

Cómo citar este trabajo: Jurado Almonte, J.M. (2022). [Review of the book *Planificación regional y ordenación territorial. Visiones contemporáneas de España y México*, edited by J. Delgadillo Macías, A. Hildenbrand Scheid & R. Garrido Yserte]. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, (92)*. <https://bage.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/3242>

RESEÑA BIBLIOGRÁFICA

Delgadillo Macías, J., Hildenbrand Scheid, A., & Garrido Yserte, R. (Coord.) (2021). *Planificación regional y ordenación territorial. Visiones contemporáneas de España y México*. Fondo de Cultura Económica, pp. 454.

José Manuel Jurado Almonte

Universidad de Huelva (España)

La ordenación del territorio (OT) y la planificación urbanística son esenciales para la optimización de los usos del suelo. Sus decisiones forjan territorios, núcleos de población y sus espacios regionales y municipales. Influyen en la economía local, en el bienestar social, en la calidad de vida, en el medio ambiente, en el patrimonio cultural, etc.

Sin embargo, es escasa la ciudadanía e, incluso, los responsables políticos, que conocen sus enormes posibilidades. Algo más conocido es el urbanismo dado que la planificación urbanística tiene una más honda tradición. Muchos ciudadanos se han topado en alguna ocasión con las posibilidades o imposibilidades de una normativa y una cartografía (el Plan urbanístico). Incluso han llegado a hacer alguna sugerencia o alegación durante la fase de participación de este tipo de planes.

Son menos los que saben acerca de lo que es la ordenación territorio. Sin duda, porque es un marco planificador más reciente en el tiempo y cuyas disposiciones no llegan a concretarse con la exactitud de una línea o de un artículo del urbanismo. Pero ambos contienen una íntima asociación y similitud técnica: la planificación urbanística queda para las escalas municipales y la ordenación del territorio para las escalas subregionales, regionales e incluso nacionales.

Pocos saben, igualmente, que la OT se impone jerárquicamente sobre cualquier otra planificación con plasmación física, al menos en España. Sus preceptos y disposiciones territoriales han de ser tenidas en cuenta tanto por la planificación urbanística como por las múltiples planificaciones sectoriales y regionales. De esta manera se suceden planes de OT,

mayormente a escalas regional y subregional, con una dinámica participativa y tramitación técnica algo similar a la de los conocidos planes urbanísticos.

En adelante, básicamente desde los años 80 en España, los nuevos planes urbanísticos, con la participación política, técnica y ciudadana, pueden apostar y aspirar por un modelo territorial, pero tienen que estar compatibilizado, sin fricciones, con las disposiciones que vienen de los planes de OT, además de las distintas afecciones provenientes de numerosas legislaciones nacionales y regionales con incidencia territorial. De lo contrario, no podrían aprobarse.

Por ello, cualquier trabajo de difusión de lo que es la planificación regional (PR) y la ordenación del territorio es bienvenido. La primera englobaría la referida planificación sectorial y tiene un cariz más económico; mientras que la segunda, se centra más en los modelos territoriales y los usos del suelo y a diferentes escalas y que, a escala municipal, no deja de ser el conocido planeamiento urbanístico.

Es el caso de esta publicación editada por la prestigiosa editorial Fondo de Cultura Económica de México, bajo la coordinación de tres investigadores que han convencido y atraídos a otros conocidos investigadores sobre esta materia. A su vez, se ha querido reflejar la planificación regional y la OT de España y de México, pero que, por su naturaleza, dadas sus semejanzas y problemáticas, bien podría ser de Colombia o de Perú.

El resultado es una obra colectiva de 11 capítulos y 15 autoras/es expertas/os de ambas orillas del Atlántico. Se estructura en dos bloques: los primeros 6 capítulos se vuelcan en España y los restantes en México. A su vez, es destacable la amplia relación de referencias bibliográficas que suman estas aportaciones y que permiten al lector saber más sobre estas temáticas y territorios.

En su extensa presentación, Andreas Hildenbrand destaca que las políticas regionales y de ordenación, a diferencia de otras de tipo sectorial, se centran en el territorio. Ambas persiguen una sostenibilidad territorial tanto para el desarrollo socioeconómico como para el uso racional de los usos del suelo y sus recursos. Resalta que ambos tipos de políticas tienden hacia una convergencia finalista: el desarrollo territorial. A su vez, el objetivo de esta obra no es tanto comparar las planificaciones entre España y México, sino de analizar sus inicios y evolución en cada uno de estos territorios. Afirma este autor que esta obra también se preocupa por la gestión pública de estas dos disciplinas y que sus aportaciones podrían servir de referencias para planificaciones regionales y de ordenación territorial de diversos países y escalas geográficas o administrativas.

El primer capítulo es del propio Andreas Hildenbrand y lleva por título “La política de O.T en España. Análisis y balance a la vista de las experiencias comparadas europeas”. En el mismo arranca de los primeros intentos de O.T en la España anterior a la Constitución de 1978, centrándose en las leyes y planificaciones territoriales de las comunidades autónomas que asumen constitucionalmente estas competencias. Se plantea la necesidad de una OT y una PR a escala nacional de España, como así ocurre en otros países europeos y en la propia México, aunque necesitaría la cooperación entre las administraciones autonómicas y la administración central. No obstante, a la luz de la evolución política de este país, personalmente, lo considero en estos momentos harto difícil, además de que no tiene el amparo constitucional. Señala nuestro autor las buenas experiencias de algunas regiones españolas y el acierto de unificar administrativamente las políticas territoriales con las de medio ambiente. Sus 60 páginas permiten un amplio conocimiento de la ordenación del territorio y la planificación regional a lo largo de España como también de otros países europeos.

Joaquín Farinos es autor del capítulo “Ordenación y desarrollo territorial: las dos caras de Juno en una misma moneda. La gobernanza como tercera dimensión y nexo”. Insiste en la idea de unificar la ordenación del territorio y la planificación regional en España que, salvando algunas excepciones, van por separado. Igualmente, considera las dificultades que existen en la España actual para llevar a cabo esa convergencia y, ello, a pesar de la existencia de una política de cohesión y desarrollo territorial de la Unión Europea que aporta marcos de referencias, además de fondos europeos. Apuesta por una OT más transversal, estratégica y participativa que por la actual OT que, con rigidez, planifica los usos del suelo.

Julián Mora, Jacinto Garrido y Manuel Díaz firman el capítulo “Relación de la planificación territorial y estratégica en España con las políticas sectoriales de incidencia territorial”. Arranca este capítulo con una magnífica descripción de lo que es el territorio (p. 131) para después pasar a la definición de lo que es la OT. Analizan las distintas planificaciones sectoriales con incidencia territorial que emanan desde la Administración central y que las otras planificaciones sectoriales y de ordenación territoriales a escala regional han de recoger. A su vez, comentan las enormes dificultades que se producen entre estas administraciones para aplicar y ubicar esas políticas y acciones. En este juego de conflictos e intereses es casi siempre la ordenación territorial, que en España es a escala regional, la marginada y olvidada frente a la fuerza de las políticas sectoriales con un marco financiero más real. Abogan por una mejor coordinación entre esas políticas sectoriales a escala nacional con las de ordenación territorial a escalas regionales.

Muy interesantes son las tablas y figuras donde se señalan esquemáticamente los principales instrumentos de OT y de planificación territorial.

Juan J. Raposo Arceo es autor del capítulo “La planificación territorial en España y su relación con el planeamiento urbanístico”. Desde el derecho administrativo, estudia como confluyen las disposiciones de la planificación territorial (ordenación territorial regional y planificaciones y legislaciones con incidencia territorial) sobre el urbanismo a escala municipal. Se centra en la CCAA de Galicia como ejemplo regional de esa plasmación desde la OT regional a la planificación urbanística municipal.

José Antonio Segrelles Serrano firma el capítulo “Gestión territorial y desarrollo local a partir de la creación de un parque natural agrario: los carrizales de Elche (Alicante, España)”. Desciende desde la ordenación territorial al planeamiento y gestión urbanística remarcando su utilidad para la creación de un parque natural agrario (PNA), como espacio cultural agrario y recreativo que se consigue preservar frente a la amenaza urbanizadora de una gran ciudad.

Tomás Mancha, Rubén Garrido y María Teresa Gallo tienen por título su aportación “¿Debe ser la política regional una política de la Unión Europea?” Reflexionan sobre las importantes plasmaciones y fondos comunitarios que tienen la política regional o de cohesión territorial de la UE, interrogándose si la misma podría tener más protagonismo en la planificación regional. No en balde, la UE también está participando, además de sus marcos financieros plurianuales, mediante estrategias y disposiciones como la Estrategia Territorial Europea (1989) y sus posteriores Agendas Territoriales (2007, 2020) o las Agendas Urbanas Europeas de 2007 y 2011, que apuestan por el desarrollo territorial equilibrado, las redes de infraestructuras transeuropeas y la protección del patrimonio cultural y ambiental. Fondos y disposiciones que terminan recalando en las ciudades y territorios mediante la política regional, ahora llamada de cohesión territorial.

Con el capítulo 7º se inicia un conjunto de aportaciones que se refieren a México y cuyas políticas regionales, de ordenación territorial y de planeamiento urbanístico tienen algunas diferencias con España como consecuencia de un devenir constitucional e histórico diferente. No obstante, no son tan distantes las diferencias en el fondo como se puede comprobar de la lectura de las aportaciones.

Comienza esta segunda parte con el capítulo de José Gasca Zamora titulado “Continuidades y rupturas en el diseño e instrumentación territorial del desarrollo de México (1970–2017)”. Es una aportación que clarifica toda la evolución de las políticas regionales y de ordenación del

territorio. Ofrece una visión crítica de las mismas durante casi medio siglo. A su vez, reflexiona sobre los nuevos retos que tiene la reciente Ley General de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial (LGAHDUOT) de 2016 y los nuevos instrumentos programáticos que trae consigo.

Adrián Aguilar Martínez aborda el capítulo de “Institucionalidad y redimensionamiento urbano-regional en México”. La Ley General de Asentamientos de 2016 y las oportunidades perdidas. Igualmente, analiza el trasfondo histórico de México y que da como resultado esta nueva Ley. Remarca cosas positivas y negativas de la misma. Una de las debilidades es la no apuesta por la ciudad compacta como así señala con la planificación urbanística de España. Concluye que esta nueva Ley es igualmente una oportunidad perdida para la ordenación de usos del suelo en México y para contrarrestar los graves problemas de vivienda y de infraestructuras que tiene el país. Hace continuas comparaciones a la situación de las ciudades y territorios de la Unión Europea.

Mario Miguel Carrillo Huerta escribe sobre “La planeación en la promoción efectiva del desarrollo regional. Tarea pendiente en el México actual”. El propio título es premonitorio de su análisis y conclusiones. Realiza un recorrido por la planificación regional habida en el estado federal de México desde sus inicios hasta la actualidad. Ha tenido diversos vaivenes, pasándose desde una visión y planeamiento centralista de los años 80 a progresivamente una descentralización de la misma. Pero han sido tales los fracasos que se ha vuelto de nuevo a la promoción del desarrollo regional desde la escala nacional. Analiza diversos casos de planeamientos regionales de micro y macroregiones.

Felipe Torres Torres es autor de “Necesidad de reconceptualizar el desarrollo regional en México, ¿de dónde partir?” Es un capítulo que se complementa con el anterior. Hace un extenso repaso al marco teórico y conceptual del desarrollo regional de México. Aboga por una nueva Agenda que redefina el desarrollo regional a través de 21 directrices.

Finalmente, Javier Delgadillo Macías firma el último capítulo: “Desarrollo regional y ordenamiento territorial. Dimensiones de política pública con incidencia subnacional en México”. Analiza los antecedentes y características actuales de la política regional y de ordenamiento territorial por el gobierno federal. Igualmente, enfatiza en las debilidades de las mismas por la descoordinación institucional y la falta de una visión y planificación integral, al margen de su escasa preocupación por la perspectiva ambiental. Subraya el análisis de algunas experiencias exitosas en la

planificación regional como el “Programa de los Pueblos Mágicos”. Hay en el mismo numerosas tablas y figuras que ilustran el relato.

En suma, es una obra que compendia el saber de notables investigadores y conocedores de la planificación territorial de España y México y que puede servir de referencia para estudiosos que se acerquen a estas temáticas tan transversales y a diferentes escalas. Igualmente, puede valer de orientación para técnicos, académicos y planificaciones de otros países latinoamericanos que, sin duda, beben de la doctrina y las técnicas de planificación europeas y, además, con problemas territoriales similares como los vistos aquí con México. Asimismo, insisto, los estudiosos han de asomarse a la amplia bibliografía que aportan estos 11 capítulos.

Finalizo destacando nuevamente la importancia de la planificación territorial (ordenación del territorio/planificación regional + urbanismo). De la sabia y acertada plasmación de los objetivos de una planificación urbanística, del equilibrio del modelo territorial por el que se apueste, del racional aprovechamiento del suelo y, especialmente, de la capacidad y buen hacer de los responsables políticos van a depender mucho el tejido productivo y el medio ambiente urbano y la cohesión territorial y social. Es necesario un buen urbanismo, extensible también a una buena y acertada ordenación del territorio y que sea tenida en cuenta por las planificaciones regionales y sectoriales.