

SECCIÓN DE OBRAS DE POLÍTICA Y DERECHO

---

PLANIFICACIÓN REGIONAL  
Y ORDENACIÓN TERRITORIAL

# Planificación regional y ordenación territorial

VISIONES CONTEMPORÁNEAS  
DESDE ESPAÑA Y MÉXICO

JAVIER DELGADILLO MACÍAS  
ANDREAS HILDENBRAND SCHEID  
RUBÉN GARRIDO YSERTE  
*(coordinadores)*



FONDO DE CULTURA ECONÓMICA

Primera edición, 2021

---

Delgadillo Macías, Javier, Andreas Hildenbrand Scheid y Rubén Garrido Yserte (coords.)

Planificación regional y ordenación territorial. Visiones contemporáneas desde España y México / coord. de Javier Delgadillo Macías, Andreas Hildenbrand Scheid, Rubén Garrido Yserte ; pról. de Ricardo Mejía Zayas. – Madrid : FCE, 2021

454 p. : ilus., grafs., maps, cuadros ; 23 × 17 cm – (Colec. Política y Derecho)  
ISBN: 978-84-375-0810-8

1. Planificación regional – España – Siglo XXI 2. Planificación regional – México – Siglo XXI 3. Desarrollo de la comunidad – España – Planificación 4. Desarrollo de la comunidad – México – Planificación 5. Desarrollo económico – Política y gobierno – España 4. Desarrollo económico – Política y gobierno – México 5. España – Políticas públicas – Siglo XXI 6. México – Políticas públicas – Siglo XXI I. Hildenbrand Scheid, Andreas, coord. II. Garrido Yserte, Rubén, coord. III. Mejía Zayas, Ricardo, pról. IV. Ser. V. t.

LC HT395.M6

Dewey 307.14 D357p

---

Esta obra ha sido publicada con el apoyo del Instituto Universitario de Análisis Económico y Social de la Universidad de Alcalá, gracias al aporte financiero de Santander Universidades.



### *Distribución mundial*

Diseño de portada: Laura Esponda Aguilar  
Fotografía IstockPhoto. Alicia García

D. R. © 2021, Fondo de Cultura Económica de España, S.L.  
Vía de los Poblados, 17, 4º-15; 28033 Madrid  
[www.fondodeculturaeconomica.es](http://www.fondodeculturaeconomica.es)  
[editor@fondodeculturaeconomica.es](mailto:editor@fondodeculturaeconomica.es)

D. R. © 2021, Fondo de Cultura Económica  
Carretera Picacho-Ajusco, 227; 14738 Ciudad de México

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra, sea cual fuere el medio, sin la anuencia por escrito del titular de los derechos.

ISBN 978-84-375-0810-8  
DL M-4297-2021

Impreso en España • *Printed in Spain*

## SUMARIO

<i>Prólogo</i> , Ricardo Mejía Zayas . . . . .	9
<i>Presentación</i> , Andreas Hildenbrand Scheid . . . . .	13

### PRIMERA PARTE

I. <i>La política de ordenación del territorio en España. Análisis y balance a la vista de la experiencia comparada europea</i> , Andreas Hildenbrand Scheid . . . . .	27
II. <i>Ordenación y desarrollo territorial: las dos caras de Juno en una misma moneda. La gobernanza como tercera dimensión y nexos</i> , Joaquín Farinós Dasí . . . . .	90
III. <i>Relación de la planificación territorial y estratégica en España con las políticas sectoriales de incidencia territorial</i> , Julián Mora Aliseda, Jacinto Garrido Velarde y Manuel Díaz González . . . . .	131
IV. <i>La planificación territorial en España y su relación con el planeamiento urbanístico</i> , Juan J. Raposo Arceo . . . . .	165
V. <i>Gestión territorial y desarrollo local a partir de la creación de un parque natural agrario: Los Carrizales de Elche (Alicante, España)</i> , José Antonio Segrelles Serrano . . . . .	197
VI. <i>¿Debe ser la política regional una política de la Unión Europea?</i> , Tomás Mancha Navarro, Rubén Garrido Yserte y María Teresa Gallo Rivera . . . . .	231

### SEGUNDA PARTE

VII. <i>Continuidades y rupturas en el diseño e instrumentación del enfoque territorial del desarrollo en México, 1970-2017</i> , José Gasca Zamora . . . . .	269
VIII. <i>Institucionalidad y redimensionamiento urbano-regional en México. La Ley de Asentamientos Humanos de 2016 y las oportunidades perdidas</i> , Adrián Guillermo Aguilar Martínez . . . . .	311
IX. <i>La planeación en la promoción efectiva del desarrollo regional. Tarea pendiente en el México actual</i> , Mario Miguel Carrillo Huerta . . . . .	347
X. <i>Necesidad de reconceptualizar el desarrollo regional en México: ¿de dónde partir?</i> , Felipe Torres Torres . . . . .	374

XI. <i>Desarrollo regional y ordenamiento territorial. Dimensiones de política pública con incidencia subnacional en México</i> , Javier Delgado Macías . . . . .	398
<i>Semblanzas de los autores</i> . . . . .	442
<i>Índice general</i> . . . . .	449

## PRÓLOGO

Si tienes en tus manos este libro, es posible inferir que te interesa el territorio y los temas aquí tratados: la planificación y el desarrollo regional, la ordenación o el ordenamiento territorial, el desarrollo territorial, la gobernanza territorial y el desarrollo urbano, así como las relaciones entre ellos y con múltiples aspectos de las políticas públicas sectoriales con incidencia territorial.

Ya seas un investigador, un profesor, un estudiante o un servidor público, no solo vas a encontrar una evaluación crítica fundamentada, actualizada, comparada e ilustrada de la situación de tales temas, así como de los principales obstáculos enfrentados y de los logros alcanzados al respecto en España y México, sino que vas a encontrar una serie de propuestas orientadas al aprovechamiento de las experiencias y de las mejores prácticas, aplicables inicialmente en ambos países, como temas de investigación o bien como temas relevantes para su incorporación a las políticas públicas, lo que Andreas Hildenbrand denomina conocimiento para la acción. Y para poner en acción dichas propuestas, resulta deseable institucionalizar y ampliar tanto la colaboración académica como el intercambio de experiencias de gobierno, en sus distintos órdenes, entre España y México.

A partir de su participación en el panel internacional de expertos “Cinco Cuestiones Fundamentales para el Diseño de la Política Territorial de México”, organizado por la Dirección General de Desarrollo Territorial de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en 2005, Andreas Hildenbrand y Javier Delgadillo han mantenido una muy fructífera relación, la cual tuvo como uno de sus primeros frutos las aportaciones al libro *Política territorial en México: hacia un modelo de desarrollo basado en el territorio*, que la misma Dirección General de Desarrollo Territorial de la SEDESOL encargó coordinar a Javier Delgadillo. Ahora se nos presenta un nuevo fruto de ese vínculo con la publicación de este libro coordinado por ambos junto con la importante colaboración del profesor Rubén Garrido, *Planificación regional y ordenación territorial. Visiones contemporáneas desde España y México*, un producto de tres lustros de comunicación, colaboración y amistad entre estos académicos ejemplares de España y México, comprometidos con el Desarrollo Territorial Inteligente.

Un mérito adicional del presente libro es que, manteniendo su compromiso, los coordinadores abrieron las puertas a la colaboración de investigadores y especialistas de diferentes disciplinas y universidades, quienes lo han enriquecido con una gran diversidad de visiones y experiencias sobre temas vinculados con el territorio.

Así, lector, en la primera parte del libro encontrarás la descripción progresiva de la organización, el funcionamiento, los instrumentos, la distribución de competencias y la articulación del sistema de planificación territorial vigente en España, desde el nivel de la Unión Europea hasta el nivel de país, pasando por las comunidades autónomas, los municipios, las ciudades y áreas metropolitanas, y las complejas relaciones con las políticas sectoriales con incidencia territorial. A pesar de que el funcionamiento de la ordenación del territorio como política pública en España se considera insatisfactorio por los autores, el sistema de planificación territorial resulta, sin duda, un referente muy oportuno para su consideración en México, a la luz del reciente cambio de titular del gobierno de la república, al que se sumaron cambios en gobiernos estatales y la renovación del Poder Legislativo.

Del mismo modo, en la segunda parte del libro los autores presentan la descripción de los intentos por conformar un sistema de planeación territorial en México, los cuales se han caracterizado por su discontinuidad temporal y por la falta de una visión que les dé integralidad. Abonando los comentarios de los autores de la experiencia mexicana, el haber sido testigo de la misma desde 1999 hasta 2017 me obliga a hacer tres precisiones sobre algunos aspectos que se mencionan en el libro:

Sobre la ubicación inicial del Proyecto de Ordenamiento Territorial en la SEDESOL, y específicamente en la Subsecretaría de Desarrollo Urbano, conviene recordar que fue el Dr. Carlos Jarque quien lo concibió y echó a andar desde su llegada como titular de la SEDESOL en 1999. Fue él, en el año 2000, quien destinó recursos públicos al proyecto y lo dejó bajo la responsabilidad del Subsecretario de Desarrollo Urbano, quien en ese momento era el único subsecretario en funciones en la SEDESOL, pues la Subsecretaría de Desarrollo Regional se encontraba acéfala. Fue el Dr. Jarque quien decidió qué instituciones integrarían el Grupo Interinstitucional de Ordenamiento Territorial para iniciar los trabajos de diseño de metodologías y acompañamiento a los estados que elaborarían sus Programas Estatales de Ordenamiento Territorial. Las instituciones convocadas para colaborar con la SEDESOL fueron la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y el entonces Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), instituto del que el Dr. Jarque había sido titular antes de su arribo a la SEDESOL.

Sobre la distancia entre los Programas de Ordenamiento Ecológico del Territorio, a cargo de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), y los Programas de Ordenamiento Territorial, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), es pertinente reconocer que prevalece en ambos instrumentos la visión sectorial, ya que los primeros están fundamentados jurídicamente desde 1988 en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, mientras que los segundos, promovidos desde el año 2000, solo encontraron un

fundamento jurídico a partir de 2016, en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU).

Sobre el papel de la SEDATU y la nueva LGAHOTDU, se puede decir que la decisión tomada al inicio de la pasada administración federal de crear la SEDATU con sus tres subsecretarías —la de Desarrollo Agrario, la de Ordenamiento Territorial y la de Desarrollo Urbano y Vivienda— aparentemente significaba un avance y el reconocimiento del ordenamiento territorial como una materia distinta, aunque complementaria, del desarrollo urbano, pero realmente resultó un paso hacia atrás, ya que no solo se mantuvo la subordinación del ordenamiento territorial al desarrollo urbano sino que, por su ubicación en la Dirección General de Ordenamiento Territorial y de Atención a Zonas de Riesgo, prácticamente se le colocó en un segundo plano respecto a las acciones de atención a los efectos de los desastres en materia de vivienda y de infraestructura vial urbana. Esta situación de doble subordinación significó una reducción del personal y del presupuesto destinado a la promoción de acciones de ordenamiento territorial. Baste señalar, para ilustrar esta situación, tres compromisos que seguían sin cumplirse a unos meses de concluir la pasada administración federal, compromisos establecidos respectivamente en el Plan Nacional de Desarrollo 2012–2018, en el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano y en la propia LGAHOTDU: 1) “Impulsar la planeación integral del territorio, considerando el ordenamiento ecológico y el ordenamiento territorial para lograr un desarrollo regional y urbano sustentable”; 2) “Crear un Sistema Nacional de Planeación Territorial que priorice el diseño e implementación de políticas en materia de ordenamiento territorial”, y 3) “Formular el proyecto de estrategia nacional de ordenamiento territorial con la participación de las dependencias del Poder Ejecutivo Federal, con las entidades federativas y los municipios”.

Sin ninguna duda, la ordenación del territorio en España, el ordenamiento territorial en México y el desarrollo regional en ambos países constituyen instrumentos esenciales para la descentralización política real, es decir, para lograr una redistribución regional del poder que respete las culturas locales, sume voluntades y recursos, y fortalezca el sentido de identidad y vinculación de los ciudadanos con su territorio. Por ello, del contenido de este libro se desprende la necesidad y la importancia de seguir trabajando en la generación de propuestas que permitan, entre otros aspectos, superar la situación de debilidad y conflicto que las políticas basadas en el territorio enfrentan respecto a las políticas sectoriales; garantizar la coordinación y la cooperación vertical y horizontal; fortalecer los espacios de participación democrática en el diseño, instrumentación y evaluación de proyectos de desarrollo territorial, y aprovechar los foros y recursos internacionales disponibles para fortalecer los sistemas de planificación territorial y el desarrollo de las instituciones involucradas en su funcionamiento.



Finalmente, ratifico mi aprecio y reconocimiento a los coordinadores y les agradezco el honor que me han conferido al considerarme digno de contribuir con estas líneas al arduo trabajo que ha significado la preparación de esta notable obra.

RICARDO MEJÍA ZAYAS  
*Ciudad de México, mayo de 2019*

## PRESENTACIÓN

El objeto del presente libro son las políticas de desarrollo regional y ordenación del territorio en España y México. A estas políticas públicas se une la meta de lograr un desarrollo urbano-territorial sostenible. Son políticas “hermanas” que tienen un hecho en común: su finalidad explícita centrada en el territorio, a diferencia de otras políticas públicas de corte sectorial, en las que el territorio no es el objeto primordial. Ambas políticas persiguen la consecución de un desarrollo equilibrado de las ciudades, regiones u otras unidades territoriales, tanto en lo que se refiere al desarrollo económico como en cuanto al uso racional del suelo y de otros recursos.

Tradicionalmente la política regional pone el acento en la dimensión económica del desarrollo territorial, mientras que la ordenación del territorio se centra en el uso racional del suelo —la compatibilidad, la coherencia mutua y la sinergia de los diferentes usos—. Hoy esta distinción ya no está tan clara, habiéndose registrado en muchos países una convergencia entre ambos enfoques hacia el territorio, los cuales confluyen bajo el concepto de desarrollo territorial y del paradigma de capital territorial. La política regional toma cada vez más en cuenta los hechos estructurales del territorio como activos para el desarrollo económico —equilibrio del sistema urbano, posición geoestratégica, grado de articulación del territorio por las redes de transporte, dotación de recursos naturales—, y la práctica de la ordenación del territorio como función pública pone de manifiesto una creciente atención a los aspectos económicos. Los países del modelo mayoritario de la ordenación del territorio, la “planificación física”, por ejemplo, Alemania, Suiza, Holanda, Italia, España y Portugal, se han aproximado durante las últimas décadas al otro modelo, el *aménagement du territoire* de Francia, orientado desde su origen primordialmente hacia la dimensión económica del desarrollo urbano-territorial. Por su parte, este modelo ha incrementado sucesivamente su atención hacia la protección de los valores ambientales, que siempre estaban presentes como un tema potente en los contenidos de la planificación física.

El desarrollo regional y la ordenación del territorio propugnan de forma conjunta una puesta en valor inteligente del conjunto de activos que configuran el capital territorial. Esta inteligencia consiste en el compromiso de dichas políticas con los objetivos de promover y lograr en cada territorio un desarrollo sostenible —ambiental, económica y socialmente—, cohesionado y competitivo. Por tanto, constituyen políticas públicas que se necesitan y refuerzan mutuamente y, sobre todo, que resultan imprescindibles para afrontar los grandes retos del cambio global y conseguir en definitiva que se cumpla el

objetivo de fortalecer el compromiso político global en favor del desarrollo sostenible de pueblos, ciudades y otros asentamientos humanos, tanto rurales como urbanos, marcado desde 1976 por las Naciones Unidas. Este objetivo se ha visto fortalecido por Hábitat III, la Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible, celebrada en Quito, Ecuador, en 2016, que fijó nuevos compromisos y obligaciones encaminadas a la puesta en práctica de la Nueva Agenda Urbana como estrategia global en torno a la urbanización para las próximas dos décadas. Es un signo positivo que en el mismo año en México se ha dado un nuevo impulso a la política de ordenación del territorio mediante la aprobación de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Por su parte, en España la política de ordenación del territorio está integrando cada vez más los objetivos y líneas de acción —protección, ordenación y gestión de los paisajes— marcados por el Convenio Europeo del Paisaje del Consejo de Europa de 2000. En México y otros países, por ejemplo, Uruguay, Argentina, Brasil y Costa Rica, han surgido iniciativas para su aplicación en Latinoamérica, lo cual brinda a México la oportunidad de asumir un liderazgo en el proceso de internacionalización de los compromisos establecidos por dicho Convenio.

Es este el contexto conceptual y político en el que se encuadra el presente libro, que ofrece un panorama y un análisis y balance de la evolución y del estado de la cuestión de las políticas de desarrollo regional y ordenación del territorio que se han implementado durante varias décadas en España y México en diferentes niveles de gobierno. Los autores, procedentes en su mayoría de los terrenos de la geografía y la economía, señalan los logros y, con una visión crítica, también los problemas aún sin resolver y los nuevos retos que se plantean para estas políticas en ambos países. Se abordan tanto los objetivos, contenidos temáticos e instrumentos de estas políticas como las cuestiones de su marco legal y organización administrativa.

Cabe destacar que el libro tiene un carácter pluridisciplinar. Varios autores complementan la visión que proporciona la geografía y la economía con consideraciones procedentes de su formación en derecho, ciencias políticas y sociología. Asimismo, representa un acto de cooperación. Manifiesta la voluntad y el fruto de colaboración entre universidades de dos países y supone una contribución a la consolidación y el desarrollo de la cooperación académica y científica entre España y México. El intercambio de ideas y la transferencia de conocimientos que aporta este libro sobre la cuestión del desarrollo territorial podrá continuar y profundizarse en el futuro, dando lugar a otras iniciativas y proyectos comunes promovidos por los autores y las universidades a las que pertenecen profesionalmente.

Por otra parte, el significado del libro como acto de cooperación no se restringe a la esfera académica y científica, sino que también afecta al ámbito de la gestión pública. Todos los autores tratan en mayor o menor grado las

dificultades que suelen acompañar a la puesta en práctica de la ordenación del territorio y el desarrollo regional desde los diferentes niveles de la administración pública, tanto en España como en México. Una de las principales razones para ello es la naturaleza integradora y transversal de ambas políticas que, por lo mismo, requieren mayores esfuerzos y capacidades de coordinación y cooperación intergubernamental e interdepartamental (intersectorial) que las políticas sectoriales. Con ánimo de mejorar el rendimiento de las instituciones responsables de la formulación e implementación de las políticas de ordenación del territorio y desarrollo regional, los diferentes textos formulan críticas y sugerencias que, en el caso de algunos autores, se fundamentan en la experiencia que estos han obtenido por su vinculación profesional actual o en el pasado con las administraciones públicas o, en dos casos, con órganos políticos y del poder judicial.

En este sentido, el presente libro aporta también una utilidad práctica: la generación de un conocimiento para la acción (*knowledge for action*) en el ámbito de la gestión pública. Esto significa que puede ser una semilla para emprender y reforzar iniciativas de cooperación entre las administraciones públicas de México y España que, a nivel local, regional o nacional, tienen competencias y responsabilidades en materia de ordenación del territorio y desarrollo regional. El intercambio de experiencias, proyectos comunes u otras actuaciones de cooperación puede resultar beneficioso para ambas partes por varias razones, sobre todo por permitir un aprendizaje mutuo de las “mejores prácticas” que cada uno puede ofrecer, un aspecto al que se hace referencia especialmente en el capítulo primero.

El libro se divide en dos partes: el primer bloque de capítulos está dedicado a España y el segundo recoge los textos sobre el caso de México. En ambos bloques se sigue un hilo conductor común que ha guiado la secuencia de los diferentes capítulos, el cual consiste en el criterio de ir de lo general a lo específico y de la escala más amplia (nacional/regional) a la más detallada (local/proyectos).

En consonancia con este criterio, el libro arranca en el bloque sobre España con el capítulo de Andreas Hildenbrand Scheid, el cual aporta un panorama, análisis y balance de la política de ordenación del territorio realizada en España por las diecisiete comunidades autónomas (en adelante cc. AA.), que desde 1983 configuran a nivel regional la organización territorial del Estado políticamente descentralizado y que son las protagonistas de la planificación territorial. Partiendo de una reflexión sobre las raíces de la ordenación del territorio en España y sus relaciones con políticas afines —desarrollo regional, medio ambiente, urbanismo y políticas sectoriales de incidencia territorial— se exponen los logros, fracasos y retos aún pendientes de esta política. Las valoraciones se efectúan desde una perspectiva comparada que tiene en cuenta las experiencias en otros países europeos y también pone la mirada en México. Se resaltan elementos comunes y diferencias que existen

entre este país y España, y se formulan sugerencias para la futura práctica de la política de ordenación del territorio en ambos países.

A efectos de ejemplo, cabe señalar que México tiene cierta experiencia acerca de las estrategias nacionales de ordenación del territorio que, al igual que las estrategias de este tipo en otros estados federales (Suiza, Alemania), podría ser un referente para España, donde actualmente no existe una visión estratégica para el desarrollo territorial del país en su conjunto. Tal visión tendría que consensuarse en el marco de la cooperación multilateral entre las CC. AA. y la Administración General del Estado, que si bien no tiene competencias en materia de ordenación del territorio es, no obstante, titular de competencias en planificaciones sectoriales (aguas, costas, carreteras, por ejemplo) de gran relevancia para el desarrollo territorial. Por su parte, algunas de las CC. AA. (Cataluña, País Vasco, Canarias, Andalucía) ofrecen buenas prácticas de planificación territorial a escala regional y subregional que resultan de interés para los contenidos temáticos de los Programas de Ordenamiento Territorial (PEOT) de los estados mexicanos y la cuestión de su seguimiento y evaluación —en este caso un referente puede ser la Estrategia Territorial de Navarra—. De igual forma, merece atención el proceso de integración de las políticas de medio ambiente y ordenación del territorio en el mismo departamento administrativo, que durante los últimos años se ha producido en la mayoría de las CC. AA., tomando en cuenta que un problema crucial del ordenamiento territorial en México es la separación administrativa y la insuficiente conexión entre dos vertientes de este ordenamiento: la planeación urbano-territorial (SEDATU, PEOT) y la planificación ambiental (SEMARNAT, Programas de Ordenamiento Ecológico del Territorio/POET).

Joaquín Farinós Dasí realiza una revisión de las distintas aproximaciones y enfoques que caracterizan el complejo y poliédrico concepto de ordenación del territorio. Abogando por la interpretación de la ordenación del territorio como *strategic comprehensive spatial planning*, sitúa la ordenación del territorio por su integralidad o transversalidad en el contexto del paradigma de la gobernanza territorial —que conecta la ordenación del territorio con los aspectos de la democracia, la participación y la cooperación— y de los objetivos de cohesión territorial y desarrollo territorial sostenible. Asimismo, este autor pone de manifiesto la renovada relación entre economía y territorio, la cual se refleja en el discurso académico y en la práctica administrativa de la ordenación del territorio y la política regional a través de los conceptos de patrimonio territorial y capital territorial, así como en las estrategias de especialización inteligente (RIS 3) promovidas por la política de cohesión de la Unión Europea (UE) y que orientan los planes y las estrategias de desarrollo de las regiones europeas en el periodo 2014-2020.

Julián Mora Aliseda, Jacinto Garrido Velarde y Manuel Díaz González abordan la compleja relación de la planificación territorial y estratégica en España con las políticas sectoriales de incidencia territorial de competencia del

Estado —por ejemplo, en materia de aguas, costas y carreteras—. Estas políticas establecen en su legislación y en sus planes zonificaciones vinculantes que han de incorporarse a los planes de ordenación del territorio de las CC. AA. Por su parte, las políticas sectoriales de las propias CC. AA. tienen que respetar en mayor o menor grado las determinaciones (normas, directrices, recomendaciones) que los planes de ordenación del territorio de escala regional y sub-regional fijan para los aspectos territoriales (localizaciones, zonificaciones, trazados) de dichas políticas.

La relación entre ordenación del territorio y políticas sectoriales de incidencia territorial requiere un enorme esfuerzo de coordinación y cooperación, tanto vertical (intergubernamental) como horizontal (interdepartamental). En la práctica se suele caracterizar por un alto grado de conflicto y resultados frecuentemente insatisfactorios, encontrándose la política de ordenación del territorio, por regla general, en una posición débil frente a la fuerza de las políticas sectoriales debido al juego de mecanismos de prevalencia jurídica, su capacidad para movilizar inversiones y el apoyo de *lobbies* específicos.

En suma, los autores insisten en la necesidad de articular de manera más eficiente las políticas sectoriales de competencia estatal con las que son exclusivamente de ordenación territorial, atribuidas a las CC. AA., y, a su vez, apuestan por un mayor uso de la planificación estratégica —de carácter no normativo— para atender mejor las demandas de los agentes sociales y practicar una visión más competitiva de los distintos territorios con una mayor atención al desarrollo económico y la calidad de vida de los habitantes.

Juan Raposo Arceo se centra en la escala local y analiza la interfaz de planificación territorial-planeamiento urbanístico desde la perspectiva del derecho. Los instrumentos del planeamiento urbanístico de los municipios son, junto a los planes sectoriales de incidencia territorial, el destinatario principal de las determinaciones establecidas por los proyectos de ordenación del territorio aprobados por las CC. AA. Tienen el importante papel de desarrollar y detallar a nivel de usos globales y pormenorizados del suelo dichas determinaciones a través de regulaciones y acciones concretas.

El autor estudia esta interfaz, compleja, difícil y de elevada conflictividad para la gestión pública, en el caso de Galicia. Con ello aporta al libro un *zoom* sobre la experiencia de la política de ordenación del territorio en una comunidad autónoma concreta, completando así a nivel de detalle el capítulo primero, donde se analiza y se ofrece una valoración global de las políticas de ordenación del territorio implementadas por las CC. AA. en su conjunto. Cabe destacar que entre los instrumentos de ordenación del territorio, el autor trata especialmente del Plan de Ordenación del Litoral de 2011. Este plan refleja la atención creciente y específica a la planificación territorial del litoral que se registra entre las CC. AA. con costas. Este y otros planes del mismo tipo aprobados en Asturias, Cantabria y Andalucía son de interés para el ordenamiento territorial en México que, como España, tiene un territorio caracterizado por



costas de larga extensión. Además del intercambio de experiencias respectivas en planificación territorial del litoral, pueden abrirse oportunidades para emprender proyectos de cooperación, con la finalidad de avanzar en ambos países hacia una planificación con el enfoque amplio de la gestión integrada de las zonas costeras y marinas.

José Antonio Segrelles plantea el desarrollo territorial a escala de proyectos, es decir, desde la óptica de la gestión territorial a través de actuaciones concretas en el territorio. Analiza la experiencia de creación de un Parque Natural Agrario (PNA) ubicado en la comunidad autónoma de Valencia, concretamente el PNA Los Carrizales, en el municipio de Elche. La figura del PNA es un instrumento de aplicación emergente en las grandes ciudades y áreas metropolitanas en España (por ejemplo, en Cataluña) y otros países europeos, especialmente en Italia. Su interés es múltiple y reside en la contribución que ofrece al desarrollo económico local —productos agrarios ecológicos, generación de un nuevo producto turístico—, sus funciones ambientales —microclima, cambio climático: sumidero de dióxido de carbono, hábitat de aves, etc.—, su oferta como espacio recreativo y su valor paisajístico.

La preservación de este valor se revela especialmente importante en los paisajes agrarios periurbanos. A algunos de estos paisajes culturales —los espacios de la huerta mediterránea; por ejemplo, la Huerta de Valencia— bajo presión urbanizadora y con amenaza de desaparición, la Agencia de Medio Ambiente de la UE reconoció su relevancia como portadores de la identidad y la diversidad cultural de Europa en el Informe Dobris sobre el Medio Ambiente en Europa, publicado en 1998.

Tomás Mancha Navarro, Rubén Garrido Yserte y Ma. Teresa Gallo Rivera elevan la vista “hacia arriba”, poniendo énfasis en que el desarrollo territorial también tiene una escala supranacional en los estados miembros de la UE. El desarrollo económico regional en los países de la UE es objeto de una política comunitaria propia: la política de cohesión —antes conocida como política regional—, la cual cuenta con un instrumento de financiación específico, el FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional), que promueve con ayudas financieras el desarrollo de las regiones europeas. Los tres autores aportan una visión crítica de la política de cohesión de la UE, tal como anuncia el título del capítulo: “¿Debe ser la política regional una política de la Unión Europea?” Además, analizan el papel que ha jugado la política de cohesión en la UE, una de las manifestaciones más importantes de integración a escala global, cuál ha sido el impacto de su articulación y qué retos ha encarado. Sobre todo ponen de relieve que actualmente las tensiones se manifiestan por dos vías —por una parte, la necesidad de fortalecer el crecimiento, analizar la mejor forma de lograrlo y cuál es el papel que tiene aquí la política de cohesión; por otra, cierta renacionalización de la política regional— para atender así nuevas necesidades en la Unión Europea (política de seguridad, inmigración, etc.) sin aumentos en el presupuesto.

Es preciso señalar que la UE también ha desarrollado iniciativas en el ámbito de la ordenación del territorio. A diferencia de la política de cohesión, en esta materia no existe una política comunitaria regulada por el derecho comunitario, sino que la ordenación del territorio sigue siendo una competencia de los estados miembros. No obstante, la UE ha desarrollado en el marco de la cooperación intergubernamental visiones estratégicas espaciales: la Estrategia Territorial Europea de 1989 y las Agendas Territoriales de la UE de 2007 y 2011. Estas aportan orientaciones para un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE centradas en el desarrollo policéntrico del sistema urbano europeo, la implantación de las redes transeuropeas (transporte, energía, telecomunicaciones) y la gestión del patrimonio natural y cultural, factor clave de la identidad y diversidad de Europa. Para la puesta en práctica de estas orientaciones entra en acción la política de cohesión, ya que las regiones pueden recibir recursos financieros del FEDER en el marco de proyectos de cooperación territorial de carácter transnacional, transfronterizo o interregional. El FEDER también opera a favor de ciudades u otros entes locales para apoyar el desarrollo urbano sostenible, y aquí pueden destacarse las EDUSI (Estrategias para el Desarrollo Urbano Sostenible Integrado), que se implementan en el Horizonte 2014-2020 y dan continuidad a programas anteriores de la UE (por ejemplo, URBAN) destinados al desarrollo urbano.

La segunda parte del libro, dedicada a las experiencias de política regional y ordenación del territorio en México, comienza con el capítulo de José Gasca Zamora, quien esboza un panorama de la evolución que ha tenido el enfoque territorial en la acción pública en México para promover el desarrollo de este país. Ofrece un balance crítico que resalta las continuidades y rupturas que se produjeron durante ya casi cinco décadas en los sucesivos planteamientos de las autoridades político-administrativas a nivel nacional (federación), regional (estados) y local para tomar en cuenta la dimensión territorial en sus políticas.

El autor analiza y valora con “ojo de historiador” las características de diez etapas: 1) las políticas regionales bajo el modelo fordista-keynesiano, 2) la regulación de los asentamientos humanos, 3) el marco institucional de la planeación nacional y las entidades federativas, 4) la crisis del estado y el nuevo marco regulatorio en materia de asentamientos humanos, 5) las políticas territoriales bajo el modelo neoliberal, 6) el resurgimiento de las estrategias de desarrollo regional bajo la alternancia política, 7) el ordenamiento territorial como política de estado, 8) la emergencia del organismo federal de la política territorial, regional y urbana, 9) las iniciativas de reforma del marco institucional de planeación regional y 10) las propuestas de reforma de los asentamientos humanos.

Un rasgo sobresaliente de este capítulo es que Gasca Zamora identifica en cada una de dichas etapas los actores clave: dependencias públicas, personajes de la política, funcionarios de la administración pública, así como



consultores privados y especialistas académicos. De este modo se pone de relieve la impronta que determinados sujetos en el ámbito público gubernamental dejaron en el diseño institucional, así como las perspectivas que subyacen en la conducción de las políticas urbanas, regionales y territoriales. Como acertadamente señala el autor: “las políticas públicas finalmente son reflejo de las experiencias, percepciones, concepciones e imaginarios que arquitectos, ingenieros, urbanistas, planificadores, geógrafos, economistas y políticos fueron recreando a lo largo del tiempo para perfilar el andamiaje institucional y dotar de contenido a las políticas públicas en su vertiente espacial”.

El capítulo culmina con consideraciones sobre los retos de la agenda nacional, en las que se visualizan elementos novedosos de la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial (LGAHOTDU) aprobada en 2016, como el “derecho a la ciudad”, la resiliencia y la sustentabilidad ambiental, la movilidad, el reconocimiento formal de mecanismos de gobernanza de las zonas metropolitanas y los ejercicios de ordenamiento territorial, la puesta en marcha de nuevos instrumentos programáticos de política territorial en distintos horizontes y escalas, así como la incorporación de nuevas figuras para la gobernanza y la gestión urbana y territorial.

Para esta misma ley Adrián Guillermo Aguilar Martínez ofrece un análisis detallado. Comienza su capítulo con una descripción de las profundas transformaciones acontecidas en México en la ocupación del territorio entre 1970 y 2015. En este periodo el proceso de urbanización en el país se expandió a las diversas regiones del país después de mostrar una fuerte aceleración y concentración en las metrópolis más grandes. Esta dinámica territorial tuvo fuertes impactos ambientales —sobre todo, pérdida de cobertura vegetal, presión sobre el agua y otros recursos naturales— y un alto costo social con grandes contingentes de población en condiciones de pobreza.

A continuación el capítulo explica que, como respuesta a las transformaciones señaladas, se elaboró en 1976 la primera Ley de Asentamientos Humanos que estableció las bases de un sistema de planeación territorial en el país. El trabajo destaca el contexto del surgimiento de esta ley y presenta los lineamientos que se han establecido con las actualizaciones a la misma en 1993 y 2016. En cuanto a la LGAHOTDU de 2016, el autor señala entre sus aportaciones positivas los elementos novedosos ya comentados por el autor del anterior capítulo, y critica como parte de sus debilidades y omisiones la ausencia del principio de las ciudades compactas —un claro contraste con la normativa en España y otros países europeos que presta gran atención al modelo de la ciudad compacta— y el hecho de que la nueva ley no menciona ni una sola vez la vivienda digna, ni la prioridad que debe darse a la edificación o mejoramiento de la vivienda de interés social y popular. La conclusión a la que se llega es que todas las leyes representan oportunidades perdidas para ordenar la ocupación del territorio, puesto que desde el inicio presentaron varias debilidades: un fuerte sesgo urbano, la carencia de un enfoque integral

en la ordenación urbana-regional, una fragmentación de la política pública en la ordenación del territorio —al no incorporar los temas ambientales y sociales— y un fuerte contenido retórico de distribución de beneficios que se debilita ante la falta de mecanismos específicos de aplicación a niveles locales.

Ha de tenerse presente que, con su referencia al problema de la pobreza, el autor refleja una clara diferencia de la política de ordenación del territorio en México respecto a España y los demás países europeos. En México la lucha contra la pobreza figura como uno de los grandes temas en la agenda de esta política, lo cual se refleja también en el hecho de que en su momento se procedió a nivel federal a la integración administrativa de los programas para combatir la pobreza y de las políticas en materia de desarrollo urbano y territorial en el mismo órgano (Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL). En Europa, si bien el urbanismo municipal, la ordenación del territorio y el desarrollo regional de las instancias regionales (cc. AA., Länder, regiones, etc.) o nacionales (por ejemplo, en Francia) y las EDUSI de la UE prestan una creciente atención a la dimensión social del desarrollo urbano —pobreza, inmigración, paro, envejecimiento, delincuencia y segregación socio-espacial en las ciudades—, el tema de la pobreza no tiene el mismo peso en la agenda política.

Mario Miguel Carrillo Huerta aporta un análisis y una valoración crítica del desarrollo que ha tenido la política de desarrollo regional (la planeación regional) en México, desde sus inicios hasta la actualidad, así como de las tareas pendientes y retos que determinan hoy su situación. Tras esbozar los antecedentes históricos de la planeación en México, que hasta 1980 estuvieron caracterizados por un corte centralista y un enfoque preponderantemente sectorial que marginó la visión espacial o regional, explica cómo en los primeros años del decenio de 1970 el elemento regional apareció en las preocupaciones del gobierno federal. La aprobación de la Ley de Planeación en 1983 supuso la institucionalización de la planeación como instrumento normativo del sector público; al mismo tiempo, se produjo un proceso de descentralización que revisó y redistribuyó las competencias entre la Federación, las entidades federativas y los municipios en virtud del artículo 115 de la Constitución. En el marco de estas nuevas condiciones empezaron a implantarse entre 1982 y 1988 programas regionales de desarrollo. No obstante, tuvieron un escaso éxito, y fue en el año 2000 cuando otra vez se volvió a dar cierta importancia a la planeación como mecanismo de promoción del desarrollo regional desde el nivel nacional en México.

El capítulo presenta ejemplos concretos de la aplicación de la planeación regional del desarrollo a nivel de microregiones —ámbitos territoriales entre el nivel municipal y estatal: ámbitos subregionales en la terminología española— y a nivel de mesoregiones —ámbitos territoriales que abarcan el territorio de varios Estados, equivalentes en España a macroregiones configuradas por varias cc. AA.—. Para el caso de las microregiones el autor comenta el caso exitoso de Laja-Bajío, una de las seis microregiones creadas para la planeación

regional por la Ley de Planeación del Estado de Guanajuato de 1996. En cuanto a las mesoregiones, establecidas en 2000 por la Oficina de Planeación Estratégica y Desarrollo Regional (OPEDR) de la Presidencia de la República, que agruparon las entidades federativas de México en cinco mesoregiones, señala la metodología y las características de uno de los dos programas mesoregionales de desarrollo que llegaron a prepararse: el Programa de la Mesoregión Centro de México.

A pesar de reconocer el esfuerzo de planeación del desarrollo regional que se ha desplegado desde el ejecutivo federal, el autor constata que no se han obtenido los resultados esperados, ya que los desequilibrios regionales persisten. Por ello, considera que la promoción efectiva del desarrollo regional en México es una tarea pendiente que requiere, por un lado, una aplicación efectiva de los lineamientos de la Política Nacional de Desarrollo Regional 2013-2018 establecidos en 2012, entre los que destacan la implementación de estrategias nacionales y programas regionales que guíen la instrumentación coordinada de políticas públicas y la creación y el fortalecimiento de instrumentos de coordinación, diálogo y concertación entre órdenes de gobierno y sectores. Por otro lado, se hacen necesarias reformas legislativas que propicien una participación más efectiva del ejecutivo federal en la promoción del desarrollo de las diferentes regiones del país, y que el legislativo considere los asuntos del desarrollo regional.

Felipe Torres Torres insiste en la necesidad de realizar una nueva conceptualización del desarrollo regional en México. Partiendo de un repaso de las obras y enfoques de los principales autores que desde el siglo XIX han configurado la generación del conocimiento sobre la cuestión regional en el país, realiza una valoración de la planeación regional en los procesos de desarrollo en México. Constata que, desde la perspectiva del desarrollo, tal planeación ha seguido un proceso temporal y conceptual discontinuo en el sentido de buscar para sus regiones un mejor desempeño económico sostenido y, por ende, un mejor equilibrio territorial del país y de las condiciones de vida de sus habitantes.

En consecuencia, reivindica la necesidad de una nueva agenda para redefinir el desarrollo regional dentro de las políticas públicas, formulando para la misma un conjunto de 21 directrices. Esta agenda debe asumir que el desarrollo regional hoy en día debe ser visto como respuesta a una demanda social que se materialice en políticas públicas, donde se vean reflejados los intereses locales desde una perspectiva de impulso de abajo hacia arriba. Igualmente, las estrategias de desarrollo, por su carácter multiescalar —de lo local a lo global— y por cruzar las delimitaciones político-administrativas existentes, han de operar en espacios de acción que se caractericen por el debate y la cooperación entre los actores regionales y presten atención a los avances tecnológicos y la capacidad de carga de cada región, a fin de asegurar un desarrollo territorial sostenible.

En definitiva, el autor resalta que la nueva agenda ha de poner en movimiento reformas en la concepción y aplicación instrumental del planeamiento del desarrollo regional. Tales reformas deben ser capaces, por un lado, de mejorar las condiciones sociales regionales mediante el fomento de estrategias productivas y comerciales que desarrollen la educación y sustentabilidad ambiental y fortalezcan las identidades; por otro, de superar la debilidad de los procedimientos de evaluación, el desconocimiento de las dinámicas históricas regionales y la ausencia de una perspectiva de sustentabilidad.

El cierre del bloque dedicado a México lo aporta Javier Delgado Macías. Inicia su capítulo con un panorama de los antecedentes y características actuales de la política regional y del ordenamiento territorial impulsados por el gobierno federal para promover el desarrollo nacional y de las entidades federativas. Reafirma los problemas y desencuentros ya detectados por varios autores de los capítulos anteriores: la falta de articulación entre los instrumentos del ordenamiento territorial y del ordenamiento ecológico, la descoordinación interinstitucional y el excesivo énfasis sectorial. Aun así, señala la existencia de acciones exitosas de carácter mesoregional en materia de planeación regional, resultado de los esfuerzos de los niveles estatales de gobierno y, en algunos casos, de consorcios municipales.

Tras ofrecer una pincelada sobre la importancia de la globalización en la organización del espacio regional, las diferentes etapas del ordenamiento territorial en la planeación regional de México y los elementos básicos de la LGAHOTDU, la mayor parte del capítulo analiza cuatro políticas públicas sectoriales que se emprendieron con una orientación territorial. Estas son:

1) la política social con sus programas Progreso, Oportunidades y Prospera, dirigidos a combatir la pobreza, a los que se añadió el programa piloto Territorios Productivos que dio a Prospera un enfoque de política territorial y desarrollo rural;

2) el programa Pueblos Mágicos, que buscaba fomentar el turismo de las zonas interiores del país a través de la valorización del patrimonio histórico y cultural de localidades singulares;

3) la promoción económica en el sur-sureste mexicano a través de incentivos para Zonas Económicas Especiales (ZEE) que por su ubicación geográfica estratégica cuentan con un potencial productivo y logístico, y

4) el Sistema Nacional de Plataformas Logísticas, entendido como un detonador para el desarrollo económico regional de México.

Por último, y por ello no menos importante, se debe señalar que este libro es el fruto de un trabajo en equipo. Así, son muchas las personas a las que hay que agradecer por sus esfuerzos y dedicación en conseguir un resultado que esperamos que sea de utilidad, tanto para la comunidad académica y científica como para las personas involucradas en España y México en las cuestiones del desarrollo territorial en el ámbito de sus responsabilidades en las administraciones públicas o en el ejercicio de la libre profesión.