

Javier Delgadillo Macías, Andreas Hildenbrand Scheid y Rubén Garrido Yserte (coords). 2021. **Planificación regional y Ordenación Territorial. Visiones Contemporáneas desde España y México.** Fondo de Cultura Económica. Madrid. 454 págs.

Recibido: 27/01/2023 - Aceptado: 16/03/2023

El desarrollo urbano es un tema relevante para los gobiernos locales. En tanto, abordar los problemas propios del crecimiento de las ciudades sigue siendo uno de los objetivos de las políticas de planificación y ordenamiento territorial, buscando un vínculo con políticas sectoriales para atender las demandas sociales y los fenómenos urbanos y territoriales. Aunque algunas veces son tratadas como sinónimos, la planificación y el ordenamiento plantean diferencias importantes. La planificación por su parte, se caracteriza a nivel regional por prestar vital atención al desarrollo económico; mientras que el ordenamiento a nivel territorial, se orienta al análisis sobre el uso del suelo (33). No obstante, ambos abordajes son indispensables para responder a la complejidad del territorio.

La descentralización por su parte, se constituye en uno de los factores que inciden en la varianza de resultados de la planificación regional y la ordenación territorial. A su vez, en países federales también se evidencian problemas de coordinación, falta de capacidades a nivel subnacional, fallas en la participación ciudadana e incoherencia en la aplicación de instrumentos de política. A partir de este contexto, el libro “*Planifi-*

*cación Regional y Ordenación Territorial: visiones contemporáneas desde España y México*” (Delgadillo et al., 2021), pone a discusión la forma de ver el territorio, de cómo planificarlo y ordenarlo, por lo que es de interés para académicos y tomadores de decisión. El objetivo del libro es analizar las políticas de desarrollo regional y ordenación del territorio en España y México. Hace un fuerte énfasis en los instrumentos de planificación y ordenación, los órganos de gestión y el proceso histórico en los dos países.

El compendio de diferentes investigaciones entre España y México, presenta un hilo conductor. De forma paulatina, cada capítulo aborda unas reflexiones finales que tienden a ser desarrolladas en los capítulos subsiguientes, esto permite el abordaje de debates teóricos, conceptuales y empíricos, al igual que aportes con soluciones concretas en un contexto como el europeo y el latinoamericano, sin llegar a la generalización. Los autores hacen un intento por consolidar los principales factores que inciden en la planificación regional y el ordenamiento territorial. En el caso español, desde la constitución de los Estatutos de Autonomía, los cuales designan a las comunidades autónomas competencias exclusivas en lo legislativo, reglamentario y de ejecución, en un contexto de amplia descentralización. Mientras que México, siendo un país federal, intenta consolidar una estrategia nacional de planificación, a partir de la necesidad por postular un desarrollo más equitativo en la agenda urbana.

El libro está dividido en dos partes. La primera, explora el caso español. Con 6 capítulos, los autores debaten desde un enfoque analítico, la experiencia de la planeación regional y la ordenación territorial. Presentan una complejidad amplia en términos de

gobernanza, con lo relacionado a la coordinación y la coherencia entre diferentes políticas sectoriales y las relacionadas con el territorio. La segunda parte se compone de 5 capítulos en el que los autores ponen un énfasis crítico en el desarrollo urbano orientado al mercado, en un contexto de políticas neoliberales en México y postula la necesidad de repensar el territorio desde el derecho a la ciudad, la equidad y la gobernanza multi actor.

El capítulo 1 de Andreas Hildenbrand, centra su atención en los antecedentes de la política de ordenación territorial en España, en el marco de una amplia descentralización. Para este autor, estas políticas guardan una estrecha relación con el urbanismo a nivel jurídico y técnico, teniendo estas últimas una escala menor de implementación. Hace énfasis en los instrumentos de verificación entre los planes urbanísticos y territoriales, como elementos que permiten una mayor coherencia en la planificación territorial, pero deja en evidencia la necesidad de tener mecanismos de diálogo entre el municipio y el órgano regional para su aplicación. El capítulo dos, conecta las conclusiones de Hildenbrand, con el debate de la gobernanza dentro de la ordenación territorial. En este capítulo, Joaquín Farinós presenta un recorrido por los orígenes y marcos conceptuales y normativos de la ordenación territorial en España y evidencia la desconexión entre las políticas territoriales y sectoriales. Concluyendo en cómo la buena gobernanza, enfocada en la participación de la sociedad, puede ejercer un rol importante sobre los problemas de coherencia y coordinación en la planificación.

Con ello, el capítulo 3 escrito por Julián Mora, Jacinto Garrido y Manuel Díaz

sobre la relación entre la planificación y las políticas territoriales, hace un recorrido histórico por la ordenación territorial, que va desde el Imperio Romano, pasando por el modelo de ciudad industrial, la dictadura de Primo de Rivera, hasta el urbanismo actual. Estos autores centran la atención sobre los instrumentos jurídicos, como la Ley de régimen del suelo y ordenación urbana de 1956, la Ley de suelo de 1973 y los planes de urbanización y planes directores territoriales de coordinación, como mecanismos para consolidar un desarrollo sostenible, con un enfoque de planificación estratégica y conectado a otras políticas como agua y medio ambiente. Por su parte el capítulo 4 de Juan Raposo, plantea dos conceptos sumamente importantes en este tipo de debates. El urbanismo como gestión de los espacios, las edificaciones y la población (165) y la ordenación como “la expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad” (167). Con esta discusión, explora el caso de la comunidad autónoma de Galicia y destaca como instrumentos de ordenación, las directrices de ordenación del territorio (DOT) y los planes territoriales integrados (PTI) en el cual se incluye el Plan de Ordenación del Litoral (POL).

Finalmente, los capítulos 5 y 6, escritos por José Antonio Segrelles y Tomás Mancha, Rubén Garrido y María Teresa Gallo, respectivamente, presentan una discusión local y regional de la planificación. El capítulo 6 muestra el caso aplicado sobre el Parque Natural Agrario los Carrizales de Elche en Alicante, considerando la necesidad de priorizar el cooperativismo agrario en la relación urbano rural y la definición de un territorio periurbano. Mientras que el 6, pone a discu-

sión los pro y contras de la política regional de la Unión Europea. Entre los principales alcances, se caracterizan los objetivos alrededor del empleo, la inversión del sector privado, la reducción de gases efecto invernadero, la disminución de la deserción escolar y la reducción de la pobreza. No obstante, pone sobre la mesa, los problemas emergentes de esta política, como la excesiva concentración en la toma de decisiones, que desencadena una pérdida de autonomía local.

Los capítulos 7 al 11 abordan el caso mexicano. Este país se caracteriza por tener una larga tradición de políticas orientadas a la organización y planificación regional; sin embargo, el ordenamiento territorial apenas fue incorporado dentro de las estrategias de planeación espacial en los ochenta. En esta segunda parte del libro, los autores destacan la promoción interregional de la planificación, el rol del Estado y el fortalecimiento de los procesos de gobernanza como mecanismo para lograr implementar instrumentos efectivos. Se centran en la SEDATU como un organismo cuya gestión permite orientar la evolución espacial del desarrollo económico y social. El capítulo 7 escrito por José Gasca, centra su atención en la instrumentación de la política territorial entre 1970 y 2017, desde el modelo fordista-keynesiano hasta el modelo neoliberal. Caracteriza el rol del Estado en el ordenamiento del territorio en la administración de Fox con el papel de la SEDESOL, y la creación de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) en el gobierno Peña Nieto. El autor concluye en los retos de la agenda nacional en torno al derecho a la ciudad, la participación ciudadana, la gobernanza metropolitana y el fortalecimiento de la gestión.

El capítulo 8, se concentra en la Ley de asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano (LGAHOT-DU) de 2016, tema con el que concluye Gasca en el capítulo anterior. Adrián Aguilar hace un análisis comparado sobre las regulaciones de 1976, 1993 y 2016, vinculado a los desafíos del ordenamiento territorial. Como es característico del país, este capítulo también pone en discusión la visión neoliberal de la reconfiguración del territorio en México y sus principales consecuencias como la exclusión, pérdida de cobertura vegetal y pobreza urbana. En su análisis sobre la ley del 2016 evidencia que, aunque se plantearon objetivos de regular y mejorar las condiciones de vida de la población, la débil aplicación de los instrumentos provocó problemas urbanos (326) y destaca la institucionalización de la Ley como una necesidad para el logro de las metas.

Los capítulos 9, 10 y 11 por su parte, plantean aspectos claves en torno al rol del Estado en la consecución de territorios más equitativos y con derechos sociales. En el capítulo 9, Mario Miguel Carrillo propone a la gobernanza como el centro del ordenamiento, esto porque la intervención estatal y la participación ciudadana, resultan ser elementos vitales para el logro de metas tales como, la disminución de desigualdades urbanas y la implementación de una planeación democrática en el marco de una reforma constitucional, que obligue a la promoción del desarrollo regional. El capítulo 10 de Felipe Torres, entonces retoma esta idea de desarrollo regional y la aborda desde un marco de gobernanza multi actor. Plantea que, dado el cambio histórico en las ciudades por manifestaciones espontáneas que resultan de avances tecnológicos y desequi-

librios internos, el desarrollo regional debe reflejar los intereses locales, disminuir el impacto de estrategias de desarrollo en el territorio y prestar atención a zonas excluidas.

Finalmente, el capítulo 11 vincula el desarrollo regional con el ordenamiento territorial. Para Javier Delgadillo, el rol de las secretarías de planificación y ambiente (SE-DATU y SEMARNAT) se constituyen en mediadores en la aplicación de instrumentos como los programas estatales de ordenación territorial (PEOT) o los programas de ordenamiento ecológico del territorio (POET). Este autor analiza algunas políticas sectoriales en torno al territorio. La política social con el programa Prospera, que combate la pobreza con transferencias monetarias y que tiene por objetivo solventar la demanda de educación, salud y alimentación mediante cinco líneas programáticas: inclusión financiera, laboral, social, productiva y acceso a derechos sociales. La segunda política, analiza la promoción económica en el sur-sureste mexicano con la implementación de zonas económicas especiales (ZEE) que promueven un potencial productivo y logístico en el territorio mediante un régimen especial de incentivos con la participación del gobierno, el sector social y la iniciativa privada. Finalmente, analiza el sistema nacional de plataformas logísticas (SNPL) orientado a la infraestructura como dinamizador del territorio.

Estos debates abordan dos reflexiones de largo aliento en los estudios urbanos. Por un lado, la manera en cómo la centralización o la descentralización inciden en la toma de decisiones a nivel subnacional y las complejidades que encarna el territorio en términos de capacidades, coordinación y participa-

ción de diferentes actores en la construcción de una agenda urbana. Segundo, el imponente vínculo entre lo territorial y las políticas sectoriales. Constantemente, el territorio es definido a partir de aspectos técnicos, mientras que la experticia de la tecnocracia en las políticas públicas de planificación aleja la aplicación de los instrumentos de las necesidades reales de la sociedad.

Si bien el libro menciona dos casos específicos como es España y México, queda aún la reflexión en el contexto latinoamericano con rasgos similares en las políticas de planificación y ordenamiento del territorio. Al parecer, la respuesta ante todo sigue siendo la gobernanza y el cómo hacerlo hace parte de las capacidades y la coherencia entre diferentes niveles de gobierno. En conclusión, el mayor aporte de estos debates a las preguntas de académicos y gobernantes, se concentra en virar la atención sobre el desarrollo urbano sostenible, lo que implica un cambio de paradigma sobre el cómo comprender, abordar y analizar el territorio, la relación con lo rural y el uso del suelo. Además, es un intento por generar sinergias entre el gobierno, la sociedad, la academia y el mercado entendidos como actores que tienen la necesidad de confluir para alcanzar las metas propuestas.

Diana Marcela Paz Gómez  
Flacso Ecuador  
dmpazfl@flacso.edu.ec

Gustavo Durán  
Flacso Ecuador  
gduran@flacso.edu.ec