

# RIDOT

REDE IBERO-AMERICANA DE OBSERVAÇÃO TERRITORIAL

**O desafio do planeamento e observação territorial nos países Ibero-americanos para o século XXI: dinâmicas, processos, experiências e propostas**

## **IV WORKSHOP RIDOT**

**Organização:**

**Margarida Queirós (Coord.)**

**Ana Louro**

**Paulo Maciel**

INSTITUTO DE GEOGRAFIA E ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO  
CENTRO DE ESTUDOS GEOGRÁFICOS  
UNIVERSIDADE DE LISBOA



**CEG**

Centro de Estudos Geográficos



**FCT**

Fundação para a Ciência e a Tecnologia  
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CIÊNCIA

 **Caixa Geral de Depósitos**



**UNCUYO**  
UNIVERSIDAD  
NACIONAL DE CUYO



FACULTAD DE  
FILOSOFÍA Y LETRAS



UNIVERSITAT DE VALÈNCIA

**tidl**

INSTITUTO  
INTERUNIVERSITARIO  
DE DESARROLLO LOCAL

# **RIDOT**

REDE IBERO-AMERICANA DE OBSERVAÇÃO TERRITORIAL

**O desafio do planeamento e  
observação territorial nos  
países Ibero-americanos para o  
século XXI:**

**dinâmicas, processos,  
experiências e propostas**

**El reto de la planificación y  
observación territorial en  
Iberoamérica para el siglo XXI:**

**dinámicas, procesos,  
experiencias y propuestas**

## **Título**

O desafio do planeamento e observação territorial nos países Ibero-americanos para o século XXI: dinâmicas, processos, experiências e propostas | El reto de la planificación y observación territorial en Iberoamérica para el siglo XXI: dinámicas, procesos, experiencias y propuestas

Copyright© 2016

## **Centro de Estudos Geográficos**

Instituto de Geografia e Ordenamento do Território  
Universidade de Lisboa  
Rua Branca Edmée Marques  
1600-276 LISBOA – Portugal

Todos os direitos reservados



**ISBN: 978-972-636-257-9**

Organização:

Margarida Queirós (Coord.)

Ana Louro

Paulo Maciel

Este volume contém os textos revistos pela Comissão Científica propostos ao IV Workshop da RIDOT, em Lisboa, 30 a 3 de outubro de 2015



# RIDOT RED IBEROAMERICANA DE OBSERVACIÓN TERRITORIAL

## IV WORKSHOP | REDE IBEROAMERICANA DE OBSERVAÇÃO TERRITORIAL

---

### COMISSÃO CIENTÍFICA – Rede Iberoamericana de Observação Territorial

**María Elina Gudiño** (Universidad Nacional de Cuyo, Argentina - Coordinadora del Nodo RIDOT Latinoamericano)  
**Joaquín Farinós Dasí** (IIDL de la Universitat de València, España - Coordinador del Nodo RIDOT Ibérico)  
**Roberto González Sousa** (Universidad de La Habana, Cuba)  
**Marcela Virginia Santana** (Universidad Autónoma del Estado de México, México)  
**Ángel Massiris Cabeza** (Grupo GEOT Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Colombia)

---

### COMISSÃO ORGANIZADORA

#### i) Rede Iberoamericana de Observação Territorial

**María Elina Gudiño**

(Universidad Nacional de Cuyo, Argentina - Coordinadora del Nodo RIDOT Latinoamericano)

**Joaquín Farinós Dasí** (IIDL de la Universitat de València, España - Coordinador del Nodo RIDOT Ibérico)

#### ii) Grupo Modelação, Ordenamento e Planeamento Territorial / Centro de Estudos Geográficos, Instituto de Geografia e Ordenamento do Território, Universidade de Lisboa (MOPT/CEG, IGOT – Universidade de Lisboa)

**Margarida Queirós** (Integrante Portuguesa RIDOT - MOPT / CEG, IGOT, Universidade de Lisboa, Portugal)

**Eduarda Marques da Costa** (Coordinadora Núcleo MOPT / CEG, IGOT, Universidade de Lisboa, Portugal)

#### iii) Apoio Logístico

**Ana Louro** (Estudiante de Doctorado, MOPT/CEG, IGOT Universidade de Lisboa, Portugal)

**Paulo Maciel** (Estudiante de Master, MOPT/CEG, IGOT Universidade de Lisboa, Portugal)

**Serviços Técnico-Administrativos CEG** (Centro de Estudos Geográficos, Universidade de Lisboa, Portugal)

#### iv) Apoio Institucional

**Instituto de Geografia e Ordenamento do Território da Universidade de Lisboa** (IGOT UL)

**Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa** (CEG UL)

**Fundação para a Ciência e Tecnologia** (FCT)

**Caixa Geral de Depósitos** (CGD)

---



# Índice

## **NOTA DE ABERTURA | 13**

Margarida Queirós

## **EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN AMÉRICA LATINA ¿ILUSIÓN O REALIDAD? DESAFÍOS PARA EL SIGLO XXI| 17**

María Elina Gudiño

---

## **CAPÍTULO 1 | 37**

### **Padrões de evolução e dinâmicas territoriais no espaço Ibero-americano: comparação e lições aprendidas**

Evolución de pautas y dinámicas territoriales en Iberoamérica: comparación y lecciones aprendidas

### **LECTURA DE TENDENCIAS, EFECTOS Y PAUTAS DEL DESARROLLO DE LOS SISTEMAS BRT EN METRÓPOLIS LATINOAMERICANAS | 39**

Luis Miguel Valenzuela Montes  
José Alfonso Gálvez Salinas  
Francisco Guerrero Contreras

### **DA OPULÊNCIA À DECADÊNCIA: CORUMBÁ (MS) E AS METAMORFOSES NAS POLÍTICAS BRASILEIRAS DE ORDENAMENTO TERRITORIAL E SEUS IMPACTOS NA REGIÃO DE FRONTEIRA BRASIL-BOLÍVIA | 51**

Elisa Pinheiro de Freitas  
Márcia da Silva

### **CONTROL TERRITORIAL ¿RECURSO PARA LA DOMINACIÓN O PARA EL DESARROLLO? REFLEXIÓN TEÓRICA DESDE LA PERSPECTIVA DE LA GEOGRAFÍA POLÍTICA | 61**

María Andreína Salas-Bourgoin

### **TERRITORIO, TERRITORIALIDADES Y LA ACTUALIZACIÓN DEL MODELO DE DESARROLLO ECONÓMICO EN LA REPÚBLICA DE CUBA: PRINCIPALES DESAFÍOS SOCIO TERRITORIALES | 69**

Roberto González Sousa

---

## **CAPÍTULO 2 | 81**

### **Experiências de relacionamento entre especialistas e políticos no planeamento e gestão territorial**

Experiencias de relación entre expertos y políticos en materia de planificación y gestión territorial

### **UN INTENTO DE LLEVAR RAZONABILIDAD A LA GESTIÓN DE LA POLÍTICA TERRITORIAL. PLAN PROVINCIAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LA PROVINCIA DE MENDOZA, ARGENTINA**

Andrea Juliana Lara

### **ESTUDIOS INSTRUMENTALES PARA LAS PROPUESTAS DE MOVILIDAD SOSTENIBLE | 97 EN LOS ESPACIOS METROPOLITANOS: EL CASO DE ZARAGOZA (ESPAÑA)**

Jorge Elía García  
Juan Ortiz Taboada  
Carlos López Escolano  
Aldo Arranz López  
Sergio Valdivielso Pardos  
Angel Pueyo Campos

### **EL CONCEPTO DE INFRAESTRUCTURA VERDE Y SU POTENCIAL APLICACIÓN | 107 A LOS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN TERRITORIAL DE ESCALA**

José María Fera Toribio  
Jesús Santiago Ramos

### **EXPERIENCIAS DE VINCULACIÓN DEL CUERPO ACADÉMICO DE GEOGRAFÍA Y | 119 GEOMÁTICA DE LA UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO, MÉXICO**

Lourdes Castillo Villanueva  
David Velázquez Torres  
Bonnie Campos Cámara

### **GESTION AMBIENTAL DEL TERRITORIO: AVANCES Y RETROCESOS EN LA | 129 PARTICIPACIÓN Y CAPACIDADES INSTITUCIONALES EN CAMPECHE, MÉXICO**

María Esther Ayala-Arcipreste  
Ricardo Isaac-Márquez  
Marco Antonio Arteaga-Aguilar  
Angélica Patricia Isaac-Márquez  
María Consuelo Sánchez-González

### **POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO TERRITORIAL: UM OLHAR SOBRE | 137 O COMPLEXO PORTUÁRIO DE SUAPE – BRASIL**

Rita Alcântara Domingues

### **LOS OBSERVATORIOS TERRITORIALES COMO INSTRUMENTOS DE EVALUACIÓN | 147 Y GESTIÓN DE PLANES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN ESPAÑA**

Sergio Segura Calero  
Belén Pedregal Mateos



---

## **CAPÍTULO 3 | 161**

### **Iniciativas e processos de planeamento territorial, governança e governabilidade**

Iniciativas y procesos de planificación territorial, gobernanza y gobernabilidad

#### **O CADASTRO PREDIAL MULTIFUNCIONAL EM PORTUGAL – ESTADO DA ARTE | 163**

Ana Cristina Bordalo

#### **TERRITORIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS DE IGUALDADE DE GÉNERO: DAS ORIENTAÇÕES DE POLÍTICA NACIONAL À INTERVENÇÃO MUNICIPAL EM PORTUGAL | 175**

Margarida Queirós  
Marina Birrento

#### **ANÁLISIS CRÍTICO AL PLAN DE ACCIÓN PARA EL GOBIERNO ABIERTO EN COLOMBIA: RETOS PARA LA GOBERNANZA | 189**

Diana Ximena Tutistar-Rosero  
Pablo Pinazo-Dallenbach

#### **NUEVAS FORMAS DE GOBERNANZA EN EL ESPACIO PÚBLICO DE LA CIUDAD. EL CASO VALENCIANO | 199**

Joaquín Farinós Dasí  
Pilar Lloret Gual

#### **EXPERIENCIAS DE GOBERNANZA Y PLANIFICACIÓN A NIVEL DE COMUNIDAD VALENCIANA; VÍNCULOS ENTRE ECONOMÍA Y TERRITORIO: EL CASO DE LAS ACTUACIONES TERRITORIALES ESTRATÉGICAS | 213**

María José García Jiménez  
Joaquín Farinós Dasí

#### **A NOVA VIDA DO CENTRO DA CIDADE DO PORTO: METODOLOGIAS DE ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO | 227**

Pedro Chamusca  
José Rio Fernandes

#### **BREVE HISTÓRIA DE UMA PESQUISA EM GEOGRAFIA E GÊNERO: AVANÇOS TÉCNICOS E RETOCESSOS SOCIAIS NA LAVOURA CANAVIEIRA PAULISTA – SÃO PAULO - BRASIL | 235**

Rosa Ester Rossini

---

## **CAPÍTULO 4 | 245**

### **Gestão de informação territorial**

Gestión de la información territorial

#### **MONOTORIZAÇÃO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS – O PAPEL DAS FERRAMENTAS DE SUPORTE AOS SISTEMAS ESPACIAIS DE APOIO À DECISÃO APLICADAS AO CASO PORTUGUÊS | 247**

Eduarda Marques da Costa  
Nuno Marques da Costa  
Patrícia Abrantes  
Ana Louro

#### **EL IMPACTO DE LA INFORMACIÓN TERRITORIAL EN LA GESTIÓN MUNICIPAL. CASO ZONA METROPOLITANA TOLUCA, MÉXICO | 259**

Rosales Estrada Elsa Mireya  
Santana Juárez Marcela Virginia  
Manzano Solís Luis Ricardo  
Serrano Barquín Rebeca Angélica

#### **PROPOSTA DE UMA METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO PATRIMÓNIO CULTURAL ARQUITETÓNICO: O CENTRO HISTÓRICO DO PORTO E O CASO DO IMPOSTO MUNICIPAL SOBRE IMÓVEIS (IMI) | 267**

Francine Morales Tavares Ribeiro  
Sidney Gonçalves Vieira  
José Alberto Rio Fernandes

#### **GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN TERRITORIAL DE SALUD: MÉXICO | 277**

Marcela Virginia Santana Juárez  
Giovanna Santana Castañeda  
Georgina Sierra Domínguez  
Agustín Olmos Cruz  
Alfredo Estrada Ramírez  
Luis Ricardo Manzano Solís

#### **MODELAÇÃO DE ESPAÇOS INTERIORES. AS GEOTECNOLOGIAS NA ANÁLISE DOS COMPORTAMENTOS DOS CONSUMIDORES EM CENTROS COMERCIAIS | 289**

André Silvestre  
Paulo Morgado

#### **HERRAMIENTAS CARTOGRÁFICAS PARA LAS ACTUACIONES DE REHABILITACIÓN, REGENERACIÓN Y RENOVACIÓN URBANA | 305**

Raúl Postigo Vidal  
María Zúñiga Antón  
Ángel Pueyo Campos  
María Sebastián López

**HERRAMIENTAS DE ACCESSIBILIDAD VIARIA Y POTENCIALES DE POBLACIÓN PARA LA VALORACIÓN DE CAMBIOS TERRITORIALES: SU APLICACIÓN EN LA ESPAÑA PENINSULAR** | 319

Carlos López Escolano  
Ángel Pueyo Campos  
María Luz Hernández Navarro

---

**WORKSHOP DOUTORAL** | 333

**Taller Doctoral** | COMENTÁRIO | Elisa Pinheiro de Freitas

**CONTRIBUTO DA GESTÃO E PLANEAMENTO DA MOBILIDADE URBANA PARA A CONSTRUÇÃO DE UMA CIDADE SAUDÁVEL – PONTO DE SITUAÇÃO** | 337

Ana Louro

**OS TERRITÓRIOS LITERÁRIOS URBANOS EM AQUILINO RIBEIRO. UMA GEOGRAFIA EMOCIONAL VIVIDA E RECRIADA NAS CIDADES DE LISBOA E PARIS, NO PRINCÍPIO DO SÉCULO XX** | 339

Aquilino Machado

**VALORACIÓN DE LAS INFRAESTRUCTURAS DE COMUNICACIÓN DE LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES: 1960-2024. UTILIZACIÓN DE LAS HERRAMIENTAS DE ACCESSIBILIDAD PARA LA DETERMINACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE EQUILIBRIO Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL** | 343

Carlos López Escolano

**BUENAS PRÁCTICAS DE GOBERNANZA: RETOS PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL Y LOCAL EN UN ESCENARIO DE POSTCONFLICTO EN COLOMBIA** | 345

Diana Ximena Tutistar Rosero

**DINÁMICAS TERRITORIAIS E REDE URBANA DO RIO GRANDE DO NORTE/BRASIL** | 347

Edseisy Silva Barbalho Tavares

**PRODUÇÃO DO ESPAÇO E AS DINÂMICAS FUNDIÁRIAS: VAZIOS URBANOS E A ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA EM NATAL** | 349

Eugênio Ribeiro Silva

**TERRITORIALIDAD Y GOBERNABILIDAD PARA LA GESTIÓN LOCAL DE LA ORDENACIÓN Y DESARROLLO DEL TERRITORIO EN VENEZUELA** | 351

Junnyluz Méndez Sánchez

**ALGODÃO COLORIDO ORGÂNICO NO SEMIÁRIDO BRASILEIRO: PESQUISA E INOVAÇÃO** | 353

Lúcia Ferreira Lirbório

REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA, ESPECIALIZAÇÃO E INOVAÇÃO COMO MOTORES DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO MUNICÍPIO DE TOLEDO, ESTADO DO PARANÁ, BRASIL | **355**  
Lucir Reinaldo Alves

INTEGRAÇÃO DE CARTOGRAFIA DE RISCO NAS PRÁTICAS DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO - OS SISTEMAS DE APOIO À DECISÃO ESPACIAL NA AVALIAÇÃO E DECISÃO EM CONTEXTOS DE USO CONCORRENTE DO SOLO | **357**  
Nelson Mileu

DINÂMICAS REGIONAIS E POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL – UM OLHAR CRUZADO SOBRE A UNIÃO EUROPEIA E O BRASIL DESDE O INÍCIO DA CRISE | **359**  
Paulo Miguel Madeira

ANÁLISIS GEODEMOGRÁFICO A GRAN ESCALA MEDIANTE HERRAMIENTAS CARTOGRÁFICAS PARA LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA URBANA: APLICACIÓN A LA CIUDAD DE ZARAGOZA | **363**  
Raúl Postigo Vidal

A REFORMA POLÍTICA-ADMINISTRATIVA LOCAL EM TIMOR-LESTE, ENQUANTO PROCESSO DE (RE)TERRITORIALIZAÇÃO | **365**  
Valentim Ximenes

# Nota de abertura

Margarida Queirós

O presente livro resulta de um esforço coletivo, em particular dos trabalhos apresentados ao IV Workshop da Rede Iberoamericana de Observação Territorial (RIDOT) que decorreu em Lisboa, entre 30 de setembro e 3 de outubro de 2015, nas instalações do Instituto de Geografia e Ordenamento do Território da Universidade de Lisboa. Neste encontro estiveram reunidos diversos académicos de centros de investigação e departamentos de diversas universidades da Península Ibérica e da América Latina que se encontram ligados ao ensino, pesquisa e/ou consultoria no domínio do ordenamento do território.

A RIDOT foi constituída em Mendoza, Argentina, durante uma reunião das equipas participantes de uma ação Complementar intitulada “Observatório latino-americano de desenvolvimento sustentável: em direção a uma proposta de construção”, apresentada ao Programa de Cooperação Interuniversitário e Investigação Científica entre Espanha e Iberoamérica da AECID e organizada pelo Instituto de Cartografia, Investigação e Formação para o Ordenamento Territorial (CIFOT) da Universidade Nacional de Cuyo, Argentina, em colaboração com o Instituto de Ciências Ambientais (ICA). Na referida reunião, os participantes declararam a constituição da RIDOT, Rede IberoAmericana de Observação Territorial, cujos objetivos se centram:

- no desenvolvimento de projetos de investigação através da rede;
- na formação universitária;
- na edição e publicação de materiais gerados pela rede;
- na criação de um sistema de indicadores e de metodologias de avaliação de políticas territoriais e/ou com impacto territorial;
- na ampla difusão do conhecimento gerado.

Até 2013 os Coordenadores da rede foram Joaquím Farinós Dasí, do Depto. de Geografia da Universidade de Valência, responsável pelo nó Ibérico, e Angel Massiris Cabeza, do Depto. de Geografia da Universidade Pedagógica e Tecnológica da Colombia, coordenador do nó da América Latina. Em outubro de 2013, após a III Reunião da RIDOT, o coordenador do nó da América Latina seria substituído por María Elina Gudiño, do CIFOT, Faculdade de Filosofia e Letras, da Universidade Nacional de Cuyo, Argentina. E em 2015, após a IV reunião da RIDOT, o Professor Farinós seria substituído pelo Prof. Angel Puyeo, do GEOT, Universidade de Zaragoza, Espanha.

Até setembro de 2015 as Universidades representadas na rede eram as seguintes (na quarta assembleia da RIDOT, que teve lugar dia 3 de outubro de 2015 no IGOT, foi proposta e

aprovada a adesão de novos centros de investigação das Universidades do Porto, Portugal, Universidade de São Paulo, Brasil e da Universidade de Cuenca, Equador):

- Universidade Autónoma do Estado do México
- Universidade dos Andes, Venezuela
- Universidade de San Luis Potosí, México
- Universidade de Quintana Roo, Mexico
- Universidade de Valencia, Espanha
- Universidade de Havana, Cuba
- Universidade de Zaragoza, Espanha
- Universidade de Lisboa, Portugal
- Universidade do Rosario, Colombia
- Universidade de Sevilla, Espanha
- Universidade Autónoma de Campeche, México
- Universidade Nacional de Cuyo, Argentina
- Universidade Nacional Autónoma de México, México
- Universidade Pedagógica e Tecnológica de Colombia
- Universidade de San Juan, Argentina

O IV Workshop da RIDOT que “estreu” o novo edifício do IGOT da Universidade de Lisboa pautou-se ainda pela introdução de duas novas modalidades relativamente aos encontros anteriores:

1) workshops doutorais para jovens investigadores em processo de elaboração de teses de doutoramento para apresentação dos seus progressos a investigadores, professores e colegas com ampla experiência profissional, para trocar ideias e receber sugestões. Esta atividade foi coordenada pelos Professores convidados e/ou membros da rede: Joaquin Farinós (Univ. Valencia, España), Roberto González Sousa (Univ. La Habana, Cuba), Rosa Ester Rossini (Univ São Paulo, Brasil), José A. Rio Fernandes (Univ. Porto, Portugal), Margarida Queirós (Univ. Lisboa, Portugal), Paulo Morgado (Univ. Lisboa, Portugal);

2) uma comunicação gravada e apresentada sob a forma de video por María Andreina Salas-Bourgoin (Instituto de Geografia e Conservação dos Recursos Naturais, Universidade dos Andes, Mérida, Venezuela), ultrapassando as diferenças de horário entre a Europa e o continente Americano, abrindo assim a possibilidade de futuras participações de muitos dos membros da rede que não podem estar fisicamente presentes nos Workshops.

O encontro iniciou-se dia 30 de setembro da parte da manhã com os workshops doutorais e teve início formal da parte da tarde. Na sessão de abertura, o evento contou com a presença do Magnífico Reitor da Universidade de Lisboa, António da Cruz Serra, da Presidente do IGOT, Lucinda Fonseca e do Diretor do CEG, Mário Vale. Os trabalhos desenvolvidos pelos investigadores da rede decorreram durante os dias 1 e 2 de outubro e no dia 3 decorreu a IV Assembleia dos membros da RIDOT, tendo sido decidido que o V Workshop da RIDOT terá lugar na Argentina.

As conferências inaugurais foram proferidas por João Ferrão (Investigador do Instituto de Ciências Sociais, da Univ. de Lisboa), com o título *Portugal no contexto Europeu: desafios do século XXI para o ordenamento do território* e María Elina Gudiño (Coordenadora do nó da América Latina da RIDOT, Univ. Nacional de Cuyo, Argentina), com o título *Ordenamiento Territorial en América Latina, ¿ilusión o realidad? Desafíos para el Siglo XXI*, que se publica neste livro.



Conferências inaugurais do IV Workshop da RIDOT, 30 de setembro

Muitos contribuíram para que o evento se pudesse realizar com sucesso, desde a Presidência do IGOT (Lucinda Fonseca e José Luis Zêzere), que apoiou sem reservas e desde o início a nossa candidatura e realização do IV Workshop da RIDOT, ao Diretor do CEG (Mário Vale), aos colegas do Grupo de Investigação MOPT e à sua Coordenadora (Eduarda Marques da Costa). Sou devedora ainda de um agradecimento especial à Susana Siborro que tratou de todos os assuntos relativos ao alojamento e bem-estar dos membros da rede, aos muitos estudantes do 1º ciclo que desempenharam diversas tarefas de apoio durante o evento, bem como aos jovens investigadores e bolseiros do CEG, o Paulo Maciel, Ana Louro, Júlia Guerreiro e Fábio Rodrigues, que deram um inestimável apoio logístico às diversas fases (antes, durante e depois) do evento.

Manifesto ainda agradecimento aos colegas e amigos que coordenaram os eixos temáticos e as respectivas sessões de trabalho, Roberto González Sousa (Universidad de la Habana),

Angel Pueyo Campos (Universidad de Zaragoza), Sergio Segura Calero (Universidad de Sevilla) e Marcela Virginia Santana Juárez (Universidad Autónoma del Estado de Mexico) e que com o seu habitual espírito de missão, contribuíram para que os debates fossem ativamente participados. Agradeço ainda à Elisa Freitas que foi relatora dos workshops doutorais, e naturalmente aos palestrantes e público em geral que partilharam os seus conhecimentos durante os dias de trabalho.

Deixo por fim o meu reconhecimento a Rosa Ester Rossini que veio desde São Paulo para nos apoiar no evento e muito em especial no workshop doutoral, bem como a José Alberto Rio Fernandes que aceitou também esta tarefa sem reservas, ao João Ferrão que nos honra sempre com a sua presença nos momentos importantes da vida académica do IGOT, e naturalmente, ao colega e amigo, o Joaquín Farinós, coordenador até à data do nó Ibérico da RIDOT que, desde que o conheço, apoiou incondicionalmente em todas as minhas iniciativas e tem sido um pilar fundamental no desenvolvimento da RIDOT, sobretudo na representação Ibérica.

As investigações e debates decorrentes do IV Workshop da RIDOT possibilitaram não apenas um estreitamento de laços entre os presentes, mas também um aprofundamento da investigação realizada nos diversos centros de investigação e universidades da rede, bem como a definição de temas relevantes para o ordenamento do território a debater no futuro.

A realização do IV Workshop da RIDOT foi ainda uma oportunidade para o diálogo entre todos/as que lutam no seu dia a dia pelo reconhecimento do Ordenamento do Território, fundamental para a promoção da qualidade de vida, enquanto responsabilidade da administração pública para a qual as universidades, nas mais diversas configurações e conteúdos, contribuem com o conhecimento gerado.

Apesar das diferenças entre as realidades da América Latina e da Europa do Sul, há comunalidades e lições aprendidas que valem a pena debater. Durante os três dias de trabalho foi possível trocar experiências, conhecer boas práticas e iniciativas inovadoras, discutir conceitos e refletir sobre o presente e o futuro do Ordenamento do Território, num quadro de crise financeira, de perspetivas de um crescimento económico lento e das crescentes tensões entre os interesses públicos e privados. Perante estas condições, o Ordenamento do Território é convocado para assegurar a qualidade de vida das pessoas, a colocar o enfoque nos processos que envolvem ativamente as populações, na capacidade de medir e avaliar os resultados do sistema e dos instrumentos de ordenamento do território, em assegurar melhores serviços, mais proteção social e ambiental e refletir sobre as áreas onde serão necessárias reformas.

Espero reencontrar todas/os no V Workshop da RIDOT que terá lugar em Mendoza, Argentina, em outubro de 2017, onde retomaremos os debates que têm sustentado a RIDOT.

Lisboa, junho de 2016  
Margarida Queirós



# EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN AMÉRICA LATINA ¿ILUSIÓN O REALIDAD? DESAFÍOS PARA EL SIGLO XXI

María Elina Gudiño <sup>a</sup>

## INTRODUCCIÓN

Las crisis económicas-financieras producidas a lo largo de la historia han sido momentos que han llevado a profundas reflexiones, replanteos y estrategias para superarlas y este es el desafío que hoy debemos asumir. Las señales de quiebra del modelo del nuevo capitalismo financiero, que sustituye al anterior “capitalismo productivo”, así como las limitaciones a la acción política, hacen imperativa una importante renovación de los presupuestos teóricos y metodológicos de la planificación debido a que si bien en las décadas de los años '70 y '80 prevalecen ideas y medidas provenientes de la social-democracia keynesiana y del neoliberalismo, en esta última etapa, no se vislumbra un paradigma alternativo.

América Latina, no escapa a los efectos de la recesión económica mundial, el fin de la burbuja inmobiliaria mundial, el redespigamiento del capital y la reinención de estrategias empresariales. La integración a la economía internacional provoca cambios en el comercio y los patrones de inversión. Se movilizan mayores volúmenes de mercancías y se invierte en la explotación de los abundantes recursos naturales de la región. En consecuencia, la consigna fue rediseñar la organización geográfica para facilitar el flujo de bienes. La conexión Atlántico-Pacífico sigue siendo cada vez más demandada y se buscan nuevos pasos como alternativas en el Cono Sur. Los nuevos proyectos viales refuerzan la conectividad entre ciudades que se encuentran dentro de las redes de la economía mundial, pero no todos los territorios son de interés de la inversión directa extranjera (IDE) y solo se producen transformaciones de magnitud en aquellos que sí lo son.

Estos fenómenos repercuten fuertemente en las ciudades, las que lejos de ofrecer condiciones y oportunidades equitativas a sus habitantes, producen mayores niveles de concentración de renta y de poder, aumento de la pobreza y la exclusión, mayor deterioro ambiental y aceleración de los procesos de urbanización, como también privatización de bienes comunes y del espacio público. Mientras tanto, las mayores superficies destinadas a la producción de commodity, principal componente del PBI en el continente, se despueblan y es la empresa transnacional, muchas veces asociada a capitales regionales, la que emplea estrategias que llevan a una mayor concentración económica con la consecuente desaparición de pequeños y medianos productores.

---

<sup>a</sup> Dra. en Geografía, Investigadora CONICET, Instituto CIFOT, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina .marilyngudino@yahoo.com.ar

Con respecto a esta realidad, los estudios de la Red de Investigadores Iberoamericanos sobre Globalización y Territorio (RII) a lo largo de 20 años, permiten concluir que no se puede establecer un patrón único o un modelo latinoamericano sobre las dinámicas generadas por la globalización. Lo cierto es que las transformaciones territoriales producidas son importantes porque han acentuado los desequilibrios territoriales, las inequidades y el deterioro ambiental debido al comportamiento errático de la empresa transnacional que centra su atención en los recursos naturales.

El poder económico es cada vez más fuerte mientras que los Estados son cada vez más dependiente de este poder y las transformaciones producidas son fiel reflejo de la ausencia del Estado y presencia de actores con intereses contradictorios, pero también, de la falta de planificación o el fracaso de la misma.

El empeoramiento de la situación en las últimas décadas lleva a centrar nuevamente la atención en el Estado y la planificación ante la necesidad de optimizar recursos y tener que afrontar nuevos ajustes presupuestarios y aumentar las demandas por trabajo y servicios sociales. Resulta imperioso promover un cambio y adelantarse a los hechos para tener un mayor control sobre los mismos. Pero se es consciente que estos cambios no pueden darse bajo paradigmas ya perimidos, métodos probados que no tuvieron éxito y formas de gestión que no respondieron a las demandas planteadas.

Desde fines de los noventa la mirada está puesta en el Ordenamiento Territorial, en adelante OT. Si bien se ha avanzado todavía falta mucho por hacer. Se siguen aplicando viejas recetas, muchas veces con nuevos nombres, pero lo cierto es que no se logra responder a los problemas actuales, a pesar de la renovación conceptual y metodológica de que ha sido objeto y de los avances teóricos y normativos producidos.

El propósito es reflexionar entonces sobre la realidad que nos toca vivir y las experiencias de planificación desarrolladas en distintos países para poder definir estrategias que permitan consolidar los procesos de OT en América Latina.

## **LOS AVANCES EN LA PLANIFICACIÓN LATINOAMERICANA**

Los grandes cambios producidos a escala continental responden a un mismo patrón de comportamiento a escala planetaria pero el fenómeno de concentración-dispersión no es el mismo en América Latina que en el Norte, como tampoco sus potencialidades o la estructura social, económica y política. Si bien comparten una historia común, la cultura e identidad resultante son distintas.

Tal como lo señalara en su momento Osvaldo Sunkel<sup>1</sup> al definir el modelo centro-periferia, se trata de dos caras de una misma moneda, por lo que un modelo es funcional o dependiente del otro. No siempre ocurren las mismas cosas y al mismo tiempo, en el Norte que en el Sur, pero lo cierto es que lo que ocurre en el Norte luego ocurrirá en el Sur. Cuando en el Norte se protegen las economías, en el Sur se dejan libradas al mercado y viceversa. Lo mismo sucede en relación a la planificación.

Las propuestas de planificación siempre han tenido su origen en el Norte y se replican, aunque con un desfase de tiempo en América Latina y son los organismos multinacionales como Naciones Unidas, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, incluso las

grandes ONG's y nosotros desde las universidades, quienes contribuimos a imponer la moda y terminamos agravando los problemas.

El mensaje de estos organismos supranacionales, la movilización de grupos sociales y organizaciones no gubernamentales que se sustenta en los preconceptos de dichos mensajes, la necesidad de financiamiento por parte de los gobiernos y, estrechamente ligado a esto, la producción académica y científica, inciden de manera muy significativa en el diseño de políticas públicas.

Las fuerzas exógenas han sido y siguen siendo las que priman en la organización política, económica y social de América Latina generando territorios altamente dependientes o deprimidos, lo que manifiesta incapacidad para solucionar problemas y para planificar debido a que se adoptan "modelos" aplicables a distintas realidades, sin tener en cuenta las verdaderas demandas del sistema social o los recursos humanos comprometidos, situación que resulta un freno para el desarrollo.

Los tipos de planificación y políticas aplicadas, señalan éxitos y fracasos y son importantes considerar para poder entender el motivo por el cual la mirada está puesta actualmente en el Ordenamiento Territorial.

La Conferencia realizada en Punta del Este en 1961 y la creación de la Alianza para el Progreso son hitos fundamentales del proceso de adopción de la planificación en América Latina. Un tipo de planificación normativa que estuvo muy ligada a la planificación económica, ortodoxia neoclásica que pone el acento en técnicas de programación económica que las hace extensivas a otros sectores sociales. Se crean organismos de planificación y se elaboran planes nacionales de desarrollo conforme a los paradigmas teóricos prevalecientes y a los momentos políticos que se viven. Solo planifica el Estado y para ello se conforman sistemas de información estadística que en muchos países perduran a través del tiempo, a pesar de no responder a las exigencias actuales.

Muy ligada a esta concepción surge la planificación urbana como modalidad tecnocrática, revestida de neutralidad, cuyos antecedentes se vinculan con el urbanismo en un contexto fordista-keynesiano.

A medida que pasa el tiempo se reconoce la ineficiencia de los instrumentos de planeación física y en la década de los '70, plena época en la que domina la ortodoxia liberal desarrollista, se plantea una perspectiva más regional de los estudios urbanos metropolitanos y se desglosan los planes nacionales (sectoriales) en programas y proyectos separados y coordinados transmitiendo las directrices de desarrollo nacional a cada localidad o nivel municipal "planificado desde arriba".

En este contexto Argentina, en la Provincia de Buenos Aires promulga en el año 1977 la ley sobre ordenamiento territorial y usos del suelo, con fuerte énfasis urbanístico. En Cuba, desde 1978, el Ordenamiento Territorial se lo asocia a la planificación física y el urbanismo. En Colombia la planificación de los usos del suelo urbano se adopta legalmente en 1979. En Chile, la ordenación del territorio también ha estado ligada desde sus orígenes al urbanismo siendo sus principales soportes la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) y la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OUGC) <sup>2</sup>.

Lo cierto es que las acciones de intervención de la planificación urbana y regional aplicada durante más de cuatro décadas no logran grandes éxitos. Los diagnósticos son parciales e

incompletos, no se considera las interrelaciones y flujos existentes entre lo urbano y regional ni el juego de poderes intervinientes, por lo que las propuestas no son efectivas.

La crisis de los '80 provocada por un aumento de la deuda externa, el estancamiento e inflación señala el fin del Estado de Bienestar. Al pasar de una Economía del Bienestar a una Economía de Mercado, cambia la forma de actuación del Estado, acompaña el proceso, flexibiliza las legislaciones vigentes, pretende manejarse con las mismas reglas de juego del mercado y con instrumentos de planificación empresarial.

En esa época llega a los países latinoamericanos el enfoque del ecodesarrollo, pero tiene una vida muy corta, pues rápidamente es absorbido por el concepto de desarrollo sustentable impulsado a partir del Informe Brundtland "Acción para un Futuro Común" en 1987. La visión neoliberal que prevalece es la de la Planificación Estratégica, pero tampoco da los resultados esperados. Las oficinas de planificación son relegadas a un segundo lugar, en sintonía con el mercado y la necesidad de marketing pasan a adquirir importancia las oficinas de desarrollo económico y es el mercado el que define los destinos de la ciudad, por lo que las zonificaciones de usos del suelo no son respetadas y los controles sobre la aplicación de reglamentación son muy débiles y a veces inexistentes.

En esos años, algunos planes estratégicos tienen éxito, tal es el caso de Curitiba, Brasil a semejanza del Plan Estratégico de Barcelona como hito emblemático. Sin embargo la mayoría fracasan y solo quedan hermosos planes impresos en libros sin ser aplicados en la práctica debido a que no produjeron cambios estructurales relevantes en el territorio y las políticas implementadas no lograron atenuar los problemas territoriales.

A partir de los años noventa y motivados por la renovación conceptual y metodológica en el OT producida en Europa se inicia la elaboración de planes de ordenamiento sustentados en nuevas regulaciones jurídicas. Se propone al OT como una de las bases para la construcción de una estrategia de desarrollo sustentable <sup>3</sup> y la mayoría de países intensifican sus políticas ambientales a partir de la aprobación de leyes ambientales y la creación de ministerios e instituciones encargadas de la gestión ambiental. Países como Bolivia, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua y República Dominicana, conciben al OT solo como un instrumento de gestión ambiental frente a la necesidad de preservar, conservar y/o recuperar el patrimonio natural e histórico-cultural.

La crisis mundial producida a principios del Siglo XXI plantea la necesidad de replantear paradigmas, teorías y metodologías que permitan entender lo que pasa y actuar conforme a ello. En este contexto, el OT como forma de planificación debe asumir un cambio sustancial, pasar de un ordenamiento tradicional voluntarista, dirigido, centralizado desde el Estado hacia uno coordinado, concertado entre distintos actores, aun cuando sea el Estado el que lidere el proceso.

El desafío es paliar los defectos estructurales existentes en el sistema normativo e institucional que impiden racionalizar el proceso de decisiones y acciones requeridas para planificar, como también para hacer frente a las fuerzas de poder que pugnan para que nada cambie o que proponen transformaciones que pueden afectar el bien común.

## **POLÍTICA Y GESTIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

Los niveles jurisdiccionales, la forma de administración y competencias <sup>4</sup> son los aspectos más importantes a considerar en la planificación del territorio. Dichos componentes están contenidos en la carta magna o constitución de cada país y difieren según se trate de un Estado unitario o federal.

Con el propósito de profundizar en ellos, se selecciona el caso de la Constitución de Ecuador, como Estado unitario, el de Argentina, como Estado federal y se agrega el de Bolivia por definir un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, único en América Latina.

Un ejemplo de Estado unitario es el Ecuador, país que promulga una nueva Constitución Política en el año 2008. En ella se menciona que el “Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada.

Su organización territorial es definida en el título XI, cap.1, art.224 y se establece que el territorio del Ecuador es indivisible para la administración del Estado y la representación política pero aclara que existirán provincias, cantones y parroquias, circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas.

La Constitución muestra un avance al impulsar la descentralización y la desconcentración (art 225), como también es destacable la participación ciudadana, pero especialmente lo es la propuesta de un nuevo paradigma, el del “buen vivir”, como también en la determinación de competencias y autonomías.

Con respecto a las competencias, en el art.226 menciona que las que corresponden al gobierno central podrán descentralizarse, es decir que, excepto se determine expresamente la voluntad de descentralizar o delegar poder hacia niveles jurisdiccionales menores al Gobierno Central, la autonomía o facultad de las distintas entidades territoriales para gobernarse depende de la decisión del Gobierno Central. No deja margen de libertad a los otros niveles jurisdiccionales, especialmente la provincia y no están claras las competencias y atribuciones delegadas, lo que presenta un obstáculo para la aplicación del OT y puede hacer fracasar los planes.

Un caso especial es el de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, la más reciente al ser promulgada en el año 2009, adopta una nueva forma de organización territorial rescatando y valorizando la cultura y la filosofía de vida de los pueblos originarios. Constituye un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías (art. 1, CN).

El rediseño y reestructuración del Estado Plurinacional se realiza a partir de la creación e implementación de una nueva institucionalidad, con nuevas normativas, formas de gestión pública y control social.

Bolivia se organiza territorialmente en departamentos, provincias, municipios y territorios indígenas originarios <sup>5</sup> y de manera inédita instaura nuevos niveles de autonomías para cada una de estas jurisdicciones conforme a la Ley Marco de autonomías y descentralización aprobada en el año 2010 (Ley N° 031/10).

Si bien en el art. 18 incorpora como espacios de planificación y gestión las regiones, entre ellas las metropolitanas y los distritos municipales como espacios desconcentrados, el art. 94 se

dedica al Ordenamiento Territorial definiendo las competencias exclusivas de cada entidad territorial en forma coordinada. Sin embargo llama la atención que se considere separado la planificación regional y de distritos municipales como también que se defina el alcance de sus competencias como un sector más de los considerados, al igual que lo referente a la gestión de riesgos y atención de desastres naturales (art.81 al 100).

La Constitución Argentina, es un fiel reflejo de la convicción federalista que ha tenido este país a lo largo de su historia. La Constitución de 1853 asienta las bases de la república y le otorga a las provincias su personalidad jurídica y política, denominando a esta unión “Confederación Argentina”, título que es modificado después de 1860, cambiando el término “Confederación” por “Nación”.

En su art.1° declara que la Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa, republicana y federal y la forma de organización administrativa que adopta contempla tres niveles: nación, provincias y municipios e incorpora a la ciudad de Buenos Aires como una jurisdicción autónoma. Más adelante aclara que entre las atribuciones de la Nación está la de dictar normas que contengan los presupuestos necesarios para la protección en materia ambiental pero debe respetar las jurisdicciones locales (art.41), además de proveer al crecimiento armónico de la Nación y promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones, por lo que implícitamente se refiere al OT.

En cuanto a las provincias, en el art.5 establece que cada una dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo y republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; asegurando la administración de justicia, el régimen municipal y la educación primaria. Tienen la potestad de elegir a sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios provinciales, sin intervención del Gobierno federal (art.122), como también la de crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines, celebrar convenios internacionales, correspondiéndole además el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio (art.124).

Con respecto al régimen municipal en el art.123 establece que las provincias deben asegurar la autonomía municipal reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.

Es importante destacar que si bien la mayoría de las provincias modifican su Constitución adaptándola a los requerimientos de la Carta Magna, las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Mendoza, es decir las de mayor poder político y económico no lo hacen y esto representa un problema serio a la hora de definir los alcances del OT. La Ley de Ordenamiento Territorial Nacional no logra sancionarse porque los proyectos presentados avanzan sobre las competencias provinciales o tienen una mirada solo urbana. Además no todas las provincias tienen las mismas jurisdicciones administrativas y la mayoría le dan mayor autonomía a los municipios, hecho que debilita el poder provincial y se presta a un clientelismo político con el Gobierno Nacional.

La demora de este proceso ha llevado a que la mayoría de las provincias argentinas, frente a los problemas que deben afrontar, comiencen a plantear la necesidad de elaborar sus propias normativas de Ordenamiento Territorial. Mendoza, es la primera en lograrlo gracias a la

elaboración del anteproyecto por parte del sector académico-científico, el que es avalado por la sociedad en su conjunto y aprobado por unanimidad en las Cámaras legislativas en mayo del año 2009, siendo sancionado como Ley N° 8051 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo. Esta normativa responde a una estructura flexible al incorporar nuevos instrumentos que pueden permitir salvar algunos de los obstáculos a los que ve enfrentado el OT, especialmente el referido a la coordinación de acciones en el territorio.

Los casos presentados si bien avanzaron en el tema de niveles jurisdiccionales y autonomías, competencias y atribuciones, no han logrado hasta el momento una Ley Nacional de Ordenamiento Territorial.

En el resto de América Latina, si bien más de quince países han promulgado nuevas constituciones, los avances en materia de competencias delegadas no son significativas dándole preeminencia a la autonomía municipal y especialmente a lo urbano, tal como el caso de Brasil con el Estatuto de la Ley Federal de la Ciudad de 2001 que restringe la posibilidad de generar reglas de coordinación e integración de planes urbanísticos a otras unidades federativas; Venezuela, que garantiza la autonomía municipal y la descentralización político administrativa dándole amplias atribuciones administrativas y normativas o Colombia, estado unitario en el que la Constitución establece un marco confuso y demuestran el alcance limitado de las autonomías (Maldonado Copello, 2010).

Si bien y tal como se ha mencionado, las reformas constitucionales introducen nuevos contenidos que significan avances en el OT, esto no se concreta en la realidad debido a que la fragmentación institucional suele conducir a la descoordinación y a generar más distorsiones en las regulaciones y resoluciones.

*“...las negativas expresiones físico-espaciales del desarrollo son correlato – reflejo y causa– de la descoordinación, la sobreposición, los conflictos y/o los vacíos de la gestión pública en sus distintos ámbitos y sectores: entre organismos públicos sectoriales; entre distintos niveles administrativos; entre el sector público y el privado y entre habitantes locales y habitantes externos (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), Chile, 2011)*

Desde los inicios del Siglo XXI, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, El Salvador plantean al OT como una política o estrategia nacional de desarrollo regional, mientras que antes del 2000 solo lo hicieron países como Nicaragua, Costa Rica y Rca. Dominicana (2002) <sup>6</sup>.

Sin embargo ninguno avanza en cambios estructurales que lleven a mejorar la forma de gestionar el territorio, por lo que uno de los desafíos a los que se enfrenta el OT en América Latina es introducir mejoras sustanciales en el sistema institucional.

*Se pueden proponer nuevas metodologías de trabajo que ayuden a evaluar los impactos que las actividades humanas generan en el territorio y planificar los usos y forma de ocupación del suelo, pero está comprobado que por más exitosa sea la propuesta no duran en el tiempo ni producen los cambios esperados debido a la permanencia de una estructura administrativa y legal*

*que puja por mantener esquemas tradicionales ya perimidos. (Gudiño, M.E., año 2003)*

La gestión sigue siendo verticalista, compartimentada y rígida, además de actuar a destiempo y trabajar en la coyuntura sin tener en cuenta el corto, mediano y largo plazo. No se planifica y cuando se intenta hacerlo se pone el acento en técnicas de programación económica. Se sigue trabajando sistemáticamente con sectores y solo asistemática, parcial y secundariamente con problemas.

*“La competencia administrativa de los organismos públicos está organizada en base a franjas sectoriales o “verticales” (salud, vivienda, energía, industria, etc.) [...] cuando se quiere imponer una visión totalmente totalizadora u “horizontal” sobre una porción de territorio –como lo exige el planeamiento urbano y regional- en el cual confluyen todos los aspectos sectoriales, esta visión entra en conflicto con la división administrativa “vertical” ya señalada”. (Rosatti, 1998)*

En general la competencia para la elaboración de planes de OT queda circunscripta a organismos que no tienen el poder suficiente como para coordinar acciones con otros que definen políticas sectoriales, situación que ha dado lugar a improvisaciones y a tomar decisiones con un gran nivel de incertidumbre.

Si el territorio es sistémico, su régimen institucional también debería serlo. A nivel gubernamental deberían participar ministerios y áreas con competencia en el tema, para poder coordinar acciones y permitir un eficaz y productivo manejo de la información territorial y ambiental.

El OT requiere una forma de organización para la acción diferente a la existente hasta hoy debido a la existencia de diferentes actores sociales con los que es necesario ganar consensos y articular acciones entre el sector público, el privado y la sociedad en su conjunto.

Estas afirmaciones se sustentan en trabajos realizados por especialistas en el tema y que son posibles comprobar, por ejemplo, en el caso de Argentina. En este país se inicia en el año 2003 la construcción de una Política de Estado de Desarrollo Territorial, la que a 12 años de su puesta en marcha y a pesar de los esfuerzos realizados no logra avanzar en la gestión del territorio.

Se crea el Sistema Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (SiNDOT) con diferentes componentes vinculados a una estrategia de intervención permanente <sup>7</sup>.

El Plan Estratégico Territorial (PET), que pretende superar la actitud de competencia entre provincias y municipios a través de modelos de gestión territorial compartida que compatibilice su accionar con las políticas sectoriales, pero en la realidad esto no se concreta y se sigue operando de la misma manera que desde hace más de 50 años.

*“... no es el mismo nivel de resolución o escala a la que debe trabajar la provincia o el municipio, requisitos indispensables para poder actuar en forma coordinada e involucrar a todos los niveles u oficinas de una institución y a todas las instituciones con injerencia en el tema, incorporando tecnología informacional, una planificación administrativa-contable y una adecuada*



*capacitación del recurso humano interviniente en el proceso. (Gudiño, M.E., 2009)*

Se inicia el SIVAT cuyo objetivo es generar información para la planificación mediante el desarrollo de una infraestructura de datos espaciales. Sin embargo solo algunas instituciones intervienen y no todos los que participan tienen un real conocimiento sobre la necesidad de vinculación que debe existir entre el Plan Estratégico Territorial (PET) y el sistema de información interinstitucional que debe servir de soporte al mismo.

La Ley Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial es la que debe definir las reglas básicas del Ordenamiento Territorial, pero debido a la existencia de intereses diversos la falta de comunicación y participación no se consigue promulgar, por lo que permanece un marco legal disperso que no ayuda a definir y articular las competencias jurisdiccionales y políticas sectoriales.

Sin embargo una provincia argentina, Mendoza, después de más de 18 años de lucha por conseguir una normativa de este tipo, logra sancionar la primera ley de Ordenamiento Territorial en el contexto de la Política Nacional de Desarrollo Territorial en Argentina. El proceso es iniciado por la Universidad Nacional de Cuyo y en su elaboración participan el sector académico-científico, instituciones del Estado y representantes de la sociedad en su conjunto. El Ejecutivo provincial presenta el anteproyecto a la Legislatura de Mendoza, en el año 2007 y luego de dos años de consultas y correcciones, es aprobado por unanimidad de ambas Cámaras y sancionado como Ley N°8051 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo en mayo del 2009. (AA.VV., 2009)

La normativa concibe al Ordenamiento Territorial como política del Estado y plantea la necesidad de consolidar la gobernabilidad y los mecanismos de educación, información, integración y participación a través de publicidad, acciones de amparo, consultas y audiencias públicas. Centra la atención en la gestión al considerar al OT como procedimiento administrativo y optar por un modelo de gestión innovador sustentado en la conformación de un sistema interinstitucional de coordinación y decisión en el que deben participar los diferentes actores implicados. Incorpora además instrumentos jerarquizados conforme a las competencias jurisdiccionales y existencia de distintas escalas geográficas, como también propone la conformación de un sistema de información territorial provincial, de acceso público y gratuito e instrumentos de seguimiento y control y otros que permiten la captación de recursos y canalización y direccionamiento de la inversión con el propósito de recuperar plusvalías y promover o desalentar actividades en el territorio según criterios de equidad y sostenibilidad.

Si bien la Ley en su concepción incluye todos los medios para producir una verdadera transformación estructural, es muy poco lo que se ha avanzado en su reglamentación y aplicación. La sinergia generada entre comunidad e instituciones inicia el camino hacia la gobernanza y la construcción de una verdadera política de Estado, sin embargo el proceso no logra afianzarse debido a la pérdida de liderazgo de la Universidad, la permanencia de estructuras de poder en el propio Estado y la existencia de fuerzas de intereses que pugnan para que nada cambie.

## EL OT ¿ILUSIÓN O REALIDAD?

La falta de consolidación del OT como política de Estado y forma de gestión, se manifiesta en la aplicación de los instrumentos de planificación. Los avances logrados muchas veces son internalizados sin someterlos críticamente a debate ni revisados según la eficacia que demuestran en la práctica. Por este motivo, es importante que quienes trabajamos en este tema debatamos sobre los éxitos y fracasos de las experiencias desarrolladas para poder avanzar y lograr una mayor eficiencia operativa.

Se siguen aplicando instrumentos que responden a “modas”, tal como los provenientes de la planificación estratégica que se aplican sin considerar factores de índole histórico, político y de gestión, que los llevan al fracaso. A lo que hay que agregar la permanencia de modalidades tradicionales de planificación, tal como la planificación urbana y regional que utilizan metodologías para su abordaje propias de algunas formaciones profesionales que han pasado a ser las que tienen incumbencias exclusivas en dichas porciones del territorio a pesar de no responder a las demandas actuales.

Un ejemplo son las zonificaciones de usos del suelo, instrumento técnico y legal que nace en el siglo XX con el documento del urbanismo, la carta de Atenas (1928) y que se sigue utilizando de la misma forma, sin considerar que debe ser adaptado conforme a las exigencias actuales. Se trata de una forma de planificación normativa que ha pasado a ser solo una operación que se realiza sobre un plano y que en la práctica no es respetada porque responde a una concepción rígida propia de una época en la que el Estado tenía mayor poder.

Desde el OT se plantea una visión distinta, más holística y sistémica, al ser el territorio el resultado de la interrelación de diferentes estructuras y su dinámica donde confluyen distintos poderes y actores, enfoque que requiere la conformación de equipos técnicos interdisciplinarios para poder conocer la forma de funcionamiento del sistema territorial a distintas escalas, modelizar, proyectar, elaborar escenarios y construir consensos en pos de una imagen futura a alcanzar.

El cómo hacerlo implica considerar en primera instancia y tal como se ha mencionado anteriormente, el marco político, es decir el tipo de Estado-Nación, sus niveles jurisdiccionales y competencias, el modelo de desarrollo adoptado y las formas de gestión del territorio. Estas son las condiciones básicas que definen la metodología a adoptar y los instrumentos más apropiados a utilizar, como también el grado de eficiencia y eficacia a alcanzar y su permanencia en el tiempo.

El OT se materializa en un plan que deberá no solo orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo sino proyectar espacialmente la política ambiental, social, cultural y económica a fin de armonizar el desarrollo socioeconómico urbano y rural.

*Un plan es un “conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, proyectos, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo”<sup>8</sup> (...) “una herramienta que dará lugar a la generación de medidas correctivas, de conservación y de desarrollo territorial, haciendo uso de programas y proyectos de gestión, que garanticen la interacción entre las distintas instituciones y los mecanismos de participación social”<sup>9</sup>.*

No existen recetas mágicas para elaborar un plan, pero hay determinadas condiciones que deben ser consideradas a la hora de seleccionar la metodología de trabajo: su naturaleza holística, sistémica y estratégica; el cumplimiento de ciertas etapas, los mecanismos de participación que incluya o involucren a los actores que están presentes en el territorio.

Una metodología holística, sistémica y estratégica implica abordar el problema de la complejidad del territorio a través de una forma de pensamiento basada en la totalidad. Sus componentes deben ser definidos en función de la relación que tienen con los otros componentes o subsistemas y su forma de funcionamiento es determinada por procesos resultantes de la confluencia de múltiples factores que se interrelacionan entre sí. Dentro del sistema pueden identificarse subsistemas que suelen constituir “unidades” también complejas, que interactúan entre sí, para lo cual es de fundamental importancia definir las escalas temporales y espaciales que se están considerando (García, 2006, p. 182).

La metodología además debe cumplir 3 etapas en forma secuencial y en forma interrelacionada:

- Diagnóstico del sistema territorial, su propósito es interpretar el sistema territorial para poder detectar los problemas y jerarquizarlos y descubrir las potencialidades y oportunidades; lo que no significa hacer solo un inventario, caracterizar y/o describir.
- Prospectiva, es decir la representación del territorio a través de modelos para analizar la trayectoria a través del tiempo: presente, pasado y futuro.
- Planificación y gestión, el plan propiamente dicho, el que debe contener los principios rectores para promover cambios tendientes a lograr una imagen o visión futura, cuyos contenidos se deben materializar a través de programas estructurales y proyectos concadenados entre sí a partir de tres postulados: la unicidad de criterios técnico- científicos, la definición y aplicación uniforme de instrumentos y la homogeneidad procedimental.
- Pero además no se concibe la elaboración de un Plan sin instancias de participación de los actores que toman decisiones y que ejercen diferentes poderes en el territorio, condición fundamental para que se logre internalizar como práctica cotidiana.

Un apartado especial ameritan los planes de Ordenamiento Territorial debido a que el análisis de las metodologías utilizadas en diferentes países de América Latina, especialmente Argentina, Brasil, Chile, Perú, México, Ecuador, Colombia, Bolivia y algunos países centroamericanos como Honduras y El Salvador, permite llegar a las siguientes conclusiones:<sup>10</sup>

- Existen países que siguen aferrados al uso de metodologías de planificación tradicionales, por un lado elaboran planes urbanísticos y por otro, planes regionales que involucran lo rural, por ejemplo México, Chile, Brasil.

Un ejemplo es Brasil y la Carta de las Ciudades la que marca un hito muy importante para la planificación urbana pero su visión no es integral y sistémica y delega en la planificación regional el resto del territorio.

*“El documento base para la definición del Plan Nacional de OT publicado en el año 2006, (...) cubre los debates centrales de la ordenación del territorio, pero no rompe con la tendencia a centralizar las acciones en cuestiones económicas y no tiene compromisos efectivos con los objetivos que se propone alcanzar. Entre los aspectos que llamaron la atención en el análisis del documento, se destaca: la ausencia de indicadores sobre la participación social....., no indica de manera explícita el escenario deseado ni metas cuantitativas o cualitativas....., no define las jerarquías de prioridades ni las medidas para encontrar alternativas al problema, lo que puede ser considerado crucial para el éxito de las acciones, sobre todo teniendo en cuenta los conflictos que permean las relaciones en el territorio y que comprometen el desarrollo equilibrado, sostenible y equitativo tan deseado. (Nascimento, T, 2014) <sup>11</sup>*

Al respecto en Chile se menciona:

*“Desde un punto de vista teórico-metodológico, hay ausencia de una herramienta de ordenación territorial que integre, en un mismo cuerpo instrumental, elementos que faciliten alcanzar metas de desarrollo sustentable. No existe, en efecto, una herramienta que articule al mismo tiempo y de manera sistémica, elementos físico-geográfico-espaciales del territorio, con elementos socioculturales y económicos. Falta un instrumento que oriente la realización del análisis, la proyección y posterior gestión de un modelo territorial deseado, en un marco jurídico e institucional acorde” (SUBDERE, Chile, 2011, pág.5) <sup>12</sup>*

- La mayoría de los países latinoamericanos se orientan hacia una planificación física con énfasis ambiental, como es el caso de Perú, Cuba, El Salvador, Honduras, Paraguay, República Dominicana y Uruguay. Utilizan en los planes de OT instrumentos derivados de la planificación estratégica o ambiental.

Un ejemplo es el “Plan de Desarrollo Municipal con enfoque de Ordenamiento Territorial (PDM-OT)” del municipio de Puerto Cortés, Honduras, en el que se utiliza una metodología estratégica que se sustenta en la técnica FODA. Realiza un análisis descriptivo sin interrelación de elementos analizados. En cuanto al Plan destaca aspectos económicos, no especifican el “dónde” y los objetivos son sectorizados y se desprenden de ejes estratégicos a nivel nacional. No cumple con la lógica metodológica presente en la elaboración de planes de OT. No menciona directrices y solamente identifica lineamientos a nivel nacional. Realiza una clasificación de programas que se encausan en diferentes ejes estratégicos (por ejemplo: educación, salud y desarrollo productivos). Plantea programas, sin presentar relación entre ellos, lo que dará lugar a políticas sectoriales y si bien menciona instrumentos de gestión, ejecución, control y seguimiento del plan a través de indicadores de resultados e impactos su tratamiento es en forma muy general. <sup>13</sup>

*“El Plan Base de Ordenamiento Territorial Región Cusco está basado en la determinación de unidades ambientales homogéneas, denominadas ecorregiones. Enuncian los objetivos del plan, una estrategia global y estrategias específicas, sin embargo no se formulan directrices y lineamientos. Se plantea un Plan de Usos del suelo, en base a la zonificación ecológica económica (ZEE), y un Plan de ocupación del territorio. No identifica de manera clara y específica cuáles son los instrumentos y cuáles son los pasos a seguir en la gestión del Plan”<sup>14</sup>*

- Otros países como Bolivia o Ecuador, motivados por nuevos paradigmas sustentados en creencias ancestrales, proponen planes en los que metodológicamente no se observan grandes cambios, salvo en lo concerniente a la participación y los ámbitos de competencias.

*El plan del Cantón Cuenca, Ecuador no presenta una síntesis e interacción en el diagnóstico. Si bien se nombra lo político institucional se denota la ausencia de su desarrollo... Solo presenta lineamientos que se derivan de la Estrategia Nacional y orientados a la realización de planes, programas y proyectos para cada subsistema. Los instrumentos no ocupan un lugar preponderante pero se menciona un sistema de coordinación entre las diferentes escalas de gobierno al que debe responder como también la propuesta de un modelo de gestión.<sup>15</sup>*

- Un caso atípico es el OT de Mendoza, Argentina, elaborado por el sector científico y liderado por la UNCuyo porque incorpora nuevos instrumentos y pone énfasis en la gestión, la coordinación y participación.

*“La metodología aplicada para el análisis e interpretación de la estructura y dinámica del territorio provincial es sistémica y reconoce distintos componentes y sus interrelaciones. A partir del diagnóstico identifica problemas estructurales y potencialidades del territorio y delimita cinco unidades de integración territorial (UIT), entendiendo a éstas como unidades estratégicas o de síntesis que son representadas en el modelo actual del territorio. En la etapa prospectiva se construye un modelo tendencial del territorio y el modelo deseado, es decir, “la imagen provincial futura que surge del consenso social (...) El plan contempla objetivos que pretenden superar los problemas detectados en el diagnóstico y define, conforme a ellos, las directrices para el Estado Provincial y los lineamientos para los Municipios. A nivel operativo llega a la instancia de formulación de programas y proyectos direccionales. Este plan identifica cuatro tipos de instrumentos: de ordenamiento territorial o planificación, económicos, de gestión, ejecución, coordinación y complementación, y de control para el seguimiento y evaluación del plan, los que deben ser ejecutados en forma coordinada entre instituciones centralizadas, descentralizadas, municipalidades y organizaciones de la Sociedad Civil”.<sup>16</sup>*

A un nivel de mayor detalle y para poder determinar si los planes cumplen las etapas metodológicas básicas, se seleccionan planes a diferentes escalas geográficas y niveles de competencia jurisdiccional <sup>17</sup> (municipal, intermunicipal, departamental, provincial, regional). El análisis comparativo realizado permite afirmar que:

- A pesar que la mayoría de los planes mencionan que trabajan con la metodología de sistemas complejos, los diagnósticos son simples inventarios a partir de los cuáles se caracterizan o describen los distintos componentes y subsistemas sin lograr interrelacionarlos por lo que no se identifican, en la mayoría de los casos, unidades de síntesis o de integración que expresen los problemas y potencialidades del territorio.

*Si bien la unidad ambiental se define como “como una síntesis de numerosas características y de relativa homogeneidad”, hay que mencionar que las unidades ambientales no siempre son fiel reflejo de las formas de organización del territorio, las que pueden compartir más de una unidad ambiental al ser una unidad y ser heterogénea o de integración. En los planes de OT elaborados hasta aproximadamente el año 2010 prevalecen metodologías de zonificación agroecológicas desarrolladas por FAO en la década de los años 80, las que son orientadas principalmente a la optimización de los usos del suelo de las áreas agrícolas delimitadas en distintas unidades ambientales.*

- Prevalece la posición de considerar por un lado los planes urbanos y por otro los rurales, aún dentro de una misma jurisdicción con lo cual el enfoque sistémico e integral no es tal.
- Son pocos los planes que definen criterios uniformes para delimitar lo urbano, lo rural y las áreas de transición urbano-rural.
- Los análisis territoriales no conciben con las escalas geográficas en las que se debe trabajar.
- No siempre se logran vincular los resultados de los diagnósticos con los modelos territoriales y con los objetivos, directrices y lineamientos del plan y si bien se le da a la participación un rol relevante son pocos los avances logrados en esta materia.
- En muchos casos, los objetivos expresan lo que las estrategias o lineamientos establecen pero no surgen del diagnóstico.
- Se utilizan instrumentos derivados de la planificación estratégica pero no siempre identifican el dónde ni quienes deben ejecutarlos.
- En la mayoría de los casos, no hay mención a instrumentos de gestión para la puesta en marcha del plan, su seguimiento y control.

En definitiva, el estado de situación de los planes de Ordenamiento Territorial demuestra que existen dificultades técnicas para comprender la lógica del sistema territorial y plasmarlo en acciones y aplicación de instrumentos que permitan revertir las tendencias actuales, motivos por los cuales el futuro del Ordenamiento Territorial es incierto.

## ESTRATEGIAS Y DESAFÍOS PARA EL SIGLO XXI

América Latina, inicia en los últimos tiempos una nueva etapa en la planificación y pero no logra consolidar el proceso. Motivada por el desarrollo de la Estrategia Territorial Europea y ante los problemas que el neoliberalismo ocasiona en sus territorios apuesta nuevamente al Ordenamiento Territorial, tal como lo demuestran la serie de modificaciones que introducen algunos países en sus constituciones y en la aparición de nuevas legislaciones referidas a esta forma de planificación. El desafío es vencer los obstáculos que se presentan.

Para algunos la propuesta es utópica debido a los principales condicionamientos y restricciones que emanan del contexto histórico – estructural, a lo que se suma, el impacto de la crisis financiera desatada a partir del año 2008 de la cual no se logra salir.

*“En ciertos ámbitos tecnocráticos y académicos latinoamericanos, se observó una fuerte propensión a idealizar la capacidad de la planificación como instrumento para promover el desarrollo económico y social, propensión que se puede calificar como desmesurada si se la observa a la luz de los resultados que se lograron con su aplicación”. (De Mattos, 2005:12)*

Si bien para algunos, en la práctica no se han logrado concretar procesos de planificación eficaces, para otros, existe la ilusión que se puede lograr, más en un momento en el que el futuro es incierto y no existe un paradigma alternativo que lidere el escenario mundial.

El OT como forma de planificación ha sido objeto de una renovación conceptual y metodológica sin precedentes, en la que todavía América Latina no ha avanzado.

El análisis crítico e interpretativo realizado plantea la necesidad de concentrar los esfuerzos en primera instancia en lo político y luego en lo técnico porque de nada vale esforzarse en tener buenos planes si luego no pueden ser aplicados.

Se necesita transformar al Ordenamiento Territorial en una verdadera política de Estado, por ser la única forma de acordar grandes lineamientos para que funcionen como un marco de acción que proporcione una relativa estabilidad y coherencia en la formulación de las políticas públicas; lograr coordinación interinstitucional y asegurar en el largo plazo la aplicación de instrumentos territoriales (planes, programas, proyectos), económicos y de gestión.

Esto tiene que ver con el grado de institucionalidad y gobernabilidad que se alcance para poder regular acciones en el territorio y definir nuevos modelos de gestión, como también, con mecanismos de participación más efectivos que ayuden a producir cambios estructurales en la actual administración.

Si esto no se consigue, los cambios que se necesitan operar en la gestión no serán efectivos y los planes de Ordenamiento Territorial seguirán mostrando dificultades para su aplicación, las que no solo se relacionan con la gestión sino con lo técnico, es decir con la forma de conformación de los equipos, la modalidad de trabajo, las metodologías aplicadas y la falta de empoderamiento de este proceso en la política y la sociedad.

El desafío es superar las modalidades tradicionales de planificación porque lo urbano, lo rural o el Ordenamiento Territorial de manera holística no son privativos de un solo campo de formación profesional sino al contrario, requiere un trabajo interdisciplinario, lo que no quiere

decir que sea una sumatoria de partes sino un producto que surja de un esfuerzo mancomunado a partir de una base conceptual y metodológica común.

No basta con enunciar metodologías o proponerlas sino se aplican en forma correcta porque es necesario interpretar la estructura y dinámica territorial, establecer relaciones multiescalares e identificar problemáticas y potencialidades que se transformen luego en objetivos, directrices y lineamientos del plan. Las propuestas de acciones, programas y proyectos deben sustentarse en modelos que permitan detectar procesos, observar tendencias, construir escenarios futuros, pero además deben incorporar instrumentos que permitan poner en marcha el plan, ejecutarlo y hacer el seguimiento y control.

Los cambios estructurales que la sociedad demanda solo son posibles si se trabaja en pos de una imagen futura que surja del consenso y acuerdo de todos, única manera de que las acciones perduren en el tiempo, poniendo por delante el interés común y los principios y fines del Ordenamiento Territorial.

América Latina está dando pasos importantes a través de la construcción de la propuesta de un nuevo paradigma que contiene parte de su historia olvidada. El gran desafío es construir gobernanza, entendiendo a la misma como un proceso de participación ciudadana en la cosa pública, lo que llevará a incorporar en la práctica diaria nuevos hábitos, valores y principios para producir en el largo plazo, cambios culturales en la manera de gestionar y planificar el territorio.

Al respecto, en el III Encuentro Internacional de Rectores Universia realizado en Río de Janeiro en julio del año 2014, espacio en él se debate sobre el presente y futuro de las universidades latinoamericanas y las expectativas de la sociedad en el siglo XXI, se menciona:

*“el papel de las universidades en estrecha colaboración con los gobiernos, empresas y otras instituciones y agentes resulta decisivo para la puesta en marcha de programas y proyectos que conecten la formación e investigación con las necesidades del entorno...”.* (Carta Universia Río 2014:4)

Es uno de los compromisos de actuación asumidos y hace referencia a la responsabilidad social que tiene la Universidad en relación a la producción del conocimiento, la formación de líderes y ciudadanos comprometidos y la transferencia de desarrollos a la sociedad.

El cómo hacerlo, implica renovar métodos de enseñanza-aprendizaje a través de puesta en marcha de proyectos tendientes a la resolución de problemas sociales reales, incorporando el uso de tecnologías digitales, promoviendo la investigación aplicada, la creatividad, el trabajo interdisciplinario y formando en valores éticos.

Otra forma es a través de una de las funciones básicas e indelegable de la academia que es la de transferencia de conocimientos a la sociedad. No basta con difundir o divulgar a través de publicaciones científicas dirigidas a un público selecto ni tan solo con formar a profesionales y especialistas en los temas de su competencia, es necesario que la investigación además de generar nuevos conocimientos, adapte los resultados a los propósitos de la institución que lo está requiriendo sin desvirtuar la naturaleza de lo que se está transfiriendo, actividad que da lugar a la generación de nuevos desarrollos.



En el caso de Ordenamiento Territorial, la universidad debe involucrarse y asumir un compromiso con la sociedad, transfiriendo metodologías y criterios técnicos-científicos que permitan elaborar, articular e implementar los planes de Ordenamiento Territorial y haciéndola partícipe en estos procesos para transformarlo en una política de Estado.

Estamos ante una oportunidad única y debemos aprovecharla. El desafío es superar los obstáculos que impiden avanzar en el Ordenamiento Territorial y a esta tarea debemos abocarnos.

---

<sup>1</sup> Sunkel, Osvaldo. (1970) El Subdesarrollo latinoamericano y la teoría del Desarrollo. Editorial Siglo Veintiuno. Vigésima cuarta reimpresión (2004).

<sup>2</sup> Massiris, Ángel (2011), Gestión territorial y desarrollo: hacia una política territorial sostenible en América Latina, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Bogotá, Colombia.

<sup>3</sup> Nuestra Propia Agenda sobre Desarrollo y Medio Ambiente, en Massiris, Ángel (2011).

<sup>4</sup> Competencia: titularidad de atribuciones ejercitables respecto de las materias determinadas por la Constitución Política del Estado y la ley. (art.6 de la Ley Marco de autonomías y descentralización “Andrés Báñez”, Ley N° 031/10). Es uno de los elementos básicos de descentralización territorial que determina el grado de distribución del poder entre la Nación y las entidades regionales. (Maldonado Copello, A., 2010)

<sup>5</sup> Lo indígena originario campesino es un concepto indivisible que identifica a los pueblos y naciones de Bolivia cuya existencia es anterior a la colonia, cuya población comparte territorialidad, cultura, historia, lenguas y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias; y así se denominen solamente como indígenas o como originarios o como campesinos, pueden acceder en igualdad de condiciones al derecho a la autonomía establecido en la Constitución Política del Estado, en sus territorios ancestrales actualmente habitados por ellos mismos y en concordancia con el Artículo 1 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas de la Organización Internacional del Trabajo. El pueblo afroboliviano está incluido en estos alcances, en concordancia con el Artículo 32 de la Constitución Política del Estado. (art. 43, Ley N°31/10)

<sup>6</sup> Massiris, Ángel (2011) Ibidem.

<sup>7</sup> Los componentes definidos son: el Plan Estratégico Territorial Nacional (PET) que define los planes, programas y proyectos a poner en marcha; el Sistema de Información, Vinculación y Asistencia Técnica para el Desarrollo y el Ordenamiento Territorial (SIVAT) que genera la información necesaria para la planificación, articula y gestiona las relaciones entre los actores y asiste en términos técnicos, metodológicos y económicos y la Ley Nacional de Desarrollo y Ordenamiento del Territorio que define las normativas y las reglas de juego de la planificación y los proyectos en marcha.

<sup>8</sup> Art.9. Ley N°388/07. Colombia, Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial, Septiembre 2010.

<sup>9</sup> Art.13-Ley N°8051/09, Mendoza, Argentina.

<sup>10</sup> El análisis es realizado por alumnos que cursan el Doctorado en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de la Universidad Nacional de Cuyo en el año 2014/2015 como actividad práctica del curso Metodología del OT.

<sup>11</sup> Nascimento, Talita (2014), “Por una política nacional de Ordenamiento Territorial”, tesis de maestría en Gestión Urbana, Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana da Escola de Arquitetura e Design da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação da Pontifícia Universidade Católica do Paraná.

<sup>12</sup> Plan de Ordenamiento Territorial: Contenido y Procedimientos, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) Primera Edición, abril 2011, pág.5.

<sup>13</sup> El análisis de los planes de Ordenamiento Territorial es realizado por tesis de doctorado que asisten al curso “Ordenamiento territorial: política de estado, planificación y gestión”, dictado en la Universidad Nacional de Sur y los

del Doctorado en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de la Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina, año 2015.

<sup>14</sup> Ibidem.

<sup>15</sup> Ibidem.

<sup>16</sup> Gudiño et.al, 2014

<sup>17</sup> Planes de OT de Cuzco, Perú, Mendoza, Argentina, Medellín, Colombia, Rosario, Argentina y por último las guías metodológicas para planes rurales elaboradas por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), Argentina y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), Ecuador.

## BIBLIOGRAFÍA

- Crespo Fernández (2011). *Ordenamiento territorial en las normas del estado Plurinacional de Bolivia Aplicación al sector de hidrocarburos*. Fundación Jubileo, Célica, julio de 2011.
- Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449 de 20 de octubre del 2008, última modificación: 13 de julio de 2011.
- Constitución de la Nación Argentina, publicada por Ley N° 24.430, sancionada en 1853 con las reformas de los años 1860, 1866, 1898, 1957 y 1994 y promulgada en el año 1995.
- Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, 2009.
- Cueto, W., Guardamagna, M. (2011). ¿Hay políticas de Estado en la Argentina? Aproximaciones a un concepto. En: X Congreso Nacional de Ciencia Política, Córdoba, Argentina: Sociedad Argentina de Análisis Político y Universidad Católica de Córdoba.
- De Mattos, C. (2005). De la planificación a la gobernanza: hacia un nuevo modo de gestión urbana, en Revista Ciudades, Puebla, México, número 66, abril-junio.
- García, Rolando (2006). Sistemas complejos. Teoría, metodología y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria, GEDISA, Barcelona.
- Gudiño de Muñoz, María Elina, D' Inca, Verónica, Otros (2003). Los sistemas de información geográfica en la gestión pública. Reflexiones a tener en cuenta en la reforma del Estado. En: II Seminario Internacional "La Interdisciplina en el Ordenamiento Territorial", Instituto CIFOT, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza.
- Gudiño, María Elina (2009): Instrumentos para la gestión del territorio. Ley de Ordenamiento Territorial y Sistemas de Información Geográfica, conferencia, en II Jornadas Regionales de Información Geográfica y Ordenamiento Territorial. (2007-2008), compilado por Boris Gastón Díaz y Pablo Calviño. - 1a ed. - Río Gallegos, Ministerio Gral de Gobierno de Santa Cruz: SIT Santa Cruz, pp. 22-47. SIT Santa Cruz, 2009, [www.sitantsacruz.com.ar](http://www.sitantsacruz.com.ar).
- Gudiño, María Elina (2010): Del urbanismo reglamentario a las nuevas concepciones de ordenamiento territorial, en Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, vol. 14, N° 331, Barcelona, España.
- Gudiño, María Elina y Otros (2014). Plan Provincial de Ordenamiento Territorial (PPOT) de la Provincia de Mendoza, Argentina. UNCuyo, FFyL, CIFOT, ANPCYT, CCT-Mendoza, CONICET. <http://institutocifot.com/>.
- Ley Marco de autonomías y descentralización "Andrés Báñez", Ley N° 031/10, Bolivia.
- Ley de Derechos de la Madre Tierra, Ley N°071, año 2010.
- Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien, Ley N°300, Bolivia, 15 de octubre de 2012.
- Massiris, Ángel (2011). Gestión territorial y desarrollo: hacia una política territorial sostenible en América Latina. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.
- Maldonado Copello, A. (2010). Alcance de la autonomía territorial en materia de distribución de competencias entre la nación y entidades territoriales, en "El principio constitucional de autonomía territorial. Realidad y experiencias comparadas, Edit. Universidad del Rosario, Bogotá, 2010, pág.155.
- Nascimento, Talita (2014). Por una política nacional de Ordenamiento Territorial, tesis de maestría en Gestión Urbana, Programa de Pos graduación en Gestión Urbana de la Escuela de Arquitectura, Pontificia Universidad Católica de Paraná.
- Nolte, Detlef (2013), Reformas Constitucionales en América Latina. Instituto de Estudios Globales y Regionales, Hamburgo, Alemania.
- Rosatti, H. (1998). Tratado de Derecho Municipal I. Rubinzal-Culzoni Editores, Buenos Aires, Tomo I.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) (2011). Plan de Ordenamiento Territorial: Contenido y Procedimientos, Chile, Primera Edición, abril 2011.
- Sunkel, Osvaldo. (1970). El Subdesarrollo latinoamericano y la teoría del Desarrollo. Editorial Siglo Veintiuno. Vigésima cuarta reimpresión (2004).
- III Encuentro de Rectores Universia. Carta Universia Río 2014, Claves estratégicas y propuestas para las universidades latinoamericanas, Río de Janeiro, julio 2014.



## Padrões de evolução e dinâmicas territoriais no espaço Ibero-americano: comparação e lições aprendidas

Evolución de pautas y dinámicas territoriales en Iberoamérica: comparación y lecciones aprendidas

---

El eje temático se desarrolló en la sesión de la mañana del 1 de octubre de 2015. Según consta en la planificación inicial del Programa de la Ridot, se presentarían 5 ponencias, de las cuales se realizaron 3 presentaciones. Se incorporaron a la sesión dos nuevas presentaciones, por lo que el número total de presentaciones conservó la cifra de 5.

Principales ideas derivadas de las presentaciones e intervenciones realizadas por los participantes.

1. De la presentación titulada *Territorio, territoriales y la actualización del modelo de desarrollo económico en la República de Cuba. Principales desafíos*. Ponente y autor: Roberto González Sousa. Facultad de Geografía. Universidad de La Habana. Se señalan los cambios en las dinámicas territoriales resultantes de las políticas aplicadas y la complejidad resultante de estos cambios en los territorios y las territorialidades construidas. Se presta atención a los principales aciertos y desaciertos en las políticas territoriales en el marco del proceso de desarrollo económico y social y la incertidumbre presente en el planeamiento territorial ante el restablecimiento de las relaciones Cuba – EEUU, insistiendo en la necesidad de no repetir los errores cometidos en la planificación territorial en décadas anteriores ante el nuevo escenario en gestación.
2. De la presentación titulada *Desigualdades y espacio en el capitalismo contemporáneo*. Una cuestión de (in)justicia territorial en Europa. Ponente y autores: Paulo Madeira (IGOT, CEG, Universidad de Lisboa) & Mário Vale (IGOT, CEG, Universidad de Lisboa). Se analizan las desigualdades creadas en el contexto del desarrollo del capitalismo contemporáneo en Europa y la generación de injusticia territorial, acentuadas a partir del avance de la globalización y la aplicación de políticas neoliberales. Se destaca la fragmentación de espacio europeo.
3. De la presentación titulada *De la opulencia a la decadencia: Corumbá (MS) y la metamorfosis en las políticas brasileñas de ordenamiento territorial y sus impactos en la región de frontera Brasil - Bolivia*. Ponente y autores: Elisa Pinheiro de Freitas (Universidad Federal de Mato Grosso do Sul, Corumbá, Brasil) & Márcia da Silva (Universdad Estadual de Centro Oeste, Guarapuava, Brasil/Universidad Estadual Maringá, Brasil). Se analiza en el ejemplo de Corumbá (MS), el efecto de las políticas aplicadas por el gobierno brasileño

que conllevaron a su decadencia económica y la pérdida de su jerarquía en el sistema territorial.

4. De la presentación titulada *Reestructuración productiva en un contexto de ordenamiento del territorio: el caso de Toledo, estado de Paraná, Brasil*. Ponente y autores: Lucir Reinaldo Alves (CEG/IGOT, Universidad de Lisboa e UNIOSTE, Toledo, Brasil) & Eduarda Marques da Costa (CEG, IGOT-UL, Universidade de Lisboa). Se presta atención al papel e importancia de las tecnologías en el estudio de la accesibilidad en los planes de Ordenamiento Territorial.
5. De la presentación titulada *Control territorial ¿Recurso para la dominación o para el desarrollo? Reflexión teórica desde la perspectiva de la Geografía Política*. Ponente: María Andreina Salas-Bourgoin (Instituto de Geografía y Conservación de los Recursos Naturales. Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela). La presentación se realiza mediante un video, donde su autora explica, a partir de los procesos de control que ejerce el Estado en el país sobre todas las esferas de su acontecer económico, social y territorial, como tal control se transforma en un mecanismo de dominación, que frena el desarrollo. Establece un cierto paralelismo entre el control que ejercen las organizaciones delictivas con la función que ejerce el Estado en el presente.

Posteriormente, en el momento de las preguntas por parte de los participantes en el workshop, se formulan 10 interrogantes a los ponentes que recorren desde la existencia o no de un modelo de desarrollo en Cuba y los escenarios de cambio, la cuestión fronteriza en el caso de Corumbá, el comercio minorista y los cambios en la jerarquía del sistema de asentamientos, la conectividad como parte del proceso de accesibilidad en el ordenamiento territorial, el vínculo entre el sistema de ciudades y la estructura productiva, la pérdida de calidad de vida referida en este caso a Brasil, la migración de retorno internacional como mecanismo de sobrevivencia para las pequeñas ciudades, los cambios en la División Internacional de Trabajo y los territorios, el papel de las transnacionales que hacen que la sociedad pierda el control social y la falta de objetividad al comparar organizaciones delictivas con el pale del Estado en el caso venezolano.

Consideraciones del coordinador de la sesión. El objetivo del trabajo de la sesión *Evolución de pautas y dinámicas territoriales en Iberoamérica. Comparación y lecciones aprendidas*, se cumple a partir de las presentaciones planificadas que se realizan y las que posteriormente se incorporan, con la mediación eficaz y dinámica de los organizadores del IV Ridot en Lisboa. La mayor parte de los temas tratados y de las intervenciones realizadas por los presentes se orientan en esta dirección temática. Se debe insistir en la importancia de la fundamentación teórico-conceptual en las investigaciones geográficas, en los estudios territoriales, reconociendo el papel de las tecnologías como herramientas para la investigación, pero que tales herramientas no se deben constituir en el objetivo de estos estudios.

### **Dr. Roberto González Sousa**

Facultad de Geografía, Universidad de La Habana  
Coordinador del eje temático

# LECTURA DE TENDENCIAS, EFECTOS Y PAUTAS DEL DESARROLLO DE LOS SISTEMAS BRT EN METRÓPOLIS LATINOAMERICANAS

## TRENDS, IMPACTS AND GUIDELINES OF BRT SYSTEMS DEVELOPMENT IN LATIN AMERICAN METROPOLIS

Luis Miguel Valenzuela Montes <sup>a</sup>

José Alfonso Gálvez Salinas <sup>b</sup>

Francisco Guerrero Contreras <sup>c</sup>

**RESUMEN.** La integración entre transporte y usos del suelo es un reto esencial para las ciudades latinoamericanas en dos sentidos. Primero, porque el desarrollo espacial demanda movilidad sostenible basada en sistemas de transporte masivo; y segundo, porque la evidencia empírica sugiere que la introducción de nuevos sistemas de corredores BRT (Bus Rapid Transit) tiene un potencial estratégico positivo sobre los usos del suelo. Los actuales sistemas BRT se han convertido en una prioridad en Latinoamérica, como modo de transporte público para la movilidad metropolitana. En este contexto muchos investigadores, técnicos y decisores públicos de metrópolis latinoamericanas han puesto el punto de mira sobre este sistema procurando imitar aquellos casos de mayor éxito en términos urbanos, sociales, económicos y ambientales. El BRT como catalizador espacial y modelo regional, centra la atención de esta ponencia cuya principal contribución es señalar el valor estratégico de la información sobre los sistemas BRT para identificar tendencias, pautas, patrones y buenas prácticas de los corredores urbanos BRT de América Latina.

**Palabras clave:** BRT; transporte y usos del suelo; efectos espaciales; metrópolis Latinoamericanas.

**ABSTRACT.** Integration between transport and land use is an essential challenge for Latin American cities in two ways. First, because spatial development demands sustainable mobility supported by mass transit systems; and second, because the empirical evidence suggests that the introduction of new systems of corridors BRT (Bus Rapid Transit) has a strategic potential positive on land uses. Current BRT systems have become a priority in Latin America, as public transport mode for metropolitan mobility. In this framework many researchers, technicians and public decision-makers of Latin American cities have put the spotlight on this system trying to imitate the most successful cases in urban, social, economic and environmental terms. The BRT as a spatial catalyst and regional is the model focus of this paper whose main contribution is to point out the strategic value of information on BRT systems to identify trends, patterns, patterns and best practices in BRT urban corridors of in Latin America.

**Keywords:** BRT; transport and land uses; spatial effects; Latin American metropolis.

---

<sup>a</sup> Universidad de Granada. E.T.S. de Ingeniería de Caminos, C. y P. Campus de Fuentenueva, s/n. 18071 Granada (España). lvmontes@ugr.es

<sup>b</sup> FFGeo Geógrafos S.L. Av. Constitución 9, Bjo-Dcha. 18014 Granada (España). jgalvez@ffgeo.com

<sup>c</sup> Universidad de Guadalajara. Centro Universitario de los Valles. Carretera Guadalajara - Ameca Km. 45.5, C.P. 46600, Ameca, Jalisco (México). guerrero\_co1@yahoo.com.mx

## INTRODUCCIÓN: EL BRT COMO CATALIZADOR URBANO REGIONAL EN AMÉRICA LATINA

Las innovaciones urbanas en materia de transportes implican procesos de difusión, interacción y gobernanzas espaciales en un determinado contexto regional y/o global, tal es el caso de los BRT en América Latina (Fig. 1 y 2) que se han convertido en modelo de movilidad metropolitana, especialmente en esta región del mundo, desde el referente de Curitiba (Lindau, Hidalgo & Facchini, 2010a; Lindau, Hidalgo & Facchini, 2010b) hasta los más recientes proyectos, pasando por casos de gran influencia regional como, por ejemplo, los de Transantiago (Muñoz, Batarce & Hidalgo, 2014; Muñoz, & Gschwender, 2008) y Transmilenio (Hidalgo, Pedreira, Estupiñán & Jiménez, 2014), de ahí la explosión de información, análisis, y conocimiento propiciados por el BRT latinoamericano en la última década, más o menos, al igual que ha sucedido globalmente respecto a otros contextos (Cervero, 2013a; Deng & Nelson, 2010; Hensher & Golob, 2008). Por tanto, el BRT es un gran catalizador de innovaciones tecnológicas, institucionales y espaciales que tienen diferente expresión a través de foros de conocimiento, lobbys o asociaciones, objetivos ambientales, políticas de transporte y proyectos de corredores urbanos, entre otros instrumentos que son articulados o promovidos, directa o indirectamente, por los sistemas BRT en las metrópolis latinoamericanas.

De ahí que este trabajo pretenda poner de relieve la importancia de estos sistemas en el panorama metropolitano latinoamericano de la última década, generando un capital de documentos, recursos estadísticos y estándares que deben ser tenidos en cuenta desde la planificación territorial y urbana y, sobre todo, respecto a la integración entre transporte y desarrollo urbano en torno a los corredores BRT, cuya capacidad estructurante, económica y espacial, resulta decisiva para la dinámica de las metrópolis.

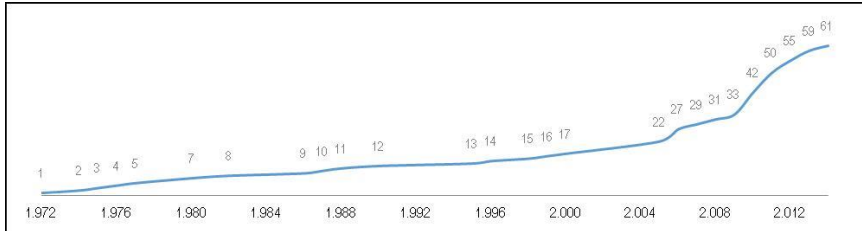
En consecuencia, si se conoce bien el proyecto de un corredor urbano BRT, se estará en condiciones de evaluar mejor la evolución y las expectativas de una determinada área metropolitana, dada la función regional catalizadora del BRT, que conlleva que pueda ser interpretado como:

- Lector de dinámicas de la estructura urbana relativas a la densidad, diversidad, el diseño urbano y las relaciones entre la estructura urbana y los patrones de movilidad (Bocarejo, Portilla & Pérez, 2013; Kleiman, 2014; Rodríguez y Tovar, 2013; Salazar y Lezama, 2008).
- Promotor de nuevas políticas de movilidad sostenibles, tratando de integrar transporte y usos del suelo a través de guías concienciadoras para un Desarrollo Orientado al Transporte -DOT- (Danaher, Levinson, & Zimmerman, 2007; Wright y Hook, 2007).
- Actor institucional esencial para dibujar los planes de desarrollo urbano/metropolitano de una ciudad a partir de la gestión de la demanda de transporte público (Figueroa, 2013a; Figueroa 2013b; Lindau, Hidalgo & Lobo, 2014).
- Icono en el que se reflejan las metrópolis latinoamericanas, reforzando la identidad regional urbana a través de la difusión-transferencia de modelos y referencias que aspiran a convertirse en buenas prácticas -benchmarking urbano- (Hidalgo &

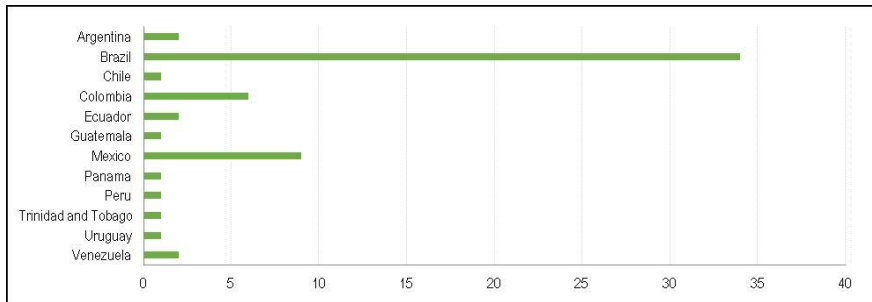


Graftieaux, 2008; Mejía-Dugand, Hjelm, Baas, & Ríos, 2013; Muñoz, Batarce y Torres, 2013).

- Un observatorio proactivo privilegiado para retroalimentar información, promoción, métodos y patrones espaciales en la toma de decisiones sobre los grandes corredores de desarrollo urbano y las metrópolis globalmente entendidas (CAF, 2010; CAF, 2011; Cervero, 2013b; Vasconcellos, 2010).



**Figura 1.** Evolución del número de BRT en Latinoamérica 1972-214. Fuente: elaboración propia a partir de SIBRT y BRT Data -ver Tabla I- (Actualización de Bases de Datos: 2014)



**Figura 2.** Distribución de los sistemas BRT por países de Latinoamérica. Fuente: elaboración propia a partir de BRT Data -ver Tabla I- (Actualización de Bases de Datos: 2014)

Estos roles del BRT, a modo de funciones interpretativas, son el núcleo de las contribuciones de este artículo que, basándose en la exploración de bases de datos y literatura científica, se aproxima a la puesta en valor del potencial catalizador de la información sobre el BRT como conocimiento puesto al servicio de la integración entre transporte y usos del suelo. Para ello, esta exploración intenta dar respuesta a las siguientes cuestiones en los epígrafes que siguen:

- ¿Cómo aprovechar el capital creciente de información sobre los sistemas BRT para una lectura espacial de los principales corredores de transporte público de las metrópolis latinoamericanas?
- ¿Cuáles serían los principales efectos de los BRT para comparar su dinámica y proceso de implantación?
- ¿Cómo podría ser interpretado el conocimiento sobre los principales factores de integración urbana de los BRT para identificar pautas en los desarrollos orientados al transporte?

## EL BRT ENTENDIDO COMO CAPITAL DE INFORMACIÓN PARA LA LECTURA ESPACIAL DE LAS METRÓPOLIS

Desde el enfoque argumentado, el artículo aporta una síntesis operativa de fuentes, estándares, aportaciones científicas sobre diferentes metrópolis latinoamericanas en las que se ha implantado un sistema BRT (p.ej. Buenos Aires, Curitiba, Río de Janeiro, Santiago, Bogotá...ver Tabla II). Al objeto de cualificar el potencial de esta información, tanto para evaluar (mediante indicadores) efectos espaciales (urbanísticos, ambientales, económicos, sociales y urbanísticos) como para proyectar corredores de desarrollo urbano orientado al transporte (factores de éxito y buenas prácticas). En este sentido, la progresión regional exitosa del BRT se ha traducido en la acumulación y difusión de información especializada con importantes opciones respecto a la generación de bases de datos. Apoyándose en informes, bibliografía científica, guías o manuales, portales web y otros recursos estadísticos o documentales, que muestran el potencial informativo del BRT, sobre todo, a partir de algunas recursos latinoamericanos muy relevantes (Tabla I).

**Tabla I.** Bases de datos relevantes sobre sistemas BRT

Organismo/Entidad	Dirección Web	Observaciones
Bus Rapid Transit	<a href="http://www.brt.cl/">http://www.brt.cl/</a>	Centro de excelencia orientado a desarrollar un Nuevo marco de planificación, diseño, financiación, implementación y operación de sistemas BRT en diferentes áreas urbanas
Glober BRT Data	<a href="http://www.brtdata.org/">http://www.brtdata.org/</a>	Plataforma pública para compartir información sobre los sistemas de BRT
Asociación Latino-Americana de Sistemas Integrados y BRT	<a href="http://www.sibrtonline.org/">http://www.sibrtonline.org/</a>	Plataforma de la alianza de los directivos de los sistemas SIT y BRT, operadores privados y de la industria, que promueve el intercambio de conocimiento para crear las mejores prácticas para la gestión y operación del transporte público urbano
BRT Standard	<a href="https://www.itdp.org/library/standards-and-guides/the-bus-rapid-transit-standard/">https://www.itdp.org/library/standards-and-guides/the-bus-rapid-transit-standard/</a>	BRT Standard es una herramienta de evaluación de los sistemas BRT a escala global y en bases a buenas prácticas internacionales
EMBARQ	<a href="http://www.embarq.org/">http://www.embarq.org/</a>	Sustainable Urban Mobility by WRI
Bus Rapid Transit Policy Center	<a href="http://www.gobrt.org/">http://www.gobrt.org/</a>	Base de datos sobre los sistemas BRT

Fuente: elaboración propia

Sólo las anteriores bases de datos consultadas aportan un conjunto de documentos, recursos estadísticos y estándares de gran valor estratégico. En este sentido, por ejemplo, la explotación e interpretación de los datos anteriores permite la identificación de familias de sistemas BRT con las derivadas de interpretación espacial que ello podría implicar. Esta propuesta de clasificación cabe plantearla en base a diferentes parámetros como son (Tabla II): Años en funcionamiento; Población de la ciudad central (+ metropolitana); Demanda (diaria o anual); Número de corredores, líneas troncales y/o alimentadoras; Longitud comercial; Distancia media entre paradas; Etc.

**Tabla II.** Criterios utilizados para la clasificación de los sistemas BRT analizados

Criterio	Valores	Buenos Aires	Curitiba	Rio de Janeiro	Santiago	Bogotá
Años en funcionamiento	< 5 años	•				
	Entre 5 y 10 años					
	>10 años		•	•	•	•
Población servida (n° personas)	PAS1 (<1.000.000)		•	•	•	•
	PAS2 (1.000.000 – 2.500.000)					
	PAS3 (2.500.000 – 4.000.000)					
	PAS4 (4.000.000 – 6.000.000)					
	PAS5 (>6.000.000)	•				
Pasajeros /día	DDP1 (<1.000.000)		•	•	•	•
	DDP2 (1.000.000 – 2.500.000)					
	DDP3 (2.500.000 – 4.000.000)					
	DDP4 (4.000.000 – 6.000.000)	•				
	DDP5 (>6.000.000)					
Número de líneas troncales	NL1 (=1)					
	NL2 (>1)	•				
Longitud comercial (km)	LC1 (<2,5)		•	•	•	•
	LC2 (2,5-5)					
	LC3 (5-10)					
	LC4 (>10)	•				
Distancia media entre paradas (m)	DP1 (<300)		•	•	•	•
	DP2 (300-500)					
	DP3 (500-800)					
	DP4 (>800)	•				

Fuente: elaboración propia a partir de consulta de bases de datos (ver Tabla I)

Los rangos establecidos para los criterios comparativos de las metrópolis elegidas, permiten ilustrar de forma sencilla pero a la vez reveladora algunas asociaciones o afinidades básicas entre sistemas BRT, ilustrando la capacidad de observación metropolitana que pueden desplegar las estadísticas propiciadas por las variables que caracterizan las prestaciones de este modo masivo de transporte.

Por tanto, la explotación de estas bases de datos, como en el ejemplo de la tabla anterior, junto a la revisión bibliográfica –que se aporta a lo largo del trabajo– sobre sistemas BRT y transporte urbano en Latinoamérica, ofrece muchas posibilidades analíticas de gran valor para la comparación (Hidalgo, 2005) de casos de estudio respecto a algunos tópicos, tales como: características principales de los sistemas BRT, accesibilidad a las estaciones, equidad social en el acceso al transporte público, impactos producidos en los usos del suelo por los corredores BRT. De forma que es posible identificar la clara relación entre los sistemas BRT (en torno a sus corredores) y cuatro grandes grupos de efectos (Tabla III): ambientales (Calcanhotto & Niehaus, 2014; Sánchez, 2013); económicos (Rodríguez y Mojica, 2008; Rodríguez & Mojica, 2009; Rodríguez & Targa, 2004); sociales (Demoraes, Gouëset, Piron, Figueroa y Zion, 2013); y urbanísticos (Bocarejo, Escobar, Oviedo y Galarza, 2015; Estupiñán & Rodríguez, 2008; Zegras, 2004; Zegras, 2010). Para estos se propone, una muestra significativa, de diferentes indicadores que han sido seleccionados en función de su capacidad para informar sobre el efecto en cuestión, así como de la disponibilidad de la información en las fuentes de datos utilizadas (Tabla III. Propuesta de efectos de los sistemas BRT extraídos de las bases de datos consultadas). Esta propuesta viene a corroborar el argumento del potencial que la información espacial sobre el BRT ofrece para identificar tendencias, establecer clúster o comparar modelos y efectos en el ámbito de estudio de las metrópolis latinoamericanas.

**Tabla III.** Propuesta de efectos de los sistemas BRT extraídos de las bases de datos consultadas

<b>A.</b>	<b>Ambientales</b>
a.	Combustible típico de la flota
b.	Niveles de Azufre en el diesel de la ciudad (PPM)
<b>B.</b>	<b>Económicos</b>
a.	Recaudo tarifario/Demanda anual
b.	Sistema tarifario integrado (en el propio sistema)
c.	Sistema tarifario integrado (ciudad)
d.	PIB/Precio billete
<b>C.</b>	<b>Sociales</b>
a.	Tiempos de desplazamiento
b.	Billeteaje
c.	Fiabilidad
d.	Área de cobertura del sistema
<b>D.</b>	<b>Urbanísticos</b>
a.	Tipo de plataforma
b.	Distancia entre paradas
c.	Abordaje al sistema
d.	Diferenciación puertas entrada-salida

Fuente: elaboración propia

Los anteriores indicadores se establecen gracias a la disponibilidad de información en las bases de datos consultadas (Tabla I), generándose una base de datos propia con múltiples posibilidades a partir de las variables identificadas (Tabla IV).

**Tabla IV.** Relación entre variables e indicadores para estudiar los efectos de los sistemas BRT

VARIABLES	INDICADORES																			
	Lineas Alimentadoras	Longitud del sistema	Velocidad Operacional	Frecuencia en la hora pico (Bus/Hora)	Estaciones	Terminales de Integración	Estaciones de Transferecia	Distancia entre Estaciones	Posición de los Carriles	Ubicación de las Puertas	Abordaje en las estaciones	Prepago	Tarifa Normal (US\$)	Combustible típico de la flota	Integración tarifaria	Integración tarifaria en la ciudad	Recaudo tarifario	Nivel de azufre	PIB	Información tiempo real
Tipo de plataforma								•												
Distancia media entre paradas								•												
Abordaje al sistema									•	•										
Diferenciación puertas entrada-salida									•	•										
Demanda diaria/ Longitud del sistema																				
Tiempos desplazamiento			•	•																
Billeteaje											•	•		•	•	•	•	•	•	•
Fiabilidad																				•
Área de influencia del sistema BRT		•			•		•													
Sistema tarifario integrado (Sistema)	•					•	•													
Sistema tarifario integrado (Ciudad)														•	•	•	•	•	•	•
PIB/Precio del billete																				
Recaudo tarifario/Demanda anual																				
Combustible típico de la flota													•							
Nivel de Azufre en el diesel de la ciudad (PPM)																				
Intermodalidad																				•

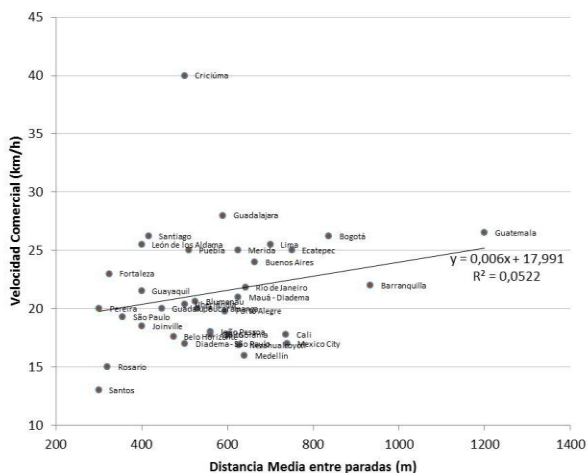
Fuente: elaboración propia a partir de las fuentes de la Tabla I y la identificación de indicadores en la bibliografía de referencia.

El resultado es una matriz dónde se identifican qué parámetros de las bases de datos podrían ser utilizados en la elaboración de indicadores que permitan la lectura y comparación de tendencias y efectos de los sistemas BRT para, así, poder determinar buenas pautas de integración.

## LA LECTURA ESPACIAL DE TENDENCIAS Y PATRONES DE LAS METRÓPOLIS LATINOAMERICANAS A TRAVÉS DE LOS BRT

La lectura de dinámicas, tendencias y patrones urbanos, es uno de los grandes potenciales que el BRT puede catalizar como observador espacial que compara sistemas en torno a las líneas y corredores de las redes implantadas. En este sentido, apoyándonos en la propuesta de indicadores de efectos antes planteadas (densidad, crecimiento urbano, corredores de transporte – Tabla III) que han configurado la propia base de datos, cabe ilustrar y comentar algunas opciones reveladoras en torno a los siguientes ejemplos del potencial analítico que se quiere desvelar:

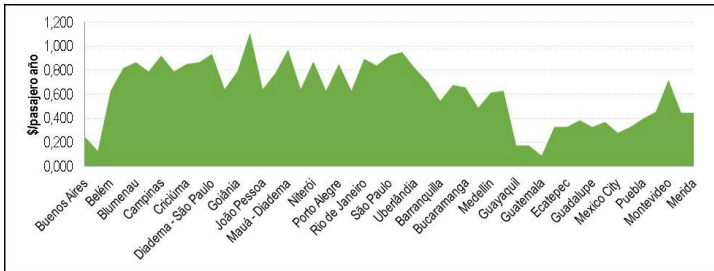
- Los tiempos de desplazamiento en transporte público (velocidad comercial BRT) relacionados con la distancia media entre paradas en los casos de estudio analizados permite identificar algún patrón, más o menos, extendido sobre la influencia en la velocidad comercial de la pauta que estructura la distribución de las paradas en los corredores BRT. En la Fig. 3 se observa un patrón donde a mayor distancia media entre paradas mayor velocidad comercial (casos de estudio: ver Figura 4). Para el interés y objetivo de la investigación que plantea este texto, la clave estaría en analizar los casos que quedan por encima de la línea de tendencia para determinar qué aspectos son los que les permiten velocidades mayores y qué efectos tienen en el conjunto del corredor.



**Figura 3.** Relación entre la velocidad comercial y la distancia media entre paradas en los sistemas BRT sobre una muestra de Metrópolis Latinoamericanas. Fuente: elaboración propia a partir de los datos de BRT Data.

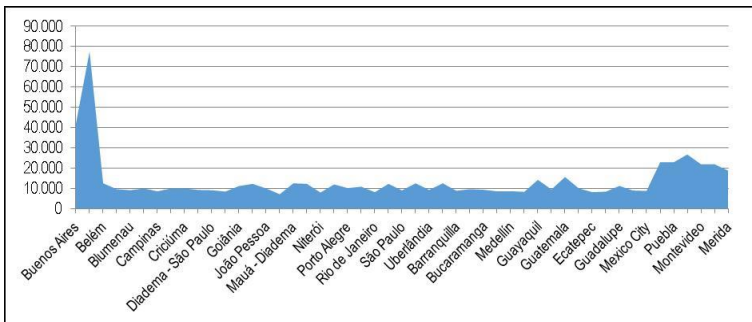
- La capacidad de recaudar de los sistemas respecto a su demanda anual (Fig. 4), de acuerdo a un indicador que nos daría un ratio (\$/pasajero) para cada sistema. De esta forma podrían compararse los ratios correspondientes de los sistemas que proceda llegándose a estimar en qué casos se obtienen mayores beneficios, valorando al respecto relaciones de causa-efecto al tratar de vincular o correlacionar diversos factores

(diseño del sistema, tipo de plataforma, etc.), con el consiguiente reporte sobre los factores de éxito del conjunto del sistema BRT en cuestión.



**Figura 4.** Ratio: Recaudos tarifario (\$)/Demanda anual (pasajeros). Fuente: elaboración propia a partir de los datos de BRT Data.

- La proporcionalidad entre el PIB por persona y el precio del billete mediante un análisis comparativo de los sistemas BRT considerados (Fig. 5) en la base de datos creada. Además, podría vincularse con los números de demanda, derivándose algunos umbrales óptimos, según la muestra comparada, de tarifas óptimas para conseguir los máximos niveles de usuarios.



**Figura 5.** Ratio (\$)/Precio billete (\$). Fuente: elaboración propia a partir de los datos de BRT Data.

- La demanda diaria de viajeros contemplada desde la longitud de los sistemas BRT, de forma comparada, (Fig. 6), propicia una lectura sobre la incidencia de la dimensión espacial del sistema en la capacidad de captar viajeros. En definitiva, se trataría de identificar qué umbrales de cobertura, principalmente para desplazamientos peatonales de proximidad, son los óptimos.

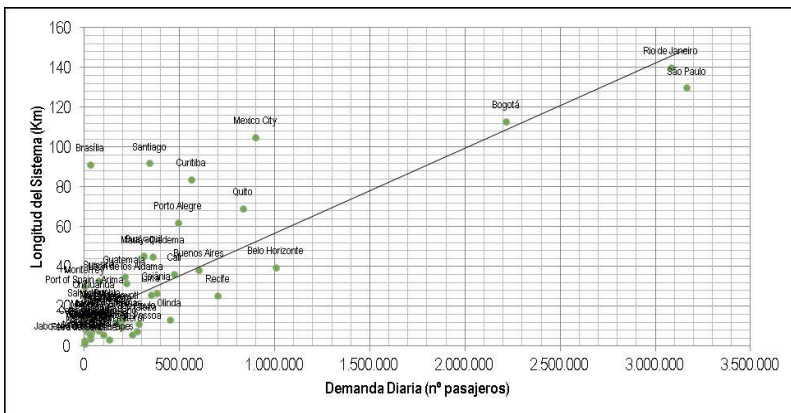


Figura 6. Demanda diaria/Longitud del sistema. Fuente: elaboración propia a partir de los datos de BRT Data.

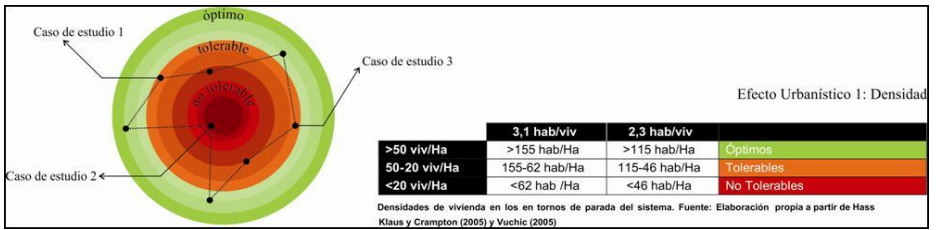
## CONCLUSIONES: CÓMO IDENTIFICAR FACTORES DE ÉXITO PARA LA INTEGRACIÓN DE LOS SISTEMAS BRT

Como se ha constatado a partir de la información recopilada y comparada, el BRT es en la actualidad, además de un sistema de transportes esencial para las políticas de transporte público sostenible (inversión, innovación, capacidad estructurante), un gran catalizador y lector de tendencias, patrones, modelos y pautas. Desde esta perspectiva, tiene el valor añadido de ser un observador espacial que además está generando sus propias bases de datos en torno a las líneas y corredores de las redes en explotación. En la dirección apuntada, cabe señalar el capital del BRT como observador espacial de las metrópolis latinoamericanas por su:

- Capacidad para generar bases de datos regionales sobre las áreas metropolitanas latinoamericanas.
- Potencial Analítico-Metodológico de la vinculación entre variables de las Bases de Datos sistemas BRT y efectos de los corredores BRT.
- Utilidad, a partir de los apartados anteriores, para plantear y promover pautas de integración de los Principios DOT en los entornos BRT de acuerdo a la identificación de buenas prácticas regionales.

Abundando en el último de los puntos anteriores, la utilidad final de la observación y la comparación espacial, sería la de señalar factores de éxito identificados mediante el estudio de experiencias (sistemas BRT) con base en los ejemplos propuestos de indicadores (categorías de efectos). Con lo cual, las metodologías de análisis y lectura espacial regional de los BRT latinoamericanos, podrían deducirse pautas de integración urbana, más o menos, extrapolables según los contextos (Fig. 7).





**Figura 7.** Identificación de factores de éxito en la integración urbana de los sistemas BRT: Ejemplo conceptual basado en la "densidad de viviendas y población" en los entornos de las paradas.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bocarejo, J. P., Portilla, I., & Pérez, M. A. (2013). Impact of Transmilenio on density, land use and land value in Bogotá. *Research in Transportation Economics*, 40 (1), pp. 78–86. doi.org/10.1016/j.retrec.2012.06.030.
- Bocarejo, J.P., Escobar, D., Oviedo, D., & Galarza, D. (2015). Accessibility Analysis of the Integrated Transit System of Bogotá. *International Journal of Sustainable Transportation*. doi: 10.1080/15568318.2014.926435
- CAF (2011). Desarrollo urbano y movilidad en América Latina. Banco de Desarrollo de América Latina, CAF: Ciudad de Panamá. Recuperado de: [http://omu.caf.com/media/30839/desarrollourbano\\_y\\_movilidad\\_americalatina.pdf](http://omu.caf.com/media/30839/desarrollourbano_y_movilidad_americalatina.pdf)
- CAF (2010). Observatorio de movilidad urbana para América Latina. Banco de Desarrollo de América Latina, CAF: Bogotá, Colombia. Recuperado de: <http://publicaciones.caf.com/media/1130/0.pdf>
- Calcanhotto, G. & Niehaus, M. (2014). Grow first, clean up later? Studying the growing traffic emissions in Latin America and exploring future possibilities. *Transportation Research Procedia*, 4 (2014), pp.445-460. Sustainable Mobility in Metropolitan Regions. mobil.TUM 2014. International Scientific Conference on Mobility and Transport. Conference Proceedings. doi:10.1016/j.trpro.2014.11.034
- Cervero, R. (2013a). *Bus Rapid Transit (BRT): An Efficient and Competitive Mode of Public Transport*. 20 th ACEA, Scientific Advisory Group report. Association des Constructeurs Européens d'Automobiles (ACEA): Bruxelles. Retrieved from: [http://www.acea.be/uploads/publications/20th\\_SAG\\_HR.pdf](http://www.acea.be/uploads/publications/20th_SAG_HR.pdf).
- Cervero, R. (2013b). Linking urban transport and land use in developing countries. *Journal of Transport and Land Use*, 6 (1), pp. 7–24. doi: 10.5198/jtlu.v1.425.
- Danaher, A., Levinson, H., & Zimmerman, S. (2007). *Bus rapid transit: practitioner's guide*. Transit Cooperation Research Program (TCRP) Report, 118. Washington, D.C.: Transportation Research Board. Retrieved from: [http://onlinepubs.trb.org/onlinepubs/tcrp/tcrp\\_rpt\\_118.pdf](http://onlinepubs.trb.org/onlinepubs/tcrp/tcrp_rpt_118.pdf).
- Demoraes, F., Gouéset, V., Piron, M., Figueroa y O., Zioni, S. (2013). Desigualdades socioterritoriales e mobilidades cotidianas nas metrópoles de América Latina: uma comparação entre Bogotá, Santiago de Chile e São Paulo. *Revista dos Transportes Públicos – ANTP*, Planejamento urbano, Ano 35 (2º quadrimestre), pp. 9-30.
- Deng, T. & Nelson, J.D. (2010). Recent Developments in Bus Rapid Transit: A Review of the Literature. *Transport Reviews*, 39 (1), pp. 69-96. doi: 10.1080/01441647.2010.492455.
- Estupiñán, N., & Rodríguez, D. A. (2008). The relationship between urban form and station boardings for Bogotá's BRT. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 42 (2), pp. 296-306. doi:10.1016/j.tra.2007.10.006.
- Figueroa, O. (2013a). Gestión de la infraestructura y de los servicios urbanos. ¿Demanda solvente o solvencia territorial? *EURE-Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, 39(117). pp.:237-241. doi: 10.4067/S0250-71612013000200011.
- Figueroa, O. (2013b). Four decades of changing transport policy in Santiago, Chile. *Research in Transportation Economics*, 40 (1), pp. 87-95. doi: 10.1016/j.retrec.2012.06.031.
- Hensher, D.A. & Golob, T.F. (2008). Bus rapid transit systems: a comparative assessment. *Transportation*, 35, pp. 501-518. doi: 10.1007/s11116-008-9163-y.

- Hidalgo, D. (2005). Comparación de Alternativas de Transporte Público Masivo. Una Aproximación Conceptual. *Revista de Ingeniería Universidad de Los Andes*, 25, pp. 94–105.
- Hidalgo, D. & Graftieaux P. (2008). Bus Rapid Transit Systems in Latin America and Asia: results and difficulties in 11 Cities. *Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board*, 2072, pp. 77–88.
- Hidalgo, D., Pedreira, L., Estupiñán, N. & Jiménez, P.L. (2014). TransMilenio BRT system in Bogota, high performance and positive impact—Main results of an ex-post evaluation. *Research in Transportarion Economics*, 39, pp. 133-138. doi: 10.1016/j.retrec.2012.06.005.
- Kleiman, M. (2014). Reordenação das formas e meios dos movimentos de deslocamentos na Metrôpole do Rio de Janeiro com a implantação de Corredores Expressos de Ônibus (BRT) no caso do BRT TransCarioca e sua efetividade para a mobilidade urbana. *Chão Urbano*, XIV (2), pp. 1-36. Recuperado de: <http://www.chaourbano.com.br/visualizarArtigo.php?id=75>.
- Lindau, L. A., Hidalgo, D., & Facchini, D. (2010a). Curitiba, the cradle of Bus Rapid Transit. *Built Environment*, 36 (3), pp. 274–283.
- Lindau, L.A., Hidalgo, D. and Facchini, D. (2010b). Bus Rapid Transit in Curitiba Brazil: a look at the outcome after 35 years of bus-oriented development. *Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board*, 2193, pp. 17-27. doi: 10.3141/2193-03.
- Lindau, L.A., Hidalgo, D. & Lobo, A. (2014). Barriers to planning and implementing Bus Rapid Transit systems. *Research in Transportation Economics*, 48, pp. 9-15. doi: 10.1016/j.retrec.2014.09.026.
- Mejía-Dugand, S., Hjelm, O., Baas, L. & Rios, R.A. (2013). Lessons from the spread of Bus Rapid Transit in Latin America. *Journal of Cleaner Production*, 50, pp. 83-90. doi: 10.1016/j.jclepro.2012.11.028.
- Muñoz, J.C., Batarce, M. & Hidalgo, D. (2014). Transantiago, five years after its launch. *Research in Transportation Economics*, 48, pp. 184-193. doi: 10.1016/j.retrec.2014.09.041.
- Muñoz, J.C., Batarce, M. y Torres, I. (2013). Comparación del nivel de servicio del transporte público de seis ciudades latinoamericanas. *XVI Congreso Chileno de Ingeniería de Transporte*, 2013, 21-25 de Octubre. Santiago de Chile: Universidad de Chile. Recuperado de: <http://www.revistas.uchile.cl/index.php/CIT/article/view/28452/30173>.
- Muñoz, J. C., & Gschwendner, A. (2008). Transantiago: A tale of two cities. *Research in Transportation Economics*, 22 (1), pp. 45–53.
- Rodríguez, D., y Mojica, C. (2008). Efecto del sistema de autobús de transporte rápido sobre el valor del suelo: el caso de TransMilenio en Bogotá. En Smolka, M., y Mullahy, L. (Eds.), *Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina* (pp.485-494). USA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Rodriguez, D. & Mojica, C. (2009). Capitalization of BRT network expansion effects into prices of non –expansion areas. *Transportation Research A*, 43, pp.560-571.
- Rodriguez, D. & Targa, F. (2004). Value of accessibility to Bogota's Bus Rapid Transit system. *Transport Reviews*, 24 (5), pp. 587-610.
- Rodríguez, D. A., y Tovar, V. (2013). Sistemas de transporte público masivo tipo BRT (Bus Rapid Transit ) y desarrollo urbano en América Latina. *Land Lines. Lincoln Institute of Land Policy*, Enero, 2013, pp. 16-24.
- Salazar, C., y Lezama, J. L. (coords.) (2008). *Construir Ciudad. Un análisis multidimensional para los corredores de transporte en la Ciudad de México*. Ciudad de México: El Colegio de México, CEDUA.
- Sánchez, R. (ed.) (2010). *Respuestas Urbanas al cambio climático en América Latina*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Recuperado de: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36622/S2013813\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36622/S2013813_es.pdf?sequence=1)
- Vasconcelos, E.A. (2010). *Análisis de movilidad urbana, espacio, medio ambiente y equidad*. Banco de Desarrollo de América Latina (CAF): Bogotá, Colombia. Recuperado de: [http://omu.caf.com/media/14683/an%C3%A1lisis\\_movilidad\\_urbana.pdf](http://omu.caf.com/media/14683/an%C3%A1lisis_movilidad_urbana.pdf).
- Zegras, C. (2004). Influence of land use on travel behavior in Santiago, Chile. *Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board*, 1898 (1), pp. 175–182.
- Zegras, C. (2010). The built environment and motor vehicle ownership and use: evidence from Santiago de Chile. *Urban Studies*, 47(8), pp. 1793-1817. doi:10.1177/0042098009356125.
- Wright, L. y Hook, W. B. (eds.) (2007). *Guía de planificación de sistemas BRT*. 3ª edición, Institute for Transportation & Development Policy, New York. Recuperado de: <https://www.itdp.org/wp-content/uploads/2014/07/01.-BRT-Guide-Spanish-complete.pdf>

# DA OPULÊNCIA À DECADÊNCIA: CORUMBÁ (MS) E AS METAMORFOSES NAS POLÍTICAS BRASILEIRAS DE ORDENAMENTO TERRITORIAL E SEUS IMPACTOS NA REGIÃO DE FRONTEIRA BRASIL-BOLÍVIA

FROM WEALTH TO DECAY: CORUMBÁ (MS) AND THE METAMORPHOSES IN BRAZILIAN TERRITORIAL PLANNING POLICIES IN AND ITS IMPACT ON THE BORDER REGION BRAZIL-BOLIVIA

Elisa Pinheiro de Freitas <sup>a</sup>

Márcia da Silva <sup>b</sup>

**RESUMO.** Situada quase exatamente no centro geográfico da América do Sul bem como à margem direita do Rio Paraguai – um dos rios mais importantes a compor a Bacia do Prata, a cidade de Corumbá (MS) e o seu porto fluvial figuraram, no final do século XIX e nas primeiras décadas do século XX, como sendo um dos principais “eixos” econômicos de integração Sul Americana. Em Corumbá atracavam navios estrangeiros e nacionais. Grande parte vinha e ia de/para Buenos Aires (Argentina), de/para Asunción (Paraguai), de/para Montevideú (Uruguai), de/para Santa Cruz (Bolívia), entre outras localidades, trazendo e levando pessoas e mercadorias. Contudo, no início do século XX, verificou-se naquela região fronteiriça à aquisição de terras por empresas argentinas especializadas na produção do charque e da erva mate. Tal fato fez com que o governo brasileiro, na época, promovesse uma política de re-ordenação do território fronteiriço em questão com vistas a impedir a constituição de um Estado (controlado por argentinos) dentro do Brasil (VALVERDE, 1972). Em 1914, o governo brasileiro lançou as bases para a construção da Estrada de Ferro Noroeste do Brasil, que ligaria São Paulo à Fronteira (Brasil-Bolívia) bem como buscou engendrar um novo ciclo de ocupação do Centro-Oeste do país. O advento da “Noroeste do Brasil” alterou a dinâmica econômica daquela região fronteiriça, pois a circulação de mercadorias deixou de ser transportada prioritariamente pela principal “estrada líquida”, leia-se “Rio Paraguai” e o maior porto fluvial da América do Sul, situado em Corumbá, foi declinando em termos de importância. Tendo por base documentos históricos, artigos científicos, pesquisa de campo (entrevistas semiestruturadas realizadas com atores políticos e econômicos) esta comunicação objetiva demonstrar: a) como se deu o processo de declínio econômico de Corumbá (MS) e toda a região polarizada por aquela cidade; b) o papel do estado brasileiro na re-ordenação do território da região Centro-Oeste culminando com a criação do Estado de Mato Grosso do Sul após a divisão do Estado de Mato Grosso em 1977 e c) perspectivas futuras para a retomada do desenvolvimento regional com a possibilidade da consolidação do corredor de ligação entre os oceanos Atlântico e Pacífico, tomando Corumbá mais uma vez como ponto estratégico na integração do continente Sul Americano.

**Palavras-chave:** Corumbá (MS); Fronteira Brasil-Bolívia; Política de Ordenamento Territorial; Integração Sul Americana.

**ABSTRACT.** Situated almost exactly in the geographic center of South America, as well as the right bank of the Paraguay River - one of the most important rivers composing the La Plata Basin, the city of Corumbá (MS) and its river port figured at the end of the century XIX, and in the first decades of the twentieth century as one of the main “axes” of the South American economic integration. In Corumbá, docked foreign and national vessels. Much came and went to/from Buenos Aires (Argentina), from/to Asunción (Paraguay), to/from Montevideo (Uruguay), to/from Santa Cruz (Bolivia), among other locations, bringing and carrying people and goods. However, in the early twentieth century, it was found that border region land acquisition by Argentine companies specialized in the production of beef jerky and yerba mate. This fact has made the Brazilian government at the time, promoted a rearrangement policy of border territory in question, in order to prevent the establishment of a state (controlled by Argentine) within Brazil (Valverde, 1972). In 1905, the Brazilian government laid the foundation for the construction of the railroad northwest of Brazil, which would link Sao Paulo to the border Brazil-Bolivia and sought to engender a new occupation cycle of the Midwest of the country. The advent of the “Brazil of the North West” changed the economic dynamics of that border region, for the movement of goods ceased to be transported primarily by the main “road net,” read up “Paraguay River”. Since then, the largest river port in South America, located in Corumbá, has declined in importance. Based on historical

documents, scientific papers and field research (semi-structured interviews with political and economic actors) this objective communication demonstrate: a) how was the process of economic decline Corumbá (MS) and all the polarized region for this city ; b) the role of the Brazilian state in the reordering of the territory of the Midwest, culminating with the creation of the State of Mato Grosso do Sul, after the division of the State of Mato Grosso, in 1979; c) Future prospects for the resumption of regional development with the possibility of consolidating the connecting corridor between the Atlantic and Pacific oceans, making Corumbá, once again, a strategic point in the integration of the South American continent.

**Keywords:** Corumbá (MS); Brazil-Bolivia border; Spatial Planning; South American Integration.

---

<sup>a</sup> Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Corumbá, Brasil, Laboratório de Geografia Política e Planejamento Territorial e Ambiental (LABOPLAN), Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil.

<sup>b</sup> Universidade Estadual do Centro Oeste, Guarapuava, Brasil, Universidade Estadual de Maringá, Maringá, Brasil.

## INTRODUÇÃO

O propósito do presente artigo é o de discutir os impactos das políticas de re-ordenamento territorial, implementadas pelo Estado brasileiro ao longo do século XX, sobre a fronteira oeste do território brasileiro. Com o objetivo de neutralizar as influências da Argentina sobre a região da Bacia do Prata, o Estado brasileiro fomentou a construção da Estrada de Ferro Noroeste (1914) que ligou São Paulo a Corumbá (MS) e a Santa Cruz de La Sierra (Bolívia), fato este que permitiu a São Paulo expandir sua área de ingerência até a fronteira que, anteriormente, estava sob o domínio de Buenos Aires. Até o início do século XX, a circulação pelo Rio Paraguai foi o principal meio de integração entre os centros urbanos situados ao longo do curso do rio (Cuiabá, Cárceres, Corumbá, Concepción, Asunción, Corrientes, Resistência e Buenos Aires).

Após a Guerra do Paraguai (1864-70), Corumbá, transformou-se no principal centro dinâmico do Centro-Oeste brasileiro devido a sua posição como entreposto comercial que recebia embarcações estrangeiras e nacionais. Contudo, a estrada de ferro Noroeste, modificou a dinâmica da fronteira Brasil-Bolívia-Paraguai, pois retirou a primazia da circulação pelo Rio Paraguai. Este fato concorreu para a redução da influência portenha (Buenos Aires-Argentina) sobre a Bacia do Prata. Embora o Estado brasileiro tenha ampliado sua influência sobre a Bolívia e o Paraguai por oferecer-lhes o caminho dos trilhos como alternativa para aceder ao oceano Atlântico, a perda de importância da circulação fluvial concorreu tanto para o declínio econômico de Corumbá quanto para a subordinação do Centro Oeste as demandas da economia paulista.

A presente análise parte do pressuposto de que o Estado é um ator importante na (re)organização do território e, para a compreensão do caso observado (declínio econômico do núcleo urbano de Corumbá), faz-se necessário investigar as estratégias geopolíticas adotadas pelo governo brasileiro com o objetivo de se projetar como potência regional da América do Sul ao longo do século XX (BECKER e EGLER, 1994). Do início do século XX até 1964, o Estado brasileiro buscou construir sua base industrial e promover a articulação do território nacional. Com o advento do regime militar (1964-1985), através do Plano Nacional de Desenvolvimento I e II (PND I e II), objetivou-se a modernização da agricultura, a expansão da fronteira agropecuária para o Centro-Oeste e a fluidez territorial por meio das rodovias (FREITAS, 2013). Todas essas ações políticas estatais no processo de re-ordenamento territorial reverberaram na fronteira Brasil-Bolívia-Paraguai como será mostrado adiante.

Procurou-se apresentar, ainda, algumas das possíveis causas que concorreram para o declínio econômico do “sertão cosmopolita”, denominação utilizada por alguns autores para designar a cidade de Corumbá. Considerou-se a Guerra do Paraguai (1864-1870) e a Guerra do Chaco (1930-1938) como eventos importantes para se compreender as dinâmicas territoriais daquela região fronteiriça. Como elementos desta dinâmica histórica, aborda-se, complementarmente, nas considerações finais, as perspectivas de retomada de desenvolvimento para Corumbá. Para a elaboração do presente texto, consultaram-se documentos históricos, artigos científicos; obtiveram-se dados primários por meio de entrevistas realizadas com os agentes políticos e econômicos que atuam no município e dados secundários sobre Corumbá através do site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

## **A GÊNESE DO FLORESCIMENTO ECONÔMICO DO NÚCLEO URBANO DE CORUMBÁ NA FRONTEIRA OESTE DO TERRITÓRIO BRASILEIRO**

Após o término da guerra da Tríplice Aliança (1864-1870), com a retomada da livre navegação pelas águas do rio Paraguai, verificou-se acelerado crescimento econômico em Corumbá. Localizado ao sul da província de Mato Grosso, aquele núcleo urbano se articula(va), ao norte, com Cárceres e Cuiabá, por meio da circulação fluvial dos rios São Lourenço e Cuiabá, ambos tributários do rio Paraguai.

O rio Paraguai, desse modo, era fundamental para assegurar a comunicação entre a província de Mato Grosso e a capital do império, Rio de Janeiro. A outra forma de contato entre o Mato Grosso e o litoral era por via terrestre, mas essa rota implicava numa difícil e demorada travessia. A viagem entre Cuiabá e Rio de Janeiro, por via fluvial, durava em torno de um mês, enquanto por terra, essa jornada chegava a ser de até três meses (SOUZA, 2008, p. 35; YEGROS e BREZZO, 2013, p. 61).

Contudo, a garantia de livre acesso pelas águas do rio Paraguai, desde a cabeceira (localizada na chapada dos Parecis, ao norte de Mato Grosso) até a confluência com as águas do rio Paraná (na cidade de Corrientes, Argentina), foi resultante de um processo que combinou diplomacia e guerra entre os estados-nacionais que conformam a Bacia do Prata: a Argentina, o Paraguai, o Uruguai e o Brasil. O início das tratativas entre o Império brasileiro e a República do Paraguai, com vistas a estabelecer a franca circulação pelas águas do rio Paraguai, datam de 1852 e, se estenderam, até 1855, quando foi celebrado o Tratado de Amizade, Comércio e Navegação (MAMIGONIAN, 1986, p. 54; YEGROS e BREZZO, 2013, p. 62).

Inclusive, foi entre 1852 e 1864, que o Paraguai se desenvolveu economicamente em virtude da deslocação de navios mercantes, proveniente não apenas dos países vizinhos, como também da Europa. Entre 1851 e 1859, as exportações paraguaias passaram de sessenta e oito mil libras para aproximadamente quatrocentas e quarenta mil libras. E os fatores que concorreram para essa expansão comercial foram o emprego de navios a vapor e a abertura do rio Paraguai à circulação (YEGROS e BREZZO, 2013, p. 69).

O desenvolvimento econômico da república paraguaia levou o general Solano López a redefinir estratégias para ampliar o território e assegurar o acesso, do Paraguai, ao oceano Atlântico com vistas a superar a condição de país mediterrâneo (AMAYO, 1995, p. 266). A instabilidade política na região da Bacia do Prata levou ao estabelecimento de uma aliança entre Brasil, Argentina e Uruguai com o objetivo de conter o expansionismo paraguaio. A conflagração da guerra ocorreu quando as tropas de Solano López invadiram a província de Mato Grosso, em dezembro de 1964.

No decurso da guerra ocorreram muitas calamidades em Corumbá. Os paraguaios saquearam as casas comerciais; a peste-cadeira e a varíola se espalharam fazendo muitas vítimas. A inimizade entre paraguaios e brasileiros durou pelo menos cinco anos (REYNALDO, 2009, p. 96).

Ao final da guerra, o Brasil garantiu a abertura do rio Paraguai para a circulação de navios, o que permitiu o abastecimento e a comunicação com o Mato Grosso. Assegurou o controle sobre o território entre o rio Uguaré e a serra de Maracaju, área rica em recursos naturais tal como a erva mate. Porém, embora vencedor, o Brasil acumulou dívidas junto aos bancos

ingleses, o que lhe custou o desequilíbrio das finanças por um período de vinte e cinco anos (BANDEIRA, 1998, p. 162).

Ainda, até as primeiras décadas do século XX, o Brasil não exerceu grande ingerência sobre os países da Bacia do Prata. Pelo contrário. No contexto platino, a Argentina foi a que mais se beneficiou com a guerra, uma vez que conseguiu trazer o Paraguai para sua zona de influência e os comerciantes argentinos com o apoio do capital inglês controlavam a circulação na Bacia do Prata (BANDEIRA, 1998, p. 166).

Aproveitando-se da dinâmica regional ocorrida após a guerra, Corumbá teve sua economia animada com a retomada dos fluxos de navios mercantes e se transformou num polo importante da economia platina. O porto fluvial corumbaense era relativamente estruturado e, por isso, recebia embarcações de grande, médio e pequeno porte. Logo, “constituía-se, assim, num importante porto de transbordo também para embarcações de menor calado, de até 80 centímetros, que se dirigiam a Cáceres e a Cuiabá” (REYNALDO, 2009, p. 100).

Na figura 1 “Bacia do Prata”, é possível observar que Corumbá, por situar-se às margens do Rio Paraguai, estava (está) *organicamente* articulada: a) ao norte, com Cuiabá e Cáceres; b) ao sul, com Concepción, Asunción (Paraguai); Resistencia, Corrientes, Santa Fé, Rosário, San Nicolas e Buenos Aires (Argentina).

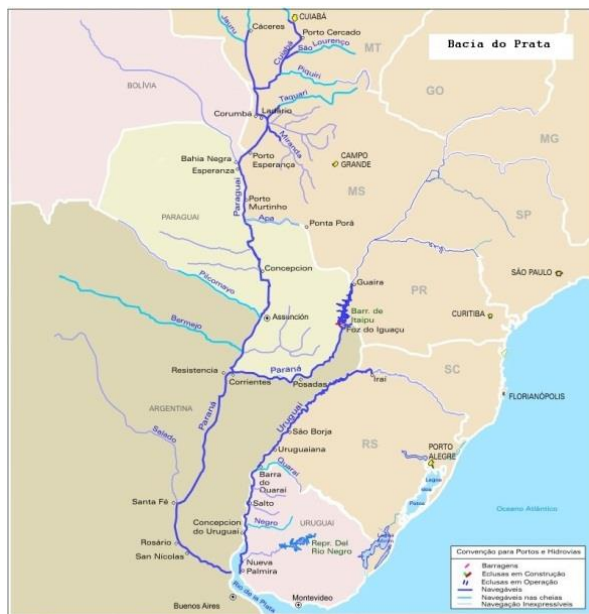


Figura 1. Bacia do Prata

Fonte: Ministério dos Transportes, 2015. Org. FREITAS, Elisa Pinheiro de

A vila de Corumbá foi elevada a condição de cidade em 1878. E com os incentivos fiscais do Império, muitas casas comerciais lá se instalaram. Tal fato concorreu para a vinda, a partir do estuário do Prata, de um maior número de imigrantes estrangeiros que vinha trabalhar nas regiões produtoras da erva mate (SOUZA, 2003; ABREU e GODOY, 2005, p. 6100; REYNALDO, 2009).

A integração de Corumbá ao circuito comercial mundial levou-a se tornar a cidade mais importante da província de Mato Grosso passando de “uma pobre vila fronteiriça a um animado centro comercial, que se tornaria, mais para o fim do século, o principal da província” (QUEIRÓS, 2008, p. 132). Como demonstrou Mamigonian (1986, p. 40), o relativo declínio de Cuiabá em relação a Corumbá se deu por conta de mudanças na dinâmica de circulação. O caminho entre Cuiabá e o Rio de Janeiro, passando por Goiás, era muito custoso. Com o reestabelecimento da livre navegação pelo rio Paraguai, a posição de Corumbá favoreceu-a sobremaneira em âmbito regional.

Entre o final do século XIX e início do século XX, com o deslocamento da pecuária do norte de Mato Grosso para o sul da província, sobretudo, para o Pantanal, houve a instalação de charqueadas de empresários argentinos e uruguaios que foram adquirindo terras para a criação de gados. Com o objetivo de conter o avanço de argentinos, que, além de terras, controlavam a circulação do rio Paraná e Paraguai, o governo brasileiro elaborou planos de re-ordenação do seu território com a fronteira oeste (MAMIGONIAN, 1986, p. 48-49; BANDEIRA, 1998, p. 168; YEGROS e BREZZO, 2013, p. 108).

A estratégia consistiu no fortalecimento dos laços econômicos tanto com o Paraguai quanto com a Bolívia permitindo, a ambos, o acesso ao oceano Atlântico a partir da ferrovia Noroeste. Esta passaria ligar São Paulo a Corumbá e, por conseguinte, a Santo Cruz de la Sierra (Bolívia) (BANDEIRA, 1998, p. 168). A “Noroeste do Brasil” consistiu em uma alternativa à circulação pelo rio Paraguai, controlada, sobretudo, por argentinos. Mas, que impactos essa mudança de rota trouxe para Corumbá?

## **O DECLÍNIO ECONÔMICO DO “SERTÃO COSMOPOLITA”**

Souza (2008) foi um dos pesquisadores que mostrou como o “sertão cosmopolita” – Corumbá – transformou-se num centro dinâmico da província de Mato Grosso, ao final do século XIX. Contudo, alterações nas políticas de ordenamento territorial do Brasil republicano, com o objetivo de conter as influências vindas a partir de Buenos Aires, impactaram profundamente aquele centro comercial. Assim, a combinação de uma série de fatores levou Corumbá a um declínio econômico.

Uma das causas, como apontaram diferentes estudiosos, se refere às sucessivas “portas de entrada” para a província de Mato Grosso. Para Valverde (1972, p. 101), por exemplo, a verdadeira “porta de entrada” para o Mato Grosso se dava por meio do rio Paraguai e seus afluentes, enquanto a “porta falsa” tinha como ponto de partida a província de São Paulo e fora explorada pelos bandeirantes que objetivavam “prear” indígenas.

Mamigonian (1986, p. 40) também vai à mesma direção ao apontar que tanto as atividades extrativistas típicas da região norte quanto à pecuária, em Mato Grosso, não foram capazes de gerar uma rede urbana significativa. Porém, enquanto a região norte conta com uma metrópole (Belém) e uma submetrópole (Manaus), Mato Grosso, desde os finais do século XIX, não



engendrou uma densa malha urbana e a razão para esse fenômeno tem a ver que, no caso da região norte, Belém é a única porta de entrada para a Amazônia e Manaus, entrada obrigatória para a parte ocidental. Em Mato Grosso as portas de entradas variaram ao longo dos tempos. No século XVIII, Cuiabá foi a principal porta para a província mato-grossense e, no final do XIX, com a retomada da navegação pelo rio Paraguai, Corumbá toma de Cuiabá a posição de porta de entrada.

Com a implantação da Estrada de Ferro Noroeste do Brasil, em 1915, Corumbá perde, para Campo Grande, o posto de “principal porta de entrada” para o Mato Grosso. As empresas argentinas, paraguaias e uruguaias, que operavam na circulação pelo rio Paraguai, mantiveram o fôlego até 1940. No entanto, a navegação em Mato Grosso foi perdendo a importância por conta da expansão econômica de São Paulo que, por sua vez, passou a demandar a produção de alimentos e não mais determinadas matérias-primas antes exportadas pela província de Mato Grosso (couro, charque, erva mate etc) (REYNALDO, 2009).

A Guerra do Chaco (1930-1938), conflito que envolveu o Paraguai e a Bolívia, foi outro marco importante na região platina e concorreu para reforçar a proeminência da ferrovia sobre a circulação fluvial. Pelo Tratado de Paz, assinado em 25 de fevereiro de 1938, ficou acordado que o Brasil construiria a estrada de ferro entre Corumbá e Santa Cruz de la Sierra, fato este que tornou possível, para o Brasil, o acesso ao petróleo da Bolívia. Como demonstrou Bandeira (1998), a Argentina e o Brasil foram, mais uma vez, os principais beneficiados com o fim da entre Paraguai e Bolívia.

De acordo com Gilberto Luís Alves (1984), o nacionalismo dos militares brasileiros, naquele período, motivou o término da construção da ferrovia. Esta concorreu para a subordinação da economia mato-grossense às dinâmicas de São Paulo, fato que a tirou da órbita de Buenos Aires. Com o advento do período militar (1964), consolidou-se a divisão territorial do trabalho na qual coube ao Mato Grosso à especialização em criação de gados com vistas a abastecer os frigoríficos paulistas (MAMIGONIAN, 1986, p. 56).

Foi durante a vigência do Estado Autoritário Burocrático no Brasil (1964-1985) que os militares implementaram ações com vistas a tornar o território nacional mais fluido e dinâmico. Fomentaram a expansão da fronteira agrícola para o Centro-Oeste e engendraram “novas realidades geográficas”. A criação do estado de Mato Grosso do Sul, em 1977, é resultante das políticas territoriais que marcaram aquele contexto histórico.

O capítulo III do I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND) alinhavava as principais estratégias para operacionalizar o território que consistiu em integrar a *heartland* à *hinterland*. Para tanto, o estado brasileiro incentivou a expansão da fronteira agropecuária e a modernização da agricultura e indústria (FREITAS, 2013, p. 222).

Campo Grande tornou-se a cidade-capital de Mato Grosso do Sul e consolidou-se como a principal “porta de entrada” para a *hinterland* sul mato-grossense. A partir dessa nova realidade geográfica, quais perspectivas se abriram para Corumbá, situada no cruzamento fronteiriço entre Brasil, Bolívia e Paraguai?

## CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE A INTEGRAÇÃO SUL AMERICANA E CORUMBÁ

A redemocratização do Brasil, a partir de 1985, e mesmo as mudanças ocorridas em âmbito mundial – Queda do Muro de Berlim (1989), o fim da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), integração da Europa etc. – constituíram-se em eventos sinalizadores de uma nova ordem geopolítica que pode ser denominada de “Liberalismo Transnacional” (AGNEW e CORBRIDGE, 1995).

Entre o final do século XX e início do XXI, como salientou Costa (1999), o Brasil reforçou os laços com os países vizinhos e o Tratado de Asunción (1991) estabeleceu o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), assinado, inicialmente, pelos quatro países que compõem a Bacia do Prata (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai). O MERCOSUL é um marco neste contexto de integração Sul Americana. Outros países sul-americanos como o Chile, Bolívia, Peru, Equador e Colômbia também caminham para ampliar a integração. A Venezuela recentemente integrou-se ao MERCOSUL.

Neste contexto de maior aproximação do Brasil com seus vizinhos, verificou-se uma revalorização da circulação pelo rio Paraguai. Como mostraram Abreu e Godoy (1995), a implantação do Programa Avança Brasil (2000-2003) significou a retomada do estado brasileiro em promover o desenvolvimento nacional. E para tanto, a reabilitação das hidrovias é uma ação importante para a consecução dos objetivos do Programa.

Contudo, Abreu e Godoy (1995, p. 6111), através de entrevistas e pesquisas com os agentes econômicos e políticos envolvidos na estruturação da hidrovia do Paraguai, concluíram que as ações para a otimização da hidrovia são tímidas e limitadas. E a modernização dos terminais privados depende de inversões de recursos públicos.

O porto de Corumbá/Ladário necessita de readequações para comportar as novas dinâmicas produtivas de Mato Grosso do Sul (escoamento de cereais, minério de ferro entre outros). Atualmente, o porto corumbaense é dinamizado pelos “barcos hotéis” que são elementos importantes tanto para o turismo de pesca esportiva quanto para o turismo de compras nas cidades bolivianas de Porto Quijarro e Porto Suarez (ANDRADE, 2013).

E por fim, com o “desmantelamento” do cartel de Medellín, que era o paraíso das drogas, houve uma reordenação do tráfico de drogas na América do Sul. O Brasil que era secundário neste circuito comercial ilícito, passou a ser considerado. A fronteira Brasil-Bolívia se tornou uma das mais importantes na comercialização da droga (pasta de cocaína da Colômbia e da Bolívia).

O fato de existir áreas não ocupadas entre Corumbá (Brasil) e Porto Quijarro (Bolívia) favorece as ações ilícitas. Além disso, a droga gera um lucro imenso, pois não é tributada. Assim, aquela chega ao consumidor a um baixo custo favorecendo o consumo. Por mais ilegal que a droga seja, a sua comercialização em Corumbá dinamiza a economia local. E como demonstraram Oliveira e Costa (2012) o fato do comércio de droga em Corumbá ter por base unidades familiares e relações de vizinhanças fazem com que não haja disputa por território ou pontos de venda, havendo mais cooperação, menos violência.

O período de globalização econômica e de emergência de uma ordem internacional multipolar implica em novas dinâmicas em todas as partes da totalidade do espaço geográfico. Corumbá e sua região não foge a regra. É no município de Corumbá que está localizado o maciço de Urucum, uma das maiores reservas de ferro e manganês do país. Esses recursos, atualmente,

são explorados pela companhia Vale (antiga estatal Vale do Rio Doce). O escoamento dessa produção é feito tanto pela ferrovia quanto pela hidrovia do rio Paraguai. Contudo, como diagnosticaram Abreu e Godoy (2005, p. 6106), entre 1999 e 2002 o tráfego e o fluxo de cargas decaíram por conta da crise na Argentina que deixou de importar muitos produtos. Tal fato engendrou uma capacidade ociosa dos terminais portuários de Corumbá/Ladário. Contemporaneamente, as atividades que dinamizam a economia de Corumbá estão vinculadas a pecuária, a extração mineral (calcário, ferro e manganês) e o turismo de pesca. As atividades ligadas com o tráfico de droga são “silenciosas” e não podem deixar de ser consideradas. Por fim, tudo leva a entender que a retomada do desenvolvimento nesta fronteira oeste do Brasil, depende da revalorização da circulação fluvial e do aprofundamento da integração sul-americana, para que Corumbá possa ser uma “porta” para o oceano Pacífico e sua posição possa ser considerada como um ponto estratégico da Bacia do Prata em tempos de integração econômica.

## BIBLIOGRAFIA

- ABREU, Silvana de; GODOY, Clayton Custódio. O transporte hidroviário no Mato Grosso do Sul: situação portuária do polo Corumbá/Ladário. In: Encontro de Geógrafos da América Latina/EGAL, 2005, São Paulo. Anais...São Paulo: EGAL-SP, USP, 2005, p. 6094-6112.
- ALVES, Gilberto Luiz. Mato Grosso e a História: 1870-1929. (Ensaio sobre a transição do domínio econômico da casa comercial para a hegemonia do capital financeiro). Boletim Paulista de Geografia. São Paulo, v. 2, n. 6, p. 5-81, 1984.
- AMAYO, Enrique. Guerra do Paraguai. Estudos Avançados, São Paulo, v. 9, n. 24, p. 255-268, 1995.
- ANDRANDE, Fátima Aparecida Machado de. Impactos dos Barcos-Hotéis na economia de Corumbá (MS), Arroyo Concepción e Puerto Quijarro, a Fronteira Brasil-Bolívia – Mato Grosso do Sul. Corumbá, 2013. 180f. Dissertação (Mestrado em Estudos Fronteirços), Campus Pantanal, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.
- BANDEIRA, L.A. Moniz. A Guerra do Chaco. Revista Brasileira de Política. Internacional, v. 1, n. 41, p. 162-197, 1998.
- COSTA, Wanderley Messias da. Políticas territoriais brasileiras no contexto da Integração Sul-Americana. Revista Território. Rio de Janeiro, ano IV, n. 7, p. 25-41, jul./dez. 1999.
- FREITAS, Elisa Pinheiro de. Território, poder e biocombustíveis: as ações do Estado brasileiro no processo de regulação territorial para a produção de recursos energéticos alternativos. 2013. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-16082013-125028/>. Acesso em: 2015-05-25.
- \_\_\_\_\_. Em que ritmo toca Corumbá. Correio do Estado, Campo Grande, 5 de fev. 2001. Disponível em: < <http://www.correiodoestado.com.br/opiniaio/elisa-pinheiro-de-freitas-em-que-ritmo-toca/238758/> >. Acesso em: 14 maio 2015.
- YEGROS, Ricardo Scavone; BREZZO, Lilian M. História das Relações Internacionais do Paraguai. Brasília: FUNAG, 2013.
- MAMIGONIAN, Armen. Inserção de Mato Grosso ao Mercado Nacional a gênese de Corumbá. Geosul, n. 1, p. 39-58, 1986.
- OLIVEIRA, Giovanni França; COSTA, Gustavo Villela Lima da. Redes ilegais e Trabalho Ilícito: comércio de drogas na região de fronteira de Corumbá/Brasil – Puerto Quijarro/Bolívia. Boletim Gaúcho de Geografia, 38: 137-156, maio, 2012.
- OLIVEIRA, Márcio Gimene de. A fronteira Brasil-Paraguai: principais fatores de tensão do período colonial até a atualidade. 2008. 110 f. Dissertação (Mestrado em Geografia)-Universidade de Brasília, Brasília, 2008.
- REYNALDO, Ney Iared. Nas curvas do Rio Paraguai, um sonho de integração econômica de Mato Grosso (Brasil) nos primórdios do Mercosul. In: MONTEIRO, C; et all. (Org.). História Política. Universidade Severino Sombra: Vassouras - RJ, 2009, v. 1, p. 95-120.

SOUZA, João Carlos de. Sertão cosmopolita: tensões da modernidade de Corumbá (1872-1918). São Paulo: Alameda, 2008.

VALVERDE, Orlando. Fundamentos Geográficos do Planejamento Rural do Município de Corumbá. Revista Brasileira de Geografia, Rio de Janeiro, v. 34, n.1, p.49-144, jan./mar. 1972.

# **CONTROL TERRITORIAL ¿RECURSO PARA LA DOMINACIÓN O PARA EL DESARROLLO? REFLEXIÓN TEÓRICA DESDE LA PERSPECTIVA DE LA GEOGRAFÍA POLÍTICA**

## **TERRITORIAL CONTROL, RESOURCE FOR DOMINATION OR FOR DEVELOPMENT? THEORETICAL REFLECTION FROM THE POLITICAL GEOGRAPHY PERSPECTIVE**

María Andreina Salas-Bourgoin <sup>a</sup>

**RESUMEN.** Siendo el estudio de la dominación un campo específico de la Política, su abordaje desde la Geografía no ha sido muy relevante. Por ese motivo y por la importancia que tiene el territorio para la sociedad, se propone una nueva línea de investigación en el campo de la Geografía Política en la que el territorio sea aprehendido como recurso para la dominación. O'Donell (1978) señala que existen cuatro recursos para la dominación: coerción física, control de recursos económicos, control de recursos de información y control ideológico. No obstante, en esta investigación se considera que a estos se puede agregar un quinto vinculado con el control territorial; uno que, siguiendo a Raffestin (1980), influye de forma determinante en lo que puede ser distribuido, asignado y/o poseído. Aun cuando la lógica del control territorial está en el logro del bienestar común, el mismo también se puede asociar a intereses de un grupo de poder que lo utiliza para lograr sus objetivos, sin importar que de ello resulte marginación, pobreza o represión. Por tanto, atendiendo a que, desde la perspectiva que se mire el control territorial, el resultado social es distinto, se ha considerado pertinente plantear de manera muy resumida las diferencias fundamentales entre el control territorial con fines de dominación y el que se implementa para lograr el desarrollo, concentrando los esfuerzos explicativos en el primero para denotar la importancia que tendría su estudio desde la palestra de la Geografía Política. La invitación es a profundizar sobre estas ideas y mirar el mundo de hoy, para comprender esquemas de acción y arreglos institucionales dirigidos a lograr el control territorial así como para identificar las fronteras que separan el destinado al desarrollo de aquel que se orienta a la dominación.

**Palabras claves:** control territorial; Estado; grupos sociales; dominación social; desarrollo.

**ABSTRACT.** Being the study of domination a specific field of the Politics, its approach has been overlooked the Political Geography. For this reason and because the territory is important for society, this research proposes a new line of investigation for Political Geography: the territory as a resource of domination. O'Donell (1984) states there are four resources for domination: physical coercion, control of economic resources, information resources and ideological control. However, this study proposes a fifth resource related to territorial control; one that, according to Raffestin (1980), determines what can be distributed, allocated and / or owned in the territory. Even though territorial control can be used to get the common well-being, it can also be associated with interests of a powerful group who use it to achieve their goals, no matter if this causes marginalization, poverty or repression. Therefore, this study proposes there are two types of territorial control with very different social results, which are explained very briefly as follows: on one hand, the territorial control for domination purposes and, on the other hand, the control used to achieve development, focusing on the earlier to highlight the importance its study would have from the Political Geography perspective. The invitation is to investigate these ideas and look at the world today, to understand decisions and institutional arrangements aimed at achieving territorial control as well as to identify in detail the differences between the two types of territorial control.

**Keywords:** territorial control; State; social groups; social domination; development.

---

<sup>a</sup> Instituto de Geografía y Conservación de Recursos Naturales, Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela. bourgoin@ula.ve

## INTRODUCCIÓN

Un gran debate en la ciencia geográfica y, en especial, en el seno de la Geografía Política, es el vinculado al tema del territorio, su construcción, transformación y relevancia para las relaciones sociales. Ello debido a que éste, amén del interés científico que despierta, encierra un significado profundamente social, pues por un lado representa *la base material* de la propia existencia humana (Lopes, 2000) así como de la identidad y de la referencia en el mundo de un grupo y, por otro, constituye el *ámbito* en el cual se erige la principal forma de organización política de una sociedad: el Estado.

Al ser considerado base material de la existencia humana, el territorio se presenta tanto como la arena en la cual se desarrollan las relaciones sociales, se liberan las disputas por el acceso a recursos y se ponen en marcha estrategias para el logro de diversos intereses, como la unidad espacial de la cual depende la pervivencia humana y donde se proyectan identidades y construyen imaginarios. Por eso, ya no puede ser visto como la superficie delimitada donde aplica un orden jurídicamente establecido que debe ser garantizado por las organizaciones estatales, sino como componente sustancial de la denominada gestión pública, pues a su alrededor se entretajan los más diversos y disímiles intereses y capacidades, y porque representa un recurso estratégico para lograr concretar los principios del bienestar común.

Amén de esta importancia, desde la Geografía Política se han invertido grandes esfuerzos en analizar la influencia del poder en la dinámica de construcción y transformación del territorio, olvidando estudiar el uso del territorio como recurso de poder y, más aún, como recurso para la dominación.

En atención de lo anterior, este trabajo de reflexión se orienta a explicar la importancia del control territorial y las diferencias que subyacen entre su implementación con fines de desarrollo y con fines de dominación. El planteamiento se centra en resaltar que existe un control territorial con fines de dominación; que el mismo tiene unas características particulares y que es fundamental estudiarlo, no sólo teóricamente sino también desde el punto de vista empírico.

## TERRITORIO, DEFINICIÓN Y SIGNIFICADO

Territorio es una categoría de análisis de interés común para diferentes áreas del conocimiento científico –Geografía, Política, Antropología y Sociología, p. ej.–, que ha sido abordada desde diversos enfoques e ideologías. Pero no se debe olvidar que éste, en sí mismo, también tiene un significado, uno que trasciende lo científico y se sumerge en la cultura, la identidad, el imaginario y el sentido de pertenencia del individuo y los grupos sociales. Es en este caso, adicionalmente, un recurso o bien común a los ciudadanos de un Estado, con significados derivados del devenir histórico del conjunto social.

Existen diversos enfoques para definir territorio: i) de tradición político-jurídica, que lo considera como ámbito de acción del Estado; ii) de tradición naturalista, según el cual es el espacio necesario para el mantenimiento de las especies; iii) de tradición marxista a partir del cual el mismo constituye la base que provee recursos para la reproducción material de un grupo (Altschuler, 2013) y iv) de tradición simbólico-cultural que da prioridad a su interpretación como

producto de la apropiación/valoración simbólica por parte de un grupo en su vinculación con el espacio vivido (Haesbaert, 2007).

Desde la palestra de la Geografía Política, p. ej., y más allá de la ideología, existe un claro consenso en definir al territorio como el resultado del desarrollo de relaciones de poder en el espacio geográfico. Muestra de ello es el acercamiento en torno a este enfoque, de teóricos tan disímiles como Ratzel, Raffestin, Lefebvre, Gottmann, Foucault, Sacks, Lopes de Sousa, Haesbaert y Santos, por mencionar algunos.

En la actualidad, la categoría territorio supera la visión de porción de superficie delimitada político-administrativamente al igual que su acotación a lo meramente material; incorpora el enfoque de sistema de relaciones sociales, espaciales y ecológicas (Salas-Bourgoin, 2013), dinamizado por intereses en algunos casos contradictorios, en otros conflictivos y, en otros, complementarios (Bozzano, 2009) y agrega la noción de constructo social que genera sentido de pertenencia no sólo desde lo creado sino también desde lo vivido y compartido.

Pérez (2013), al analizar las cuatro formas cognoscitivas de abordar el espacio según Lefebvre, señala que el territorio<sup>1</sup> es útil porque su condición de medio-mediación en el logro de fines específicos, le otorga valor de uso. Por su parte, Manzanal (2007), al estudiar la relación entre instituciones, poder y territorio, sostiene que, a lo interno, el territorio es un ámbito en disputa. Si se asocian estas dos afirmaciones aflora el significado social del territorio y el por qué su control puede conducir a dos vías: el desarrollo o la dominación.

Al ser medio-mediación para el logro de fines específicos y, más aún, medio-mediación de cualquier relación social, el territorio es objeto de luchas que se disputan su gobierno a los fines de dirigir y tener bajo observancia el qué, cómo, cuándo, de qué manera y con la participación de quiénes, actuarán individuos y grupos sobre y con el territorio. De allí la importancia de reconocer que el territorio se gobierna y de no olvidar que ello debe hacerse de forma consultiva, flexible, coherente y garantizando el bienestar común porque, al ser un ámbito en disputa, los actores, con diferentes cuotas de poder, buscan su control mediante alianzas que, por un lado, permiten el logro de objetivos particulares y, por otro, pueden marginar parte del conjunto social.

## **CONTROL TERRITORIAL, ESTRATEGIA DE GESTIÓN DE LA COSA PÚBLICA**

El territorio, social y políticamente hablando, constituye entonces un bien común para los ciudadanos de un Estado, pero además, un bien estratégico para la atención de los intereses que son prioridad del mismo, por lo que su construcción, aprovechamiento y transformación no puede ser hecha bajo otro esquema que no sea el control público.

Sobre el territorio se desarrollan las denominadas prácticas espaciales, definidas por Lobato como el "...conjunto de acciones<sup>2</sup> espacialmente localizadas que impactan directamente sobre el espacio, alterándolo en todo o en parte o preservándolo en sus formas e interacciones espaciales." (Lobato, 2000, p. 35). Son prácticas que responden a patrones culturales y a proyectos diseñados para asegurar la propia existencia o mantenimiento de una actividad, de una empresa o de un grupo y, por tanto, esenciales para el conjunto social (*Ídem.*).

Por su naturaleza, estas prácticas deben ser gestionadas y, además, emplearse como medios para la gestión del territorio, ya que al responder a objetivos particulares, sean éstos

conflictivos o no, la forma de asegurar su desenvolvimiento ajustado a los principios del bienestar común<sup>3</sup> es la derivada del control territorial, entendido como el conjunto de dispositivos creados e implementados para regular acciones vinculadas con el uso, la ocupación, la localización, la circulación, la expansión y el acceso al territorio; en fin, para incidir directamente sobre los que puede ser distribuido, apropiado, aprovechado y localizado en el mismo.

Es mediante las prácticas espaciales que se posibilita la convergencia territorial pero, también, su contraparte: la divergencia, y con ésta, la desigualdad social. De allí que, en la búsqueda del bienestar común, en otras palabras, de la calidad de vida, las prácticas espaciales deban ser sometidas a esquemas de control.

La política de control territorial por excelencia es la ordenación del territorio. Brinda al Estado, la capacidad de establecer regulaciones sobre las prácticas espaciales y, conjuntamente, formular e implementar proyectos conducentes a armonizarlas, a los fines de la consecución de objetivos comunes y también particulares.

Al incidir directamente en lo que los individuos o grupos pueden hacer en y mediante el territorio, así como al ser instrumento para la gestión de la llamada cosa pública, la ordenación del territorio junto con arreglos institucionales diseñados para influir en el acceso, la movilidad y el capital territorial<sup>4</sup>, se convierten en un potencial instrumento para el desarrollo pero también para la dominación; objetivos contrapuestos si el primero se entiende como el proceso conducente a lograr mejorar la calidad de vida de la población, asegurar un crecimiento económico sostenible y ambientalmente sustentable, y garantizar la equidad, libertad y justicia social, y el segundo se define como "...la capacidad, actual o potencial, de imponer regularmente la voluntad sobre otros, incluso pero no necesariamente, contra su resistencia." (O'Donnell, 1978, p. 1159).

Ante esta afirmación, surge como incógnita ¿Cómo el control territorial puede ser, tanto un recurso para el desarrollo como un recurso para la dominación? El intento de dar los primeros pasos en estos asuntos, será lo que ocupará las próximas líneas de este trabajo de reflexión.

## **CONTROL TERRITORIAL, RECURSO PARA EL DESARROLLO**

El enfoque del desarrollo en materia de control territorial es ciertamente el más discutido, especialmente desde el campo de la ordenación del territorio y la gobernanza territorial, dadas las bondades que ello reporta a la práctica política. No obstante, tal concentración de atención le ha restado esfuerzo reflexivo a su contraparte: el enfoque de dominación lo cual, a juicio propio, se considera una debilidad.

Sobre la importancia del territorio para el desarrollo, Carenzo (2007) afirma:

*"El territorio es reificado en tanto se lo considera un actor en sí mismo, cuyos atributos lo dotan de una mayor o menor capacidad para desarrollar estrategias de alta competitividad. El territorio es valorizado en tanto soporte de la "materialidad" de las actividades productivas, así como de aquellas dimensiones "inmateriales" vinculadas al desarrollo de una "cultura propia"."* (p. 128)

Desde la perspectiva de esta línea de pensamiento, el control territorial, en tanto que recurso para el desarrollo, está dirigido a hacer que las acciones sobre las que se sustentan las prácticas espaciales, contribuyan a construir territorios resilientes, competitivos, cooperativos y convergentes, en otras palabras, territorios con capacidad de afrontar crisis estructurales,



mediante la autorganización, adaptación y la innovación en su base económica, social y política, así como en la manera de hacer las cosas (Amat, 2013); con condiciones adecuadas para generar riqueza de forma sostenida, consolidar una cultura de asociación y de establecimiento de redes público-privadas, poner en valor la capacidad de agencia de los individuos; insertarse en los mercados internacionales y mantenerse, en fin, ser cautivador de recursos productivos (Álvarez y Rendón, *ob. cit.*:47); con aprovechamiento de condiciones que complementen potencialidades de otros territorios, locales, regionales, nacionales e internacionales, y con similares niveles de desarrollo.

Abordado desde una perspectiva participativa, inclusiva y consultiva, el control territorial disminuye su carácter coercitivo y potencia la capacidad de crear posibilidades a partir de las condiciones disponibles. Permite incorporar la lógica territorial —multinivel y multisectorial— a las políticas públicas, favoreciendo las relaciones de complementariedad y corresponsabilidad entre las diferentes escalas de administración, así como las relaciones entre las dimensiones que conforman la realidad (Farinós, 2008). Al mismo tiempo, concentra la atención de la gestión territorial en las relaciones entre los territorios, sus recursos y sus problemas; los actores con sus proyectos, intereses y cuotas de poder, así como en la incidencia de cada uno de estos factores en la dinámica territorial y, por ende, en el desarrollo.

Al ser participativo, el control territorial con fines de desarrollo deja de ser exclusivo del Estado. Si, adicionalmente, se asocia con esquemas de gobernanza territorial, el mismo se convierte en un recurso para el desarrollo que permite, por medio de la inclusión cooperativa, corresponsable y coordinada de actores, un gobierno del territorio más adecuado a los principios del bienestar común.

## **CONTROL TERRITORIAL, RECURSO PARA LA DOMINACIÓN**

Si el territorio es parte esencial de la vida del ser humano, en tanto que actor con vida particular y miembro de una sociedad, el mismo es susceptible de ser empleado como un recurso para la dominación.

Lefebvre, Soja y Harvey, como estudiosos del espacio, han centrado sus esfuerzos en analizar la influencia del poder sobre éste último; a comprender cómo las relaciones de producción se convierten en factores dinamizadores del cambio espacial y cómo, a la vez, el mismo es evidencia física de tales relaciones.

Ahora bien ¿Qué hay del espacio y, en este caso, del territorio como un factor de poder? No del territorio como un producto del poder, sino como un recurso para el poder. Esta es la condición principal del enfoque que aquí se busca plantear como área de investigación: el control territorial como recurso para la dominación, cuya lógica se circunscribe en: i) el territorio es base de la existencia humana y de la permanencia social; ii) intervenir en aquello que se puede hacer con y en el territorio, es intervenir en las relaciones sociales y iii) quien o quienes logre(n) coaptar esa intervención a sus intereses, detenta(n) un recurso de dominación.

En algunas líneas atrás se definió dominación como capacidad de imponer la voluntad, incluso, pero no necesariamente, contra los deseos de otros. Tal capacidad deriva, a juicio de O'Donnell (*ob. cit.*), del control de cuatro recursos: medios de coerción física, recursos económicos, información e ideología. El primero consiste en la disposición de sanciones; el segundo, en el

uso de recursos económicos –capital fijo, capital circulante–; el tercero, incluye el conocimiento científico-tecnológico y, el cuarto, en lograr que el dominado considere como justa y válida la dominación, y por tanto, que acepte esta forma de relacionamiento. El autor en cuestión considera que existe una alta correlación entre los recursos de dominación y que, por tanto, el control sobre dos de ellos, fácilmente implica el control de los dos restantes.

Como se puede apreciar, esta clasificación de recursos de dominación de O'Donnell considera los elementos fundamentales de las relaciones sociales, en el marco de su principal forma de organización política: el Estado. No obstante, si se asume que el territorio constituye también un elemento fundamental de esas relaciones sociales, pues su control igualmente representa un recurso para la dominación. En este sentido, se propone incorporar como quinto recurso a la clasificación de este autor, el control territorial.

Dado que el control territorial, tal y como se ha definido en este trabajo, es el conjunto de dispositivos creados e implementados para influir en aquello que puede ser distribuido, localizado, aprovechado y apropiado dentro de un territorio, se considera con fines de dominación cuando un individuo o grupo lo emplean para imponer regularmente condiciones a las acciones que sustentan las prácticas espaciales –uso, ocupación, localización, equipamiento, expansión, circulación, acceso–, incluso en contra de la voluntad de los demás.

Al ser de dominación, no es inclusivo como en el caso del control territorial como recurso para el desarrollo, tiende a ser impositivo y, por lo mismo, a profundizar las asimetrías en el acceso a los recursos y en los procesos de toma de decisiones. Difiere del control territorial que por naturaleza le corresponde al Estado para garantizar la soberanía en el territorio nacional y puede vincularse con regímenes autoritarios así como con grupos tribales (agentes económicos y organizaciones de narcotráfico, entre otras).

Este tipo de control se orienta al logro de objetivos particulares, por lo que no es posible asociarlo con la búsqueda de territorios resilientes, competitivos y cooperativos, ni tampoco con el desarrollo territorial, mas sí con territorialidades del narcotráfico y terrorismo, con pobreza, marginalidad y exclusión social.

Bajo este enfoque, la valoración del territorio no se vincula con su importancia para la reproducción de las relaciones sociales de producción, o con su condición de referente cultural o de terruño, sino como instrumento para el logro de objetivos particulares que profundizan las condiciones de inequidad, injusticia social y represión.

Desde la perspectiva del control territorial a los fines del narcotráfico en México, Cunjama (2014) señala: "...el espacio adquiere una característica importante que es: su apropiación por parte de organizaciones criminales... De esta forma, los espacios apropiados y valorizados — simbólica y/o instrumentalmente— por los grupos delictivos se convierten en territorios con valor criminal." (103).

Es importante distinguir el control territorial con fines de dominación de aquel que está realizando el Estado Islámico (EI), p. ej., pues como explica Luizard (2015), el mismo:

*"...no se impone a la población local como una fuerza de ocupación extranjera o percibida como tal. Su estrategia es muy diferente, y en cada ciudad conquistada, se apoya en la restitución del poder a actores locales: jefes tribales o clánicos, notables barriales, líderes religiosos sunitas y antiguos oficiales del ejército de Sadam Hussein, a quienes se confía la responsabilidad de la gestión de la ciudad bajo ciertas condiciones. Entre ellas, la lealtad exclusiva al EI y la prohibición de desplegar otros emblemas oficiales que no sean la bandera de esta organización,*

*así como la obligación de cumplir con las exigencias de un orden moral ultrafundamentalista.” (p. 50)*

Este caso hace particular el control territorial, porque aun cuando no se dirige al logro del desarrollo como tal, no es contrario a los deseos de la población, sino que es percibido por la misma como un proceso de liberación en el que “El El logró presentarse como un verdadero estado de derecho comparado con el dominio mafioso del gobierno de Bagdad.” (*Ibidem.*: 51). Así pues, a los rasgos característicos del control territorial con fines de dominación señalados anteriormente se adiciona la percepción de la población respecto a la necesidad o los beneficios que reporta tal control. Dado lo anterior, el planteamiento respecto al control territorial se resume en que existen dos fines claramente diferenciados detrás del mismo: el desarrollo o la dominación. En este último caso, el control de lo que se puede hacer en, con y mediante el territorio es tamizado por intereses particulares, orientado para lograr objetivos que no se relacionan con los principios del bienestar común, ejercido por una minoría, tendente a la sujeción de la voluntad de los individuos y grupos, así como a profundizar las asimetrías sociales con el consecuente aumento de la pobreza, marginalidad y represión.

## CONCLUSIONES

La reflexión en este trabajo se centra en el control territorial y, especialmente, en exponer los aspectos fundamentales que diferencian el que se realiza con fines de desarrollo o de asegurar la soberanía nacional de un Estado, del que se destina a imponer condiciones a las acciones que están detrás de las prácticas espaciales y que, en definitiva, determinan lo que puede ser distribuido, localizado, apropiado y/o aprovechado dentro del territorio.

El planteamiento surge de la percepción de que los esfuerzos investigativos se han dirigido particularmente a analizar las relaciones entre el poder y el territorio, desde la perspectiva del influjo del primero sobre la configuración y dinámica del segundo, mas no a analizar el territorio como un recurso del poder y base para la dominación.

Siendo el estudio de la dominación un campo específico de la Política, su abordaje desde la Geografía Política ha sido poco relevante. Por ese motivo y tras una breve reflexión sobre la importancia que reviste el territorio para la sociedad, se intentó plantear una nueva interrogante para la investigación geográfica: el territorio como recurso de dominación. Así pues, la invitación no es otra que profundizar sobre estas ideas y mirar el mundo de hoy para comprender esquemas y arreglos institucionales con fines de control territorial e identificar las fronteras que separan el que se destina al desarrollo de aquel que se orienta a la dominación.

---

<sup>1</sup> Se hace análogo al término espacio, en tanto que territorio entre sus muchas acepciones puede ser concebido como espacio geográfico construido y transformado por relaciones de poder.

<sup>2</sup> Selectividad espacial, fragmentación-recomposición espacial, anticipación espacial, segregación espacial y jerarquización espacial.

<sup>3</sup> Libertad, igualdad, equidad y justicia.

<sup>4</sup> Resulta de la combinación particular entre la acción colectiva, los recursos del medio natural, el capital fijo acumulado, el patrimonio histórico material e inmaterial, la capacidad institucional, el capital cognitivo, el capital social y la heterogeneidad cultural, que hace particular al territorio y conforma el arsenal de potencialidades o limitaciones para avanzar en la senda del desarrollo y para hacerlo sostenible y sustentable (Dematteis y Governa, 2005).

## BIBLIOGRAFÍA

- Altschuler, Bárbara. 2013. Territorio y desarrollo: aporte de la geografía y otras disciplinas para repensarlos. Theoami, Perspectivas diversas sobre la problemática territorial y urbana, (27-28), p. 64-79. Recuperado en [http://revista-theoami.unq.edu.ar/NUMERO\\_27-28/Altschuler.pdf](http://revista-theoami.unq.edu.ar/NUMERO_27-28/Altschuler.pdf)
- Álvarez, Rubén & Jaime Rondón. (2010). El territorio como factor de desarrollo. Semestre Económico, 13(27), p. 39-62. Recuperado en <http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esc=s&source=web&cd=1&ved=0CB0QFjAA&url=http%3A%2F%2Fdiagonalnet.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F3417275.pdf&ei=b36JVaqKE4yoNoLGoGA&usg=AFQjCNEsN4WWn6itHgN8YNRNMCXnGoCc5Q&bvm=bv.96339352,d.eXY>
- Amat, Xavier. 2013. La resiliencia del territorio alicantino. Una interpretación desde la Geografía Ecológica (Tesis doctoral). Universidad de Alicante. España. Recuperado en <http://rua.ua.es/dspace/handle/10045/34761#vpreview>
- Bozzano, Horacio. 2009. *Territorios posibles: procesos, lugares y actores*. Argentina: Lumiere.
- Carenzo, Sebastián. 2007. Territorio, identidades, consumo: reflexiones en torno a la construcción de nuevos paradigmas de desarrollo. Cuadernos de Antropología Social, (26), p. 125-143. Recuperado en <http://www.scielo.org.ar/pdf/cas/n26/n26a07.pdf>
- Cunjama, Emilio. (2014). Narcotráfico y territorios en conflicto en México. El Cotidiano, (184), p. 99-11. Recuperado en <http://www.elcotidianoenlinea.com.mx/pdf/18413.pdf>
- Dematteis, Giuseppe y Francesca Governa. (2005). Territorio y territorialidad en el desarrollo local: la contribución del modelo SLOT. Boletín de la Asociación de Geógrafos de España, (39), p. 31-58. Recuperado en <http://www.boletinage.com/articulos/39/02-TERRITORIO.pdf>
- Farinós, Joaquín. (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. Boletín de la Asociación de Geógrafos de España, (46), p. 11-32. Recuperado en <http://www.boletinage.com/articulos/46/02-GOBERNANZA.pdf>
- Gottmann, Jean. (1973). *The significance of territory*. Estados Unidos de Norteamérica: University of Virginia Press.
- Haesbaert, Rogério da (2007). O mito da desterritorialização: do "fim dos territórios" á multiterritorialidade. 3° ed. Brasil: Bertrand Brasil.
- Lobato, Roberto. (2000). Espaço: um conceito-chave da Geografia. En Iná de Castro, Cesar da Costa & Roberto Lobato (Org.), (2000). *Geografia: conceitos e temas* (p. 15-47). Brasil: Bertrand Brasil.
- Lopes, Marcelo. (2000). O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. En Iná de Castro, Cesar da Costa & Roberto Lobato (Org.), (2000). *Geografia: conceitos e temas* (p. 77-116). Brasil: Bertrand Brasil
- Luizard, Pierre-Jean. (2015). La emergencia del Estado Islámico. Claves geopolíticas, historia y clivajes confesionales. Nueva Sociedad, (257), p. 48-63. Recuperado en <http://nuso.org/articulo/la-emergencia-del-estado-islamico/>
- Manzanal, Mabel. (2007). Territorio, poder e instituciones. Una perspectiva crítica sobre la producción del territorio. En Manzanal, Mabel, Mariana Arzeno & Beatriz Nussbaumer (Comp). (2007). *Territorios en construcción. Actores, tramas y gobiernos: entre la cooperación y el conflicto*, p. 15-50. Colección "Trabajo, integración y sociedad". Argentina: Ediciones CICCUS. Recuperado en <http://www.filo.uba.ar/contenidos/investigacion/institutos/geo/pert/Manzanal%20aTerritorios.pdf>
- O'Donnell, Guillermo. (1978). Apuntes para una Teoría del Estado. Revista Mexicana de Sociología, 40(4), p. 1157-1199. Recuperado en <http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/O%20DONNELL%20Guillermo%20-%20Apuntes%20para%20una%20teoria%20del%20estado.pdf>
- Pérez, Luz. (2013). Cuatro formas cognoscitivas de abordar al espacio en Henri Lefebvre: El espacio como *lugar* de la reproducción de las relaciones sociales de producción. XIV *Encuentro de Geógrafos de América Latina, Reencuentro de saberes territoriales latinoamericanos*. Perú. Recuperado en <http://es.scribd.com/doc/178591367/Tra-Luz-Vanessa-Perez-Tapia-pdf#scribd>
- Raffestin, Claude. (2011). *Por una Geografía del poder*. México: Colegio de Michoacan. Recuperado en <http://es.scribd.com/doc/210677860/RAFFESTIN-Por-una-geografia-del-poder>
- Salas-Bourgoin, María. (2013). *Prospección territorial: aproximación a una base conceptual y metodológica*. Venezuela: Universidad de Los Andes.

# **TERRITORIO, TERRITORIALIDADES Y LA ACTUALIZACIÓN DEL MODELO DE DESARROLLO ECONÓMICO EN LA REPÚBLICA DE CUBA: PRINCIPALES DESAFÍOS SOCIO TERRITORIALES**

## **TERRITORY, TERRITORIALITIES AND THE ACTUALIZATION OF THE MODEL OF ECONOMIC DEVELOPMENT IN THE REPUBLIC OF CUBA: MAIN SOCIAL TERRITORIAL CHALLENGES**

Roberto González Sousa <sup>a</sup>

**RESUMEN.** El estudio de la dinámica de cambio reportada en las construcciones socio territoriales en Cuba desde inicios de la segunda década del nuevo milenio, y el reto que representa el restablecimiento de relaciones con los EEUU y el posible levantamiento del bloqueo, constituyen el objetivo de esta investigación. La modificación de las formas internas de organización de la economía, la separación de funciones empresariales y político-partidistas en la conducción de las estructuras económicas y administrativas en los territorios, la trasferencia de mayores competencias a los municipios y las empresas, la inclusión de la actividad privada en algunas esferas con anterioridad del dominio exclusivo del estado, representan algunas de las respuestas en políticas económicas y territoriales a la necesidad de un desarrollo territorial ordenado y sostenible.

**Palabras clave:** políticas territoriales; territorio; desigualdades socioterritoriales.

**ABSTRACT.** The aim of the present work is to study the change dynamic of the socio-territorial constructions in Cuba since the beginning of the second decade of the new millennium as well as the challenge resulting from the re-establishment of the relationships with the United States and the potential ending of the embargo. The modification of internal methods of economy organization, the separation of enterprise and political functions in the conduction of the economical and administrative structure of the territories, the transference of more autonomy to municipalities and enterprises, the inclusion of private activity in some areas previously and exclusively dominated by the government, are some of the political and territorial strategies to the necessity of a sustainable and organized territorial development.

**Keywords:** territorial policies; territory; social territorial inequalities.

---

<sup>a</sup> Profesor Titular, Facultad de Geografía, Universidad de La Habana.

## INTRODUCCIÓN

En la actualidad, se hacen cambios notables en el modelo de desarrollo económico y social cubano, que implican un reordenamiento territorial de objetos ya existentes o de nueva creación, y sus relaciones espaciales, manteniendo el sistema socialista y ahora en un escenario marcado por el nuevo estatus de las relaciones con los EEUU, plagado aún de incertidumbre. Este proceso plantea grandes desafíos de carácter espacial, económico y de gobernabilidad en los territorios en lo interno y un posible nuevo escenario de relaciones económicas en lo externo. En lo interno, uno de estos retos está asociado a los temas de la descentralización territorial y el fortalecimiento de los gobiernos locales, que son probablemente los más rezagados en esta política que se promueve en el marco del proceso de actualización del modelo económico (García, 2014: 12):

*“Desconocer la dimensión territorial de los procesos de cambio económico y social es tan impropio y de tan graves consecuencias como lo sería ignorar la dimensión temporal y confundir pasado con futuro o diagnóstico con pronóstico. Todo hecho económico o social se da en un contexto marcado por su temporalidad y su espacialidad, que son los que le dan sentido”.*

Todo proceso de cambios (actualización) en las esferas de actuación política, económica, social, tecnológica e institucional de un modelo de desarrollo económico y social requiere materializarse en una organización territorial de la sociedad y la economía dada, sometida a una inherente y permanente dinámica. Tal organización no está exenta de conflictos en la actualidad, dado los intereses que promueven estas políticas, sea producto de la inversión estatal, mixta o asociadas al rápido crecimiento del sector emergente, donde se incluye el trabajador por cuenta propia (privado), cuya aparición en la vida económica nacional no puede ser comprendida al margen de la grave crisis económica y social que se desata en el país en la década de los años 90, con la desintegración de la comunidad de países socialistas. No obstante, como señala Iñiguez (2002: 176):

*“En la recuperación económica, la eficiente localización de inversiones o las reanimaciones productivas tienden a debilitar la equidad de los anteriores procesos, que actuaban sobre los desequilibrios espaciales y regionales heredados. Las «asignaciones» o las «nuevas oportunidades» repercuten favorablemente en espacios-familias concretos y regulan la desigualdad inter e intraterritorial... Es comprensible que las oportunidades de acoger los nuevos actores económicos y la incorporación de individuos-familias al sector emergente de ventajas de ingresos, tiene una condicionalidad o determinación espacial... Es por ello que se sitúan en ventaja aquellos donde ambos factores coincidan, como el caso del turismo en Varadero...”.*

Las múltiples dimensiones del territorio o de los territorios, sus relaciones y las contradicciones que entre ellas surgen son producidas en el tiempo por las relaciones sociales, económicas, políticas, ambientales y culturales, y reflejan la intencionalidad de los actores, sean públicos o privados, a la par que muestran las oportunidades que de ellas se derivan. Este principio no puede ser obviado en momentos que se exige una mayor productividad espacial en la localización de las inversiones, se mantiene una verticalidad en la toma de decisiones, las desigualdades socio-espaciales se acrecientan y una nueva etapa en las relaciones Cuba-EEUU se inicia, con sus posibles, diversos e ineludibles efectos en los territorios, su población e infraestructura productiva y social. Reflexiones en relación a este proceso de cambios y la formación de nuevos escenarios territoriales constituyen el objetivo de una investigación, cuyos resultados en apretada síntesis sometemos a su consideración.

## EL TERRITORIO Y SU ORDENAMIENTO DESDE EL TRIUNFO REVOLUCIONARIO DE ENERO DE 1959 HASTA 1989: BREVE LECTURA DE ALGUNAS EXPERIENCIAS

La búsqueda de un modelo de desarrollo económico y social alternativo o una alternativa de desarrollo al modelo capitalista dominante en Cuba hasta finales de la década de los años 50 del pasado siglo comienza a gestarse desde los años de la lucha insurreccional. Ello se observa en el contenido del documento “La historia me absolverá” (Castro, 1953: 24) cuando se reconoce, por ejemplo, la necesidad de una reforma agraria.

*“El ochenta y cinco por ciento de los pequeños agricultores cubanos está pagando renta y vive bajo la perenne amenaza del desalojo de sus parcelas. Más de la mitad de las mejores tierras de producción cultivadas está en manos extranjeras. [...] Hay doscientas mil familias campesinas que no tienen una vara (0,848 m) de tierra donde sembrar unas viandas para sus hambrientos hijos y, en cambio, permanecen sin cultivar, en manos de poderosos intereses, cerca de trescientas mil caballerías (4 026 000 ha) de tierras productivas. Si Cuba es un país eminentemente agrícola, si su población es en gran parte campesina, [...] si la grandeza y prosperidad de nuestra nación depende de un campesinado saludable y vigoroso que ame y sepa cultivar la tierra, de un Estado que lo proteja y lo oriente, ¿cómo es posible que continúe este estado de cosas?”*

La complejidad política de los procesos vividos en los primeros años que suceden al triunfo revolucionario de enero de 1959, la manifiesta oposición de los grupos nacionales que controlaban la economía nacional, en un contexto de creciente agresividad del gobierno de los EE UU a las políticas de recuperación de la riqueza nacional implementadas por el gobierno revolucionario, son los rasgos que identifican esta etapa del acontecer de la Isla y donde aflora, por razones obvias, un nuevo enfoque acerca del territorio desde una óptica que trasciende la dimensión espacial y obliga a pensar el territorio y su construcción desde dimensiones que recorren todos los ámbitos del desarrollo de la sociedad.

El proyecto revolucionario desde sus inicios se plantea entre sus objetivos la diversificación de la producción, el surgimiento de nuevos conjuntos industriales, la redistribución del ingreso por grupos sociales y áreas geográficas, el desarrollo de la infraestructura (viales, puertos, aeropuertos, líneas eléctricas, de comunicación, presas y canales, etc.), la reorganización de la vida política, la difusión de nuevos valores culturales y éticos, acciones que le comunicarán a la dimensión territorial un nuevo contenido y sentarán las bases de lo que podría denominarse política territorial u ordenamiento territorial, dirigida al desarrollo regional basada en los principios de justicia y equidad social y territorial. Al respecto Iñiguez (2002: 163) destaca:

*“...los principales programas encaminados a la eliminación de las disparidades regionales y territoriales, se dirigen al fomento de inversiones en la infraestructura técnica y social (...) con especial atención a los espacios poblacionales históricamente más deprimidos”, lo que comienza a superar la brecha existente entre las provincias del país en indicadores del bienestar social. Se producía así la “...paulatina homogeneización de componentes esenciales de las condiciones de vida entre las regiones y espacios del país”.*

Al referirse a este proceso de desarrollo sectorial y territorial de las fuerzas productivas, Baroni (2002: 28) señala:

*“La experiencia cubana (en la planificación física) ha seguido derroteros diferentes, a menudo a contrapelo de las tendencias ajenas. En otros ha caído en la trampa de identificar desarrollo de las fuerzas productivas con programas de inversiones, asignando a los hombres la función pasiva de abastecedores de fuerza de trabajo, subestimando su potencial creativo de participación en la conducción de los procesos productivos y confiando en su demostrada adhesión política al proyecto social, que por*

*otra parte daba prueba diariamente de su carácter popular con las medidas y decisiones concretas que asumía a favor de las grandes masas”.*

Las modificaciones que se introducen en la organización territorial de la economía y la sociedad, de acuerdo a los fines de homogeneización distributiva con escasa observancia de la heterogeneidad de necesidades e intereses de personas y territorios, de hiper estatalización de las relaciones sociales (Espina, 2008), se transforman en la esencia fundamental de los procesos de planificación y en imperativo para el control permanente sobre la equidad de los procesos productivos y de consumo por el estado, donde el territorio como actor subalterno, queda atrapado en un entramado de relaciones y decisiones que emanan de niveles jerárquicos superiores, de determinados intereses político-ideológicos inherentes al proyecto social en construcción. En este sentido, destacan Mateo, Rúa (2013: 35), los procesos regionales y locales se subordinaron a las exigencias de homogenización y control de los niveles jerárquicos superiores, lo que hace del territorio un ente en gran medida artificial, pasivo ante los cambios que se operan dentro de sus fronteras y que conlleva a una pérdida parcial de los rasgos de diversidad e identidad socioterritorial.

El vínculo que se establece desde los primeros años de la década de los 60 y que paulatinamente se fortalece con la otrora URSS, los restantes países socialistas que formaban parte de la Comunidad de Países Socialistas, y su integración en 1972 al desaparecido Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME), necesariamente adquiere una expresión territorial concreta. El modelo de organización territorial, las características que asumen las diferentes formas productivas y la especialización económica de los territorios se modifican atendiendo a los acuerdos que se alcanzan con estos países y las experiencias en planificación económica y territorial de los países socialistas europeos, en los cuales primaba el empleo del enfoque sectorial-ramal sobre el territorial en el tratamiento a los problemas del desarrollo económico y social (González, 2009). Ello se hace evidente en los escenarios territoriales en construcción, en la industrialización que se promueve, la transformación de la estructura agraria, dominada por la gran propiedad estatal y el cultivo de la caña de azúcar, el auge en la red de servicios a la población, que se expanden con rapidez por el territorio nacional. El análisis del acontecer económico de estos años puso de manifiesto la organización y accionar de un marco regulatorio excesivamente centralizado, que puede haber limitado el nivel de eficiencia de la economía y sus principales indicadores de competitividad. Algunas contradicciones derivadas de la aplicación de una normatividad en extremo rígida – destacan Oliveros & Ricardo (2005: 47):

*“...han provocado cierta segregación geográfica, en primer lugar por el desaprovechamiento del suelo vacante en las zonas centrales o el uso irracional del mismo en algunos programas económicos con normas inflexibles, rígidas y sobredimensionadas (...) En segundo lugar, porque primó el enfoque sectorial, con un alto costo de oportunidad, dada la falta de conciliación entre las estrategias de los diferentes sectores dentro de las zonas urbanas”.*

A ello contribuyó también la ausencia de un punto de contacto o una franja de permanente interacción entre la planificación física y la económica. A esta situación tributa el enfoque que prevalecía al estudiar el desarrollo del territorio, donde primaba el concepto de que la estructuración territorial estaba determinada por la distribución de las fuerzas productivas y, por tanto, el problema se debía centrar en el manejo del proceso de localización de las inversiones (Baroni, 1989). Al mismo tiempo, esta construcción hecha por y para especialistas, aunque



destinada a mejorar las condiciones de vida y trabajo de la población, carecía del marco jurídico para hacer efectivo los estudios técnicos propuestos y, al mismo tiempo, crear las condiciones necesarias para una efectiva participación de la sociedad en las labores de construcción y gestión de los programas de ordenamiento territorial. Se está en presencia de una diferencia entre el discurso teórico y la práctica dominante en esos años, donde el planeamiento físico constituyó más un instrumento técnico que una herramienta de gobierno a utilizar en la gestión territorial.

La experiencia acumulada durante varias décadas de arduo trabajo de planeamiento físico y las nuevas realidades que se construyen a partir de la década de los años 90, demandan el reconocimiento de los cambios que se operan en las diferentes esferas de la sociedad cubana, y donde la participación de la sociedad sea uno de sus principales insumos. Se hace necesario dejar atrás una etapa que Mateo (2007) denomina de “desarrollismo socialista”, de “socialismo estatista”, cuyas características y gestión se sustentaron en las favorables condiciones comerciales y financieras establecidas con la URSS y demás países del desaparecido campo socialista, y caracterizada por la centralización de la propiedad y del poder de decisión en manos del estado, donde el estado asumía las pérdidas de sus empresas gracias al apoyo en esos años de la URSS y demás países socialistas, y mediante las importaciones suplía los déficits en el abasto alimentario a la población.

## **LOS TERRITORIOS QUE SE CREAN DURANTE LA CRISIS ECONÓMICA DE LOS AÑOS 90: (DE) Y (RE) CONSTRUCCIÓN DE TERRITORIOS Y TERRITORIALIDADES**

La crisis económica que se inicia con la caída del otrora campo socialista, a fines de los años 80 del siglo XX, concluyó con una etapa de crecimiento extensivo de la economía nacional y marca la entrada de Cuba en una nueva fase de su desarrollo que demanda una minuciosa evaluación de todos los recursos disponibles para la continuación de la construcción de su proyecto social. Ello se justifica, entre otros aspectos, por el hecho de que gran parte de las inversiones industriales y de infraestructura productiva y social realizadas en las tres décadas que preceden al inicio de la crisis y que se dirigieron mayormente a los territorios menos favorecidos durante gobiernos anteriores, se afectan seriamente y en la mayoría de los casos desaparecen del mapa económico de la Isla, proceso que conduciría a la aparición de nuevas desigualdades y la posible emergencia de inequidades (Iñiguez, 2002).

La reflexión política y gubernamental conduce a la reorientación de los perfiles de especialización de la economía cubana hacia sectores tales como el turismo, la biotecnología y la industria médico-farmacéutica. Por otra parte, se valora la inversión extranjera como una de las vías para la reactivación de la economía. En otras palabras, para Cuba la década de los años noventa marca la (de) y (re) construcción de los territorios y las territorialidades creadas a partir de los años 60, dada por la emergencia de una creciente diversidad de los actores en la producción del espacio, la escasez de recursos económicos que se refleja en la pérdida de capacidad de intervención del estado para la solución de los desequilibrios territoriales presentes y la valoración de las especificidades ecológicas y ambientales de cada unidad socioespacial, aspecto éste no contemplado anteriormente en todo su significado.

El desplazamiento del eje dinámico de crecimiento económico y demográfico, históricamente asociado a la actividad azucarera y a la carretera y ferrocarril que atravesaban la Isla de este a

oeste, como un parte aguas que secciona el territorial nacional en dos mitades norte y sur, pierde rápidamente significado y la población avanza hacia la costa norte, donde se localizan los *nuevos territorios*<sup>1</sup> de rápido auge económico y hacia las capitales nacional, provinciales y municipales, ante la crisis económica que se adueña de los espacios rurales y de gran parte del sistema de asentamientos humanos, del cual desaparecen sus principales actividades económicas.

La gravedad de la crisis de los años noventa obligó al gobierno a emprender un programa de reformas que liberalizó y descentralizó espacios de la economía hasta entonces planificados centralizadamente, dígase, el fin del monopolio del comercio exterior, el impulso a la inversión extranjera (IED), la reorganización del sector agropecuario, la autorización del trabajo por cuenta propia, entre otras, con un comportamiento que no siempre se mantiene con similar orientación en el tiempo (Palacios, 2013). Los 50 años de socialismo cubano señala Pérez (2009: 26) *“...demuestran, con algunas excepciones, que la recentralización y el alejamiento del mercado han provocado recesiones y situaciones económicas adversas,..., que el estado debe estudiar su rol futuro de administrador general a regulador general, sin cambiar el proyecto socialista...”*.

Estas referencias a la crisis, las reformas emprendidas y la valoración del papel del estado en la economía, no pueden ser analizadas como procesos al margen de su especial connotación y efectos notorios en el territorio, pues todo objeto técnico tiene una manifestación territorial concreta, y el espacio relacional que crea en su funcionamiento, no puede ser estudiado al margen de las políticas y los procesos económicos que le dan origen. La constitución técnica del territorio es un eje fundamental de análisis de los procesos territoriales.

Este nuevo escenario territorial o escenario de crisis presenta como rasgos sustantivos aproximadamente el 20% de su superficie agrícola sin cultivar, una parte muy significativa de la planta industrial paralizada o demolida, una masa importante de trabajadores sin empleo, aunque protegido por la seguridad social, fuertes migraciones hacia las capitales nacional, provincial y municipal, y un futuro económico incierto, donde el gobierno de los EEUU recrudescer las condiciones del bloqueo a la Isla. Según Roig (1995):

*“La crisis ha puesto de manifiesto lo vulnerable de la base económica de las ciudades, que unido a concepciones económicas y urbanísticas, en que primó el criterio sectorial y extensivo, sobre el integral e intensivo, el de la decisión central sobre la local, y el de la nueva creación sobre la renovación y revalorización de los valores urbanos pretéritos, hacen que convivan hoy un sinnúmero de problemas acumulados, a los que nunca se les dio solución, con otros surgidos por la difícil situación económica actual, y por la aplicación de soluciones alternativas a algunos de estos problemas con escaso conocimiento de sus impactos sociales y ambientales”*.

La reconstrucción del territorio que se adelanta en las últimas dos décadas responde, en gran parte, al desafío de mantener el proyecto social en construcción en las nuevas condiciones creadas a partir de la debacle de la comunidad de países socialistas. En este proceso son numerosos los territorios que no han quedado inmersos en las nuevas formas de vinculación de los lugares con la formación socioespacial que se transforma, mientras que unos pocos han visto transformada su organización y estructura interna a tenor de los dictados de la política económica aplicada. Ejemplo de ello lo constituye la concentración de la inversión extranjera en determinados territorios, dígase, las provincias occidentales, excepto Pinar del Río, Cienfuegos en el centro de la Isla y Holguín en el oriente; en sectores claves, como el

petróleo, el níquel, las telecomunicaciones y el turismo, por citar algunas de las preferencias territoriales y ramales, en que como objetos técnicos que se incorporan a los territorios, le comunican dinamismo a la par que les diferencian del entorno social y económico (ONE, 2007).

Silveira (1997; 2005) destaca que si bien la constitución técnica del territorio es un eje fundamental de análisis de los procesos territoriales, se impone un abordaje relacional, pues es necesario comprender las nuevas formas de vinculación de los lugares con la formación socioespacial en construcción y el mundo. Un lugar puede devenir una cuna o un cementerio de objetos según el flujo de inteligencia e información que lo anima. Ellos nacen no sólo con una vocación técnico-funcional como objetos simples de producción o servicio, sino que contienen una solidaridad vertical y horizontal que les anima en su devenir. La importancia del análisis geográfico de estos procesos se encuentra en la búsqueda de las racionalidades de las formas materiales y organizacionales creadas en los territorios, el descubrimiento de las vinculaciones con las necesidades regionales y locales de la población y la economía, aspectos que constituyen la esencia de la dialéctica del territorio. En este sentido, Iñiguez, L. (2006: 28) señala: *“Tal vez como nunca antes, la localización geográfica se erige como condicionante y hasta determinante de las potencialidades de los espacios y territorios, para acompañar con ventajas y desventajas los nuevos procesos, hasta por sobre el contenido de recursos, y de condiciones técnicas que posean”*.

## **LOS TERRITORIOS Y LA ACTUALIZACIÓN DEL MODELO DE DESARROLLO ECONÓMICO**

En julio de 2013, Marino Murillo<sup>2</sup>, señalaba ante la Asamblea Nacional del Poder Popular: *“No es correcto decir que en Cuba hoy está ocurriendo una transformación de la propiedad estatal en privada. La actualización del modelo económico cubano presupone, ante todo, la propiedad social sobre los medios fundamentales de producción. Actualizar el modelo no cambia la base estructural de la propiedad sobre los medios fundamentales de producción”*.

El proceso en marcha se caracteriza por la transferencia a los trabajadores por cuenta propia, a las cooperativas no estatales, a los territorios en el marco de la actualización del modelo económico no la propiedad, sino la gestión de los bienes de propiedad social. Al mismo tiempo, la actualización busca ampliar la inversión extranjera, más allá de lo que estaba permitido por la ley de 1997, a partir de los espacios que abre la Ley 118 de Inversión Extranjera, creando incentivos para las empresas mixtas. Se destacan acciones de firmas internacionales como la Odebrecht, en el proyecto de modernización del Puerto del Mariel, nudo fundamental para propulsar el crecimiento de la Zona Especial de Desarrollo de Mariel; la administración del central azucarero 5 de septiembre, en la provincia de Cienfuegos; la ampliación de la Terminal 3 del Aeropuerto Internacional José Martí, entre otras<sup>3</sup>.

Mateo & Rúa (2013) al referirse a los cambios en el modelo y estilo de desarrollo que se introducen, los vinculan al logro de un mayor énfasis en el nivel territorial de la toma de decisiones, mediante una gradual descentralización de la disposición sobre los recursos. No obstante, si tales cambios no marchan en paralelo al logro de mayores niveles de participación y autonomía y de reconocimiento de la heterogeneidad presente en los procesos socioterritoriales, en los territorios y la sociedad, donde se crean nuevas estructuras

territoriales que tienen como rasgo subyacente a superar, su fragilidad económico-productiva de décadas precedentes, la diferenciación socioterritorial puede reproducir escenarios territoriales previos a enero de 1959. Ello constituye uno de los principales retos que tienen los tomadores de decisiones en esta etapa de cambios, ahora mucho más compleja con a partir del restablecimiento de relaciones con los EEUU. Por ello se debe tener presente que el futuro deseable se construye mediante un proceso de consulta, iniciativas y acciones a través del cual las personas y los territorios identifican sus problemas y oportunidades, desarrollando una visión coherente de futuro.

## **LA FORMACIÓN DE NUEVOS ESCENARIOS TERRITORIALES ANTE EL RESTABLECIMIENTO DE LAS RELACIONES CON LOS EEUU?**

Antes de iniciarnos en esta visión prospectiva acerca de los posibles escenarios territoriales para Cuba a partir del restablecimiento de las relaciones con los EEUU, se hace necesario interpretar este restablecimiento de relaciones como el comienzo de un proceso de normalización entre ambos países, donde esta normalización es entendida de manera diferente por Cuba y por Estados Unidos. Para el Gobierno y la población de la Isla, la normalización incluye al conjunto de todas las relaciones entre ambas naciones y deben estar basadas, como mínimo, en los principios del derecho internacional y la Carta de las Naciones Unidas. Para Estados Unidos, esta normalización aparece limitada de momento a algunas relaciones y enmarcadas en *un nuevo enfoque* de su política exterior (Valdés, 2015).

En el terreno de la planificación y gestión económica Díaz (2014)<sup>4</sup> señalaba, que en el VI Congreso del Partido Comunista de Cuba (PCC) se planteó que la *“planificación tiene que darle entrada al mercado, pero no a la economía de mercado, vamos pasando de un modelo centralizado a uno descentralizado en el marco de la actualización del modelo económico”*. Seguidamente puntualiza: *“No se trata de introducir una economía de mercado, sino de incorporar el mercado como un instrumento para ayudar a regular las relaciones económicas. Y si la política del Partido lleva a transformar las relaciones económicas, políticas y sociales, al final tendrá que también enfrentar el problema de las transformaciones políticas”*.

El socialismo cubano en su actualización del modelo económico, avanza hacia una economía mixta, donde el estado conservará la propiedad estatal de los sectores estratégicos de la economía, aunque no necesariamente la administración directa de las empresas, el diseño y aplicación de la política económica, despojada de la concepción rígida e intervencionista que le ha caracterizado. En este nuevo contexto, será inevitable el incremento del papel a desempeñar por la microempresa, la pequeña empresa, la mediana empresa, la cooperativa y otras formas de propiedad en los territorios, su estructura, funcionamiento, dinamismo y relaciones con el sector estatal de la economía.

No obstante, son numerosas las interrogantes que se formulan acerca de los cambios inevitables a producirse en los territorios ante el restablecimiento de las relaciones con los EEUU, de los nuevos escenarios territoriales que deben emerger como consecuencia del posible arribo masivo de inversiones y turistas procedentes de ese país, y de otras regiones del planeta ante esta nueva coyuntura, de un acelerado crecimiento de los intercambios comerciales que harán poco competitivas algunas producciones de la Isla y su infraestructura productiva, de nuevos conceptos sobre el ordenamiento territorial y la gestión territorial a partir

del accionar de una economía estadounidense con capacidad para adquirir todo aquello que, sin restricciones por parte del estado cubano, entre en el mercado.

La génesis y lógica de tal posibilidad se encuentran en las dificultades que han caracterizado la organización, estructura y funcionamiento sostenible de los territorios cubanos durante más de cinco décadas, parte de ellas como resultado del bloqueo impuesto por el gobierno estadounidense, otras no menos importante, por el colapso del socialismo europeo a finales de la década de los años ochenta, a lo que se suma el cuestionamiento a un modelo de desarrollo y planificación centralizada aplicado en lo económico y en la gestión de los territorios desde el triunfo revolucionario de enero de 1959.

Cabe entonces la pregunta: ¿cuáles son los futuros escenarios territoriales posibles para Cuba? El momento en que se inicia esta nueva etapa en las relaciones de los EEUU con Cuba coincide con la actualización del modelo de desarrollo económico y social, que abre un conjunto de posibilidades para el logro de un desarrollo territorial sostenible, proceso que aún en el presente no ha logrado superar la inestabilidad en su desempeño económico, con una infraestructura productiva en gran medida obsoleta, cerca de un millón de hectáreas sin cultivar mientras se gastan más de mil millones de dólares en importaciones de alimentos cada año, alta movilidad territorial de la población unido a su envejecimiento, con un esquema de dirección económica y de gestión territorial que anuncia reiteradamente la necesaria descentralización, pero que no llega a materializarse en la práctica, y donde se mantiene un déficit de participación real de la población en la toma de decisiones en lo económico, social y territorial.

Por otra parte, se desconocen aún cuáles serán las normas que regirán por la parte estadounidense las inversiones y el comercio<sup>6</sup>, que ya se orientan a la exportación de bienes y servicios a Cuba, lo que indudablemente significará un ahorro monetario considerable en las importaciones cubanas, a la ampliación de las remesas, el turismo y el apoyo al sector privado/cuentapropista, que sin lugar a dudas tienen ya un efecto diferenciador en la dinámica de los territorios, en particular las remesas, efecto que puede multiplicarse muy rápidamente no solo por el incremento en la llegada de turistas, sino por los diferenciales de competitividad y calidad de producciones y servicios que existen. Otras actividades que se vinculan a este proceso corresponden a los sectores de las telecomunicaciones y las finanzas, el trabajo conjunto en los temas migratorios, del medio ambiente, desastres naturales, entre otros; también se desconoce hasta donde la emergencia de una multiplicidad de actores con su diversidad de roles, así como una creciente función del mercado serán posibles y autorizadas por el gobierno, sin que ello implique que este último se transforme de regulador de los procesos económicos y territoriales en su facilitador, un cambio que puede dar al traste con el proyecto social revolucionario.

Una valoración prospectiva conduce al autor a resaltar como las condicionantes principales de los escenarios territoriales que se constituyan: a) la heterogeneidad natural y de los procesos histórico-sociales y económicos; b) la presencia de estructuras económicas competitivas; c) las formas de gestión de los procesos que se promuevan por ambas partes; d) los espacios de actuación permisibles por el estado; e) la diversidad de actores económicos y sociales, tanto foráneos como nacionales, que se inserten en los territorios, en el marco de las políticas económicas que trace el gobierno cubano.

Estas condicionantes pueden o no acentuar la existente diferenciación socioterritorial, a la par que promuevan nuevas territorialidades. Dado el interés mostrado por el gobierno de los EEUU en determinados sectores de actividad, como el turismo, el sector cuentapropista e inversiones en la infraestructura productiva y de telecomunicaciones, el análisis sobre posibles escenarios territoriales se centrará en su posible dinamismo cuantitativo y (de) y (re) construcción de los territorios aptos para el desenvolvimiento de tales actividades, algo que acontece ya en el presente. En el corto plazo señala Triana (2015)<sup>6</sup>, el mayor impacto del relajamiento del bloqueo estará en el turismo y los territorios para su desarrollo. Signos de este interés en el mercado cubano se observan desde días posteriores al 17 de diciembre de 2014:

*“... vertiginoso crecimiento del turismo internacional hacia la Isla (...) desde Estados Unidos, que ha crecido en las llegadas un 36% en lo que va de año (hasta mayo de 2015)... oportunidad para la integración turística caribeña (...) estrategias para el multideestino, con nuevas rutas comerciales de ferries y una novedosa movilidad del yatismo...Para el país desarrollar el turismo exigirá nuevas inversiones en infraestructuras de apoyo: modernización de puertos y marinas; ampliación de aeropuertos y construcción de otros nuevos; reparación de vías y mejoramiento del transporte terrestre...” declara José Luis Perelló; “...son más de 300 las propuestas de inversión que ha recibido la Oficina de la Zona Especial de Desarrollo de Mariel, e incluso sin poder materializarlo aún, hay propuestas de Estados Unidos” señala Omar Everleny<sup>7</sup>*

Con una visión prospectiva, atendiendo al análisis del desenvolviendo del turismo de los EEUU a Cuba en el período 2010-2014 que realiza Perelló (2015) y su recordatorio *si no diseñas el futuro, las circunstancias u otros los harán por ti*; es conveniente prestar atención a los valores que reporta esta actividad, su dinámica a futuro y, por la orientación de este artículo, al escenario territorial. En este período y pese a las restricciones que aún persisten se ha producido un salto de 387 mil en 2010 a 438179 turistas estadounidenses en 2014, siendo la entrada de los turistas en un 80% por el aeropuerto de La Habana; las llegadas por vía marítima crecen en igual período de 588 a 2484 y la motivación del viaje en más del 80% de los visitantes es la práctica del turismo. Una vez levantada las restricciones de viaje estima el autor de referencia, un millón de turistas visitarán la Isla, un 60% en la modalidad de cruceros, cuyos destinos están asociados a determinados puertos con posibilidades de infraestructura para su recepción. En igual sentido se pronuncia sobre el establecimiento del servicio de ferries. No obstante, el turismo que buscan los estadounidenses no es el que Cuba vende mayoritariamente, que es de sol y playa, sino el turismo de ciudad, turismo cultural, de naturaleza, etc.

Con una visión desde los territorios y los efectos de este dinamismo diferenciador, es necesario resaltar –destaca Perelló (2015)– que las preferencias en las instalaciones de alojamiento por los turistas son las casas particulares (21%) y que se alojaron en un 40% en la provincia de La Habana; le siguen Sancti Spiritus con un 13% y Pinar del Río con un 11%.

Las provincias centrales y orientales, así como las de Artemisa, Mayabeque y la Isla de la Juventud, con la excepción de Matanzas y Cienfuegos, reportaron menos del 1% de turistas en este tipo de alojamiento en el 2014 que visitaron la Isla. Este análisis para los municipios de la provincia de La Habana muestra que el 73% se alojó en casas particulares de los municipios Plaza de la Revolución, Habana Vieja y Centro Habana. En un escenario a mediano plazo, Perelló (2015) considera previsible que estadounidenses se establezcan en Cuba como residentes de inmobiliarias temporales y permanentes, como resultado de los intercambios

profesionales y académicos con instituciones y con cubanos residentes; así como los vinculados con las futuras inversiones en los sectores de las telecomunicaciones, automotriz y la construcción.

A mediano y largo plazo se incrementarán considerablemente las entradas vía marítima —yates y cruceros— que puede poner en tensión las capacidades logísticas y operacionales del sector marítimo-portuario debido a su deficiente y obsoleto desarrollo. Resulta evidente que los diversos de actores económicos y sociales insertos en este proceso, tanto internos como externos, imprimirán una dinámica diferenciada a escala territorial, proceso que a mucha menor escala ya es observable en territorios como Varadero, Trinidad, Viñales, el norte de las provincias de Ciego de Ávila y Holguín, por citar algunos casos. Vale la pena antes de poner término a estas reflexiones releer a una de las figuras cimeras del planeamiento físico en Cuba, ya fallecido, el Dr. Arq. Sergio Baroni, cuando en 1998 (p.28) señalaba:

*“La experiencia del socialismo real ha demostrado que la adopción de criterios mera o predominantemente productivistas que tienden a privilegiar el desarrollo de las fuerzas productivas sin articularlas convenientemente en nuevas relaciones de producción que liberen al hombre de siglos de enajenación, no conduce necesariamente a la construcción de una sociedad nueva, capaz de desafiar con su solidez política y moral, los retos y los riesgos que la trampa consumista sitúa en todos los ámbitos de la vida humana.”*

## A MODO DE CONCLUSIONES

En este cambiante escenario político económico, dado por una nueva etapa en las relaciones Cuba-EEUU, numerosos son sus posibles efectos en los territorios, la población y su infraestructura, muchos de ellos se escapan a cualquier construcción prospectiva, pero aspectos tales como el fortalecimiento de la integridad y cohesión socio y económico-territorial, debilitadas en los años de crisis y de estatalización en grado sumo, demandan la emergencia de formas de gestión territorial inclusivas y participativas, evitando confundir el pasado con el futuro: *“no hay que temer a los retos que se nos avecinan, sino aceptarlos como grandes oportunidades para el desarrollo de Cuba”*.

---

<sup>1</sup> Ver: La nueva fiebre del oro. Las otras ciudades del turismo en el Caribe (Varadero, Bávaro-Punta Cana). (2012). Jesús M. González (editor). Islas Baleares.

<sup>2</sup> Ver: <http://www.cubadebate.cu/especiales/2013/10/15/marino-murillo-el-modelo-cubano-es-socialista/> (consulta 25/06/2015).

<sup>3</sup> Ver: <http://www.cubacontemporanea.com/noticias/12849-odebrecht-en-cuba-mas-alla-del-mariel#sthash.rLMcaNXA.dpuf> (consulta 25/06/2015).

<sup>4</sup> Entrevista a Julio A. Díaz Vázquez, publicada en: CUBAINFORMACIÓN, número 27, 2014. www.cubainformación (consulta 23/06/2015).

<sup>5</sup> <http://www.cubacontemporanea.com/noticias/12842-introducen-en-senado-de-estados-unidos-iniciativa-para-restaurar-comercio-con-cuba#sthash.EhAsrCR7.dpuf> (consulta 25/06/2015).

<sup>6</sup> Triana, J. (2015). Internet no es una oportunidad sino una necesidad. Economía cubana: resultados y perspectivas. Entrevista al economista cubano Juan Triana Cordoví, 2 junio, 2015. OnCuba, no. 29. [comercial@oncubamagazine.com](mailto:comercial@oncubamagazine.com).

<sup>7</sup> <http://progreso semanal.us/20150529/que-significa-que-cuba-no-este-en-la-lista-de-paises-terroristas/> (consulta 23/06/2015).

## BIBLIOGRAFÍA

- Baroni, S. (1989). Territorio y modo de vida. *Planificación Física – Cuba*, no. 2. La Habana, 5 -13.
- Baroni, S. (2002). Necesidad y complejidad de las políticas para los sistemas de asentamientos humanos. *Planificación Física – Cuba*, no. 1. La Habana, 26-34. Conferencia dictada por el Dr. Arq. Sergio Baroni Bassoni, La Habana, 1998.
- Castro, F. (1957). *La Historia me absolverá*, S/E, S/L. Ed. Clandestina.
- Espina, M. (2008). Mirar a Cuba hoy: cuatro supuestos para la observación y seis problemas nudos. *Temas*, no. 56, La Habana, 132-141.
- García, C. (2014). Prólogo. Omar Everleny Pérez, Ricardo Torres Pérez (comp.). *Miradas a la economía cubana desde una perspectiva territorial*. Edit. Caminos, La Habana, 11-15.
- González, R. (2009). Logros, dificultades y desafíos de la planificación territorial en Cuba. *Geografía y Territorio. Procesos territoriales y socioespaciales. Aproximación desde Iberoamérica*, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Tunja, 43-70.
- Iñiguez, L. (2002). Precedencias y efectos de los procesos de la década del 90 en las desigualdades sociales en Cuba. *Anales de Geografía de la Univ. Complutense*, vol. 22, Madrid, 157-185.
- Iñiguez, L. (2006). Los archipiélagos donde vivimos los cubanos, *Temas* no. 45, La Habana, 23-32.
- Ley No. 118 de Inversión Extranjera. Granma, 4/11/2014.
- Mateo, J. (2007). Aportes a la formulación de una teoría geográfica de la sostenibilidad ambiental. Tesis para la obtención del grado de Doctor en Ciencias. Universidad de La Habana, La Habana.
- Mateo, J., Arturo R. (2013). La cuestión territorial en Cuba. *Estudos territoriais na ciencia geográfica*. Marcos Aurelio Saquet (organizador) 1ed. Outras Expresssoes, Sao Paulo, 31-46.
- Oliveros, R., Ricardo N. (2005). Habrá razón que guarde el equilibrio. Reflexiones sobre la segregación urbana en La Habana: políticas, instrumentos y resultados. *Revista Planificación Física – Cuba*, no. 9/2005. La Habana, 37 - 55.
- ONE (2007). *Anuario estadístico de Cuba*. La Habana.
- Palacios, J. C. (2013). Determinantes y restricciones estructurales del crecimiento económico en Cuba. *CEPAL*, 110, 7-30. Santiago de Chile.
- Partido Comunista de Cuba (2011). *Lineamientos de la Políticas Económica y Social del Partido y la Revolución*. VI Congreso del PCC. La Habana.
- Perelló, J. L. (2014). Desafíos territoriales del sector turístico cubano en el contexto del proceso de actualización del modelo económico; Omar Everleny Pérez, Ricardo Torres Pérez (comp.). *Miradas a la economía cubana desde una perspectiva territorial*. Edit. Caminos, La Habana, 71-79.
- Perelló, J. L. (2015). Indicadores para el estudio del mercado estadounidense para Cuba. Facultad de Turismo. Universidad de La Habana (inédito).
- Pérez, O. (2009). Aspectos globales. Omar Everleny Pérez et al (Org.). *Miradas a la economía cubana*. Edit. Caminos, La Habana 11-27.
- Roig, M. (1995). La regionalización funcional de las ciudades cubanas. Una experiencia a considerar en la formulación de políticas de distribución de la población. *Ponencia presentada a la Conferencia Regional de Geografía de Países de América Latina y El Caribe*. La Habana.
- Silveira, M. L. (1997). Territorio de las verticalidades y horizontalidades: una propuesta de método. 6to. *Encuentro de Geógrafos de América Latina*. 17 al 21 de marzo de 1997. Buenos Aires, Argentina.
- Silveira, M. L. (2005). Argentina: do desencantamento da modernidade a força dos lugares. Continente em chamas: globalizacao e territorio na America Latina. Organizadora Maria Laura Silveira. Ed. Civilizacao Brasileira, Rio de Janeiro, 177-208.
- Valdés, J. (1997). *Los procesos agrarios en Cuba, 1959 – 1995*. Ed. Ciencias Sociales. La Habana.



## Experiências de relacionamento entre especialistas e políticos no planejamento e gestão territorial

Experiencias de relación entre expertos y políticos en materia de planificación y gestión territorial

---

Esta mesa redonda, ha sido muy interesante por las reflexiones que en ella se han presentado. Las comunicaciones se podrían estructurar en tres grandes apartados:

- Una reflexión teórica sobre cómo ha de ser la planificación territorial, nuevas consideraciones en la valoración del espacio para su organización y gestión, y los problemas derivados de la praxis política.
- La presentación de experiencias en la planificación y gestión territorial en distintas escalas.
- Una valoración de herramientas y observatorios como instrumentos de apoyo.

### La reflexión teórica

Desde la reflexión epistemológica, el trabajo del Dr. Farinós analiza las relaciones entre plan y poder. Más allá de la planificación como regla, normativa o la clasificación/calificación de los usos del suelo; de unas propuestas técnicas racionales e hieráticas, hay que ir hacia una planificación que aborde los problemas que importan a los distintos grupos considerando las multiterritorialidades e interesalaridades. Escuchando a los ciudadanos y considerando el territorio como una verdadera Agenda de Estado. Esto supone que hay que establecer relaciones adecuadas entre planificación y gestión, expertos y académicos, y decisores y ciudadanía, y, probablemente un cambio de las reglas en las que la frónesis (sentido común o ética práctica), se convierte en el punto de equilibrio entre lo que debe ser y lo que puede ser.

Dentro de estos planteamientos de reflexión conceptual es muy interesante las reflexiones de los Los Drs. Feria y Santiago sobre las nuevas formas de intervención y gestión de los espacios verdes o naturales como infraestructura, como recurso multifuncional, capaz de proporcionar beneficios ambientales, y como una aproximación *inteligente* a la conservación de los recursos territoriales. Esto supone un cambio conceptual al considerarse espacios estratégicos que fomentan la biodiversidad, el funcionamiento y la provisión; que permitan la conexión de áreas, y la ordenación estratégica del espacio libre en contextos intensamente

urbanizado. Esto supone frente a las tradicionales concepciones fragmentadas una propuesta de planificación integrada, sistemática y positiva.

Pero estas reflexiones proactivas se confrontan con las realidades de una práctica política y social que obvia la ordenación, la planificación y los instrumentos de gestión, favoreciendo la desarticulación del territorio, con efectos muy negativos que están hipotecando la sostenibilidad futura de esos espacios. En ese sentido la Dra. Juliana, centrándose en el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial de Mendoza, expuso lo que ha supuesto la no aplicación de los planes en las relaciones municipio-provincia. Esto conlleva la necesidad de articular, medir y controlar las relaciones de poder para que sean reales las acciones sobre el territorio.

## **Las experiencias**

Las experiencias de México de los Drs Ayala, Márquez y D. M. Artega y Brasil de D<sup>a</sup> R. Alcântara ayudaron a valorar como a pesar del desarrollo de instrumentos para el análisis, diagnóstico y planificación, hay una falta de vinculación entre las distintas instituciones involucradas para regular el uso del territorio y sus recursos. Igualmente, destaca la invasión de las atribuciones institucionales para implementar estrategias de gestión, así como el desinterés y resistencia a los cambios por parte de las instituciones, lo que explicaría los niveles de corrupción y sus efectos territoriales. Igualmente, se abre una reflexión sobre la convivencia entre las políticas territoriales y las clases dominantes: ¿se producen efectos de inclusión social y se favorece la eliminación de la pobreza? En ese sentido habría que destacar la reflexión de cómo la Academia puede ser el canal adecuado para hacer llegar sus propuestas a los gestores y decisores, y ser un cauce para la denuncia de modelos de desarrollo que reproducen y consolidan la desigualdad.

## **Los instrumentos**

D. S. Segura y el Grupo de Ordenación del Territorio (GEOT) plantearon distintas herramientas que pudieran ayudar a visibilizar los resultados de las políticas territoriales, o proporcionar indicadores que ayudasen a los trabajos de análisis, diagnóstico, propuestas, participación y gobernanza. En distintas escalas han de ser instrumentos capaces de ofrecer información útil y facilitar los procesos interactivos y participativos. Para ello, se han analizado distintas propuestas de observatorios en España, y se han valorado las herramientas cartográficas, sus potencialidades para el seguimiento y evaluación de los planes de ordenación del territorio pensando en una planificación territorial democrática. Teniendo en consideración que son sólo instrumentos, sí que se cree importante que sirvan para un acceso transparente y horizontal que respondan a los planteamientos teóricos expuestos por algunos de los participantes.

## **Dr. Ángel Pueyo Campos**

Grupo de Estudio en Ordenación del Territorio, Universidad de Zaragoza  
Coordinador del eje temático

# UN INTENTO DE LLEVAR RAZONABILIDAD A LA GESTIÓN DE LA POLÍTICA TERRITORIAL. PLAN PROVINCIAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LA PROVINCIA DE MENDOZA, ARGENTINA

AN ATTEMPT TO BRING REASONABLENESS TO THE LAND USE POLICY. PROVINCIAL LAND USE PLAN OF THE PROVINCE OF MENDOZA, ARGENTINA

Andrea Juliana Lara <sup>a</sup>

**RESUMEN.** El diseño institucional condiciona el desarrollo de los pueblos y de sus instituciones. En materia de ordenamiento territorial el reparto de competencias entre provincia y municipios a partir de normas constitucionales redactadas en un contexto histórico, económico y social indiferente a las problemáticas propias del ordenamiento y de normas de jerarquía inferior claramente inadecuadas a los tiempos que corren, dejaron el desarrollo territorial "por descarte" a merced de la decisión de los municipios. La falta de acción coordinada entre los municipios, por motivos políticos, institucionales, físicos, económicos y sociales, amparada en una exagerada "autonomía" y la falta de una intervención articuladora de la provincia, a pesar de ser esta la depositaria original de las potestades sobre el territorio, ha resultado en una gran descoordinación en la gestión del territorio a nivel provincial. Tal descoordinación aparece como el principal problema que el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial debe resolver razonablemente. Creemos que ello requiere proponer un nuevo diseño institucional que permita una gestión articulada del territorio provincial, urbano y rural, sobre la base de la nueva atribución de competencias entre provincia y municipios efectuada por la ley provincial n° 8051 de Usos del Suelo. Por eso entendemos que el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial debe ser una norma de contenido obligatorio para los municipios que prevea una serie de pautas para la elaboración coordinada de los Planes Municipales de Ordenamiento Territorial, sentando las bases de un nuevo modelo de desarrollo territorial, estableciendo acciones tendientes a la resolución de problemas que tienden a agravarse en el tiempo y alcanzar el modelo territorial deseado. Se postulan como principales pautas de coordinación para la elaboración y ejecución del ordenamiento territorial de la Provincia de Mendoza y de sus municipios: a) La unicidad de los criterios técnico- científicos en todo el territorio provincial; b) La definición y aplicación uniforme de los instrumentos territoriales y económicos, los instrumentos de gestión, coordinación y complementación y de ejecución y control; c) La homogeneidad procedimental tanto en lo relativo a la elaboración de los reglamentos y planes provinciales y municipales como así también en lo relativo a los procedimientos de gestión, coordinación, ejecución y control del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial, los que deberán ser uniformes en todo el territorio provincial.

**Palabras clave:** razonabilidad; planificación; coordinación; ordenamiento territorial.

**ABSTRACT.** The institutional design affects the development of peoples and their institutions. For land management, division of powers between the province and municipalities, from constitutional rules, indifferent to the specific problems of the system and from laws clearly unsuited to the times, left the territorial development "discard" at the mercy of the decision of the municipalities. The lack of coordinated action between the municipalities, because of political, institutional, physical, economic and social reasons, covered in an exaggerated "autonomy" and the lack of an articulating intervention by the province, despite being the repository of the original powers on the territory, it has resulted in a lack of coordination in land management at the provincial level. Such mismatch appears as the main problem that the Provincial Land Use Plan must solve reasonably. We propose that this requires a new institutional design that allows coordinated management of provincial, town and country planning, on the basis of the new allocation of powers between the province and municipalities made by the provincial law No. 8051 Land Use. So we understand that the Provincial Land Use Plan should be a mandatory standard content for municipalities that provide a set of guidelines for the coordinated development of the Municipal Land Use Plans, laying the foundations of a new model of territorial development, establishing actions aimed at solving problems that tend to worsen over time and achieve the

desired spatial model We postulate as main guidelines for coordinating the development and implementation of land use in the Province of Mendoza and its municipalities: a) The uniqueness of the technical-scientific criteria throughout the provincial territory; b) The definition and uniform application of territorial and economic instruments, management tools, coordination and complementarity and implementation and control; c) Procedural homogeneity both in relation to the development of regulations and provincial and municipal plans as well as regards management procedures, coordination, execution and control of the Provincial Land Use Plan, which must be uniform throughout the province.

**Keywords:** reasonableness; planning; coordination; land use planning.

---

<sup>a</sup> Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina. [andreajulianalara@yahoo.com.ar](mailto:andreajulianalara@yahoo.com.ar)

## INTRODUCCIÓN

La falta de legislación integral y adecuada sobre urbanismo y ordenamiento territorial, ha sido una constante en Argentina y en la Provincia de Mendoza hasta el dictado de la Ley Provincial de usos del suelo y Ordenamiento Territorial N° 8051, en adelante LOT.

Fue sancionada en el año 2009, fruto de amplios consensos sociales, académicos y políticos. Con un estilo claramente pedagógico, única en el país y precursora en la temática, sus disposiciones son el nuevo marco normativo que regula la acción de los poderes públicos responsables de la gestión del territorio y por ello la base de un sistema normativo, político e institucional totalmente novedoso sobre ordenamiento territorial, inédito en nuestra provincia y en el país.

Es un nuevo marco normativo en cuanto regula una nueva actividad administrativa en particular: la de ordenar el territorio y los usos del suelo, estableciendo en que consiste, como se desenvuelve, con que instrumentos se realiza y por quien. Crea para ello nuevos institutos, nuevas competencias y nuevos procedimientos.

Decimos además que es la base de un nuevo sistema, porque sus disposiciones disparan la necesidad de elaborar una serie de instrumentos imprescindibles para la implementación de la ley, como son los distintos Planes de Ordenamiento territorial y los reglamentos para su elaboración (Art. 16 LOT). Por eso resulta especialmente grave que a pesar de haber transcurrido varios años desde la vigencia de la LOT, el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial, marco necesario del resto de la planificación territorial en Mendoza, no se haya aprobado. No obstante debemos destacar como un hito fundamental que se haya aprobado el reglamento para su elaboración. En definitiva no habrá plena y efectiva vigencia de la LOT hasta que el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial se haya aprobado.

Este nuevo marco normativo impactará en las relaciones entre la provincia y los municipios, a partir de los nuevos institutos que contiene y especialmente a partir de la creación de nuevas competencias cuyo ejercicio coordinado es esencial para el desarrollo del territorio y para el cumplimiento de los propósitos que se propone la LOT.

Este trabajo se ocupará de los principios sobre los cuales, creemos, debe descansar la coordinación de las de las nuevas competencias y de los caminos a través de los cuales la desarticulación en la gestión territorial en Mendoza, pueden revertirse.

## CONTEXTO INSTITUCIONAL EN EL QUE SE INSERTA EL NUEVO MARCO LEGAL DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL. DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES Y NORMAS NACIONALES, PROVINCIALES Y MUNICIPALES

### *Contexto institucional Nacional*

La nación argentina ha adoptado para su gobierno la forma representativa republicana y federal<sup>1</sup> (Art. 1° de la C. N.). Esto significa que en la estructura del Estado argentino coexisten poderes atribuidos al Gobierno Nacional, los poderes de los estados miembros que son las provincias y a la ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Las competencias entendidas como conjunto de atribuciones, funciones y potestades atribuidas por el orden jurídico a los distintos organismos han sido repartidas por la

Constitución Federal entre la Nación y las provincias. Las constituciones provinciales han hecho lo propio entre provincia y municipio.

¿Cómo juegan los principios constitucionales de reparto de competencias en materia de ordenamiento territorial?. Los criterios para deslindar competencias entre Nación y provincias surgen fundamentalmente de los artículos 121 y 124 de la C.N. En virtud del artículo 121 las provincias, preexistentes a la Nación se han reservado todas las competencias no delegadas expresamente a ella en el texto constitucional. Entre las competencias no delegadas encontramos la actividad de ordenamiento territorial, por ello en nuestro análisis concluimos que las provincias han mantenido para si la competencia en todo lo relativo a la regulación del ordenamiento territorial. Concordantemente con ello el artículo 124 establece que a las Provincias le corresponde el dominio sobre sus recursos naturales.

En materia ambiental, la reforma de 1994 creó una nueva competencia<sup>2</sup> de tipo concurrente complementaria. Dicha competencia supone una legislación nacional que requiere de normas posteriores del nivel provincial para su implementación. Es el caso del artículo 41 de la CN<sup>3</sup>. Este artículo habilita a la Nación a dictar normas de presupuestos mínimos de protección, las que sin embargo no pueden vaciar de contenidos los poderes consagrados a favor de las provincias en el artículo 124 o reservados a ellas en virtud del art. 121.

En nuestro país no se ha dictado una norma de presupuestos mínimos ambientales en materia de ordenamiento territorial. Por eso sostenemos que las limitaciones específicas que tienen las provincias en esta materia devienen fundamentalmente de sus normas legales y constitucionales y de su realidad territorial.

### ***Contexto Institucional Provincial***

La Constitución de Mendoza de 1916 no contiene disposiciones específicas en materia de ordenamiento territorial. Solo contiene en forma expresa la atribución a los municipios de la competencia en materia de ornato y la salubridad, respetando las leyes que dicte la legislatura sobre la materia. (artículo 200 inc. 3º C.M).

Es evidente que la problemática actual que presenta el ordenamiento territorial, no existía al momento de dictarse nuestra carta Magna provincial, el único motivo de preocupación del constituyente parece haber sido la ciudad.

La visión de nuestra carta magna provincial, coincide con la ley orgánica de municipalidades N° 1079 que establece como atribución de los Concejos deliberantes municipales la determinación de los radios urbanos del Municipio y la facultad general de dictar ordenanzas sobre moralidad, ornato, vialidad vecinal, administración comunal, bienestar económico de sus habitantes y demás objetos propios de su institución (art. 71 inciso 8 y 9 respectivamente).

Cien años después el desarrollo de las ciudades ha generado serios problemas sobre todo el territorio provincial y especialmente sobre el espacio rural de oasis o irrigado<sup>4</sup>, que son justamente los que la LOT busca revertir.

Como consecuencia de nuestro diseño constitucional y a partir sobre todo de las disposiciones contenidas en la ley orgánica de municipalidades, los municipios han dictado los denominados códigos de edificación urbana u ordenanzas de zonificación.

En todos estos años los municipios no han tenido un marco normativo claro y específico a nivel provincial que establezca de que manera esa competencia debía ejercerse, ni se han establecido mecanismos perdurables de gestión coordinada entre ellos. Como resultado se ha obtenido una gran heterogeneidad normativa con ausencia de criterios comunes para clasificar el uso del suelo y una gestión desarticulada del territorio.

## **DEFINICIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL COMO ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA QUE SE DESENVUELVE A TRAVÉS DE UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. SUS SUJETOS Y COMPETENCIAS**

El Ordenamiento Territorial es una actividad esencialmente administrativa que se realiza a través de un procedimiento administrativo y que comprende dos momentos fundamentales: 1) La determinación de los fines; que compromete la función de gobierno, legislativa y administrativa y 2) La elección de los medios y procedimientos para poner en práctica aquellos fines, que es fundamentalmente administrativa.

En ese sentido el artículo 1º de la LOT sostiene que su objeto es establecer el ordenamiento territorial como procedimiento político-administrativo<sup>5</sup> del Estado en todo el territorio provincial. Como toda actividad estatal debe ser ejercida con competencia es decir emanar de autoridad. La autoridad es quien tiene el poder de actuar en determinada materia de acuerdo a lo que determina la constitución, la ley y los reglamentos dictados en su consecuencia. Pero se trata de una actividad que la ley exige desplegar de un modo novedoso, por ello cobra especial importancia que las normas atribuyan las nuevas competencias específicas en relación a la materia en forma clara y expresa.

La competencia debe ser ejercida directa y exclusivamente por quien la tiene atribuida expresamente (Artículo 2º de la Ley N° 3909). Esto significa que para el estado y por ende para sus órganos u organismos nada es permitido salvo que la ley los faculte expresamente. El principio rector en esta materia es la interpretación restrictiva, por ello en caso de duda respecto de la habilitación legal, debe estarse por su inexistencia.

Según la LOT y de acuerdo a nuestro diseño constitucional, son autoridades competentes en materia de ordenamiento territorial y por lo tanto responsables de su cumplimiento, tanto la provincia como los municipios (artículo 36 de la LOT). Son ellos los actores de las nuevas competencias.

Es evidente que la articulación territorial exige ante todo un juego armónico de competencias entre la provincia y los municipios por eso creemos que la articulación de las nuevas competencias debe hacerla el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial. El fundamento de esta afirmación está en la propia LOT cuando establece que el Plan provincial de Ordenamiento Territorial y los planes municipales deben respetar los principios consagrados en la ley, pero además que los municipios deben guiarse en la elaboración de sus propios planes por los lineamientos que establezca el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial (artículo 23).

## **EL PLAN PROVINCIAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL COMO LA HERRAMIENTA INDISPENSABLE PARA GESTIONAR CON RAZONABILIDAD LA POLÍTICA TERRITORIAL EN LA PROVINCIA DE MENDOZA**

De acuerdo a lo previsto en la LOT el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial debe ser elaborado y aprobado según lo que establezca su reglamento (art. 16), el que a su vez debe adecuarse a lo establecido en la LOT.

Dicho reglamento fue aprobado por el Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial en marzo de 2014 y luego ratificado por el Ministerio de tierras, ambiente y recursos naturales, de la provincia de Mendoza. En esa elaboración también intervino la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial, todo según lo prevé la LOT.

La importancia del reglamento es evidente: la validez del Plan de Ordenamiento territorial depende no solo de su existencia previa, sino también de la adecuación a las pautas de elaboración que aquel contiene. Por ello resulta imprescindible comprender que el reglamento es, en cuanto presupuesto de validez y existencia del plan, imprescindible para asegurar en una instancia posterior la efectiva implementación de la ley de ordenamiento territorial. Tiene además un importante valor en cuanto define al Plan Provincial de Ordenamiento Territorial, su finalidad, su vigencia, sus etapas y contenido.

### ***Definición, finalidad, vigencia y etapas del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial***

El reglamento define al Plan como una norma que contiene un conjunto de directrices y lineamientos, acciones, programas, criterios técnicos-científicos, ejes de articulación provincia-municipio e instrumentos de planificación, gestión, ejecución control y coordinación que permiten orientar y administrar el desarrollo del territorio, de conformidad con lo previsto en la LOT.

Es su finalidad la de indicar las medidas correctivas, de conservación y de desarrollo territorial, que las autoridades provinciales, municipales, deben cumplir en el corto, mediano y largo plazo.

Establece expresamente que la metodología que debe adoptarse para la elaboración del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial: debe ser sistémica, estratégica-situacional, participativa e integral.

Especifica que la vigencia temporal del Plan Ordenamiento Territorial será de Treinta (30) años. En este periodo se distingue el corto (0-6 años), mediano (6-18 años) y largo plazo (18-30 años). La definición de este plazo ha sido fundamental ya que no esta contenida en la LOT. A partir de esta definición temporal, se establecen cuales son los plazos involucrados en la puesta en marcha, evaluación y ajuste del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial, conceptualizando el corto, mediano y largo plazo y las acciones concretas que deberán realizarse en cada uno de estos periodos (artículo 11 del Reglamento).

El reglamento establece la secuencia adecuada entre etapas y sus resultados, en definitiva como el resultado de ellas nos lleva a la etapa siguiente. Se ha definido en que consiste cada una indicando claramente responsables y resultados como así también la cronología a seguir, quedando en evidencia la naturaleza del ordenamiento territorial como procedimiento administrativo en concordancia con lo previsto en el artículo 1º de la Ley.



La cronología es la siguiente:

- 1) Etapa preliminar<sup>6</sup>.
- 2) Diagnóstico<sup>7</sup>.
- 3) Construcción de los modelos territoriales.
- 4) Formulación del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial.
- 5) Aprobación del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial<sup>8</sup>.
- 6) Ejecución del Plan Provincial de Ordenamiento territorial<sup>9</sup>.
- 7) Seguimiento y evaluación del plan a través de la Auditoría Externa de Impacto Territorial, Evaluación de Impacto Territorial y la Evaluación Ambiental estratégica<sup>10</sup>.
- 8) Revisión del Plan Provincial de Ordenamiento territorial<sup>11</sup>.

Establecer esta cronología en el reglamento ha sido necesario teniendo en cuenta que: el artículo 16 de la LOT omite etapas fundamentales como son la evaluación y monitoreo, en cuanto las etapas que enuncia no están ordenadas cronológicamente y finalmente en cuanto considera erróneamente etapas a ciertos procedimientos específicos que deben desenvolverse dentro de algunas de las etapas propiamente dichas, como ocurre con la participación e información pública.

### ***El contenido del Plan***

El reglamento establece cual es el contenido preciso del plan<sup>12</sup>. Es ese contenido el que lo define como el gran protagonista de la gestión territorial articulada entre la Provincia y los municipios y entre los municipios entre sí, en cuanto debe responder a ciertos postulados que tienen su fundamento en el artículo 11 de la LOT<sup>13</sup>.

Dichos postulados son:

- 1) La unicidad<sup>14</sup> de los criterios técnicos-científicos en todo el territorio provincial.
- 2) La definición y aplicación uniforme de los instrumentos territoriales y económicos, los instrumentos de gestión, coordinación y complementación y de evaluación y control.
- 3) La homogeneidad procedimental tanto en lo relativo a la elaboración de los reglamentos y planes provinciales y municipales, como así también en lo relativo a los procedimientos de gestión, coordinación, ejecución y control del plan provincial de ordenamiento territorial, los que deberán ser uniformes en todo el territorio de la provincia de Mendoza.

Para hacer realidad esos postulados el reglamento establece que el Plan debe contener:

- 1) Directrices y lineamientos territoriales (artículo 27 del Reglamento), que son diferenciadas según su carácter obligatorio u orientativo respectivamente. Mientras que las primeras están destinadas a revertir las problemáticas territoriales detectadas, las segundas son pautas que deben guiar las decisiones e intervenciones municipales e interjurisdiccionales.
- 2) Las acciones que permitirán cumplir las directivas y lineamientos y que drán lugar a la formulación de programas de ordenamiento y desarrollo territorial a concretarse a corto, mediano y largo plazo, que deberán contener: los objetivos, los responsables de su elaboración, la localización, los procedimientos y recursos económicos para su ejecución (artículo 29 del Reglamento).
- 3) Los criterios técnico-científicos según los cuales se elaborarán los planes municipales de ordenamiento territorial y los interjurisdiccionales. Los Planes Municipales de Ordenamiento

Territorial y los interjurisdiccionales deben ajustarse en su elaboración, a los mismos criterios técnico – científicos previstos en el Plan Provincial. Se trata de los criterios para determinar la aptitud del suelo, la capacidad de carga, la delimitación de zona urbana, la zona de interfase o transición, la zona rural u otro tipo de zona conforme al uso del suelo, la clasificación de usos del suelo y la zonificación. Esta enumeración meramente enunciativa no excluye a otros criterios técnicos científicos que se quieran o deban incorporar.

4) Los ejes de articulación entre el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial y los demás planes según los postulados de articulación expuestos supra.

5) Los instrumentos para alcanzar la concreción del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial que se clasifican en cuatro tipos:

a) de ordenamiento territorial o planificación,

b) económicos, en cuanto el plan debe contener los criterios técnicos-científicos para la construcción y aplicación de los instrumentos económicos que conformen un sistema de incentivos que permita hacer efectiva la zonificación, tales como el impuesto inmobiliario progresivo de acuerdo a la capacidad contributiva, la definición de la unidad económica rural, la participación en la plusvalía, el pago por servicios ambientales, los regímenes de promoción, entre otros (artículo 35 del Reglamento).

c) de gestión, ejecución y control, es decir los instrumentos que permitan la puesta en marcha del Plan, su ejecución, su seguimiento y el control de las acciones de usos y ocupación del territorio provincial, teniendo en cuenta la normativa vigente. (artículo 36 del Reglamento).

d) de complementación y coordinación, definidos como aquellos que aseguren la complementación y la coordinación administrativa, institucional e interministerial, entre la acción territorial de la Provincia y de los municipios, y de los municipios entre sí en el marco de sus competencias. El plan también deberá establecer con claridad las pautas según las cuales se efectuará el deslinde de competencias entre los distintos organismos y jurisdicciones, provinciales y municipales que surgen de la LOT. (artículo 37 del reglamento).

### ***La zonificación como principal instrumento del ordenamiento territorial***

Uno de los principales instrumentos del ordenamiento Territorial es la zonificación, de acuerdo a lo previsto en el artículo 32 de la LOT.

Zonificar no es otra cosa que establecer una serie de restricciones impuestas en interés público al derecho real de dominio sobre inmuebles. Tiene carácter normativo y constituye uno de las principales herramientas para diseñar y ejecutar el ordenamiento territorial. Tradicionalmente la zonificación del territorio ha sido definida por los municipios, centrandó la atención en lo “urbano”. Sin embargo en la actualidad resulta crucial ordenar no solo lo urbano sino también y fundamentalmente lo que no lo es ya que se trata de preservar entre otras cosas el hábitat, siempre teniendo en mira el desarrollo humano.

En materia de zonificación la primera distinción que hacen los instrumentos normativos es la que existe entre áreas urbanas y rurales. Sin embargo el alcance que se le da a cada cual no siempre es coincidente y a veces por la realidad geográfica, es incluso insuficiente como criterio básico de distinción territorial, como ocurre en nuestra provincia.

Por ello la LOT clasifica el territorio provincial en Oasis y en tierras no irrigadas; montaña y planicie que serán luego clasificadas de acuerdo a su estado y aptitud por las autoridades públicas. Luego hace una gran distinción entre 1) oasis<sup>15</sup> y 2) zonas no irrigadas<sup>16</sup>:

El oasis se divide en áreas urbanas, áreas rurales y áreas complementarias.

Las áreas urbanas son aquellas destinadas a los asentamientos humanos consolidados e intensivos y en las cuales se desarrollan actividades vinculadas a la residencia poblacional, actividades terciarias y compatibles con este destino.

Las áreas rurales, son espacios multifunción, ocupados por comunidades humanas de baja densidad poblacional, con aptitud no sólo para la producción agraria, sino también para incorporar otras opciones como los servicios especializados, el agroturismo y toda otra actividad de conformidad con los criterios que se establezcan en los respectivos Planes de Ordenamiento Territoriales

Las áreas complementarias son áreas circundantes o adyacentes a áreas urbanas o rurales que, por su característica o aptitudes, pueden ser destinadas a reserva para ampliación de dichas áreas o bien para otros destinos o fines específicos, que permitan complementar su funcionamiento, adoptando los criterios que se establezcan en los respectivos Planes de Ordenamiento territorial para su organización y manejo.

Por su parte la Zona no irrigada se subdivide en áreas rurales; áreas de aprovechamiento extractivo, energético y uso estratégico de recursos y las áreas naturales.

Las áreas rurales son espacios multifunción, ocupados por comunidades humanas de baja densidad poblacional, con aptitud no solo para la producción pecuaria, sino también para incorporar otras opciones como los servicios especializados, el agroturismo y toda otra actividad de conformidad con los criterios que se establezcan en los respectivos Planes de Ordenamiento Territoriales, las áreas de aprovechamiento extractivo, energético y uso estratégico de recursos: son aquellas áreas ocupadas por comunidades humanas de baja densidad poblacional y que se las destina para la producción energética, actividad minera e hidrocarburífera, y otros usos estratégicos no tradicionales y las áreas naturales: que son aquellas partes del territorio que permanecen en estado natural o seminatural y que requieren de su delimitación bajo criterios ambientales para su protección.

Lo cierto es que a pesar de la vigencia de la LOT estos criterios de clasificación no han sido adoptados aún por los municipios<sup>17</sup>.

A esta diferencia de criterios entre la normativa municipal hay que sumar la que surge de algunas normas nacionales. Es el caso de la ley N° 26.737 que define las tierras rurales como todas aquellas que se ubican fuera de los ejidos urbanos cualquiera sea su ubicación y su destino. Si bien su decreto reglamentario N° 274/2012 ha respetado nuestra estructura constitucional, contemplando el poder de las provincias y de los municipios de zonificar su territorio, y lejos de imponer el criterio ha establecido que son las provincias las que deberán comunicar cuales son las tierras rurales y cuales las urbanas. La pregunta es ¿según que criterio? ¿el del municipio informante? ¿el de la LOT?

Teniendo en cuenta esta realidad, que es una clara demostración de la desarticulación existente y que podría empeorar a partir del dictado de diversas normas por la Nación, el reglamento ha establecido que el plan debe contener los criterios generales para que los municipios realicen una zonificación de su territorio conforme a sus potencialidades y

limitaciones y las incompatibilidades y compatibilidades que generan las actividades socio económicas (Art. 33).

El reglamento también le aporta unicidad al Plan en cuanto deja definidas las unidades urbanas, las áreas de transición o interfase urbana-rural y las unidades rurales. También establece los criterios para delimitarlas y zonificarlas. (Artículo 33 y 34 del Reglamento) completando los detalles previstos en la LOT, de manera uniforme en todo el territorio provincial.

Fija una metodología uniforme para zonificar el territorio municipal, en cuanto establece que se debe proceder primero a delimitar la unidad urbana, las áreas de transición o interfase urbana-rural, las áreas rurales, áreas naturales y otras sujetas a normativas especiales. Luego se procederá a subdividir cada unidad o área según los usos y conforme a la aptitud del lugar, la capacidad de carga, la existencia o no de amenazas naturales y antrópicas o de tecnología, así como espacios de valor arqueológico o ambiental, la compatibilidad o incompatibilidad entre los usos del suelo y los patrones de asentamiento.

***Los procedimientos de seguimiento y evaluación, aplicación del postulado homogeneidad procedimental para lograr la articulación institucional***

La LOT crea nuevos institutos de seguimiento y de evaluación del Plan. El reglamento avanza en este punto y brinda una serie de precisiones que deben ser completadas en el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial.

El reglamento aporta definiciones que la ley no contiene, acordes a la naturaleza procedimental de dichos institutos y establece que serán aplicados en toda la provincia extendiéndose a los distintos planes territoriales, ya sea municipales, interjurisdiccionales o de áreas especiales como piedemonte o perilagos.

La Auditoria Externa de Impacto Territorial (AEIT) es definida como un procedimiento evaluativo externo que tiene como objetivo medir los efectos producidos por la instrumentación y ejecución del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial. (artículo 41)

La Evaluación de Impacto Territorial (EIT) es definida como un procedimiento de valoración externa que tiene por finalidad efectuar una valoración y predicción, de tipo “ex-post”. Por tanto, verifica y evalúa la incidencia espacial de las distintas acciones de desarrollo sobre el territorio provincial una vez implementado Plan Provincial de Ordenamiento Territorial. (Artículo 42 del Reglamento) Los resultados de la EIT deben mostrar el cambio en el modelo de desarrollo de la provincia y los municipios por la implementación y ejecución del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial, Planes Municipales de Ordenamiento Territorial y los interjurisdiccionales. Los resultados de la evaluación deben ser la herramienta técnica y jurídica para revisar y ajustar los planes de ordenamiento tanto provincial, municipal e interjurisdiccional. La Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) es definida como un procedimiento de evaluación externa que tiene por finalidad valorar los aspectos ambientales y territoriales en los planes y programas de tipo sectorial que tengan injerencia en el territorio y se considera como una evaluación “ex-antes”. Por tanto, prevé los impactos antes de la aplicación de los planes y/o programas sectoriales. El reglamento define a los efectos de la aplicación de esta forma evaluativa, que es lo que debe entenderse como planes sectoriales. Se trata de aquellos previstos para vivienda, infraestructura, equipamientos, planes que se propongan para la

refuncionalización de áreas urbanas y rurales y también los planes económicos con impacto territorial (Artículo 43 del reglamento).

***Procedimientos participativos, aplicación del postulado homogeneidad procedimental para lograr la articulación institucional***

El reglamento ha precisado el alcance de los procedimientos participativos previstos en la LOT que son la consulta pública y la audiencia pública, los ha complementado con otras formas que la LOT habilita, en el caso de los talleres participativos y ha establecido las modalidades y los momentos en que ellos deben desplegarse.

La Consulta Pública es un procedimiento participativo que es regulado con gran detalle en la LOT en lo referido a participantes, convocatoria, modalidades y plazos, el reglamento se remite expresamente a estas disposiciones y solo se ocupa y detiene en los aspectos no establecidos en la ley, fundamentales para su aplicación, lo que es fundamental en una institución que no tiene regulación propia en nuestra Provincia.

El reglamento avanza en cuanto establece que este procedimiento participativo es parte obligatoria de los procedimientos de Auditoría Externa de Impacto Territorial y de la Evaluación de Impacto territorial que se han definido en el capítulo sexto y lo dispuesto en el artículo 44 de la LOT.

También se define de que manera se producirá el desarrollo de la consulta pública y se plantean dos fases o etapas<sup>18</sup>. Se prevé que una vez finalizada la consulta pública, sus resultados se volcarán en un informe no impugnables, que elaborará la autoridad de aplicación en los términos del artículo 47 de la LOT y que se publicará en el sistema de información territorial (artículo 54).

La LOT regula con gran detalle lo relativo a la convocatoria, participantes y desarrollo de la **Audiencia Pública** pero a diferencia de los que ocurre con la consulta pública, la audiencia pública cuenta en Mendoza con una regulación específica pero solo en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental. Se prevé que el proceso de audiencia pública concluirá en un informe, no impugnables que será elaborado por la autoridad de aplicación. Las opiniones no tendrán efecto vinculante, pero la autoridad de aplicación deberá tomarlas en cuenta para emitir su decisión.

Un supuesto especial es el de la consulta pública y Audiencia Pública del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial, que fue objeto de una regulación especial en el reglamento, en base a las previsiones contenidas en los artículos 44 a 48 la LOT. En consonancia con esas disposiciones pero avanzando en regular lo que la ley no previó, se estableció que ambos procedimientos se realizarían una vez elaborado el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial y serían convocados por la autoridad de aplicación antes de que el Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial emitiera dictamen sobre él y previamente a su aprobación legislativa. Se fijó un plazo máximo de sesenta días hábiles a partir de la fecha de cierre de la consulta pública para que la autoridad de aplicación convocara a la audiencia pública a la que se refiere el artículo 48 de la LOT y se previó también que las opiniones que resultarán de tales procedimientos no tendrían efecto vinculante, pero que el Consejo Provincial de ordenamiento territorial y la autoridad de aplicación debía tomarlas en cuenta para emitir su decisión.

## CONCLUSIONES

El ordenamiento territorial como actividad administrativa no delegada expresamente por las provincias a la Nación, corresponde a las provincias. La Nación solo podría dictar leyes especiales de presupuestos mínimos, que las provincias deberían complementar, sin que aquellas puedan desnaturalizar las competencias provinciales. La nación Argentina no ha dictado normas de presupuestos mínimos en materia de ordenamiento territorial. Por ello decimos que las limitaciones específicas que tienen las provincias en esta materia devienen fundamentalmente de sus normas legales y constitucionales y de su realidad territorial.

El territorio mendocino se ha gestionado a partir de competencias asignadas en normas constitucionales emergentes de un contexto histórico, económico y social indiferente a las problemáticas propias del ordenamiento territorial y de leyes inadecuadas para resolver las problemáticas de los nuevos tiempos que corren.

Ese diseño institucional ha condicionado el desarrollo territorial de Mendoza, dejando mucho margen para que la Provincia se ausente de la gestión integral del territorio y para una gestión del territorio rural (de oasis y de secano) que “por descarte” ha quedado a merced de la decisión de los municipios.

El resultado es una gestión territorial descoordinada entre provincia y municipios y entre municipios entre sí. Al resultado han contribuido motivos políticos, institucionales, físicos, económicos y sociales, una visión exagerada de las competencias municipales y la falta de una intervención articuladora de la provincia, a pesar de ser esta la depositaria original de las potestades sobre el territorio.

Tal descoordinación aparece como el principal problema que el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial debe resolver razonablemente. Creemos que ello requiere proponer un nuevo diseño institucional que permita una gestión articulada del territorio provincial, urbano y rural, sobre la base de la nueva atribución de competencias entre provincia y municipios efectuada por la ley provincial n° 8051 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo (LOT)

Entendemos que es el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial, el que como una norma de contenido obligatorio para los municipios debe prever una serie de pautas para la elaboración coordinada de los Planes Municipales de Ordenamiento Territorial, sentando las bases de un nuevo modelo de desarrollo territorial, estableciendo acciones orientadas a la resolución de problemas que tienden a agravarse en el tiempo.

El reglamento elaborado según las pautas que brinda la LOT, que establece cual será el contenido del Plan provincial de Ordenamiento Territorial y que ya ha sido aprobado, es un avance en ese sentido y el germen para lograr la mínima coordinación razonable entre distintas jurisdicciones. De él surgen los postulados de dicha articulación, fundados en el artículo 11 de la LOT: a) La unicidad de los criterios técnico-científicos en todo el territorio provincial; b) La definición y aplicación uniforme de los instrumentos territoriales y económicos, los instrumentos de gestión, coordinación y complementación y de ejecución y control; c) La homogeneidad procedimental tanto en lo relativo a la elaboración de los reglamentos y planes provinciales y municipales como así también en lo relativo a los procedimientos de gestión, coordinación, ejecución y control del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial, los que deberán ser uniformes en todo el territorio provincial.

El contenido novedoso de estos instrumentos son los que están delineando el nuevo marco jurídico específico del ordenamiento territorial, el que se encuentra, como adelantamos en nuestra introducción, en franco proceso de construcción.

---

<sup>1</sup> El federalismo argentino se caracteriza porque entre la Nación y las Provincias existen relaciones de Subordinación, participación y coordinación.

<sup>2</sup> Los tipos de competencia en nuestra Constitución Nacional son las siguientes: a) competencias exclusivas del estado federal; b) competencias exclusivas de las provincias; c) competencias excepcionales del estado federal y de las provincias; d) competencias compartidas por el estado federal y las provincias por lo que requieren que se integren las dos voluntades y c) competencias concurrentes. Estas a su vez se clasifican en: Concurrentes propiamente dicha; Concurrentes supletorias y Concurrentes complementaria.

<sup>3</sup> Las normas que son aplicación de este tipo de competencias son por ejemplo: la Ley de glaciares, la Ley general del ambiente, Ley de presupuestos mínimos sobre residuos industriales y Régimen de gestión Ambiental de aguas N° 25.688.

<sup>4</sup> La clasificación primera del territorio en Mendoza es en oasis y en tierras no irrigadas, luego en rural y urbano. Por ello el espacio rural puede ser de oasis como de tierras no irrigadas. El oasis alcanza solo el 4% del territorio provincial, aproximadamente.

<sup>5</sup> Definimos al procedimiento de ordenamiento territorial como un procedimiento externo, constituido por una serie de actos realizados en ejercicio de la función administrativa de ordenamiento territorial, que emanan de la autoridad, coordinados y que se desenvuelven progresivamente, es decir avanzando hasta el dictado del acto administrativo, de un reglamento, de un contrato o de un convenio.

<sup>6</sup> Comprende la elaboración del Plan Estratégico de Desarrollo de la Provincia de Mendoza establecido en el artículo 9 de la Ley N° 8051; la implementación y puesta en funcionamiento del CPOT; la implementación y puesta en marcha de la APOT y la metodología para la elaboración del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial, aprobada por el Acta N° 8 de la VIII Sesión Ordinaria Plenaria del CPOT.

<sup>7</sup> Comprende la elaboración de: a) el diagnóstico; b) los Modelos de ordenamiento territorial; c) la redacción del Plan propiamente dicho. Estas tareas deben realizarse secuencialmente y una lleva a la otra. Una vez elaborados los modelos territoriales debe avanzarse a la siguiente etapa: la redacción del Plan, propiamente dicho, como documento normativo.

<sup>8</sup> Según el Art. 20 de la LOT, el Poder Ejecutivo Provincial, a través del organismo definido como Autoridad de Aplicación, será el responsable de la coordinación y elaboración del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial. Cumplido el procedimiento previsto, el Poder Ejecutivo lo pondrá a consideración de la Legislatura. Previamente a la aprobación por ley deberá convocarse a una audiencia pública (Art. 17).

Teniendo en cuenta esas disposiciones el reglamento solo establece los detalles ausentes en la ley. Así se fija en 30 días a partir de la realización de la audiencia pública el plazo para que el Consejo Provincial emita dictamen sobre el Proyecto de Plan y sobre el resultado de los procesos participativos llevados a cabo previamente, luego lo eleva al Poder Ejecutivo Provincial, a través de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible, juntamente con el Proyecto de Plan Provincial de Ordenamiento Territorial.

Se fija en 60 días el plazo para que el Poder Ejecutivo ponga a disposición de la Legislatura el Plan para su aprobación de conformidad a lo previsto en la LOT.

<sup>9</sup> Es esencial al cumplimiento de los objetivos que la LOT establece y que el mismo Plan desea alcanzar que este contenga las pautas, plazos y condiciones según las cuales los distintos sujetos del ordenamiento territorial serán responsables de ejecutarlo e implementarlo.

El plan deberá contener también las pautas para efectuar el seguimiento anual que se encomienda a la Secretaría de Ambiente y desarrollo sustentable y el procedimiento según el cual informara anualmente al Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial y a la Honorable Legislatura Provincial el estado de ejecución del mismo, tal como lo estipula el Artículo 20 de la LOT.

<sup>10</sup> Se considera sustancial al cumplimiento de la LOT y al logro de los objetivos del ordenamiento territorial en general y del Plan Provincial de Ordenamiento territorial en particular, que el plan contenga como requisito para ser aprobado

lo relativo a su seguimiento y evaluación. En tal sentido se prevén los siguientes procedimientos: la Auditoría Externa de Impacto Territorial, en adelante AEIT, la Evaluación de Impacto Territorial, en adelante EIT y la Evaluación Ambiental Estratégica, en adelante EAE (artículo 42).

<sup>11</sup> El reglamento establece que el Plan deberá prever al concluir su plazo de vigencia, su revisión y ajuste tendiente a alcanzar el modelo deseado. El procedimiento de revisión se hará a partir de los resultados obtenidos en las actualizaciones de los diagnósticos, en las auditorías externas de impacto territorial y en la evaluación de impacto territorial. La revisión del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial tiene el propósito de ajustar las políticas, acciones, programas y proyectos para alcanzar el modelo deseado (artículo 45).

<sup>12</sup> Ya que el artículo 21 de la LOT hace una enumeración confusa y pretenciosamente abarcativa que no solo refiere contenidos sino también criterios y objetivos. Por eso el reglamento clarifica, especifica y reagrupa, sin alterar su esencia, el contenido básico al que se refiere el artículo 21 de la LOT.

<sup>13</sup> Establece que en su parte pertinente se adoptarán criterios uniformes en la formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial, proponiendo a través de una reglamentación específica la utilización de un lenguaje común, en lo atinente a caracterización del suelo, definiciones de áreas, sub-áreas, tipos de uso, coeficientes, indicadores, cartografía, y todo otro elemento que coadyuve a homogeneizar la información y su tratamiento respectivo. Se deberá confeccionar, a su vez, un glosario de términos técnicos que faciliten la interpretación uniforme.

<sup>14</sup> Cualidad de único. RAE

<sup>15</sup> El oasis se define como todo ámbito territorial que cuenta con derecho de agua de diferente categoría y tipo a partir de la sistematización hídrica, tanto de aprovechamientos superficiales, sub superficiales, subterráneos u otras fuentes.

<sup>16</sup> Se define como toda zona que no posee concesiones de agua otorgadas por ley para poder proveer los recursos destinados al riego artificial de origen superficial, sub superficial, subterráneo, reusos y otras fuentes.

<sup>17</sup> Podemos citar como ejemplo el caso del municipio de San Rafael, que ha usado otros criterios (Ordenanza N° 3878). 1) Urbana. 2) Complementaria o de reserva. 3) Rural. 4) De secano. Según la normativa municipal las áreas urbanas y complementarias conforman centros de población y son parte integrante de una unidad territorial. El área rural comprende las áreas bajo riego o emplazamientos de uso relacionados con la producción agropecuaria, intensiva, extensiva, forestal, minera y otras. El área urbana se define como la destinada a asentamientos urbanos intensivos en la que se desarrollan usos vinculados con la residencia, las actividades terciarias y las de producción, compatibles. El área complementaria o de reserva es aquella que encontrándose ubicada en zona adyacente o próxima a un área urbana, esta destinada a usos específicos relacionados funcionalmente con ella. El área rural es aquella bajo riego, destinada a emplazamientos o usos relacionados con la producción agropecuaria intensiva o extensiva, forestal, minera y otras, excluido el área urbana y complementaria.

<sup>18</sup> Inspiradas en los procedimientos de consulta pública regulados por el BID: primero la puesta a disposición de la información sobre la evaluación de que se trate o sobre el Plan provincial de ordenamiento territorial en el sistema de información territorial juntamente con un cuestionario en línea, y segundo las consultas presenciales.



# ESTUDIOS INSTRUMENTALES PARA LAS PROPUESTAS DE MOVILIDAD SOSTENIBLE EN LOS ESPACIOS METROPOLITANOS: EL CASO DE ZARAGOZA (ESPAÑA)

## INSTRUMENTAL STUDIES FOR SUSTAINABLE MOBILITY PROPOSALS IN METROPOLITAN AREAS: THE CASE OF ZARAGOZA (SPAIN)

Jorge Elía García <sup>a</sup>  
Juan Ortiz Taboada <sup>a</sup>  
Carlos López Escolano <sup>a</sup>  
Aldo Arranz López <sup>b</sup>  
Sergio Valdivielso Pardos <sup>b</sup>  
Ángel Pueyo Campos <sup>b</sup>

**RESUMEN.** Esta comunicación expone como se organizó la información geográfica y cómo se delimitaron los ámbitos de actuación necesarios para la elaboración de un modelo de movilidad metropolitana en Zaragoza (España). Atendiendo al marco de la planificación territorial, urbanística y de las infraestructuras de los municipios que forman parte del Consorcio de Transporte del Área de Zaragoza (CTAZ) para el horizonte de planificación 2020, se trabajó en la selección, análisis y representación de la información sociodemográfica; en el estudio de los planes urbanísticos de los municipios; en la valoración de las actividades económicas y de los espacios productivos (polígonos industriales, áreas comerciales), de ocio, de interés cultural, ambiental y patrimonial. Se realizaron asimismo entrevistas a representantes locales para complementar y validar la información de cada municipio. El trabajo de sistematización ha permitido conocer la realidad socioeconómica de los municipios del CTAZ y del área de influencia considerada, atendiendo a la dicotomía actual que se plantea entre las sinergias locales y las influencias exteriores, sirviéndose de herramientas cartográficas y de modelos de valoración multiescala.

**Palabras clave:** transporte; movilidad; planificación; Zaragoza; Consorcio de Transportes del Área de Zaragoza.

**ABSTRACT.** This paper sets as geographic information was organized and how the policy areas were delimited for the development of a metropolitan mobility model in Zaragoza (Spain). Considering the context of territorial, urban planning and infrastructures of the municipalities that take part of the Consorcio de Transporte del Área Zaragoza (CTAZ) –Metropolitan Transports Consortium- in the planning horizon for 2020, we worked on the selection, analysis and representation of sociodemographic statistical information; in the study of urban plans of municipalities; in assessing economic activity and productive areas (industrial estates, shopping areas), entertainment, cultural, environmental and heritage interest sites. Interviews with local policy makers were carried out to supplement and validate the information for each municipality. The systematization work has allowed to know the socioeconomic reality of CTAZ municipalities, and the area of influence considered, based on the current dichotomy arises synergies between local and external influences, using cartographic tools and assessment multiscale models.

**Keywords:** transport; mobility; planning; Zaragoza; Transport Consortium of Zaragoza Area.

---

<sup>a</sup> Consorcio de Transportes del Área de Zaragoza. Residencial Paraíso 2, Esc. C, 2ºB, 50008 Zaragoza (España). jelia@consorciozaragoza.es, jortiz@consorciozaragoza.es

<sup>b</sup> Universidad de Zaragoza. C/ Pedro Cerbuna 12, 50009 Zaragoza (España). cle@unizar.es, arranz@unizar.es, servaldi@gmail.com, apueyo@unizar.es

## INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO

La delimitación de los ámbitos de actuación de un modelo de movilidad metropolitana *flexidimensional* (Pueyo et al., 2015) ha de responder a la compleja organización espacio-temporal de las sociedades occidentales contemporáneas (Kaufmann et al., 2004; Orfeuil, 2010; Di Méo, 2014), en la que se entremezclan movimientos diarios domicilio-trabajo, actividades cotidianas (compras, ocio, actividades deportivas, desplazamientos escolares, atención a familiares, etc.), dualidad residencial (Calvo y Pueyo, 2007), actividades logísticas (López et al., 2015) o grandes eventos, entre otros.

Esto implica que hay que analizar y determinar los espacios de movilidad considerando sus múltiples dimensiones, escalas y temporalidades que interactúan simultáneamente sobre el ciudadano. Las improntas socioeconómicas, culturales, medioambientales o digitales, con dimensiones ideológicas y vivenciales, se han de considerar en los diseños y las políticas de transporte (Pueyo et al., 2015).

Por ello, los espacios metropolitanos, y en particular el de Zaragoza (España), necesitan un modelo de movilidad inteligente, con modos de transporte sostenibles en favor de la economía, del bienestar de sus habitantes y de la calidad medioambiental. En especial en un momento en el que están emergiendo nuevas cuencas de vida como la *bi-residencialidad* o la pendularidad de media larga distancia (Calvo y Pueyo, 2007; Elía et al., 2013; Pueyo et al., 2015). Este modelo se ha de caracterizar por:

- Considerar las distintas dimensiones de la sostenibilidad, procurando una igualdad social y económica, una mejora de la calidad de vida de la comunidad y una protección medioambiental.
- Localizar los servicios básicos para que sean fácilmente accesibles mediante un sistema de transporte colectivo. Su organización y planificación han de minimizar los desplazamientos intraurbanos a los espacios productivos, recreativos al aire libre, zonas verdes o equipamientos y servicios públicos especializados.
- Dimensionar los crecimientos en función de las necesidades (Castellet y D'Acunto, 2006) teniendo en consideración los modos de transporte más sostenibles y sociales.

## METODOLOGÍA PARA LA DEFINICIÓN DE LAS UNIDADES FUNCIONALES DE TRANSPORTE

En este contexto, el Plan Intermodal de Transportes del área metropolitana de Zaragoza (Ayuntamiento de Zaragoza, 2006) trataba ya de dar respuesta, en el año 2006, a los principales problemas de movilidad que se presentaban en Zaragoza y su entorno. El entorno metropolitano de Zaragoza (Calvo y Pueyo, 1999) es un espacio que crece en conjunto y que ha de tratarse como un proceso en sí mismo, atendiendo a sus problemas comunes como los referidos a transporte, servicios, equipamientos sociales, culturales y deportivos, agua, vertidos, residuos, infraestructuras digitales, etc.; y siempre desde un planteamiento de *geometría variable* (Calvo y Pueyo, 1999) y *flexidimensional* (Pueyo et al., 2015), que evite dispersiones innecesarias, minimice desplazamientos y priorice el transporte público.

Para ello es necesario un análisis multiescalar del área urbana y metropolitana, en el que se analicen tanto los usos del suelo como su caracterización sociodemográfica y se definan las pautas de localización, la intensidad de los diferentes usos en el espacio, las características de la demanda y el tipo de medios de transporte más adecuados para su satisfacción (Pozueta, 2005; Cardazo et al., 2010).

En este trabajo se ha abordado la planificación del transporte en términos de accesibilidad y su influencia en los usos del suelo, ya contemplada en Escolano et al. (2015). Se ha aplicado una estrategia analítica similar a la planteada por Litman (2015), basada en: (i) el análisis de la distribución, estructura y dinámica de la población; (ii) la concentración de actividades relacionadas (*clustering*); (iii) la mezcla de usos del suelo; (iv) la superficie cubierta por los edificios (*impervious surface, footprint*) y (v) la proporción de suelo verde o libre (*greenspace*). Tomando como punto de partida estas premisas, se ha desarrollado la metodología para la delimitación de unidades funcionales de transporte del área de servicio del CTAZ, que facilitarán el análisis y la valoración de la población potencialmente cubierta por el servicio de transporte, su estructura, nivel de formación y su dinámica. De forma previa, se diseñó un plan de trabajo para delimitar, con desagregación y precisión, las unidades espaciales, para conocer y planificar el transporte metropolitano, así como para caracterizar sociodemográfica y funcionalmente su entorno.

Estas unidades habrían de servir para, posteriormente, obtener indicadores y valoraciones de interés para la gestión del transporte público (Fig. 1). Entre los criterios y bases que sirvieron para esta categorización se pueden destacar la base espacial, los usos y clasificación del suelo, la categorización de los equipamientos, las entrevistas a los representantes municipales, la validación en campo (Sebastián et al., 2015).



Figura 1. Fases de trabajo seguidas para la determinación de unidades funcionales de transporte del CTAZ

## BASE ESPACIAL

El estudio se realizó con información referida a los años 2010, 2012 y 2013 que permitiese un análisis multiescalar y que abarca desde los corredores de transporte y los municipios hasta áreas de detalle a escalas inferiores a la sección censal.

Las principales fuentes de datos para la elaboración de esta base han sido la ortofotografía del vuelo de 2012 del Plan Nacional de Ortofotografía Aérea (PNOA)<sup>1</sup>, las secciones censales del Instituto Nacional de Estadística (INE)<sup>2</sup>, y las manzana (o cuadras) que suministra el Centro Nacional de Información Geográfica (CNIG)<sup>3</sup>.

Además, se han tenido en cuenta fuentes de información adicionales como el servicio WMS de Catastro<sup>4</sup> o el visor del Sistema de Información Urbanística de Aragón (SIUA)<sup>5</sup>, que han permitido establecer análisis más precisos en las diferentes escalas de estudio.

Por otra parte se consideró oportuno trabajar con un modelo de datos vectorial en el que quedasen incluidas las clases de entidad de geometría poligonal con información temática para usos del suelo y puntual para equipamientos.

De acuerdo con las características territoriales, se consideró como Unidad Mínima Cartografiable (UMC) aquellos polígonos con un lado igual o superior a 550 metros, aplicando un algoritmo de generalización. Además, para asegurar la integridad de las bases espaciales, se establecieron reglas topológicas que restringían la disposición de las diferentes entidades de punto y polígono, evitando: (i) la superposición de clases de entidad de polígonos y (ii) la existencia de huecos entre polígonos.

## **USOS Y CLASIFICACIÓN DEL SUELO**

Con la información del Sistema de Ocupación del Suelo en España (SIOSE), y conforme a los principales usos a caracterizar en las unidades de transporte, se establecieron seis categorías de ocupación y uso de dichas unidades:

- Urbano continuo: espacios con una elevada densidad de edificaciones que conforman espacios compactos y que se corresponden, en general, con los núcleos de población principales.
- Urbano discontinuo: espacios que aunque edificados, su densidad y compacidad es menor que la tipología de urbano continuo. Se identifican, de manera general, con espacios de urbanizaciones más o menos alejadas de los núcleos principales.
- Equipamientos: equipamientos estructurantes, tanto públicos como privados, que prestan servicios esenciales a la población, como por ejemplo espacios deportivos, zonas verdes, infraestructuras de transporte, etc.
- Comercial: grandes centros comerciales.
- Industrial: son aquellos espacios que aglutinan cualquier tipo de industria.
- Espacio libre: es todo el espacio que no está consolidado, y que corresponde con campos de cultivo o simplemente está vacío. De acuerdo a la UMC establecida, pueden quedar incluidas en esta categoría algunas edificaciones totalmente aisladas de los núcleos urbanos, tanto continuos como discontinuos, y que pueden tener, o no, población.
- Otros: se incluyen en esta categoría aquellos usos que no se identifican en ninguna de las otras categorías anteriores, pero que son reseñables en el contexto del proyecto ya que forman parte de los principales factores a considerar en la organización del

transporte público. Por ejemplo, los espacios de maniobras militares y sus instalaciones, el patrimonio cultural, etc.

### **CATEGORIZACIÓN DE EQUIPAMIENTOS**

Con el fin de analizar las necesidades de desplazamiento del CTAZ, se procedió a la localización espacial de los equipamientos estructurantes capaces de generar un volumen importante de movimientos intra e interurbanos. Además, la posibilidad de contar con una base espacial de equipamientos permitiría analizar en cada municipio su accesibilidad en función del número y tipo de servicios. De este modo, se distinguen las siguientes categorías: sanitarios (76 centros de atención primaria, 358 oficinas de farmacia, 15 hospitales, y 5 de especialidades), educativos (455 centros públicos y privados y 22 centros de investigación), administrativos y financieros (573), defensa (3 áreas militares), comerciales (342 supermercados y 67 mercados), deportivos (499 espacios multifuncionales), espacios verdes (756 espacios públicos abiertos), sociales (691) y turístico-culturales (350).

Con el fin de poder llevar a cabo los análisis multiescalares, a cada equipamiento se le han asignado dos categorías: (i) una principal para los estudios de detalle y (ii) otra secundaria para los análisis a escalas más grandes. Además ha sido incluida su denominación, dirección (a nivel de portal) y naturaleza (pública o privada). Igualmente, se incluyeron las infraestructuras directamente relacionadas con el transporte público como las paradas de autobuses urbanos (1204), las estaciones del servicio público de bici (130), los intercambiadores de media y larga distancia (6), los carriles bici, etc., para analizar la conectividad y densidad de esta red.

### **ENTREVISTAS EN MUNICIPIOS**

Por otra parte, y para tener un conocimiento cualitativo de tipo experto, se programaron entrevistas con la administración de cada uno de los municipios para obtener un diagnóstico de cada entidad y de sus relaciones dentro del espacio del CTAZ. La información solicitada se estructuró en función de once variables analizadas cuantitativa y cualitativamente, y que presentan una relación directa o indirecta con la equidad en el transporte: (i) problemas sociodemográficos, (ii) valoración de transporte y telecomunicaciones, (iii) valoración de la perspectiva de futuro, (iv) infraestructuras y servicios, (v) sector secundario, (vi) sector terciario, (vii) medio ambiente y patrimonio, (viii) proyectos de desarrollo, (ix) relación municipio-comarca-provincia-Comunidad Autónoma, (x) actuaciones de mejora en infraestructuras y equipamientos y (xi) participación ciudadana.

### **DEFINICIÓN DE LAS UNIDADES ESPACIALES**

La caracterización de las unidades espaciales para este estudio ha tenido en consideración la escala del área metropolitana de la ciudad de Zaragoza y la distribución de su población, actividades y usos, que no siempre responden a las unidades clásicas como distritos o secciones censales. Para ello, se ha trabajado con micro escalas (manzanas o portales) para conocer la realidad sociodemográfica, los hábitos de consumo, la localización de las actividades y la prestación de servicios públicos. Desde este grupo de investigación se ha corroborado que un aumento de la escala (portales) multiplica la heterogeneidad de la

distribución espacial de los fenómenos socioterritoriales, y permite obtener nuevas conclusiones (Rabanaque et al., 2014; Singleton y Longley, 2009). Habitualmente, los estudios sectoriales están excesivamente condicionados por los límites administrativos y, en algunas ocasiones, no guardan relación con la estructura real de los asentamientos (Tittle y Rotolo, 2010), por lo que hay que superar el rígido marco de los lindes administrativos (Muguruza y Santos, 1988). Este problema es más evidente cuando se cartografía las distribuciones mediante mapas de coropletas, asumiendo un valor constante a lo largo de toda la unidad administrativa definida. De este modo, la representación cartográfica de los datos no se ajusta a la realidad y queda condicionada por la forma en que los microdatos han sido agregados. Para minimizar sus efectos hay que realizar procedimientos de agregación o desagregación de unidades territoriales que tengan en cuenta el nivel de autocorrelación espacial local (Santos y García, 2008) y saber cuál es la manera más adecuada de representarlos (Krigier y Wood, 2011). Por todo ello, este trabajo abordó un análisis multiescalar de la información para el análisis del transporte público metropolitano.

Uno de los pasos decisivos en el proceso cartográfico consistió en la preparación y digitalización de las bases espaciales, atendiendo a los trabajos realizados por Zúñiga (2009), ya que son los fundamentos sobre los que se alojará toda la información temática de relevancia. Considerando las características del CTAZ se plantearon tres niveles de desagregación –corredores, municipios y zonas de transporte para el entorno metropolitano, y núcleos urbanos, distritos y barrios rurales, y zonas de transporte para la capital– (Tabla I y Fig. 2, 3 y 4), respondiendo a las necesidades de información y al modelo de gestión del CTAZ.

**Tabla I.** Niveles de análisis y agregación de la información establecidos para el análisis del transporte

NIVEL	ENTIDADES	ELEMENTOS DE ANÁLISIS
	<i>Área Metropolitana</i>	<i>Zaragoza capital</i>
Nivel 1	Corredores	Núcleo urbano
Nivel 2	Municipios	Distritos y barrios rurales
Nivel 3	Zonas de transporte	Zonas de transporte

El último paso consistió en el diseño y elaboración de un modelo de métrica espacial que permitiese un análisis multiescalar de acuerdo a los criterios establecidos por la Comisión Europea (2011) para el desarrollo de modelos de movilidad urbana-metropolitana sostenible (Tabla II). Cada factor principal se definió por una serie de variables cualitativas y cuantitativas, que permitiesen medir el grado de adecuación del modelo de transporte actual y calcular su impacto desde diversas perspectivas de la planificación territorial (Litman, 2015). Esto permitiría el análisis desde las diferentes dimensiones económicas (usos del suelo, fragmentación del espacio, actividades, servicios, etc.), sociales (distribución, dinámica y caracterización de la población) y ambientales.

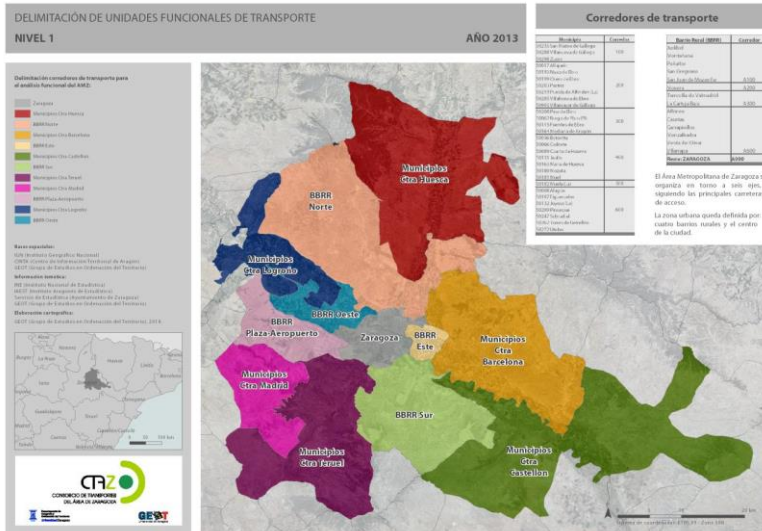
Además de ser un repositorio y gestor espacial de la información, uno de los objetivos básicos de este proyecto era el de crear unas bases de referencia para la elaboración de una cartografía temática en formato digital (entregada en formato .mpk de ArcGIS), por lo que se trabajó con el módulo de simbología de ArcGIS 10.3, que permitió realizar una cartografía

temática avanzada y conforme a los criterios clásicos establecidos por Bertin (1967) y las trayectorias cartográficas desarrolladas por Zúñiga (2009).

**Tabla II.** Estructuración de la información temática conforme a los principales factores utilizados en el análisis del transporte

ECONÓMICOS	SOCIALES	AMBIENTALES
Mezcla de usos del suelo	Densidad de población	Zonas verdes
Fragmentación del espacio	Estructura de la población (especialmente los demandantes potenciales de servicios públicos)	Espacios naturales protegidos
Disponibilidad de servicios públicos y privados	Dinámica	Recursos patrimoniales
Desarrollo económico	Cohesión comunitaria de ámbito público (espacios de encuentro)	Estado de equipamientos
Dotación de equipamientos	—	—

Esta propuesta cartográfica se ha adaptado a cada uno de los niveles (Figuras 2, 3, y 4), con el fin de ofrecer la mejor y más precisa interpretación de los resultados para ayudar la toma de decisiones en la organización territorial. Los modelos cartográficos sugeridos otorgan un papel determinante a la información como variables explicativas de los procesos espaciales y a su vez, en variables explicadas ya que, por ejemplo, las actividades económicas o la construcción de infraestructuras influyen en la distribución y dinámicas del modelo de transporte metropolitano.



**Figura 2.** Nivel 1, que se sintetiza en 11 unidades el análisis de ejes y corredores

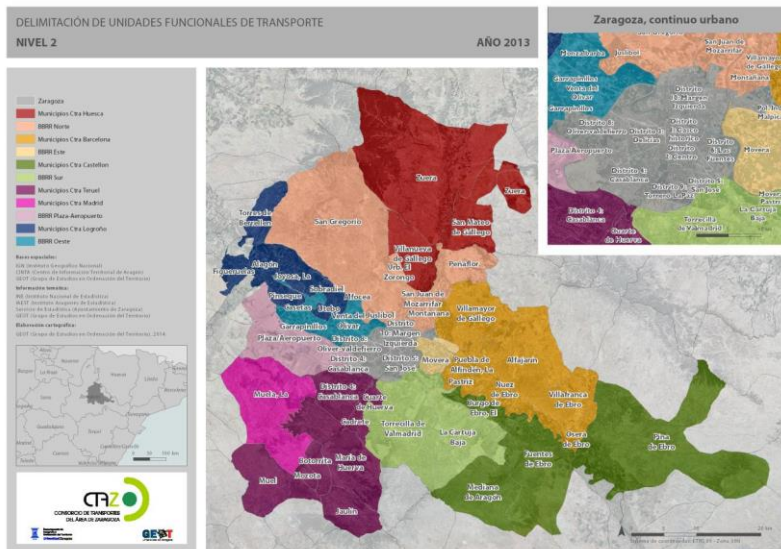


Figura 3. Nivel 2, conformado por 45 elementos para los estudios municipales y de grandes barrios

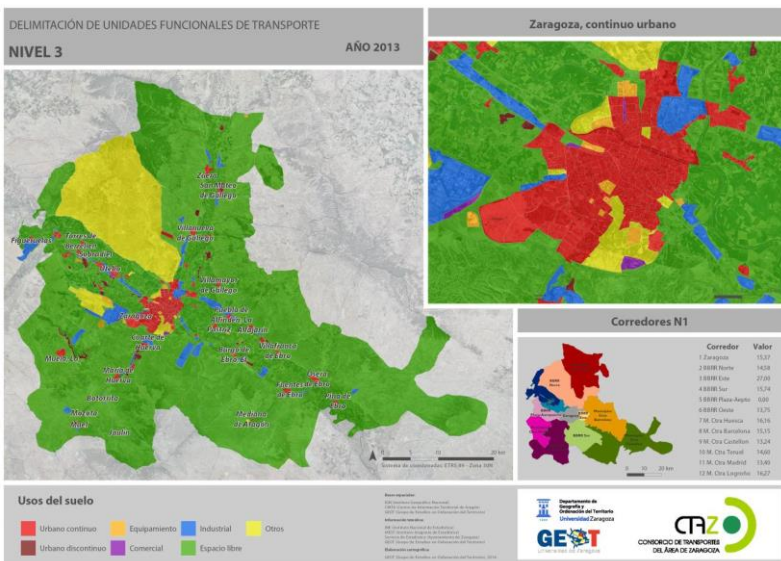


Figura 4. Nivel 3, constituido por 456 unidades para los estudios de detalle y planificación operativa

## VALIDACIÓN EN CAMPO

Por último, una vez definidas las unidades funcionales de transporte, incorporada la información temática y realizadas las entrevistas; se ha llevado a cabo una comprobación de



los resultados en campo. Esta fase resulta primordial para el conocimiento en profundidad del estado real del área analizada, y cotejar las la veracidad de la información generada en gabinete. Como ya se ha comentado, las áreas de validación en campo se definieron de manera previa a estas jornadas siguiendo los siguientes criterios: (i) de carácter técnico - problemas en la identificación de usos del suelo por parte del foto intérprete-; (ii) de índole geográfica -incertidumbre en los límites de los polígonos de las unidades de transporte por ampliaciones o nuevas construcciones. De este modo, se establecen prioridades de validación para cada área geográfica especificando si se trata de problemas en los datos de partida o el propio proceso de cálculo. Por otra parte, y de manera complementaria, durante las visitas se tuvo en cuenta la recogida de información relacionada con posibles factores que pueden condicionar la información socioeconómica asociada a cada unidad de transporte, tales como: proyección de nuevas infraestructuras, inauguración de nuevos equipamientos o identificación de lugares de encuentro e identidad patrimonial.

## CONCLUSIONES

En este trabajo se ha querido abordar la gestión de la información socioterritorial sobre la movilidad metropolitana desde una visión sistémica e integradora en lo modal, lo económico y lo territorial a partir de un enfoque *flexidimensional* y metropolitano, desarrollando para ello un modelo de trabajo que ha organizado de forma multiescalar la información, las bases espaciales y los resultados cartográficos para adecuarlos a las necesidades del transporte público. Este tipo de estudios instrumentales han de dar respuesta a una demanda creciente y diversa en la movilidad metropolitana. Los distintos cambios de escala pueden servir para estructurar los espacios metropolitanos desde propuestas de *geometría variable* (Calvo y Pueyo, 1999), y las diferentes desagregaciones utilizadas responden a las necesidades y análisis sobre los desplazamientos individuales y colectivos. Estos instrumentos puede ayudar a responder a la planificación metropolitana de un espacio encrucijada como Zaragoza, superando muchos de los lastres políticos e ideológicos que están constriñendo a este capital y su *hinterland*. Al mismo tiempo, llevar a cabo análisis a distintas escalas puede impulsar redes consensuadas en las que se impliquen todas las administraciones y que permitan, a semejanza del “Plan Dedos” de Copenhague, la continuidad de los espacios de vida sin la dispersión territorial a la que nos está llevando el urbanismo de la década pasada y sin las contradicciones internas a la que nos está conduciendo la excesiva autonomía municipal, que es absolutamente incompatible con lo que la *nueva Zaragoza real* necesita. En este sentido, las actuaciones y planteamientos territoriales del Consorcio Metropolitano de Transporte del Área de Zaragoza pueden ser referentes de buenas prácticas para la gestión compartida en entornos metropolitanos.

---

<sup>1</sup> PNOA: <http://pnoa.ign.es/>

<sup>2</sup> INE: <http://www.ine.es/>

<sup>3</sup> CNIG: <http://centrodedescargas.cnig.es/CentroDescargas/>

<sup>4</sup> Catastro: <http://www.catastro.meh.es/esp/wms.asp>

<sup>5</sup> SIUA: <http://sitar.aragon.es/SIUa/>

## BIBLIOGRAFÍA

- Ayuntamiento de Zaragoza (2006). Plan Intermodal de Transportes. Plan de Movilidad Sostenible de Zaragoza. <https://www.zaragoza.es/contenidos/movilidad/pdf/memoria.pdf>
- Bertin, J. (1967). *Sémiologie graphique. Les diagrammes, les réseaux, les cartes*. Paris: Gauthier-Villars.
- Calvo Palacios J.L., & Pueyo Campos, A. (1999). Cambios demográficos y funcionales en las ciudades del Valle del Ebro: Estrategias de adaptación urbana en los albores del siglo XX. *Berceo*, 137, 129-148.
- Calvo Palacios, J.L.; & Pueyo Campos, A. (2007). *Transformaciones urbanas: la nueva Zaragoza real*. En Zaragoza avanzamos rápido: planes y proyectos para la ciudad 2000/2015 (pp. 15-24). Zaragoza: Cámara de Comercio e Industria de Zaragoza.
- Cardozo, O. D., Gutiérrez Puebla, J., & García Palomares, J. C. (2010). Influencia de la morfología urbana en la demanda de transporte público: análisis mediante SIG y modelos de regresión múltiple. *GeoFocus*, 10, 82-102.
- Castellet, M., & D'Acunto, M. (2006). *Marketing per il Territorio. Strategie e politiche per lo sviluppo locale nell'economica globalizzata* (108 pp.). Milano: Franco Angeli.
- Di Méo, G. (2014). *Introduction à la géographie sociale* (192 pp.). Paris: Armand Colin.
- Elía, J., Pueyo, A., Arranz, A., Salinas, C., Zúñiga, M., Postigo, R., López, C., & Hernández, M.L. (2013). *Recomposition du modèle de transport urbain dans l'aire métropolitaine de Saragosse 2006-2013*. Colloque International Transports et métropolisation. Université Jean Jaurès (9 pp.). Toulouse, Francia.
- Kaufmann, V., Schuler, M., Crevoisier, O., & Rossel, P. (2004). *Mobilité et Motilité. De l'intention à l'action*. Cahiers du Lasur, 4, 5-75.
- Krygier, J., & Wood, D. (2011). *Making Maps: A Visual Guide to Map Design for GIS* (256 pp.). New York City: The Guilford Press.
- Litman, T. (2015). *Evaluating transportation equity*. Victoria Transport Police Institute. [www.vtpi.org](http://www.vtpi.org).
- López Escolano, C., Pueyo Campos, A., Valdivielso Pardos, S., & Hernández Navarro, M.L. (2015). *Transformaciones espaciales y de actividad frente a las dinámicas globales en el entorno metropolitano de Zaragoza*. Actas VIII Congreso de Geografía de los Servicios (285-302). Alicante, España.
- Muguruza Cañas, C., & Santos Preciado, J. M. (1988). La importancia de las unidades de análisis en el modelo de la ecología factorial. III Coloquio de Geografía Cuantitativa (pp. 683-696). Cáceres, España.
- Orfeuill, J.P. (2010). La mobilité, nouvelle question sociale? Sociologies. *Dossiers, frontières sociales, frontières culturelles, frontières techniques*, 1, 15 pp.
- Pozueta, J. Y. (2005). Situación y perspectivas de la movilidad en las ciudades. Visión general y el caso de Madrid. *Cuadernos de Investigación Urbanística*, 45, 88 pp.
- Pueyo Campos, A., Ortiz Taboada, J., Elía García, J., Zúñiga Antón, M., Sebastián López, M., & Valdivielso Pardos, S. (2015). *Recomposición del modelo de transporte urbano en el área metropolitana de Zaragoza: Respuestas globales a necesidades locales*. Actas VIII Congreso de Geografía de los Servicios (pp. 525-542). Alicante, España.
- Rabanaque Hernández, I., Pueyo Campos, C., López Escolano, C., Salinas Solé, C., Arranz López, A., Zúñiga Antón, M., & Sebastián López, M. (2014). *Modelos de representación de la información padronal: de la cartografía temática clásica al uso de mallas a gran escala*. XVI Congreso Nacional de Tecnologías de la Información Geográfica (pp. 607-616). Alicante, España.
- Santos Preciado, J.M., & García Lázaro, F.J. (Eds.) (2008). *Análisis Estadístico de la Información Geográfica* (pp. 395). Madrid: Universidad. Nacional de Educación a Distancia.
- Sebastián López, M., Zúñiga Antón, M., Pueyo Campos, A., Arranz López, A., Hernández Navarro, M.L., & Elía García, J. (2015). *Metodología para la delimitación de unidades funcionales de transporte*. Comunicación aceptada para su presentación en el XXIV Congreso de la Asociación de Geógrafos Españoles. Zaragoza.
- Singleton, A. D., & Longley, P.A. (2009). Geodemographics, visualisation, and social networks in applied geography. *Applied Geography*, 29(3), 289-298.
- Tittle, C. R., & Rotolo, T. (2010). Socio-demographic homogenizing trends within fixed-boundary spatial areas in the United States. *Social Science Research*, 39 (2), 324-340.
- Zúñiga, M. (2009). *Propuesta cartográfica para la representación y análisis de la variable población mediante sistemas de información geográfica e infografía: El caso español*. Tesis doctoral (710 pp.). Universidad de Zaragoza, Zaragoza.

# EL CONCEPTO DE INFRAESTRUCTURA VERDE Y SU POTENCIAL APLICACIÓN A LOS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN TERRITORIAL DE ESCALA METROPOLITANA

## THE NOTION OF GREEN INFRASTRUCTURE AND ITS POTENTIAL APLICATION TO METROPOLITAN SPATIAL PLANNING

José María Feria Toribio <sup>a</sup>

Jesús Santiago Ramos <sup>b</sup>

**RESUMEN.** El concepto de infraestructura verde hace referencia al conjunto de espacios verdes y hábitats naturales presentes en un territorio, integrados en red por medio de corredores ecológicos y otros elementos de conexión, y dotados de un carácter multifuncional. La escala metropolitana parece la más adecuada para el diseño de infraestructuras verdes que permitan una transición armónica entre la ciudad y su entorno rural y natural y den soporte a funciones para la mejora ambiental del espacio urbano. El presente trabajo tiene como objetivo explorar las potencialidades para una óptima implementación de este concepto a través de los instrumentos de ordenación territorial en ámbitos metropolitanos, abordándose para ello dos ejemplos recientes de planificación en el contexto español: los planes metropolitanos de Sevilla y Barcelona.

**Palabras clave:** infraestructura verde; áreas metropolitanas; planificación territorial.

**ABSTRACT.** The concept of green infrastructure refers to a set of green spaces and natural habitats that are integrated in a functional network through ecological corridors and other connecting elements, and provide multiple benefits to local communities. The adoption of a metropolitan scale of planning seems the most appropriate approach for the design of green infrastructures, in order to provide a harmonious transition between the city and its rural and natural surroundings as well as to give support to a diverse range of environmental functions. This paper aims to explore the potential implementation of this concept in metropolitan areas through spatial planning. To this end, two recent examples of planning in the Spanish context are discussed: the metropolitan plans of Sevilla and Barcelona metropolitan areas.

**Keywords:** green infrastructure; metropolitan areas; spatial planning.

---

<sup>a</sup> Dpto. Geografía, Historia y Filosofía. Universidad Pablo de Olavide. Sevilla (España). Email: jmfertor@upo.es

<sup>b</sup> Dpto. Geografía, Historia y Filosofía. Universidad Pablo de Olavide. Sevilla (España). Email: jsanram@upo.es

## APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE INFRAESTRUCTURA VERDE

Uno de los retos ineludibles que debe afrontar la ciudad del siglo XXI es sin duda el de la sostenibilidad ambiental. Un objetivo que, a pesar de ciertas tendencias que apuntan a su banalización, sigue mostrándose en lo esencial tan necesario como urgente, y que desde el punto de vista del urbanismo y la ordenación del territorio debe abordarse desde diversos frentes: la mejora de la articulación física y funcional entre el espacio urbanizado y su entorno natural y rural, la protección de los recursos naturales frente los impactos derivados de la actividades y procesos urbanos, y el incremento de la calidad de vida de los ciudadanos a través de una mejora de los estándares ambientales. En este contexto, un concepto que cada vez goza de mayor protagonismo en ámbitos académicos e institucionales, y que puede resultar clave por su naturaleza aplicada y estratégica, es el de infraestructura verde.

El origen de este término puede situarse en Estados Unidos en los años 90, donde surge a tenor de la preocupación por las implicaciones ambientales del fenómeno de la expansión urbana difusa o *urban sprawl*, si bien se asienta sobre toda una corriente de reflexión sobre la relación entre la ciudad y su entorno que se remonta hasta los años sesenta y setenta del pasado siglo (López Varela, 2014). El concepto de infraestructura verde se extrapola rápidamente a Europa a través de algunas experiencias prácticas, y alcanza una mayor difusión a partir de comienzos del presente siglo. En la actualidad el término parece plenamente asentado, habiendo sido asumido como un concepto central por parte de las instituciones europeas en las estrategias tanto de conservación de la naturaleza como de mejora ambiental en las ciudades.

La noción de infraestructura verde hace referencia al diseño de sistemas interconectados de áreas naturales, zonas verdes y espacios abiertos, en los que la búsqueda de una mayor conectividad y continuidad espacial de los elementos que los integran se considera un objetivo prioritario. Dentro del amplio abanico de definiciones en uso para este término, una singularmente útil para su aplicación en entornos urbanizados es la aportada por la organización Natural England: “la infraestructura verde es una red de espacios verdes y otros elementos naturales de alto valor, planificada y desarrollada desde una perspectiva estratégica. Debe ser diseñada y gestionada como un recurso multifuncional capaz de proporcionar un amplio espectro de beneficios ambientales y ligados a la calidad de vida de las comunidades locales” (Natural England, 2010). Se podría definir también como una aproximación “inteligente” a la conservación de los recursos territoriales (*smart conservation*), adecuada para abordar los impactos ecológicos y sociales del crecimiento urbano difuso, el consumo acelerado de suelo y la fragmentación del espacio libre (Benedict y McMahon, 2002). Una forma alternativa de delimitar y dar un contenido concreto a este término es a través de la identificación de los componentes territoriales que pueden integrarse en este tipo de sistemas. La Tabla I muestra los recursos territoriales que según la Agencia Europea de Medio Ambiente pueden formar parte de una infraestructura verde (EEA, 2011). Como se puede observar en la tabla, los componentes de la infraestructura muestran un alto grado de diversidad en cuanto a su dimensión, su localización y su grado de antropización, tomándose en consideración desde espacios naturales protegidos de alto valor ecológico a zonas urbanas o periurbanas de origen netamente artificial como las fachadas o cubiertas vegetales. El nexo común, en todo

caso, sería la capacidad de estos espacios o elementos para proporcionar servicios o funciones ambientales de distinta naturaleza.

**Tabla I.** Componentes potenciales de las infraestructuras verdes

- Áreas con un alto valor para la biodiversidad en espacios protegidos integrados en red, como por ejemplo la Red Natura 2000 y sus zonas de buffer.
- Ecosistemas en buen estado de conservación y zonas de alto valor natural fuera de las áreas protegidas, como llanuras de inundación, humedales, pastizales extensivos, áreas costeras, o zonas forestales.
- Elementos del paisaje natural como pequeños cursos de agua, masas boscosas aisladas y setos naturales, que pueden actuar como corredores ecológicos o espacios de transición (*stepping stones*) para la fauna y flora silvestres.
- Zonas de hábitat natural restauradas en función de las necesidades de una determinada especie (por ejemplo, áreas recuperadas para expandir la superficie de una zona de protección, para incrementar las zonas provisorias de alimento, de cría o de descanso, o para favorecer la dispersión o movimientos migratorios de la especie).
- Elementos artificiales como pasos ecológicos o zonas específicamente diseñadas para el incremento de la permeabilidad del paisaje, cuyo objetivo es facilitar el movimiento de especies silvestres a través de barreras infranqueables (como autopistas o zonas pavimentadas).
- Zonas multifuncionales en las que aquellos usos de suelo que ayudan a mantener o restaurar el buen estado de los ecosistemas son priorizados sobre otros usos no compatibles con este objetivo.
- Áreas donde se implementan medidas para la mejora de la calidad ecológica y la permeabilidad del paisaje.
- Elementos urbanos como parques con una importante biodiversidad, superficies permeables, fachadas y cubiertas verdes en edificios (*green walls* y *green roofs*) y en general espacios que den soporte a la biodiversidad y favorezcan el funcionamiento y la provisión de servicios por parte de los ecosistemas, y que permitan la conexión de áreas urbanas, periurbanas y rurales.

Fuente: Green infrastructure and territorial cohesion. The concept of green infrastructure and its integration into policies using monitoring systems (EEA, 2011)

Resulta evidente que la noción de infraestructura verde supera el alcance de otros términos relacionados utilizados habitualmente en el contexto del urbanismo y la ordenación territorial, como pueden ser los de espacio público o zona verde. Frente al sentido más restringido de estos conceptos, la infraestructura verde abarcaría un espectro de espacios mucho más amplio, de titularidad tanto pública como privada, y en determinados casos asociados a una escala claramente superior a la urbana. La infraestructura verde muestra además una clara orientación hacia lo ambiental que no tiene necesariamente el espacio público.

Si hay un término más próximo a la idea de infraestructura verde sería el de espacio libre, entendido este concepto desde una perspectiva sistémica y de carácter territorial. Desde este enfoque, se puede definir el espacio libre como el “suelo no dedicado a usos urbanos o paraurbanos, es decir, el espacio mayoritariamente exento de construcciones, sea de uso forestal, pastoral, agrícola o plenamente silvestre, con independencia del estatuto jurídico o del régimen de propiedad a que esté sometido” (Folch, ed.; 2003, p. 281). En esta misma línea, podríamos considerar el espacio libre como el conjunto de ámbitos donde la matriz biofísica del territorio mantiene su presencia en un contexto territorial urbanizado o intensamente

antropizado. Por matriz biofísica entendemos el “conjunto de vectores abióticos y bióticos (substrato, clima, geomorfología, suelo, flora, fauna) que subyace en todo territorio y que condiciona permanentemente las transformaciones antrópicas” (Folch, ed.; 2003, p. 284). La preservación de esta componente biofísica o, si se prefiere, *natural* del territorio, es la que permite al espacio libre actuar como fuente de servicios o funciones ambientales. Es precisamente este conjunto de servicios el que constituye la base de uno de los rasgos esenciales de la infraestructura verde: la multifuncionalidad.

**Tabla II.** Funciones y servicios ambientales de las infraestructuras verdes

*Biodiversidad / protección de especies*

- Provisión de hábitat para las especies de fauna y flora
- Permeabilidad para el desplazamiento de especies
- Conexión de hábitats

*Adaptación al cambio climático*

- Mitigación del efecto de isla de calor urbana a través de la evapotranspiración, la sombra y el mantenimiento de corredores para las corrientes de aire
- Refuerzo de la resiliencia de los ecosistemas frente al cambio climático
- Retención de agua y disminución de la escorrentía superficial para reducir el riesgo de inundación

*Mitigación del cambio climático*

- Retención y almacenamiento de carbono atmosférico
- Fomento de la movilidad sostenible
- Disminución de la energía necesaria para calefacción o refrigeración de edificios
- Provisión de espacio para energías renovables, como calefacción geotérmica, energía hidroeléctrica, biomasa y energía eólica

*Gestión del agua*

- Sistemas naturales de drenaje, que permiten atenuar la escorrentía superficial
- Infiltración del agua de lluvia
- Eliminación de contaminantes hídricos

*Producción de alimentos y seguridad alimentaria*

- Producción de alimentos y materias primas en tierras de cultivo, jardines y huertos urbanos
- Mantenimiento del potencial agrícola del suelo frente a otros usos
- Desarrollo del suelo y mantenimiento del ciclo de nutrientes
- Prevención de la erosión

*Funciones recreativas, bienestar y salud*

- Espacio para actividades recreativas al aire libre
- Sensación de espacio y contacto con la naturaleza
- Mejora de la calidad del aire

*Valor del suelo*

- Influencia positiva en el valor del suelo y las propiedades

*Aspectos culturales y sociales*

- Mantenimiento de la identidad local
- Ámbito para la educación, el aprendizaje y la interacción social
- Incremento del potencial turístico local

Fuente: Green infrastructure and territorial cohesion. The concept of green infrastructure and its integration into policies using monitoring systems (EEA, 2011)

De forma ilustrativa, la Tabla II muestra un listado de funciones atribuibles a las infraestructuras verdes (EEA, 2011). Las funciones señaladas en la tabla podrían vincularse, por un lado, con

la mejora de la calidad ambiental en las áreas urbanas, actuando estos sistemas como un recurso estratégico para una gestión más sostenible y eficiente de agua, la mejora de la calidad del aire o la mitigación de la isla de calor urbano. Por otra parte, y desde una perspectiva más amplia, la infraestructura verde se convertiría en un factor estratégico para dotar a las ciudades de una mayor versatilidad y resiliencia frente a los grandes retos globales, a través por ejemplo de la adaptación y la lucha contra el cambio climático o de su contribución a la seguridad alimentaria. Por último, es necesario destacar que los servicios aportados por estos sistemas también englobarían beneficios intangibles de orden estético y cultural, así como funciones de carácter recreativo y económico.

## **LA ESCALA METROPOLITANA EN LA ORDENACIÓN DE LAS INFRAESTRUCTURAS VERDES**

Desde la propia administración europea se hace referencia a dos escalas fundamentales de aplicación del concepto de infraestructura verde: una amplia, de carácter regional o nacional, vinculada a los grandes sistemas interconectados de protección de la naturaleza (como la Red Natura 2000); y otra de carácter urbano, ligada a los sistemas de espacios libres a escala de ciudad o de barrio. No obstante, diversos argumentos de peso justificarían la adopción de una escala de intervención intermedia, de carácter subregional, que permitiría una mejor implementación de los presupuestos teóricos de la infraestructura verde a través de los instrumentos de planificación territorial, sobre todo cuando se atiende a la realidad de las grandes áreas urbanas. Dicha escala supondría el reconocimiento de que, desde hace décadas, las dinámicas y procesos socioeconómicos y funcionales vinculados al fenómeno urbano no se encuentran contenidos por los límites de la ciudad tradicional (Hall, 1998). Si la ciudad real de siglo XXI es una ciudad metropolitana, que supera y desborda ampliamente la escala municipal (Feria, 2004), la ordenación de los grandes sistemas de espacios libres que dan servicio a estas ciudades debería asumir como punto de partida este claro redimensionamiento del hecho urbano.

La adopción de una escala metropolitana para la planificación y gestión de las infraestructuras verdes aporta diversas ventajas. En primer lugar, esta escala permite el reconocimiento y aprovechamiento de los recursos presentes en el conjunto del territorio metropolitano para conseguir una articulación más armónica entre la ciudad y su entorno natural y rural, haciendo posible una mejor conexión entre los espacios verdes urbanos y periurbanos y las grandes áreas naturales periféricas (Santiago, 2015). Esto permitiría superar la excesiva dualidad existente entre los espacios naturales alejados de la ciudad central, con frecuencia más extensos, mejor conservados y menos expuestos a las fuertes dinámicas de cambio territorial, y los espacios situados en el tejido urbano y su entorno inmediato, más fragmentados y vulnerables, pero al mismo tiempo capaces de proporcionar funciones indispensables para la mejora de la calidad ambiental urbana. Esta perspectiva enlazaría además con uno de los planteamientos básicos de la ciudad sostenible: la necesaria superación del binomio campo-ciudad y la consiguiente asunción de una perspectiva integral de gestión y ordenación del territorio urbano o metropolitano como una entidad unitaria o “todo espacial” (Feria y Santiago, 2009).

Como una segunda ventaja, se puede afirmar que la escala metropolitana permite dar una adecuada respuesta a los procesos de crecimiento urbano difuso y desordenado, facilitando a su vez la aplicación de medidas de prevención frente a la pérdida de espacios naturales y su fragmentación. En otras palabras, el diseño, ordenación y gestión de una infraestructura verde de carácter supramunicipal permite dotar de protección efectiva a los recursos naturales y paisajísticos presentes en el territorio a la escala real en la que se producen los grandes procesos de cambio que amenazan su integridad. Adicionalmente, los sistemas de espacios libres pueden actuar como elementos de contención del crecimiento urbano disperso, permitiendo reorientar la expansión urbana a zonas menos valiosas desde el punto de vista ecológico o paisajístico y generar zonas de transición entre los espacios más intensamente antropizados y las áreas más vulnerables.

Por último, la escala subregional se muestra como la más adecuada para abordar de forma unitaria el conjunto de servicios y beneficios que aportan a la infraestructura verde su carácter multifuncional. Una multifuncionalidad que, lógicamente, no se halla presente en cada uno de los espacios que integran el sistema, sino que es el resultado de la suma de todos ellos (Landscape Institute, 2009). Cada componente del espacio libre aportará al sistema funciones específicas, acordes con su naturaleza, su grado de antropización, su localización y sus dimensiones. En conjunto, las diferentes funciones se complementan y se refuerzan, pero también en algunos casos pueden entrar en conflicto (Zhang et al., 2007); por ello, es esencial una perspectiva de gestión global y multiescalar dentro de unos límites geográficos suficientemente amplios. El hecho de que algunas de las funciones reseñadas en el apartado anterior estarían ligadas a una escala local, vinculada al tejido urbano y su periferia inmediata, mientras que otras estarían relacionadas con los hábitats más extensos y alejados de las presiones urbanas, reforzaría el papel de la escala metropolitana como escala-puente óptima entre lo local y lo regional.

A tenor de los argumentos anteriores, resulta ineludible llamar la atención sobre el papel que juega en este contexto un elemento esencial del territorio metropolitano como es el espacio agrícola. A pesar de ser el componente mayoritario del espacio libre en muchos ámbitos metropolitanos, la integración las tierras agrícolas en las infraestructuras verdes no está exenta de una cierta ambigüedad, al menos en el plano conceptual. Como se ha visto, esta figura parece tener un claro sesgo hacia lo estrictamente natural, plasmado en el propio término "verde" y en el peso otorgado a la protección de los ecosistemas y sus funciones. Sin embargo, y a pesar de no tener un reflejo claramente explícito ni en la definición ni en el listado de elementos constituyentes de la infraestructura verde que hemos citado, es evidente que algunas de las funciones reflejadas en la Tabla II sólo pueden ser aportadas por el espacio agrícola. Adicionalmente, cabe señalar que diversas aproximaciones al concepto de infraestructura verde, como la aportada por el Landscape Institute, reconocen de forma explícita la inclusión de huertos y tierras agrícolas en el diseño de estos sistemas, tanto a escala intra-urbana como urbana y de región urbana (Landscape Institute, 2009).

En aras de una verdadera multifuncionalidad, parece necesario revertir el papel secundario asignado la agricultura tanto en algunas aplicaciones del concepto de infraestructura verde como en general dentro de la práctica urbanística. Esto resulta fundamental en contextos geográficos como el mediterráneo, donde muchas ciudades se ubican en entornos



profundamente antropizados y donde la presencia de ecosistemas naturales cercanos a las áreas urbanas es habitualmente escasa. En muchos de estos casos el paisaje periurbano ha sido modelado a lo largo de los siglos por una actividad agrícola que llega a asumir un carácter verdaderamente patrimonial, compaginándose de forma equilibrada la actividad productiva con la preservación de los valores naturales. De hecho, muchas zonas de cultivo cumplen las funciones ambientales y ecológicas que en otros contextos se asociarían más habitualmente a sistemas naturales menos modificados, y además aportan de forma simultánea otros beneficios de carácter cultural, social y económico que refuerzan el carácter multifuncional del espacio libre.

Desde este punto de vista, a través de su incorporación plena en el diseño de las infraestructuras verdes, las áreas agrícolas podrían asumir un papel netamente activo en el conjunto del sistema urbano, dejando de ser consideradas, como sucede con demasiada frecuencia, como meros reservorios de suelo para la expansión de los usos urbanos. La potencialidad de la agricultura para aportar un amplio abanico de funciones complementarias a los servicios estrictamente ambientales permite además dar respuesta a los requerimientos de una sociedad urbana que genera constantemente nuevas necesidades. Así, desde la óptica de la multifuncionalidad, los espacios agrícolas serían capaces de satisfacer demandas vinculadas con las nuevas pautas de consumo ecológico y de proximidad, la emergencia de nuevas formas de ocio y sociabilización en entornos abiertos (por ejemplo a través de los huertos sociales), o cuestiones emergentes en la agenda política como la búsqueda de nuevos yacimientos de empleo (por ejemplo en relación a la puesta en valor del patrimonio agrario) o la seguridad alimentaria.

Una visión integradora del espacio libre, capaz de tomar en consideración las áreas naturales y las zonas agrícolas en su conjunto como elementos complementarios, sería adecuada para lograr un equilibrio entre ambos componentes, potenciar la armonización de sus diferentes funciones y fomentar posibles sinergias.

## **LA POTENCIAL APLICACIÓN DEL CONCEPTO DE INFRAESTRUCTURA VERDE EN LOS PLANES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL METROPOLITANOS**

La argumentación teórica expresada en los dos apartados anteriores debe ser contrastada en todo caso con la experiencia de planificación concreta, de tal manera que pueda visualizarse la virtualidad y efectividad del concepto y sus implicaciones prácticas. Para ello vamos a utilizar como referentes dos ejemplos de planes de ordenación territorial metropolitanos que, sin utilizar explícitamente el término, sí aportan un esquema general y un conjunto de elementos que se pueden asociar sin problemas al concepto referido.

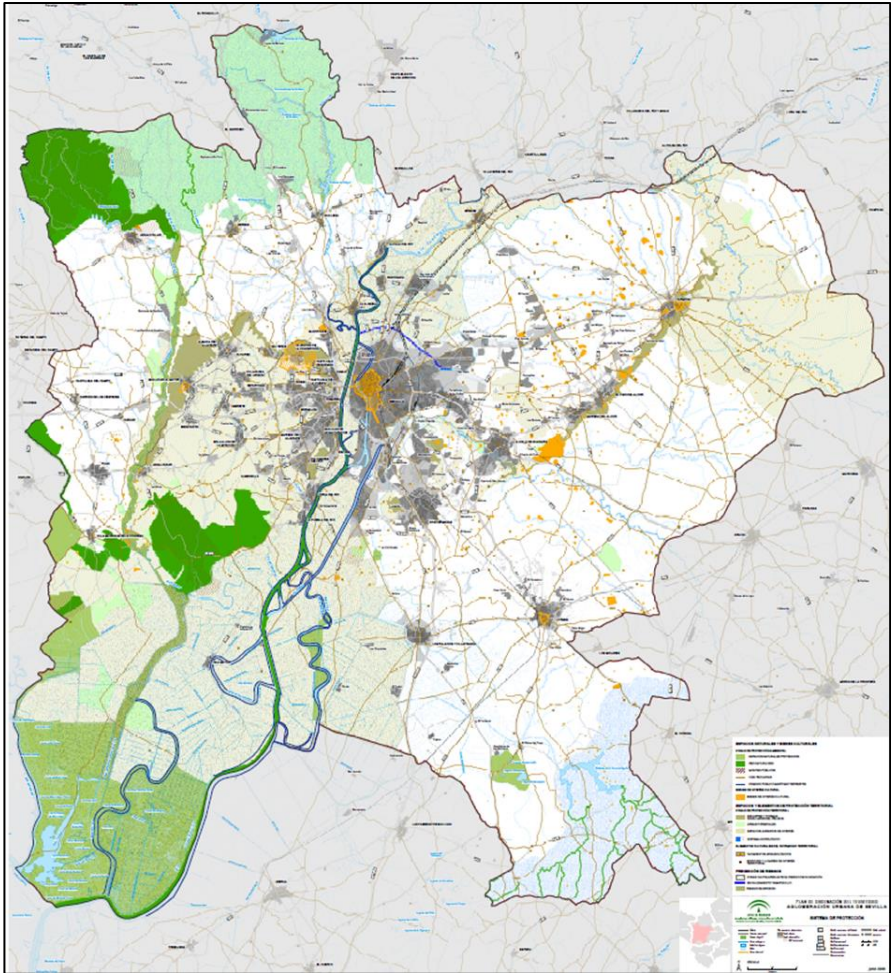
Se trata de dos planes territoriales metropolitanos relativamente recientes, con un lustro de vigencia, y que corresponden a dos áreas metropolitanas españolas del escalón superior de la jerarquía metropolitana (la segunda y la cuarta) y por tanto constituyen un excelente marco de referencia, por dimensión y complejidad estructural y funcional, para realizar una aproximación relativamente completa a la cuestión aquí planteada. Los dos planes referidos son, por orden de aprobación, el Plan de Ordenación del territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla (POTAUS), aprobado en 2009, y el Plan Territorial Metropolitano de Barcelona (PTMB),

aprobado al año siguiente. Dado el sentido y dimensión de esta contribución, realizaremos una presentación muy sintética y orientada a resaltar solo aquellos aspectos que puedan tener relación directa con el concepto de infraestructura verde, sin entrar en análisis y valoraciones de detalle que lógicamente podrían ser objeto de otra contribución diferenciada.

El POT AUS aborda el conjunto de cuestiones englobadas bajo la noción de infraestructura verde en dos de las seis grandes líneas de intervención: La 3. *“Establecer una red interconectada de espacio de uso público para el ocio y esparcimiento de la población”* y la 5. *“Proteger y mejorar los espacios de valor ambiental, paisajístico o cultural y reducir la incidencia de los riesgos”*. En la primera se plantea desde la perspectiva casi exclusiva del uso público, lo que podría ser una red interconectada elementos “verdes”, a modo de estructura básica del territorio en esta dimensión, que en el Plan finalmente se engloba bajo la denominación de “Red de Espacios Libres”. En esta red se incluyen, como elementos superficiales, los parques metropolitanos y los parques asociados a recursos culturales y como elementos lineales, los ejes fluviales y los corredores verdes. La otra línea de intervención, la 5, está en este caso planteada desde el objetivo de la protección de recursos naturales y culturales, lo que podría ser englobado bajo el concepto de patrimonio territorial, aunque sin un entendimiento pleno de lo que implica esa noción (Feria, ed. 2012). Ello sobre todo implica que no hay un planteamiento global y de integración de todos los recursos territoriales existentes, sino básicamente la mera agregación de los mismos sin demasiado orden aparente (Fig. 1).

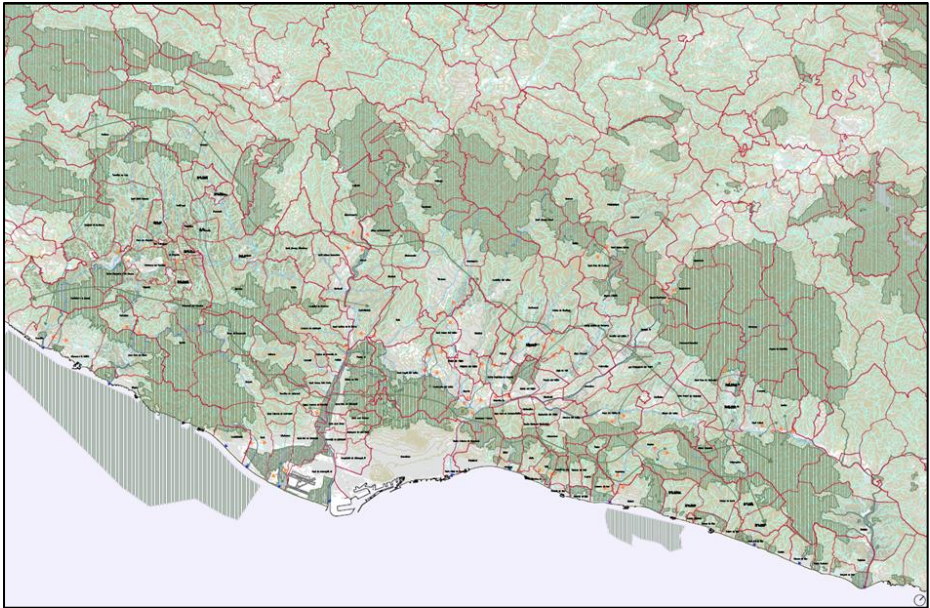
Entre ellos se encuentran los espacios naturales protegidos de la Red de espacios Naturales de Andalucía y de la Red Natura 2000; los montes de dominio público, las vías pecuarias y los dominios públicos hidráulico y marítimo terrestre. Junto a ellos, y ya fuera del sistema de protección actualmente existente, se plantean un conjunto de elementos englobados bajo la denominación de “Espacios y elementos de Protección Territorial, entre los que se encuentran elementos paisajísticos como los “escarpes y formas singulares del relieve”, las áreas forestales, los denominados “espacios agrarios de interés” y lo que finalmente se denominan elementos culturales del Patrimonio Territorial, entre los que destacan los yacimientos arqueológicos.

Muy sintéticamente, por tanto, sin entrar en consideraciones de mayor detalle y profundidad, el POT AUS recoge en sus contenidos y determinaciones una buena parte de los elementos que pueden considerarse englobados bajo la denominación de infraestructura verde. Sin embargo, lo hace sin un planteamiento general e integrado, sino desdoblado y en ocasiones redundante, centrado sobre todo en la protección y también con una visión funcional bastante estrecha, casi exclusivamente dirigida al uso público.



Fuente: Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla. Junta de Andalucía, 2009

**Figura 1.** Red de espacios libres. POTAUS



Fuente: Plan Territorial Metropolitano de Barcelona. Generalitat de Catalunya, 2010  
**Figura 2.** Propuesta de espacios abiertos. PTMB

En lo que respecta al PTMB, aquí sí se encuentra un planteamiento unitario de la materia, englobado bajo la denominación del “Sistema de Espacios Abiertos”. Su planteamiento se realiza básicamente desde la óptica de la protección, aunque presenta un modelo de interpretación global basada en la ecología del paisaje (no tanto en su entendimiento funcional como en sus componentes y organización formal). De esta manera, los elementos que forman parte del sistema de espacios abiertos son, en primer lugar, al igual que en el POTAUS, los espacios naturales con protección jurídica supramunicipal: Red Natura 2000; Espacios de la red autonómica y de la Diputación y otros. Junto a ello, en segundo lugar, se califican y protegen otros espacios de protección especial por su interés natural y agrario (entre estos últimos, el de la viña del Penedés) y se crea una figura, denominada “Espacios de Protección Preventiva”, que básicamente son áreas con expectativas de urbanización, pero que temporalmente quedan fuera de ella. La otra componente básica del sistema son los elementos de integración y relación territorial, que en el Plan se articulan bajo dos elementos “los conectores” y los corredores fluviales. Hay que señalar que mientras estos últimos elementos sí tienen una evidente clara identificación territorial y funcional en el plan, los denominados “conectores” son básicamente representaciones esquemáticas de líneas de continuidad entre diferentes componentes de la matriz de protección (Fig. 2) sin que supongan ninguna referencia territorial concreta.

Como puede comprobarse por tanto el PTMB sí aporta una visión unitaria e integrada de elementos que constituirían un sistema de infraestructura verde, con un conjunto de recursos

territoriales claramente categorizados y un principio de interrelación entre ellos. Se trata, sin embargo, de una visión todavía limitada, tanto en el número como en la variedad de los elementos que componen el sistema, como sobre todo, en el plano funcional, puramente protectora, situada en posiciones “defensivas” de los recursos territoriales y sin abordar de manera propositiva los potenciales funciones y servicios que ambientales que pueden tener estos recursos.

## CONCLUSIONES

La infraestructura verde se muestra como un instrumento conceptual de gran potencial para la ordenación estratégica del espacio libre en contextos intensamente urbanizados. Entre otros aspectos, uno de sus rasgos más interesantes es el peso que otorga a la dimensión funcional de los espacios no construidos, una perspectiva que invita a replantear el papel que juegan las áreas naturales y agrícolas en la sostenibilidad ambiental de los sistemas urbanos y en la calidad de vida de sus habitantes. No obstante, de cara a la consolidación plena de esta figura, queda patente la necesidad de profundizar en el debate y la reflexión acerca de cuestiones esenciales como, por ejemplo, las escalas de aplicación, la integración de determinados elementos territoriales en el concepto de infraestructura, o su vínculo con otros términos relacionados como el de patrimonio territorial.

Las experiencias de planificación territorial metropolitanas aquí presentadas muestran en todo caso que se dan las condiciones para una incorporación relativamente satisfactoria del concepto de infraestructura verde a espacios metropolitanos y la virtualidad y conveniencia para un tratamiento a esta escala intermedia de los planteamientos asociados a dicho concepto. Para ello, sin embargo, es necesario avanzar en los planteamientos tanto teóricos como operativos hasta ahora aplicados, para ir transitando desde una visión fragmentaria y eminentemente defensiva a otra integrada, sistemática y positiva, orientada a las funciones y servicios ambientales que puede aportar esta infraestructura.

## BIBLIOGRAFÍA

- Benedict, M. & McMahon. E. (2002): *Green Infrastructure: Smart Conservation for the 21st Century* [en línea]. Recuperado de: [http://www.conservationfund.org/sites/default/files/GI\\_SC21C.pdf](http://www.conservationfund.org/sites/default/files/GI_SC21C.pdf)
- European Environment Agency (2011): *Green infrastructure and territorial cohesion. The concept of green infrastructure and its integration into policies using monitoring systems*. Copenhagen: EEA.
- Feria, J. M. (2004). “Problemas de definición de las áreas metropolitanas en España”. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 38, 85-100.
- Feria, J. M (ed.) (2012). *Territorial Heritage and Development*. London: Taylor & Francis.
- Feria, J. M. y Santiago, J. (2009). “Funciones ecológicas del espacio libre y planificación territorial en ámbitos metropolitanos: perspectivas teóricas y experiencias recientes en el contexto español”. *Scripta Nova*, 13, nº 299.
- Folch, R. (ed.) (2003): *El territorio como sistema*. Barcelona: Diputación de Barcelona.
- Generalitat de Catalunya (2010). *Plan Territorial Metropolitano de Barcelona*.
- Hall, P. (1998). *Cities in Civilization: Culture, Technology, and Urban Order*. New York: Pantheon Books.
- Junta de Andalucía (2009). *Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla*.

- Landscape Institute (2009). *Green infrastructure: connected and multifunctional landscapes – position document* [en línea]. Recuperado de:  
<http://www.landscapeinstitute.org/PDF/Contribute/GreenInfrastructurepositionstatement13May09.pdf>
- López Varela, S. (2014). *El green belt en Inglaterra. De la contención edilicia al valor del paisaje*. Tesis doctoral inédita.
- Natural England (2010): *Natural England - Green Infrastructure* [en línea]. Recuperado de:  
<http://www.naturalengland.org.uk/ourwork/planningtransportlocalgov/greeninfrastructure/default.aspx>
- Santiago, J. (2015). *Áreas metropolitanas andaluzas. Análisis estructural del territorio metropolitano: espacio libre y espacio construido*. Sevilla: Consejería de Fomento y Vivienda, Junta de Andalucía.
- Zhang, W. et al. (2007): "Ecosystem services and dis-services to agriculture". In *Ecological Economics* 64, 253-260.

# EXPERIENCIAS DE VINCULACIÓN DEL CUERPO ACADÉMICO DE GEOGRAFÍA Y GEOMÁTICA DE LA UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO, MÉXICO

## LINKING EXPERIENCES OF THE GEOGRAPHY AND GEOMATICS RESEARCH GROUP FROM THE UNIVERSITY OF QUINTANA ROO, MEXICO

Lourdes Castillo Villanueva <sup>a</sup>  
David Velázquez Torres <sup>b</sup>  
Bonnie Campos Cámara <sup>c</sup>

**RESUMEN.** El Cuerpo Académico de Geografía y Geomática ha desarrollado diversos proyectos para el sector gubernamental a través de tres unidades de vinculación: Observatorio Urbano, Centro de Información Geográfica y Centro de Innovación y Desarrollo del Turismo. Este proceso no está exento de factores que limitan un mayor impacto en la sociedad en general. Es necesario considerar la vinculación como uno de los componentes principales del modelo educativo de la universidad y definir políticas que generen una plataforma institucional integral para facilitar y propiciar estas actividades, no sólo con el gobierno sino también con las empresas y la sociedad civil. Lo anterior podría ser respaldado con políticas públicas de fomento a la vinculación del gobierno con las universidades y centros de investigación.

**Palabras claves:** Geografía; investigación; cooperación.

**ABSTRACT.** The Geography and Geomatics research group has developed several projects for the government sector through three link units: Urban Observatory, Geographic Information Center and Tourism Innovation and Development Center. This process is not without factors limiting greater impact on society in general. It is necessary to consider the link as one of the main components of the educational model of the university and define policies that create a comprehensive institutional platform to facilitate and promote these activities, not only with the government but also with businesses and civil society. This could be supported with public policies to promote the link between the government and the universities and research centers.

**Keywords:** Geography; research; cooperation.

---

<sup>a</sup> Cuerpo Académico de Geografía. Universidad de Quintana Roo, Boulevard Bahía s/n, Chetumal, Quintana Roo, México. Correo electrónico: loucasti@uqroo.edu.mx

<sup>b</sup> Cuerpo Académico de Geografía. Universidad de Quintana Roo, Boulevard Bahía s/n, Chetumal, Quintana Roo, México. Correo electrónico: davvelaz@uqroo.edu.mx

<sup>c</sup> Cuerpo Académico de Geografía. Universidad de Quintana Roo, Boulevard Bahía s/n, Chetumal, Quintana Roo, México. Correo electrónico: bonnie@uqroo.edu.mx

## INTRODUCCIÓN

De acuerdo con la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), la vinculación se refiere a estrategias y acciones institucionales que involucran al personal académico y a los estudiantes de todas las disciplinas en programas y acciones conjuntos entre las instituciones educativas y la sociedad (Moreno y Maggi, 2011: 5). La Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (UAEH, 2012: 2) ha definido a la vinculación como el proceso que articula las funciones sustantivas de docencia, investigación y extensión de la cultura; que integra a la función de administración y finanzas a los servicios de las Instituciones de Educación Superior (IES) para su interacción eficaz y eficiente con el entorno socioeconómico, mediante el desarrollo de acciones y proyectos de beneficio mutuo que contribuyen a su posicionamiento y reconocimiento social.

El modelo de vinculación de Etzkowitz plantea un proceso cíclico, acumulativo y transformador de las actividades desarrolladas por los actores de las distintas esferas -academia, empresa y gobierno-, y describe la interacción entre los actores claves de las tres esferas para aprovechar las investigaciones en el desarrollo económico de las regiones representado en la metáfora de la triple hélice (Cabrero, Cárdenas, Arellano y Ramírez, 2011), esto es, el Modelo de la Triple Hélice establece que si las universidades, las empresas y el gobierno conjugan esfuerzos y se relacionan, podrán obtener mejores resultados en pro del desarrollo económico y el beneficio social en su conjunto (Moreno y Maggi, 2011: 6). Esta teoría, con enfoque en universidades mexicanas, plantea que en México el contexto es una tetra hélice: universidad-empresa-gobierno-sociedad (UAEH, 2012: 9-10).

Saavedra (2009: 107) resalta la necesidad de que la vinculación sea concebida como la relación de la institución en su conjunto con la sociedad, entendida esta última de forma integral que incluye a los sectores productivos, agrupaciones ciudadanas, órganos de gobierno, partidos políticos, entre otros.

Según Moreno y Maggi (2011: 5-6), las principales acciones de vinculación son: impartición de cursos de educación continua presenciales y a distancia, realización de reuniones académicas y eventos conjuntos, servicios de asesoría y consultoría, formación y capacitación de trabajadores, realización de proyectos de investigación para el desarrollo de procesos y productos, diseño de programas de formación de investigadores para resolver problemas específicos del sector productivo, prácticas profesionales, residencias o estancias profesionales, incubadoras de empresa y proyectos de emprendedores, transferencia de tecnología y creación de parques tecnológicos. Tuirán<sup>1</sup> (2011: 15) señaló que para continuar elevando la pertinencia de la educación superior, es necesario multiplicar los vínculos entre las universidades y los sectores productivo y social.

Las tareas de vinculación que llevan a cabo las instituciones de educación superior son ponderadas como estratégicas en el sentido que contribuyen a la formación de los estudiantes, a la pertinencia social de la educación, a la empleabilidad, así como al desarrollo social y económico del entorno, la región y el país (Jaimes y Múzquiz, 2008: 2). Pero para posibilitar el desarrollo de las actividades de vinculación en las instituciones de educación superior es muy importante contar con normas y procesos transparentes que apoyen el proceso y reduzcan la carga administrativa de los responsables técnicos de tal forma que las capacidades sean aprovechadas de mejor manera.



Cabrero, Arellano, Cárdenas y Ramírez (2011 citados en Gerónimo, 2015: 11) identificaron tres desafíos que inhiben las actividades de colaboración: la organización interna, la comunicación y la disponibilidad de recursos. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Vinculación 2010 en México los principales factores considerados como inhibidores o barreras para el establecimiento de actividades de vinculación pueden ser agrupados en tres categorías: organización interna, comunicación y disponibilidad de recursos. Dentro de la categoría de organización interna se ubicó la falta de correspondencia entre el calendario escolar y los ciclos de actividades desarrolladas en las empresas, falta de conocimiento de los servicios y de las capacidades de investigación y desarrollo que pueden ofrecer las universidades. En cuanto al desarrollo de proyectos de investigación financiados por empresas se menciona que éstos se dificultan por el desconocimiento de las empresas de los servicios que se pueden ofrecer, falta de recursos para desarrollar los proyectos.

## MODELO DE VINCULACIÓN DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO (UAEH)

La UAEH cuenta con un modelo de vinculación basado en un sistema de gestión que articula tres esferas de acción (figura 1). La esfera interna que incluye la operación de los procesos sustantivos de docencia, investigación y extensión, así como las estructuras de grupos de investigación (cuerpos académicos), programas educativos y academias. La esfera externa que considera los restantes tres factores de la tetra hélice: sociedad-gobierno-empresa. Y una esfera intermedia que articula los elementos y procesos internos de la institución con las estructuras y procesos del ambiente externo mediante la gestión de la vinculación. Esta es una de las pocas universidades que ha planteado explícitamente un modelo de vinculación Universidad-Gobierno-Empresa-Sociedad.



Figura 1. Modelo de vinculación de la UAEH. Fuente: UAEH (2012: 14)

## **LA VINCULACIÓN EN LA UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO**

El modelo educativo de la Uqroo señala la generación de nuevo conocimiento y la investigación básica y la aplicada como vertientes de una de sus funciones esenciales, cuyas actividades deben destinarse a plantear soluciones o resolver problemas regionales, en colaboración con instancias externas, tales como: comunidades, organismos sociales, empresas, dependencias gubernamentales, instituciones educativas y de investigación (UQROO, 2010: 20).

En la institución existen actualmente diversos espacios que desarrollan actividades de vinculación. Tal es el caso del Centro Emprendedor de Negocios, Bufete Jurídico, Centro de Estudios Interculturales, Centro de Información Geográfica y la propia Dirección General de Vinculación y Extensión. Esta última, plantea incrementar las acciones para el desarrollo de proyectos de vinculación con el sector público, el sector privado, organizaciones de la sociedad civil y las instituciones de educación respondiendo a las necesidades del entorno mediante los servicios:

- Elaboración de proyectos estratégicos de acuerdo a los requerimientos de los sectores público, privado y social.
- Asesoría a empresas para participar en convocatorias de investigación aplicada e innovación tecnológica, gestión y desarrollo del proyecto.

Por otra parte, de acuerdo con lo planteado en el modelo educativo y las políticas educativas institucionales y nacionales, los profesores-investigadores se organizan en cuerpos académicos (CA) para elaborar y desarrollar, de manera colegiada, proyectos de investigación básica y aplicada que incidan principalmente en el desarrollo de la región.

Estos cuerpos académicos son evaluados a través del Programa para el Desarrollo Profesional Docente (Prodep) de la Secretaría de Educación Pública y certificados, por tres o cinco años, en uno de los tres niveles siguientes: En Formación, En Consolidación o Consolidado. Para ello se consideran diversos indicadores relacionados con la formación académica de sus integrantes, certificación individual como investigadores nacionales (SNI), producción, gestión y formación de recursos humanos de manera colegiada.

### **EQUIPO DE GEOGRAFÍA Y GEOMÁTICA (EGYG)**

El equipo de Geografía y Geomática se integra por profesores-investigadores de tiempo completo en el Cuerpo Académico de Geografía y Geomática (CAGyG) y por técnicos académicos del Centro de Información Geográfica (CIG).

En 2001 se crea el CIG como una estrategia institucional para vincularse con los diferentes sectores y para hacerse de recursos extraordinarios que apoyen las funciones sustantivas de la universidad. Se conformaba por siete personas: un jefe del centro, responsables de las áreas de SIG, GPS y Sistemas, analistas del área de SIG y de Sistemas, y un asistente del centro.

En el contexto institucional y nacional planteado en el apartado previo, surge en 2002 el Cuerpo Académico de Geografía como un CA En Formación, con un enfoque interdisciplinar y multi-dependencias. Se conforma con cuatro doctores y tres maestros en las áreas de geografía, biología, planeación, antropología, economía, matemáticas y estadística, quienes

pertenece a tres dependencias académicas de la Unidad Chetumal: División de Ciencias e Ingeniería, División de Ciencias Políticas y Humanidades y División de Ciencias Sociales y Económico Administrativas. En 2006 logra transitar al nivel de En Consolidación y en 2009 al nivel de Consolidado. En este año 2015 obtuvo el refrendo como CA Consolidado hasta el año 2020. Sus líneas de investigación son:

- Formación y organización de espacios socioeconómicos.
- Métodos y técnicas aplicadas al análisis del territorio.

Participa en cuatro programas de posgrado:

- Doctorado en Geografía.
- Maestría en Planeación.
- Maestría en Gestión Sustentable del Turismo.
- Maestría en Economía.

Desde su creación, el CAGyG ha procurado desarrollar sus actividades vinculadas, dentro de lo posible, con instancias externas de los diferentes sectores. Por lo cual ha llevado a cabo como estrategia, en conjunto con el Centro de Información Geográfica, la creación de dos unidades de vinculación: Observatorio Urbano de Chetumal (OULCH) y Centro de Innovación y Desarrollo del Turismo (CIDETUR). El OULCH fue creado en 2008 bajo el auspicio del Municipio de Othón P. Blanco y la Secretaría de Desarrollo Social en el marco del programa Hábitat de Naciones Unidas. Por otro lado el CIDETUR se creó en 2011 en el marco del programa de centros de articulación productiva de la Secretaría de Economía a nivel nacional y Secretaría de Desarrollo Económico Estatal.

Con base en el modelo de la UAEH se ha planteado un esquema de vinculación del CAGyG que integra tres espacios: interno, externo y de enlace (cuadro 1). La primera está conformada por el recurso humano, Equipo de Geografía y Geomática, en los procesos sustantivos de la universidad en los que participan. La segunda se refiere a las instancias con las cuáles guardan vinculación, aunque cabe señalar que la menos atendida hasta el momento es el sector social. Por último, la dimensión de enlace está constituida por el CAGyG, CIG, OULCH y CIDETUR.

**Cuadro 1.** Esquema de vinculación del CAGyG y CIG

Espacio interno	Espacio de enlace	Espacio externo
Equipo de Geografía y Geomática (EGyG) integrado por siete profesores-Investigadores y cuatro técnicos académicos		Sector académico
		Sector gubernamental
Desarrollan funciones de docencia, investigación y extensión		Sector privado
		Sector social

Fuente: elaboración propia

La vinculación con el sector gubernamental y privado ha sido principalmente a través del CIG, OULCH y CIDETUR. En cuanto a la vinculación con otras instituciones académicas o redes académicas, éste ha sido, en su mayoría, a través del CAGyG. Tal es el caso de la relación que se mantiene con la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC) desde 2005 y con la Universidad Autónoma del Estado de México desde el 2008, así como con la RIDOT desde 2009 y con la Red Nacional de Instituciones Geográficas Académicas (RENIG) creada en 2011.

## EXPERIENCIAS DEL CUERPO ACADÉMICO DE GEOGRAFÍA Y GEOMÁTICA

El trabajo desarrollado por el CAGyG con el apoyo del CIG se presenta en el cuadro 2, donde se describen algunos de los proyectos desarrollados a lo largo de catorce años de colaboración. De los proyectos relacionados se tiene que 48% han sido con el sector gubernamental y 36% con el académico. La vinculación con el sector privado y social ha sido sólo de 8% y 4% respectivamente.

Chang (2010: 93) plantea ciertos factores que pueden obstaculizar la vinculación, como son las políticas públicas, procesos administrativos, carga académica, entre otros. En nuestro caso, las situaciones identificadas que limitan e incluso podrían llegar a inhibir la relación de los grupos de investigación en la Universidad de Quintana Roo con el sector productivo y sobre todo con el sector gubernamental se clasificaron en aquellas relacionadas con políticas y culturas de su entorno gobierno-empresa y aquellas ligadas con las políticas y organización interna de la propia institución.

**Cuadro 2.** Proyectos y acciones de vinculación del Equipo de Geografía y Geomática (CAGyG y CIG)

Año fin	Unidad(es) de vinculación	Proyecto	Financiamiento	Sector
2017	OULCH / CIG	Resiliencia urbana ante desastres por huracanes en el Caribe Mexicano: Chetumal, Tulum y Playa del Carmen	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	Académico
2015	CIG	México conectado	Secretaría de Comunicaciones y Transportes	Gobierno Federal
2015	CIG	Estudio de diagnóstico del Agroparque Industrial de Alta Tecnología, Quintana Roo	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y Privado	Gobierno Federal / Privado
2015	CIG	Dinámicas migratorias, turismo y vida cotidiana en la Costa Maya de Quintana Roo	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	Académico
2015	CIG	Desarrollo sustentable de la zona costera	Programa para el Desarrollo Profesional	Académico
2014	CIDETUR	Agendas de Competitividad Turística: Cozumel, Bacalar, Riviera Maya y Cancún	Secretaría de Turismo / Gobierno Estatal	Gobierno Federal
2011-2015	CAGyG	Red Nacional de Instituciones Geográficas-Académicas (RENIG)	Nueve universidades mexicanas	Académico
2011	CIG	Atlas de Peligros Naturales y Riesgos	Municipio de Othón P.	Gobierno

		de Othón P. Blanco	Blanco y Secretaría de Desarrollo Social – SEDESOL	Municipal y Federal
2011	OULCH / CIG	Estudio de movilidad urbana para el diseño del sistema integral de transporte urbano de las localidades de Othón P. Blanco.	Unión de Transportistas Mahahual, S. A. de C. V. del Grupo ADO y Municipio de Othón P. Blanco	Privado / Gobierno Municipal
2011	CIG	Actualización del estudio para la generación de datos cartográficos, estadísticos y realización de análisis geoespaciales para la producción de información de soporte en el proceso de creación del municipio de San Felipe Bacalar	Congreso del Estado de Quintana Roo	Gobierno Estatal (Poder Legislativo)
2010	CIG	Atlas de Peligros Naturales y Riesgos de Benito Juárez	Municipio de Benito Juárez y Secretaría de Desarrollo Social – SEDESOL	Gobierno Municipal y Federal
2009	CAGyG	Red Iberoamericana de Observación Territorial (RIDOT)	Diversas universidades iberoamericanas	Académico
2009	OULCH / CIG	Diagnóstico e Identificación de nuevos polígonos Hábitat para la ciudad de Chetumal	Municipio de Othón P. Blanco y Secretaría de Desarrollo Social - SEDESOL	Gobierno Municipal y Federal
2009	OULCH / CIG	Indicadores de desarrollo humano	Municipio de Othón P. Blanco y Secretaría de Desarrollo Social - SEDESOL	Gobierno Municipal y Federal
2009	OULCH / CIG	Indicadores de violencia social y de género	Municipio de Othón P. Blanco y Secretaría de Desarrollo Social - SEDESOL	Gobierno Municipal y Federal
2008	OULCH	Creación del Observatorio Urbano de la ciudad de Chetumal	Municipio de Othón P. Blanco y Secretaría de Desarrollo Social - SEDESOL	Gobierno Municipal y Federal
2008-2015	CAGyG	Seminario de investigación (anual con sedes alternas)	Universidad de Quintana Roo – Universidad Autónoma del Estado de México	Académico
2005-2015	CAGyG	Simposio Mexicano-Colombiano de Investigación Geográfica (bianual con sedes alternas)	Universidad de Quintana Roo – Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia	Académico
2005	CAGyG	Evaluación del Programa Hábitat, Región Sureste	Secretaría de Desarrollo Social – SEDESOL	Gobierno Federal
2003	CAGyG	Pobreza Urbana en México. Región Sureste	Secretaría de Desarrollo Social – SEDESOL	Gobierno Federal
2003	CIG	Atlas de la Costa Maya	USAID y Universidad de Rhode Island	Académico
2001-2015	CIG	Diplomado en Sistemas de Información Geográfica (7 ediciones)	Personal de dependencias de gobierno	Gobierno, Social y

			y profesores. Colegio de Posgraduados.	Académico
2001-2015	CIG	Cursos de capacitación	INEGI, Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Rural e Indígena (SEDARI)	Gobierno Federal y Estatal
2001	CIG	PONRE (Estimación de Población No Residente de Quintana Roo)	Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional del Gobierno del Estado de Quintana Roo (SEPLADER)	Gobierno Estatal

Fuente: elaboración propia

El entorno en que se desenvuelven las universidades constituyen un elemento importante a considerar y que puede marcar la diferencia en la intensidad de vinculación de las instituciones (Cabrero et. al, 2011). Un aspecto que resalta en el entorno empresarial y gubernamental de la Universidad de Quintana Roo es la falta de credibilidad en las capacidades institucionales, dándose casos en los cuales se han otorgado importantes recursos gubernamentales a empresas externas a la entidad para el desarrollo de proyectos de planificación y ordenamiento del territorio, las cuales muchas veces sólo realizan trabajo de gabinete y su único trabajo de campo consiste en recabar los diferentes estudios realizados en las instituciones estatales para regresar posteriormente al escritorio e integrar la información. Como ejemplo, en 2002 el CIG presentó una propuesta técnica-económica muy detallada, por un monto de \$300 000, para la creación de un Sistema de Información Geográfica para el Análisis Territorial de la Incidencia Delictiva (SIGATID) en la ciudad de Chetumal, misma que no fue aceptada. Sin embargo, meses más tarde se anunció la realización del proyecto SIGATID por un monto de \$1 500 000 otorgado a una empresa consultora foránea.

“Las diferencias existentes entre las culturas organizativas, objetivos, estilos y tiempos de trabajo de las empresas y universidades hacen que la relación entre ellas sea un proceso complicado” (Vega, Manjarrés, Castro y Fernández, 2011: 115). Estas diferencias se presentan también con el sector gobierno en nuestra entidad, donde en algunos casos se considera a la universidad como una oficina más del gobierno que recibe ya un presupuesto y por lo cual está “obligada” a realizar los estudios que se le soliciten con un financiamiento mínimo y muchas veces insuficiente para llevar a cabo la investigación. Aunado a lo anterior, existe una “cultura del 10% de *mochada*” en algunas dependencias del sector gubernamental para el otorgamiento de proyectos, lo cual desde luego es más viable para empresas consultoras que para una institución educativa.

Al interior de la propia institución también se presentan situaciones que reducen las posibilidades de colaboración con los otros sectores. Tal es el caso de las políticas institucionales que privilegian la vinculación de la universidad mediante el desarrollo de proyectos que puedan redituar ingresos adicionales y prestan una atención reducida a otras formas de vinculación, sobre todo con el sector social, que resultan estratégicos para el cumplimiento de la función social de la universidad.

También, se puede observar la falta de políticas institucionales que permitan la asignación transparente de recursos generados en los proyectos de vinculación para el fortalecimiento de

los propios grupos de investigación y de los programas educativos, sobre todo los de nivel posgrado que en su mayoría dependen de las cuotas aportadas por los estudiantes para su operación.

Otra limitante, que no es privativo de la universidad, pero que puede repercutir en la cantidad y calidad de los proyectos de vinculación, es la excesiva carga académica del profesorado entre los cuales se encuentra la impartición de cursos curriculares, asesorías, tutorías, gestión académica, gestión administrativa, actualización profesional y docente e investigación. Si a lo anterior se le adicionan procesos administrativos poco eficientes que generan excesiva burocracia y lentitud en trámites administrativos contrastando con los tiempos más reducidos que exigen muchas veces los proyectos, entonces el panorama se torna menos propicio para las acciones de vinculación.

## **LA VINCULACIÓN EN LA UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO. UNA MISIÓN EN CIERNES**

“Las capacidades productivas, que durante algún tiempo constituyeron la línea divisoria entre las naciones, son reemplazadas hoy por las capacidades de aprendizaje, basadas en la generación, difusión y uso del conocimiento” (Vega et al., 2011: 210). Además, de acuerdo con ciertos enfoques, “las relaciones fluidas entre las universidades, por una parte, y la industria, el gobierno y la sociedad en general, por otra, se convierten en una estrategia indispensable para validar y legitimar los resultados de la actividad científica” (Vega et al., 2011: 114).

A nivel nacional las políticas podrían contribuir a fomentar la vinculación del gobierno, tanto nacional como estatal y municipal, con las universidades y centros de investigación. Tal es el caso del Programa Sectorial de Educación 2013-2018 en donde se resalta el flexibilizar o eliminar las normas administrativas que dificulten o impidan innecesariamente la vinculación escuela-empresa.

Con base en la experiencia de vinculación, de prácticamente quince años en la universidad, observamos que es necesario considerarla como uno de los componentes principales del modelo educativo de la universidad y definir políticas que generen una plataforma institucional integral para facilitar y propiciar las actividades de vinculación con las otras esferas del sistema. Lo que se requiere es institucionalizar los vínculos de la universidad con los demás actores de su entorno socioeconómico, ya sea el gobierno, el sector empresarial y la sociedad. Sin embargo, lo anterior no será suficiente sin el involucramiento y compromiso de los sectores productivo y gubernamental.

---

<sup>1</sup> En ese momento fungía como Subsecretario de Educación Superior de la Secretaría de Educación Pública (SEP) de México.

## BIBLIOGRAFÍA

- Cabrero, E., Cárdenas, S., Arellano, D. y Ramírez, E. (2011). La vinculación entre la universidad y la industria en México. Una revisión a los hallazgos de la Encuesta Nacional de Vinculación. *Perfiles educativos*, 33. Recuperado el 13 de febrero de 2015 de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0185-26982011000500016&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0185-26982011000500016&script=sci_arttext)
- Chang, H. (2010). El modelo de la triple hélice como un medio para la vinculación entre la universidad y empresa. *Revista Nacional de Administración*, 1 (1): 85-94.
- Gerónimo, E. (2015). La importancia de la vinculación universidad-empresa-gobierno en México. *Revista Iberoamericana para la Investigación y el Desarrollo Educativo* 5 (10).
- Jaimes, P. y Múzquiz, G. (2008). *Modelo de vinculación universidad-empresa como detonador de una competitividad sustentable: el caso del corredor industrial de Querétaro*. Recuperado el 10 de febrero de 2015 de [http://www.concyteg.gob.mx/formulario/MT/MT2008/MT1/SESION3/MT1\\_JAIMES\\_MUZQUIZ.pdf](http://www.concyteg.gob.mx/formulario/MT/MT2008/MT1/SESION3/MT1_JAIMES_MUZQUIZ.pdf)
- Moreno, M. y Maggi, R. (2011). Estrategias de vinculación de las universidades mexicanas con las empresas. *XI Congreso Nacional de Investigación Educativa* / 13. Política y Gestión. Recuperado el 14 de febrero de 2015 de [http://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v11/docs/area\\_13/1236.pdf](http://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v11/docs/area_13/1236.pdf)
- Saavedra, M. (2009). Problemática y desafíos actuales de la vinculación universidad empresa: El caso mexicano. *Actualidad Contable FACES* Año 12 N° 19, 100-119.
- Tuirán, R. (19 de Abril de 2011). *La educación superior en México: avances, rezagos y retos*. Recuperado el 14 de febrero de 2015 de [http://www.educacioncontracorriente.org/archivo/index.php?option=com\\_content&view=article&id=22019:la-educacion-superior-en-mexico-avances-rezagos-y-retos&catid=38:tertulia-educativa&Itemid=61](http://www.educacioncontracorriente.org/archivo/index.php?option=com_content&view=article&id=22019:la-educacion-superior-en-mexico-avances-rezagos-y-retos&catid=38:tertulia-educativa&Itemid=61)
- UAEH, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (2012). *MODELVI. Modelo de Vinculación UAEH*. Pachuca, México: Autor.
- UQROO, Universidad de Quintana Roo (2010). *Modelo Educativo. Resumen ejecutivo*. Chetumal, México: Autor.
- Vega, J., Manjarrés, L., Castro, E. y Fernández, I. (2011). Las relaciones Universidad-Empresa: tendencias y desafíos en el marco del espacio Iberoamericano del conocimiento. *Revista Iberoamericana de Educación*, (57), 109-124.



# GESTION AMBIENTAL DEL TERRITORIO: AVANCES Y RETROCESOS EN LA PARTICIPACIÓN Y CAPACIDADES INSTITUCIONALES EN CAMPECHE, MÉXICO

## ENVIRONMENTAL MANAGEMENT OF THE TERRITORY: PROGRESS AND SETBACKS IN PARTICIPATION AND INSTITUTIONAL CAPACITIES IN CAMPECHE, MEXICO

María Esther Ayala-Arcipreste <sup>a</sup>

Ricardo Isaac-Márquez <sup>b</sup>

Marco Antonio Arteaga-Aguilar <sup>c</sup>

Angélica Patricia Isaac-Márquez <sup>d</sup>

María Consuelo Sánchez-González <sup>e</sup>

**RESUMEN.** Desde hace varios años la planeación y gestión del territorio son temas estratégicos de la política ambiental en México y el objetivo para alcanzar el desarrollo sustentable. No obstante para que la planeación y gestión ambiental de un territorio sea implementada se requiere de la interrelación de una serie de elementos fundamentales como la política, las bases jurídicas, los aspectos institucionales y los instrumentos administrativos. En el estado de Campeche se han generado diversas experiencias en un lapso que va de 2009 a 2014 entre grupos académicos y funcionarios de instituciones estatales dirigidas a tratar los temas de planeación y gestión del territorio. Entre 2009 y 2011 el gobierno de Campeche detectó ciertas temáticas prioritarias de atención para el desarrollo sustentable del estado, que fueron financiadas con recursos tanto estatales como del gobierno federal. Se enfatizó la necesidad de conformar un marco normativo que integrara la planeación y gestión territorial con el desarrollo urbano del estado. Asimismo incorporar dentro de la temática ambiental el acceso a la justicia ambiental y el cambio climático, hasta el momento inexistente. La metodología de investigación se basó en: a) la conformación de dos grupos de trabajo, uno constituido por funcionarios representantes de las institucionales ambientales, de desarrollo urbano y los delegados de los gobiernos de los 11 municipios del estado de Campeche, el segundo grupo conformado por académicos expertos en el área ambiental y legal; b) se realizó un diagnóstico del nivel de conocimiento de los funcionarios sobre temáticas ambientales, normativas y del territorio así como sus problemáticas; c) se hizo la revisión documental y análisis del marco normativo ambiental, urbano y de desarrollo estatal y federal; d) se llevaron a cabo talleres y mesas de trabajo donde se analizaron las distintas temáticas territoriales, normativas y sus problemáticas particulares; e) se elaboraron documentos con las propuestas resultantes de los grupos. Algunos resultados mostraron diversos niveles de confrontación que abarcan desde la voluntad política, decisiones sectoriales para el desarrollo estatal, objetivos de cada institución particularmente entre las que regulan el desarrollo urbano y las que actúan sobre la planeación y el ordenamiento del territorio, un marco legal con vacíos e incongruencias en materia de planeación y gestión territorial en temas de desarrollo urbano, asentamientos humanos, fraccionamientos, actividades sectoriales y ambientales; el desconocimiento de los funcionarios de las instituciones de los temas estructurales que inciden en el territorio, el impacto del cambio climático, vulnerabilidad, riesgo; con una visión sesgada al considerar que el cambio climático afecta primordialmente los ecosistemas, pero no se conciben impactos a zonas urbanas, infraestructuras y servicios. Finalmente podemos decir que la tarea de la gestión ambiental aun adolece de esquemas transversales integradores que resulten en directrices efectivas en la planeación y gestión territorial del desarrollo.

**Palabras clave:** planeación; gestión territorial; instituciones; participación; capacidades.

**ABSTRACT.** For several years planning and land management are strategic issues of environmental policy in Mexico and aim to achieve sustainable development. Nevertheless for planning and environmental management of a territory its implementation requires the interplay of a number of key elements such as politics, legal bases, the institutional and administrative instruments. In the state of Campeche there have been generated diverse experiences in a period ranging from 2009 to 2014 between academic groups and officials of state institutions aimed at addressing

the issues of planning and land management. Between 2009 and 2011 the government of Campeche detected some thematic priorities of attention to the sustainable development of the state, which were financed with state and federal resources. It was clear the need to establish a regulatory framework that could integrate land management planning and urban development of the state. Also incorporate environmental issues access to environmental justice and climate change, until the nonexistent moment. The research methodology was based on: a) Formation of two working groups, one consisting of officials representing environmental institutional, urban development and delegates from the governments of the 11 municipalities of the state of Campeche, the second group formed academic experts in environmental and legal area; b) Assessment of the level of knowledge of officials on environmental issues, regulations and territory as well as its problematics; c) It took the document review and analysis of environmental, urban and state and federal regulatory framework development; d) Workshops were held and workshops where different territorial issues, regulations and particular issues were analyzed; e) documents with the proposals resulting from the groups were drawn. Some results showed different levels ranging from confrontational political will, decisions for the state sector development objectives of each institution, particularly among those governing urban development and acting on planning and land management, legal framework gaps and inconsistencies in terms of planning and land management in the areas of urban development, human settlements, subdivisions, sectoral and environmental activities; ignorance of the officials of the institutions of the structural issues affecting the territory, the impact of climate change, vulnerability, risk; with a biased view when considering climate change primarily affects ecosystems, but no impacts to urban areas, infrastructure and services. Finally we can say that the task of environmental management still suffers from transverse integrators schemes that result in effective guidelines in the planning and management of territorial development.

**Keywords:** planning; land management; institutions; participation abilities.

---

<sup>a</sup> Centro de Estudios de Desarrollo Sustentable y Aprovechamiento de la Vida Silvestre (CEDESU). Universidad Autónoma de Campeche. Avenida Héroe de Nacozari S/N, C.P. 24072, San Francisco de Campeche, Campeche México. Teléfono 01 (981) 8110900 Ext. 2030100. [maeayala@uacam.mx](mailto:maeayala@uacam.mx)

<sup>b</sup> Centro de Estudios de Desarrollo Sustentable y Aprovechamiento de la Vida Silvestre (CEDESU). Universidad Autónoma de Campeche. Avenida Héroe de Nacozari S/N, C.P. 24072, San Francisco de Campeche, Campeche México. Teléfono 01 (981) 8110900 Ext. 2030100. [ricisaac@uacam.mx](mailto:ricisaac@uacam.mx)

<sup>c</sup> Centro de Estudios de Desarrollo Sustentable y Aprovechamiento de la Vida Silvestre (CEDESU). Universidad Autónoma de Campeche. Avenida Héroe de Nacozari S/N, C.P. 24072, San Francisco de Campeche, Campeche México. Teléfono 01 (981) 8110900 Ext. 2030100. [maarteag@uacam.mx](mailto:maarteag@uacam.mx)

<sup>d</sup> Centro de Investigaciones Biomédicas. Universidad Autónoma de Campeche. Avenida Patricio Trueba de Regil S/N, Colonia Lindavista C.P. 24090. San Francisco de Campeche, Campeche México. Teléfono 01 (981) 811 9800 Ext. 2020100. [anpisaac@hotmail.com](mailto:anpisaac@hotmail.com)

<sup>e</sup> Centro de Investigaciones Históricas y Sociales. Universidad Autónoma de Campeche. Avenida Agustín Melgar S/N entre Juan de la Barrera y Calle 20, Col Buenavista. C.P. 24039., San Francisco de Campeche, Campeche México. Teléfono 01 (981) 8163223. [maconsaglz@yahoo.com.mx](mailto:maconsaglz@yahoo.com.mx)

## INTRODUCCIÓN

La crisis ambiental que vive la sociedad humana hace más evidente la necesidad de implementar los mecanismos para que en el desarrollo del territorio converjan de manera sustentable tanto los aspectos del desarrollo económico como la conservación de la base natural y con esto prolongar el beneficio que recibe la sociedad humana del ambiente (Lazcurain, 2006). En este sentido la planeación y gestión del territorio se vislumbran como mecanismos estratégicos de cara al desarrollo sustentable. No obstante, para que esto sea implementado se requiere de la interrelación de una serie de elementos fundamentales como la política, las bases jurídicas, los aspectos institucionales y los instrumentos administrativos (SEMARNAT, 2006).

Desde hace varios años la política en México ha incorporado el aspecto ambiental dentro de sus objetivos de desarrollo a través de la aplicación de distintos instrumentos, como el Ordenamiento Ecológico del Territorio (OET), forjado en la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente que lo define como *“el instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades del aprovechamiento de los mismos”* (LGEEPA, 1997). Hasta ahora constituye el mejor instrumento dentro de la política ambiental en México que permite proponer formas racionales y diversificadas para utilizar el territorio y sus recursos naturales, planificar el desarrollo sustentable de sus costas y tal vez la única plataforma desde la perspectiva territorial para adaptarse a los efectos del cambio climático (Espejel I., Delgado-González G. et al, 2010). El Plan Nacional de Desarrollo, los Programas sectoriales, los programas estatales y el marco jurídico y normativo en materia ambiental han empezado a incorporar el enfoque del desarrollo sustentable y ordenamiento territorial como un eje estratégico para el desarrollo nacional.

En este contexto, a partir del año 2000 el Gobierno del Estado de Campeche viene realizando el ordenamiento territorial de Campeche a nivel estatal y municipal, logrando importantes avances en esta materia, no obstante aún perviven serios obstáculos para su implementación que no dejan elaborar una visión integradora del uso de los recursos del territorio y sobre todo integrar estrategias de mitigación y adaptación al Cambio Climático. Se han elaborado los programas de ordenamiento ecológico para el estado y los 11 municipios que lo componen, 8 de ellos aún se encuentran en proceso de ser decretados debido a la cadena de trámites y procesos legales y político-administrativos que se requiere para ello. Asimismo, el marco legal estatal no ha sido revisado y actualizado para incluir temas estratégicos como ordenamiento territorial, planeación y desarrollo urbano, vulnerabilidad, cambio climático, justicia ambiental, entre otros.

Es así como entre los años 2009 y 2014 el gobierno de Campeche detectó dos temáticas de atención prioritaria para dirigir al estado hacia el desarrollo sustentable: la actualización del marco normativo en materia ambiental que permitiera generar una propuesta de ley marco que incluyera el ordenamiento territorial y el cambio climático como temas transversales para el desarrollo sustentable del estado y fortaleciera las leyes específicas un tanto dispersas; de igual forma enfatizó la necesidad de incluir en el marco normativo el tema de la justicia

ambiental, para fortalecer el proceso de denuncia popular y las estrategias de protección ambiental.

## **LA GESTIÓN AMBIENTAL DEL TERRITORIO CAMPECHANO**

El estado de Campeche tiene una extensión es de 56,859 km<sup>2</sup> que representa el 2.8% de la superficie del territorio nacional, se localiza en la parte suroeste de la Península de Yucatán, limita al norte y noreste con Yucatán, al sur con la República de Guatemala y Tabasco; al este con Quintana Roo y Belice, y al oeste con el Golfo de México. Es uno de los estados menos poblados del país con 822 mil habitantes y una densidad poblacional de 14 habitantes por kilómetro cuadrado (INEGI, 2011). Es una de las principales entidades a nivel nacional por su diversidad biológica, la integridad de sus ecosistemas y las posibilidades reales de conservación (CONABIO, 2007). Sin embargo, se caracteriza también por un marcado rezago social y por el elevado nivel de pobreza de su población (CONAPO, 2010). Presenta una compleja problemática ambiental derivada de los impactos generados por la exploración y extracción de petróleo, el desarrollo económico de la zona costera, la sobreexplotación de los recursos naturales y la ampliación de la frontera agropecuaria (Bustillos, 2000). Campeche es altamente vulnerable a los efectos del cambio climático debido a su ubicación geográfica y su condición de costa, así como por los niveles de marginación y pobreza de su población y la concentración de más de la mitad de sus habitantes en su zona costera.

El año 2000 marca el inicio del proceso de ordenación del territorio como iniciativa del Gobierno Federal para que los gobiernos estatales elaboraran sus respectivos Programas Estatales de Ordenamiento Territorial (PEOT) y el general del territorio nacional. En Campeche esta iniciativa detona la sinergia de dos dependencias estatales: la Secretaria de Obras Públicas (SEOPC) y la Secretaria de Ecología (SECOL), para que en una primera etapa se realizara el ordenamiento territorial de todo el estado. Entre el periodo de 2001 a 2003 se realiza en Diagnóstico Integrado y Escenarios del Sistema Territorial. En 2004 se firma el Convenio de Colaboración entre la Federación y el Estado donde se formaliza la generación y aplicación de este instrumento para tratar de prevenir y revertir los desequilibrios ecológicos e impulsar acciones que propicien la utilización del territorio y sus ecosistemas. De la misma forma, se instala el subcomité especial de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable en el seno de la Comisión de Planeación del Desarrollo (COPLADE) del estado de Campeche (Arteaga, 2012).

Por su parte, el marco legal que regula el aspecto ambiental del estado de Campeche se encuentra sustentado en su Carta Magna, la Constitución Política del estado de Campeche, la Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, la cual contiene los lineamientos generales que se deben seguir en la temática ambiental, tanto para el ordenamiento territorial estatal como para la protección de los recursos naturales; así como las leyes sectoriales que regulan el desarrollo urbano y asentamientos humanos, el turismo, la vida silvestre, el desarrollo forestal, las quemas agrícolas, la actividad ganadera y apícola, la educación, el transporte y la vialidad, entre otras. Cabe señalar que este marco legal esta desactualizado ya que algunas de sus leyes presenta vacíos temáticos, particularmente en lo relativo a los temas actuales de relevancia ambiental como cambio climático, vulnerabilidad, gobernanza, agua; así como duplicidades y contradicciones entre las diversas leyes y entre su articulado.

Desde el año 2000 a la fecha el personal del Laboratorio de Análisis Territorial y del Cuerpo Académico de Gestión Ambiental y Desarrollo Sustentable del Territorio pertenecientes al Centro de Desarrollo Sustentable y Aprovechamiento de la Vida Silvestre (CEDESU) de la Universidad Autónoma de Campeche ha elaborado el Programa de Ordenamiento Territorial del estado de Campeche y 8 Programas de Ordenamiento Ecológico Territorial en 8 de los 11 municipios del estado de Campeche (Municipios de Candelaria, Campeche, Escárcega, Champotón, Tenabo, Calkini, Hecelchakán y Hopelchén).

En 2008 se empezó a trabajar en comunidades de Campeche para elaborar su programa de Ordenamiento Territorial como un mecanismo para incorporar criterios sustentables para el uso de los recursos naturales en las comunidades rurales. Las distintas escalas de investigación que el cuerpo académico ha gestado en estos doce años de trabajo han permitido consolidar una línea de investigación en el ámbito territorial de Campeche, un acervo informático de bases de datos, imágenes de satélite, cartografía y fotografías aéreas. Este conocimiento del territorio y de su ordenamiento representa información estratégica que debe incorporarse en los respectivos Planes de Desarrollo Estatal y en la Estrategia Estatal de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático.

## **MATERIALES Y MÉTODOS**

La metodología de investigación se basó en: a) la conformación de dos grupos de trabajo, uno constituido por funcionarios representantes de las institucionales ambientales, de desarrollo urbano y los delegados de los gobiernos de los 11 municipios del estado de Campeche, el segundo grupo conformado por académicos expertos en el área ambiental y legal; b) se realizó un diagnóstico del nivel de conocimiento y percepción de los funcionarios sobre temáticas ambientales, justicia ambiental, normativas y del territorio así como sus problemáticas; c) se hizo la revisión documental y análisis del marco normativo ambiental, urbano y de desarrollo estatal y federal; d) se llevaron a cabo talleres y mesas de trabajo donde se analizaron las distintas temáticas territoriales, normativas y sus problemáticas particulares; e) se elaboraron documentos con las propuestas resultantes de los grupos.

## **RESULTADOS Y DISCUSIÓN**

Para valorar los avances y retrocesos en la gestión territorial del Campeche se consideraron dos enfoques: los aportes del trabajo participativo entre los académicos y los funcionarios institucionales para dar pertinencia a los instrumentos de política ambiental y al marco normativo y, por otro, las capacidades institucionales a partir de los conocimientos y percepciones de los funcionarios en temas ambientales, justicia ambiental y territorio así como su experiencia acerca del proceso político-administrativo que permite la implementación de las políticas públicas.

- 1) El trabajo participativo mostró que la dinámica de trabajo establecida desde un inicio entre el grupo académico con los funcionarios de las distintas dependencias convocadas permitió el análisis eficiente de las 33 leyes que integran el marco legal estatal en materia de gestión ambiental del territorio con temas de desarrollo urbano, asentamientos humanos, fraccionamientos, actividades sectoriales, ambientales. Este examen detallado permitió evidenciar la existencia de omisiones, duplicidades, controversias, etc., presentes en los

distintos artículos y encontrar los temas y conceptos que deben ser integrados en la propuesta de actualización del marco normativo.

- 2) La integración un grupo académico colegiado compuesto por profesionistas del área legal y ambiental aportó una visión equilibrada entre ambas esferas que permitió diseñar el contenido temático para una propuesta de ley que vinculara el aspecto ambiental dentro del contexto de ordenación territorial y urbano, así como en lo relativo a la justicia ambiental. Este mecanismo de trabajo, en la práctica no es frecuente al momento de confeccionar nuevas leyes, ya que esta labor es realizada solamente por los profesionistas del Derecho.
- 3) Las capacidades institucionales fueron valoradas mediante la aplicación de cuestionarios para conocer el grado de conocimientos y percepción de los funcionarios acerca de temas de índole ambiental y su problemática, justicia ambiental y territorio. En la problemática ambiental se reconocen principalmente a la contaminación del agua, tierras y a la pérdida de la biodiversidad por la expansión de áreas para el desarrollo turístico, industrial y urbano. Los impactos en los sectores productivos recaen en la pérdida de cosechas por la irregularidad del patrón de lluvias, la salinización del manto acuífero y el descenso de la productividad de los suelos. Asimismo destacan la pérdida de biodiversidad, la cual seguirá siendo afectada por las transformaciones ambientales y antropogénicas. Se enfatizó en que los mecanismos institucionales poco claros para el ciudadano cuando intenta hacer una denuncia en materia ambiental.
- 4) Sin embargo al evaluar la percepción de los participantes de las instituciones convocadas acerca del cambio climático y del grado de afectación que tendrá en de dos de las ciudades más importantes del estado, la capital San Francisco de Campeche, por ser el centro que concentra las funciones e instituciones de gobierno y Ciudad del Carmen, por ser el motor económico estatal a través de la actividad petrolera, éstos mostraron un desconocimiento parcial a generalizado del tema considerando que el cambio climático afecta primordialmente los ecosistemas, pero no se conciben impactos a zonas urbanas, infraestructuras y servicios, asimismo desconocen cuestiones sustanciales del territorio, su modificación antropogénica, vulnerabilidad y riesgo.
- 5) Contrariamente se reconoció la necesidad de integrar al marco normativo temas ambientales prioritarios como cambio climático, vulnerabilidad, agua, gobernanza, justicia ambiental; asimismo aportar mecanismos para resolver los conflictos entre los usos de suelo y la tenencia de la tierra. De la misma forma, a señalar a las áreas urbanas como las que sufrirán un impacto importante por el riesgo y vulnerabilidad a las cuales se expondrá la población y de las afectaciones a la infraestructura urbana y de servicios.
- 6) En el aspecto normativo se reconoce que existen leyes pero no se cumplen por desconocimiento de la población y por intereses de las autoridades y funcionarios. Se muestran de acuerdo acerca de la problemática existente en la regulación del uso del suelo particularmente cuando éste amenaza las áreas rurales por el crecimiento urbano. De la misma forma se enfatizó la necesidad de clarificar los procedimientos en la denuncia popular y otorgar por ley la facultad del ciudadano para ello.
- 7) En el concierto de la gestión ambiental del territorio, el Ordenamiento Territorial como instrumento de política ambiental, esta desprovisto de efectividad en la regulación amplia del uso del suelo debido a una serie de inconsistencias. Por un lado, el desarrollo urbano de los centros de población queda reglamentado por el Plan Municipal de Desarrollo Urbano (PMDU), mientras que los Programas de Ordenamiento Territorial Municipales (PMOET) regulan el uso del suelo fuera de los centros de población. Este divorcio ocasiona una regulación ineficiente y parcial del uso del suelo. Aunado a esto, algunos los PMOET de los municipios campechanos aún no se publican, otros requieren actualizarse metodológicamente de acuerdo a nuevos

criterios establecidos por la autoridad correspondiente, lo que deja un vacío importante para tener un instrumento eficaz y pertinente. Si bien, ambos instrumentos en la práctica, debieran guardar una correspondencia de disposiciones; existen serios desfases en sus objetivos y aplicación. Los PMDU enfatizan el uso del suelo en si es factible de ser urbanizado o no, su aplicación es obligatoria y se actualizan cada tres años al concluir cada gobierno municipal; mientras que los PMOET aportan una visión integral del territorio con criterios ambientales, económicos, sociales, no obstante, aún no son disposiciones obligatorias y su tiempo de actualización se alarga hasta periodos de 10 años. Para Álvarez, Muñoz et al. (2008: 237) *para ordenar el crecimiento en la interface urbano-rural es necesario fortalecer la integración de los marcos jurídicos y de planeación que regulan el uso del suelo en ese espacio, al tiempo que se atienden los aspectos económicos y sociales intrínsecos a las ciudades derivados del crecimiento urbano desordenado.*

- 8) En el proceso político administrativo se habló de falta de voluntad política para hacer cumplir la ley por el temor a afectar diversos intereses económicos, sectoriales y al costo político de asumir esta responsabilidad, a esto hay que agregar el tiempo de gestión efectiva entre el gobierno estatal establecido por 6 años y los municipales que abarcan únicamente 3 años, así como al partido político al que pertenezcan.
- 9) Los mecanismos de implementación de las políticas públicas fueron señalados ineficaces por la falta de vinculación entre las distintas instituciones involucradas para regular el uso del territorio y sus recursos, particularmente las que planifican el desarrollo urbano y las encargadas de ordenamiento del territorio. Hay que señalar que la planeación urbana esta desvinculada de la planeación y ordenamiento del territorio e incluso en algunos casos son contradictorias.
- 10) La invasión de las atribuciones institucionales obstaculiza la implementación efectiva de las estrategias de gestión territorial del estado que se muestra en desinterés y resistencia a los cambios; además la falta de pertinencia del marco legal con vacíos legales, duplicidades y contradicciones exacerba el conflicto entre las instituciones.

En este sentido, la información que se fue aportando a través de todos los talleres sobre la temática ambiental dieron como resultado final que aquellos representantes de las dependencias que rigen el ámbito urbano, se dieran cuenta de las implicaciones que tendrán que resolver en un futuro cercano. Asimismo, se logró despertar el interés en difundir este tipo de información a otras dependencias y al público en general, además de enfatizar en la necesidad de la implementación del ordenamiento territorial y de contar con un marco legal y normativo pertinente.

Si bien, este proceso aún se encuentra en una fase incipiente, ha generado el acercamiento e involucramiento de ciertas instituciones para continuar en el proceso y generar los cambios que necesita la sociedad campechana. Esto representa un avance importante a favor de la construcción de foros participativos institucionales que permitan gestar la transversalidad que se requiere para planear y realizar la gestión del uso sustentable del territorio.

## **CONCLUSIONES**

La planeación y gestión del territorio se enfrenta a diversos niveles de confrontación que abarca las decisiones sectoriales del desarrollo, los objetivos de las propias instituciones, un marco legal con vacíos e incongruencias; el desconocimiento de los funcionarios de las instituciones de los temas estructurales que inciden en el territorio; la tarea de la gestión

ambiental aun adolece de esquemas transversales integradores que resulten en la planeación y gestión territorial del desarrollo.

Todo esto requiere actualizar el marco legal y normativo de Campeche, tanto en la aprobación de nuevas leyes y normas técnicas para regular las distintas actividades, como de conformar grupos multidisciplinarios que aporten el análisis y la pertinencia que se requiere, tratando de erradicar las visiones disciplinarias o sectoriales. Conjuntamente se debe difundir a la población en general información ambiental y de las leyes que deben observar como ciudadanos, de cara a empoderar a la población para ser observador y participe de la justicia ambiental.

La educación de la población es un aspecto fundamental que debe acompañar el proceso de actualización del marco legal y de normas y leyes pertinentes, particularmente debe hacerse énfasis en que la población en general y los gobiernos municipales conozcan los beneficios del Ordenamiento Territorial. Se debe enfatizar la importancia concienciar a la sociedad en su conjunto acerca de la afectación que el cambio climático presentara a Campeche, incorporando la educación ambiental al modelo educativo y programas de educación y difusión a la población en su conjunto.

En este sentido, la construcción de la participación institucional y de los gobiernos municipales, son un aspecto fundamental que debe fomentarse, e integrarse como un mecanismo necesario de capacitación y evaluación permanente, monitoreando los avances y metas planeados para el desarrollo sustentable de Campeche.

## REFERENCIAS

- Álvarez Icaza, P., C., Muñoz Piña et al. (2008). Instrumentos territoriales y económicos que favorecen la conservación y el uso sustentable de la biodiversidad, en *Capital natural de México*, vol III: Políticas públicas y perspectivas de sustentabilidad. CONABIO, México, pp. 229-258.
- Arteaga Aguilar; M.A. (2012). Ordenamiento ecológico territorial en México. La primera experiencia en el estado de Campeche. Editorial Académica Española. Saarbrücken, Alemania 269 pp.
- Bustillos, J. (2000). Petróleo, áreas naturales protegidas y gestión ambiental. México: SEMARNAT
- CONABIO.(2007).Regionalización.<http://www.conabio.gob.mx/conocimiento/regionalizacion/doctos/regionalizacion.html> (9 de agosto de 2008)
- CONAPO. (2010). Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2010. [http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indices\\_de\\_Marginacion\\_2010\\_por\\_entidad\\_federativa\\_y\\_municipio](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indices_de_Marginacion_2010_por_entidad_federativa_y_municipio) (15 de diciembre de 2013)
- Espejel, I., O. Delgado-González, G. et al. (2010). Ordenamiento ecológico territorial y desarrollo costero, p. 533-544. En: E. Rivera-Arriaga, I. Azuz-Adeath, L.Alpuche Gual y G.J. Villalobos Zapata (eds.). Cambio Climático en México un Enfoque Costero-Marino. Universidad Autónoma de Campeche CETYS-Universidad, Gobierno del Estado de Campeche.944 p.
- INEGI. (2011). Perspectiva estadística de Campeche. Instituto Nacional de Estadística y Geografía: México
- Lazcurain Fernández C. (2006). Análisis de la política ambiental, desafíos institucionales. Fundación cooperar por Veracruz A.C, El Colegio de Veracruz, Plaza y Valdez editores, México, 221 pp.
- Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148.pdf>
- SEMARNAT (2006). La gestión ambiental en México. México, 472 pp.



# POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO TERRITORIAL: UM OLHAR SOBRE O COMPLEXO PORTUÁRIO DE SUAPE – BRASIL

## PUBLIC POLICY AND LAND MANAGEMENT: A LOOK AT THE PORT COMPLEX OF SUAPE - BRAZIL

Rita Alcântara Domingues <sup>a</sup>

**RESUMO.** A economia do estado de Pernambuco tem se destacado em nível regional e nacional, devido ao forte crescimento econômico impulsionado pela economia do Complexo Industrial Portuário de Suape, localizado na região metropolitana da capital do estado. Para isso, está posto um novo ordenamento territorial no estado, com o Programa de Desenvolvimento de Pernambuco (PRODEPE), criado em 1995. O objetivo aqui é entender e analisar a relação entre as políticas públicas, instituições e o ordenamento do território nesse Complexo. Recebe destaque o arcabouço teórico da economia institucionalista e do ordenamento territorial. Houve pesquisa bibliográfica e pesquisas de campo. Revela-se que, por trás desse processo está o Estado, na definição do planejamento e criação de instituições que favorecem o setor privado e promovem investimentos em infraestrutura que atendam às demandas. As mudanças no espaço são evidentes, contudo, a sociedade não se vê como coautora dos projetos definidores de ordenamento de seus territórios.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas; Abordagem institucional; Ordenamento do Território; Sociedade.

**ABSTRACT.** The economy of Pernambuco state has excelled at regional and national level due to strong economic growth driven by the economy of the Industrial Port Complex of Suape, located in the metropolitan region of state capital. For this, it is put a new territorial organization in the state, with the Pernambuco Development Program (PRODEPE), created in 1995. The aim here is to understand and analyze the relationship between public policies, institutions and land management in this complex. Receives highlight the theoretical framework of institutionalist economics and regional planning. There was literature and field research. It turns out that, behind this process is the state in defining the planning and establishment of institutions that favor the private sector and promote investment in infrastructure to meet the demands. Changes in space are evident, however, society is not seen as co-author of the defining project planning their territories.

**Keywords:** Public Policy; Institutional approach; Spatial planning; Society.

---

<sup>a</sup> Universidade Federal Rural de Pernambuco, Departamento de História. [ritaalcantara@outlook.com](mailto:ritaalcantara@outlook.com) e [rma7@hotmail.com.br](mailto:rma7@hotmail.com.br)

## INTRODUÇÃO

Nas palavras de Haesbaert (2002, p.88), o espaço metropolitano seria uma forma singular destes novos tempos, uma vez que lá estão múltiplas conexões, expansão contínua – criam-se intervalos, hiatos que existem e convivem – e diferenciações crescentes. Na lógica desse movimento, é comum o novo se implantar por sobre um espaço que, em período anterior, havia sido saudado como novidade. Trata-se de constante rearranjo de valores, formas, funções e significados, por meio da permanente destruição/construção.

Fazendo-se um paralelo com o caso brasileiro, podemos citar que, nas últimas décadas, a economia do Estado de Pernambuco tem se destacado no nível regional e nacional, devido ao forte crescimento econômico impulsionado pelo Complexo Industrial Portuário de Suape (CIPS), localizado na Região Metropolitana de Recife, capital do estado (Fig. 1). Por trás desse dinamismo econômico, está o planejamento traçado pelo estado, ao longo dos anos 1970, com a decisão de construir um grande Porto: Suape, tornando a área, décadas depois, um polo atrativo para implantação de empresas de grande e médio porte, em busca de incentivos fiscais dos governos federal e estadual.



Figura 1. Mapa do Estado de Pernambuco, Brasil. Fonte: Agência Condepe/Fidem e [www.google.com.br](http://www.google.com.br)

Esse espaço, no momento, é entendido como interessante repositório de múltiplas finalidades e sentidos, no qual, nas palavras de Milton Santos (2004), a velocidade com que pedaços do território são valorizados e desvalorizados, determinando mudança de usos, é temerária. No passado, a área tinha como meta a produção de açúcar, enquanto hoje seu uso segue outra lógica do capital, com um grande porto combinado com indústrias e várias conexões internacionais. A área do Complexo Portuário de Suape é composta por oito municípios<sup>1</sup>, entretanto, para este estudo, voltamos a atenção para apenas dois deles, Cabo de Santo Agostinho e Ipojuca, por estarem vivenciando uma transformação mais rápida, não apenas do ponto de vista econômico e produtivo, mas também do crescimento populacional.

De acordo com os censos demográficos de 2000-2010 do IBGE, as duas cidades tiveram acréscimo populacional de 53 mil pessoas em apenas 10 anos. Essa realidade evidencia, além de dinâmica populacional, a questão dos deslocamentos populacionais, impulsionados pelas transformações do mercado de trabalho no território de Suape, e a sobrecarga na área urbana em torno do atendimento à demanda. Nesse processo de reordenamento, não existe comércio diversificado nem uma extensa rede de serviços voltada ao atendimento da população. O novo ordenamento territorial está repleto de complexidades e incertezas.

Para equacionar tantas mudanças, o governo de Pernambuco definiu um novo ordenamento, o Plano do Território Estratégico de Suape, com diretrizes para uma ocupação sustentável. Nesse sentido, entende a região não apenas como um polo dinâmico do estado, face aos investimentos recentes<sup>2</sup>, mas também não esquece que as práticas sociais cotidianas têm uma dimensão espacial. Tendo em vista essa conjuntura ser diversa, complexa, sempre se refazendo, enfrentam-se questões de um corpo teórico já consolidado, distante da instabilidade, que a todo o momento chama a atenção. No arcabouço teórico, destaca-se o pensamento de Veblen (1965) e Douglass North (1993) sobre a abordagem institucionalista, resgatando conceitos como de instituições, traçando um paralelo com o planejamento por meio de políticas públicas e o ordenamento territorial, uma vez que a existência do primeiro é essencial para a concretização do segundo.

Nesse contexto, o objetivo do artigo é entender e analisar a relação entre as políticas públicas, instituições e o ordenamento do território no Complexo Portuário de Suape. Assim, as questões que norteiam a realização deste trabalho são: Em que medida a análise por meio de questões institucionais pode explicar o processo de ordenamento desse Complexo Portuário? Em que medida houve a inclusão social ao longo das políticas públicas implementadas?

O artigo fundamenta-se em uma análise crítica, respaldada por algumas questões metodológicas e instrumentos teóricos. O método utilizado é o progressivo regressivo de Lefebvre, cujo processo de análise o hoje nega parcialmente o ontem, e o futuro negará parcialmente o hoje. Para tanto, houve pesquisa bibliográfica, para investigação teórico-conceitual, e pesquisas de campo, visando a melhor entendimento da área.

## **PLANEJAMENTO, GESTÃO DO TERRITÓRIO E INSTITUIÇÕES**

### ***Território estratégico de Suape: uma realidade***

Na década de 1990, com o processo de reestruturação produtiva e de globalização, os impactos na economia mundial e elementos como a abertura de mercado, a mudança de paradigma tecnológico, flexibilidade do mercado de trabalho e a mudança acentuada no papel do Estado à frente de atividades econômicas tiveram papel fundamental na gestão macroeconômica, sobretudo, em países como o Brasil (Domingues, 2014, p.13). O Estado abandonou sua trajetória histórica de responsabilizar-se por investir em setores estratégicos, presumindo poder transferir a responsabilidade dos investimentos para empresas privadas, devido a sua incapacidade de prover recursos para os investimentos necessários.

Ganhou força, então, a ideia de privatização das empresas estatais, fragmentação no interior da classe operária e precarização do trabalho. Assim, abriu espaço para organizações não

governamentais e, posteriormente, para a participação da sociedade no processo de gestão do território.

A adoção do modelo neoliberal por países periféricos trouxe problemas, como a ausência desse Estado como agente central no planejamento regional do país. No caso específico do Brasil, houve fragmentação das unidades federativas e uma corrida para se inserir, por si só, no capitalismo global. Havia articulação com os órgãos de planejamento regional, entretanto, com o fim dessa ação, verificou-se, segundo Dulci (2002, p.3-4), aumento das desigualdades regionais entre estados e regiões, em vista da falta de coordenação entre a União e seus entes federados, materializada na “guerra fiscal”. Em outras palavras, tal política fragilizou a articulação inter-regional, criando um vácuo de poder, preenchido pela ação desorganizada dos grupos regionais. Esse esvaziamento das ações da União gerou instabilidades e, conseqüentemente, custos de transações.

Especificamente, tal fato está ligado à necessidade de concessões, incentivos e subsídios dados pelo Estado para atrair o grande capital, não apenas no Complexo Industrial e Portuário de Suape, mas também em estados da federação. Em Pernambuco, a situação não difere daquela do restante do país, e, para equacionar e reduzir suas deficiências, o estado é convidado a oferecer subsídios e incentivos às empresas e construir infraestrutura necessária a seu funcionamento. Para reverter esse quadro de dificuldade da economia estadual, foi instituído um novo arranjo institucional no estado, com o Programa de Desenvolvimento de Pernambuco (Prodepe). Criado em 1995 e reformulado em 1999, o programa oferece vantagens para empresas com interesse de se instalar ou se expandir no estado. Os incentivos têm prazos que variam de oito a 12 anos para projetos industriais com maiores conexões externas. É a guerra fiscal. O território passa a ser organizado e usado com a lógica exclusiva da produção (Domingues, 2014, p.14), ou seja, esse território é ponto de encontro de lógicas locais e globais.

Além dos investimentos produtivos já incorporados, foram alocados recursos da ordem de R\$45 bilhões entre 2008 e 2014, representando aproximadamente 60% do PIB atual do estado. Os investimentos privados ultrapassam R\$50 bilhões<sup>3</sup>, e os recursos públicos, necessários para a manutenção da infraestrutura, somam mais de R\$2 bilhões, segundo o secretário de Desenvolvimento Econômico e presidente de Suape, Márcio Stefani.

Como apontam Lima, Sicsú e Padilha (2007, p.532), dentre os investimentos de maior dimensão previstos para se alocar em Suape, encontram-se uma refinaria de petróleo, um estaleiro de grande porte, um polo de poliéster, uma usina de regaseificação de gás natural e um terminal de granéis sólidos, estando os três primeiros em estágio mais avançado de instalação. Além desses, setores como energia eólica, siderurgia, alimentos e bebidas, cerâmica, polo de granéis líquidos e gases e um complexo logístico estão presentes na área. O polo petroquímico compreende um conjunto de estabelecimentos, alguns já implantados, outros em fase de implantação e outros previstos. Esse conjunto deve expandir a capacidade de produção de três produtos: poliéster, PTA (ácido PT) e resinas PET. Tais investimentos poderão atrair para o estado projetos complementares, favorecendo a expansão de cadeias produtivas.

Tais investimentos mudaram o perfil produtivo dos municípios diretamente envolvidos com o polo, ou seja, Ipojuca e Cabo de Santo Agostinho, repercutindo, inclusive, na proporção de

seus PIBs, que juntos representavam 9,7% do PIB estadual em 2000, atingindo 14,3% em 2011, segundo a agência Condepe-Fidem<sup>4</sup>.

Além das indústrias de grande porte, o estado alterou a Lei de Incentivos Fiscais, abrindo espaço para a pesquisa e tecnologia, enfim, para a produção de conhecimento. Outra preocupação do governo se volta para a capacitação da mão de obra e se materializa na ampliação de escolas integrais e escolas técnicas, para que haja maior empregabilidade de trabalhadores da área.

Nesse sentido, é possível ir além da mera tentativa de compreensão, não se conformando com uma imagem simplificada e redutora do Complexo Industrial e Portuário de Suape. Apesar das ações de políticas públicas conjugadas, para Santos e Silveira (2004, p.112), o discurso é permeado de desenvolvimento, devido à criação de empregos diretos e indiretos. Entretanto, vê-se que, além da queda de receitas municipais e estaduais, o Estado tem de arcar com a implantação de infraestrutura em vários setores, para garantir a instalação. Então, como consequência, tem-se a falência dos cofres municipais e estaduais, uma vez que prometem muito, mas não obtêm retorno por meio de impostos. Em outras palavras, gera-se uma equação na qual as empresas ganham e os cofres públicos trabalham no déficit.

Outro aspecto contraditório a ser considerado é que, se a atual estratégia do capital é calcada no modelo neoliberal, o qual proclama um Estado menos atuante em termos de incentivos fiscais e financeiros, então, como se explica a atual política de atração de empresas mediante a concessão de benefícios?

Essas exterioridades citadas e outras mais contribuem, sem dúvida, para a compreensão dos elementos e forças que atuam no território. Concordamos com Veblen (1965), quando aponta a importância de considerar as instituições como possíveis agentes estruturadores e de transformação, por meio da adoção de políticas públicas capazes de definir usos e base material do território. O valor desses elementos é ressaltado quando North (1993) admite que a chave do crescimento econômico e social estável e sustentável não está, apenas, na manipulação de variáveis macroeconômicas, e sim nas relações entre indivíduos em sua atividade cotidiana, no interior das empresas e no aparato do Estado (Kalmanovitz, 2003). O interesse por esses conceitos reside no entendimento de como as organizações econômicas, políticas e sociais surgem, funcionam, evoluem e criam arranjos influenciados pelo ambiente institucional.

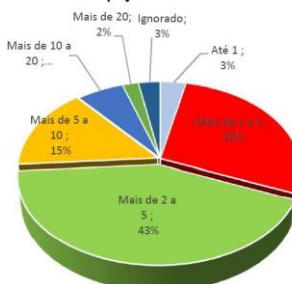
Nesse cenário, outra variável importante na compreensão dessa realidade complexa e diversa é a renda obtida pela população. Segundo dados do IBGE e da RAIS, numa primeira visão, a remuneração da mão de obra se manifesta em níveis muito baixos. Em 2013, de pleno dinamismo da economia local, os dados apontam que no Cabo de Santo Agostinho cerca de 55% da PEA passou a ganhar até dois salários mínimos<sup>5</sup>. Situação semelhante é registrada para o município de Ipojuca, com aproximadamente 31%, conforme Gráficos 1 e 2. Esse fato evidencia, a princípio, o aumento da pobreza nesses municípios, apesar da geração de empregos trazida pelo Complexo. Não se trata, conforme aponta Storper (1997), de uma equação de fácil resolução, uma vez que estar próximo geograficamente não significa que há proximidade relacional. A proximidade relacional se forma pelas relações construídas segundo as lógicas de semelhança e de pertencimento dentro do complexo produtivo.

**Gráfico 1**  
Número de empregados no mercado formal por classe de renda – Salário mínimo (%)  
Cabo de Santo Agostinho – 2013



Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego e Agência Condepe/Fidem. Elaboração própria.

**Gráfico 2**  
Número de empregados no mercado formal por classe de renda – Salário mínimo (%)  
Ipojuca – 2013



Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego e Agência Condepe/Fidem. Elaboração própria.

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego e Agência Condepe/Fidem. Elaboração própria

Dentre os trabalhadores que estão no menor padrão de renda está, sobretudo, a população local, anteriormente trabalhador no corte da cana-de-açúcar. Uma perspectiva de análise liga esse fato à questão histórica de falta de qualificação profissional para o trabalho especializado, uma vez que a maioria dos trabalhadores esteve ligada a atividades do campo. Com o fechamento de usinas, estava criado um excedente de população útil ao capital, constituindo uma reserva de trabalhadores disponíveis para ser utilizados a qualquer momento, além de servir para regular os salários. Entretanto, há necessidade de pessoal mais qualificado e, nesse caso, tal profissional vem de outras regiões. Há, portanto, um fluxo migratório de pessoas para as cidades atraídas pelo emprego nas obras ou para montar seu próprio negócio. Daí advêm outros problemas, como o choque cultural e o aumento da violência urbana.

No processo de construção e reconstrução do espaço, é possível observar as ações públicas respaldadas por instituições formais, algumas vezes, advindas de reivindicações coletivas, na busca de melhor uso do espaço e, conseqüentemente, melhor qualidade de vida. A esse movimento chamamos ordenamento territorial, governança territorial, como um entendimento entre agentes, sociedade organizada e Estado, na definição de políticas que serão implementadas num futuro próximo. Apesar dessa realidade existente em países, sobretudo, desenvolvidos, esse movimento de parceria entre sociedade e Estado, por meio de ação coletiva, é menos presente nos países em desenvolvimento.

No Plano Estratégico do Território de Suape, a definição e ação vieram do governo estadual e, na conjuntura de “guerra fiscal”, o diálogo e a negociação para definição do uso do território existe apenas entre dois elementos da equação: o Estado e o setor privado, representado pelo grande capital. O fato é que ainda não esteve presente a participação da sociedade. Apesar de o país viver um processo democrático, a sociedade não se vê como coautora dos projetos

definidores de ordenamento de seus territórios. Essa realidade pode ser atribuída a: esse tipo de comportamento não ser habitual – uma vez que a sociedade se sente distante das esferas de decisão –; pouca escolaridade; e falta de amadurecimento para se sentir ator desse processo.

### ***Zona canavieira: ruptura com o hoje?***

Aprofundando a análise, uma das formas de compreender a organização do espaço é buscar as explicações no passado. O espaço objeto de análise, historicamente teve como economia central a monocultura de cana-de-açúcar, inicialmente com mão de obra escrava e, mais recentemente, trabalhadores assalariados, sem qualificação profissional e extremamente pobres, vivendo em condições sub-humanas. Naquele arranjo organizacional existiam duas categorias de análise. A primeira seria a dos senhores de engenho, - mais tarde tornaram-se os usineiros, donos das terras, latifundiários, detentores do poder. Sua influência se estendia até os escalões governamentais, quando eram capazes de criar instituições que atendessem as suas necessidades e anseios, escolhendo seus dirigentes que fossem capazes de manter os privilégios. Os recursos econômicos e o poder político eram extremamente concentrados.

Para Andrade (1983, p.23), não se deve confundir “os interesses e as aspirações do Nordeste com os interesses e as aspirações da classe dominante, que se beneficia do subdesenvolvimento”. Nesse caso, as organizações que definiram o padrão institucional na região estavam influenciadas pelo jogo de poder entre as oligarquias dominantes dos nordestes (canavieiro-têxtil e algodoeiro-pecuário) e, ainda, do Centro-Sul, marcando presença em todas as etapas do processo: definição de políticas públicas e controle do espaço.

Em qualquer processo de planejamento, políticas públicas ou ordenamento do território, faz-se necessário oficializar sua condução via leis, decretos que viabilizem sua implementação. Então, o que são as instituições? Para Veblen (1965, p.178-179), o conceito-chave da corrente institucionalista está na própria concepção de instituição como conjunto de ideias, modos de pensar compartilhados, passíveis de serem identificados e mutáveis no tempo e no espaço. A instituição definia-se como um modo de conceber a organização da vida em comum. Dessa forma, as instituições são vistas como ordenadoras das ações políticas, e fazem parte do processo que oficializa medidas pensadas em determinado plano de ordenamento territorial.

Ampliando a linha de raciocínio e construindo o diálogo entre ordenamento do território e as instituições, em sua obra Teoria da classe ociosa, Veblen (1965, p.178-179) vincula instituições a tipos de caráter, ou seja, a tipos humanos, e entre eles estabelece uma relação, já que as instituições selecionam os tipos humanos que lhes são mais adequados. Os indivíduos selecionados para continuar moldarão as instituições herdadas do passado a sua imagem e semelhança. Para Veblen, a estrutura social encontra-se submetida a um processo de evolução, no qual ocorre uma seleção natural de instituições.

A segunda categoria era composta por escravos e, segundo Caio Prado (1976), a sociedade da cana-de-açúcar se caracterizava por uma acentuada polarização marcada pelo enorme poder e influência local dos senhores de engenho e por um grande número de escravos absolutamente desprovidos de poder econômico, político ou consideração social.

A polarização entre o senhor de engenho e o escravo – entre a casa grande e a senzala de Gilberto Freire – e a condição de colônia orientada pela monocultura latifundiária exportadora foram os elementos fundadores das instituições políticas e econômicas das zonas açucareiras. E, mais recentemente estão presentes os donos de engenhos, - fornecedores de cana-de-açúcar para as usinas -, e, os trabalhadores rurais, - outrora escravos -, hoje, cortadores de cana ou em outras palavras, os boias frias que, historicamente foram e são considerados paupérrimos.

Já no século XX, - primeira metade -, o arranjo institucional descrito seguia o modelo Keynesiano, quando o Estado do Bem-estar Social assumia o papel de planejador e empresário, ao mesmo tempo em que definia a organização do espaço. Com a crise da economia mundial dos anos 1970-80, desencadeada pelos choques do petróleo, o modelo mostrou sinais claros de que não atendia às novas necessidades. Como apontam Busato e Pinto (2005, p.2), havia necessidade de “mudanças institucionais” capazes de criar estratégias para o capital, configurando uma nova geografia econômica nacional.

Especificamente, na zona ocupada pela economia canavieira no Nordeste brasileiro o capital teria que se reinventar, uma vez que a produção de açúcar mostrava sinais claros da sua não competitividade no mercado, e, para agravar houve a saída paulatina do Estado com sua política de incentivos e privilégios para a categoria. Na realidade o usineiro detentor do grande capital teria que buscar outras oportunidades de negócios.

A nova oportunidade veio com o redirecionamento de sua produção para álcool combustível (etanol) em substituição a gasolina, e novamente, se apoia nos incentivos do Governo Federal quando instituiu em 1975 o Programa Nacional do Alcool – Proálcool<sup>6</sup> para a produção do álcool combustível a partir da cana-de-açúcar. Tal política teve uma pequena duração quando nos anos de 1990 cai o preço do petróleo no mercado internacional, tornando-se economicamente inviável a sua permanência, mesmo porque surgiram problemas como a elevação da dívida pública em consequência dos benefícios concedidos.

O espaço objeto de análise tem vivenciado mudanças estruturais, econômicas e sociais. A ideia de estruturar um porto e, próximo dele, uma refinaria de petróleo na localidade de Suape encontra-se registrada em documentos no Instituto de Desenvolvimento de Pernambuco (Condepe), que datam de 1954. Nos anos 1970, o planejamento do Estado decidiu por sua construção, e o porto se transformou no pilar fundamental para estruturação do território como uma nova janela de oportunidade econômica para a região. Em 1983, ele começou a operar, de forma precária.

### ***Tendência de futuro***

O que entendemos como uma prospectiva de futuro a partir dos dados e realidade evidenciadas? Para isso é necessário revistar o passado para ver a nossa responsabilidade como passo para tentar construir uma sociedade melhor.

A população local continua pobre, a riqueza gerada ao longo dos séculos nesse território não alterou a condição social dessa população. Por outro lado, aqueles que eram detentores do poder se transformaram e acompanharam a dinâmica econômica e seus descendentes hoje, continuam empresários, políticos e permanecem como classe dominante. Em relação ao Estado, este, ao longo do tempo esteve presente comandando, instituindo políticas públicas e



oferecendo subsídios, entretanto, no nosso entendimento não governou para o cidadão, não instituiu políticas pensadas para os mais frágeis e daí perpetuou-se o quadro de injustiça social. Assim, o amanhã, certamente, não conseguirá negar o hoje em termos de mudança do processo para uma inclusão social, e o hoje não consegue negar o ontem. Esse entendimento se liga ao fato de que ao longo do tempo e das políticas de ordenamento do território instituídas pelo Estado em consonância com a classe dominante não se fez realidade um processo de inclusão social na roda da economia com a capacidade de romper o ciclo de pobreza da maioria da população.

## **CONCLUSÃO**

Vê-se que o Estado, nesse caso, delinea Planos de Ordenamento do Território, cria um novo arranjo institucional que favorece a continuidade do processo de concentração de renda e promove investimentos em infraestrutura que atendem às demandas dos grupos econômicos fortes. As mudanças são evidentes no espaço, contudo, a sociedade não participou nem participa das várias etapas do processo de decisão.

A partir da concretização desse polo, muitos são os impactos visíveis em termos de construção de novos empreendimentos, desapropriação de comunidades, destruição do seu modo de sobrevivência sem lhes dar alternativas sustentáveis, com a conseqüente atração de população oriunda de outras localidades, o que compromete a vida cotidiana da sociedade que ali vivia, donde vêm outros modos de vida, cultura, disputas sexuais, prostituição, gravidez na adolescência, álcool, drogas etc. Os planos devem existir e serem postos em ação, mas deve-se olhar além do grande capital. A proposta deve ter no centro também a prioridade social.

Então pensaríamos. A sociedade moderna é dinâmica, complexa e são muitos atores envolvidos num jogo de poder, e com ela a economia no sistema capitalista que se reinventa em busca de maiores lucros. O que mudou? Os usineiros hoje se transformaram em empresários, possuidores do grande capital, subsidiados pelo Estado para investirem em Suape, enquanto isso as usinas estão em número cada vez menor, uma vez que nesse novo modelo de exploração ela, a usina nordestina, não foi capaz de continuar competitiva. Por outro lado, os trabalhadores rurais ligados a atividade da cana-de-açúcar deixaram o corte da cana e se transferiram para os canteiros de obras do território estratégico de Suape. Sua empregabilidade é temporária, posto que a fase de construção civil tem prazo para concluir suas atividades e sua renda está no menor patamar na escala existente no território objeto de análise.

Relacionando-se com a teoria, vê-se no ordenamento territorial do Complexo de Suape não existir o processo de governança, pois o Estado, juntamente com o setor privado ou a classe dominante, assume o planejamento e gestão. Está aqui um desafio: criar condições para a efetiva participação da sociedade no processo de governança e, esta meta está atrelada a possibilidade de educação de qualidade para todos.

---

<sup>1</sup> São eles: Cabo de Santo Agostinho, Escada, Ipojuca, Jaboatão dos Guararapes, Moreno, Ribeirão, Rio Formoso e Sirinhaém.

<sup>2</sup> Para mais informações, ver: <http://www2.condepefidem.pe.gov.br/web/condepe-fidem/apresentacao10>.

<sup>3</sup> Os R\$50 bilhões de reais equivalem a, aproximadamente, 16 bilhões de euros, numa cotação de 3,00 euros para 1,00 real. Disponível em: <http://www.valor.com.br/valor-data> [Consulta em 09 julho de 2014].

<sup>4</sup> Disponível em: <http://www.bde.pe.gov.br/>. Acesso em: 19 maio 2014.

<sup>5</sup> O salário mínimo no Brasil, em julho de 2015, era de R\$788,00, o que equivale a aproximadamente 225 euros.

<sup>6</sup> Proálcool foi criado como uma iniciativa do governo do Brasil para enfrentar a crise mundial do Petróleo e incentivar a produção de álcool combustível com incentivos fiscais e empréstimos bancários com juros abaixo da taxa de mercado para os produtores de cana-de-açúcar e para as indústrias automobilísticas que desenvolvessem carros movidos a álcool.

## AGRADECIMENTOS

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), financiadora do Programa de Estágio Sênior na Universidade do Porto, Portugal.

## BIBLIOGRAFIA

- Andrade, m. C. de. *A seca: realidade e mito*. Recife: Asa Branca, 1983. 81p.
- Busato, M. I. & Pinto, E. C. (2005). A nova geografia econômica: uma perspectiva regulacionista. *Revista Desenharia*, 2(3), 201-222.
- Cardozo, S. A. (2011). Guerra fiscal e desconcentração regional da atividade industrial: uma análise do estado do Paraná. *Anais do XIV Encontro Nacional da Anpur* [Online]. Rio de Janeiro, Disponível em: <http://www.anpur.org.br/anaisAbrir/58/1/anais-do-xiv-ena> [Consulta em abril de 2015].
- Domingues, R. A. (2014). Instituições e o controle do espaço: um olhar da geografia. XIII Colóquio Internacional de Geocrítica, Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/xiii-coloq-programa.htm> [Consulta em 06 de maio de 2014].
- Dulci, O. S. (2002). Guerra fiscal, desenvolvimento desigual e relações federativas no Brasil. *Revista de Sociologia Política*, n.18, Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782002000100007&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782002000100007&script=sci_arttext). [Consulta em 10 de fevereiro de 2014].
- Freire, Gilberto. (2006) *Casa grande e senzala*. Global Ed: Edição: 48.
- Haesbaert, R. (2002). *Territórios alternativos*. Niterói: EdUFF; São Paulo: Contexto.
- Kalmanovitz, S. (2003). El neoinstitucionalismo como escuela. *Revista de Economía Institucional*, 5(9), 189-215.
- Lima, J. P. R., Sicsú, A. B. & Padilha, M. F. F. G. (2007). Economia de Pernambuco: transformações recentes e perspectivas no contexto regional globalizado. *Revista Econômica do Nordeste*, vol.38, n.o4, 525-541, Disponível em: [http://www.bnb.gov.br/projwebren/exec/artigoRenPDF.aspx?cd\\_artigo\\_ren=1062](http://www.bnb.gov.br/projwebren/exec/artigoRenPDF.aspx?cd_artigo_ren=1062) [Consulta em 10 de fevereiro de 2014].
- Lencioni, S. (1994). Reestruturação urbano-industrial no Estado de São Paulo: a região da metrópole desconcentrada. In M. Santos, M. A. A. Souza & M. L. Silveira (Orgs.). *Território: globalização e fragmentação*. São Paulo: Hucitec, 198-210.
- Prado Júnior, Caio. (1976). *Formação do Brasil contemporâneo*. 14ª ed. São Paulo: Brasiliense.
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. New York: Cambridge University Press.
- North, D. C. (1992). *Custos de transação, instituições e desempenho econômico*. São Paulo: Instituto Liberal.
- North, D. C. (1993). *Desempeño económico en el transcurso de los años*. Conferencia de North en Estocolmo, Suecia, el 09 diciembre, al recibir el Premio Nobel de Ciencias Económicas, Disponível em: <http://www.eumed.net>. [Consulta em 03 de maio de 2004].
- Santos, M. & Silveira, M. L. (2004). Uma reorganização produtiva do território. In *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro: Record, 105-142.
- Veblen, T. (1965). *A teoria da classe ociosa: um estudo econômico das instituições*. São Paulo: Pioneira.
- Veblen, T. (2000). Sobre la naturaleza del capital. *Revista de Economía Institucional*, 2, 197-216.

# LOS OBSERVATORIOS TERRITORIALES COMO INSTRUMENTOS DE EVALUACIÓN Y GESTIÓN DE PLANES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN ESPAÑA

## TERRITORIAL OBSERVATORIES: SPATIAL PLANNING MONITORING AND EVALUATION IN SPAIN

Sergio Segura Calero <sup>a</sup>  
Belén Pedregal Mateos <sup>a</sup>

**RESUMEN.** Entendemos por observatorio territorial una figura creada por parte de la administración pública con el objetivo de informar, realizar estudios, análisis, investigaciones y diagnósticos sobre un territorio determinado. El Observatorio en Red de la Ordenación del Territorio Europeo (ESPON) es el máximo referente en Europa y surge para apoyar y evaluar el desarrollo de políticas regionales relacionadas con los objetivos de cohesión territorial y desarrollo sostenible del conjunto del territorio europeo. En algunas regiones de España estos organismos se han constituido como instrumentos reglados para el seguimiento y la evaluación de los planes de ordenación del territorio. Este trabajo analiza y valora el grado de desarrollo e implementación de estos observatorios en España, a la vez que propone algunas mejoras sobre su funcionamiento.

**Palabras clave:** observatorio territorial; ordenación del territorio; evaluación; ESPON; España.

**ABSTRACT.** A spatial planning observatory is an instrument created by public administration in order to inform, analyze, do research and evaluate a specific territory. The European Spatial Planning Observation Network (ESPON) is a reference in Europe and it comes to support and evaluate the development of regional policies related to territorial cohesion and sustainable development in European Union. In Spain some observatories have been established as regulated instruments for monitoring and assessing spatial plans. This paper analyzes and evaluates the development and implementation of spatial observatories in Spain. Some conclusions and recommendations are presented at the end of the paper.

**Keywords:** Territorial observatory; spatial planning; evaluation; ESPON; Spain.

---

<sup>a</sup> Departamento de Geografía Humana, Facultad de Geografía e Historia, Universidad de Sevilla. Calle María de Padilla s/n, 41004 Sevilla (España). Dirección electrónica: ssegura@us.es y bpedregal@us.es  
Esta comunicación se integra en el proyecto de investigación financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad de España, desde la Subdirección General de Proyectos de Investigación: "Del Gobierno a la Gobernanza y Gobernabilidad Efectiva del Territorio: guías para un nuevo desarrollo territorial" (GOBEFTER) (Ref.: CSO2012-36960).

## INTRODUCCIÓN

La planificación territorial se caracteriza por su fuerte complejidad no solo por la diversidad de procedimientos existentes y la variada legislación en los distintos territorios sino también por la multitud de actores que intervienen en estos procesos, tanto públicos como privados. El carácter integral por definición de la ordenación del territorio hace que factores fundamentales para el éxito de los planes -es decir en principio alcanzar los objetivos propuestos- parezcan en ocasiones impracticables. Algunos autores reflexionan sobre el distanciamiento entre el plan y el territorio debido a la alta complejidad que mencionamos y a la falta de capacidad de la planificación a la hora de regular la dinámica territorial tan acelerada de nuestra época (Valenzuela et al., 2012). Trabajar con la incertidumbre y en una sociedad definida por algunos autores como “sociedad del riesgo” (Beck, 1996) es uno de los grandes retos de la planificación en nuestro tiempo. Por tanto, la demanda de información territorial para desarrollar y evaluar la planificación territorial es un aspecto fundamental en este contexto de incertidumbre y complejidad. Además, desde los años 90 algunos autores reconocen un giro argumentativo en la planificación territorial hacia un nuevo punto de vista menos tecnocrático. Se trata de un cambio para desarrollar un proceso de toma de decisiones más interactivo pero en el que se vuelve a reconocer que resulta crucial la disponibilidad de información útil para la toma de decisiones (Faludi y Waterhout, 2006).

Es en este contexto donde se circunscribe el objeto de esta comunicación que se propone valorar la figura de los observatorios territoriales como instrumentos públicos para la evaluación y gestión de los planes de ordenación del territorio en España, en clave del contexto europeo.

Como debemos recordar, aunque en Europa son los estados miembros los que disponen de las competencias en materia de ordenación del territorio, -concretamente las Comunidades Autónomas en el caso de español- sin embargo, algunas directivas europeas afectan claramente esta práctica. Es el caso, por ejemplo, de la Directiva sobre Evaluación Ambiental Estratégica, que afecta especialmente a los procedimientos de la evaluación y seguimiento de los planes de ordenación del territorio (Segura y Pedregal, 2011).

En España existe un sistema de planificación territorial de escala regional y subregional bastante asentado y estudiado (Feria et al., 2005, 2011; Hildenbrand, 2006; Nello, 2010; Zoido, 2010; Farinós y Romero, 2008; Farinós, 2010; Lozano, 2010; Urkidi, 2010; Aldrey y Rodríguez, 2010; Benabent, 2012), y con múltiples elementos en común, a pesar de que no existe una normativa de escala nacional. En este sistema, los observatorios territoriales son figuras en ocasiones contempladas y reguladas por la legislación autonómica en materia de ordenación del territorio o por los propios instrumentos regionales de ordenación del territorio para facilitar la labor de seguimiento y evaluación de la planificación territorial.

Este trabajo se centra precisamente en los observatorios territoriales que constituyen una herramienta de seguimiento y evaluación de los planes de ordenación del territorio de forma reglada en las normativas autonómicas españolas. Se valorará si éstos han sido capaces de dar respuesta a las funciones para las que fueron concebidos, presentando un estado de la cuestión sobre su grado de desarrollo e implementación real.

Para ello, en primer lugar se presenta la propia noción de observatorio, desde la definición más general hasta la que se centra específicamente en la figura objeto de estudio. A continuación

se analiza la evolución del Observatorio en red de la ordenación del territorio de la Unión Europea (ESPON en adelante) como máximo referente de esta figura. Concretamente, se presentan los objetivos y líneas prioritarias de los tres programas aprobados hasta la fecha (2006, 2013, 2020) y del conjunto de los proyectos financiados. Todo ello principalmente a partir de la información disponible en la propia Web de ESPON. Esta información nos permitirá enmarcar el caso español que se aborda en el siguiente apartado. En cada caso se identifican en primer lugar los organismos aprobados por la normativa así como los instrumentos de ordenación del territorio que evalúan.

Esta última información procede de una revisión sistemática de las legislaciones autonómicas españolas vigentes en materia de ordenación del territorio y de los planes regionales aprobados en los que se hace referencia a las funciones de estos observatorios territoriales reglados. En última instancia, en los casos en los que no se regula propiamente la figura, se ha procedido a identificar los organismos alternativos existentes que podrían suplir sus funciones básicas en esta materia para cada región. Una vez identificados estos observatorios territoriales oficiales, se ha examinado su grado de desarrollo e implementación a través de su información Web oficial. Concretamente, se ha elaborado una metodología de análisis comparado inspirada en los trabajos de Gudiño (2011) y Farinós (2011), con objeto de identificar las características principales, las funciones y producción de los observatorios territoriales reglados. Estas características se refieren en primer lugar al carácter público, privado o mixto del Observatorio. En segundo lugar, se analiza un grupo de ítems vinculados a la temporalidad del observatorio, contando con la fecha del decreto de aprobación y el inicio de los trabajos del mismo, lo que nos permite reconocer el desfase en su implementación práctica. Un tercer bloque reconoce la accesibilidad a través de la Web a la información aportada, así como la naturaleza de la misma, teniendo en cuenta si responde a la necesidad de elaborar y proveer datos -lo que Farinós (2011) y Gudiño (2011) denominan función de *señalización*- o realmente cumple funciones más complejas de evaluación y seguimiento (*evaluación*). Finalmente, se detallarán cuáles son los productos y servicios esenciales ofrecidos por cada Observatorio para llevar a cabo estos objetivos, distinguiendo entre: datos y geodatos; visor cartográfico on-line; informes; labores de formación y difusión; indicadores y/o funciones de apoyo técnico.

Tras la exposición de los resultados y las valoraciones críticas pertinentes, en el último apartado se plantean las principales conclusiones del trabajo.

## **¿QUÉ ENTENDEMOS POR UN OBSERVATORIO TERRITORIAL?**

En general, un observatorio tiene como objetivo monitorizar sistemáticamente el funcionamiento de un sector o de una temática específica, estando su desarrollo vinculado, principalmente, al amplio uso de servicios de estadística por parte de los órganos gubernamentales y administrativos (Albornoz y Herschmann, 2006). Según Allegretti (2015) los observatorios surgen principalmente desde mediados de los años 90 con objeto de monitorizar políticas públicas, como por ejemplo la ordenación del territorio, en diferentes países. Su proliferación puede relacionarse también con su carácter flexible y por el gran impulso y desarrollo de las tecnologías de la comunicación. Como apuntan Zoido et al. (2009) a

diferencia de otros organismos administrativos dotados de plantillas más estables y rígidas, los observatorios se caracterizan por ser figuras flexibles y organizadas como redes de investigadores que se interrelacionan sinérgicamente. Además, se caracterizan por una marcada vocación de ofrecer públicamente a la sociedad sus resultados, de manera que en su propia naturaleza está el servir como instrumento para la toma de decisiones en el diseño y aplicación de políticas públicas.

Los sitios Web y las redes sociales virtuales se constituyen como principales medios de divulgación de bases de información de los observatorios, que reciben así un fuerte impulso por medio de Internet en su creación y en el alcance de su acción. Observatorios sobre las políticas de educación, salud, cultura y planificación urbana son ejemplos comunes. Agencias de cooperación internacional, fundaciones de fomento de la investigación científica y organismos multilaterales han incentivado y apoyado la creación de esos instrumentos, presentándolos como herramienta de buen gobierno e instrumentos de transparencia para la gestión de políticas públicas, además de que se les reconoce un gran potencial democratizante y participativo (Estivill, 2007).

A efectos del objetivo de este trabajo entendemos por observatorio territorial una figura creada por parte de la administración pública con el objetivo de informar, realizar estudios, análisis, investigaciones y diagnósticos de carácter geográfico sobre un territorio determinado y más específicamente con la función última de llevar a cabo el seguimiento y la evaluación de los planes de ordenación del territorio contemplados en la legislación vigente.

Aunque su composición suele ser diversa y generalmente mixta -pública y privada- de forma general, las personas que colaboran con estos organismos presentan un reconocido prestigio en las áreas de conocimiento relativas a los diferentes aspectos del territorio. Constituyen pues una fórmula relativamente extendida de colaboración entre expertos y políticos en materia de planificación y gestión territorial. Además, otro de los aspectos a destacar es la relación directa con la dimensión territorial de la información que ofrecen estos observatorios, y que los diferencia de otros de carácter más sectorial, al permitir la espacialización de la información con un punto de vista integral (Farinós, 2011).

## **EL OBSERVATORIO EN RED DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EUROPEO (ESPON/ORATE)**

El observatorio territorial de referencia en Europa es el Observatorio en Red de la Ordenación del Territorio Europeo que presenta unos objetivos ambiciosos puesto que surge para apoyar el desarrollo de políticas relacionadas con los objetivos de cohesión territorial y desarrollo sostenible del conjunto del territorio europeo. ESPON surge en principio como soporte técnico para la Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio (ESDP/PEOT), ya desde su primer borrador en 1997 ante la existencia de importantes lagunas en cuanto a la disponibilidad de datos comparables, cuantificados y georreferenciados a nivel europeo. Por ese motivo, entre las funciones de ESPON se establecen las de facilitar información comparable, informes, análisis y escenarios territoriales de futuro mostrando el capital territorial potencial y el posible desarrollo de las regiones y grandes territorios contribuyendo a la competitividad, la cooperación territorial y el desarrollo sostenible y equilibrado de Europa (Comisión Europea,

1997). Los ministros consideraron necesario establecer un sistema permanente de observación del territorio europeo y sistematizar la cooperación y la complementariedad entre los Estados miembros, la Comisión y los institutos de investigación vinculados a las administraciones responsables de ordenación del territorio y crear para este fin un observatorio europeo con la participación de los Estados miembros y la Comisión, que tendría carácter comunitario y suministraría una experiencia consistente y difundiría la información territorial. El ESPON ha venido reforzándose durante las etapas posteriores como respuesta a la necesidad de la evaluación de los efectos territoriales de las distintas políticas que ya se resaltaba en el programa de acción de la Agenda Territorial Europea de 2007 (García Martínez, 2011).

La actividad del Observatorio en Red se organiza en planes septenales, coherentes con los periodos definidos por la política regional europea y la distribución de los Fondos de Cohesión Europeos.

El primer programa, ESPON 2006, financió proyectos de investigación llevados a cabo por consorcios transnacionales científicos para la monitorización y estudios sobre desarrollo territorial y ordenación del territorio desde una perspectiva europea. Entre otros podemos destacar el proyecto *ESDP Impact* llevado a cabo por el centro de desarrollo territorial sueco Nordregio junto con otros nueve socios, sobre la aplicación y los efectos de la Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio (ESDP/PEOT) en los diferentes países miembros de la Unión Europea. El segundo programa, ESPON 2013, está directamente enfocado a la política de desarrollo en relación con la cohesión territorial y con el objetivo del desarrollo equilibrado del territorio europeo. El Observatorio en Red aporta información y conocimiento basado en la observación continua de las estructuras territoriales europeas, sus tendencias, perspectivas e impactos de las diferentes políticas territoriales. Concretamente sus objetivos específicos son proporcionar información comparable, pruebas, análisis y escenarios sobre las dinámicas territoriales, revelar el capital territorial y las potencialidades para el desarrollo de las regiones y territorios más amplios que contribuyen a la competitividad europea, la cooperación territorial y un desarrollo sostenible y equilibrado. En 2013 el desarrollo del programa es mucho más amplio como así confirma el presupuesto para proyectos de más de treinta y cinco millones de euros (ver Tabla I). En este plan de 2013 casi el 40% de este presupuesto está dedicado específicamente a proyectos orientados a la evaluación y gestión de la planificación territorial de carácter integral, que suman 32 de un total de 69 proyectos, mientras que el resto de proyectos evalúan una temática de carácter sectorial. El nuevo programa ESPON 2020, ha sido aprobado recientemente, el 12 de febrero de 2015, y su política es la de continuar con la consolidación del Observatorio en Red. En esta ocasión los presupuestos iniciales para proyectos alcanzan la cifra de 48.678.851€, superando ampliamente los de programas anteriores<sup>1</sup>. El objetivo, tal como se expone en su sitio Web oficial, es apoyar y poder evaluar la eficacia de la política de cohesión de la Unión Europea, así como otras políticas y programas sectoriales en el marco de los Fondos de Inversión Estructurales de la Unión Europea. También el efecto de las políticas nacionales y regionales de desarrollo territorial son objeto de este último programa. Para ello se buscan proyectos capaces de abordar este objetivo a través de la producción, difusión y promoción de información territorial que abarque el conjunto de los 28 Estados miembros de la UE y los cuatro Estados Asociados de Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza.

**Tabla I. Proyectos financiados por ESPON 2013: Evaluación y Seguimiento de la Ordenación del Territorio en Europa**

Título del Proyecto	Acónimo	Equipo Lider	LP (País)	Nº socios	Presupuesto
Assessment of Regional and Territorial Sensitivity	ARTS	Austrian Institute Reg. Studies	Austria		247.788 €
Spatial indicators for a Europe 2020 Strategy Territorial Analysis	SIESTA	U. of Santiago de Compostela	Spain	7	400.000 €
Territorial Approaches for New Governance	TANGO	Nordregio	Sweden		749.849 €
Territorial Scenarios and Visions for Europe	ET2050	Mcrit, Ltd	Spain	12	1.199.970 €
Growth Poles in South-East Europe	GROSEE	U. of Bucharest	Romania	3	360.000 €
Key Indicators for Territorial Cohesion and Spatial Planning	KITCASP	NIRSA, U. of Ireland Maynooth	Ireland	4	359.921 €
Iden. and Exchanging Best Practices-Reg. Integrated Strategies	RISE	CURS, U. of Birmingham	UK	4	350.000 €
Development of the Islands, European Islands and Cohesion Policy	EUROISLANDS	Research Unit, U. of the Aegean	Greece	2	250.000 €
Liveable Landscapes:	LIVELAND	Tecnalia Research and Innovation	Spain	5	378.676 €
Best Development Conditions in European Metropolises	BEST METROPOLISES	S. Leszczycki Institute of Geography	Poland	3	349.300 €
Cross-Border Polycentric Metropolitan Regions	METROBORDER	U. of Luxemburg	Luxemburg	3	250.000 €
Metropolisation and Polycentric Development in Central Europe	POLYCE	Vienna U. Technology	Austria	7	349.957 €
Spatial Scenarios: New Tools for Local-Regional Territories	SS-LR	DIG, Polytechnics of Milan	Italy	1	178.000 €
Territorial Diversity in Europe	ESPON TeDi	Nordregio	Sweden	3	209.800 €
Smart Institutions for Territorial Development	SMART-IST	DiAP, Polytechnics of Milan	Italy	4	345.803 €
ESPON and Territorial Impact Assessment	EATIA	U.Liverpool	UK	3	349.281 €
Territorial Performance Monitoring	TPM	Free U. of Brussels	Belgium	5	348.988 €
Indicators of Territorial Cohesion	INTERCO	U. of Geneva	Switzerland	2	396.400 €
Territorial Monitoring for the Baltic Sea Region	BSR-TeMo	Nordregio	Sweden	6	340.000 €
EU Territorial Monitoring System	ETMS	Mcrit, Ltd	Spain	4	597.956 €
Detecting Territorial Potentials and Challenges	DeTeC	Nordregio	Sweden	2	349.546 €
ESPON Typology Compilation	Typ. Compilation	Spatial Foresight GmbH	Luxemburg	2	70.955 €
ESPON CityBench for benchmarking European Urban Zones	CityBench ESPON	Geodan Holding	Nederlands	1	198.874 €
ESPON Evidence in a North European Context	ENECON	Inst. for Urban and Reg. Research	Norway	7	297.210 €
ESPON in Integrated Territorial Strategies	INTERSTRAT	Royal Town Planning Institute	UK	8	881.973 €
Nordic-Baltic dialogues on Transnational Perspectives	NORBA	Karelian Institute, U. of East. Finland	Finland	5	319.053 €
ESPON Atlas on European Territorial Structures and Dynamics	ESPON Atlas	Federal Institute for Research	Germany	2	149.992 €
ESPON Database 2013 Phase I	ESPON DATABASE 1	U. of Paris 7 (UMS2414 RIATE)	France	6	1.300.000 €
ESPON Database 2013 Phase II	ESPON DATABASE 2	U. of Paris 7 (UMS2414 RIATE)	France	5	1.375.000 €
ESPON HyperAtlas	ESPON HyperAtlas	U. Joseph Fourier Grenoble	France	0	74.937 €
Map Updates projects				0	144.000 €
RIMAP: ESPON Online Mapping Tool	RIMAP	AIDICO	Spain	0	120.500 €
Territorial Evidence Packs for Structural Funds Programmes	TerrEvi	Metis GmbH, Vienna	Austria	0	480.600 €
Fuente: Elaboración propia a partir de proyectos ESPON (06/2015): <a href="http://www.espon.eu/main/Menu_Programme/">http://www.espon.eu/main/Menu_Programme/</a>			<b>SUBTOTAL</b>		13.774.328 €
			<b>TOTAL ESPON 2013</b>		35.602.742 €



En la tabla II se exponen los objetivos principales de los distintos programas ESPON que nos permitirán reconocer de forma resumida, junto con la evolución de las líneas prioritarias, las principales implicaciones y cambios a lo largo de los últimos años. La tercera columna muestra el número de proyectos financiados en cada línea prioritaria, como indicador del peso relativo de cada una de ellas en el conjunto de cada programa.

**Tabla II.** Evolución de prioridades en los programas ESPON

<b>Objetivos</b>	<b>ESPON 2020 Prioridades</b>	<b>Número de proyectos financiados</b>
Reforzar la Política de Cohesión UE	1: Evidencia territorial, transferencia, observación, herramientas y difusión	*
	2: Apoyo técnico	*
<b>Objetivos</b>	<b>ESPON 2013 Prioridades</b>	<b>Número de proyectos financiados</b>
Proveer de información y poner en valor el capital territorial	1: Investigación aplicada para el desarrollo territorial	25
	2: Análisis de objetivos bajo demanda del usuario	23
	3: Plataforma científica y herramientas	13
	4: Capitalización, propiedad y participación	8
	5: Apoyo técnico, asistencia analítica y comunicación	-
<b>Objetivos</b>	<b>ESPON 2006 Prioridades</b>	<b>Número de proyectos financiados</b>
Evaluación de políticas públicas y efectos de grandes planes territoriales	1 : Proyectos temáticos	10
	2 : Proyectos de Impacto de políticas	12
	3 : Proyectos de coordinación transversal	-
	4 : Información científica y creación de redes	-
	5 : Estudios y proyectos de apoyo científico	-

\* Todavía pendientes de aprobación. – Sin proyectos específicos.

Fuente: Elaboración y traducción propia a partir de ESPON (06/2015). Información ampliada en: <http://www.espon.eu/main/>

De la información presentada se deduce que mientras que el programa ESPON 2006 estaba centrado en la producción de proyectos de diagnóstico y evaluación territorial, en 2013 se produce una evolución en sus prioridades hacia proyectos fundamentados en la generación de información e indicadores de calidad, así como en el análisis y la perspectiva a través de escenarios.

Por otra parte, aunque es pronto para ver algún resultado, el nuevo programa ESPON 2020 reduce a tan solo dos sus líneas prioritarias con una clara intención de aprovechar las experiencias previas y mejorar en eficiencia. Tras los dos programas previos, el nuevo programa se enfoca en optimizar la transferencia de la información y su calidad, en el desarrollo de las herramientas necesarias para ello y en la difusión de la información como ejes temáticos clave para esta nueva etapa, con un presupuesto superior al de etapas anteriores.

## LOS OBSERVATORIOS TERRITORIALES EN ESPAÑA

Aunque existe el Observatorio en Red a escala europea, y desde él se lanza hacia los países miembros la necesidad de los observatorios territoriales para evaluar y gestionar la planificación territorial, las competencias en esta práctica son exclusivas de los Estados miembros en la Unión Europea. Como ya se ha mencionado, en España son las Comunidades Autónomas las que poseen dichas competencias.

A continuación se presentan los observatorios territoriales detectados en las leyes autonómicas de ordenación del territorio o referenciados en los instrumentos regionales de ordenación del territorio, con la función de realizar las tareas de seguimiento y evaluación de los instrumentos de ordenación del territorio contemplados en la normativa vigente (Tabla III). En caso de no existir un observatorio territorial reglado para realizar esas funciones, se ha procedido a identificar los organismos no oficiales que podrían suplir en algunos casos dichas tareas de seguimiento y evaluación.

**Tabla III.** Observatorios territoriales en la legislación autonómica de ordenación del territorio española

Nombre Comunidad Autónoma (Ley)	Instrumentos de Ordenación del territorio contemplados en la ley (o previos y/o paralelos a ella)	Observatorio Territorial (en ley de OT o plan regional)
ANDALUCÍA (LOTA 1994)	Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía	SI Observatorio Territorial de Andalucía y Sistema de Información Territorial de Andalucía
	Planes de Ordenación del Territorio Subregionales	
	Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía	
	Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio	
ARAGÓN (LOTA 2009)	Directrices Generales de Ordenación del Territorio	SI Centro de Información Territorial de Aragón y Sistema de Información Territorial de Aragón
	Directrices Parciales de Ordenación del Territorio	
	Programas Específicos de Gestión o actuación de Ámbito Territorial	
	Procedimientos de Gestión Coordinada	
ASTURIAS (Texto Refundido OT y Urbanismo 2004)	Directrices de Ordenación Territorial	NO *Observatorio de la Sostenibilidad en el Principado de Asturias (OSE)
	Programas de Actuación Territorial	
	Planes Territoriales Especiales	
	Catálogo de Núcleos Rurales	
	Evaluaciones de Impacto Ambiental	
Plan de Ordenación de los Recursos Naturales		
BALEARES (LOT 2000)	Directrices de Ordenación Territorial	NO *Observatorio de la Sostenibilidad y Territorio (OSE)
	Planes Territoriales Insulares	
	Planes Directores Sectoriales	
CANARIAS (Texto Refundido OT y EENNPP 2000)	Directrices de Ordenación	SI Observatorio Permanente sobre Desarrollo Sostenible y Observatorio Canario de las Telecomunicaciones y la Sociedad de la Información
	Planes Insulares de Ordenación	
	Planes y Normas de los Espacios Naturales Protegidos	
	Planes Territoriales de Ordenación Parciales	
	Planes Territoriales de Ordenación Especiales	
	Proyectos de Actuación Territorial	
Calificación Territorial		
CANTABRIA (LOT 2001)	Plan Regional de Ordenación Territorial	NO *Sistema de Información Geográfica de Cantabria (IDE)
	Plan de Ordenación del Litoral	
	Normas Urbanísticas Territoriales	
	Proyectos Singulares de Interés Regional	
CASTILLA Y LEÓN	Directrices de Ordenación del Territorio de Castilla y León	NO *Sistema de Información Territorial de la
	Directrices de Ordenación de Ámbito Subregional	

(LOT 1998, modificada en 2006)	Planes y Proyectos Regionales	Junta de Castilla y León (IDE)
	Plan de Ordenación de los Recursos Naturales	
CASTILLA-LA MANCHA (Texto Refundido OT y Urbanismo 2010)	Estrategia Territorial	NO * Sistema de Información (IDE)
	Planes de Ordenación del Territorio	
	Proyectos de Singular Interés	
CATALUÑA (Ley de Política Territorial 1983)	Plan Territorial General	NO * Observatorio del Paisaje de Cataluña
	Plan Territorial Parcial	
	Planes Territoriales Sectoriales	
	Planes Directores Territoriales	
	Catálogo del Paisaje	
	Directrices del Paisaje	
COMUNIDAD VALENCIANA (Ley de OT, Urbanismo y Paisaje 2014)	Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana	Sí Instituto de Estudios Territoriales y del Paisaje (Ley 2004) y Sistema de Información Territorial (IDE)
	Planes de Acción Territorial (Integrados y Sectoriales)	
	Sistema de Información Territorial	
EXTREMADURA (LOT 2001)	Directrices de Ordenación Territorial	NO *Observatorio Territorial y Ambiental Alentejo-Extremadura-Centro (IDE)
	Planes Territoriales	
	Proyectos de Interés Regional	
GALICIA (LOT 1995)	Directrices de Ordenación del Territorio	Sí Instituto de Estudios del Territorio y Sistema de Información Territorial de Galicia (IDE)
	Planes Territoriales Integrados	
	Programas Coordinados de Actuación	
	Planes y Proyectos de Incidencia Supramunicipal	
	Planes de Ordenación del Medio Físico	
LA RIOJA (LOT y Urbanismo 2006)	Estrategia Territorial de La Rioja	NO
	Directrices de Actuación Territorial	
	Zonas de Interés Regional	
	Proyectos de Interés Supramunicipal	
MADRID (Ley Política Territorial, Suelo y Urbanismo 1995)	Plan Regional de Estrategia Territorial	NO
	Programas Coordinados de Acción Territorial	
	Planes de Ordenación del Medio Natural y Rural	
MURCIA (LOT 1992)	Directrices de Ordenación del Territorio	NO *Observatorio de la Sostenibilidad en la Región de Murcia (OSE)
	Planes de Ordenación Territorial	
	Programas de Actuación Territorial	
	Planes de Ordenación del Litoral	
	Actuaciones de Interés Regional	
	Estudios de Impacto Territorial	
NAVARRA (Ley de OT y Urbanismo 2002)	Estrategia Territorial de Navarra	Sí Observatorio Territorial de Navarra y Sistema de Información Territorial de Navarra (IDE)
	Planes de Ordenación Territorial	
	Planes Directores de Acción Territorial	
	Planes Sectoriales de Incidencia Supramunicipal	
	Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal	
	Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio	
PAIS VASCO (LOT 1990)	Directrices de Ordenación del Territorio	NO *Sistema de Información Territorial del País Vasco (IDE)
	Planes Territoriales Parciales	
	Planes Territoriales Sectoriales	

\* Observatorio alternativo, no recogido en la legislación autonómica en materia de ordenación del territorio.

Fuente: Elaboración propia a partir de Aldrey y Rodríguez (2010) y las distintas legislaciones principales autonómicas españolas en materia de ordenación del territorio

A partir de la información aportada podemos afirmar que los observatorios territoriales no son una figura completamente generalizada en el contexto español para el seguimiento y la

evaluación de los planes de ordenación del territorio de forma reglada. Solamente seis comunidades autónomas hacen referencia en sus textos legales en materia de ordenación del territorio a esta figura como mecanismo de seguimiento y evaluación. En muchos casos, los organismos alternativos que hemos detectado están directamente asociados a servicios de geoinformación vinculados a un nodo de ámbito regional de la Infraestructura de Datos Espaciales de España (IDEE), como respuesta directa a los requerimientos de la Directiva europea INSPIRE<sup>2</sup>. Por otra parte, podemos destacar la importante iniciativa del Observatorio para la Sostenibilidad en España (OSE) que ha conseguido extenderse regionalmente en algunos casos dando soporte al conocimiento territorial autonómico.

Con el fin de analizar y valorar el grado de desarrollo de cada observatorio territorial reglado, la tabla IV recoge de manera sistemática las características mencionadas en el apartado introductorio. Recordamos que estas características se refieren a naturaleza de la composición del observatorio, la temporalidad en términos de desfase en su puesta en marcha; la accesibilidad a la información aportada a través de la Web; el objetivo de dicha información, teniendo en cuenta si responde a la necesidad de elaborar y proveer datos (*señalización*), resultando de gran utilidad en la fase inicial de diagnóstico de los planes de ordenación del territorio, o si cumple funciones más complejas de evaluación y seguimiento (*evaluación*) de los planes territoriales una vez redactados y aprobados definitivamente. Finalmente, en la última columna se detallan cuáles son los productos y servicios esenciales ofrecidos para llevar a cabo estos objetivos, destacando los siguientes: datos y geodatos compilados (DG); cartografía on-line (GIS); informes (Inf) que responden a estudios comparativos, análisis territoriales que aporten información sobre procesos y situaciones, diagnósticos, estudios prospectivos, etc.; indicadores (Ind) que pueden ser compilados así como de producción propia; labores de formación y difusión (FD) en forma de cursos, seminarios, jornadas, publicaciones, etc.; y, en último lugar, se recoge si ofrece o no apoyo técnico (AT) como capacitación profesional específica o espacios de reflexión y debate (foros, sesiones de trabajo, conferencias, etc.).

**Tabla IV.** Observatorios Territoriales y Sistemas de Información Territoriales recogidos en las Leyes Autonómicas de Ordenación del Territorio Españolas

Identificación			Temporalidad		Acceso e Información		Productos					
Comunidad Autónoma	Nombre	Composición	Reglamento	Año inicial	Web	Objetivo (*)	DG	GIS	Inf	Ind	FD	AT
COMUNIDAD VALENCIANA	Instituto de Estudios Territoriales y del Paisaje		Derogado									
CANARIAS	Observatorio Permanente sobre Desarrollo Sostenible		Decreto 123/2004	2008	No	S y E						
	Observatorio Canario de las Telecomunicaciones y la	Público	Decreto 48/2005	2007	Si	S y E			Si	Si		

	Sociedad de la Información											
ANDALUCÍA	Observatorio Territorial de Andalucía	Mixto	Decreto 206/2006	2009	No	S y E						
	Sistema de Información Territorial de Andalucía	Mixto	LOTA 1994		No	S	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
ARAGÓN	Centro de Información Territorial de Aragón	Público	Decreto 162/2000		Si	S	Sí	Sí		Sí		
GALICIA	Instituto de Estudios del Territorio	Público	Decreto 244/2011	2011	Si	S y E	Sí		Sí	Sí	Sí	Sí
NAVARRA	Observatorio Territorial de Navarra	Mixto	Decreto 166/2004	2004	Si	S y E	Sí		Sí	Sí	Sí	Sí

(\*) S = Señalización y E =Evaluación

- **DG**: Datos y Geodatos; - **GIS**: Cartografía on-line; -**Inf**: Informes; -**Ind**: Indicadores; -**FD**: Formación y Difusión; -**AT**: Apoyo Técnico

Fuente: Elaboración propia a partir de las legislaciones autonómicas en materia territorial y páginas Web oficiales de los observatorios territoriales operativos, Elorrieta (2013), Gudiño (2011) y Farinós (2011).

Como puede observarse (Tabla IV), muchos de los observatorios territoriales presentan unos retrasos generalizados desde su aprobación y formulación en los boletines oficiales autonómicos hasta su implementación real. Algunos, aún habiendo sido formulados e incluso a veces aprobados mediante decreto, no llegan a formalizar ningún tipo de función como por ejemplo los de Andalucía y Canarias. El caso paradigmático es el valenciano donde el Instituto de Estudios Territoriales del Paisaje, como mecanismo reglado oficial de la anterior legislación autonómica ha sido incluso derogado por decreto ley en 2012 y la decisión fue reiterada al año siguiente<sup>3</sup>. Además, no fue incorporado en la nueva reforma legal de 2014 ni en la Estrategia Territorial regional aprobada en 2011.

En algunos casos, como sucede en Andalucía con la puesta en marcha del Sistema de Información Territorial o el Centro de Información Territorial, en el caso de Aragón, son estos otros sistemas centrados en la información estadística y geográfica los que suplen las carencias de no poseer un observatorio territorial operativo. En cualquier caso, lo cierto es que la mayor parte de los observatorios analizados se centran en obtener información e indicadores de calidad y no tanto en la realización de los informes periódicos y memorias vinculadas al seguimiento y la evaluación exigida por normativa para los planes de ordenación del territorio. Por tanto, coincidimos con Farinós (2011) que los observatorios españoles suelen centrarse en la señalización y no tanto en la prospectiva o evaluación. Como señala el propio autor: “muchos observatorios no van mucho más allá de la recopilación de datos estadísticos o del enlace a fuentes de información e indicadores relacionados ya elaborados, sin pasar a proponer indicadores propios con los que poder evaluar alternativas de actuación política sobre el territorio” (Farinós, 2011:48).

Sin embargo, el análisis de la información accesible a través de la Web de estos organismos, pone de manifiesto que en las últimas décadas hay un compromiso mayor con la evaluación, como también reconoció Marques Da Costa (2011) en trabajos previos. Los nuevos indicadores compuestos y sintéticos derivados de la necesidad de medir la política de cohesión territorial han supuesto un avance significativo en esta práctica (Gudiño, 2011). El desarrollo de los trabajos realizados por los observatorios de Navarra y Galicia destacan como casos positivos. Estos han ido respondiendo a las directrices y normativas europeas relacionadas con la evaluación de políticas públicas con incidencia territorial y ambiental. Siendo el caso Navarro incluso pionero a escala europea y en el que se puede reconocer que la evaluación va en aumento de forma lenta pero exitosa (García Martínez, 2011).

## **CONCLUSIONES**

Este trabajo ha puesto de manifiesto un margen de mejora notable en la implementación y funcionamiento de los observatorios territoriales españoles donde todavía constituyen una figura incipiente. Aunque se han demostrado avances significativos, el contexto de crisis económica tampoco favorece este proceso en el que los aspectos territoriales quedan en muchas ocasiones relegados frente a los económicos en la escala regional.

El caso español a la luz del ESPON, denota mucho margen de mejora en relación con el asentamiento eficaz de este mecanismo de seguimiento y evaluación de la planificación territorial. ESPON es una referencia clave de buenas prácticas que debe ser tenida en cuenta puesto que la falta de tradición en materia de gestión y evaluación de los planes territoriales existentes en España también es palpable. Quizá merece la pena considerar como ejemplo de garantía de éxito y calidad el sistema de financiación de proyectos competitivos, que son propuestos y desarrollados por los mejores grupos de investigación y expertos de toda Europa, para cumplir con los objetivos marcados por el propio ESPON. Por otra parte resulta evidente la necesidad de programas periódicos de actuación, como en el caso del ESPON cada siete años de forma coherente con la política regional y de cohesión territorial europea, con una importante fase de difusión y consulta a la comunidad científica y la sociedad en general, así como con una retroalimentación positiva a través de la experiencia.

En la mayoría de los casos analizados, los observatorios no atienden problemas complejos y actúan como instrumentos proveedores de información, o de apoyo y consulta para la toma de decisiones puntuales. Es cierto que otros casos, como el Observatorio Territorial de Navarra y el Instituto de Estudios del Territorio de Galicia, alcanzan unos resultados muy positivos. El caso de Navarra es reconocido internacionalmente como ejemplo de buenas prácticas ya que destaca por aportar desde un primer momento una visión integral y coherente con los objetivos y funciones de los observatorios en beneficio del desarrollo sostenible.

Con todo esto reconocemos aún aspectos que mejorar y además adelantamos que se debe profundizar mucho más en el gran potencial de esta figura como instrumento de seguimiento y evaluación de los planes de ordenación del territorio. Qué evaluar, con qué objetivos y qué indicadores utilizar son preguntas que responden a intereses sociopolíticos y económicos concretos y, por tanto, son cuestiones que van más allá del seguimiento y la evaluación simple

de una política pública territorial a través de la información y trabajos de un observatorio territorial tradicional.

---

<sup>1</sup> Más información en: <http://www.espon.eu/main/>

<sup>2</sup> Directiva 2007/2/CE de 14 de marzo de 2007 por la que se establece una infraestructura de información espacial en la Comunidad Europea (INSPIRE).

<sup>3</sup> Decreto Ley 7/2012, de 19 de octubre, del Consell, de Medidas de Reestructuración y Racionalización del Sector Público Empresarial y Fundacional de la Generalitat Valenciana y Ley 1/2013, de 21 de mayo, de la Generalitat Valenciana, de Medidas de Reestructuración y Racionalización del Sector Público Empresarial y Fundacional de la Generalitat.

## BIBLIOGRAFÍA

- Albornoz, L. A.; Herschmann, M. (2006): Os observatórios ibero-americanos de informação, comunicação e cultura: balanço de uma breve trajetória, E. compós, 7.
- Aldrey, J. A.; Rodríguez, R. (2010): Instrumentos de ordenación del territorio en España. En, Rodríguez, R. (dir.): Territorio. Ordenar para competir. Netbiblo, A Coruña. Pp. 183-205.
- Allegretti, G. (2015): Observatorio. En López-Trigal, L., Rio, J. A., Sposito, E., & Trinca, D. (eds.) Diccionario de geografía aplicada y profesional: terminología de análisis, planificación y gestión del territorio. Universidad de León, 418-419.
- Beck, U. (1996): Risk Society and the Provident State, in Lash, S., Szerzynski, B. & Wynne, B. ed. Risk, Environment and Modernity. Towards a new Ecology: 27-43, London: SAGE Publications.
- Benabent, M. (2012). Treinta años de ordenación del territorio en el estado de las autonomías. En M. Castañer, M. El planeament territorial a Catalunya a inici del segle XXI. Barcelona: Institut d'Estudis Catalans. Societat Catalana d'Ordenació del Territori. 140-165.
- Elorrieta, B. (2013): Tesis doctoral: La planificación territorial en el Estado español a la luz de las políticas territoriales europeas. De la retórica a la praxis.
- Estivill, J. (2007). Panorama dos observatórios de luta contra a pobreza e a exclusão social. Contributos para o observatório de Lisboa. En línea: [<http://observatorio-lisboa.reapn.org/documentos.php>]
- Comisión Europea (1997): Reunión de ministros responsables de ordenación del territorio de los estados miembros de la Unión Europea, Noordwijk, 9 y 10 de junio de 1997, Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio (PEOT), primer borrador oficial.
- Faludi, D. A.; Waterhout, B. (2006). Introducing Evidence-Based Planning. *disP - The Planning Review*, 42(165), 4–13.
- Farinós, J.; Romero, J. (2008). La gobernanza como método para encarar los nuevos grandes retos territoriales y urbanos. *Boletín de La Asociación de Geógrafos Españoles*, (46), 5–9.
- Farinós, J. (2010): Gobernanza para una renovada planificación territorial estratégica. Hacia la innovación socio-territorial. En Martín, A., y Merinero, R. (eds.). *Planificación estratégica territorial estudios metodológicos*. Sevilla: Junta de Andalucía, Dirección General de Administración Local.
- Farinós, J. (2011). Inteligencia Territorial para la planificación y la gobernanza democráticas: los observatorios de los territorios. *Revista Periódica Digital Proyección* 11, 5, 45–69.
- Feria, J. M.; Rubio, M. y Santiago, J. (2005): Los planes de ordenación del territorio como instrumentos de cooperación. *Boletín de La Asociación de Geógrafos Españoles*, (39), 87-116.

- Feria, J. M. (2011). La ordenación del territorio en las áreas metropolitanas españolas. En Jurado Almonte, J. M. (coord.): Ordenación del Territorio y Urbanismo: Conflictos y oportunidades, 127–158. Sevilla: Universidad Internacional de Andalucía.
- García Martínez, M. (2011). El proceso de evaluación territorial, algo más que seguimiento. En Farinós (ed.): De la evaluación ambiental estratégica a la evaluación de impacto territorial: reflexiones acerca de la tarea de evaluación. Universidad de Valencia, 331–348.
- Gudiño, M. E. (2011). La componente geográfica en las evaluaciones de impacto ambiental. En Farinós (ed.): De la evaluación ambiental estratégica a la evaluación de impacto territorial: reflexiones acerca de la tarea de evaluación. Universidad de Valencia, 285–308.
- Hildenbrand, A. (2006). La política de ordenación del territorio de las Comunidades Autónomas: balance crítico y propuestas para la mejora de su eficacia. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 40(230), 79–140.
- Lozano, P. (2010). La política de Ordenación del Territorio dentro de la Comunidad Autónoma del País Vasco. *Ekonomiaz: Revista Vasca de Economía*, (25), 346–373.
- Meadows, D. H. (1972). Los Límites del crecimiento: informe al Club de Roma sobre el predicamento de la humanidad. Fondo de Cultura Económica.
- Nello, O. (2010). El planeamiento territorial en Cataluña. *Cuadernos Geográficos de La Universidad de Granada*, (47), 131–167.
- Urkidi, P. (2010). Las políticas de ordenación del territorio en la Comunidad Autónoma Vasca, 1990-2006. *Boletín de La Asociación de Geógrafos Españoles*, (52), 189–212.
- Segura, S.; Pedregal, B. (2011). Indicadores de seguimiento y control en planes de ordenación del territorio. En *Urbanismo expansivo: de la utopía a la realidad. XXII Congreso de Geógrafos Españoles (Asociación de Geógrafos Españoles)*, 691–702.
- Valenzuela, L. M.; Soria, J. A. y Aguilera, F. (2012). El distanciamiento entre plan y territorio: diagnóstico conceptual y renovación instrumental. *Ciudades: Revista del Instituto Universitario de Urbanística de La Universidad de Valladolid*, (15), 65–88.
- Zoido, F.; Pedregal, B.; Pita, M.F.; Torres, F.J. y Tabales, A. (2009): "Medición del desarrollo Territorial en las escalas de detalle. Aplicación a Andalucía", en Farinós, J., Romero, J. y Salom, J. (eds.): *Cohesión e inteligencia territorial. dinámicas y procesos para una mejor planificación y toma de decisiones*. Publicacions de la Universitat de València, 245-265.
- Zoido, F. (2010). Ordenación del territorio en Andalucía: reflexión personal. *Cuadernos Geográficos de La Universidad de Granada*, (47), 189–221.



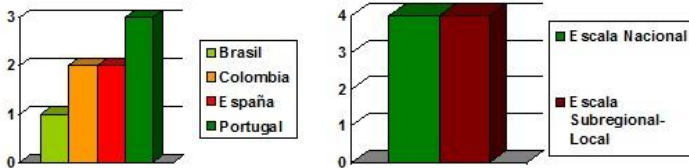
# Capítulo 3

## Iniciativas e procesos de planeamiento territorial, gobernança e gobernabilidad

Iniciativas y procesos de planificación territorial, gobernanza y gobernabilidad

8 Ponencias presentadas, distribuidas por:

### Países



### Ideas Clave

- La gobernanza (y sus problemáticas) aparece como concepto fundamental y diferenciado de la gobernabilidad. Se defiende la buena gobernanza partiendo de los principios fundamentales de proporcionalidad y subsidiariedad. El concepto de gobernanza territorial además intenta garantizar la participación en los procesos de toma de decisiones territoriales de los agentes más vulnerables. Un concepto no exento de problemáticas resumibles con la conceptualización de la “falsa gobernanza”.
- La problemática de los planes *top-down* se contraponen a los nuevos movimientos activos que presentan exigencias y suponen una demanda social de la participación ciudadana. En algunos casos fuera de lo común alcanzan a concretar o gestionar sus propios fines: “do-oocracy”. Se trata de procesos sociales no exentos de problemáticas y falsas utopías.
- También surge como necesario aprovechar los planes *top-down* con iniciativas “desde abajo” (grandes intervenciones en ciudades con el respaldo de eventos e infraestructuras de gran calado) exigiendo distribuciones más equitativas. Se aboga por el principio de cautela hacia la crítica a la administración puesto que se está realizando un gran esfuerzo en esta línea y dependiendo de los niveles administrativos los esfuerzos y procesos participativos son diferentes.

## Otros problemas prácticos detectados

- Existe gran problemática para aplicar las leyes existentes en materia de ordenación territorial e integración de políticas sectoriales, así como problemas de implementación e incluso carencia absoluta de planificación real.
- El impacto de la globalización económica neoliberal supone una amenaza que en muchas ocasiones desborda las posibilidades de la planificación territorial a escala regional o subregional.
- Se debe exigir la participación ciudadana en la planificación territorial como un verdadero proceso participativo y no un mero proceso informativo heredado de la Ley del Suelo de 1956 en España que solo consideraba un periodo mínimo de exposición pública y alegaciones a los planes.
- La visión integradora de la OT debe calar hondo en los decisores y llegar a la planificación. En ello también se considera como fundamental la transversalización de las políticas de género en los procesos de planificación territorial con el fin de avanzar hacia una ordenación territorial realmente integradora y basada en los fundamentos de la gobernanza.
- La complejidad de las comunidades y territorios indígenas en América Latina merece una especial atención. Hasta la modernización de los Estados estos territorios y sus comunidades han sido ignorados y solo recientemente se comienza a escuchar...

## Grandes Retos

- La baja participación e implicación social en la ordenación territorial.
- La falta de vinculación entre las acciones gubernamentales y las comunidades
- El problema del cortoplacismo arraigado en los procesos de transformación territorial (en ocasiones vinculado a los ciclos políticos).

## Feedback de la reunión

El concepto de gobernanza (territorial) democrática se fortalece tras el Workshop - RIDOT IV con la máxima de dar voz a todos en los procesos de planificación territorial. Así como los conceptos de resiliencia y la interesante oportunidad que se presenta, con precaución, con la participación social digital. Se aboga por el principio de cautela hacia la crítica a la administración puesto que se está realizando un gran esfuerzo en esta línea y dependiendo de los niveles administrativos los esfuerzos y procesos participativos son diferentes.

## Dr. Sergio Segura Calero

Dep. Geografía Humana, Universidad de Sevilla  
Coordinador del eje temático

# O CADASTRO PREDIAL MULTIFUNCIONAL EM PORTUGAL – ESTADO DA ARTE

## THE MULTIFUNCTIONAL LAND CADASTRE IN PORTUGAL - STATE OF THE ART

Ana Cristina Bordalo <sup>a</sup>

**RESUMO.** O planeamento do uso do solo, no quadro do ordenamento jurídico português é uma tarefa pública, e incumbe aos órgãos que, no âmbito do princípio da subsidiariedade, estão mais próximos dos cidadãos, ou seja, aos municípios. Não obstante, num desiderato de desburocratização e simplificação, prosseguindo o princípio de “menos Estado, melhor Estado”, a legislação do ordenamento do território e do urbanismo admite que a elaboração de planos de urbanização e de pormenor possa ocorrer por iniciativa dos particulares interessados, embora sujeitos aos termos de referência, à celebração de um contrato para planeamento e a aprovação pelos competentes órgãos do município.

A planificação e mais concretamente a elaboração dos instrumentos de planeamento, consubstanciando-se em opções e estratégias de ordenamento do território, de ocupação, uso e transformação do solo, de desenvolvimento territorial, de reabilitação urbana, de promoção da coesão territorial, entre outras, carecem de conhecimento sobre o solo que irá constituir o âmbito territorial do plano. Depende de informação sobre a sua situação, sobre os seus atributos, as servidões administrativas e as restrições de utilidade que nela vigoram, sobre a composição fundiária e a sua situação, ou melhor, sobre os prédios nele localizados.

O cadastro predial, enquanto registo que caracteriza e identifica geometricamente a propriedade imobiliária, para poder ser multifuncional deve, para além de integrar dados adequados, rigorosos e actualizados, ser simples na sua conceptualização. A essência da simplicidade do conceito de cadastro assenta na capacidade de se subsumir aos conceitos e particularidades dos cadastros temáticos com os quais se deve articular, como sejam, por exemplo, o cadastro fiscal e o registo predial (cadastro dos direitos sobre os imóveis).

A dissonância entre os conceitos fiscal, jurídico, urbanístico e cadastral de prédio será um dos factores obstaculizantes à validação das operações de execução de cadastro para efeitos da sua entrada em vigor. Por isso evidencia-se como desejável a adopção de um conceito de unidade predial que, abrangendo todos os conceitos, possa servir múltiplas finalidades. Ao polígono correspondente à porção de solo sobre que incidisse um direito de propriedade, à superfície, no subsolo ou acima do solo, seria atribuído um número de identificação predial que identificaria aquela unidade predial para todos os efeitos valorados pelo direito, conferindo-lhe identidade independentemente do seu proprietário.

Por outro lado, incentivos à execução e conservação do cadastro tais como serem legalmente admitidas operações de execução de cadastro predial por exclusiva iniciativa dos proprietários interessados, ou a possibilidade de resolução de problemas decorrentes da divergência entre a área real do prédio e a área registada, mediante acordo e declaração entre os proprietários confinantes, potenciariam certamente que o cadastro predial se concretizasse como registo geométrico da propriedade imobiliária.

**Palavras-chave:** cadastro predial; unidade predial; prédio; propriedade imobiliária.

**ABSTRACT.** In the Portuguese legal system the planning of land use is a public task, which, under the principle of subsidiarity, is entrusted to the entities that are closer to citizens, that is, municipalities. Nonetheless, with the objective of removing bureaucracy and of simplification, under the principle of “less State, better State”, the legislation on territorial management and urbanism allows for the execution of urbanization and detailed plans to take place on the interested parties’ initiative, albeit subject to the terms of reference, to entering into a contract for planning and to approval by the municipality’s competent bodies.

Planning and more specifically executing planning instruments, by consubstantiating choices and strategies of territorial management, land occupation, use and transformation, territorial development, urban rehabilitation and promotion of territorial cohesion, among others, demand knowledge of the land within the territorial scope of the plan. It depends on information about land situation, about its attributes, applicable administrative easements and restrictions of public utility, about ownership composition and its situation, or, more exactly, about the real property located therein.

For the land cadastre, as the register where real property is characterized and geometrically identified, to be multifunctional it must, in addition to integrating adequate, precise and updated data, be simple in its conceptualization. The essence of simplicity of the concept of cadastre lies in its ability to fall within the concepts and particularities of the

other cadastres with which it should articulate, such as the tax cadastre or the land register (cadastre of the rights held over real property).

The dissonance between the taxes, legal, urbanistic and cadastral concepts of real property are one of the obstacles to the validation of cadastre execution operations in terms of its entry into force. Therefore, the adoption of a concept of land unit that, by covering all such concepts, may serve multiple aims seems advisable. A land identification number would be attributed to the polygon corresponding to the portion of land upon which there is a property right, identifying it at surface, in the subsoil or above ground for all legal purposes, and providing it with an identity regardless of its owner. Moreover, incentives to the execution and conservation of the cadastre, such as admission by law of cadastre execution operations by exclusive initiative of interested owners or the possibility of resolving disputes concerning differences between the registered area of the land and its actual area by way of an agreement and statement from the adjoining owners, would certainly contribute to the land cadastre becoming the geometric register of real property.

**Keywords:** land cadastre; land unit; land; real estate.

---

<sup>a</sup> Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias.

A autora reserva-se o direito de escrever segundo o anterior acordo ortográfico.

## O ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA

As liberdades e os direitos fundamentais, a promoção do bem-estar e da qualidade de vida do povo, a igualdade real entre os portugueses mediante a transformação e modernização das estruturas económico-sociais, a efectivação dos direitos económicos, sociais, culturais e ambientais, a protecção e valorização do património cultural do povo português, a defesa da natureza e do ambiente, a preservação dos recursos naturais e o correcto ordenamento do território são, em Portugal, tarefas fundamentais do Estado e como tal consagradas na Constituição da República Portuguesa (CRP). [alíneas b), d) e e) do artigo 9º]

Na perspectiva dos cidadãos, individualmente considerados, sublinham-se a garantia do direito à propriedade privada e à sua transmissão em vida ou por morte (CRP, nº 1 do artigo 62º), bem como o direito fundamental social à habitação. [CRP, alínea a), nº 2 do artigo 65º]

Ora, para assegurar o direito à habitação deve o Estado - dever esse tantas vezes esquecido - “programar e executar uma política de habitação inserida em planos de ordenamento geral do território e apoiada em planos de urbanização que garantam a existência de uma rede adequada de transportes e de equipamento social” [CRP, alínea a) do nº 2 do artigo 65º]

Voltando aos cidadãos enquanto titulares dos direitos à propriedade privada e à habitação e tendo em vista assegurar a sua concretização, mais consta do preceito constitucional que incumbe ao Estado, às regiões autónomas e às autarquias locais definir “as regras de ocupação, uso e transformação dos solos urbanos, no quadro das leis respeitantes ao ordenamento do território e ao urbanismo”, designadamente através de instrumentos de planeamento, bem como lhe incumbe proceder às expropriações dos solos que se revelem necessárias à satisfação de fins de utilidade pública urbanística. (CRP, nº 4 do artigo 65º)

Ainda no âmbito dos direitos fundamentais sociais invoca-se, a par do direito à habitação e ao urbanismo, “o direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado” (CRP, nº 1 do artigo 66º) sendo que, para o assegurar, incumbe ao Estado ordenar e promover o ordenamento do território, tendo em vista uma correcta localização das actividades, um equilibrado desenvolvimento sócio-económico e a valorização da paisagem. [CRP, alínea b) do nº 2 do artigo 66º]

Sem pretender enunciar todos os direitos fundamentais sociais e económicos com impacto territorial plasmados na Constituição, acompanhamos Tavares da Silva (2009) na referência ao direito reconhecido à família de protecção da sociedade e do Estado. E, para efectivação dessa protecção, incumbe a este mesmo Estado promover a criação de “uma rede nacional de creches e outros equipamentos sociais de apoio à família” [CRP, nº1 e alínea b) do nº 2 do artigo 67º] e de “uma rede de estabelecimentos públicos de ensino que cubra as necessidades de toda a população”. (CRP, nº1 do artigo 75º)

Por se nos afigurarem de idêntica relevância, de não esquecer o direito à protecção reconhecido aos portadores de deficiência e às pessoas idosas por forma a garantir-lhes condições para efectivação dos seus direitos, no primeiro caso, e condições de autonomia e realização pessoal, através da participação activa na vida da sociedade, no segundo, numa certa materialização do princípio da igualdade (CRP, artigos 71º e 72º)

Prefigura-se, assim, um conjunto de direitos fundamentais sociais que têm reflexo ou impacto territorial, sublinhando-se que resultam, clara e expressamente enunciados, o direito ao urbanismo e o direito ao ambiente. (artigos 65º e 66º, respectivamente)

Não há, porém, menção expressa a um direito dos cidadãos ao ordenamento do território ou, como regista Tavares da Silva, o direito fundamental ao ordenamento do território não se encontra “sistematicamente autonomizado do ponto de vista constitucional” (2009, p. 13-14). Não obstante, pronuncia-se pela sua emergência dos preceitos constitucionais atrás invocados e de outros<sup>1</sup>, opinando que “o direito a um correcto ordenamento do território vive não só dependente do nível de concretização e optimização de outros direitos fundamentais como também estes outros direitos fundamentais dele dependem para a sua própria optimização constitucional”, numa “iniludível relação de «cumplicidade constitucional»”. (Tavares da Silva, 2009, p. 19)

## **A LEI DE BASES GERAIS DA POLÍTICA PÚBLICA DE SOLOS, DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DE URBANISMO<sup>2</sup>**

Num outro patamar, o legislativo, a nova lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo (LBPPSOTU), Lei nº 31/2014, de 30 de Maio, vem reafirmar, pelo lado dos cidadãos, o direito à propriedade privada do solo e os direitos ao ordenamento do território e ao urbanismo, a par de um conjunto de deveres com estes conexonados; pelo lado do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais, reafirma e explicita deveres direccionados para a concretização dos aludidos direitos.

Pois bem, em sede de direitos gerais, a Lei nº 31/2014 enuncia que o “direito de propriedade privada e os demais direitos relativos ao solo são ponderados e conformados no quadro das relações jurídicas de ordenamento do território e de urbanismo”. (nº 2 do artigo 4º) E, de modo assertivo e autonomizado, proclama o direito de todos “a um ordenamento do território racional, proporcional e equilibrado, de modo a que a prossecução do interesse público em matéria de solos, ordenamento do território e urbanismo, se faça no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos”. (Lei nº 31/2014, artigo 5º)

De saudar, portanto, a autonomização expressa do direito ao ordenamento do território.

Na outra face da moeda, registe-se o dever atribuído ao Estado, às regiões autónomas e às autarquias locais “de promover a política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo, no âmbito das respetivas atribuições e competências, previstas na Constituição e na lei”. (Lei nº 31/2014, nº 1 do artigo 8º) Complementarmente, esta lei enuncia, entre outros, os deveres de o Estado “planear e programar o uso do solo”, de garantir “o uso do solo, de acordo com o desenvolvimento sustentável e de modo a prevenir a sua degradação” bem como de garantir “a existência de espaços públicos destinados a infraestruturas, equipamentos e espaços verdes ou outros espaços de utilização colectiva”. [alíneas a), c) e d) do nº 2 artigo 8º]

Na senda do princípio constante da anterior lei de bases de ordenamento do território e de urbanismo<sup>3</sup>, a LBPPSOTU reafirma que é nos planos territoriais que o regime do uso do solo é definido, ali se determinando o seu destino básico, com respeito pela sua natureza, operação designada como classificação do solo. (nº 1 do artigo 10º) Esta classificação irá distinguir entre dois tipos de solo, o rústico e o urbano.

É entendido como solo rústico<sup>4</sup>,

“aquele que, pela sua reconhecida aptidão, se destine, nomeadamente, ao aproveitamento agrícola, pecuário, florestal, à conservação, valorização e exploração

de recursos naturais, de recursos geológicos ou de recursos energéticos, assim como o que se destina a espaços naturais, culturais, de turismo, recreio e lazer ou à proteção de riscos, ainda que seja ocupado por infraestruturas, e aquele que não seja classificado como urbano” [Lei nº 31/2014, alínea a) do nº 2 do artigo 10º].

O solo urbano é “o que está total ou parcialmente urbanizado ou edificado e, como tal, afeto em plano territorial à urbanização ou à edificação” [Lei nº 31/2014, alínea b) do nº 2 do artigo 10º] Já o conteúdo do aproveitamento do solo será definido, em respeito pela sua classificação e por referência às potencialidades de desenvolvimento do território, mediante a qualificação. (nº 4 do artigo 10º)

Consequentemente, temos de concluir que os prédios sobre que recaia um direito de propriedade privada não serão havidos como rústicos ou urbanos consoante a exclusiva vontade do seu proprietário, mas, por força da lei e atento o princípio da função social da propriedade, terão a classificação e a qualificação que resultem da aptidão que lhes for reconhecida em função da sua natureza ou ainda que, em plano territorial, sejam afectos à urbanização ou à edificação, caso não estejam total ou parcialmente urbanizados ou edificados.

De sublinhar ainda, a clara previsão de, por diploma legal, continuarem a ser fixadas unidades mínimas de cultura para o solo rústico, bem como a possibilidade de os planos territoriais, de âmbito municipal ou intermunicipal, estabelecerem “critérios e regras para o dimensionamento dos prédios, nomeadamente para os lotes ou parcelas resultantes das operações de transformação fundiária”, ou seja, dimensões mínimas de lote ou parcela. (nº 2 do artigo 19º da Lei nº 31/2014)

Nestes termos, e em razão do dever de adequação das unidades prediais ao aproveitamento do solo previsto nos planos territoriais, a estruturação fundiária<sup>5</sup> e a determinação sobre o efectivo uso do solo não dependem de actos e negócios exclusivamente resultantes da vontade dos respectivos proprietários, mas antes das opções e operações plasmadas nos planos territoriais, pelas autarquias locais ou por associações de municípios. (nºs 1 e 3 do artigo 19º)

Pois bem, dos normativos apontados e designadamente do que respeita aos direitos dos proprietários (artigo 13º), conclui-se, obrigatoriamente, que no quadro do ordenamento jurídico português, o planeamento do uso do solo se mantém como uma tarefa pública que deve ser levada a cabo pelos órgãos que no âmbito do princípio da subsidiariedade estão mais próximos dos cidadãos, ou seja, os municípios, e que a utilização do solo e a estruturação fundiária não dependem da exclusiva vontade dos respectivos proprietários, mas das opções constantes dos programas e planos territoriais, com os quais a vontade daqueles tem de se conformar.

A lei preceitua de forma assertiva, que “o uso do solo<sup>6</sup> é definido exclusivamente pelos planos territoriais de âmbito intermunicipal ou municipal, através da definição de áreas de construção ou, na impossibilidade dessa definição, pela aplicação de parâmetros e índices quantitativos e qualitativos, de aproveitamento ou de edificabilidade”. (nº 1 do artigo 20º)

Os planos territoriais mais devem obrigatoriamente identificar as restrições de interesse público que, tendo carácter permanente e expressão territorial, e tendo sido determinadas por lei no

quadro da prossecução de finalidades genéricas da política pública de solos, possam afectar ou condicionar o uso do solo prevalecendo sobre o seu regime. (artigo 11º da Lei nº 31/2014)

De atender a que esta lei de bases gerais introduz uma diferenciação, em razão da matéria, nos instrumentos de gestão territorial, distinguindo entre programas territoriais e planos territoriais. São planos, os que estabelecem o regime do uso do solo e cujo conteúdo tem carácter plurisubjectivo isto é, que vinculam as entidades públicas e, directa e imediatamente, os particulares (nº 2 do artigo 46º); são programas territoriais, os instrumentos que, traduzindo as estratégias da Administração, apenas vinculam as entidades públicas.

O plano director municipal (PDM) distingue-se dos demais por ser o único de elaboração obrigatória (nº 3 do artigo 43º). É apresentado como tendo carácter de exclusividade por dever incorporar todas as regras disciplinadoras do uso do solo e as únicas que, nessa matéria, podem ser impostas aos particulares.<sup>7</sup>

Não obstante a intenção publicitada, é a própria Lei nº 31/2014 que de certa maneira indicia o contrário ao manter as tipologias de plano de urbanização e de plano de pormenor, com âmbito municipal ou intermunicipal, os quais, densificando as opções e regras do PDM, têm funções específicas:

- o plano de urbanização (PU), desenvolve e concretiza o plano director, estruturando a ocupação do solo e o seu aproveitamento, definindo a localização das infraestruturas de utilização coletiva e o traçado das infraestruturas e dos equipamentos coletivos principais; (artigo 42º e nº 4 do artigo 43º da Lei nº 31/2014;
- o plano de pormenor (PP), desenvolve e concretiza o plano director, definindo a implantação e a volumetria das edificações, a forma e organização dos espaços de utilização colectiva e o traçado das infraestruturas, (artigo 42º e nº 5 do artigo 43º da Lei nº 31/2014).

Em conformidade, porque os planos de urbanização e de pormenor não consubstanciam meras reproduções do plano director, temos de admitir a existência de regras que por dele não constarem, são incluídas no PU ou no PP com carácter igualmente vinculativo dos particulares, assim retirando ao PDM o pretendido carácter de exclusividade. Abro aqui um parêntesis para breve visita ao Decreto-Lei nº 80/2015, de 14 de Maio, que, complementando a Lei nº 31/2014, revê o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial, para reforçar esta ideia. No artigo 72.º que tem como epígrafe “Reclassificação para solo urbano”, o legislador, partindo do princípio da excepcionalidade da reclassificação de solo rústico em urbano, introduz a regra de que a reclassificação depende da assunção de compromisso com os encargos urbanísticos, sobre o prazo de execução e das condições de redistribuição de benefícios e encargos em sede de contrato de urbanização, (nº 2 do artigo 72º) bem como depende da existência de um plano de pormenor com efeitos registais (nº 4 do artigo 72º). Assim, também por esta razão julgamos que dificilmente o PDM será “o plano único”.

Como verdadeiras novidades desta LBPPSOTU, elegemos a previsão de um “sistema nacional de informação cadastral que permita identificar as unidades prediais” (nº 3 do artigo 73º) e a determinação de que “os factos que afetem direitos reais relativos a um determinado imóvel ou lhe imponham um ónus” estão sujeitos a registo predial, inscrição matricial, e a georreferenciação. (artigo 76º) Corroborando, enuncia a norma sobre legislação complementar que, para além de outros nela identificados, e no prazo de seis meses a contar da data de



entrada em vigor do diploma, é aprovado o regime aplicável ao cadastro predial. (artigo 81º da Lei nº 31/2014)

A leitura do artigo correspondente à segunda destas inovações - a norma que tem por epígrafe "Registo predial, inscrição matricial e cadastral"- suscita-nos maior reflexão.

Em primeiro lugar, se nada se afigura de referir quanto à imposição de inscrição no registo predial e na matriz fiscal, rústica ou urbana, dos factos respeitantes a bens imóveis, rústicos ou urbanos, que criem, modifiquem ou alterem o direito de propriedade e outros direitos sobre os referidos imóveis, já não se acompanha a opção do legislador ao determinar a "georreferenciação" dos "factos que afetem direitos reais relativos a um determinado imóvel ou lhe imponham um ónus". (artigo 76º)

O que pretenderá, na realidade, dizer ao impôr a "georreferenciação" de factos jurídicos? Apurar, por referência às respectivas coordenadas geográficas, o local onde sejam celebrados actos e contratos jurídicos respeitantes a prédios objecto de comércio jurídico? Registrar as coordenadas geográficas do local onde os documentos oficiais respeitantes a esses factos estão depositados? Tal não parece fazer sentido em termos de conhecimento do território e apoio à decisão, pelo menos nos domínios da política de solos, de ordenamento do território e do urbanismo.

Não quereria antes impôr a georreferenciação dos prédios objecto de actos ou negócios jurídicos?

Afigura-se-nos que sim, que o relevante é apurar a localização geoespacial do prédio, ou prédios, objecto do facto ou negócio jurídico<sup>8</sup>, por determinação do seu posicionamento no sistema de coordenadas em vigor<sup>9</sup>, e julgamos ser esta a vontade do legislador, não obstante o sentido em que se expressou.

Dever-se-ão, então, entender a georreferenciação do prédio ou imóvel e a identificação da sua localização administrativa, por referência ao distrito, concelho, freguesia ou à localidade, rua e nº de polícia, se o tiver, como relevantes, e complementares, no conhecimento e identificação dos prédios existentes num dado território. E, a ser assim, é de saudar vivamente a previsão de criação de um sistema de cadastro predial, devendo, contudo, registar-se que o prazo<sup>10</sup> estabelecido para aprovação do diploma legal que o materializaria e permitiria iniciar o processo de recolha de elementos e tratamento da informação que desse a conhecer o solo e a sua estruturação fundiária caducou no final de 2014, sem que tal se tivesse verificado.

## **OS REGIMES DE CADASTRO DA PROPRIEDADE EM VIGOR**

Numa breve consulta ao portal<sup>11</sup> da autoridade nacional de cadastro, a Direcção-Geral do Território (DGT)<sup>12</sup> que sucedeu em atribuições e competências de cadastro da propriedade ao Instituto Geográfico Português, constata-se que estão em vigor dois regimes jurídicos de inventário administrativo e geométrico da propriedade, rústica e urbana, de carácter multifuncional, e que se mantém em vigor o cadastro da propriedade rústica, de finalidade essencialmente fiscal.

Ali se identificam:

- o regime do cadastro geométrico da propriedade rústica (CGPR), que teve as suas bases gerais estabelecidas em 1926 pelo Decreto nº 11 859, de 7 de Julho. O regime legal foi sofrendo alterações ao longo dos tempos e teve o seu último período de vigência,

enquanto conjunto de normas habilitantes para a sua organização, no âmbito do Decreto-Lei nº 143/82, de 26 de Abril, e do Código da Contribuição Predial e do Imposto sobre a Indústria Agrícola (CCPIA), aprovado pelo Decreto-Lei nº 45 014, de 1 de Julho de 1963. A unidade territorial de execução é o concelho (artigo 2º do Decreto-Lei nº 143/82). Tem como objecto apenas prédios rústicos. As complexas operações de cadastro geométrico foram concluídas num conjunto vasto de concelhos, correspondendo a cerca de 50% do território nacional. À medida que iam sendo concluídas, originavam a prolação de um despacho, da competência do Ministro das Finanças, publicitado no Diário da República, a fixar a data a partir da qual o concelho ficava “submetido, para efeitos fiscais, ao regime do cadastro geométrico”;<sup>13</sup> (artigo 167º do CCPIA);

- o regime do Cadastro Predial cujo Regulamento, aprovado pelo Decreto-Lei nº 172/95, de 28 de Julho, que vigora desde 17 de Setembro de 1995 em todo o território continental. A unidade territorial do levantamento cadastral é a freguesia (artigo 12º do regulamento). Tem como objecto prédios, entendidos como partes delimitadas de solo juridicamente autónomas, com as águas, plantações, edifícios e construções nelas assentes com carácter de permanência e as fracções em regime de propriedade horizontal [alínea c) do nº 1 do artigo 1º do Regulamento]. No final dos anos 90 do século passado foram desenvolvidas operações de execução cadastral no conjunto de freguesias de alguns concelhos<sup>14</sup>, com base no seu Regulamento, não obstante este não ter sido regulamentado. Nenhuma das operações teve completa concretização, pelo que não produz quaisquer efeitos como registo de caracterização e identificação predial em nenhum concelho ou freguesia. As operações de execução ficaram incompletas por não concretização da sua aprovação final e subsequente e indispensável publicitação, por publicação na 2ª série do Diário da República e por edital, da conclusão de cada procedimento e com anúncio da data a partir da qual se consideraria a unidade territorial (concelho ou freguesia) em regime de cadastro predial;
- o regime do Cadastro Predial Experimental no quadro do Sistema Nacional de Exploração e Gestão da Informação Cadastral (SINERGIC), aprovado pelo Decreto-Lei nº 224/2007<sup>15</sup>, de 31 de Maio, para vigorar entre 2 de Setembro de 2009 e 31 de Dezembro de 2016.<sup>16</sup> A unidade territorial de execução é a freguesia (nº 1 do artigo 21º). Tem como objecto prédios, entendidos como partes delimitadas de solo juridicamente autónomas, com as águas, plantações, edifícios e construções nelas assentes com carácter de permanência, baldios e áreas urbanas de génese ilegal (AUGI), [artigo 4º e alínea s) do artigo 6º]. Os procedimentos de levantamento cadastral estão a decorrer no conjunto de freguesias de 7 concelhos.<sup>17</sup> Nenhuma freguesia está concluída<sup>18</sup>, pelo que nenhuma entrou em regime de cadastro.

Em razão de o CGPR ser o único regime legal com concretização e em vigor, enquanto inventário da propriedade imobiliária rústica, merece apreciação com maior detalhe.

## **O CADASTRO GEOMÉTRICO DA PROPRIEDADE RÚSTICA**

O cadastro geométrico da propriedade rústica, CGPR, recorda-se de finalidade essencialmente fiscal, é o “arrolamento e descrição da propriedade rústica, tendo por base essencial a planta topográfica levantada numa escala conveniente”. (Tapum, 1969, p. 5)

Tem como âmbito territorial das operações de execução a freguesia e o concelho e mantém-se em vigor em 129 concelhos, sendo 118 do continente, essencialmente correspondentes à metade sul do País, e 11 concelhos das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira. ([http://www.dgterritorio.pt/cadastro/cadastro\\_geometrico\\_da\\_propriedade\\_rustica\\_cgpr/](http://www.dgterritorio.pt/cadastro/cadastro_geometrico_da_propriedade_rustica_cgpr/))

O regime do cadastro geométrico da propriedade rústica, no quadro legal do Código da Contribuição Predial e do Imposto da Indústria Agrícola e do Decreto-lei nº 143/82, foi substituído em 1995, pelo Decreto-Lei nº 172/95, de 18 de Julho que aprovou o Regulamento do Cadastro Predial, e manteve em conservação<sup>19</sup> o cadastro nos concelhos em vigor.

Efectivamente, consagra o Decreto-Lei nº 172/95, que o cadastro geométrico relativo a prédios rústicos considerados em regime de cadastro à data do início da sua vigência se mantém em vigor até que a referida área seja objecto da primeira operação de renovação do cadastro. (nº 1 do artigo 6º) Em razão disso, as respectivas matrizes cadastrais devem manter-se até que ocorra a primeira operação de renovação cadastral, pelo que quaisquer alterações supervenientes decorrentes de operações de transformação fundiária ou de alteração de proprietário só serão consideradas quando ocorrer a tal operação sistemática de renovação cadastral.

Não obstante, e em complemento, o legislador estatuiu que nas situações em que os proprietários não possam aguardar esta operação de renovação cadastral, por atribuírem carácter de urgência à actualização cadastral, e caso se disponham a satisfazer os inerentes custos, as alterações supervenientes à inscrição matricial serão contempladas no âmbito dos, assim designados, processos de reclamação administrativa (PRA). (nº 2 do artigo 7º do DL nº 172/95)

De salientar que, na perspectiva fiscal, também o Código do Imposto sobre Imóveis (CIMI), aprovado pelo Decreto-Lei nº 287/2003, de 12 de Novembro, promove a guarda e conservação do cadastro geométrico, cometendo competências, para o efeito, à “Direcção-Geral de Impostos”<sup>20</sup> e ao “Instituto Geográfico Português”<sup>21 22</sup> e enunciando, de forma muito idêntica ao que o diploma de 1926<sup>23</sup> já antevia, as possíveis causas de modificação dos elementos respeitantes aos prédios em regime de cadastro geométrico, assim disciplinando a introdução dos novos elementos nas matrizes.<sup>24</sup>

Ora, é justamente no âmbito dos referidos PRA que se detectam situações de conflito originados pela desarmonização entre conceitos e regras integrantes da legislação fiscal relativamente à legislação civil e à do ordenamento do território e do urbanismo, designadamente no que concerne à admissibilidade da transformação da propriedade fundiária, sobretudo por fracionamento, destaque ou loteamento, e aos prazos para impugnação de actos e contratos não permitidos por aquelas últimas.

## **A PROPRIEDADE, A CONSERVAÇÃO DO CADASTRO GEOMÉTRICO E O ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO**

Nos domínios da propriedade de imóveis, consagra o Código Civil (CC), que os terrenos aptos para cultura não podem ser fraccionados dando origem a parcelas com área inferior à fixada como unidade mínima de cultura<sup>25</sup>. (nº 1 do artigo 1376º) Porém, o acto de desrespeito desta regra só é impugnável no prazo de 3 anos contados da celebração da escritura que deu origem ao fracionamento do terreno. (artigo 1379º)

Ora, da análise dos PRA em sede de conservação do CGPR, é manifesto que se mantém um generalizado e indesejado fracionamento de prédios rústicos em parcelas de dimensão inferior à da unidade mínima legalmente fixada, seja através da celebração de escrituras de compra e venda que só após o decurso dos três anos de impugnabilidade são utilizadas como elemento instrutório dos ditos PRA, para efeitos de emissão de cadernetas prediais para os novos prédios originados com violação da legislação civil em vigor, seja através de uma outra figura jurídica – a das escrituras de justificação notarial de usucapião.

Retornando aos domínios do CGPR, sublinha-se que a matriz fiscal predial se desagrega em rústica e urbana. Doutro passo, no quadro da legislação fiscal há, relativamente à legislação civil e à do ordenamento do território, uma terceira categoria de prédios – a dos prédios mistos<sup>26</sup>, que são aqueles em que não é possível distinguir qual a parte preponderante, se a rústica ou a urbana. Por isso, esses prédios são objecto de inscrição nas duas matrizes – as parcelas rústicas na matriz correspondente e a parcela urbana, na matriz urbana, sendo emitidas as correspondentes cadernetas, sem menção à sua interligação.

É precisamente associadas a este tipo de prédios, os mistos, que se detetam situações de desrespeito, e conflitualidade, das regras próprias da legislação do ordenamento do território e do urbanismo. Uma das situações típicas ocorre sempre que, no âmbito de um PRA, um proprietário de um prédio misto requer, baseando-se na correspondente caderneta predial, a desanexação do seu prédio urbano e respectivo logradouro. Ora, o que sucede é que não há, na realidade, um prédio urbano, mas antes uma parcela urbana que juntamente com a ou as demais parcelas rústicas formam um prédio misto. E, não raro acontecer, porque a parcela urbana se situa numa zona central do prédio, a sua autonomização como prédio, errada e ilegal, provoca a desagregação de um prédio misto em três prédios autónomos. Da confusão, no quadro da legislação fiscal, entre os conceitos de «prédio» e de «parcela de prédio» e da existência de cadernetas prediais que identificam «partes de prédio» como se fossem prédios, resulta a violação das normas do ordenamento do território e do urbanismo destinadas a impedir ou minimizar a pulverização da propriedade e a urbanização dispersa.

A acrescer, a admissibilidade legal de inscrição na matriz fiscal urbana de edificações erigidas sem prévio controlo dos actos urbanísticos pela câmara municipal competente, e portanto em violação do regime jurídico da urbanização e da edificação, o que acaba por constituir factor de incentivo ao desrespeito das leis dos domínios civil e de ordenamento do território e do urbanismo.

## **CONCLUSÕES**

Constata-se que não há, em Portugal, um sistema de cadastro predial que, de forma unívoca, individualize e identifique geométrica e geograficamente a propriedade imobiliária, rústica e urbana.

Em cerca de 50% do território continental, incluindo as regiões autónomas, vigora um cadastro da propriedade rústica, de finalidade essencialmente fiscal, que não tem actualização sistemática desde a sua execução, que ocorreu até ao início dos anos 90 do século passado.

Apesar de estarem em vigor dois regimes jurídicos que disciplinam a execução de operações cadastrais e a constituição de um sistema de informação cadastral, as operações levadas a cabo não originaram cadastro predial oficial, multifuncional, que permita identificar os prédios

existentes nos territórios correspondentes. Esses regimes não caracterizam os prédios ou fracções autónomas existentes no subsolo, nem acima do solo. Limitam-se a caracterizar o polígono à superfície.

A informação respeitante aos prédios que integram o território nacional é fundamental, não só como apoio à decisão, como para exercício e garantia dos direitos dos proprietários e dos cidadãos, para além de ser instrumento potenciador do desenvolvimento económico sustentável e de segurança do mercado imobiliário. Por isso, a aprovação de um modelo que de forma adequada e bastante, caracterize e identifique geoespacialmente a propriedade rústica e urbana e que discipline a execução do cadastro predial, tendo em vista a criação de um sistema de informação cadastral que permita conhecer o território e potencie o cumprimento da legislação nos domínios do ordenamento do território e do urbanismo, afigura-se imperativa.

O Estado cumprirá, então, as suas incumbências de promover o ordenamento do território e o urbanismo, e de garantir os direitos à habitação, a um ambiente equilibrado e sadio e o direito à qualidade vida, entre outros.

---

<sup>1</sup> Como sejam, por exemplo, os direitos ao bem-estar económico e social, assentes em políticas nacionais de água e de energia. (Tavares da Silva, 2009)

<sup>2</sup> Este diploma será apenas aqui brevemente analisado em razão do ordenamento do território.

<sup>3</sup> Lei nº 48/98, de 11 de Agosto.

<sup>4</sup> Designado "rural", na Lei nº 48/98.

<sup>5</sup> Entendida como a forma como os prédios, os caminhos ou ruas, as infra-estruturas e equipamentos se organizam num dado espaço, designadamente em resultado de operações de fracionamento, loteamento, emparcelamento ou reparcelamento.

<sup>6</sup> O regime do uso do solo é entendido como o conjunto de regras que disciplinam a ocupação, a utilização e a transformação do solo. (nº 2 do artigo 9º da Lei nº 31/2014)

<sup>7</sup> Consequentemente, os planos especiais de ordenamento do território (PEOT) em vigor deixam de ser considerados planos, passando a ser entendidos como programas. A LBPPSOTU fixa o prazo máximo de 3 anos, a contar do início da sua vigência, para que o conteúdo daqueles planos que consubstancie normas de salvaguarda de recursos territoriais e de valores naturais que vinculem os particulares seja vertido nos planos directores, municipais ou intermunicipais, em vigor na área a que os PEOT respeitam. Decorridos aqueles 3 anos, os actuais planos especiais continuam a vigorar, mas perdem o seu carácter vinculativo dos particulares. (artigo 78º)

<sup>8</sup> Seja o local de celebração do acto, seja aquele onde se encontram os documentos que o titulam e comprovam, ou outro.

<sup>9</sup> Em Portugal, o PT-TM06/ETRS89, conforme disposto no artigo 3º-A do DL nº 193/95, de 28 de Julho, na redacção actualizada pelo DL nº 141/2014, de 28 de Setembro.

<sup>10</sup> O prazo estabelecido é de 6 meses a contar da entrada em vigor desta Lei (artigo 81º), o que ocorreu a 30 de Junho de 2014, por força do disposto no seu artigo 84º.

<sup>11</sup> <http://www.dgterritorio.pt/cadastro/>

<sup>12</sup> Alínea l) do nº 2 do artigo 2º do Decreto regulamentar nº 30/2012, de 13 de Março e artigo 3º da Portaria nº 224/2012, de 27 de Julho.

<sup>13</sup> O primeiro conelho a entrar em regime de cadastro geométrico, para efeitos fiscais, com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 1944, terá sido o de Mafra, conforme Declaração publicada no Diário do Governo, I série, nº 270/1943, página 930, em 11 de Dezembro de 1943.

<sup>14</sup> Mira, Ilhavo, Vagos e algumas freguesias de Santa Maria da Feira (<http://www.dgterritorio.pt/cadastro/>)

<sup>15</sup> Alterado pelo Decreto-Lei nº 65/2011, de 16 de Maio.

<sup>16</sup> Nos termos da Portaria nº 160/2015, de 1 de Junho.

<sup>17</sup> Loulé, Oliveira do Hospital, Paredes, Penafiel, São Brás de Alportel, Seia e Tavira.

(<http://www.dgterritorio.pt/cadastro/>)

<sup>18</sup> Em Julho de 2015, data de elaboração do presente texto.

<sup>19</sup> A conservação do cadastro consiste na introdução das modificações que se venham a verificar, seja nos limites dos prédios e determinada por qualquer causa, designadamente por parcelamento, seja quanto à sua titularidade – artigo 190º do CCPIIA.

<sup>20</sup> Actual Autoridade Tributária.

<sup>21</sup> Actual Direcção-Geral do Território.

<sup>22</sup> Artigo 96º do CIMI.

<sup>23</sup> Decreto nº 11 859, de 7 de Julho.

<sup>24</sup> “As modificações que se verifiquem nos limites dos prédios, por transmissão de parte deles, parcelamento ou qualquer outra causa, devem ser comunicadas pelos serviços da Direcção-Geral dos Impostos ao Instituto Geográfico Português, para que este possa proceder às correspondentes alterações nos mapas parcelares e seus duplicados”. - nº 1 do artigo 97º do CIMI.

<sup>25</sup> Portaria nº 202/70, de 21 de Abril.

<sup>26</sup> § 3º do artigo 5º do CCPIIA e artigo 5º do CIMI.

## BIBLIOGRAFIA

Direcção-Geral do Território. Cadastro. [http://www.dgterritorio.pt/cadastro/cadastro\\_geometrico\\_da\\_propriedade\\_rustica\\_\\_cgpr/](http://www.dgterritorio.pt/cadastro/cadastro_geometrico_da_propriedade_rustica__cgpr/) / Acedido em 2015/06/20.

Silva, Tavares M. (2009), *Direitos Fundamentais e Política Pública de Ordenamento do Território*. (Relatório da disciplina de Direitos Fundamentais não publicado) Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Lisboa. Policopiado

Tapum, J. M. (1969). O Cadastro Geométrico. Potencialidades e Méritos. *Cadernos Técnicos e de Informação*, 18. Diplomas legais

Código da Contribuição Predial e do Imposto sobre a Indústria Agrícola (CCPIIA), aprovado pelo Decreto-Lei nº 45 104, de 1 de Julho de 1963.

Código do Imposto sobre Imóveis (CIMI), aprovado pelo Decreto-Lei nº 287/2003, de 12 de Novembro.

Constituição da República Portuguesa (CRP).

Decreto nº 11 859, de 7 de Julho de 1926 (1926). Autoriza o Governo a proceder à organização do cadastro geométrico da propriedade rústica, nos termos das bases anexas ao presente decreto.

Decreto-Lei nº 143/82, de 26 de Abril. Elaboração e conservação da carta cadastral básica do País.

Decreto-Lei nº 172/95, de 18 de Julho. Aprova o Regulamento do Cadastro Predial.

Decreto-Lei nº 224/2007, de 31 de Maio, alterado pelo Decreto-Lei nº 65/2011, de 16 de Maio. Aprova o regime experimental da execução, exploração e acesso à informação cadastral, visando a criação do Sistema Nacional de Exploração e Gestão de Informação Cadastral (SINERGIC)

Lei nº 31/2014 de 30 de Maio (2014). Lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo (LBPPSOTU).

Lei nº 48/98 de 11 de Agosto (1998). Estabelece as bases da política de ordenamento do território e de urbanismo (LBPOTU).

Portaria nº 202/70, de 21 de Abril. Aprova a unidade mínima de cultura.

Portaria nº 160/2015, de 1 de Junho. Fixa o âmbito temporal do cadastro predial experimental.

# TERRITORIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS DE IGUALDADE DE GÊNERO: DAS ORIENTAÇÕES DE POLÍTICA NACIONAL À INTERVENÇÃO MUNICIPAL EM PORTUGAL

## TERRITORIALIZATION OF GENDER EQUALITY POLICIES: FROM THE NATIONAL POLICY GUIDELINES TO MUNICIPAL INTERVENTION IN PORTUGAL

Margarida Queirós <sup>a</sup>

Marina Birrento <sup>b</sup>

**RESUMO.** A igualdade de género enquanto orientação de política do Estado Português exige uma mobilização de recursos estatais e da sociedade e, das estratégias para a sua implementação, distinguem-se a transversalização (*mainstreaming*) de género e a territorialização. O *mainstreaming* de género implica um compromisso com um novo modelo de gestão dos assuntos do Estado: a incorporação da perspectiva de género na agenda política dominante. A territorialização das políticas para a igualdade de género traduz-se pela alteração de atitudes, processos e em ações de planeamento ao nível municipal que se reflectem, entre outros exemplos, na contratualização de parcerias com a CIG, na criação da figura das/os Conselheiras/os para a igualdade, na consolidação de redes locais e na geração de instrumentos de planeamento estratégico (planos municipais para a igualdade de género, PMIG). Apesar do número relevante de municípios que já possuem um/a conselheiro/a e um PMIG (ou em elaboração) neste processo ameaças e oportunidades têm emergido. No plano das ameaças, o desafio do desenvolvimento local e urbano pressupõe que as autoridades públicas incorporem nas suas decisões políticas e práticas as diferenças de género – conjuntamente com outras entidades cuja atividade tem impacto territorial –, todavia as desigualdades territoriais persistem porque é difícil e lento ganhar capacidade para a análise de género, para mudar instituições, culturas e modos de ordenar o território. E ainda muito falta para que a conceção de transversalização das abordagens de género nas entidades públicas se torne uma prática corrente, pois nas agendas políticas locais tem sido dado relevo, por exemplo, às agendas do desenvolvimento sustentável e das alterações climáticas, e uma importância menor é atribuída à igualdade de género e à discriminação. O maior desafio será colocar em funcionamento, com os parceiros locais em rede, o sistema de proteção de direitos nos territórios patente nos PMIG, no que respeita à sua validade, legitimidade, cumprimento e integração com outros instrumentos de planeamento e ordenamento do território. No plano das oportunidades, releva-se o compromisso e a correlação de forças favorável à promoção da igualdade de género no cenário internacional, nacional e local com metas bem definidas e as redes que apoiam os atores envolvidos nos diversos sectores da administração, áreas temáticas e níveis territoriais. De destacar que assumir as desigualdades como ponto de partida enquanto tema de ordem sociocultural e política – que afeta os mais altos níveis da tomada de decisão – é essencial para o sucesso da transversalização e territorialização da igualdade género nas políticas públicas. Essas mudanças atravessam diferentes espacialidades, da casa, do bairro, ao território municipal, regional ou nacional, as quais afetam também a administração pública central e local a definir o seu planeamento. A correlação positiva entre transversalidade e territorialidade das políticas públicas para a igualdade de género parece ser um ingrediente fundamental para uma mudança de paradigma na agenda do planeamento territorial.

**Palavras chave:** igualdade de género; territorialização das políticas públicas; *mainstreaming* de género; planos municipais para a igualdade de género.

**ABSTRACT.** Gender equality as a policy orientation of the Portuguese State requires a mobilization of the state resources and society, and among the strategies for their implementation, we can distinguish the gender mainstreaming and the territorialisation of public policies. Gender mainstreaming implies a commitment to a new model of management of the state affairs: the incorporation of gender perspective in the mainstream political agenda. The territorialisation of policies for gender equality is echoed in the change of attitudes, processes and planning actions at the municipal level as reflects, among other examples, the municipal contracts with the Commission for Citizenship and Gender Equality, the creation of the figure of the Councilors for equality, the consolidation of local networks and the making of the strategic planning tools through the municipal plans for gender equality (PMIG). Despite the significant number of municipalities that already have one counselor and PMIG (or under development), threats and opportunities have

emerged. In what concerns the threats, the challenge for local and urban development strategies requires public authorities to incorporate into their policy and practice gender differences - in conjunction with other entities whose activities have regional impact - however territorial inequalities persist because it is difficult and slow earning capacity for gender analysis, to change institutions, cultures and ways of undertaking spatial planning issues. Yet much remains for the development of gender mainstreaming approaches as a common practice in public entities as the local political agendas have been focused, for example, on the agenda of sustainable development and climate change, and a minor relevance is attributed to gender equality and discrimination issues. The biggest challenge will be put into operation (with the local partners network) the rights protection system in the territories expressed in the PMIG, with regard to its validity, legitimacy, compliance and integration with other legal instruments of spatial planning. In what regards opportunities, we stress the commitment and the correlation of favorable forces in international, national and local arenas for gender equality issues with well-defined goals and networks that support the actors involved in the various sectors of the administration, thematic areas and territorial levels. Assuming inequalities as an issue of socio-cultural and political spheres - that affects the highest levels of decision-making - is essential to the success of gender mainstreaming equality and territorialisation of public policies. These changes go through different spatialities, from home, neighborhood, local, regional or national territories, which also affect the central and local public administration. The positive correlation between gender mainstreaming and territorialisation of public policies for gender equality seems to be a key element for a paradigm shift in strategic spatial planning.

**Keywords:** gender equality; territorialisation of public policies; gender mainstreaming; municipal plans for gender equality.

---

<sup>a</sup> CEG-UL/IGOT-UL, Universidade de Lisboa.

<sup>b</sup> ICS, Universidade de Lisboa.



## PORTUGAL NOS CAMINHOS DA IGUALDADE E NÃO-DISCRIMINAÇÃO

São os estados nacionais e por sua vez as regiões da União Europeia, que detêm um papel fundamental nas políticas territoriais. Como é sabido, as diferenças de desenvolvimento dentro dos países são tão acentuadas como entre estes. O aprofundamento dos direitos de cidadania contribuiu para o desenvolvimento dos estados e para o aprofundamento democrático. A categoria social de cidadania resulta de um conjunto de direitos civis, sociais e económicos. Também o alargamento dos direitos de cidadania, requereu, por parte dos estados e das administrações públicas, novas formas de organização por forma a garantirem o igual acesso a esses mesmos direitos por todas as pessoas, e Portugal não foi exceção.

Portugal assumiu diversos compromissos em matérias de Igualdade perante as várias instâncias internacionais, destacando-se a Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948), a Convenção para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais (Conselho da Europa, 1953), a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (ONU, 1979), o Protocolo Opcional (ONU, 1999) e a Carta Social Europeia Revista (Conselho da Europa, 1999). Subscreveu ainda compromissos decorrentes da Declaração e Plataforma de Ação de Pequim (ONU, 1995), como a adoção do *mainstreaming* de género <sup>1</sup> em todas as políticas públicas, as quais deverão encontrar a sua tradução nos programas nacionais de reforma elaborados por cada Estado-membro, quer ao nível do governo central quer das administrações locais (Conselho da Europa, 1998). Também Portugal subscreveu os demais compromissos decorrentes da Declaração Política aprovada na 23.ª Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas em 2000, e recentemente os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável do Milénio conhecidos em agosto de 2015.

Ainda, ao nível europeu por força dos diversos tratados, Portugal, deverá reforçar em todo o seu quadro normativo e de funcionamento a promoção da Igualdade de Género. O Tratado de Amesterdão, em vigor desde de 1 de Maio de 1999, estabelece a igualdade entre homens e mulheres como uma “missão primordial da Comunidade” definindo para o efeito, novas áreas de ação comunitária transversais a todos os domínios da política da União e dos seus Estados-Membros. Neste tratado é também adotada a estratégia do *mainstreaming* de género definida pelo Conselho da Europa (1998). Não menos importante é a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, em especial o artigo 21º, que estabelece a proibição de toda e qualquer discriminação com base no sexo, raça, cor ou origem étnica, ou social, características genéticas, língua, religião ou convicções, opiniões políticas ou outras, pertença a uma minoria nacional, riqueza, nascimento, deficiência, idade ou orientação sexual.

Também a inovadora Constituição da República Portuguesa (CRP), de 2 de Abril de 1976, proíbe, o tratamento discriminatório entre pessoas. A capacidade de integrar cada indivíduo, garantindo a igualdade de direitos de cidadania, é papel fundamental do Estado, que atua fundamentado na lei. Mais regulador ou mais interventor, este tem que garantir as relações entre cidadãos e cidadãs. Estas relações, não podem ser revestidas de nenhum preconceito de natureza relacional, política ou ideológica, territorial e, por isso, o Estado deverá garantir que não haja qualquer tipo de discriminação. Sabe-se que a Igualdade de Género foi uma política emanada e também aprofundada pelos compromissos internacionais, e uma vez que a cidadania, a igualdade de género e a não-discriminação, constituem princípios fundamentais

definidos na CRP, é também aí definida a sua promoção como uma das tarefas fundamentais do Estado.

Conferindo especiais responsabilidades à Administração Pública, é através dos seus Planos Nacionais, Programas e Planos de Ação que a Igualdade é garantida na promoção das políticas públicas. E é através destes documentos de referência estratégica que se pretende garantir que nos diversos programas nacionais existentes seja construída uma sociedade mais justa e inovadora. A prossecução destas medidas de política compete à Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género (CIG), organismo da Administração Central, integrado na Presidência do Conselho de Ministros. A CIG tem por missão a promoção, coordenação e monitorização da igualdade de género, incluindo o combate à violência de género/doméstica e o tráfico de seres humanos, coadjuvada pelas/os conselheiras/os, respectivos ministérios e ainda a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP).

Actualmente a CIG promove a Igualdade de Género através do V Plano Nacional para a Igualdade, Género, Cidadania e Não-discriminação (2014-2017), do V Plano Nacional para a Violência Doméstica (2014-2017), e do III Plano Nacional Contra o Tráfico de Seres Humanos (2014-2017), bem como do III Programa de Ação para a Eliminação da Mutilação Genital Feminina, instrumentos sucessores de planos anteriores, sendo o mais recente, o Plano Nacional de Ação para Implementação da Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas n.º 1325 (2000), adotada em 31 de Outubro de 2010.

No V Plano para a Igualdade Género, Cidadania e Não-discriminação 2014-2017 (RCM n.º 103/2013) estão previstas medidas específicas para a transversalização (*mainstreaming*), nomeadamente, a medida 40 (da área estratégica 2), e a territorialização das políticas de igualdade de Género (da medida 8 à 11 da área estratégica 1). Estas medidas estão a ser implementadas através das estruturas de governo local, as autarquias (em colaboração da CIG), e a dimensão da igualdade de género ao nível local está planeada através da elaboração e desenvolvimento de planos municipais para a igualdade de género (PMIG).

Também em 25 de Maio de 2010, foi aprovada a Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2010, o quadro de referência do Estatuto das/os Conselheiras/os Locais para a Igualdade. Logo, os municípios, e através da/o Conselheira/o e do Conselho Consultivo para a Igualdade de Género, em articulação com a Rede Social Local, poderão promover o desenvolvimento integrado da perspetiva de género e de igualdade de oportunidades nas políticas municipais, como forma de aprofundar a efetiva igualdade entre mulheres e homens.

Também a mais recente lei que estabelece o regime jurídico das autarquias locais, a Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro, prevê concretamente na alínea q), do seu artigo 33.º (competências materiais) assegurar a integração da perspetiva de género em todos os domínios de ação do município, designadamente através da adoção de planos municipais para a igualdade. Assim e assente nesta estratégia, os municípios deverão integrar a perspetiva da igualdade de género e de oportunidades, como princípio fundamental de boa governação, através do desenvolvimento destes Planos Municipais para a Igualdade.

## ESTEREÓTIPOS DE GÊNERO: CONSTRUÇÕES QUE PERMANECEM

A promoção da igualdade é claramente identificada como tarefa do Estado e esta preocupação revela que, apesar das mudanças sociais, as desigualdades persistem, pelo que é fundamental compreender como se geram as desigualdades. Deste modo, de que forma pode o pensamento comum ser de tal forma discriminatório e quais as suas implicações para a sociedade e o território?

Segundo Amâncio (1994), as mulheres apesar de serem o alvo das grandes discriminações, são as primeiras a ter uma ausência de consciência da sua situação objetiva. De facto, existe uma valorização muito diferente para a pessoa do sexo masculino e para a do sexo feminino (Amâncio, 1994; Bourdieu, 1998; Fausto-Sterling, 2000). No entanto, e ao longo de décadas, persiste-se na naturalização destas diferenças, procurando-se fundamentos de ordem biológica, fundamentando a inferioridade feminina, aparentemente evidente. A divisão entre sexos parece natural, normal, mas esta naturalidade encerra em si mesma a limitação de uma assimetria com implicações até no direito à vida (Beleza, 2012). Os estereótipos de género contribuem pois para a naturalização das formas de ser homem e de ser mulher (Amâncio, 1994).

A nossa cultura constrói e reproduz atribuições, papéis e estereótipos de género às mulheres e aos homens, determinando diferentes representações, do sexo masculino e do sexo feminino, com elevadas repercussões em todos os domínios da vida (Amâncio, 1994; Fausto-Sterling, 2000; Beleza, 2012). Os estereótipos têm uma função importante para a socialização, pois facilitam a identidade social, a consciência de pertença a um grupo, já que aceitar e identificar-se com os estereótipos dominantes nos ditos grupos é uma forma de integração (González, 1999). As representações, crenças, ideias e valores em torno do sexo biológico têm por base os papéis e funções que são atribuídos normalmente a homens e mulheres na vida pública e privada (Amâncio, 1994; Bourdieu, 1998). Estes papéis e funções têm associadas valorizações sociais diferentes e generalizadas, originando estereótipos de género sobre o que os homens e as mulheres devem ser (traços de género) e fazer (papéis de género), traços e papéis estes que se encontram normalmente hierarquizados em termos de valor. Estes papéis são também, internalizados através de todos os processos de socialização, desde o nascimento, e começam por ter lugar no seio da família (Amâncio, 1994). É através da socialização que mulheres e homens interiorizam as normas e expectativas sociais; por isso, as diferenças de género não são determinadas biologicamente mas sim geradas culturalmente (Giddens, 2001). Na distribuição dos papéis dos homens e das mulheres na sociedade, a mulher assume a responsabilidade da família e o homem a responsabilidade do seu sustento; esta divisão social do trabalho (não remunerado e remunerado), levou homens e mulheres a assumirem posições desiguais em relação ao capital, ao poder, prestígio e riqueza (Giddens, 2001).

Para que homens e mulheres possam viver uma cidadania plena de direitos iguais é necessária uma mudança estrutural com vista à mudança de mentalidades, e também tarefa fundamental do Estado, como já foi identificado e integrado nos sucessivos quadros normativos acima mencionados. Os papéis e os traços definidos através dos estereótipos, influenciam decisões de acesso aos bens e serviços, diferente portanto para homens e mulheres. Na situação comparada de mulheres e homens verificam-se assimetrias a nível europeu, nacional e local quer na permanência de diferenças de rendimento entre homens e

mulheres, na segmentação do mercado de trabalho com profissões e fortemente masculinizadas ou feminizadas, nas menores taxas de atividade e de emprego femininas face às masculinas, etc.

## **ESTEREÓTIPOS DE GÉNERO: IMPACTOS NO TERRITÓRIO**

A igualdade de género contribui para o desenvolvimento de territórios mais equitativos, inclusivos e coesos, isto é, para territórios mais justos. A persistência de desigualdades resultantes de condicionalismos e contextos assentes em estereótipos de género, carece de intervenção política e como tal, as autarquias têm um papel fundamental enquanto entidades instigadoras do desenvolvimento local.

Os municípios têm a capacidade de decidir sobre o território, analisando, planeando e adequando-o às necessidades específicas por forma a combater as discriminações muitas vezes inerentes a uma estrutura social moldada de forma até inconsciente (Amâncio, 1994). Como exemplo, destas decisões que acentuam ou combatem as desigualdades locais, os equipamentos dedicados à infância e à terceira idade, ou as redes de transportes e serviços associados, são importantes para o desenvolvimento local e inserção social, em particular das mulheres, pois são elas que mais os utilizam (Queirós et al., 2010). Mas outros exemplos podem ser apresentados: entre outras formas de discriminação, destaca-se a idade pois é sabido que ser mulher e idosa potencia discriminações sociais. Com efeito, segundo Perista (2012), as mulheres idosas, em Portugal, são mais vulneráveis à pobreza do que os homens, pelo que incorporar a perspetiva de género no território é ser capaz de antecipar e responder às necessidades de uma população já por si vulnerável no seu contexto de vida local. As políticas locais poderão assim dar resposta às necessidades das mulheres idosas, zelando pela sua segurança e elevação do seu bem-estar, bem como identificando as suas principais vulnerabilidades, providenciando para tal um conjunto de “infraestruturas para a vida quotidiana” (Queirós et al., 2010). As pessoas idosas, pelas suas dificuldades comuns de locomoção também encontram nos espaços exteriores grandes obstáculos (Queirós, 2011). Igualmente as pessoas portadoras de deficiência motora ou visual que são muitas vezes discriminadas no espaço de vida quotidiana que continua a apresentar barreiras físicas, algumas intransponíveis.

As autarquias locais são entidades que têm um contacto privilegiado com as populações e constituem, por isso, instituições estratégicas no combate direto às discriminações. Propiciar uma vida social e cultural inclusiva e em espaços públicos qualificados e sem barreiras físicas, bem como a reabilitação do parque habitacional, são responsabilidades das autarquias, num quadro alargado de políticas urbanas (intra e interurbanas), onde a competitividade urbana e as redes de cooperação assumem também um papel preponderante. Mas também é dever das autarquias, apoiar a competitividade e o robustecimento da capacidade institucional, o bem-estar material e imaterial dos territórios e valorizar o seu potencial endógeno. Ora, de acordo com Figueiredo et al. (2010), a diversidade territorial a par do desinvestimento externo em Portugal e a vulnerabilidade diferenciada dos sectores tradicionais à globalização, implicam respostas territorializadas e ajustadas aos problemas e desafios locais para o combate à exclusão e a promoção da igualdade de género. Neste contexto afigura-se relevante: a)

identificar os factores de base territorial que concorrem para a permanência dos estereótipos de género e das desigualdades, b) mapear a sua incidência ao nível local e/ou regional, c) reconhecer o sistema de atores locais/regionais, as instituições que assegurem funções de intermediação local de políticas de desenvolvimento social e o seu grau de descentralização política, d) identificar os processos de intervenção e respectivas tipologias e boas práticas apoiadas nas parcerias e redes sociais, regra geral de matriz local, bem como, e) avaliar as políticas públicas de base territorial disponíveis ao longo dos períodos de programação financeira no âmbito dos Fundos Estruturais. As redes sociais locais, sobretudo as dinamizadas pela iniciativa municipal, são ainda identificadas por Figueiredo et al. (2010: 84) como uma *condição de viabilidade futura das perspectivas de territorialização da política social*, e em nosso entender, relevantes no aprofundamento da política de igualdade de género.

## **TERRITÓRIO E IGUALDADE NUMA PERSPECTIVA INTEGRADA: TERRITORIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E CAPACITAÇÃO DOS MUNICÍPIOS**

As políticas de igualdade e ao combate à discriminação em Portugal dependem em muito de “alavancas” financeiras comunitárias. Com este impulso, desde os anos 1990, o Estado português tem realizado investimentos na sensibilização e na formação de elementos multiplicadores sobre os temas que se prendem com a igualdade, e muito em particular, nas autarquias locais. No âmbito dos fundos comunitários, a Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género (CIG) implementou o projeto “Bem-Me-Quer” onde, entre outras iniciativas, fomentou estruturas descentralizadas no âmbito das autarquias, conhecidas como “Espaço Informação Mulher”. As referidas estruturas foram criadas para dar uma resposta mais específica às necessidades das mulheres ao nível local, num trabalho conjunto com diversas entidades locais, muitas delas, organizações não-governamentais. Foi ainda criada a figura inédita da/o Conselheira/o Municipal, pessoa referenciada na autarquia, com competências bem definidas ao nível da dinamização de medidas de política local na perspectiva de género. Ainda em 1997, com as Câmaras Municipais, iniciaram-se programas de formação para as/os Conselheiras/os para a Igualdade nas autarquias locais.

Esta figura teria um papel fundamental na sensibilização para a eliminação dos estereótipos de género, na promoção da cidadania, na elaboração de Planos Municipais para a Igualdade (PMI), de acordo com a Carta Europeia para a Igualdade das Mulheres e dos Homens na Vida Local, subscrita por diversos municípios portugueses e enquadrada nas atividades do Conselho dos Municípios e Regiões da Europa. Aproveitando as acções de sensibilização e de formação e um saber já acumulado, em 2007 foi iniciado o projeto “Igualdade de Género e Desenvolvimento Local” (conhecido por MALTA), aprofundando conhecimentos sobre a realidade local e as suas necessidades específicas.

Com os sucessivos projetos em rede e com um número crescente de Câmaras Municipais a aderirem à agenda da igualdade, a CIG desenvolveu ações em torno do tema das desigualdades, colocando o enfoque na perspectiva local. Mas seria apenas em 2007 que se iniciaria a integração da perspectiva do território nos PMIG, no tratamento das diversas

discriminações, concretamente dando cumprimento ao Plano Nacional Para a Igualdade (PNI), na altura, o III PNI, onde aparece um domínio específico de intervenção «2.6 – Ambiente e Território».

Pesem embora as acções de formação e incentivos da CIG e os sucessivos Planos Nacionais para a Igualdade, nos quais a estratégia territorial se torna cada vez mais evidente (no V PNI 2014-2017 – RCM nº 103/2013 –, apesar de estarem previstas cinco medidas específicas para a implementação dos PMIG, da medida 8 à 11), a componente holística e estratégica “Ambiente e Território” desaparece.

Se os PMIG continuam a ser elaborados e implementados como medida de política pública de intervenção para a igualdade, e em alguns casos já é possível ver o seu impacto, ainda assim, esta estratégia em muito depende da vontade política dos(as) autarcas, da mobilização de fundos estruturais (políticas *investment-driven*), da capacidade de abrangência intrínseca a cada plano e da espessura institucional, para garantir a sua continuidade. Na prática de implementação, os Planos Municipais para a Igualdade contêm duas formas de abordagem estratégica: uma *interna* à própria Camara Municipal, e uma outra *externa*, dirigida ao município através diagnósticos e de políticas de intervenção, adequando-se à realidade e especificidade de cada território. As autarquias compreendem a necessidade de implementação dos planos, que se inicia em todos os casos com um diagnóstico (muitas vezes é utilizado o próprio diagnóstico social da autarquia), fazendo-se acompanhar de acções de sensibilização em Género, Cidadania e Não-discriminação, em protocolo com a CIG e/ou instituições (ONG e associações) locais que se especializam nestas matérias. Um exemplo de acção *interna* é incentivando e encorajando à utilização de uma linguagem isenta de sexismos quer em textos jurídicos, quer na comunicação social, tal como previsto no artigo 15º da RCM nº 77/2010, de 11 de Outubro, que faz a alusão à aplicação de linguagem inclusiva aos atos normativos. As *acções externas* relacionam-se com as estruturas locais de suporte, pois dependem muito do sistema de atores locais (da espessura institucional), incontornável para a intervenção das autarquias, que se organiza em parceria para a intervenção em função de estratégias de base territorial.

Os PMIG, enquanto instrumentos de política pública, são ferramentas de mudança cultural e de mentalidades, permitindo a mulheres e homens participar de forma equilibrada em todas as actividades e políticas da comunidade, no exercício dos seus direitos e liberdades, e simultaneamente aprofundar o desenvolvimento local. Desde de 2007 e através da CIG já foram implementados cerca de 80 Planos Municipais para a Igualdade revelando progressos significativos na incorporação da perspectiva de género na agenda política local (*mainstreaming* de género). Sendo todos muito diferentes, como se pode verificar através dos documentos disponibilizados nos sítios internet dos municípios, é possível concluir que os seus impactos serão muito diferenciados e que existem disparidades no modelo de formulação da política de atuação, o que corresponde a modelos diferenciados de acordo com a capacitação institucional e as prioridades locais e, sobretudo, com o grau de aprofundamento das redes ou sistema de atores regionais e locais. Também a abrangência das políticas não tem sido semelhante, bem como as abordagens não estão de acordo com as orientações do “Guia para o combate à discriminação dos Municípios” (2010), onde se propõe um quadro comum de sensibilização e atuação, e de forma integrada destas questões <sup>2</sup>.

De acordo com Figueiredo (2010: 119) a territorialização de políticas públicas corresponde à *concepção e implementação de programas e projectos com impacto territorial relevante, cujas prioridades de intervenção são definidas em função de quadros estratégicos formulados para o território-alvo, com participação, formal ou informal, na sua elaboração de instituições e actores identificados com tal território. Para se considerar que uma dada política pública está a ser territorializada não basta, por isso, considerar que os investimentos ou acções que a corporizam tenham um impacto territorial relevante. É necessário que haja uma estratégia específica concebida a partir do território ou com a sua participação ou, pelo menos, preparada em função de uma prospectiva, mais ou menos participada, para esse território.*

Esta concepção de territorialização da política pública remete para novos modelos de governança que reconhecem a escala, regional e local, como elemento dinamizador de respostas integradas, flexíveis e vocacionadas para as necessidades das comunidades e pessoas nos seus espaços de vida (Ventura, 2015). E, segundo esta perspetiva, apontada também por Twedwr-Jones e Allmendinger (2006), evidenciam-se abordagens *bottom-up*, da base para o topo, identificando as comunidades nos seus territórios como centrais na definição de políticas públicas (*territory-focused public policies*). Ora, a estrutura municipal combinada com as suas múltiplas redes de cooperação territorial (históricas, políticas e identitárias), nas quais se alicerça um PMIG, edifica modelos de inovação social, de cooperação e proximidade que concorrem para aumentar a igualdade de oportunidades ao nível regional e/ou local. Estas múltiplas territorialidades que os planos encerram, focados na ação e em respostas em rede aos problemas locais, surgem num quadro de abertura do conceito de Estado nacional aos diversos e inovadores modelos de governança multinível, numa partilha de poder com outros poderes internos ou externos públicos ou privados (Ventura, 2015). Com a formulação destes planos, assiste-se assim, a uma vontade e legitimação de mecanismos de cooperação e de relacionamento múltiplo e em rede entre os vários níveis de governação territorial que procuram os equilíbrios necessários para gerir populações e o seu acesso à cidade, saúde, educação, habitação, etc.

A resposta integrada para a promoção da igualdade de género ao nível infra Estatal – que a CIG promoveu junto das Câmaras Municipais –, resulta do reconhecimento da capacitação dos municípios para as políticas promotoras da igualdade e da coesão social, sendo igualmente que a ação pública reconhece as forças vivas locais como o centro do desenvolvimento territorial e do planeamento estratégico, integrado e inclusivo, demonstrando que os PMIG são fundamentais na corporização da política pública territorializada, já que as estratégias específicas, neste caso promotoras da igualdade e da não discriminação, são concebidas a partir do território, com a participação dos atores regionais ou locais (Twedwr-Jones e Allmendinger, 2006; Figueiredo, 2010; Ventura, 2015).

## **TERRITÓRIO E IGUALDADE NUMA PERSPECTIVA INTEGRADA: O PLANO PARA A IGUALDADE DE GÉNERO NO SEIXAL**

No âmbito do IV Plano Nacional para a Igualdade Género Cidadania e Não-discriminação, foi realizada a primeira edição do Prémio Viver em Igualdade. Este prémio é uma iniciativa bienal

promovida pela CIG, conta já com duas edições e visa distinguir os municípios que a ele se candidatam. Espelhando o PMIG e a estratégia para a integração da perspectiva da igualdade de oportunidades, o prémio consiste na atribuição de um certificado de mérito, destinado a ser usado pela autarquia, onde se atesta que o município referido é reconhecido como um dos melhores para se viver em igualdade.

Pese embora muitos dos Planos estarem ainda ao nível do diagnóstico, outros deixaram de ser desenvolvidos, existem casos de sucesso, como é o exemplo dos Municípios do Seixal, e de Cascais entre outros, vencedores do Prémio. O Município do Seixal situa-se na margem Sul do rio Tejo e integra a NUTS III, Área Metropolitana de Lisboa. Este município apresentou uma estratégia no combate à persistência de desigualdades e discriminações, desenvolvendo um PMIG (2010-2012) que coordena (através da Divisão de Ação Social) e no qual se inserem medidas e ações orientadas para a defesa dos direitos das mulheres e, ao invés da figura da/o Conselheira/o, optou por adotar uma estrutura e governança transversal e participativa para a igualdade de género, o Conselho Consultivo para a Igualdade de Género e Oportunidades (CONCIGO) (<http://wwwt.cm-seixal.pt/RedeSocial/Planos/IgualdadeGenero/>).

O CONCIGO, enquanto órgão informal representativo das instituições que intervêm nas diversas áreas de discriminação, é composto por diversos membros da rede autárquica: Câmara Municipal do Seixal, forças de segurança (GNR e PSP), Cooperativa Nacional de Apoio a Deficientes (CNAD), Cooperativa Pelo Sonho é Que Vamos, Instituto Superior de Ciências Sociais e Polícias da Universidade de Lisboa (ISCSP), Associação de Mulheres Ciganas Portuguesas (AMUCIP), Associação OPUS GAY, Movimento Democrático de Mulheres (MDM), União de Mulheres Alternativa e Resposta (UMAR), Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género, (CIG). Um segundo PMIG (2013-2015), aprovado em 2013, aprofundou o trabalho iniciado, no sentido de promover o *mainstreaming* de género e o combate à violência doméstica e de género. O conjunto de entidades parceiras e públicos-alvo foi alargado, entre as entidades do CONCIGO e unidades funcionais da Câmara Municipal do Seixal. *O 2º PMIG foi construído numa lógica de uma complementaridade mais aprofundada com as entidades parceiras que compõem o CONCIGO e com diversas unidades funcionais da CM do Seixal, numa perspectiva abrangente e integradora das experiências e competências próprias de cada área, isto é, no sentido de promover o mainstreaming de género.* (2º PMIG, Seixal, p.2). O envolvimento das diversas unidades funcionais internas da CM do Seixal no plano denota o cuidado com a incorporação da perspectiva de género na agenda política da Autarquia. Com efeito, enquanto conjunto de práticas, a transversalização constituiu-se como processo estruturado em função do género, isto é a transversalização de género no desenvolvimento local. De entre as 10 áreas de intervenção que correspondem um igual número de objectivos estratégicos, destaca-se a integração da perspectiva de género no planeamento urbanístico e na organização do espaço, tendo por referência experiências consolidadas (2º PMIG 2013-2015: 5). Para cada área de intervenção identificada, são apontadas as acções, e reconhecidas as entidades intervenientes e os públicos destinatários e definidos indicadores.

Sem compromisso político, massa crítica de recursos e desprovidos de focagem estratégica, os PMIG não surtem efeitos. Em ambas as edições do PMIG apresentado pelo Seixal, verifica-se uma aliança com o tecido associativo (alavancada em associações de desenvolvimento



local), o que permite estratégias coordenadas, aumenta a eficácia das acções, evita sobreposição de domínios de intervenção, desenvolve a concertação local e o reordenamento institucional. Destacam-se ainda as Grandes Opções do Plano e Orçamento Municipal 2016, da Câmara Municipal do Seixal, a qual se compromete a desenvolver o PMIG do Seixal e a parceria estratégica do CONCIGO, bem como dinamizar a Rede Municipal contra a Violência Doméstica e de Género.

Enquanto suporte ao desenvolvimento local de políticas para a igualdade, é fundamental constituir equipas e trazer uma perspectiva de governação integrada, em rede, onde cada sector tem a sua visão dos factos e pode dar o seu contributo específico e alargando as diversas áreas de estratégia. Ao que tudo aponta, os PMIG do Seixal sugerem que estão criadas as condições para um novo ciclo de políticas públicas, *governance-driven*, tendo um importante papel a desempenhar sobretudo ao nível da cooperação horizontal, entre instituições de base local focadas em temas e territórios pertinentes. A avaliação destes instrumentos permitirá aferir esta hipótese.

## CONCLUSÕES E DESAFIOS

Salientamos a importância dos direitos de cidadania quando inscritos em quadros normativos constitucionais, no entanto, o acesso a estes direitos nem sempre foi igual de Estado para Estado e dentro do mesmo país, nem de pessoa para pessoa; precisamos, portanto, de passar de uma igualdade *de jure* para uma igualdade *de facto*. São as autoridades públicas nacionais, regionais e locais que têm um papel fundamental na organização de políticas por forma a garantir estratégias para a promoção da igualdade e que elas se traduzam no bom ordenamento do território. Que ameaças surgem todavia à concretização efetiva deste objectivo?

Os inúmeros cortes (ausência de investimento) no sector público, o aumento do número de horas de trabalho, a redução salarial e de benefícios sociais, bem como a drástica limitação e envelhecimento dos efetivos no sector público, nomeadamente no pessoal das autarquias locais, trouxeram dificuldades acrescidas, não só aos autarcas como aos munícipes. E se as questões relacionadas com as matérias de igualdade, género e cidadania e não discriminação já eram socialmente consideradas secundárias e enviesadas por visões societais estereotipadas, está agora ainda mais dificultada a concretização destas políticas de natureza tão específica e localizada. Enquanto no último quadro comunitário de apoio existiu uma linha de financiamento específico para a implementação de Planos Municipais para a Igualdade, possibilitando às autarquias um apoio para a sua elaboração e execução, o Portugal 2020 (o actual “quadro comunitário de apoio”), apresenta menos verba disponível para este fim. Com efeito, as políticas públicas no âmbito da cidadania e da promoção e defesa da igualdade de género surgem integradas no Programa Operacional Inclusão Social e Emprego (POISE) para as Regiões de Convergência (Norte, Centro e Alentejo), muito em particular para a formação de públicos estratégicos e o apoio financeiro e técnico a organizações da sociedade civil sem fins lucrativos. Apesar da evolução alcançada com os anteriores Fundos Comunitários no domínio da cidadania e a igualdade de género, na prática esta política é ainda

maioritariamente *investment-driven*. Com efeito, desconhecem-se eventuais avaliações de PMIG mas muitos deles estão “parados no tempo” devido a falta de financiamento para implementação das suas acções estratégicas, às mudanças de executivos ou à incapacidade da figura da/o Conselheira/o para influenciar os decisores políticos, revelando que muito ainda está por fazer no domínio da capacitação institucional e do *mainstreaming* de género. A este propósito vale a pena reflectir sobre o facto de um/a Conselheiro/a e da área social remeter para uma abordagem pouco integrada, uma vez que não são envolvidos todos os sectores das Câmaras Municipais relevantes.

Ainda assim, as duas edições do PMIG do Seixal, respectivas estruturas de governança criadas para o efeito e as Grandes Opções do Plano e Orçamento Municipal, são reveladoras da capacidade de planeamento e atuação municipal, da organização em rede que apoia os atores envolvidos nas diferentes áreas estratégicas, de compromissos e correlação de forças adequados, do poder local que conhece os problemas das populações e atua numa lógica de proximidade em grande parte das políticas sociais. Revela-se ainda a importância do contexto que possibilita uma estratégia específica concebida a partir do território, ou com a sua participação, uma abordagem prática e política centrada no *mainstreaming* de género que não faz depender a sua execução exclusivamente da afectação financeira. Enquanto instrumentos de política pública que buscam a transformação dos sistemas de ‘desigualdade de género’ e que contribuem para transformações holísticas e a longo prazo, com objectivos e linhas de acção definidas, instrumentos como os PMIG do Seixal (enquanto processo e resultado) permitem afirmar que estamos a assistir, ainda que timidamente, à formulação de um novo modelo de gestão e de ordenamento do território do Estado, centrado numa ideia de igualdade.

---

<sup>1</sup> O *mainstreaming* de género, ou a transversalização de género, é a abordagem integrada da igualdade de género, consiste na (re)organização, na melhoria, no desenvolvimento e na avaliação dos processos de implementação de políticas, por forma a que a perspectiva da igualdade de género seja incorporada em todas as políticas, a todos os níveis e em todas as fases – desde o diagnóstico à implementação, controlo e avaliação - tendo em conta os seus efeitos nas situações respetivas de homens e mulheres. Nesta ótica, de acordo com a Comunicação da Comissão

Europeia, o *mainstreaming* de género traduz-se em “integrar a Igualdade de Oportunidades entre Homens e Mulheres no conjunto das políticas e das ações comunitárias”. A estratégia de *mainstreaming* estabelece critérios de avaliação periódicos que permitem abandonar medidas que não se revelem eficazes em detrimentos de outras.

<sup>2</sup> Dando um conjunto de orientações através de experiências de outros países dentro do espaço comunitário e de boas práticas existentes no país, o referido documento atua como Livro Branco para a implementação da Igualdade nos Municípios e apela para a territorialização das políticas públicas para a igualdade de género e a não discriminação.

## BIBLIOGRAFIA

- Amâncio, Lígia; Wall, Karin (2007). *Família e Género em Portugal e na Europa*. Lisboa, ICS - Imprensa das Ciências Sociais.
- Beleza, Teresa (2010). *Direito das Mulheres e da Igualdade Social*. Coimbra: Almedina.
- Bourdieu, Pierre (1999). *A Dominação Masculina*. Oeiras: Celta Editora.
- Fausto-Sterling, Anne (2000). *Sexing the body: Gender politics and the construction of sexuality*. New York: Basic Books.
- Giddens, Anthony (2001). *Sociologia*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 6ª edição.
- Perista, Heloisa (coord.) (2012). *Mulheres, homens e envelhecimento. Um guia de serviços de ação social*. Lisboa: CIG, Coleção Bem-Me-Quer, nº17.
- Queirós, Margarida (ed.) (2011). *Políticas de Igualdade nas Autarquias Locais*. Lisboa: Centro de Estudos Geográficos, Instituto de Geografia e Ornamento do Território, Universidade de Lisboa.
- Queirós, Margarida et al. (2010). *Guia para o combate à discriminação nos Municípios*. Lisboa: CIG – Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género.
- Twedwr-Jones, Mark; Allmendinger, Philip (eds.) (2006). *Territory, Identity and Spatial Planning. Spatial governance in a fragmented nation*. London and New York: Routledge.
- Ventura, Andreia Romão (2015). *Territorialização de Políticas Públicas*. Dissertação Mestrado. Coimbra: Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra.
- Figueiredo, António Manuel (coord.) (2010). *A territorialização de Políticas Públicas em Portugal*. Relatório base. Lisboa: IFDR.

# ANÁLISIS CRÍTICO AL PLAN DE ACCIÓN PARA EL GOBIERNO ABIERTO EN COLOMBIA: RETOS PARA LA GOBERNANZA

## A CRITICAL ANALYSIS OF THE ACTION PLAN FOR THE OPEN GOVERNMENT IN COLOMBIA: GOVERNANCE CHALLENGES

Diana Ximena Tutistar-Rosero <sup>a</sup>

Pablo Pinazo-Dallenbach <sup>b</sup>

**RESUMEN.** En el 2012 Colombia presentó el Plan de Acción para el Gobierno Abierto – AGA en el marco de su vinculación a la Alianza para el Gobierno Abierto. Este documento, representa junto con la posible inclusión como país miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE, un avance en sus prioridades de ajuste y mejoramiento de la administración pública enfocadas a la implementación de esquemas de organización más eficiente, tomando como referencia buenas prácticas internacionales. En este artículo, los principios de buena gobernanza de la Comisión Europea, son el referente para presentar una valoración crítica, desde el punto de vista operativo, sobre cómo se abordan y se cumplen dichos principios en el citado plan. Los principales resultados señalan que los principios de participación, cobertura y coherencia se encuentran limitados. De la misma manera, si bien se incorporan mecanismos para la aplicación del principio de rendición de cuentas, se carece de medidas para el fortalecimiento de las capacidades y competencias de los gobiernos subnacionales, y la participación de una sociedad civil potente y organizada. El artículo concluye que la clave de la conquista de un *policy making* se desatiende ya que el documento carece de un enfoque integrador que permita la participación de múltiples actores en todas y cada una de las distintas fases del proceso. Consecuentemente, es necesaria la ampliación de la red de actores, el fortalecimiento de los mecanismos de participación y la promoción de espacios para el consenso.

**Palabras clave:** Gobernanza; Gobernabilidad; Principios de buena gobernanza; Plan de Acción para el Gobierno Abierto; Colombia.

**ABSTRACT.** The Colombian government presented in 2012 the Open Government Action Plan-OGAP as a member of the Open Government Alliance. That document as well as the potential membership of the country in the Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD, show some progress in his priorities adjustments and an improvement of the Public Administration focused on the implementation of more efficient organizational schemes, taking as references the international best practices. In this paper the OGAP is analyzed following the European Commission good governance principles with the aim of providing a critical evaluation of the plan. The main results show that the principles of participation, openness and coherence are limited. In addition, even though some mechanisms are applied to reach the principle of accountability, there is a lack of measures to strengthen the sub national governments' competencies and capabilities, and the participation of a powerful organized civil society. This paper concludes that there is a need to broaden the actor's net, as well as to strengthen the participation mechanisms and to promote spaces for consensus building.

**Keywords:** Governance; Governability; Principles of good governance; Action Plan for Open Government; Colombia.

---

<sup>a</sup> Universidad de Valencia, España, dianatutistar@gmail.com

<sup>b</sup> ESIC Business and Marketing School, Valencia, España, pablo.pinazo@esic.edu.es

## INTRODUCCIÓN

Este artículo propone acercarse, desde un punto de vista tanto teórico como operativo, a los conceptos y principios de la Gobernanza. El objetivo es doble. En primer lugar, clarificar el desarrollo y la conceptualización del término desde los aportes al debate dentro del contexto europeo y latinoamericano, hasta llegar a la definición de los principios de la Gobernanza. En segundo lugar, hacer un análisis del Plan de Acción para el Gobierno Abierto – AGA publicado en el 2012, como uno de los resultados importantes en materia de gobernanza en Colombia. Se toman como marco de referencia los principios sobre la Gobernanza de la Comisión Europea - CE, con el fin de definir desde el punto de vista operativo, cómo se abordan dichos principios en el Plan y determinar algunos de los límites y posibilidades que se brindan en el contexto Colombiano para la consolidación de los procesos de Gobernanza.

Para alcanzar los objetivos propuestos, en primer lugar se hace una aproximación teórica del término de gobernanza, tomando como referencia los aportes al debate en el contexto de Europa y América latina. A continuación, siguiendo los aportes del Libro Blanco sobre la Gobernanza de la CE, se examinan los principios que desde el punto de vista normativo, se constituyen como la base de la Buena Gobernanza, siendo también la premisa para ilustrar de manera crítica el Plan AGA. En segundo lugar, se expone brevemente el contexto de las prioridades de ajuste y mejoramiento de la administración pública que el gobierno colombiano ha venido liderando, a través de su vinculación con las Alianzas a nivel mundial que determinan, a su modo de ver, los parámetros de buena gobernanza. Seguidamente como síntesis del análisis, se presenta una tabla la valoración cualitativa del cumplimiento de los principios de buena gobernanza en el Plan AGA, describiendo a su vez las herramientas e instrumentos operativos contenidos. Finalmente, en las conclusiones, se indican algunos de los límites del estudio y se plantean nuevos retos oportunos para profundizar en sucesivas investigaciones.

## APROXIMACIONES AL TÉRMINO DE GOBERNANZA

Se parte de la inestabilidad terminológica sobre el uso del concepto de gobernanza (*governance*) y su confusión, en concreto, con el de gobernabilidad (*governability*), debido a los diversos orígenes y sobre todo a la falta de un criterio académico único para traducirlo al castellano. En este estudio se retoma el término *governance*, con su equivalente en castellano *gobernanza*, incluido desde la 21ª edición del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, y que se basa en su origen al francés antiguo (*gouvernance*), entendido como: *El Arte o forma de gobernar teniendo como finalidad un desarrollo económico, social e institucional duradero, manteniendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado económico.*<sup>1</sup>

En Europa surge la necesidad de definir un término en español equivalente al del inglés *governance*, en el momento de editar la versión española del libro blanco sobre la gobernanza Europea publicado en julio de 2001 (Solá, 2000). Siendo un referente fuera y dentro de la Comisión, en el citado documento, el concepto de gobernanza designa: “las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la

coherencia". (Comisión Europea, 2001). El concepto hace referencia a las "condiciones financieras, sociales y administrativas necesarias para instrumentar y aplicar las decisiones políticas adoptadas y poder ejercer la autoridad" (Sosa, 2000).

En Europa, el concepto adquiere trascendencia no sólo en las prácticas políticas sino también en el debate teórico. Surge como un nuevo modo de gobierno en medio de un escenario donde su accionar es cada vez más complejo, en la medida en que, tal y como lo manifiestan Lebessis y Paterson (1997), la acción del gobierno presenta dificultades en el logro de los resultados para satisfacer las expectativas de la sociedad. Esta situación según los autores, no sólo provoca un cambio en los objetivos sociales sino también, un cambio en las formas tradicionales de intervención del gobierno y el papel de los actores políticos.

Por tanto, *la gobernanza surge como un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico y de mercado, caracterizado por un mayor grado de cooperación entre los gobiernos y administraciones públicas y actores no gubernamentales en la hechura de las políticas públicas.* (Zurbriggen, 2011).

*Se traduce en una nueva forma de gobernar más cooperativa en la que las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y aplicación de políticas públicas [...] La gobernanza, por definición, tiene que ver con la solución colectiva de problemas* (Mayntz, 2001). Dejando a un lado una estructura jerárquica, la nueva forma de gobernar implica la participación, en palabras de Rhodes (1997), *de actores corporativos autónomos (es decir, organizaciones formales) y por redes entre organizaciones.*<sup>2</sup>

En América Latina el debate ha tenido características diferentes al europeo. Desde la perspectiva académica *ha sido más bien escaso y la noción dominante sobre gobernanza ha sido difundida por organizaciones como el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Banco Interamericano de Desarrollo* (Zurbriggen, 2001).

El Banco Mundial (1994) define la gobernanza como el "proceso y las instituciones a través de los cuales se toman las decisiones y se determina la forma de ejercer la autoridad en un país". Se identifican tres aspectos distintos de gobernanza: "(i) la forma del régimen político; (ii) el proceso a través del cual se ejerce la autoridad en la gestión de los recursos económicos y sociales para el desarrollo; y (iii) la capacidad de los gobiernos para diseñar, formular e implementar políticas y desempeñar funciones".

El PNUD (1997), la define como "el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para gestionar los asuntos de un país en todos los niveles. Está compuesta por los mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen sus obligaciones y resuelven sus diferencias". De esta forma, la buena gobernanza es: "participativa, transparente,... efectiva y equitativa, promotora del Estado de derecho... asegura que las prioridades políticas, sociales y económicas estén basadas en un amplio consenso en la sociedad y que las voces de los más pobres y los más vulnerables sean escuchadas en la toma de decisiones sobre la asignación de recursos para el desarrollo.

Ambas definiciones otorgan importancia a la capacidad de gobernar y el ejercicio de la autoridad y llevan implícito características de lo que se conoce como la "buena gobernanza", siendo un calificativo dentro de los dilemas que se presentaban en las agencias frente al

proceso de desarrollo en América Latina. Por un lado, se pretendía retomar las dimensiones sociopolíticas de los procesos de gobierno y desarrollo buscando el contrapeso al economicismo en el que habían caído las agencias de cooperación, y por otro, como respuesta a las consecuencias de las políticas neoliberales, de ajuste estructural y a las transiciones a regímenes democráticos basados en la economía de mercado (Hewitt de Alcántara, 1998; Cerrillo, 2001).

Se concluye que la gobernanza se asocia a un nuevo modo de gobierno que requiere un cambio en las formas tradicionales de intervención y el papel de los actores políticos, conllevando a una mayor implicación de los actores no gubernamentales, no sólo en el diseño de las políticas públicas, sino también, en la definición del interés general y la solución colectiva de los problemas para decidir sobre un futuro deseado y la manera de conseguirlo. El contexto complejo, dinámico y diverso, requiere por tanto, un mayor grado de participación, cooperación y consenso de los distintos actores en el territorio –que confluyen por múltiples intereses en la toma de decisiones-, donde el ciudadano adquiere un papel protagónico en la consecución de su desarrollo, desarrollo que aborda múltiples dimensiones (social, cultural, ambiental, económico, político, etc).

## **PRINCIPIOS DE BUENA GOBERNANZA**

Tomando como referencia la publicación del Libro Blanco sobre la Gobernanza, que suscita los procesos de reflexión sobre las transformaciones del poder que se otorga a los ciudadanos y la apertura en la formulación de las políticas públicas en el contexto Europeo, en la siguiente tabla se recopila la información de los principios, que desde el punto de vista normativo, se constituyen en la base de la Buena Gobernanza.<sup>3</sup>

Estos principios son a modo referencia, junto con aportes de otros autores, el marco que ha de permitir aproximarse al análisis del contenido del Plan AGA, objeto de este artículo.

La aplicación de estos cinco principios refuerza, según la CE los de proporcionalidad (selección de los instrumentos utilizados en proporción con los objetivos perseguidos) y subsidiariedad (elección del nivel en el que ha de actuarse: desde el comunitario y local). En última instancia, se precisa comprobar sistemáticamente: a) si la actuación pública es realmente necesaria; b) si el nivel es el más apropiado para dicha actuación; y c) si las medidas previstas son proporcionales a los objetivos.

Se busca que contribuyan a la garantía de procesos democráticos y la consecución de sus objetivos. En este sentido, la *planificación del territorio* representa uno de los campos predilectos para aplicar los principios de buena gobernanza, si bien no es suficiente y no presupone automáticamente el logro de la gobernabilidad, se convierte en una condición necesaria. (Farinos, 2008; Romero & Farinós, 2011). La dimensión territorial (desde la complejidad, la diversidad y su dinámica) fortalece el escenario para la gobernabilidad, entendida como las condiciones sociopolíticas que posibilitan la interrelación e intermediación de los intereses y la resolución de conflictos de los múltiples actores, gracias a la capacidad que tiene el Estado de contar con el conjunto de mecanismos, procesos e instituciones (formales y no formales) para atender y resolver las demandas sociales de manera legítima y eficaz. Desde esta perspectiva, la emergencia de la gestión y la planificación territorial, compartida y respaldada por actores estratégicos, que no sólo comparten objetivos colectivos,



sino que asumen responsabilidades para lograrlos, requiere “un nuevo entendimiento de la acción pública y de sus estructuras organizativas, de la forma en que los territorios son administrados y las políticas aplicadas”. (Farinós, 2014).

**Tabla 1.** Principios de Buena Gobernanza

PRINCIPIOS	CARACTERÍSTICAS/RASGOS
<b>Apertura/ Transparencia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lenguaje accesible y comunicación activa sobre los objetivos, decisiones y medidas.</li> <li>- Trabajo de las instituciones de forma más abierta y transparente.</li> <li>- Fomenta la confianza en las instituciones, que de por sí son complejas.</li> </ul>
<b>Participación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Adopción de un enfoque integrador donde los ciudadanos participen en todas y cada una de las distintas fases del proceso, desde la concepción hasta la aplicación de las políticas.</li> <li>- Facilitar mecanismos para la ampliación de la participación conlleva a un mejoramiento de la calidad, la pertinencia y la eficacia de las políticas.</li> <li>- Refuerza la confianza en los resultados finales y en las instituciones de las que emanan las políticas.</li> </ul>
<b>Responsabilidad/R endición de cuentas/ Accountability</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Claridad en el papel de los procesos legislativo y ejecutivo.</li> <li>- Responsabilización de los agentes que participan en el desarrollo y aplicación de las políticas en los distintos niveles.</li> </ul>
<b>Eficacia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Medidas eficaces y oportunas para producir los resultados que corresponden a objetivos claros, de una evaluación de su futuro impacto y, en su caso, de la experiencia acumulada.</li> <li>- Aplicación de las políticas de manera proporcionada</li> <li>- Toma de decisiones en el nivel adecuado.</li> </ul>
<b>Coherencia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Las políticas desarrolladas y las acciones emprendidas deben ser coherentes y fácilmente comprensibles.</li> <li>- Existiendo una implicación de las autoridades regionales y locales, dado que las políticas rebasan las fronteras sectoriales.</li> <li>- Requiere un liderazgo político y un firme compromiso por parte de las instituciones con vistas a garantizar un enfoque coherente dentro de un sistema complejo y diverso.</li> </ul>

Elaboración propia. Fuente: Comisión Europea (2001)

## PRIORIDADES DE AJUSTE Y MEJORAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN COLOMBIA

### Contexto

En las tres últimas décadas América Latina ha experimentado un avance significativo en los procesos de Gobernanza. En Colombia, siendo una república unitaria, los cambios sufridos en materia política, administrativa e institucional se fundamentan principalmente a partir de la constitución de 1991, que al reconocer al país como un Estado Social de Derecho cimenta las bases para un cambio hacia la descentralización, la participación, el fortalecimiento de las relaciones con los ciudadanos, y en general, un contexto para el impulso y el mejoramiento de la gestión pública, su estructura, su capacidad y las competencias en el proceso de toma de decisiones. Durante los últimos cinco años, el gobierno colombiano ha venido liderando a través de la *Alta Consejería para el Buen Gobierno y la Eficiencia Administrativa*, sus prioridades de ajuste y mejoramiento de la administración pública, iniciativas enfocadas a la implementación de esquemas de organización más eficiente, tomando como referencia buenas prácticas internacionales. Uno de sus indicadores es la vinculación a diferentes alianzas a nivel mundial que determinan los parámetros de buena gobernanza, por un lado su vinculación a la Alianza para el Gobierno Abierto <sup>4</sup> y por otro, su posible inclusión como país miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE; en este sentido existe

un interés por parte del gobierno en avanzar en materia de gobernanza con el ánimo de abordar sus desafíos y retos socio-económicos, centrándose en la eficiencia, la efectividad y la receptividad, incluyendo: “la gestión estratégica de recursos humanos en el sector público, los sistemas de gestión de la información en el conjunto del gobierno, y las políticas de contratación pública” (OCDE, 2014)

Cabe mencionar que la comprensión de la gobernanza del país, además de requerir un análisis del proceso histórico, requiere un acercamiento al contexto político, normativo e institucional en el que se encuentra inmerso. Si lo que se persigue, en definitiva, es avanzar hacia un contexto que garantice la consolidación de los procesos, analizar de manera crítica un instrumento de notable valor dentro de los resultados importantes en materia de gobernanza en Colombia, como ha sido el Plan de Acción de Gobierno Abierto, puede acercarnos a este cometido. Se parte de la premisa que los instrumentos por si solos no garantizan la gobernabilidad, sino van acompañados de verdaderos procesos democráticos y por ende, una mayor implicación de la sociedad civil.

### **Plan de Acción para el Gobierno Abierto, análisis crítico**

El plan surge en el año 2012 <sup>5</sup>, bajo la coordinación de la Alta Consejería Presidencial para el Buen Gobierno y la Eficiencia Administrativa con la participación de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República; el Programa de Gobierno en Línea del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; y el Departamento Nacional de Planeación, convirtiéndose por tanto en un procedimiento centralizador (*top-down*). A nivel de contenido, el plan AGA se estructura bajo 3 compromisos y 17 secciones (ver tabla II).

**Tabla 2.** Principios y acciones del Plan AGA

I. Mejora de los Servicios Públicos	II. Aumento de la Integridad Pública	III. Mejor gestión en la Inversión Pública
1. Gobierno en Línea 2. Datos Abiertos 3. Regulación en los servicios públicos 4. Protección al consumidor 5. Mejor servicio al ciudadano 6. Entidades más eficientes	7. Acceso a la Información Pública 8. Mejorar el desempeño y la rendición de cuentas del gobierno 9. Política de transparencia y plan anticorrupción 10. Observatorio de lucha contra la corrupción 11. Participación ciudadana	12. Compras eficientes 13. Portal de transparencia económica 14. Control en Línea 15. Regalías 16. Plan de seguimiento proyectos de saneamiento básico 17. Alianza Gobierno, sector privado y sociedad civil

Elaboración propia. Fuente: Gobierno Nacional de Colombia (2012)

Lo anterior evidencia en sus enunciados, que se incorporan los principios para la buena gobernanza, tanto en los compromisos como en las acciones. Desde la visión gubernamental: “estimulan la participación ciudadana, promueven la transparencia en el gasto público, logran un mayor control social en la gestión pública, promueven la participación activa de la ciudadanía en la construcción de políticas públicas y buscan una mayor conectividad e innovación tecnológica”. (Gobierno Nacional de Colombia, 2012).

Como síntesis del análisis, se visualiza en la siguiente tabla la valoración cualitativa del cumplimiento de los principios de buena gobernanza en el Plan AGA, describiendo a su vez las

herramientas e instrumentos operativos contenidos. El valor y correspondencia asignado a cada uno es: muy alto (++) alto (+), medio (0), bajo (-), muy bajo (--).

**Tabla 3. Cumplimiento de los Principios de Buena Gobernanza en el Plan de Gobierno Abierto**

PRINCIPIOS	Aplicación a través de instrumentos operativos	
	Val	Descripción
Apertura/ Transparencia	(0)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Los espacios para el diálogo no están claramente definidos y los canales de información que se reducen a reuniones de trabajo, no son adecuados ni al grado de interés ni a la implicación necesaria por parte de los actores.</li> <li>- Impulso en el marco normativo, la implementación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información (Ley 1712 de 2014). En primer lugar establece entre otros asuntos, la obligatoriedad de entrega de la información junto con los contenidos mínimos que se deben presentar no sólo por parte de todas las ramas del poder público, sino también de las personas naturales y jurídicas privadas que cumplan funciones públicas, partidos, movimientos políticos y las empresas prestadoras de servicios públicos. En segundo lugar, posibilita la incorporación de estos mecanismos por parte de actores en diversos niveles.</li> <li>- Provisión de trámites y servicios se realiza a través de medios electrónicos. Más allá de contar con un canal de comunicación y facilitar la información, se requiere del desarrollo de competencias para que cada actor ponga en práctica sus compromisos y responsabilidades, elemento que no se propone en ninguna de las acciones.</li> </ul>
Participación	(-)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La socialización preliminar del plan fue puntual (foro en línea y un taller), por lo tanto la vinculación de la sociedad civil fue limitada y además, no contó con el tiempo suficiente para consolidar propuestas concretas, otorgando al ciudadano una participación reactiva más no activa dentro del proceso. Se evidencia un escaso papel de la participación en la redacción del plan.</li> <li>- Se creó el Comité de seguimiento (2 instancias del gobierno nacional, 3 miembros de la sociedad civil y 1 miembro del sector privado, en conjunto agrupan a unas 70 organizaciones). Este mecanismo como respuesta a un análisis y ajuste de los compromisos presentados, así como la definición de la estrategia para el desarrollo, seguimiento y divulgación del Plan, contribuyó en parte al avance de un proceso más participativo.</li> <li>- La participación a través de medios electrónicos limitan la incorporación real en la toma de decisiones públicas, en tanto que los intereses, recursos y visiones se quedan relegados en un plano de consulta.</li> </ul>
Responsabilidad/ Rendición de cuentas	(+)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se incorporan mecanismos para la aplicación del principio: el marco normativo para la implementación de los Datos Abiertos en Colombia (Min TIC); la Estrategia de Gobierno en Línea (Decreto 2573 de diciembre de 2014); la implementación de mecanismos de consulta pública para temas de regulación y normatividad; la creación del Sistema Único de Consulta Pública- SUCOP; el fortalecimiento de herramientas de evaluación de desempeño como SINERGIA; el Manual Único de Rendición de Cuentas; el Observatorio de Lucha contra la Corrupción; entre otros.</li> <li>- La redefinición de algunos y la implementación incipiente de otros a partir del año 2015, no permite valorar la responsabilización de los agentes que participan en el desarrollo y aplicación de las políticas en los distintos niveles, ni las transformaciones en las prácticas cotidianas tradicionales que se venían desarrollando, caracterizadas por la ausencia de una cultura política y una educación ciudadana que permita llevar a cabo la rendición de cuentas a nivel vertical y horizontal.</li> </ul>
Eficacia	(-)	<p>Carencia de mecanismos para establecer cooperación y coordinación interinstitucional y también ausencia de dispositivos institucionales para la promoción activa, por ejemplo a través de un órgano más cercano a la ciudadanía para hacer la gestión.</p>
Coherencia	(--)	<p>No se establece una vinculación dentro del proceso para hacer efectiva la coordinación con las autoridades subnacionales, limitando su participación no sólo en el diseño, sino también en la implementación y el seguimiento del desempeño del plan dentro de sus territorios.</p> <p>La dimensión temporal, presenta una carencia estratégica dentro de sus acciones, debido principalmente a que el Plan Nacional de Desarrollo en el que se sustenta tiene una vigencia cuatrienal.</p>

Fuente: Elaboración propia

A nivel general, se puede concluir que dentro del diseño metodológico del plan, tanto los principios de participación, cobertura y coherencia se encuentran limitados. La clave de la conquista de un *policy making* se desatiende, dejando a un lado la adopción de un enfoque integrador que permita a los ciudadanos participar en todas y cada una de las distintas fases

del proceso, desde su concepción hasta su aplicación y en distintos niveles. Un elemento transversal que se destaca en casi todas las acciones es que la provisión de trámites y servicios se realiza sólo o a través de medios electrónicos, tanto para facilitar los espacios de participación como el acceso a la información otorgada por las entidades públicas; este elemento cuestiona fundamentalmente, dos de los principios de la gobernanza. (Participación y transparencia).

Las políticas rebasan las fronteras sectoriales, territoriales y temporales, por lo tanto, para mejorar su coherencia y efectividad, se requiere una ampliación de la red de actores y una redefinición de su papel, fomentando espacios para el consenso, la coordinación y la cooperación entre ellos (multinivel, vertical/horizontal/formal e informal); incorporar políticas territoriales en la agenda política; fortalecer las competencias y la capacidad para la realización de una planificación estratégica, que se extienda más allá de un ciclo electoral; y también, fortalecer los mecanismos de participación, como otro *elemento clave, que no único, de la gobernanza*. (Farinós, 2008; Farinós & Romero, 2008; Romero & Farinós, 2011)

## **CONCLUSIONES Y PROPUESTAS**

Consolidar procesos de Gobernanza en un país, es un desafío que persiste. Se requiere una comprensión más profunda no sólo del debate gobernabilidad/gobernanza, sino también de los procesos históricos y políticos y de la forma en la que estos configuran las condiciones que posibilitan la relación, la intermediación de los intereses y la resolución de conflictos de los múltiples actores. La capacidad que tiene el Estado de contar con el conjunto de mecanismos, procesos e instituciones de manera coherente, para atender y resolver las demandas sociales de manera legítima y eficaz, condiciona por tanto la garantía de procesos democráticos y la consecución de sus objetivos. Es necesaria la emergencia de nuevos modos de gobiernos, que adopten un cambio en las formas tradicionales de intervención y el papel de los actores políticos, conllevando a una mayor implicación y responsabilización de los actores no gubernamentales en la toma de decisiones. Esta inflexión requerirá la revisión del marco normativo actual y la adopción de nuevas prácticas que incluyan en mayor medida al fortalecimiento de las capacidades y competencias de los gobiernos subnacionales y la participación de una sociedad civil potente y organizada. Los planes y las políticas son necesarios, pero demasiadas veces no son suficientes. De ahí que sea importante ir más allá de la formulación de los planes, y profundizar en la operacionalización de éstos en políticas públicas, en un contexto donde la toma de decisiones presenta una tendencia centralizada.

Ello demanda estudios con nuevos marcos teóricos y analíticos que permitan ahondar hasta qué punto en el territorio (complejo, dinámico y diverso), se promueven la adopción de nuevos formatos de gobernanza emergentes, además de entender las transformaciones que deben surgir al interior de las relaciones entre sus actores. Es necesario indagar sobre el impacto y la capacidad del Estado para gestionar políticas, orientadas al logro de los resultados en sus políticas de desarrollo, inspiradas en una forma distinta de orientar y gobernar las dinámicas dentro de sus territorios, promoviendo la gestión de una administración pública eficiente, efectiva y que formule políticas sólidas respondiendo a los intereses de sus ciudadanos de manera coherente, coordinada y a largo plazo. En última instancia, medidas que contribuyan a fomentar la confianza en el gobierno y la participación de otros actores.

Finalmente la construcción de la gobernanza es un proceso permanente y de voluntad política; lejos de lograr su consolidación definitiva, se deben sugerir propuestas que contribuyan al cambio de la cultura política, la coordinación de las administraciones del Estado en diversos niveles, el empoderamiento y participación de la sociedad civil. La caracterización de los procesos y la identificación de las fortalezas y debilidades, permiten en cierta medida la definición de nuevos retos y desafíos. Estado, mercado y sociedad civil, no pueden responder a estos desafíos de manera aislada, la unión de sus esfuerzos es una constante para alcanzarlos.

---

<sup>1</sup> Nota: Las unidades perifrásticas siguientes – buena conducta de los asuntos públicos, gestión racional de los asuntos públicos, buen gobierno, buena administración – se relacionan con la noción de “gobernanza”, pero, sin embargo, no recogen totalmente el sentido. La gobernanza implica una nueva filosofía de la acción pública, que consiste en hacer del ciudadano un actor importante del desarrollo de su territorio. El Estado es contemplado como un ecosistema, poniendo en juego una pluralidad de dimensiones – social, ambiental, urbanístico, económico, político, etc. y una pluralidad de actores, en interacciones complejas. (Definición del Office de la langue française).

<sup>2</sup> Esta evolución ha sucedido, como resumen Pierre y Peters (2000, 2005) por tres razones principales: “*En primer lugar, por la necesidad de introducir a los actores privados y las organizaciones representativas de intereses en la prestación de servicios, lo que ha permitido que los gobiernos hayan podido mantener sus niveles de prestación a pesar de los recortes presupuestarios que ha habido. En segundo lugar, por fomentar la participación, especialmente si tenemos en cuenta que la gobernanza implica la inclusión de actores privados y sociales en la gestión del sector público. Finalmente, por existir una relación de la prestación de servicios públicos con la legitimidad que se había visto ampliamente criticada por diferentes sectores durante la crisis de los años ochenta y noventa*” (Cerrillo, 2005).

<sup>3</sup> No existe un acuerdo unánime sobre si éstos son todos los principios de buena gobernanza que se deben reconocer (Cerrillo, 2005). Por ejemplo se suman los sugeridos por el PNUD como orientación consensuada, visión estrategia, receptividad, legitimidad y representatividad, equidad, prevalencia de la ley (Graham; Amos & Plumptre, 2003). Además de otros como los de complementariedad o subsidiariedad horizontal (qué actores, públicos o privados, actuarán), flexibilidad (adaptación a las circunstancias concretas) y el de objetividad, se comparte con Cerrillo (2005), la visión de que estos últimos se consideran más bien como *principios de buena administración*, referidos específicamente, a las relaciones entre los ciudadanos y los actores políticos.

<sup>4</sup> La vinculación a la Alianza para el Gobierno Abierto/ Open Government Partnership se hizo en septiembre del 2011, siendo uno de los 64 países que integran esta plataforma internacional que busca que los gobiernos: “rindan cuentas, sean más abiertos y mejoren su capacidad de respuesta hacia sus ciudadanos”.

<sup>5</sup> El Plan se elaboro en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto con el ánimo de “promover los principios del buen gobierno en todas sus actuaciones: eficacia, eficiencia, transparencia y esquemas efectivos de rendición de cuentas”. A la fecha de redacción del presente artículo, se diseña el segundo plan AGA 2015-2017 que deberá ser entregado a 30 de junio de 2015.

## BIBLIOGRAFÍA

- Cerrillo, A. (2005). *La gobernanza hoy: introducción*. En *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, 1.ª ed, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. pp.11-36.
- Cerrillo, A. (2001). *La cooperación al desarrollo y el fomento de la gobernabilidad, Instituciones y Desarrollo*, Barcelona, Instituto Internacional de Governabilitat de Catalunya. pp.543-576.
- Comisión Europea (2001). *La gobernanza europea: un libro blanco*, Bruselas, Oficina de Publicaciones de la Comisión Europea.
- Cruz, C. (2001). *Gobernabilidad y governance democráticas: el confuso y no siempre evidente vínculo conceptual e institucional*, Desarrollo Humano e Institucional en América Latina, (23), Recuperado el 4 de mayo de 2015 en: [http://www.iigov.org/dhial/dh23/?p=dhial23\\_05](http://www.iigov.org/dhial/dh23/?p=dhial23_05)

- Deferrari, D. (2000). *Governance o las tribulaciones de un terminólogo*, Punto y Coma Magazine, boletín de las unidades españolas de traducción de la Unión Europea, (40).
- Farinós, J. (2014). *Evaluación de políticas y dación de cuentas, requisitos para una adecuada gobernabilidad territorial a partir de una nueva planificación; combinando política y geografía*. Perspectiva Geográfica Vol. 19, Núm. 2. En prensa.
- Farinós, J. (2008). *Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda*. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, (46), pp.11-32.
- Farinós, J., & Romero, J. (2008). *La gobernanza como método para encarar los nuevos grandes retos territoriales y urbanos*. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, (46), 5-9
- Gobierno Nacional de Colombia. (2012). *Plan de Acción de Colombia*. Alianza para Gobierno Abierto. Recuperado el 2 de mayo de 2015 en: <http://www.secretariatransparencia.gov.co/estrategias/Documents/plan-de-accion-sep-30.pdf>
- Graham, J., Amos, B., & Plumptre, T. (2003). *Principles for good governance in the 21st century*. Policy brief, (15), 1-6.
- Hewitt de Alcántara, C. (1998), *Uses and Abuses of the Concept of Governance*, International Social Science Journal 50 (155), pp.105-13.
- Kooiman, J. (1993). *Social-Political Governance: Introducción*, en Kooiman (comp.), *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, Newbury Park, Ca, y Londres, Sage.
- Lázaro, F. (2001). *Novísimos*, El País, 7 de enero. Recuperado el 2 de mayo de 2015 en: [http://elpais.com/diario/2001/01/07/opinion/978822007\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2001/01/07/opinion/978822007_850215.html)
- Lebessis, N. & Paterson, J. (1997). *Evolution in governance: What lessons for the commission? A first assessment*. Brussels, European Commission, Forward Studies Unit Working Paper. Recuperado el 2 de mayo de 2015 en: [http://www.pedz.uni-mannheim.de/daten/edz-mr/pbs/00/evolution\\_in\\_governance.pdf](http://www.pedz.uni-mannheim.de/daten/edz-mr/pbs/00/evolution_in_governance.pdf)
- Mayntz, R. (2001). *El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna*. Reforma y democracia, (21), pp.7-22.
- OCDE (2014). *Colombia: La implementación del buen gobierno*, OECD Publishing. Recuperado el 30 de abril de 2015 en: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202351-es>
- Office de la langue française. *Le grand dictionnaire terminologique, Gouvernement du Québec*, <http://www.granddictionnaire.com/>
- Rhodes, R. (1997). *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Open University Press.
- Romero, J. & Farinós, J. (2011). *Redescubriendo la gobernanza más allá del buen gobierno. Democracia como base, desarrollo territorial como resultado*. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, (56), pp.295-319.
- Peters, G. & Pierre, J. (2000). *Governance, politics and the state*. Political Analysis, London, Palgrave Macmillan.
- Peters, G. & Pierre, J. (2005). *¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?*, En La gobernanza hoy: 10 textos de referencia, 1.ª ed, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. pp.37-56.
- Solá, A. (2000). *La traducción de governance*. Punto y Coma Magazine, boletín de las unidades españolas de traducción de la Unión Europea, (65).
- Solá, A. (2001). *Tecnisismos postmodernos y traducción fosilizada*. Punto y Coma Magazine, boletín de las unidades españolas de traducción de la Unión Europea, (71).
- Sosa, M. (2000). *Governance: la comprensión y la expresión*. Punto y Coma Magazine, boletín de las unidades españolas de traducción de la Unión Europea (66).
- Stoker, G. (1998). *Governance as theory: five propositions*. International social science journal, 50 (155), pp.17-28.
- UNDP (1997) *Governance for Sustainable Human Development*, New York.
- World Bank (1994). *Governance, The World Bank's Experience*. Washington, DC.
- Zurbriggen, C. (2011). *Gobernanza: una mirada desde América Latina*. Perfiles latinoamericanos, 19 (38), pp.39-64.

# NUEVAS FORMAS DE GOBERNANZA EN EL ESPACIO PÚBLICO DE LA CIUDAD. EL CASO VALENCIANO

## NEW GOVERNANCE PRACTICES IN CITY'S PUBLIC SPACES: THE VALENCIAN CASE

Joaquín Farinós Dasi<sup>a</sup>

Pilar Lloret Gual<sup>b</sup>

**RESUMEN.** La presente comunicación pretende analizar el escenario ante el que se enfrenta el nuevo gobierno del País Valenciano y establecer una serie de propuestas que permitan afrontar los nuevos cambios que se están produciendo en el espacio público de la ciudad. La sociedad civil está actuando en el espacio público, modificando los planes previstos que con el tiempo han quedado obsoletos o no han dado adecuada respuesta a las demandas reales de la ciudadanía. En este contexto se abre una oportunidad para establecer nuevas formas de gobernanza en el espacio público de la ciudad a través de mecanismos de co-gestión, supliendo la demanda existente por parte de los ciudadanos de una participación pública más activa y beneficiando al propio gobierno al articular nuevos mecanismos que permitan gestionar la ciudad de una manera más eficiente en un momento de marcada restricción de recursos financieros.

**Palabras clave:** Do-ocracy; planificación urbana; participación; sociedad civil; espacio público.

**ABSTRACT.** The present communication pretends to analyze the situation that the new Valencian government has to face and establish a series of proposals, which will allow confronting the new changes that are taking place in the public spaces of the city. In these spaces, the civil society is playing an important role; indeed, expected plans that ended up being obsolete or were not answering the real demands of the citizens are modified by this civil society. In this context, there is an excellent opportunity to establish new ways of governance in the public space of the city through joint management mechanisms. Hence, it is possible to increase the public participation making it more active for the society supplying its existing demand. But also with benefits for the government which will be able to use new tools to improve the efficacy of the city management in current economic crisis.

**Keywords:** Do-ocracy; urban planning; participation; civil society; public spaces.

---

<sup>a</sup> Catedrático de Análisis Geográfico Regional de la Universitat de València. Investigador responsable proyecto GOBERTER "Del Gobierno a la gobernanza y gobernabilidad efectiva del Territorio" (Ref.: CSO2012-36960).

<sup>b</sup> Estudiante del Máster Técnicas de Gestión del Territorio y M.A. Colaboradora proyecto GOBERTER "Del Gobierno a la gobernanza y gobernabilidad efectiva del Territorio" (Ref.: CSO2012-36960).

## PRESENTACIÓN

Actualmente la planificación urbana se enfrenta a muchos retos y críticas en su desarrollo, como resultado de la tendencia seguida en los últimos años de crecimiento desproporcionado y abuso de los proyectos estratégicos, escapando en ambos casos tanto a la racionalidad técnica como al control ciudadano. Esto ha llevado a una pérdida de la consideración de lo público; ahora sometido a las leyes del mercado y del interés de los 'city-bosses', que banalizan el sentido tradicional del 'espacio público' entonces sometido al control y a la iniciativa de los políticos; lo que ha empujado a la reconsideración y renombramiento del mismo como 'espacio comunitario'. Por ello resulta necesario en este momento (en países como España y ciudades como Valencia, además con los resultados de unas recientes elecciones municipales y autonómicas que parecen abrir nuevas oportunidades para el futuro) plantear una reflexión sobre fórmulas alternativas (dada la incapacidad financiera manifiesta) y más eficientes de hacer ciudad, al tiempo que se reducen los conflictos. La grave crisis del estado del bienestar impide o limita seriamente a los ayuntamientos a la hora de poder desarrollar el planeamiento en muchos espacios de la ciudad.

Desde un punto de vista no ya político sino técnico, en la tarea de planificación nos encontramos ante la lentitud procedimental en el desarrollo de un plan, y ello aderezado además, como es el caso de la ciudad de Valencia, por cuestiones de interés y oportunidad política (del gobierno de la ciudad y de la Comunidad Autónoma). Esta lentitud no va acorde con los cambios que se producen o se manifiestan (positivos o no) en la ciudad, más dinámicos y rápidos que el planeamiento previsto.

Ante la falta de realización de los equipamientos previstos y el abandono de los espacios públicos (cuando no domesticados y banalizados por los poderes hegemónicos, al servicio de los cuales parecen actuar los responsables políticos en un afán de promoción de los intereses de aquellos más que de los generales) la ciudadanía les está otorgando un valor diferente, independientemente de la naturaleza del mismo. Se está dando lugar a un nuevo modelo de autogestión (y de 'ocupación' de estos espacios) como contra-réplica al espacio público gestionado y 'oficializado' por la 'ciudad' (la gobernación) (Colectivo Basurama, 2014). Los ciudadanos comienzan a actuar de forma directa; desde la participación y la democracia activa a la representativa... nuevamente (cabe suponer a tenor de los recientes resultados electorales).

Nos encontramos por tanto ante un inédito panorama en la ciudad de Valencia, donde la sociedad demanda más participación en la vida pública que, es de esperar, debiera saberse aprovechar para aplicar nuevos modelos de gobernanza en el espacio público de la ciudad. Se cuenta con algunas iniciativas de referencia del tipo 'bottom-up', como el caso de El Cabanyal, Benimaclet-Est o los huertos de Benimaclet, entre otras. Estas iniciativas han surgido, fundamentalmente, por la ausencia de desarrollo del planeamiento o como una reacción, resiliente, al propio rechazo que ha establecido el antiguo equipo del Ayuntamiento de Valencia a cualquier alternativa surgida desde la propia sociedad civil, especialmente en barrios y distritos 'desafines' o que son objeto de deseo de la especulación (ver la figura 1).



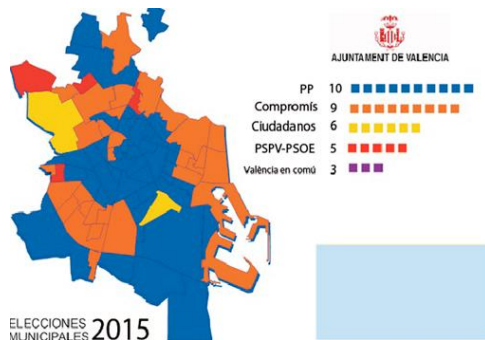


Figura 1. Resultados elecciones municipales 2015. Fuente: Ayuntamiento de Valencia

Con el nuevo mapa de poderes surgido de las elecciones municipales del País Valenciano, la comunicación pretende contribuir, siquiera sea de forma modesta, con una serie de propuestas que permitan avanzar en una adecuada gestión desde la política de este tipo de iniciativas, de forma que la ciudadanía pueda participar activamente y el poder público pueda gestionar los presupuestos públicos de una forma más eficiente. Para ello se plantean las siguientes cuestiones de partida: ¿Son positivas y eficientes desde el punto de vista de la planificación? ¿Aseguran el acceso y uso público para todos los ciudadanos? ¿Qué debería hacer el poder público frente a este tipo de iniciativas?

## DO-OCRAZY. PAUTAS, INICIATIVAS Y PROCESOS PARTICULARES... PERO CON LÓGICAS COMUNES

Las acciones de participación directa forman parte de un proceso de co-creación de la esfera pública mediante la que los propios ciudadanos están ofreciendo directamente servicios públicos (Verhoeven et al., 2014). Se conoce como do-ocrazy. Dentro de la misma nos encontramos con dos variantes. Por un lado, las iniciativas 'bottom-up' (de abajo-arriba) y por otro lado las iniciativas 'top-down' (de arriba-abajo). Las primeras nacen, crecen y se mantienen desde la ciudadanía; las segundas vienen impulsadas por el propio gobierno con el objetivo que la ciudadanía participe.

Dentro de este contexto, sería conveniente introducir nuevos elementos de participación ciudadana que contribuyeran a una mejora de la gobernanza en el espacio público de la ciudad. Actualmente existe una demanda por parte de la sociedad de una participación pública más directa, esta demanda se puede observar en ciudades como Ámsterdam o Barcelona dónde existe un gran número de iniciativas de abajo a arriba ('bottom-up').

Dentro del ámbito de las iniciativas 'bottom-up', uno de los ejemplos exitosos de buena práctica lo constituye en la ciudad de Barcelona el caso de Can Batlló (figura 2). Esta iniciativa surge en una antigua zona industrial abandonada en la que un grupo de vecinos, a través de las constantes reivindicaciones de convertir dicho espacio para equipamiento público y zona verde, tal y como reflejaba el plan de la ciudad, han conseguido la cesión de uso temporal de

una de las antiguas naves, correspondiendo la gestión del centro a la asociación de vecinos. Dicho uso temporal de la nave está condicionado a que ofrezcan un servicio social y cultural de acceso público para el barrio (el Ayuntamiento de Barcelona garantiza este extremo a partir de las pertinentes evaluaciones del servicio). No reciben ninguna subvención por parte del Ayuntamiento, que sin embargo corre a cargo de los costes de luz y agua y de su mantenimiento. Se puede prestar de esta forma un servicio que demanda la sociedad y que por la falta de liquidez el ayuntamiento no podía desarrollar enteramente por sí solo.

También cabe destacar el programa BUIITS y el propio portal de participación ciudadana de la ciudad de Barcelona. El programa BUIITS da una solución a los solares vacíos o en desuso de la ciudad de Barcelona a través de un concurso público mediante el que los ciudadanos pueden proponer un proyecto que se desarrolle temporalmente en los lugares previstos. De esta manera, el Ayuntamiento dinamiza los espacios en desuso de la ciudad y la ciudadanía participa activamente. En cuanto al portal de participación ciudadana, la sociedad catalana puede establecer sugerencias o demandas de mejora en la ciudad, así como proponer ideas para zonas conflictivas de la ciudad.



**Figura 2.** Can Batlló. Fuente: Propia.

La ciudad de Valencia presenta un menor número de iniciativas, pero los recortes producidos desde la crisis que se manifiesta claramente en España desde 2008, así como el freno que se había establecido desde el anterior equipo de gobierno del Ayuntamiento de Valencia, que gobernaba la ciudad desde 1991, a cualquier iniciativa que naciera de la sociedad civil (se excluyen los grupos de interés de carácter económico y financiero), acabó por provocar desde hace más de un lustro el alumbramiento cada vez mayor de este tipo de iniciativas. Cabe recordar en este sentido el conflicto por el barrio de La Punta en 2009 y la plataforma de defensa del barrio de Nazaret en 2010 que se opuso, infructuosamente, a los efectos del Puerto de Valencia y la construcción de su actual ZAL (figura 3).

#### AÑO 2000: ANTES DE LA ZAL



#### AÑO 2012: ZAL

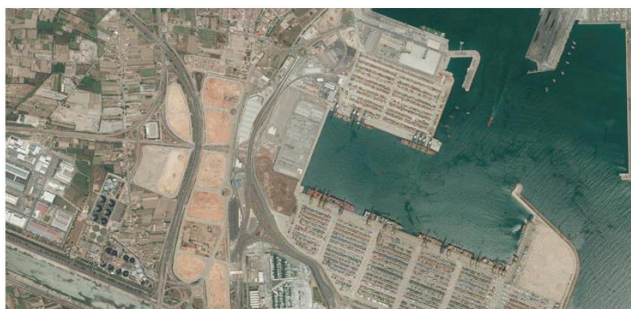


Figura 3. Comparación entre el año 2000, antes de la ZAL y el 2012 tras la ZAL. Fuente: Terrasit

## **EL NUEVO CONTEXTO POLÍTICO VALENCIANO: ABRIENDO VENTANAS DE OPORTUNIDAD**

En lo referente a la participación pública en la Comunidad Valenciana, esta se encuentra regulada en diferentes piezas de legislación. En materia de usos del suelo, la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunidad Valenciana (LOTUP), establece en su artículo 53 (participación pública y consultas) el proceso de participación ciudadana en el procedimiento de aprobación de un plan. De acuerdo con el mismo, la versión inicial del plan se someterá a participación pública durante 45 días, plazo en el que la ciudadanía y administraciones públicas pueden presentar alegaciones. Además el anuncio debe ser difundido en el Diario Oficial de la Generalitat Valenciana (DOGV). No se trata por tanto de un proceso de participación pública directa como tal, sino más bien de transparencia y consulta ciudadana.

Asimismo, debemos citar el reglamento de participación ciudadana del Ayuntamiento de Valencia, en el que se contemplan los diversos supuestos posibles de iniciativa ciudadana:

- *Derecho de iniciativa popular*: ejercido por los ciudadanos y las ciudadanas, y promovido por las asociaciones y entidades a través de unas propuestas de acuerdos o actuaciones o proyectos de reglamentos en materias de la competencia municipal. Dichas iniciativas deberán estar suscritas al menos por el 10% de los vecinos y las vecinas con derecho sufragio del municipio. Tales iniciativas deberán ser sometidas a debate y votación en el Pleno del Ayuntamiento.
- *Propuesta de consulta popular local*: la iniciativa popular podrá llevar incorporada una consulta popular local sobre asuntos de especial relevancia para los intereses de los vecinos y las vecinas.
- *Derecho de petición*: reconocido por la constitución, mediante el que el ciudadano realiza una petición y, según la materia de la que se trate, se pondrá en conocimiento de los grupos políticos municipales, por propia iniciativa o a requerimiento de un tercio de las personas integrantes del órgano colegiado si es el caso, que deberá autorizar la presencia del vecino, de la vecina o del representante de la entidad que haya formulado la propuesta, en la sesión que corresponda, para explicarla y defenderla por sí mismo.

El único supuesto que implica la participación pública directa del ciudadano es el derecho de petición, ya que el derecho a consulta está contemplado por el Ayuntamiento, y la iniciativa legislativa popular debe pasar por el filtro (control) del equipo de gobierno. Ambas cuentan con un procedimiento burocratizado muy lento, circunstancia que dificulta su puesta en marcha, lo que genera escepticismo entre los ciudadanos, que acaban optando por otras vías no contempladas en el reglamento. Parece por tanto existir un bajo nivel de vertebración de la participación de los ciudadanos que se enfrentan, como no pasa en otros lugares, a importantes barreras mediáticas y de presión política que hacen difícil su consolidación y progreso.

También cabe destacar otros mecanismos de participación ciudadana, tales como la Agenda Local 21, iniciativa a la que se han acogido en distintos grados de afección y nivel de desarrollo muchos municipios del País Valenciano, pero no la ciudad de Valencia. Mediante la misma los ciudadanos también tienen la oportunidad de proponer ideas para desarrollar en el municipio. Sin embargo, salvo significadas excepciones (entre ellas destacamos el municipio alicantino de Calp), por lo general presentan bajos índices de participación. Las AL21, que tan de moda estuvieron en la década de los años 1990, han sido prácticamente eliminadas de la agenda política, social y mediática en la actualidad.

Algunos intelectuales valencianos consideran que lejos de la política el País Valenciano se ha visto instalado en la 'anti-política', con prácticas cercanas al despotismo (y la corrupción, como se ha demostrado mediante autos y sentencias judiciales) donde se han primado claramente los intereses de una oligarquía dominante, alejados de otras demandas más populares, críticas, pero igual de legítimas, que se oponían abiertamente a la de los pretendidos 'hombres y mujeres de éxito' y de los que querían "colocar a la ciudad de Valencia en el mapa". La actual situación del País Valenciano en su conjunto, del gobierno de la Generalitat y de muchos de los ayuntamientos valencianos, habla bien a las claras de los efectos de esta falta de *isegoria* y *areté* aristotélicas en la acción política reciente.

Sin embargo, tras las elecciones del 24 de mayo parece haberse abierto un nuevo panorama político en el País Valenciano. Por el carácter, programa y mensajes de campaña de los partidos progresistas (PSVP, Compromís y Podemos), que han firmado acuerdos para llegar al gobierno autonómico y de ciudades como Valencia, puede que podamos asistir a una mejora de la participación ciudadana en la conformación de la ciudad y la vida pública.

Más si cabe que en otros lugares, en Valencia la planificación urbana se enfrenta a varios retos. En primer lugar a la lentitud del desarrollo del planeamiento frente a la demanda existente en la ciudad, más dinámica. El aparato burocrático está suponiendo en más de una ocasión un freno para la consecución de diferentes planes que tras años e incluso décadas de paralización quedan finalmente obsoletos por el paso del tiempo (caso de los planes de acción territorial integrados valencianos, como el metropolitano de Protección de la Huerta de Valencia, el del Litoral, o el mismo PGOU de la ciudad de Valencia, incluido el proyecto de ampliación de la Av. Blasco Ibáñez al mar, polémico durante mucho tiempo por sus impactos sobre el barrio del Cabanyal, que finalmente el nuevo equipo de gobierno municipal ha rechazado). Ninguno de todos ellos ha sido aprobado, a pesar de haber pasado, al menos el metropolitano Plan de Acción Territorial de Protección de la Huerta y el PGOU de la ciudad de Valencia, por sendos periodos de exposición pública, paso previo inmediato a su aprobación (por dos veces, o mejor con plazo prorrogado, en el primer caso, verdadero plan subregional de ordenación del territorio del área metropolitana y Huerta de Valencia, que pretende ser recuperado por el nuevo gobierno regional)<sup>1</sup>.

Así pues, resulta necesario articular un mecanismo que permita tanto agilizar el desarrollo de estos planes, sin que esto suponga incumplir la normativa ambiental, como asegurar su puesta en práctica, estableciendo un plazo máximo para su desarrollo. No se trata tan sólo de cuestiones de procedimiento, a lo que ayudaría un método y enfoque más participado y estratégico de la planificación, sino también de adquisición de seguridades.

Es decir, que el plan no sólo se apruebe sino que se aplique en los términos establecidos y finalmente pueda alcanzar los objetivos que propone (lo que nos traslada a las actividades, y técnicas, de seguimiento y de evaluación de impacto territorial de los instrumentos de planificación territorial y urbana -vid. Farinós y Ruiz, 2011-). En segundo lugar, el planeamiento se ha visto afectado directamente por los recortes que han sufrido numerosos ayuntamientos ante la situación de marcada crisis financiera. Frente a este bloqueo, y junto a la existencia de una demanda alternativa por parte de la sociedad, se han comenzado a llevar a cabo actuaciones independientes del poder público para autogestionar en estos espacios muchos de los servicios demandados e inicialmente previstos, pero que no fueron desarrollados. Es la forma en que los ciudadanos acaban por participar, cada vez de forma más activa, en la esfera pública; por lo general y más habitualmente a nivel de barrio. La figura 4 recoge algunas de estas iniciativas en los diferentes distritos de la ciudad de Valencia, que se desarrollan en el epígrafe siguiente.

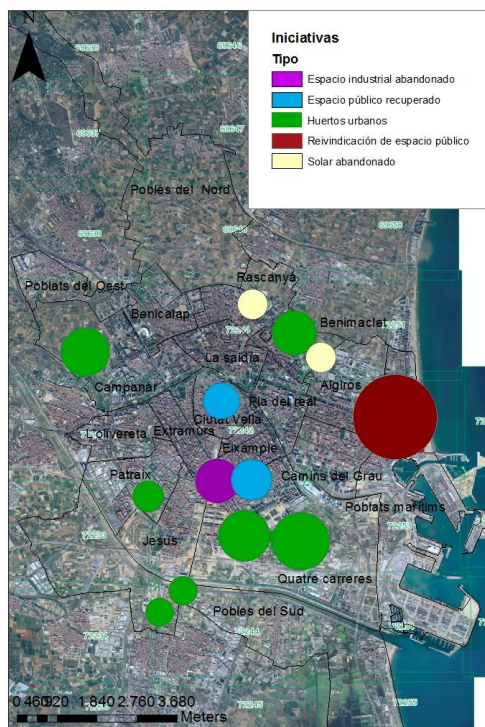


Figura 4. Ubicación de algunas iniciativas bottom-up en la ciudad de Valencia. Fuente: Elaboración propia

## DO-OCRAZY: EJEMPLOS Y CASOS DE REFERENCIA EN LA CIUDAD DE VALENCIA

Dentro del referido marco legal valenciano se observa la ausencia de mecanismos que posibiliten una participación pública más directa. Como reacción, están surgiendo cada vez más iniciativas ciudadanas de abajo a arriba. Muchas de estas iniciativas se han desarrollado en zonas con un planeamiento obsoleto, caso de los huertos de Benimaclet. Esta iniciativa vecinal surge tras la paralización durante 17 años del plan previsto para el barrio de Benimaclet, en el que se encontraba prevista la construcción de equipamiento público y zona verde. Ante la paralización del plan los vecinos reclaman la zona prevista como zona verde para desarrollar huertos urbanos. Dicho terreno pertenece al BBVA, que inicialmente se negaba a establecer cualquier forma de cesión. Tras muchas reivindicaciones por parte de la asociación de vecinos, y en el contexto de parálisis económica y edificatoria que se arrastra desde 2008, en el 2011 el BBVA llega a un acuerdo de cesión con el Ayuntamiento de Valencia por el que los vecinos puedan dar vía libre a los huertos (figura 5).

La obsolescencia y falta de alternativas del planeamiento para la zona hizo que se abriera un concurso de ideas organizado desde la asociación de vecinos, Caja Rural y ambas universidades de la ciudad, para dar solución a otra parte del planeamiento no desarrollado.

Hay que recordar que Valencia no cuenta a día de hoy con un PGOU renovado desde 1988, y la ciudad ha seguido un modelo 'orgánico' de ciudad que ha ido creciendo de forma iterativa al tenor de los grandes proyectos financiados con fondos públicos pero puestos al servicio del interés de promotores privados, que serían los que desarrollarían los espacios cercanos a los grandes proyectos (desde el Palau de la Música, al de Congresos de Norman Foster en la zona de la Avinguda de Les Corts, cuyo desarrollo potenciaba la anterior alcaldesa, con un decidido y claro interés, como contrapunto a la zona sur de la ciudad –salida de la ciudad hacia El Saler- alrededor del complejo de la ciudad de las Artes y las Ciencias, centros comerciales y ciudad de la Justicia que lo circundan a ambos lados del viejo cauce del río Turia).



**Figura 5.** Huertos de Benimaclet. Fuente: Asociación de Vecinos de Benimaclet

El citado concurso de ideas recibió un gran número de propuestas, sobre las que finalmente el jurado seleccionó tres, que posteriormente se sometieron a exposición pública y a la consideración de los diferentes partidos de la oposición, antes y después de las recientes elecciones locales y autonómicas. El resultado ha sido valorado como excelente desde la organización ya que muchas de las propuestas han sido resultado de equipos multidisciplinares y se han planteado desde muy diversos enfoques, con una gran calidad de las mismas. Se convierte por tanto en un magnífico punto de partida para llevar a cabo un nuevo planeamiento basado desde el minuto cero en la participación e integración de todos los actores intervinientes. Es un ejemplo positivo y reciente en la ciudad que garantiza la posibilidad de aprovechar el capital social en la vida pública; una nueva forma de gobernanza urbana.

Tal y como se puede observar en la figura 4, la mayoría de iniciativas están asociadas a huertos urbanos y en algunas ocasiones coinciden con la propia huerta abandonada o solares también abandonados. Este no es un hecho casual, nos encontramos dentro de un contexto geográfico y cultural donde la huerta ha tenido un valor fundamental para la sociedad valenciana (ver fig. 6). Así se reconocía en el no nato Plan de Acción Territorial de Protección de la Huerta (PATPHV). Dicho plan establecía una estrategia territorial integral y un modelo de protección para preservar los recursos históricos, culturales, escénicos, productivos, ecológicos y recreativos con el objetivo de mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos, potenciando un desarrollo económico y urbano sostenible.

Al comparar el mapa del PATPHV (fig. 7) con el mapa elaborado por la asociación "per l'horta" (fig. 8) se puede ver cómo las zonas destinadas a especial protección en el PATPHV pretendían ser dejadas en manos de los agentes urbanizadores para nuevos desarrollos



urbanísticos (tal y como se establecía en el ya paralizado PGOU que pretendía aprobar el consistorio anterior antes de las elecciones); ello a pesar del crecimiento demográfico negativo que experimentaba la ciudad de Valencia. Estos espacios inicialmente entregados para su desarrollo urbanístico han sido ahora ocupados por la ciudadanía en un momento de estallido y parálisis del boom inmobiliario.



**Figura 6.** Paisaje tradicional típico de la Huerta de Valencia. Fuente: Alas



**Figura 7.** Mapa del ámbito histórico de la huerta. Fuente: PATPHV

Respecto al resto de iniciativas, nos encontramos con reivindicaciones por parte de los vecinos tanto de zonas verdes como de espacios públicos en los barrios de la ciudad histórica o central (caso de Ciutat Vella, donde estas reivindicaciones han cristalizado en recuperaciones del espacio público por parte de la ciudadanía: solar corona, plaza del Salvador). Destaca en el mapa la zona correspondiente a los poblados marítimos, concretamente el barrio del Cabanyal-Canyamel, donde se han realizado multitud de iniciativas por parte de la asociación de vecinos “Salvem el Cabanyal”, que han reivindicado el patrimonio histórico y el espacio público frente al empecinamiento del consistorio anterior por transformarlo mediante el alargamiento de la Av. Blasco Ibáñez hasta la playa de la Malvarrosa pasando por encima, literalmente, del barrio. Ante la contestación ciudadana, el ayuntamiento que presidía la anterior alcaldesa del PP (desde 1991 hasta 2015) puso en marcha una táctica de progresivo abandono y



desatención en la prestación de servicios que favoreciera la descomposición física y social del barrio para dar la puntilla en el mejor momento para la transformación urbanística que con la crisis nunca llegó (hubo otras prioridades y también bloqueos y litigios legales) y que con los recientes resultados electorales parece, por el momento, eliminada.



Figura 8. La Huerta en manos de promotores inmobiliarios. Fuente: Asociación 'Per L'Horta'

## A MODO DE CONCLUSIONES

Las nuevas iniciativas ciudadanas conocidas como do-ocracy están conformando una nueva ciudad al margen del planeamiento existente, que podrá en un futuro formar parte de él o, al menos, tener la misma consideración que si lo estuviera. Serían el anverso de ejemplos no tan ilustres como la urbanización ilegal (y después legalizada), relativamente frecuentes en los municipios rur-urbanos del área metropolitana de Valencia (no tanto en la propia ciudad, como lo son éstas), donde tradicionalmente se han localizado las segundas residencias de los habitantes de la metrópoli.

Se trata ahora de recuperar el espacio común, cívico o de uso comunitario de los ciudadanos de barrio y distrito. Por lo general, se concentran principalmente en: edificios abandonados, espacios públicos en desuso, reivindicación de más espacio público o zonas verdes. ¿Qué debe hacer el poder público frente a este tipo de iniciativas? ¿Debe ser flexible? ¿Dónde está el límite de esa flexibilidad?

La proliferación de estas iniciativas tiene tanto efectos positivos como negativos. Desde el punto de vista social se crea cooperación vecinal, redes sociales entre diferentes actores y emprendedurismo. Se genera un tipo de dinamismo que no tiene lugar cuando hablamos de iniciativas propuestas por el poder público. Por contra, la ausencia de cualquier tipo de control público en la proliferación de estas iniciativas puede tener varios efectos:

- En primer lugar pueden crear competencia con servicios públicos ya implantados, como puede ser el caso de bibliotecas o centros sociales.
- La ausencia de una visión supramunicipal e integradora de estas iniciativas puede ocasionar conflictos entre diferentes municipios o distritos, así como una indefinición de

estrategia global para la ciudad; una cuestión, podríamos decir, que abunda en la discusión de cómo poder combinar fractalidad, subsidiariedad y coordinación.

- Por último, el gestor público se ve obligado a afrontar la complicada decisión de establecer límites y tomar decisiones sobre qué iniciativas escoger y si deben ser flexibles, así como si su implantación debe ser solo temporal o mantenerse en el tiempo (con el consiguiente conflicto/confluencia de intereses).

Por lo general estas iniciativas son ampliamente aceptadas por la ciudadanía. No obstante, debido a su rápido crecimiento e impacto sobre el territorio, cabría plantearse varias cuestiones. En primer lugar la de la legitimidad. ¿Resultan legítimas? Surgen de la ciudadanía a nivel de barrio, pero ¿está todo el barrio de acuerdo con la actividad que están desarrollando? Este es un primer punto débil. No existe ningún mecanismo que legitime el desarrollo de estas iniciativas, ni un sistema de votación donde se asegure que una mayoría del barrio está conforme con desarrollo de esta actividad. Necesita ser legitimada y para ello habrá que estudiar el o los sistemas que garanticen un amplio acuerdo entre miembros de la comunidad.

En la mayoría de los casos nos situamos en la escala local. Cabe preguntarse: ¿por qué surgen precisamente en esta escala el mayor número de estas iniciativas? La respuesta puede derivarse tanto del hecho de que en muchas ocasiones el aparato burocrático no deja percibir al ciudadano que él está participando en las decisiones que se toman, como del hecho de que esta sea la escala que se identifica como la del propio espacio de vida. ¿Cuáles serían las posibles soluciones? Una opción es la de proponer el establecimiento de un nuevo nivel, reforzado, entre Ayuntamiento y ciudadanos para cada barrio o distrito, a modo de lo que ya se propuso hace tiempo para las grandes ciudades y en estos momentos se ha planteado por la nueva alcaldesa de Madrid, Manuela Carmena, y de forma similar en el caso de la de Barcelona, Ada Colau. Se debe precisar que no se trata tan solo de volver a establecer un nivel intermedio, sino de cambiar las relaciones existentes entre los ciudadanos y el poder público, tratando de ofrecer unas relaciones horizontales frente a la clásica relación vertical. Ello también implica una nueva consideración entre administración y políticos ante los ciudadanos, de su función y la forma en que llegan a ser parte de las listas electorales, y de las formas en que los ciudadanos tienen derecho a tenerles como interlocutores (lo que permitiría reinterpretar el tema de los escraches –Farinós, 2014-).

Las iniciativas ‘bottom-up’ deberían asumir inicialmente un rol de temporalidad, pero posteriormente habría que valorar la forma en la que el conjunto de vecinos del barrio pudiera decidir mediante votación la resolución de una implantación permanente o su eliminación. De esta manera se podría asegurar su legitimidad, al poder contar con un amplio respaldo a nivel de vecindario.

Con el objetivo de legitimar estas iniciativas, así como mejorar los mecanismos de participación ciudadana existentes, a continuación se describen una serie de recomendaciones o propuestas que pudieran servir a los nuevos tomadores de decisiones:

1. Realizar un inventario detallado sobre la cantidad de iniciativas presentes en la ciudad de Valencia así como determinar con qué zonas del planeamiento se corresponden.
2. Mejorar la normativa en materia de participación ciudadana, favoreciendo no sólo la iniciativa ciudadana sino desarrollando y promocionando procesos ‘top-down’ (en sentido

habermasiano de procurar legalmente el marco adecuado para la deliberación), donde el ciudadano pueda aportar ideas a la hora de elaborar un plan (aportando 'input') y no sólo decidir cuando el mismo ya está elaborado (esperando el 'output' o tratando de beneficiarse y sacar provecho de tales decisiones: 'posición clientelar' de acuerdo con la tipología de culturas políticas de Almond y Verba, 1970). Se trataría de aprovechar uno de los principales capitales territoriales que tiene el País Valenciano y que hasta ahora no ha sido suficientemente aprovechado (por estar excesivamente polarizado o radicalizado en posiciones opuestas sobre el modelo de futuro): el capital intelectual, en el que poder basar innovación social que por su naturaleza espacial/urbana, y en terminología de Albrechts (2009), podríamos calificar de socio-territorial.

3. Canalizar las iniciativas ciudadanas bajo la figura de la junta de distrito (totalmente burocráticas en su actual funcionamiento) facilitando que la misma se conforme como un elemento favorecedor del desarrollo de las propias iniciativas ciudadanas (la iniciativa de los presupuestos participativos original de Porto Alegre presenta algunos aspectos de gran interés).
4. Establecer mecanismos de co-gestión entre el Ayuntamiento de Valencia y las asociaciones de vecinos que permitan recuperar muchos edificios y espacios públicos abandonados y en desuso.
5. Buscar un mecanismo de coordinación intermunicipal y supramunicipal en el área metropolitana de Valencia, frente a la ausencia de una estrategia (pactada) de la ciudad dentro del contexto metropolitano. Se propone la recuperación y reforma del Consell Metropolità de l'Horta.

Las propuestas mencionadas necesitarán un estudio jurídico que permita desarrollar una nueva normativa en materia de participación ciudadana dirigida a revitalizar muchos de los instrumentos hasta ahora infrautilizados con el objetivo de aunar la capacidad de decisión del gobierno con las propuestas ciudadanas. Su desarrollo no debiera suponer más aparataje legal ni normas complejas, sino tratar de articular nuevos mecanismos sencillos de democracia participativa en el ámbito local.

Pero... ¿hacia dónde debe dirigirse la participación ciudadana?, ¿qué mecanismo es el más adecuado para dirigir estos procesos; de arriba abajo o de abajo-arriba? Esta es una cuestión demasiado compleja para poder responderla taxativamente. No obstante, podemos ir avanzando por analogía, al observar y aprender de las experiencias de otras ciudades europeas donde actualmente existe un importante debate al respecto. Concretamente, nos referiremos el caso holandés. En el año 2014 la palabra más repetida en el parlamento holandés fue sociedad de participación. Actualmente existen un gran número de iniciativas ciudadanas en los Países Bajos, 38 de ellas en la ciudad de Ámsterdam (ver <https://citiesintransition.eu/amsterdam>).

Frente a este aumento de iniciativas el gobierno holandés está empezando a evaluar el plus que generan respecto a los tradicionales procesos 'top-down', así como su eficiencia a la hora de suplir determinados servicios públicos (debate que todavía no ha llegado a nuestro país porque este tipo de iniciativas son asociadas a movimientos de izquierda, y los partidos liberales no han asumido el rol que podrían jugar en una nueva configuración del Estado).

Los tradicionales procesos ‘top-down’ en los Países Bajos se consideran insuficientes o fallidos por gran parte de la sociedad ¿A qué dificultades se ha enfrentado? En primer lugar, la actitud del propio gobierno y su natural ambición de poder y control. La experiencia demuestra que debería mostrarse más modesto a la hora de plantear los procesos que ya no es capaz de resolver adecuadamente por sí solo. Sin embargo, algunos de ellos han funcionado correctamente con la vieja lógica ‘top-down’, mientras que otros han fracasado a pesar de haber otorgado la última palabra al ciudadano (caso del referéndum sobre la diagonal; Barcelona), al tener que hacer frente, sin éxito, a algunas dificultades añadidas. En especial y muy significadamente la politización de los procesos ciudadanos, lo que constituye en sí mismo un proceso de subversión de la lógica de abajo a arriba planteada.

Con todo, es necesario un cambio en las relaciones ciudadano-gobierno (Farinós, 2014). Por tanto, a partir de ensayos prueba- error se deberá evaluar estos procesos con el objetivo de detectar los errores existentes, de manera que permita ir dilucidando como sería la manera más adecuada de abordar esta cuestión. Nos encontramos ante un escenario en el que es posible adelantarnos a los posibles efectos que pueden tener estas iniciativas en el espacio público y construir un nuevo modelo que permita gestionar de manera más eficiente la ciudad, así como mejorar la gobernanza en la vida pública.

---

<sup>1</sup> Para un análisis detallado de la situación del planeamiento territorial y urbano a nivel de Comunitat Valenciana puede consultarse el trabajo de M. José García Jiménez (2015).

## BIBLIOGRAFÍA

- Azarhoosh, F. (2013): "Governance of liquid neighborhood communities and their relations with stakeholders in Amsterdam East". University Amsterdam NSWP.
- Albrechts, L. (2009): "Bridging the Gap: From spatial planning to strategic projects". En Farinós, J.; Romero, J. y Salom, J. (eds.), *Cohesión e Inteligencia Territorial*. Valencia: PUV / IIDL, Colección 'Desarrollo Territorial' nº 7, 85-104.
- Almond, G. y Verba, S. (1970): *Cultura Cívica*. Boston, MA: Little, Brown and Company.
- Colectivo Basurama (2014): "Sobre nuestra capacidad de imaginación política para el espacio público". Comunicación presentada al VII Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, Madrid del 27-29 de noviembre.
- Farinós, J. (2014): "Ciudadano, poder, gobierno y democracia; una forma de relación inestable". En J.L. Sahuquillo y J. Martín Cubas (eds.) *La era de la #Política2.0*, Valencia, Ediciones Casas-AVAPOL, 24-34.
- Farinós, J. y Ruiz-Córdoba, M.P. (2011): De la Evaluación Ambiental Estratégica a la Evaluación Territorial ¿Camino de ida y vuelta? (*From Environmental Strategic Assessment to Territorial Evaluation. A way to go and be back?*). In Farinós, J. (Ed. & Coord.): De la Evaluación Ambiental Estratégica a la Evaluación de Impacto Territorial. Reflexiones acerca de la tarea de evaluación. Valencia, PUV, p. 17-33.
- García Jiménez, M.J. (2015): Coordinación entre el planeamiento territorial y urbanístico. Aproximación al caso valenciano. Valencia. IIDL-PUV, Colección 'Estudios y Documentos', nº 15.
- Verhoeven, I., et al. (2014): "Do-crazy's democratic anchorage" Paper for the joint session on Systematizing Comparison of Democratic Innovations: Advanced explanations of the emergence sustenance and failure of participatory institutions, 42nd ECPR Joint sessions, Universidad de Salamanca

# EXPERIENCIAS DE GOBERNANZA Y PLANIFICACIÓN A NIVEL DE COMUNIDAD VALENCIANA; VÍNCULOS ENTRE ECONOMÍA Y TERRITORIO: EL CASO DE LAS ACTUACIONES TERRITORIALES ESTRATÉGICAS

## EXPERIENCES OF GOVERNANCE AND PLANNING IN VALENCIAN AUTONOMOUS REGION; LINKS BETWEEN ECONOMY AND TERRITORY: THE CASE OF STRATEGIC SPATIAL ACTIONS

María José García Jiménez <sup>a</sup>  
Joaquín Farinós Dasí <sup>b</sup>

**RESUMEN.** La Comunidad Valenciana desarrolla desde 2004, con la Ley de Ordenación del territorio y protección del paisaje, una intensa producción de normativa territorial y urbanística que promulga la adopción de nuevas formas de gobernanza y la ocupación racional y sostenible, mediante una metodología que antepone consideraciones ambientales, paisajísticas y culturales, a la planificación de nuevos crecimientos.

La implementación de estos objetivos cristaliza a partir de 2012 con el desarrollo de las Actuaciones Territoriales Estratégicas, de cuya tramitación y aprobación es responsable la propia administración autonómica. Su valoración propiciará una profunda reflexión acerca de los compromisos adquiridos desde 2004, y las previsiones del planeamiento territorial de 2011, frente a las dinámicas territoriales finalmente implementadas.

**Palabras clave:** planificación territorial; desarrollos empresariales; impacto supramunicipal; gobernanza.

**ABSTRACT.** Since 2004 Valencian Autonomous Region, through Spatial Planning and Landscape Protection Law (2004), promoted intensively the development of urbanistic and territorial normative looking for new governance practices as well as smart and sustainable use of land by giving priority to environmental, landscape and cultural assets and values in new developments.

Implementation of such objectives has its milestone since 2012, when Strategic Spatial Actions were instituted. Responsible for their development and approval is regional administration. Their assessment, as proposed in this paper, allows knowing more about relationships between formal commitments since 2004, and the provisions of spatial planning of 2011, and final actions really adopted.

**Keywords:** spatial planning; business developments; supra-municipal impact; governance.

---

<sup>a</sup> Arquitecta. Colaboradora proyecto GOBERTER "Del Gobierno a la gobernanza y gobernabilidad efectiva del Territorio" (Ref.: CSO2012-36960).

<sup>b</sup> Catedrático de Análisis Geográfico Regional de la Universitat de València. Investigador responsable proyecto GOBERTER "Del Gobierno a la gobernanza y gobernabilidad efectiva del Territorio" (Ref.: CSO2012-36960).

## INTRODUCCIÓN

La regulación del planeamiento territorial y urbanístico en la Comunidad Valenciana corresponde desde el pasado 2014 a la Ley de Ordenación del Territorio y Paisaje, en adelante LOTUP. Esta Ley compendia en un único texto, la producción legislativa en materia territorial y urbanística —tradicionalmente desarrolladas en la Comunidad Valenciana de manera independiente— publicada en a lo largo de la década precedente.

La figura siguiente esquematiza la producción legislativa de mayor rango, que en ejercicio de la competencia otorgada por la Constitución de 1978, se ha desarrollado en la Comunidad Valenciana. La vigente LOTUP sustituye y deroga la segunda generación de leyes territoriales y urbanísticas, producida ya en la década precedente:

- Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ord. del Territorio y Protección del Paisaje, en adelante LOTPP.
  - Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana.
- además de otras tres leyes y dos importantes desarrollos reglamentarios <sup>1</sup>.



Figura 1. Producción legislativa en materia territorial y urbanística en la Comunidad Valenciana. Elaboración propia.

La LOTUP recoge la herencia de las leyes que la preceden. Las determinaciones urbanísticas tratarán de superar las causas que derivaron en litigios ante los tribunales por el controvertido ejercicio de la figura del agente urbanizador y por la colisión de las leyes anteriores con la normativa estatal en materia de contratación de las administraciones públicas; así mismo, incorporará la legislación estatal más reciente de Evaluación Ambiental y la de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas (ambas de 2013).

Por lo que respecta a la Ordenación del Territorio, la nueva ley no aporta ninguna novedad respecto a las determinaciones referidas al planeamiento territorial. Conviene hacer notar que pese a lo previsto tanto en las leyes territoriales como en las urbanísticas, en la Comunidad Valenciana no se ha dispuesto de un Plan de Ordenación del Territorio de alcance regional hasta 2011 — Decreto 13 de enero, del Consell, por el que se aprueba la Estrategia Territorial — y nunca se ha conseguido aprobar un plan subregional de carácter integral.

La inexistencia de planeamiento y de directrices territoriales sin duda ha contribuido al, en no pocas ocasiones, “desenfrenado desarrollo” de la actividad urbanística que ha llegado a producir sonadas protestas incluso fuera de nuestras fronteras (García Jiménez, MJ., 2015). Quizás por este motivo, a partir de 2004 se inicia un cambio de tendencia respecto del insostenible modelo territorial desarrollado a partir de 1994. Ya desde el preámbulo de la LOTPP de 2004 se planteaban como nuevos objetivos: procurar la cohesión social y económica, la conservación de los recursos naturales y del patrimonio cultural, y la competitividad más equilibrada del territorio a través de la definición de una Estrategia Territorial; lo cual abría la posibilidad de una nueva relación entre economía y territorio, entre política de crecimiento y de localización ordenada y eficiente de actividades con la planificación territorial y urbana.

La Ley 4/2004, resulta pionera por la introducción en el panorama legislativo, de conceptos e instrumentos novedosos incluso a nivel nacional:

- La Infraestructura Verde de la Comunitat Valenciana. Descrita y regulada en su artículo 19 bis<sup>2</sup> como la estructura territorial básica formada por las áreas y elementos territoriales de alto valor ambiental, cultural y visual; las áreas críticas del territorio que deban quedar libres de urbanización; y el entramado territorial de corredores ecológicos y conexiones funcionales que pongan en relación todos los elementos anteriores, con el fin de garantizar la calidad de vida, la preservación de la biodiversidad y el mantenimiento de los procesos ecológicos básicos.  
Quedó normativamente prevista la elaboración de un Plan de Acción Territorial por parte del Consell, cuya tramitación fue paralizada en 2011.
- Estudios específicos de paisaje, exigibles a los instrumentos de ordenación territorial y urbanística. Se inicia en la Comunidad la política en materia de Paisaje, asignándole las funciones de coordinación, análisis, diagnóstico y divulgación al Instituto de Estudios Territoriales y del Paisaje.
- Diseño de mecanismos de gestión para llevar a la práctica los instrumentos de ordenación del territorio: los umbrales de ocupación de suelo como garantes de un desarrollo sostenible de las implantaciones territoriales o las cuotas de crecimiento y el fondo de equidad territorial como medidas de compensación territorial.
- Utilización racional de los recursos naturales y del suelo, intentando evitar reclasificaciones de suelo no urbanizable en urbanizable, al imponer la cesión obligatoria y gratuita de una superficie de suelo protegido equivalente a la superficie reclasificada.
- El articulado de la ley concluye con un título dedicado a la gobernanza del territorio: *“modelo en la toma de decisiones territoriales basado en los principios de responsabilidad, coherencia, eficacia, participación social y accesibilidad a la información territorial”*.

# LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DE CARÁCTER INTEGRAL EN LA COMUNIDAD VALENCIANA

## Planificación regional: Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana

El preámbulo de la LOTPP dejó prevista la elaboración de una Estrategia Territorial, en adelante ETCV, alejada de la idea de una ordenación del territorio rígida, ligada y dependiente de la macro-planificación económica (en auge en la década de los ochenta), optando por planteamientos basados en estrategias territoriales expresadas mediante propuestas de carácter orientador cuyo nivel de vinculación sería establecido por las propias propuestas.

La publicación de la ETCV (Domenech Gregori, V., Ruano de Oleza, M., 2011), equivalente al Plan regional, se produjo finalmente siete años más tarde, mediante el Decreto 1/2011, de 13 de enero, del Consell. Incluye un anexo de 147 directrices que incorporan la “visión” — hacer de la Comunitat Valenciana el territorio con mayor calidad de vida del arco mediterráneo europeo — y 25 “objetivos generales” <sup>3</sup> que se dice serán vinculantes para el conjunto de las administraciones públicas con ámbito competencial en la Comunidad Valenciana.

OBJETIVO 25	METAS	PROPUESTAS ESTRATÉGICAS
Desarrollar fórmulas innovadoras de gobernanza territorial.	Meta 1: Ordenar la totalidad del territorio de la Comunidad mediante instrumentos de planificación subregional.	1. Aumentar el contenido estratégico de los planes de acción territorial.
	Meta 2: Desarrollos de Agendas 21 en el territorio de la Comunitat Valenciana.	2. Fomentar la cultura del acuerdo.
		3. La planificación territorial y urbanística en la nueva gobernanza.
	Meta 3: Fomentar la figura del consorcio territorial para la mejora de la coordinación y cooperación entre administraciones y entre estas y los actores privados.	4. Los programas de áreas funcionales/metropolitanas y los proyectos de ejecución.
		5. Entidades gestoras de la planificación supralocal.
	Meta 4: Descenso del número de diligencias previas de la Fiscalía en materia de OT y de protección del patrimonio histórico y del medio ambiente.	6. La necesaria colaboración urbano-rural.
		7. Los proyectos territoriales de la Administración General del Estado en la Comunitat Valenciana.
		8. Fondos para el desarrollo de las estrategias territoriales y la consecución de los objetivos.
		9. Fórmulas de relación entre el Consell y los actores políticos y sociales para el desarrollo de la Estrategia Territorial.
		10. Comité Estratégico de Política Territorial de la Comunitat Valenciana.

Figura 2. Tabla resumen de metas y propuestas del objetivo 25 de la ETCV. Fuente: ETCV. Elaboración propia.

Así mismo se establece el carácter recomendatorio para otros “criterios de ordenación del territorio”, lo que conduce a una notable falta de claridad a la hora de establecer el carácter vinculante o meramente recomendatorio de las determinaciones, con la consiguiente inseguridad o discrecionalidad que puede llegar a producirse en su aplicación.

Cada uno de los 25 “objetivos”, se desarrolla mediante 4 “metas” — definidas con sus correspondientes indicadores para poder ser seguidas y evaluadas — y un número variable de “propuestas estratégicas”. Sin embargo, la ETCV no establece el grado de obligatoriedad en el desarrollo de las referidas metas y propuestas estratégicas, ni quedan vinculadas a marco presupuestario o temporal alguno para su desarrollo. A título de ejemplo en la figura 2 se



presentan el conjunto de metas y propuestas estratégicas vinculadas al desarrollo del objetivo 25 de mejorar la gobernanza territorial:

### Planificación subregional: los Planes de Acción Territorial de Áreas funcionales

La ETCV define, en un documento independiente, una serie de estrategias y las oportunidades territoriales para cada una de las 15 áreas funcionales en que divide el territorio de la Comunidad Valenciana para su planificación a escala subregional. Las áreas funcionales son ámbitos territoriales intermedios entre el espacio regional y el municipal, ya mencionados en la LOTPP como los más adecuados para la gestión y planificación territorial supramunicipal.

Sin embargo, ninguna de las 15 áreas funcionales ha tenido desarrollo hasta la fecha en cumplimiento de las previsiones de la ETCV. Las escasas iniciativas que se han producido a lo largo de los años, que como se dijo en ningún caso consiguieron ser aprobadas, son anteriores incluso a la publicación de la ETCV<sup>4</sup> (ver la figura 3 y la tabla 4).



DOCV <sup>5</sup>	PAT INTEGRAL	Tramitación paralizada en fase de
11/03/2005	Entorno metropolitano de Alicante-Elx	Información Pública
08/06/2005	La Vega Baja	Información Pública
04/07/2005	Entorno de Castellón	Información Pública
25/08/2008	Área funcional de Ontinyent.	Adjudicación de redacción
29/08/2008	Área funcional de Elda-Petrer	Adjudicación de redacción
01/09/2008	Área funcional Alcoi-Cocentaina	Adjudicación de redacción
02/09/2008	Área funcional de la Vega Baja.	Adjudicación de redacción
02/09/2008	Corredor del rio Segura.	Adjudicación de redacción

Figura 3. Mapa de Áreas funcionales según la ETCV. Fuente: ETCV.

Figura 4. Tabla resumen de PAT de carácter integral elaborados hasta hoy.

Fuente: CITMA<sup>6</sup>. Elaboración propia.

## ACTUACIONES TERRITORIALES ESTRATÉGICAS

En 2012 se promulga la Ley 1, de 10 de mayo, de Medidas Urgentes de Impulso a la Implantación de Actuaciones Territoriales Estratégicas (derogada y sustituida en Julio de 2014 por la vigente Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat

Valenciana, aunque sin modificaciones respecto a la Ley 1/12). Dicha publicación se produce en un contexto de grave crisis económica, al que se alude en el preámbulo de la propia Ley para justificar la formulación “*ad hoc*” de un nuevo instrumento de planeamiento que permitirá la tramitación prioritaria e implantación inmediata de determinadas actuaciones empresariales, que mediante procedimiento ordinario no llegarían a prosperar — por la dificultad de legitimar su incardinación en las previsiones territoriales y urbanísticas vigentes — o necesitarían de un plazo temporal inasumible (García Jiménez, M.J., 2015).

De acuerdo con las escasas determinaciones de la Ley, la Conselleria de Infraestructuras Territorio y Medio Ambiente, en adelante CITMA, será designada como órgano responsable de la tramitación y aprobación de los instrumentos de planificación necesarios para desarrollar cada una de estas actuaciones estratégicas; lo que constituye una oportunidad extraordinaria para la administración autonómica (que ha desarrollado desde la publicación de la LOTPP en 2004 un ambicioso *corpus legislativo*), de acercar de manera ejemplarizante los textos legales a las prácticas territoriales.

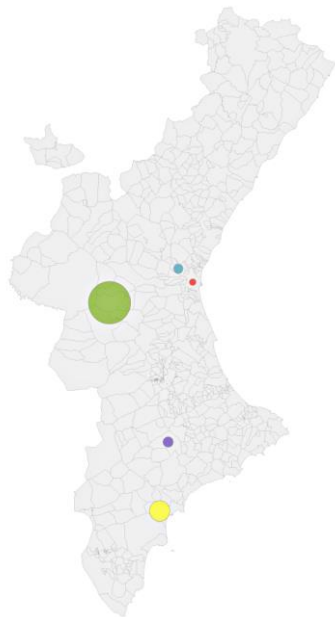
La asunción de esta competencia por parte de la administración autonómica viene fundamentada en el “carácter”, “alcance” o “impacto” supramunicipal que se presume a las Actividades Territoriales Estratégicas, en adelante ATE, diseñadas para dar cobertura a singulares implantaciones de actividades económicas en entornos de puertos, aeropuertos, grandes nodos intermodales, parques logísticos, operaciones de recualificación urbana, complejos turístico-terciarios de excelencia, nodos singulares de actividad comercial o proyectos de desarrollo en el mundo rural.

Sin embargo, los requisitos que se exigen a este tipo de actuaciones no se han llegado a concretar de manera inequívoca; ni por la ETCV<sup>7</sup>, ni por la Ley 1/2012 y su “Guía de las ATE” (Muñoz Criado, A., Domenech Gregori, V., 2012), ni en las escasas novedades que introduce la LOTUP en 2014 que insisten en garantizar la viabilidad de la actuación, de la sostenibilidad por parte de las haciendas locales y regionales y en especial la suficiencia de los recursos financieros del proponente. De este modo, las actuaciones declaradas hasta la fecha en la Comunidad Valenciana son de naturaleza y condición dispar <sup>8</sup>, como se puede apreciar en la figura 5.

El referido impacto supramunicipal no implicará necesariamente la ocupación física del ámbito territorial de varios municipios dado que, como se aprecia en la figura 5, en ninguna de las actuaciones declaradas se cumple este supuesto.

De acuerdo con las determinaciones de la propia Ley, corresponde a la Conselleria de Infraestructuras Territorio y Medio Ambiente la tramitación aprobación de los diferentes instrumentos de planificación urbanística que dan cobertura técnica a cada una de las ATE, quedando el ayuntamiento del municipio en el que se emplaza la actuación como órgano responsable de la tramitación y aprobación de los instrumentos de gestión y ejecución de la citada planificación.

Pueden contribuir a entender la naturaleza de este instrumento algunas reflexiones sobre los calificativos que acompañan a su denominación:



DOCV declaración- aprobación	PROYECTO (Municipio)	Superficie (Ha.)	Usos
29/06/12- 14/05/15	VALENCIA DINAMIZA (Valencia)	16	Residencial <sup>P</sup> y terciario (Oficinas y hotel)
24/12/12	MIJARES RESORT (Yátova)	400	Terciario (Dotaciones privadas y hotel)
25/01/13	PUERTO MEDITERRÁNEO (Paterna)	100	Terciario (Comercial y ocio)
22/02/13- 30/01/15	ALCOINNOVA (Alcoy)	50	Industrial (científico- tecnológico)
20/06/14	ALICANTE AVANZA (Alicante)	220	Terciario (Comercial y ocio)

**Figura 5.** Actuaciones Territoriales Estratégicas declaradas. Localización y características. Fuente: CITMA. Elaboración propia.

**Como consecuencia de su condición “estratégica”** que le otorga el carácter supramunicipal, se diseñan *ex profeso* singulares prerrogativas con objeto de “no dejar escapar ninguna oportunidad territorial por causas relacionadas con la lentitud de los procedimientos burocráticos”:

- Procedimiento simplificado que unifica tramitación ambiental, territorial y urbanística cuya duración se estima en 10 meses; se define como un “camino excepcional que la administración otorga sobre la base de sus singularidades extraordinarias y su carácter integral, con objeto de facilitar la gestión de los proyectos de verdadero valor estratégico para la Comunidad Valenciana”.
- La declaración del Consell (Consejo de Gobierno Valenciano) marca el inicio de la actuación e implica excelencia de la misma. Se acompaña de informe emitido en el plazo de 1 mes, que expresa la compatibilidad territorial y la viabilidad ambiental y funcional de la propuesta, lo que posibilita que el promotor conozca los condicionantes que tiene que cumplir su actuación previamente a la elaboración del Plan y a la adquisición de compromisos o convenios con propietarios o administraciones.
- Se crean comisiones técnicas interdepartamentales para agilizar la emisión de informes sectoriales y donde el promotor puede explicar su proyecto.

El que la administración autonómica asuma la competencia de la elaboración de los planes urbanísticos necesarios — excediendo su habitual tarea de controlar las determinaciones de carácter estructural y aprobación definitiva del plan, dejando las determinaciones de carácter pormenorizado a los entes locales— no es siempre bien aceptado por los ayuntamientos. Es el caso del municipio de Alcoy, que siente que su ámbito de competencia es invadido por la administración regional, que toma el protagonismo en el proceso de desarrollo urbanístico bajo

la justificación de la concurrencia de intereses supramunicipales. El municipio defiende la autonomía local asociada al ejercicio de las competencias urbanísticas y así lo expresa en el recurso contencioso-administrativo interpuesto y admitido a trámite ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana, que incide en principios constitucionales de autonomía local, igualdad, legalidad, interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, tutela judicial efectiva y seguridad jurídica.

El ayuntamiento solicita justificación de la forma concreta en que la actuación es capaz de producir impacto supramunicipal, concepto “jurídicamente indeterminado” que habrá de concretarse en función de las circunstancias específicas del caso concreto.

El recurso contencioso contra la declaración del proyecto sigue pendiente de resolución, pese a que el proyecto de Alcoinnova fue aprobado en enero de 2015. Lejos de solucionarse el conflicto, los servicios jurídicos del ayuntamiento de la recién estrenada corporación alcoyana (tras las elecciones locales y autonómicas de 24/05/15) han presentado ante el Tribunal Superior de Justicia nuevo escrito de interposición de recurso contra la aprobación del proyecto Alcoinnova, basado fundamentalmente en el riesgo de contaminación del acuífero de El Molinar (pese a disponer de los preceptivos informes sectoriales favorables). El ayuntamiento espera que el tribunal remita el expediente administrativo para presentar el escrito de demanda, en el que solicitará la suspensión cautelar de las obras. Con esta medida, también prevista por el grupo ciudadano “Salvem el Molinar”, el consistorio pretende que el proyecto no se desarrolle hasta que haya un pronunciamiento judicial favorable.

### **Respecto a la componente “territorial”**

Cabe observar en primer lugar que estas actuaciones no constituyen en modo alguno un instrumento de planificación territorial, sino que se trata de una iniciativa empresarial, que precisa de un desarrollo urbanístico para ser implantada en un territorio de manera sobrevenida y desvinculada de cualquier planificación previa. Y es esta la simple relación entre economía y territorio, que además tiene poco que ver con la propuesta de áreas de preferente localización de actividades productivas que figura en el documento de la ETCV, en un (fracasado) intento de coordinar ambas políticas (de desarrollo económico regional y territorial) y claro ejemplo de lo difícil que resulta plasmar de forma eficiente dicha relación; a pesar de algunas iniciativas como las que se han producido en Andalucía, con las figuras de las ‘Áreas de Oportunidad’ (Rando Burgos, E., 2014), y en Navarra (Madariaga López, I., 2014).

El sistema de planificación territorial y urbanística valenciano se organiza de acuerdo con el modelo piramidal en el que la ECTV se sitúa en la cúspide, como instrumento marco de la Ordenación del Territorio, y los Planes de Acción Territorial como instrumentos que la desarrollan en ámbitos territoriales (PAT integrales) o ámbitos temáticos (PAT sectoriales) más reducidos.



Figura 6. Esquema del modelo planificador en la Comunidad Valenciana. Elaboración propia.

Las ATE quedan al margen de este planteamiento jerárquico y también de la lógica más elemental de la secuencia planificadora. Se trata de actuaciones que no precisan estar previstas en la ETCV, pudiendo proponer nuevos crecimientos sobrevenidos a la Estrategia no incluidos en los índices de crecimiento calculados por los respectivos planes municipales. La ubicación prioritaria de estos proyectos en la franja intermedia del territorio, según lo establecido en la ETCV, no tiene trascendencia ninguna a la hora de seleccionar las propuestas.

La Ley las dispensa igualmente de su preceptiva previsión en el planeamiento municipal y ni tan siquiera exige la revisión del mismo, pese a tratarse de actuaciones sobrevenidas, imprevistas y susceptibles de ser desarrolladas en cualquier tipo de suelo. Tampoco se exige ni valora la compatibilidad, en su caso, con el planeamiento urbanístico municipal.

La justificación de las localizaciones de las ATE al margen de las pautas establecidas por la planificación territorial y urbanística también ha resultado ser cuestión controvertida en el proyecto de Alcoinnova. El Ayuntamiento de Alcoy mostró, desde el mismo momento de la declaración de la actuación por parte del Consell del gobierno valenciano, su desacuerdo con el emplazamiento elegido. Argumentaba la existencia de suelo urbanizado disponible para acoger la actuación y su inadecuación al modelo territorial que pretendía desarrollar su planeamiento municipal, reclamando la revisión del emplazamiento de la ATE para resituarla en las zonas previstas a tal efecto por el Plan General.

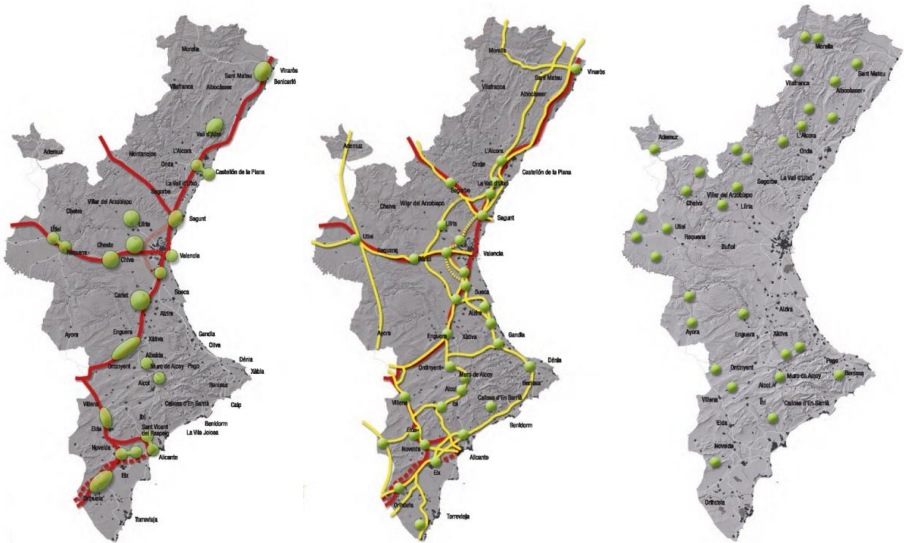
Como se ha dicho anteriormente el conflicto siguió vivo pese a la aprobación definitiva del plan. Alcoinnova fue utilizado por los partidos políticos al frente de los gobiernos local y autonómico (de signos opuestos) con fines electorales durante la campaña electoral de mayo de 2015, lo que contribuyó a recrudecer el conflicto, polarizando si cabe más, las posturas de unos y otros. Sin tener que someterse a previsiones planificadoras de rango territorial ni urbanístico, a las ATE se les requerirá genéricamente — según señala la guía de la CITMA — la “*compatibilidad con los objetivos y principios rectores de la ETCV y de la Infraestructura verde*”. Como se ha dicho, las determinaciones de la ETCV son mayoritariamente recomendaciones y, respecto de la Infraestructura Verde, no se dispone del preceptivo Plan de Acción Territorial aprobado que concrete sus previsiones.

Recurriendo al objetivo general número 24 la ETCV — donde quedan previstos los emplazamientos en los que desarrollar las actividades económicas— se advierten las propuestas estratégicas 4, 7 y 10 como las de mayor vinculación respecto de los requerimientos mencionados:

OBJETIVO 24	METAS	PROPUESTAS ESTRATÉGICAS
Prever suelo para la actividad económica en cantidad suficiente y adecuada.	<p>Meta 1: Promover parques empresariales con buenas dotaciones para la implantación de actividades I+D+I.</p> <p>Meta 2: Acomodar el crecimiento del suelo para actividades económicas con el de la ocupación y el PIB.</p> <p>Meta 3: Reducir el tiempo de los desplazamientos por motivos de trabajo.</p> <p>Meta 4: Compatibilizar los usos económicos y los residenciales.</p>	1. Índice máximo de ocupación del suelo para actividades económicas.
		2. Estudios de demanda de suelo para actividades económicas con mayor precisión.
		3. Suelo para actividades económicas y movilidad sostenible.
		<b>4. Gestión compartida del suelo para actividades económicas.</b>
		5. Estrategias sobre los tejidos industriales actuales.
		6. La proximidad entre residencia y lugar de trabajo.
		<b>7. Los ámbitos estratégicos del territorio para las actividades económicas.</b>
		8. La estrategia de política industrial de la Comunidad Valenciana.
		9. Plan de Acción territorial para la implantación de grandes superficies comerciales.
		<b>10. La integración del suelo para actividades económicas en la Infraestructura verde del territorio.</b>
		11. Gestión sostenible de la actividad minera.

Figura 7. Tabla resumen de metas y propuestas del objetivo 24 de la ETCV. Fuente: ETCV. Elaboración propia.

- La propuesta estratégica 10, la compatibilidad con la infraestructura verde, constituye el criterio de integración territorial que viene siendo aplicado por la CITMA ante la ausencia de planificación territorial integral a la escala necesaria de un desarrollo urbanístico. Sin embargo, al no disponer de este Plan de Acción Territorial aprobado, la definición y localización de sus elementos integrantes, así como su necesaria “acomodación” escalar a los emplazamientos de las ATE, se ajusta discrecionalmente (con la gravedad que ello supone) en el momento de elaboración de los correspondientes planes.
- La propuesta estratégica 7, define los ámbitos estratégicos de desarrollo prioritario para el cumplimiento de los objetivos y metas de la ETCV: los nodos de actividad económica, los parques comarcales de innovación y los polígonos industriales y terciarios en el medio rural (ver figura 8). La observación de estos emplazamientos tampoco ha resultado vinculante para la localización de las ATE declaradas, tal y como fácilmente se desprende de su comparación con la figura 5.



**Figura 8.** Emplazamientos sugeridos por la ETCV para desarrollar los nodos de actividad económica (izquierda), los parques comarcales de innovación (centro) y los polígonos industriales y terciarios en el medio rural (derecha). Fuente: ETCV.

- La propuesta estratégica 4 propone para la gestión de los ámbitos estratégicos anteriormente señalados fórmulas de gobernanza, compartida —mancomunada o consorciada—, basadas en criterios de sostenibilidad y eficiencia entre municipios voluntariamente asociados y en las que el papel del Consell es clave como agente impulsor.

Esta propuesta queda estrechamente vinculada al objetivo 25 y particularmente a su propuesta 5 (ver figura 2). La ETCV propuso la creación de gestoras de planificación supralocal como las entidades encargadas de liderar las iniciativas territoriales que se produzcan en cada área funcional o ámbito metropolitano, así como al conjunto de actores presentes en el territorio (públicos o privados), gestionando adecuadamente sus interdependencias en el beneficio del conjunto del territorio. No se han constituido en ningún caso.

## CONCLUSIONES

Han transcurrido once años desde la aprobación de la ya derogada LOTPP, tiempo suficiente para hacer una valoración de la eficacia de sus prescripciones en los planes implementados, así como del “grado de supervivencia” de sus previsiones en la vigente Ley 5/14.

El fracaso rotundo que supone la “no redacción” de PAT integrales —tampoco sectoriales; tan solo uno de los más de 30 previstos por la Ley 4/2004 y la ETCV se ha aprobado, el PAT forestal aprobado en 2013—, hace que solo dispongamos de la figura de las ATE para valorar el cumplimiento de los principios promulgados por la LOTPP y la ETCV. Sin embargo las ATE

quedan lejos de constituir una referencia ejemplar de la puesta en práctica de algunos principios elementales:

- Su localización no la determinan los criterios ambientales y territoriales observados en los emplazamientos propuestos por la ETCV, sino la viabilidad de la gestión urbanística condicionada por el control de la propiedad del suelo, lo que supone una clara ocasión perdida en la que insisten otras legislaciones autonómicas como la andaluza y, de forma más creativa, la de la Comunidad Foral de Navarra, u otras internacionales de entre las que cabe destacar la de Francia.
- La previsión de su gestión mancomunada o consorciada a través de entidades gestoras de planificación supralocal, dado su impacto supramunicipal, se ha obviado.
- La recomendación de la ETCV, sin perjuicio de lo prescrito en las normas vigentes respecto a participación pública —realizar tantas consultas públicas como sea necesario y pertinente para alcanzar una mayor legitimidad de los instrumentos de ordenación territorial—, ha sido del todo ignorada por resultar inaplicable en el procedimiento de tramitación de las ATE. Esta arranca con el respaldo político de la declaración del Consell —seleccionadas administrativamente sin publicidad ni participación social— y sometida a la necesidad de tener que ajustarse a unos plazos que “garanticen” la viabilidad de la iniciativa.

Respecto al “grado de supervivencia” de los novedosos principios promulgados y medidas propuestas por la Ley 4/2004 y la ETCV, también queda lejos su posibilidad de aplicación:

- Las tareas destinadas al Instituto de Estudios Territoriales y del Paisaje (previsto por la Ley) y al Comité Estratégico de Política Territorial de la Comunitat Valenciana encargado, entre otras cosas, de efectuar el seguimiento de la propia Estrategia — del cumplimiento de sus metas y propuestas, dictaminando acerca de la conveniencia de su modificación cada cuatro años (propuesta estratégica 10 del objetivo general 25 de la ETCV) — quedan aún pendientes, dado que ninguno de estos organismos ha llegado a funcionar de manera efectiva.
- Los mecanismos de cooperación territorial diseñados por la Ley 4/2004 para compensar las cargas y beneficios que se derivan de los planes de ordenación del territorio (Fondo de Equidad Territorial — que no se llegó a crearse —, cesiones de suelo protegido en reclasificaciones, cuotas de sostenibilidad) quedaron sin traslado al texto de la nueva Ley 5/14 vigente.
- Es difícil ponderar si el paradigma de la sostenibilidad (Forquet Almela, H., 2014) que proclamó la LOTPP es responsable en alguna medida del cambio de modelo de ocupación del territorio en muchos de los municipios de la Comunidad Valenciana (que han debido ajustar su crecimiento a los índices de ocupación de suelo calculados de acuerdo con las previsiones de la ETCV) y de la desaceleración de su actividad urbanística. Si este cambio obedece estrictamente a cuestiones coyunturales relacionadas con la crisis económica y financiera, es algo que un más largo periodo de tiempo se encargará de aclarar. Por el momento la urgencia de la recuperación económica justamente parece encaminada a facilitar los procesos de transformación territorial exigidos para el desarrollo de actividades capaces de generar riqueza. ¿A qué coste? Como se ha comprobado, no es oro todo lo que reluce... ni todo puede valer. El reto de un



mejor vínculo entre planificación y gestión, y de coordinación entre actuaciones y administraciones (gobernanza), siguen pendientes.

---

<sup>1</sup> Ley 10/2004, de 9 de diciembre, del Suelo No Urbanizable y la disposición adicional tercera de la Ley 4/1992, de 5 de junio, sobre Suelo no Urbanizable; la Ley 9/2006, de 5 de diciembre, Reguladora de los Campos de Golf y la Ley 1/2012, de Medidas Urgentes de Impulso a la Implantación de Actuaciones Territoriales Estratégicas, excepto el artículo 6, la disposición transitoria segunda y la disposición final primera (por coherencia con la disposición derogatoria única); Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística, aprobado por el Decreto 67/2006, de 19 de mayo, del Consell, y el Reglamento de Paisaje de la Comunitat Valenciana, aprobado por el Decreto 120/2006, de 11 de agosto, del Consell.

<sup>2</sup> Introducido en la LOTPP por la Ley 12/2009, de 23 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat.

<sup>3</sup> Objetivo 1: Mantener la diversidad y la vertebración del sistema de ciudades; Objetivo 2: Situar el área urbana de Valencia dentro del conjunto de las grandes metrópolis europeas; Objetivo 3: Convertir el área urbana de Alicante y Elx en el gran nodo de centralidad del sudeste peninsular; Objetivo 4: Desarrollar todo el potencial metropolitano del área urbana de Castellón; Objetivo 5: Mejorar las condiciones de vida del sistema rural; Objetivo 6: Gestionar de forma integrada y creativa el patrimonio ambiental; Objetivo 7: Ser el territorio europeo más eficiente en la gestión de los recursos hídricos; Objetivo 8: Reducir al mínimo posible los efectos de los riesgos naturales e inducidos; Objetivo 9: Recuperar el litoral como activo territorial; Objetivo 10: Impulsar el modelo turístico hacia pautas territoriales sostenibles; Objetivo 11: Proteger y valorizar el paisaje como activo cultural, económico e identitario; Objetivo 12: Aplicar de forma eficiente los instrumentos de equidad territorial; Objetivo 13: Gestionar de forma activa e integrada el patrimonio cultural; Objetivo 14: Preparar el territorio para su adaptación y lucha contra el cambio climático; Objetivo 15: Favorecer la puesta en valor de las nuevas potencialidades energéticas del territorio; Objetivo 16: Convertir a la Comunitat Valenciana en la principal plataforma logística del Mediterráneo; Objetivo 17: Crear un entorno territorial favorable para la innovación y las actividades creativas; Objetivo 18: Mejorar las conectividades externa e interna del territorio; Objetivo 19: Satisfacer las demandas de movilidad en el territorio de forma eficiente e integradora; Objetivo 20: Compatibilizar la implantación de infraestructuras con la protección de los valores del territorio; Objetivo 21: Mejorar la cohesión social en el conjunto del territorio; Objetivo 22: Utilizar la planificación territorial para garantizar el acceso a la vivienda; Objetivo 23: Definir unas pautas racionales y sostenibles de ocupación de suelo; Objetivo 24: Prever en cantidad suficiente y adecuada suelo para la actividad económica; Objetivo 25: Desarrollar fórmulas innovadoras de gobernanza territorial.

<sup>4</sup> Se ajustan a ámbitos territoriales muy similares a las áreas funcionales que aparecieron en una publicación de la Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes publicada en 2002 con el título "Hipótesis del modelo territorial de la Comunidad Valenciana" (Generalitat Val., 2002), precedente obvio a las áreas funcionales de la ETCV (Burriel, E., 2009).

<sup>5</sup> Fecha de publicación en el Diario Oficial de la Comunidad Valenciana.

<sup>6</sup> Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente de la Generalitat Valenciana.

<sup>7</sup> Capítulo VI: Los ámbitos estratégicos del territorio.

<sup>8</sup> Más del 95 % de las propuestas de ATE que se plantean no llegan a ser declaradas, sin que lleguen a trascender los motivos que justifican tan prematuro fracaso.

<sup>9</sup> El uso residencial en esta actuación vulnera la limitación establecida en la directriz 114 de la ETCV que establece *"En estas actuaciones la vivienda tiene que ser una excepción, si bien se pueden admitir como complemento o por razones de interés público. En cualquier caso debe quedar limitada a un 25 por ciento del total del techo edificable de la actuación"*.

## BIBLIOGRAFÍA

- Burriel, E. (2009): La planificación territorial en la Comunidad Valenciana. Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona, 2009b, vol. XIII, n. 306. Disponible en: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-306.htm>
- Domenech Gregori, V., Ruano de Oleza, M. (coord.) (2011): Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana. ISBN: 978-84-482-5585-5. GENERALITAT VALENCIANA. Disponible en: <http://www.cma.gva.es/web/indice.aspx?nodo=65587&idioma=C>
- Generalitat Valenciana (2002): Hipótesis sobre el Modelo Territorial de la Comunidad Valenciana. Conselleria de Obres Públiques, Urbanismo y Transporte.
- Forquet Almela, H. (2014): El nuevo modelo urbanístico de la Comunitat Valenciana: la LOTUP Práctica urbanística ISSN: 1579-4911, n° 131, págs. 80-90
- García Jiménez, MJ. (2015) Coordinación entre el planeamiento territorial y urbanístico. Aproximación al caso valenciano. ISBN: 978-84-370-9704-6.
- Madariaga López, I. (2014): "Experiencias de buen gobierno y de aportación a otro modelo de desarrollo en la Ordenación del Territorio en España. El ejemplo de Navarra". Presentación de la conferencia pronunciada en VII Congreso Internacional de OT 'Patrimonio y planificación territorial para otro desarrollo'. Madrid, 27-29 de noviembre de 2014.
- Muñoz Criado, A., Domenech Gregori, V. (2012): Guía de las Actuaciones Territoriales Estratégicas. Conselleria de Infraestructuras, Territorio y medio Ambiente. ISBN: 978-84-482-5769-9. Disponible en: [http://www.citma.gva.es/documents/20551069/91101391/120710\\_LEY\\_CASTELLANO+web/fc7c7a9c-b9a5-4627-8f74-cd7b4857426e;jsessionid=D631FEFC2D45E60BC6861DC81E53437B.node1?version=1.0](http://www.citma.gva.es/documents/20551069/91101391/120710_LEY_CASTELLANO+web/fc7c7a9c-b9a5-4627-8f74-cd7b4857426e;jsessionid=D631FEFC2D45E60BC6861DC81E53437B.node1?version=1.0)
- Rando Burgos, E. (2014): "Las "Áreas de Oportunidad" en la Planificación Territorial de Andalucía como ejemplo de vertebración y articulación territorial", ponencia presentada al VII Congreso Internacional de OT 'Patrimonio y planificación territorial para otro desarrollo'. Madrid, 27-29 de noviembre de 2014, 16 pp. Disponible en: <https://www.dropbox.com/s/irgn5qys4yzknun/TOMO%20IV.pdf?dl=0>

# A NOVA VIDA DO CENTRO DA CIDADE DO PORTO: METODOLOGIAS DE ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO

THE NEW LIFE OF PORTO CITY CENTER: METHODOLOGIES FOR  
MONITORING AND EVALUATION

Pedro Chamusca <sup>a</sup>  
José A. Rio Fernandes <sup>b</sup>

**RESUMO.** Os últimos anos são marcados por um reforço do reconhecimento das cidades enquanto motores do desenvolvimento territorial e pela promoção de diversas iniciativas de reabilitação e regeneração urbana. No Porto, este processo contribuiu para a emergência de uma "nova vida" do centro da cidade, contrariando a tendência de descompressão e desvitalização que ganhava força nas últimas décadas do século passado. Este artigo pretende apresentar e discutir um conjunto de metodologias de acompanhamento e avaliação desta "nova vida" do centro do Porto – aplicadas de forma regular desde 2011 – bem como os principais resultados que daí resultam na compreensão das dinâmicas territoriais e sociais recentes.

**Palavras-chave:** Avaliação; metodologias de monitorização; Porto.

**ABSTRACT.** The last decades are marked by an enhanced recognition of cities as motors of regional development, and by the promotion of several initiatives for urban rehabilitation and regeneration. At Porto, this process has contributed to the emergence of a "new life" of the city center, quite contrary to the trend of decompression and devitalization that were growing in the last decades of the 20<sup>th</sup> century. This paper seeks to present and discuss a set of methodologies for monitoring and evaluation of this "new life" in the Centre of Porto – applied on a regular basis from 2011 – as well as the main findings for the understanding of territorial and social dynamics.

**Keywords:** Evaluation; monitoring methodologies; Porto.

---

<sup>a</sup> CEGOT, Universidade do Porto | Via Panorâmica s/n, 4150-564 Porto, Portugal | pedrochamusca@hotmail.com

<sup>b</sup> CEGOT, Universidade do Porto | Via Panorâmica s/n, 4150-564 Porto, Portugal | jariofernandes@gmail.com

## INTRODUÇÃO

Durante muitas décadas, nas principais cidades europeias de pequena e média dimensão, assistimos à concentração de várias condições de centralidade – económica, simbólica e de acessibilidade designadamente – num mesmo espaço, configurando assim um único centro que estruturava um território mais alargado. No Porto encontramos uma situação idêntica associada “à praça”, com o espaço da Praça da Liberdade e depois da Avenida dos Aliados a concentrar o essencial das condições de acessibilidade. Esta situação começa apenas a ser disputada nas últimas décadas do século XX, com crescimento dos estabelecimentos de comércio e serviços na Boavista e uma procura crescente por pequenos centros comerciais (o primeiro abriu na Urbanização do Foco em 1973), espaços de concentração de lojas e cinemas abertos ao fim de semana (como o Brasília), hipermercados e grandes superfícies, com horários alargados e de fácil acesso automóvel.

No entanto, se o final do século nos apresentava sinais de descompressão e desvitalização do espaço central da cidade do Porto (Fernandes et al., 2013), ao longo dos últimos anos ganha força o reconhecimento das cidades enquanto motores do desenvolvimento territorial, e a necessidade de promover diferentes intervenções de qualificação e valorização. Assistimos, assim, a várias e importantes as intervenções urbanas no centro urbano do Porto, associadas a financiamento comunitário ou a oportunidades de intervenção, como a Capital Europeia da Cultura, o Metro do Porto ou o Euro 2004, em equipamentos, espaço público e acessibilidade, reforçando a atração e promovendo condições de centralidade.

Igualmente importante é a tendência acentuada de reforço do valor atribuído a questões associadas à diversificação da oferta e dos utilizadores da cidade, marcando uma rutura com os ritmos estandardizados e sincronizados que durante muito tempo caracterização a sociedade e os territórios. Com efeito, o urbanismo passou a atribuir atenção à promoção da “mistura” espacial e temporal, o que ajudou também a promover melhores condições para a abertura, modernização e adaptação de estabelecimentos, assim como o encerramento de outros (decadentes). No Porto é evidente a emergência de novos e diversos padrões de multitemporalidade e multiespacialidade, o diferente uso dos espaços (ao longo do dia, da semana e do ano) e a progressiva afirmação de uma cidade viva durante 24 horas (Fernandes et al., 2015). Estas alterações fizeram emergir uma “nova vida” para o centro da cidade do Porto (Fernandes e Chamusca, 2013), ancorada num Porto híbrido e complexo, com vários lugares, utilizadores, ritmos e tempos. Desde 2011, tem vindo a ser desenvolvido um trabalho de monitorização e acompanhamento regular das transformações no centro da cidade, que ajuda a compreender os desafios associados à compressão espaço-temporal da cidade e a emergência (ou pelo menos consolidação) de uma nova vida do centro da cidade. Para o efeito têm sido utilizadas diferentes metodologias – designadamente levantamento funcional, observação, contagens, registo vídeo e fotográfico, registo dos horários de funcionamento dos estabelecimentos e diferencial semântico – que se apresentam e discutem nos pontos seguintes.

## PARA UMA ANÁLISE E COMPREENSÃO DAS DINÂMICAS ESPACIAIS E TEMPORAIS

### ***Conhecer as atividades económicas existentes***

Considerando o papel que as atividades económicas têm na capacidade de atração dos territórios, optou-se por efetuar um levantamento funcional de todas as unidades de comércio e serviços. Além de um processo de consulta de arquivos e pesquisa histórica – que registou os estabelecimentos existentes por rua para diferentes períodos dos séculos XIX, XX e início do século XXI – o levantamento incidiu em duas escalas distintas: a) o centro da cidade, na envolvente da Avenida dos Aliados /Praça da Liberdade, onde o registo das atividades existentes se faz de seis em seis meses; b) um espaço mais alargado, designado “Baixa”, onde o levantamento é atualizado de dois em dois anos.

Através desta metodologia promove-se a identificação de todos os estabelecimentos e unidades em funcionamento, a classificação do seu tipo de atividade e a georreferenciação da sua localização exata. Globalmente, esta metodologia revela-se como essencial para a compreensão da cidade do Porto, com resultados em diferentes dimensões, a saber:

- A classificação das atividades permite identificar tendências de evolução dos diferentes setores de atividade económica, sendo evidente no Porto um forte crescimento do número de cafés e restaurantes, de unidades de alojamento e ainda de estabelecimentos “híbridos”, ou seja espaços que escapam às tradicionais classificações onde, por exemplo, podemos encontrar uma sapataria dentro de um café ou ainda um restaurante com uma galeria de arte no interior;
- A periodicidade do levantamento permite identificar e compreender as dinâmicas do tecido económico, marcado no Porto por grandes dinâmicas de transformação, uma vez que a análise semestral evidencia que há alterações em cerca de 25% dos estabelecimentos: que encerram, abrem, mudam de gerente ou simplesmente alteram a sua atividade para se adaptarem a novas exigências da procura;
- A georreferenciação da informação recolhida permite ainda identificar diferentes padrões territoriais: de concentração de um grande número de estabelecimentos (como acontece na Rua de Santa Catarina, por exemplo), de especialização do tipo de estabelecimentos (por exemplo de artigos pessoais no eixo Clérigos-31 de Janeiro ou do comércio não especializado nas ruas do Loureiro e de Trás) e ainda da espacialização da transformação.

### ***Inventariar os “tempos” da atividade económica***

O registo dos horários de funcionamento dos estabelecimentos foi outra das metodologias utilizadas, procurando promover uma compreensão do papel que o comércio desempenha na animação e utilização do espaço público. Após uma análise exploratória do quadro regulamentar em vigor (excessivamente generalista no país e à escala municipal, onde se tendem a reproduzir sem considerar as especificidades de cada local<sup>1</sup>) evidenciou-se a necessidade de conhecer ao pormenor os diferentes horários da cidade. O registo foi feito em articulação com o levantamento funcional, enriquecendo a base georreferenciada criada para a monitorização da cidade do Porto. Globalmente, o principal contributo desta tarefa está associada à identificação de diferentes contextos (temporais e espaciais) de utilização da cidade, em especial os que estão associados aos serviços coletivos e financeiros que aqui se concentram; a um conjunto de serviços e estabelecimentos orientados para os turistas; e ainda à geografia da noite do Porto.

## ***Compreender a apropriação e utilização do espaço público***

A informação levantada sobre as unidades de comércio e serviços, incluindo o seu horário de funcionamento, foi considerada, desde o início, como um elemento importante para a compreensão das dinâmicas de utilização diferenciada dos espaços no tempo. Nesta linha de ideias, assumiu-se como nuclear a necessidade de compreender as relações que eram estabelecidas pelos diferentes utilizadores da cidade (novos e velhos; residentes, turistas e estudantes; classes altas e desfavorecidas, ...). Adotaram-se para o efeito diferentes metodologias – registo em vídeo, registo fotográfico, contagens e observação designadamente –, ainda que aplicadas de forma integrada e complementar.

A primeira, como dissemos, diz respeito à produção de registos em vídeo. A partir do ponto mais alto da Avenida dos Aliados (na torre da Câmara Municipal) foi produzido um vídeo de 24 horas (em contínuo) do eixo Aliados-Liberdade. Este registo permitiu identificar, após tratamento com recurso a tecnologias informáticas diversas, padrões de utilização do espaço público, designadamente de movimentação no espaço, de formas de apropriação do espaço, de comportamentos e de ritmos e velocidades. A análise permite ainda efetuar tratamentos diferenciados para diferentes grupos de utilizadores da cidade, identificar um conjunto de “atividades da noite” (como a limpeza urbana e a gestão da publicidade em diferentes equipamentos) e obter informação sobre a circulação no espaço central.

A segunda está associada ao registo fotográfico de todas as unidades de espaço público (passeios e praças designadamente), em diferentes dias da semana (quinta-feira, sábado e domingo) e horas do dia (todas as horas, desde as 7h00m às 23h00m).

A partir das fotografias, produzidas em simultâneo para todo o espaço (com intervalo máximo de 5 minutos), calculou-se a densidade de pessoas (pessoas por 100 metros lineares) em cada unidade do espaço público e mapeou-se a informação, para comparação com os estabelecimentos de comércio e serviço existentes e abertos em cada um das horas. Este processo permite obter informação privilegiada sobre os espaços de maior concentração/fluxo de pessoas e estabelecer fatores de relação com a oferta comercial existente ou com os principais pontos de paragem das diferentes redes de transporte público.

Associado aos registos vídeo e fotográfico esteve uma metodologia de contagem – no terreno e a partir de vídeos e fotografia – de diferentes elementos estruturadores da cidade. Além da natureza instrumental de apoio ao cálculo da densidade de pessoas no espaço público, as contagens versaram também a análise do sistema de mobilidade, com registo (em diferentes horas) da entrada e saída de passageiros nos diferentes transportes coletivos existentes: comboio, metro, autocarros, táxis e transportes turísticos. Através deste exercício foi possível comprovar que a acessibilidade constitui uma importante condição de centralidade, com ligação fácil e rápida a diferentes pontos de uma cidade alargada e supramunicipal.

Por fim, a quarta metodologia utilizada está associada a tarefas de observação e registo de movimentos e comportamentos no local. Neste ponto, o objetivo residiu na validação e afinação dos dados obtidos através dos registos vídeo e fotográfico, introduzindo um maior detalhe na compreensão das formas diferenciadas de apropriação e utilização do espaço público em diferentes contextos temporais.

## **Compreender o contexto: acessibilidade, segurança e simbolismo**

A análise do contexto compreendeu a análise da acessibilidade, de questões associadas à segurança e de aspetos relacionados com o simbolismo do espaço central. No primeiro caso privilegiaram-se metodologias de observação e contagem no terreno, com recurso ao registo vídeo nos pontos de maior fluxo de passageiros. Em todos os locais de chegada e partida de pessoas efetuou-se a contagem do número total de passageiros que embarcavam ou chegavam ao local num período temporal de cinco minutos, registando o tipo de transporte utilizado e mapeando a localização exata. A realização desta tarefa, em diferentes horas do dia, permitiu compreender os modos de transporte privilegiados e sublinhou a ideia de um centro servido por excelentes condições de acessibilidade e de ligação aos principais núcleos populacionais e centros de interesse na envolvente.

As questões de segurança foram avaliadas através de um pequeno questionário dirigido – aplicado a comerciantes e forças de segurança presentes na área –, onde se solicitou aos inquiridos que marcassem num mapa os principais focos de insegurança ou criminalidade e a natureza dos delitos que estavam associados a cada espaço. Daqui resultou um mapa síntese de perceção da insegurança, com identificação dos principais pontos negros e com evidência de uma grande subjetividade do tema, já que as respostas dos dois grupos apresentaram grandes diferenças.

O tema do simbolismo foi tratado através da pesquisa e consulta de arquivos históricos, com registo de todos os eventos realizados no centro da cidade, classificação da sua natureza e análise das razões subjacentes à sua realização neste local. O resultado desta análise aponta para condições de centralidade simbólica muito significativas e constantes ao longo do tempo, com a sua eleição quase natural como palco para as manifestações, eventos e celebrações mais importantes.

## **A necessidade de dados complementares e o desenvolvimento de novas classificações**

A complexificação, fragmentação e aumento das desigualdades no centro da cidade do Porto – associada a um processo de compressão espacial e aceleração temporal (Giddens, 2006; Harvey, 1990), ou se preferirmos ao reforço da sua multitemporalidade e multiterritorialidade (Haesbaert, 2004; Kärrholm, 2011) – veio evidenciar a insuficiência das tipologias de classificação dos estabelecimentos de acordo com o tipo de bens em oferta ou a frequência de compra. Com efeito, do processo de observação resultava a perceção de um significativo aumento nos últimos anos dos estabelecimentos que podem ser considerados como neotradicionais ou gentrificados e, além disso, híbridos, ou seja, que conjugam mais do que uma atividade. Estes, com pessoas qualificadas e formas de decoração e produtos ou serviços não estandardizados, coexistem espacialmente com ofertas tradicionais.

A recolha e o acesso a este tipo de informação não se revelam, contudo, um processo fácil, dado que frequentemente os proprietários são relutantes à sua divulgação. A opção metodológica adotada centrou-se na aplicação de uma grelha de observação e registo baseada no método de diferencial semântico, desenvolvido a partir de 1957 por Charles Osgood (Heise, 2010). A utilização deste método – utilizado de forma pioneira na sociologia e antropologia para medição do significado – permite aumentar a relevância da classificação

(entendida como significado ou características dominantes) de cada um dos estabelecimentos, definindo uma ferramenta simples, mas de grande eficácia, para a recolha e tratamento de dados de difícil mensuração (Snider e Osgood, 1969) como vimos.

A aplicação deste modelo à Geografia manteve-se as escalas bipolares de adjetivos opostos e o leque de possibilidades de resposta intermédios (Osgood et al, 1967), como podemos ver no quadro 1. Para a sua operacionalização foram definidos 16 indicadores, organizados em 3 domínios de análise. Uma primeira dimensão avalia o espaço envolvente e o exterior do estabelecimento, considerando questões associadas à apresentação (montra), à limpeza, à segurança, ao ambiente e a uma avaliação global das características.

**Quadro 1.** Matriz de classificação dos estabelecimentos através da metodologia de diferencial semântico

Envolvente/Elementos exteriores		1	2	3	4	
Fraca apresentação (montra/reclame/toldo)						Excelente apresentação (montra/reclame/toldo)
Sujo (envolvente)						Limpo (envolvente)
Inseguro (envolvente)						Seguro (envolvente)
Desagradável (envolvente)						Agradável (envolvente)
Globalmente repulsiva (perceção da loja e do seu enquadramento)						Muito atraente (perceção da loja e do seu enquadramento)
Espaço interior/Funcionários		1	2	3	4	
Constrangedor (entrada rigorosa e má circulação do cliente)						Espaçoso e confortável (acesso fácil e boa capacidade de circulação)
Sujo						Limpo
Feio						Bonito
Repulsivo (perceção no interior)						Atrativo (perceção no interior)
Colaboradores antipáticos						Colaboradores simpáticos
Produtos/clientes		1	2	3	4	
Tradicional/especializado (só vende um tipo de produtos ou serviços)						Híbrido (vende vários tipos de produtos ou serviços)
Barato (produtos)						Caro (produtos)
Vulgar/estandardizado (produtos)						Qualidade/distinção (produtos)
Classe baixa (perfil cliente)						Classe alta (perfil cliente)
Jovens (perfil cliente)						Idosos (perfil cliente)
Residentes locais (perfil cliente)						Turistas (perfil cliente)

Num segundo plano, consideram-se questões associadas ao espaço interior e aos funcionários, designadamente a área de venda, a limpeza, a segurança, o ambiente e o perfil dos funcionários. Finalmente um terceiro domínio é dedicado ao tipo de produtos e consumidores. Avalia o tipo de produtos comercializados, bem como o seu preço e qualidade, e ainda as principais características dos consumidores, designadamente origem, idade e classe económica.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar de todas as alterações recentes nas cidades, no urbanismo, no planeamento e nas políticas do tempo, a gestão da diversidade temporal e espacial e a regulação dos vários conflitos que emergem ao longo do dia e da semana ou sazonalmente, continua a colocar-se como um grande desafio. Entre os desafios que neste domínio se colocam, sublinhamos os que dizem respeito a: a) modelo de governança, na promoção da articulação entre a sociedade



civil e os setores público e privado; b) competitividade, na valorização da inovação e diversidade econômica, espacial e temporal para a vitalidade; c) coesão social e territorial, na procura da melhor resposta à individualização dos tempos, ritmos e padrões de vida quotidianos, com integração dos espaços menos qualificados e das pessoas mais frágeis.

Neste contexto, a investigação científica – e em particular a que se processa no domínio da Geografia – tem um papel importante a desempenhar na reflexão e promoção de novas formas de governação do espaço, procurando reforçar a abertura das políticas e do ordenamento do território, a implicação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão, a coresponsabilização dos agentes e uma maior eficácia das estratégias de intervenção. Nesta linha de ideias, o aperfeiçoamento de metodologias de acompanhamento, monitorização e avaliação das dinâmicas temporais e espaciais dos territórios revela-se como um elemento central. Do trabalho realizado ao longo dos últimos anos resulta como nuclear a constatação da necessidade de aplicação de metodologias complementares e multidisciplinares (quadro 2).

**Quadro 2.** Relação entre as metodologias utilizadas e as dimensões de análise do território

	Recursos e atividades	Espaço público	Temporalidades	Acessibilidade/mobilidade	Utilizadores da cidade	Simbolismo	Segurança	Políticas públicas
Consulta de arquivos históricos	✓	✓				✓		✓
Levantamento funcional	✓		✓					✓
Levantamento dos horários	✓		✓					✓
Registo vídeo		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Registo fotográfico	✓	✓	✓		✓			✓
Inquérito					✓	✓		✓
Contagem		✓	✓	✓	✓			✓
Observação	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓
Diferencial semântico	✓	✓	✓		✓			✓

Com efeito, do cruzamento de metodologias e fontes da informação resulta um conhecimento rigoroso e preciso do território e das suas dinâmicas de transformação, designadamente no que diz respeito a:

- Recursos e atividades económicas instaladas no território, natureza da oferta, perfil dos clientes, dinâmicas de variação temporal e padrões territoriais;
- Formas de apropriação e utilização do espaço público, considerando experiências individualizadas padrões de ação coletiva;
- Temporalidades da cidade, ou seja diferentes manifestações e vivências do território ao longo do dia, da semana e do ano;
- Condições de acessibilidade e mobilidade, considerando diferentes modos de transporte e tipos de circulação;
- Diferentes grupos de utilizadores da cidade, considerando os seus padrões de apropriação do espaço e os conflitos que podem resultar de interesses distintos;

- Aspetos associados ao simbolismo e ao carácter afetivo do centro da cidade, designadamente, como palco privilegiado para manifestações de diferente natureza;
- Condições de segurança e espaços problemáticos.

A consideração e conhecimento destes elementos constitui uma importante ferramenta de apoio ao planeamento do território e ao desenvolvimento e aplicação de políticas públicas, permitindo que a tomada de decisão de baseie numa fonte de informação rica e diversificada. Permite igualmente uma monitorização e avaliação das opções mais recentes à luz do processo de transformação – no tempo e no espaço – dos territórios.

---

<sup>1</sup> Em Portugal não há cultura de regulação dos tempos da cidade (ou pelo menos de consideração do tempo como acontece noutros países), uma vez que o paradigma modernista e funcionalista é visto como único contraponto a uma crescente desregulação. As diretivas nacionais centram-se essencialmente na regulação do horário de abertura dos estabelecimentos (Decreto-Lei n.º 48/96, com ligeiras alterações posteriores) que depois são transpostas para planos municipais, com pressão desreguladora e que têm contraponto em algumas ações e movimentos de natureza relativamente informal, como os bancos de tempo (Santos, 2012) e iniciativas associadas aos conceitos de *slow-city*, *slow food*, *slow ageing* ou de cooperação espacial para o desenvolvimento onde o tempo tem alguma consideração (Fernandes e Chamusca, 2014).

## BIBLIOGRAFIA

- Fernandes, J. R.; Chamusca, P. & Fernandes, I. (2013). *Avenida dos Aliados e Baixa do Porto: usos e movimentos*. Porto Vivo, SRU. ISBN: 978-989-98335-4-8
- Fernandes, J. R. & Chamusca, P. (2013). Dinâmicas recentes e urbanismo na área central do Porto. Morte, resiliência, resiliência e elitização no centro histórico e na Baixa, in Fernandes, José Rio & Sposito, Maria Encarnação (org.) *A nova vida do velho centro nas cidades portuguesas e brasileiras*. FLUP/CEGOT, pp. 83-96
- Fernandes, J. R., & Chamusca P. (2014) O neotradicional, a elitização e a turistificação: o triunfo do neoliberalismo visto desde o centro da cidade do Porto. *Atas do XIV Colóquio Ibérico de Geografia "A Jangada de Pedra"* pp. 1466-1471
- Fernandes, J.; Chamusca, P.; Frago, Ll.; Gasnier, A.; Kärrholm, M.; Pujol, C. (2015). Time policies, urban policies and planning. (GOT), n.º 7 (junho).
- Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território, p. 129-157, dx.doi.org/10.17127/got/2015.7.006
- Giddens, Anthony (2006) *O Mundo na Era da Globalização*. Editorial Presença. Lisboa, 8ª edição
- Haesbaert, Rogerio (2004) *O mito da desterritorialização: do "fim dos territórios" à multiterritorialidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004. ISBN 8528610616
- Harvey, D. (1990) *The Condition of Postmodernity: An Enquiry into the Origins of Cultural Change*, Oxford, Blackwell, 378 p.
- Heise, D. R. (2010). *Surveying Cultures: Discovering Shared Conceptions and Sentiments*. Hoboken NJ: Wiley
- Kärrholm, M. (2012) *Retailising Space; Architecture, Retail and the territorialisation of Public Space*. Ashgate. Farnham.
- Osgood, C., Suci, G., Tannenbaum, P. (1967) *The measurement of meaning*, University of Illinois Press: Urbana, Chicago
- Santos, M. (2012): Começos e Sentidos do Banco de Tempo em Portugal, in *Encontro Internacional Comemorativo dos 10 Anos do Banco de Tempo em Portugal*, Lisboa, 22 de Junho de 2012.
- Snider, J. G., and Osgood, C. E. (1969) *Semantic Differential Technique: A Sourcebook*. Chicago: Aldine.

**BREVE HISTÓRIA DE UMA PESQUISA EM GEOGRAFIA E  
GÊNERO: AVANÇOS TÉCNICOS E RETROCESSOS SOCIAIS NA  
LAVOURA CANAVIEIRA PAULISTA – SÃO PAULO, BRASIL<sup>1</sup>**  
**BRIEF HISTORY OF A SEARCH IN GEOGRAPHY AND GENDER: PROGRESS AND  
SETBACKS TECHNICAL SOCIAL IN CROP SUGARCANE – SÃO PAULO - BRAZIL**

Rosa Ester Rossini <sup>a</sup>

**RESUMO.** As técnicas aplicadas à produção agrícola brasileira estão evoluindo em progressão geométrica no atual período técnico científico informacional. Apesar disso, permanecem pelo menos dois problemas no cultivo da cana para fabricação de açúcar e álcool. São eles: o da força de trabalho e o da poluição ambiental. Homens e mulheres não estão sendo preparados para acompanhar as rápidas mudanças. Como metodologia, em todas as etapas da pesquisa, foram utilizados questionários, entrevistas e histórias de vida realizadas principalmente no período da safra de cana. As mulheres foram sempre o alvo principal e todas as etapas foram realizadas em residências onde havia, pelo menos, uma mulher que exercia trabalho na agricultura canavieira. Os resultados até aqui demonstram que a expansão da mecanização no oeste paulista começa a incorporar mulheres como tratoristas e como estudantes nos cursos de preparação da força de trabalho para operar máquinas sofisticadas. Apesar disso, há muito o que se caminhar para atingir a sustentabilidade real e a superação das desigualdades sociais e de gênero, o que merece consideração maior da sociedade e do Estado.

**Palavras-Chave:** cana-de-açúcar; geografia e gênero; modernidade tecnológica na agricultura; macroárea de Ribeirão Preto.

**ABSTRACT.** The techniques applied to the Brazilian agricultural production are evolving at an exponential rate in the current informational scientific technical period. Nevertheless, remain at least two problems in the cultivation of sugarcane for the production of sugar and alcohol. They are: the workforce and environmental pollution. Men and women are not prepared to keep up with rapid changes. As a methodology, at all stages of the research, questionnaires were used, interviews and life stories mainly in the period of the cane crop. Women have always been the main target and all steps were carried out in homes where there was at least one woman who had a job in the sugarcane farming. The results so far show that the expansion of mechanization in western São Paulo begins to incorporate women as tractor drivers and how students in the workforce preparation courses to operate sophisticated machinery. Nevertheless, there is much to walk to achieve real sustainability and overcoming social and gender inequalities, which deserve further consideration by society and the State.

**Keywords:** sugar cane; geography and gender; modern technology in agriculture; Ribeirão Preto region.

---

<sup>a</sup> Universidade de São Paulo, rossini@usp.br

## INTRODUÇÃO

As dinâmicas deste setor constatadas principalmente a partir do fim dos anos 1970 revelam o que se pode considerar uma nova fase marcada pela criação de “espaços nacionais da economia internacional” (SANTOS & SILVEIRA, 2001).

Analisa-se, em especial, a força de trabalho das pessoas na atividade da cana, observando também aquelas que migram para as áreas produtoras da região de Ribeirão Preto a procura de trabalho, nem sempre encontrado. A pesquisa vem sendo desenvolvida baseada no pressuposto teórico de que objetos e ações formam um todo complementar, contraditório e indissociável: o espaço geográfico (SANTOS, 1996). Metodologicamente, no que diz respeito aos procedimentos e instrumentos adotados, prioriza-se as pesquisas de campo, a realização de entrevistas e questionários e a associação das abordagens quantitativa e qualitativa, já que ambas não são excludentes e se complementam, contribuindo para compreensão da realidade.

O estudo, iniciado em 1977, congregou até o presente cinco etapas de pesquisas de campo, sendo elas: 1977, 1985/86, 1995/96, 2003/06 e 2010/2013. Em tais fases, dentre as tarefas centrais estavam as entrevistas com pessoas de ambos os sexos pertencentes a famílias nas quais existia pelo menos uma mulher que empregava sua força de trabalho nas atividades ligadas à agricultura canavieira. Uma vez encontrados participantes iniciais condizentes com este perfil, pedia-se indicação de pessoas para serem novos participantes, os quais deviam adequar-se aos critérios já mencionados. Esta técnica, Bola de Neve, foi se repetindo até que se notasse pontos de saturação das informações obtidas.

As entrevistas seguiram um roteiro semiestruturado, o qual sofreu alterações ao longo destes 38 anos de pesquisa, para ser capaz de abarcar as novas realidades e questionamentos que foram surgindo. Manteve-se, porém, questões chave, cujas respostas uma vez examinadas permitem observar as condições de vida das famílias e seus principais desafios. Seguindo estes critérios, foram abarcadas um total de 228 famílias. A média é de 46 famílias pesquisadas em cada etapa, sendo respectivamente, 43, 38, 42, 57 e 48 famílias. Esse número não possui representatividade quantitativa, mas oferece rico material para ser analisado qualitativamente.

Salienta-se que a maior parte das pesquisas de campo se concentraram nas periferias das áreas urbanas de municípios da macro área de Ribeirão Preto. Esta seleção se deu em virtude da característica que se tornou mais expressiva a partir dos anos 1960 - qual seja, a residência urbana e a migração pendular em função do processo de intensificação do capital no campo. A residência na periferia da cidade, por ser mais econômica, foi a opção para boa parte desta população trabalhadora. (SAMPAIO, 2010; ROSSINI, 2012). Nestes 38 anos de pesquisa, as mudanças foram significativas: aumento do número de pessoas trabalhadoras na família; diminuição de residentes na casa; crescente procura de participação da mulher na força de trabalho no campo, até meados de 1990; maior escolarização; queda no número de filhos; e aumento de desemprego/desocupação de homens e mulheres após a década de 1990. O fato mais marcante a partir dos anos 2000 foi a diminuição dos postos de trabalho e a masculinização nos novos engajamentos, tendo os homens operando máquinas, embora já haja notícias de várias mulheres na área estudada realizando curso de operadoras de máquinas sofisticadas para os trabalhos agrícolas da cana.

No atual período técnico-científico e informacional a globalização vem se acelerando e trazendo consigo uma exclusão socioeconômica cuja tônica se caracteriza pelo desemprego/desocupação. As grandes corporações transnacionais incorporaram à sua lógica progressiva concentração do número de empresas e o contrato formal de trabalho é gerado em número cada vez menor. A terceirização e subcontratação de pessoas assumem proporções significativas. O número de pessoas desempregadas e subocupadas tem aumentado fortemente, acrescentando-se ainda que, para parte da classe trabalhadora, há ausência de direitos formais como férias, descanso semanal remunerado, previdência social, etc. A grande esperança para a saída desta situação talvez resida na convicção de que os obstáculos poderão ser transpostos através da solidariedade (SANTOS, 1999).

## **O SETOR SUCROALCOOLEIRO PAULISTA: UM PANORAMA DE ESPERANÇA E DESESPERANÇA**

O estado de São Paulo, na safra de 2013/2014, foi responsável por 56% da cana de açúcar produzida no Brasil, mantendo-se, deste modo, na liderança da produção nacional (UNICADATA, 2014). Entretanto, nas duas últimas décadas houve avanço do desenvolvimento técnico-científico, expansão dos cultivos e industrialização em todas as direções. Este processo é notável em áreas da região Centro Sul em especial no oeste paulista, Mato Grosso do Sul, Paraná, Mato Grosso, Goiás, Minas Gerais e Tocantins; manifesta-se também com a adição de novas plantas industriais altamente tecnificadas a paisagem e culmina em ganhos de produtividade e lucros ao setor sucroalcooleiro.

Apesar deste fato, o número de admissões com carteira assinada tem apresentado queda substancial, recuando mais de 11% em 2013, com relação ao ano anterior. Caso se considere o quinquênio de 2007-2011, houve redução de cerca de 100 mil cortadores de cana empregados formais, lembrando-se que a etapa do corte é a que mais demanda força de trabalho. Nos anos 90 empregava-se mais de 320.000 pessoas e em 2013/14 são 60.000 pessoas. Paralelamente, no mesmo período, a área de cana colhida mecanicamente foi incrementada, passando dos 42% para os 70%. Na safra 20/03/2014 o corte mecanizado foi de 84%. Evidencia-se, deste modo, a criação de desemprego estrutural no setor (FREITAS, OTANI & FREDO, 2014, BACCARIN, 2014).

A precarização do trabalho acompanha a formação do desemprego estrutural. Homens e mulheres são chamados para o trabalho do corte em que produtividade média é de 12 toneladas de cana cortada por dia. Não são raros os casos de a produtividade/dia ser 30 a 40 toneladas. É comum, hoje, o trabalho ser o de cortar a cana que a máquina não conseguiu cortar porque o terreno é pedregoso ou a declividade no eito é superior a 12 % ou ainda porque a cana estava tombada/caída. Nestes casos a produtividade por dia cai para 2, 4 ou 5 toneladas reduzindo, portanto, a renda do dia. O uso de isotônico é prática comum oferecida pelos empreiteiros às pessoas trabalhadoras para evitar câimbras (SAMPAIO, 2010; BECKER, 2014).

## **CONDIÇÕES DE VIDA DAS FAMÍLIAS TRABALHADORAS NA LAVOURA CANAVIEIRA DA MACROÁREA DE RIBEIRÃO PRETO (SP)**

Ressalte-se, uma vez mais, que a pesquisa de campo se voltou à família trabalhadora de baixa renda e com participação significativa de sua força de trabalho voltada à atividade canavieira na macroárea de Ribeirão Preto (SP).

A pesquisa faz referência apenas ao número de filhos na família, deixando de investigar o número de filhos tidos e mortos ou o número de abortos. Quanto ao número de filhos constatou-se que a queda foi de mais de 50% da primeira para a segunda fase da pesquisa. Em 1977, a média foi de 5,5 filhos por família pesquisada, simultaneamente houve maior representatividade das famílias com mais de 7 filhos. Em 1985/86 caiu para 2,6 a média de filhos por família, com concentração daquelas que tinham 2 filhos. A mesma característica repete-se na fase posterior, de 1995/96. Já em 2003/06 houve leve predomínio de famílias com 2 e 3 filhos e percentual relativamente elevado (7,2%) de famílias sem filhos. Em 2010/2013, prevaleceram as famílias com até 2 filhos e de 3 a 4 filhos somaram um total de 75% nestas duas faixas. As famílias que não tinham filhos representaram 15,8% dos inquiridos nesse mesmo período.

A mudança socioeconômica, cultural e geográfica se refletiu na pesquisa com a surpreendente diminuição do número de pessoas por família: 7,7 em 1977; 4,3 em 1985/86 e 1995/96; 3,7 no período 2003/06. Na última etapa, em 2010/2013, a presença de 2 famílias (ambas com 9 pessoas) formadas por muitos agregados (noras, sobrinhos, netos, etc) certamente colaborou para o resultado de uma média de 4,56 pessoas por família, o que não evidencia a tendência histórica.

Quanto à organização e a qualidade de vida da família, tem havido tendência, cada vez maior, de mulheres assumirem a chefia da casa. Em 1977, 11,6% das famílias tinham a mulher como responsável pela unidade familiar, a chamada autoridade parental. A situação em 1985/86 altera-se substancialmente com o aumento da responsabilidade da mulher na chefia da família, 23,7%. Em 2010/2013, os resultados são de que apenas 9% das famílias são chefiadas por mulheres o que corresponde a 18,75%. Novamente, vale ressaltar, correspondem ao momento desta pesquisa. A menor quantidade de famílias chefiadas por mulher na última etapa se deve, provavelmente, a uma concentração de entrevistas com famílias migrantes. Isto porque, em geral, quando a família completa migra, o faz chefiada pela pessoa responsável – homem ou mulher, ou ainda porque, quando apenas parte da família migra, geralmente a mulher e as crianças ficaram no lugar de origem, fato que as impede de ser abrangida pela pesquisa.

Na virada para o século XXI assiste-se à intensificação e consolidação das tendências migratórias que já vinham sendo observadas em décadas anteriores. Simultaneamente à dinâmica socioeconômica foi alimentada também pela intensificação das características da reestruturação produtiva, com intensa presença de capital internacional nas novas plantas das usinas sucroalcooleiras e os processos de fusões e aquisições (SAMPAIO, 2014).

Além das diferentes modalidades e dos novos rumos, escalas e arranjos familiares das migrações é necessário perceber que com as mudanças estabelecidas pela reestruturação produtiva ocorreram alterações na necessidade por força de trabalho (SASSEN, 2010; BAENINGER, 2013). Atualmente, as pessoas precisam dispor de novo preparo técnico, que mesmo com o acesso e a frequência à escola pública não conseguem conquistar. Deste modo,

são poucas as pessoas que logram se engajar como trabalhadores/as operadores/as de máquinas sofisticadas, cada vez mais comuns no campo brasileiro, particularmente, nas áreas de produção de cana-de-açúcar (FREITAS, 2013).

Com a expansão de culturas altamente tecnificadas – cana-de-açúcar e soja – as pessoas tendem a migrar definitivamente para outros espaços em que vislumbrem possibilidades de trabalho ou realizam migração temporária acompanhando as colheitas. A equipe do grupo de pesquisa de Geografia e Gênero foi ao Maranhão e Piauí para melhor compreender esta dinâmica. A necessidade de realização desta pesquisa de campo impôs-se a partir das entrevistas realizadas na macro-área de Ribeirão Preto, nas quais evidenciou-se quantidade significativa de migrantes que haviam trabalhado na safra de cana-de-açúcar em Serrana, Morro Agudo, dentre outros municípios e que tinham retomado para sua terra na entressafra.

Aliás, as idas e vindas para o trabalho na lavoura canavieira paulista tem produzido dinâmicas de circulação de ônibus entre municípios de origem, principalmente em estados do nordeste, e de destino, na região de Ribeirão Preto. Soma-se ainda as redes de recrutamento de trabalhadores que são formadas no processo, as quais incluem empreiteiros, trabalhadores e sindicatos, tanto na origem como no destino (CARAN, 2012, CASTELLS, 1999).

Quando são recrutados homens e mulheres para o trabalho por produtividade, não há discriminação em relação à remuneração, pois o rendimento diário depende da capacidade e habilidade de cada um. Em média, cortam-se de 10 a 12 toneladas de cana por dia. Algumas mulheres cortam menos, outras mais. É muito comum homens e mulheres serem roubados na avaliação da quantidade de cana cortada por parte do fiscal, denominado “líder de equipe agrícola”, responsável em passar o controle da quantidade de cana cortada ao final de cada dia de trabalho. Isso nem sempre acontece. Habitualmente recebem, no final da semana ou da quinzena, o salário sem terem recebido a “papeleta” do quantum cortado.

É muito difícil levantar informações quanto aos rendimentos das pessoas oriundos do trabalho: ou não informam, ou aumentam, ou diminuem o valor e, raramente, fornecem o solicitado corretamente. É uma inibição natural do ser humano e muito maior ainda daquele que sente que suas condições são efetivamente precárias. Assim mesmo, constatou-se que, apesar de não haver no discurso discriminação entre o trabalho das mulheres e dos homens, essas em geral recebem menos, quando contratadas por salário. Quando contratadas apenas por produtividade, o rendimento depende da capacidade individual.

Atentou-se para rendimento médio mensal em salário mínimo (SM) vigente à época de cada pesquisa e chegou-se ao seguinte resultado: em 1977, os homens recebiam 1,3 SM e as mulheres 0,85 SM; para 1985/86, a situação melhorou sensivelmente, mas isto não quer dizer que seja boa: 1,8 SM para os homens e 1,4 SM para as mulheres; em 1995/96, teve-se 2,3 SM para os homens e de 2,1 SM para as mulheres; e em 2003/2006, o salário médio pago foi de 1,7 SM para os homens e 1,3 SM para as mulheres. Em 2010/2013 constatou-se que o salário médio das mulheres era ainda de 1,3 SM em 2010/12, por uma falha técnica, não foram entrevistados homens. Em 2010/2013, 37 mulheres responderam a questão sobre a forma de pagamento do seu salário, destas, 64,9% recebiam quinzenalmente, 21,6% mensalmente 13,5% semanalmente.

Quando analisados os dados segundo faixas de rendimento mensal é que se percebe as diferenças de rendimento.

Devido à dificuldade de engajamento na força de trabalho ocorrida, sobretudo por conta da modernidade tecnológica, o salário médio, tanto para os homens quanto para as mulheres caiu consideravelmente visto o elevado número de pessoas que postulava postos de trabalho. É habitual trabalharem homens e mulheres apenas por meio período do dia cortando as canas que a máquina não conseguiu cortar devido a declividade do terreno, pedras no solo e canas tombadas. O salário mensal dos operadores de máquina é aproximadamente de 8 a 10 SM mensal.

A mulher, quando absorvida pelo mercado de trabalho rural ou urbano, tende a ser integrada em atividades que guardam “certas especificidades femininas”. Em primeiro lugar, sua entrada na força de trabalho era considerada como ajuda. Posteriormente, como sua atividade passou a ser considerada também por ela como trabalho, o conceito de divisão de tarefas por sexo ficou evidente.

As tarefas agrícolas básicas necessárias ao cultivo da cana são as seguintes: preparação do solo, plantio, tratos culturais e colheita.

Nas pesquisas realizadas em 1977, 1985/86, 1995/96 e 2003/2006, não foram encontradas mulheres com a função de empreiteiras, fiscais ou líderes de equipes agrícolas. Elas eram, além de trabalhadoras, donas de pensão e prostitutas. Desde 2009 já se tem notícias das mulheres operando máquinas. Na pesquisa em andamento já é possível encontrar mulheres operando máquinas colheitadeiras e algumas têm sido aceitas para frequentar cursos que as qualifiquem para esse tipo de atividade.

Na produção da cana-de-açúcar a jornada de trabalho é mais longa do que na cidade, sem contar a dependência do transporte para conduzir trabalhadores e trabalhadoras até o local de trabalho.

No caso específico da dupla jornada de trabalho, verifica-se que a mulher, após um longo dia de trabalho na cana, continua sem descanso, tendo que “enfrentar a casa”, isto é, as chamadas “atividades não-produtivas”: produção de valores de uso e prestação de serviços na unidade doméstica (POSTHUMA & LOMBARDI, 1997; SILVA, 2004; ELIAS & SAMPAIO, 2002).

Nos finais de semana, em geral, o homem vai se encontrar com os amigos, “bater uma bola” e/ou ficar no bar conversando e bebendo. Enquanto isso, a mulher trabalha: lava roupa, cozinha, costura, remenda, prega botão, cuida das crianças. Trabalho desempenhado por ela, com a rara colaboração da sogra, da mãe, da irmã, das cunhadas, dos companheiros, dos filhos, etc. Quando as filhas começam a crescer já recebem alguns encargos: inicialmente, cuidam dos irmãos menores e arrumam a cozinha; depois, dividem aos poucos os “encargos” da mãe até o momento em que saem para trabalhar na roça ou outro trabalho na cidade, ou migram, ou saem de casa para casar. Os meninos seguem a mesma história familiar: acompanham o pai no lazer; fazem pequenos encargos de compras para casa; aguardam a mãe ou irmã lhes trazer a comida, dar roupa para trocar, etc; precocemente, iniciam a atividade laboral (ROSSINI et al, 2006).

A queda recente na qualidade da alimentação é grande, embora maior número de pessoas esteja sendo obrigada a tentar a entrada na força de trabalho. A carne de frango é consumida com bastante frequência, pois o quilo dela equivale, praticamente, ao preço do quilo de batata, de arroz ou mesmo de um pé de alface.



Algumas usinas ou empresas de trabalhadores rurais estão fornecendo reforço alimentar: pela manhã, leite de soja bem doce para energizar a pessoa trabalhadora e pão e ao meio-dia, sopa, suco também muito doce, etc. Muitas empresas “oferecem” marmiteix. Há também o reforço com isotônico para evitar câibras. O enorme esforço físico para aumentar individualmente o número de toneladas de corte diário da cana tem provavelmente provocado a morte de muitos trabalhadores. Maria Aparecida Moraes Silva tem denunciado este fato. De 2004 até a safra de 2005 ocorreram treze mortes nos canaviais motivados por ataque cardíaco, muito provavelmente pelo excesso de trabalho (SILVA, 2004). Os exemplos se repetem de morte nos canaviais e quando isso ocorre “prontamente” a empresa recolhe a carteira para registro e posterior indenização, caso contrário, as multas seriam muito maiores. Caiu o número de famílias com máquina de costura e rádio a pilha. No primeiro caso, a disseminação do hábito de comprar roupa pronta deve ter contribuído bastante, e no segundo, a presença de “aparelhos de som” e a aquisição de televisão deve ter concorrido para a diminuição dos outros itens. Infelizmente não foi perguntado nada sobre estes novos equipamentos, mas nas entrevistas ficou clara esta nova dinâmica.

A televisão aparece em 1977 em 58% das residências, em 2003/06 em 88,8% e em 2010/13 em 100% das residências. Em 1977 apenas 20,9% possuíam geladeira, 88,8% em 2003/06 e 100% em 2010/13. Em 2003/06, 44,4% dos pesquisados já possuíam bicicleta. Na pesquisa de 2003/06 a presença de computador já é uma realidade de 17,7%, para 2010/13 os percentuais foram muito próximos: 18%. Esta equivalência é, provavelmente, devido à possibilidade, hoje, de acesso à internet pelo celular e ainda pelo número considerável e barato de lan houses. Os telefones celulares não apareciam em 2006, hoje estão presentes em 87,2% das residências. O desenvolvimento técnico-científico e o aumento da demanda possibilitaram a popularização de determinados bens, que possuem maior valor agregado (SANTOS, 1996).

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Em relação ao trabalho na agricultura, a pesquisa do Grupo de Estudos Geografia e Gênero constata que a mudança que tem se operado tem sido enorme. Homens e mulheres, lutando por sua sobrevivência, procuram manter o trabalho durante o ano todo, realidade que está se tornando cada vez mais rara devido à mecanização intensa na agricultura, havendo contínua perda de ocupação para ambos os sexos. A cada dia, assiste-se a possibilidade de engajamento na força de trabalho para as pessoas mais especializadas em máquinas sofisticadas como colheitadeiras, tratores, caminhões e treminhões. Dessa forma, intensificam-se as masculinidades na agricultura moderna: prioritariamente, apenas homens operam máquinas. Algumas mulheres estão conseguindo se profissionalizar como operadoras de máquinas sofisticadas (BINI, 2008; 2014).

Percebe-se também que as perspectivas para o futuro não são otimistas para os adultos, pois suas possibilidades de engajamento laboral são cada vez menores devido à sua baixa formação profissional. No entanto, os jovens pensam efetivamente em uma profissionalização que os integre no mercado de trabalho e o caminho parece ser o da educação formal, acompanhada da formação para o trabalho.

<sup>1</sup>A redação final contou com a participação/colaboração inestimável tanto de Aline Lima Santos e Elisa Pinheiro Freitas como, na revisão do texto, de José Fonseca Filho. No decurso destes 37 anos dezenas de estudantes/orientandos colaboraram nas pesquisas de campo.

## BIBLIOGRAFIA

- BACCARIN, J. G. (2014). Fim das queimadas e dos volantes nos canaviais do Centro-Sul do Brasil. São Paulo: 41º Encontro Nacional de Estudos Rucais e Urbanos.
- BAENINGER, R. (. (2013). Atlas temático: Observatório das migrações em São Paulo. Campinas: NEPO / UNICAMP.
- BECKER, O. S. (2014). O trabalhador na atividade canvieira do Norte Fluminense: uma categoria em transformação. In: J. A. BERNARDES, & C. A. SILVA, Modernização e território: entre o passado e o presente do Norte Fluminense. 1ªed (pp. p. 77-92). Rio de Janeiro: Lamparina.
- BERQUÓ, E. S. (1985). São Paulo e sua fecundidade: um estudo das variáveis intermediárias e dos diferenciais sócio-econômicos da fecundidade. Série São Paulo 80 (Vol. 1). São Paulo: SEADE.
- BINI, D. L. (2014). Da formação socioespacial à diferenciação dos circuitos espaciais agropecuários na região de Araçatuba (SP). Tese de Doutorado. São Paulo: DG/FFLCH/USP.
- BINI, D. L. (2008). Mudanças históricas e implicações sócio-espaciais na composição das atividades agropecuárias hegemônicas na região de Araçatuba (SP). Dissertação de Mestrado. São Paulo: DG/FFLCH/USP.
- CACCIAMALI, M. C. (2001). Informalidade, flexibilidade e desemprego - necessidade de regras e políticas públicas para o mercado de trabalho e o exercício da cidadania. GEOSP espaço e tempo, 10, 77-90.
- CARAN, V. C. (2012). Contexto de vida e trabalho de mulheres cortadoras de cana-de-açúcar. Tese de doutorado. São Paulo: Escola de Enfermagem de Ribeirão Preto/USP.
- CASTELLS, M. (1999). A sociedade em Rede. A era da informação (Vol. 1). São Paulo: Paz e Terra.
- DATASUS (2014). Informações de saúde: estatísticas vitais. Acesso em 19 de 12 de 2014, disponível em DATASUS: <http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=0205>
- ELIAS, Denise; SAMPAIO, José Levi Furtado. (2002). Modernização excludente. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha.
- ERENO, D. (2008). Aproveitamento total. Revista FAPESP (154), pp. 94-98.
- FREITAS, E. P. (2013). Território, poder e biocombustíveis: as ações do estado brasileiro no processo de regulação territorial para a produção de recursos energéticos alternativos. Tese de doutorado. São Paulo: DG/FFLCH/USP.
- FREITAS, S., OTANI, M., & FREDO, C. (2014). Desempenho do emprego formal na agropecuária paulista, 2013. São Paulo: Instituto de Economia Agrícola.
- HARVEY, D. (1992). A condição pós-moderna. São Paulo: Loyola.
- IBGE (2014). Brasil em Síntese. Acesso em 03 de 12 de 2014, disponível em IBGE: <http://brasilemsintese.ibge.gov.br/populacao/taxas-de-fecundidade-total>
- IBGE (s.d.). Projeção da população do Brasil e das Unidades da Federação. Acesso em 03 de 12 de 2014, disponível em IBGE: <http://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>
- IBGE (2014). Sistema nacional de informações de gênero (SNIG). Acesso em 19 de 12 de 2014, disponível em IBGE: <http://www.ibge.gov.br/apps/snig/v1/?loc=0&cat=>
- IETS (26 de 11 de 2014). Dados: tabulações sobre renda, desigualdade, pobreza, educação e mercado de trabalho da PNAD 2013. Acesso em 16 de 12 de 2014, disponível em IETS: <http://www.iets.org.br/dado/iets-disponibiliza-tabulacoes-sobre-renda-desigualdade-pobreza-educacao-e-mercado-de-trabalho-da-pnad-2013>
- IPEA (2010). PNAD 2009. Primeiras análises: investigando a chefia feminina da família. Comunicado IPEA nº65. Brasília: IPEA.
- KOKOL, A. F., & MISAILIDIS, M. L. (2013). Direito dos trabalhadores rurais num contexto de desenvolvimento sustentável. Revista de Estudos Avançados, 27 (77), pp. 161-179.
- MACHADO, M. I. (2013). A subordinação da força de trabalho dos assentados da reforma agrária federal ao agronegócio da cana de açúcar no território da microrregião de Vitória de Santo Antão - PE. Tese de doutorado. São Paulo: DG/FFLCH/USP.

- MONTEIRO, C. (1982). Contribuição para o estudo do significado da evolução do coeficiente de mortalidade infantil no município de São Paulo, SP (Brasil) nas três últimas décadas (1959-1979). *Revista de Saúde Pública* (16), 7-18.
- ONU (2012). *The future we want. Outcome of the Rio+20 United Nations Conference on Sustainable Development*. Rio de Janeiro, Brasil: ONU.
- PACCELLI, E., & BRAY, S. (2006). As transformações técnicas na agricultura canavieira: um estudo do setor canavieiro de Araras/SP. In: L. d. GERARDI, & P. F. CARVALHO, *Geografia: ações e reflexões* (pp. 203-215). Rio Claro: UNESP/IGCE: AGETEO.
- POSTHUMA, A., & LOMBARDI, M. (jan-mar de 1997). Mercado de Trabalho e exclusão social da força de trabalho feminina. *São Paulo em Perspectiva*, 11 (1), pp. 124-131.
- ROSSINI, R. (2012). Interligação do rural-urbano e desenvolvimento sustentável. In: V. GEHLEN, & P. LAINE, *Costurando com fios invisíveis: a fragmentação do território rural* (pp. 33-46). Recife: Editora Universitária UFPE.
- ROSSINI, R. (1999). Internacionalização e modernização: os anos 60 a 80. In: L. R. BRIOSCHI, & C. d. BACELLAR, *Na estrada do Anhanguera. Uma visão regional da história paulista* (pp. 203-240). São Paulo: Humanitas.
- ROSSINI, R. (2006). Mulheres e homens na força de trabalho na agricultura: o exemplo da macro-área de Ribeirão Preto (SP) 1977-2006. *Anais do Encontro Nacional da ABEP*. Caxambu: ABEP.
- ROSSINI, R., CALIÓ, S., JESUS, I., & SAIDEL, R. (2006). Ensino e educação com igualdade de gênero na infância e na adolescência. *Guia prático para educadores e educadoras*. São Paulo: NEMGE/USP.
- SAMPAIO, M. de A. P. (2015). 360° - O périplo do açúcar em direção à macrorregião canavieira do Centro-Sul do Brasil. *Tese de Doutorado*. São Paulo: DG/FFLCH/USP.
- SAMPAIO, M. de A. P. (2010). *Aceleração do tempo e encurtamento das distâncias. O histórico papel das técnicas no processo de interiorização e modernização da canavieira paulista: séculos XVI a XXI*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: DG/FFLCH/USP.
- SANTOS, M. (1996). *A natureza do espaço*. São Paulo: A natureza do espaço.
- SANTOS, M. (1999). *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Editora Record.
- SANTOS, M. (2002). RIBEIRO, Wagner Costa (org.). *O país distorcido: o Brasil, a globalização e a cidadania*. São Paulo: Publifolha.
- SANTOS, M., & SILVEIRA, M. (2001). *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. São Paulo: Editora Record.
- SASSEN, S. (2010). *Sociologia da globalização*. Porto Alegre: Editora Artmed.
- SEADE. (07 de 07 de 2014). *Perfil da mortalidade da população no Estado de São Paulo*. SP Demográfico.
- SEADE. (2014). *Perfil do Estado de São Paulo*. Acesso em 27 de 11 de 2014, disponível em SEADE: [produtos.seade.gov.br/produtos/perfil\\_estado/](http://produtos.seade.gov.br/produtos/perfil_estado/)
- SES/SP. (2010). *Atenção à gestante e à puérpera no SUS-SP: manual técnico do pré-natal e puerpério*. São Paulo: SES/SP.
- SILVA, M. M. (2004). *A luta pela terra: experiência e memória*. São Paulo: UNESP.
- SILVA, M. M. (2004). *Errantes no fim do século*. São Paulo: UNESP.
- SILVA, M. M., BUENO, J. D., & MELO, B. M. (2014). Quando a máquina desfila, os corpos silenciam: tecnologia e degradação do trabalho nos canaviais paulistas. *Contemporânea. Revista de Sociologia da UFSCar*, 4, pp. 85-116.
- THINLEY, J. Y. (2009). *Discurso do Exmo. Primeiro Ministro do Butão, Sr. Jigmi Thinley na abertura da 5ª Conferência Internacional sobre o FIB*. Foz de Iguçu, Brasil: 5ª Conferência Internacional sobre o FIB.
- THINLEY, J. Y. (2005). *What does gross national happiness (GNH) mean?* Halifax, Canadá.
- UNICADATA. (s.d.). *Histórico de Produção e Moagem*. Acesso em 24/11/2014, disponível em UNICADATA: <http://www.unicadata.com.br/historico-de-producao-e-moagem.php?idMn=32&tipoHistorico=4&acao=visualizar&idTabela=1610&safr=2013%2F2014&estado=SP>
- WAJNMAN, S. (2006). Mulheres na sociedade e no mercado de trabalho brasileiro: avanços e entraves. In: M. PORTO, *Olhares femininos, mulheres brasileiras*. (Vol. 4, pp. 77-108). Rio de Janeiro: X Brasil.
- WAJNMAN, S., & PERPÉTUO, I. H. (1997). A redução do emprego formal e a participação feminina no mercado de trabalho brasileiro. *Revista Nova Economia*, 7 (1), pp. 123-147.
- WONG, L. R. (jan-jun de 1985). Tendência recente da fecundidade no estado de São Paulo. *Revista brasileira de estudos de população*, 2 (2), pp. 75-103.

- YAZAKI, L. (2003). Fecundiade da mulher paulista abaixo do nível de reposição. *Estudos Avançados*, 17 ((49)), pp. 65-86.
- YAZAKI, L. M. (jan-jun de 2008). Análise da fecundidade no estado de São Paulo. *São Paulo em perspectiva*, 22 (1), pp. 48-65.

## Gestão de informação territorial

### Gestión de la información territorial

---

Se expusieron seis trabajos de las siguientes universidades: Universidad Autónoma del Estado de México, Universidad de Lisboa, Universidad de Zaragoza, Universidad Federal de Pelotas, Brasil y Universidad do Porto, Portugal.

En este eje se abordaron los temas de Ordenación territorial, salud, geomarketing, transporte y estudios de geomarketing con empresas privadas.

Los temas abordados fueron en las temáticas de la gestión de información territorial, observatorios geográficos; monitoreo y evaluación de políticas, el papel de las herramientas de soporte a los sistemas espaciales de apoyo para la toma de decisiones; modelación de espacios interiores; la importancia de las geotecnologías en el análisis del comportamiento; geosimulaciones de la dinámica urbana del paisaje, las herramientas cartográficas para las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana; y propuesta de una metodología de evaluación de políticas de políticas públicas del patrimonio cultural arquitectónico.

Se analizaron los temas desde diferentes enfoques: metodologías, procesos, aplicaciones, generación de indicadores, modelación, etc., Las escalas presentadas también fueron diversas: desde el individuo para el caso del geomarketing, pasando por las escalas a nivel urbano (centros comerciales, centro histórico), barrios, escala metropolitana, hasta la nacional. La utilización de la Geoestadística y las matemáticas en el análisis espacial.

Algunos conceptos presentados son: análisis espacial, visualización, escala de análisis multiescalar, la importancia de la participación social o virtual en la alimentación de los SIG, evaluación de políticas públicas, mecanismos nuevos de la participación social en la ordenación del territorio, importancia del geomarketing, interoperabilidad, la selección de variables, generación de variables espaciales desde el punto de vista de las estrategias y políticas de cada contexto, así como nuevos indicadores.

La discusión versó sobre la interoperabilidad versus confidencialidad de la información, así como la confidencialidad y ética en el tratamiento de la información, considerar aspectos más

críticos y sensibles de la población. Por lo que es importante conocer los objetivos y las fuentes de información de cada proyecto. Cuando la información es de fuentes oficiales principalmente gubernamentales se puede pensar en interoperabilidad, y cuando las fuentes de información son de empresas privadas, no se puede pensar en interoperabilidad. En algunos casos se trata de información privada que no se puede utilizar por cuestiones de seguridad.

Se abordó el tratamiento de la información, en el que es importante seleccionar la información más significativa, o información medular y no trabajar con toda la información.

Se discutió sobre el mantenimiento de un SIG, porque es importante diseñar e implementar un SIG, pero también lo es el mantenimiento, se preguntó que en estos casos como puede solventarse este problema, dado que en la mayoría de los casos es una etapa costosa. Al respecto se contestó que es importante la inclusión de estudiantes y becarios para la alimentación y actualización de las bases de datos. Se concluyó que una línea de acción es trabajar para crear una demanda, que se muestre la utilidad de mantener un SIG, la utilización de software libre, etc., así como de la vigencia de soportes, por ejemplo big data; siendo uno de los soportes más estables los documentos en PDF. De igual manera se comentó sobre la creatividad y la imaginación como bases para el análisis espacial.

También se concluyó la inclusión de procesos participativos a través de las geotecnologías y buscar nuevos mecanismos para la vinculación de los diversos sectores en la ordenación territorial: sector académico, gobierno, población y el sector privado.

**Dra. Marcela Virginia Santana Juárez**

Universidad Autónoma del Estado de México  
Coordinadora del eje temático

# MONITORIZAÇÃO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS – O PAPEL DAS FERRAMENTAS DE SUPORTE AOS SISTEMAS ESPACIAIS DE APOIO À DECISÃO APLICADA AO CASO PORTUGUÊS

## MONITORING AND EVALUATION OF POLICIES – THE ROLE OF SUPPORT TOOLS FOR SPATIAL DECISION SUPPORT SYSTEM APPLIED TO PORTUGUESE CASE

Eduarda Marques da Costa <sup>a</sup>

Nuno Marques da Costa <sup>b</sup>

Patrícia Abrantes <sup>c</sup>

Ana Louro <sup>d</sup>

**RESUMO.** Um conhecimento actualizado do território é fundamental para um processo de decisão mais sustentado, maximizando a análise e avaliação das políticas numa perspectiva multi-escalar. Apresentam-se, aqui, exemplos de ferramentas que podem ser aplicadas ao caso português e que podem ser incluídas num Sistema Espacial de Apoio à Decisão (SEAD), cuja função é proporcionar condições para monitorizar e avaliar a implementação das políticas. Assim, o SEAD proposto considera três conjuntos de ferramentas: a) Plataformas de consulta avançada de duas bases de dados: uma primeira com os principais documentos de política nacional e regional de ordenamento e desenvolvimento regional e uma segunda com informação estatística de suporte ao diagnóstico; b) um WebSIG, enquanto plataforma transversal, para representação e visualização da informação geográfica, bem como, dos resultados da componente de modelação; c) Ferramentas de Modelação que deram lugar a exercícios exemplificativos de estudos a desenvolver em qualquer SEAD como instrumento de apoio à tomada de decisão.

**Palavras-chave:** SEAD; Avaliação de Políticas; Monitorização; Apoio ao processo de decisão.

**ABSTRACT.** An actual knowledge of the territory is fundamental to a more sustained decision-making process, maximizing the analysis and evaluation of policies in a multiscalar perspective. Some examples of tools applied to the Portuguese case will be presented to include in a Spatial Decision Support System (SDSS), to monitor and evaluate policies. Thus, three sets of tools will be presented: a) Advanced Query platforms based on two databases: one with the major national and regional Policy documents and other with statistical information consultation; b) a WEBGIS, as a transversal platform for visual and geographical representation of data and modeling; c) Geographic modeling methods, visualized in exercises used as examples to support decision making, using techniques.

**Keywords:** SDSS; Evaluation of Policies; Monitoring; Support to Decision-making Process.

---

<sup>a</sup> Professora Associada, CEG-UL/IGOT-UL, Universidade de Lisboa, eduarda.costa@campus.ul.pt

<sup>b</sup> Professor Auxiliar, CEG-UL/IGOT-UL, Universidade de Lisboa, nunocosta@campus.ul.pt

<sup>c</sup> Investigadora Auxiliar, CEG-UL/IGOT-UL, Universidade de Lisboa, patricia.abrantes@campus.ul.pt

<sup>d</sup> Bolseira de Investigação, CEG-UL/IGOT-UL, Universidade de Lisboa, analouro@campus.ul.pt

## **INTRODUÇÃO**

Os processos cada vez mais dinâmicos e complexos observados no território são uma das principais motivações para a necessidade de um conhecimento mais profundo, associado ao seu registo e avaliação. Por outro lado, nas economias de mercado, as entidades públicas que implementam os planos tendem a adoptar cada vez mais critérios de eficácia e eficiência, procurando minimizar investimentos e aumentando a pressão sobre o processo de decisão (Laurian, L., Crawford, J.; et al, 2010). Esta necessidade de “bem decidir” tem vindo a ser potenciada com a melhoria das tecnologias de informação e dos métodos de análise, a par do aumento considerável de informação disponível. Neste sentido, importa destacar algumas metodologias e técnicas de análise, que suportam ou complementam as diferentes fases do planeamento urbano e regional e que constituem importantes instrumentos de apoio à decisão, monitorização e avaliação dos planos e programas elaborados, nas quais se incluem as várias análises multicritério e análises de redes, destacando-se as Redes Complexas e Redes Neurais para exploração e simulação de cenários.

A importância destas ferramentas é particularmente relevante em contextos de crise económica. Nesta situação, as condicionantes exógenas reflectem-se negativamente na evolução do território e nas dificuldades financeiras de operacionalização dos objectivos, medidas e priorização das acções e investimentos a tomar no quadro dos vários instrumentos de gestão e desenvolvimento territorial.

No contexto dos trabalhos desenvolvidos no projecto SPOTIA-Orientações de política territorial sustentável e avaliação de impactes – contributos para o caso português<sup>1</sup>, projeto com um foco metodológico que se centrou na análise da coerência e relevância das políticas territoriais portuguesas, entre 2007-2013, atendendo às diferentes escalas (regional e nacional), e considerando os vários instrumentos orientadores, desenvolveu-se um Sistema Espacial de Apoio à Decisão (SEAD) a apresentar neste artigo.

Este, apresenta três partes, precedidas desta introdução: a primeira, prende-se com as noções gerais de Sistemas Espaciais de Apoio à Decisão e a sua associação ao planeamento e desenvolvimento territorial, identificando não só a sua utilidade ao longo das várias fases de planeamento, mas também as suas limitações; a segunda parte corresponde à apresentação das diversas ferramentas elaboradas no decurso do Projecto SPOTIA. A terceira e última parte, corresponde à apresentação das reflexões finais.

## **AS FUNÇÕES DO SEAD NO PLANEAMENTO E DESENVOLVIMENTO DO TERRITÓRIO**

Os Sistemas de Apoio à Decisão (SAD) surgem no final da década de 1960, e é a partir destes que, em finais dos anos de 1980, surgem os Sistemas Espaciais de Apoio à Decisão (SEAD). Os SEAD surgem como resposta às limitações dos sistemas de gestão de informação, nomeadamente na resolução de problemas complexos onde se registam conflitos entre sectores e opções, bem como dificuldade de interacção entre os decisores e os processos de solução (Budié, 1994).

Um SEAD tem 3 componentes base: uma base de dados; ferramentas de análise de informação e de estabelecimento de modelos, nomeadamente os que permitem a elaboração de cenários; e um visualizador WEBSIG que integra as componentes anteriores (Magagnin, R.; Rodrigues, D.; Ramos, R.; Silva, A., 2005).



Assim, um SEAD consiste num sistema de informação interactivo, desenhado para utilizadores que pretendem maximizar a eficiência das suas decisões. A construção destes sistemas resulta da combinação entre um sistema de informação geográfica com as várias possibilidades de desenvolvimento de análise espacial e de aplicação de modelos.

O que distingue um SEAD de um SIG tradicional, é a forma como a utilização das técnicas se encontra associada à identificação dos problemas que é feita numa lógica de complexidade e interactividade. Falamos de situações em que os problemas a resolver têm uma natureza multidimensional, sendo que para cada dimensão poderia ser definida uma solução, mas o que se pretende é uma solução comum e única. Por outro lado, os conflitos de agentes intervenientes devem ser geridos em termos de decisão participada.

Os SEAD conjugam a gestão, análise e modelação de dados, passíveis de ser acedidos por um interface, através da gestão e análise de dados espacializados, resolução iterativa de problemas, avaliação de cenários e predição, e visualização dos dados através de mapas, gráficos, tabelas ou relatórios (Sugumaran e DeGroot, 2011).

Por outro lado, para além dos decisores políticos, surge um maior interesse da sociedade, das instituições privadas ou Organizações Não Governamentais para participar activamente no processo de planeamento e desenvolvimento do território tornando-se fundamental que esta seja uma participação mais informada por parte de todos os agentes e as novas tecnologias potenciam uma maior divulgação do conhecimento necessário ao planeamento (ex. WEBSIG), facilitando a “discussão dos planos, a recolha de informação sobre a comunidade local e o apoio à tomada de decisão” (Yeh, 2008).

Neste sentido, um SEAD interage de forma diferenciada, consoante as actividades a desenvolver por uma entidade (Figura 1). Enquanto para as actividades de “Administração Geral” ou de “Controlo do Desenvolvimento”, um SEAD pode reforçar a gestão de dados, a sua visualização e análise espacial, já para actividades de “Planeamento”, o SEAD pode potenciar as funções de predição e prescrição, através de modelação geográfica.

A ligação dos SEAD com as várias fases do processo de planeamento é evidente. A fase inicial de “desenho” do programa é uma fase crucial, onde a partir do correcto diagnóstico dos pontos fortes e fracos e da consideração do que são as suas oportunidades e ameaças, se definem objectivos globais e específicos para o território, concretizados em metas a atingir num determinado horizonte temporal e o enquadramento financeiro necessário. Esta fase de desenho do programa exige uma avaliação das opções (avaliação ex-ante) e suscita a necessidade de construir um bom sistema de informação que permita, não só a representação territorial de um conjunto de indicadores, mas também desenvolver um conjunto de métodos de análise de “custo-benefício” ou de exercícios de cenarização.

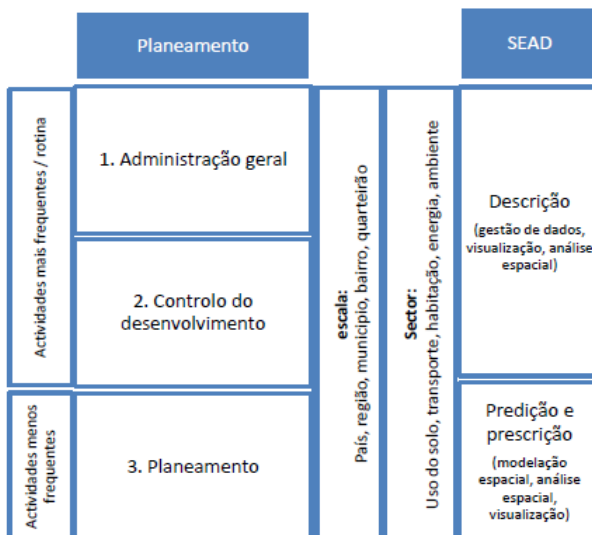


Figura 1. Relação entre as Funções do Planeamento (Yeh, 2008) e as funções do SEAD  
 Fonte: Sugumaran and DeGroot, 2011

Outra fase do planeamento em que o SEAD pode ser útil é na fase de implementação do programa, onde se podem desenvolver processos de monitorização e/ou de avaliação intercalar, permitindo avaliar a sua implementação. Nesta fase, a existência de um SEAD permite não só acompanhar a evolução de um conjunto de indicadores considerados chave para o processo de monitorização, como permite efectuar análises de concretização de objectivos intermédios, o que possibilita aferir do grau de eficácia do programa. A terceira fase corresponde à avaliação que podemos desenvolver no final do plano ou do programa e que designamos de ex-post. Aqui, claramente, procura-se medir a eficácia do programa, mas também ir mais além, através da medição dos possíveis efeitos de médio e longo prazo das acções executada ou em curso. A existência de um SEAD, permite a concretização destas tarefas, fornecendo informação fundamental para suportar a decisão de programas futuros (Marques da Costa, 2011).

O Quadro I sintetiza a perspectiva de articulação entre o ciclo de planeamento e a utilidade do SEAD. Da fase 1 à fase 6, a fase de desenho dos programas e onde se desenvolve um processo de avaliação ex-ante é fundamental considerar os exercícios de modelação que poderão dar resposta a problemas “complexos”, multidimensionais, apresentando várias soluções alternativas e passíveis de minorar conflitos e maximizar benefícios.

Na fase 7, de implementação que inclui processo de monitorização e/ou avaliação intercalar de objectivos e na fase 8, corresponde à avaliação ex-post das iniciativas e que são fundamentais para a identificação dos melhores desempenhos e sua replicação em programas futuros.

**Quadro I. Funções de Planeamento Urbano e a utilidade dos SIG**

<i>Fases de Planeamento</i>	<i>Tecnologias SIG e a sua importância no Planeamento</i>
1. Definição do Problema	<b>SIG – Bases de Dados e Modelos</b> Definição de áreas de intervenção e dos problemas a resolver
2. Recolha de Dados	<b>SIG – Bases de Dados e Modelos</b> Poupança de tempo na recolha e gestão da informação, fontes de informação espacial
3. Análise de Dados	<b>SIG – Bases de Dados e Modelos</b> Armazenamento, manipulação e análise de dados Função cartográfica e análise da situação passada e actual; Identificação de áreas de conflitos através da sobreposição de dados;
4. Modelação e Projecções	<b>SIG – Bases de Dados e Modelos</b> Projecções de futuro (ex. população, localização de actividades) Estimativa de impactes de possíveis tendências Modelação de cenários para formulação de diferentes opções de planeamento
5. Desenvolvimento de Opções de Planeamento	<b>SIG – Bases de Dados e Modelos</b> Optimização de modelos espaciais com SIG – maximização ou minimização de algumas funções; Simulação de diferentes cenários, integração de autómatos celulares, modelos de localização identificam localizações óptimas para equipamentos públicos, análises multi-critério reforçam a escolha de diferentes opções de planeamento de acordo com os critérios definidos;
6. Selecção das Opções de Planeamento	<b>SIG – Bases de Dados e Modelos</b> Maioritariamente um processo político, onde os planeadores são responsáveis pelos <i>inputs</i> técnicos que reforçam uma tomada de decisão mais informada e sustentada;
7. Implementação de Planos e Programas	<b>SIG – Bases de Dados e Modelos</b> Apoio à Avaliação de Impacte Ambiental, Divulgação de informação para acesso aos técnicos, decisores e comunidade;
8. Avaliação, Monitorização e Feedback dos Planos e Programas	<b>SIG - Remote Sensing – Bases de Dados e Modelos</b> Monitorização e avaliação das dinâmicas (ex. uso do solo, emprego); verificação da coerência entre as dinâmicas verificadas e as orientações de planeamento; Apoio a ajustamentos dos planos e programas em decurso.

Fonte: Adaptado de Yeh (2008) in Marques da Costa, E., Marques da Costa, N. Abrantes, P., Louro, A (2013)

Neste sentido, identificam-se benefícios e constrangimentos na utilização dos SEAD no processo de planeamento (Budié, 1994; Kohsaka, 2001; Yeh, 2008). Como benefícios, em particular em instituições públicas, destacam-se:

- Aumento da produtividade do trabalho – maior produção de informação, existência de maior volume de informação, maior eficiência na produção e actualização de cartografia, desenvolvimento de sistemas de monitorização contínuos, aumento da partilha de dados entre técnicos, políticos e público em geral;
- Maior qualidade do processo de tomada de decisão, através da conjugação de diversos tipos de informação e assistência técnica, bem como suporte à participação pública;
- Melhor capacidade organizacional, nomeadamente através de da integração e acesso à informação, quer entre instituições, quer internamente, potenciando uma maior eficiência dos serviços.

Por outro lado, alguns constrangimentos são destacados pelos mesmos autores:

- Necessidade de disponibilidade de: recursos humanos (técnicos especializados para a construção e manutenção dos SIG); recursos financeiros (custos com recursos humanos, equipamentos, e com a aquisição de informação); e temporais, ou seja, tempo;
- Limitações ao nível da disponibilidade de dados actualizados e adaptados à escala territorial necessária e às ferramentas SIG.

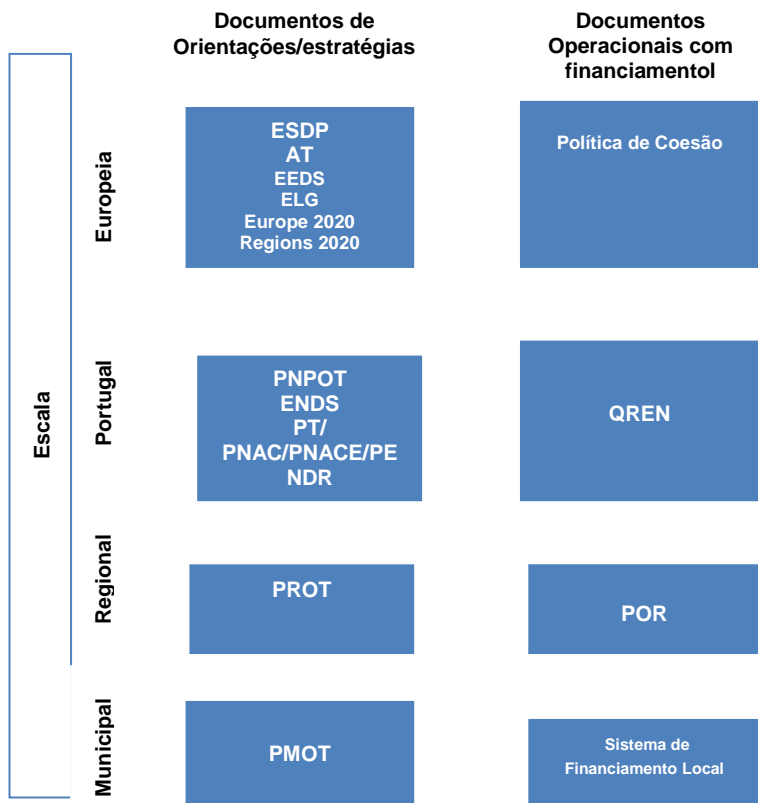
Importa ainda sublinhar a crescente importância que os SEAD têm assumido na gestão de processos participativos de planeamento, quer na fase de desenho e elaboração, em que permitem dar a conhecer as opções assumidas, quer na fase final de avaliação, que permitem envolver no quadro final essa componente.

## **FERRAMENTAS DE SUPORTE AO SEAD – EXPERIÊNCIAS DO PROJECTO SPOTIA**

O Projecto SPOTIA apresentava como um dos principais objectivos a avaliação da coerência e relevância das Políticas, dos Programas e Planos Portugueses, centrada em três tipos de documentos:

- nas estratégias nacionais patentes no Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território - PNPOT e na Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável - ENDS como instrumentos orientadores;
- nas estratégias regionais, nomeadamente nos Programas Regionais de Ordenamento do Territórios (PROT);
- e nos programas operacionais regionais de Portugal Continental, de acordo com o esquema dos instrumentos a várias escalas e diferentes tipologias identificadas por Marques da Costa (2011, 2013).

Neste sentido, um dos objectivos do Projecto de investigação consistia na construção de várias ferramentas com potencial para integrar um SEAD para suporte à tomada de decisão relativamente a problemas territoriais. Tal como referido, elaboraram-se três conjuntos de ferramentas a analisar de seguida.



<p>Escala Europeia:</p> <p>EDEC – Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (European Spatial Development Perspective, 1999)</p> <p>AT – Agenda Territorial (Territorial Agenda, 2007)</p> <p>Europe 2020</p> <p>Regions 2020</p> <p>ELG – Estratégia de Lisboa e Gotemburgo</p> <p>EEDS - Estratégia Europeia de Desenvolvimento Sustentável</p>	<p>Escala Nacional:</p> <p>PT - Plano Tecnológico – Portugal a Inovar</p> <p>PNPOT - Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território</p> <p>ENDS – Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável</p> <p>PNAC - Programa Nacional para as Alterações Climáticas</p> <p>PNACE - Programa Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego, 2005/ 2008)</p> <p>PENDR - Plano Estratégico Nacional de Desenvolvimento Rural (2009)</p> <p>QREN – Quadro de Referência Estratégico Nacional</p>
<p>Escala Regional:</p> <p>POR – Programa Operacional Regional</p> <p>PROT – Plano Regional de Ordenamento do Território</p>	<p>Escala Local:</p> <p>PMOT – Planos Municipais de Ordenamento do Território</p>

**Figura 2.** Enquadramento para as políticas e programas às várias escalas que actuam em Portugal no domínio do Ordenamento e Desenvolvimento Territorial

Fonte: Traduzido de Marques da Costa, 2013, pp. 50

## PLATAFORMAS DE CONSULTA INTELIGENTE DA BASE DE DADOS SPOTIA: DOCUMENTOS DE PLANEAMENTO E INFORMAÇÃO ESTATÍSTICA

As Plataformas de consulta da base de dados SPOTIA, são compostas por:

- a) uma base de dados não espacial construída a partir dos principais documentos de orientação de planeamento e desenvolvimento, para consulta inteligente das componentes de diagnóstico, sistemas de objectivos, prioridades e acções dos planos e programas, e respectivo sistema de indicadores;
- b) uma base de dados espacial, com representação de informação estatística, permitindo a caracterização e diagnóstico do território e a identificação dos seus problemas;
- c) esta base de dados espacial, contém ainda informação relativa ao grau de execução dos programas do Quadro de Referência Estratégico Nacional-QREN 2007-2013. Assim, incluem-se aqui os programas temáticos/sectoriais e os programas de intervenção regional (um para cada região NUT II, incluindo as Ilhas).

Enquanto b) e c) correspondem a bases de dados espaciais clássicas, contendo informação estatística de diagnóstico bem como de execução dos programas à escala concelhia, a a) é uma inovação pois centra-se na construção de uma base de dados não espacial. Relativamente a a), pretendia-se encontrar uma ferramenta que permitisse, não só a consulta dos instrumentos de gestão territorial às escalas nacional e regional, de forma sintética, mas também que permitisse verificar o grau de articulação/sobreposição de objectivos entre estes, verificando assim qual a coerência existente no sistema de instrumentos de planeamento. Assim, foi criada uma ferramenta que permite a consulta de informação relativa aos planos e programas em termos dos seus objectivos, eixos estratégicos, medidas, acções, bem como, a consulta de forma sistemática dos diagnósticos e de um sistema de indicadores, associado a cada um dos planos e programas. De forma a tornar a pesquisa mais eficiente, toda a informação foi codificada (sistema de codificação SPOTIA) por grandes temáticas (ex. "Economia e Empresas", "Inclusão/Exclusão Social", "Energia") e depois por grandes domínios específicos. Foram então desenvolvidas plataformas de consulta para cada programa ou plano, associadas aos diferentes conteúdos dos instrumentos e interesse para diferentes fases do planeamento e para vários agentes:

- consulta relativa aos problemas e diagnósticos identificados nos vários instrumentos. Os vários instrumentos apresentam, como base prévia ao seu plano de acção, um diagnóstico do território e, por vezes, de vários temas. Através desta plataforma é possível identificar os problemas ou potencialidades dos territórios no momento da elaboração dos planos ou programas. Torna-se assim possível consultar esta informação de acordo com o "instrumento", pela "categoria da informação" (problema, força, fraqueza, potencialidade, ameaça) e pelo "sistema de codificação SPOTIA";
- consulta relativa aos objectivos e medidas; às acções; e aos indicadores dos instrumentos. Pretende-se apoiar os vários agentes nas diferentes fases do processo de planeamento. A consulta dá-se através de filtros de pesquisa, nomeadamente a identificação dos "Instrumentos" e do seu cariz (territorial/sectorial, orientador/programático, nacional/regional), e do "sistema de codificação SPOTIA". Esta, possibilita que as entidades consultem os documentos que enquadrem a sua acção, por exemplo: as entidades regionais podem aceder aos documentos nacionais por temática ou palavra-chave, e as entidades municipais podem consultar as orientações dos instrumentos regionais e nacionais, potenciando uma maior coerência entre as políticas. É possível também que as várias entidades – câmaras municipais, entidades regionais, sector empresarial, sector social, entre outros, identifiquem

em que acções ou medidas são considerados promotores ou participantes. Por outro lado, é possível analisar a coerência entre os vários instrumentos por pesquisa temática ou até comparar a existência de uma mesma situação-problema entre regiões.

Esta organização tem uma grande capacidade de síntese e consulta da informação, de forma organizada e comparável, de grande utilidade para todos os agentes e para as várias fases de planeamento.

Contudo, implica constante actualização e sistematização da nova informação. Por exemplo, os instrumentos de desenvolvimento associados ao QREN 2007-2013 já se encontram obsoletos, após a divulgação do novo conjunto de programas operacionais para 2014-2020. O seu histórico é relevante para uma futura avaliação dos resultados e impactes provocados mas a actualização é fundamental para o acompanhamento da política. É sabido que a diversidade de instrumentos, de organização e linguagem, torna morosa e complexa esta tarefa de compatibilização de todos os instrumentos e de actualização do SEAD.

## **WEBSIG SPOTIA: UMA COMO FERRAMENTA TRANSVERSAL DE APOIO AO DIAGNÓSTICO E MONITORIZAÇÃO**

Os WEBSIG referem-se a ferramentas SIG que utilizam a Internet como meio de acesso à análise, processamento e disseminação da informação geográfica (Peng, 1999; Peng e Beimborn, 1998; Plewe, 1997 em Dias, 2010). O fácil acesso e o interface interactivo torna o WEBSIG uma óptima ferramenta para visualização de informação e apoio à participação pública através da Internet. A maior potencialidade é a de não necessitar de instalação de programas ou de conhecimento especializado de SIG por parte do utilizador, permitindo um alargado acesso pela comunidade em geral. Por outro lado, a necessidade de actualização constante dos WEBSIG é fundamental para que a informação não se torne obsoleta.

O WEBSIG do projecto SPOTIA, sendo uma plataforma de interface, permitiu a visualização quer da cartografia temática de apoio ao diagnóstico, quer a representação das tendências resultantes dos exercícios de modelação geográfica e de criação de cenários. O WEBSIG SPOTIA pretendeu apresentar informação relativa aos pilares das políticas territoriais nacionais, mas de utilidade local/municipal, de acordo com a informação disponível, sempre que possível, em distintos momentos temporais para que fosse possível a análise da evolução das componentes em análise. As componentes disponíveis para a composição do WEBSIG SPOTIA são informação relativa:

- População e povoamento;
- Uso do Solo – cartografia das classes *Corine Land Cover* - Nível 3 para 1990, 2000 e 2006. Um exemplo de análise realizada é apresentado na Figura 3 onde se observa a evolução da classe “Corpos de Água” na Área do Empreendimento de Fins Múltiplos de Alqueva (EFMA) (área em torno de uma importante barragem nacional) entre 1990 e 2006. Nas últimas décadas, e devido ao desenvolvimento do Projecto Alqueva, a área coberta por corpos de água aumentou consideravelmente, sendo este o resultado directo dos investimentos infra-estruturais no território;
- Emprego – cartografia da distribuição por Classificação de Actividade Económica do Pessoal ao Serviço e Estabelecimentos para 2005 e 2011 à escala municipal;
- Rede de escolas – cartografia da localização dos estabelecimentos de ensino pelos vários níveis de ensino para 2005, 2010 a 2013;

- Rede de estabelecimentos de saúde - cartografia da localização dos estabelecimentos hospitalares e estabelecimentos de saúde locais e dos serviços prestados para 2009 e 2013.



**Figura 3.** WEBSIG – Uso do solo na Área EFMA. Classe CLC “Corpos de Água”  
Fonte: CLC 1990, CLC 2006. Tratamento: Projecto SPOTIA

## **SIG E MODELAÇÃO GEOGRÁFICA PARA APOIO AO PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO**

A modelação geográfica encontra-se relacionada com a função de predição e prescrição de um SEAD, permitindo ainda a elaboração de cenários. Estas técnicas podem suportar as funções de monitorização e avaliação no processo de planeamento. Esta ferramenta necessita de conhecimentos mais aprofundados, tanto da informação, como dos métodos aplicados.

Dada a sua especificidade, foram realizados vários exercícios ao longo do Projecto SPOTIA cobrindo diferentes temáticas. Entre os métodos experimentados destacam-se a Análise de Redes de Transportes e as Redes Complexas, as Redes Neurais, a combinação das Redes Neurais e a Análise Multicritério e Autómatos Celulares. Salientam-se, assim dois exemplos elaborados em contexto dos trabalhos SPOTIA.

A Figura 4.1. representa a cartografia com recurso à Análise de Redes das distâncias-tempo dos residentes na região Alentejo aos Hospitais, como ferramenta de suporte ao diagnóstico, monitorização e avaliação dos critérios de localização dos equipamentos, neste caso, de saúde. Foi possível identificar as áreas de maior e menor acessibilidade aos equipamentos hospitalares e, adicionalmente, a diferenciação atendendo à estrutura etária da população.

A Figura 4.2. apresenta um exercício de modelação relativamente à evolução da Superfície Agrícola Utilizada (SAU) no território abrangido pelo Empreendimento de Fins Múltiplos do Alqueva, (EFMA) projecto de irrigação decorrente da construção da Barragem do Alqueva. Com base na Superfície Agrícola Útil (SAL) ocupada em 1989, 1999 e 2009, bem como a evolução verificada entre 1989 e 1999 e entre 1999 e 2009, realizaram-se exercícios de previsão da evolução da SAU entre 2009 e 2019. Dos resultados foi possível verificar os efeitos do Projecto Alqueva e, baseado na modelação, os efeitos previsíveis num horizonte de dez anos, e que se traduzirá no aumento da Superfície Agrícola Utilizada, e numa mudança nas culturas de sequeiro para regadio.



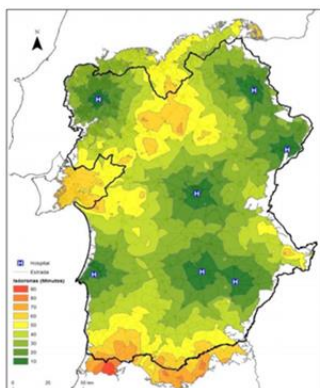


Figura 4.1

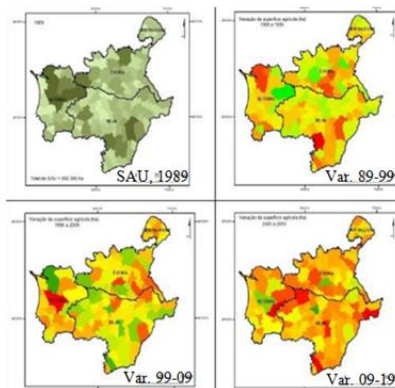


Figura 4.2

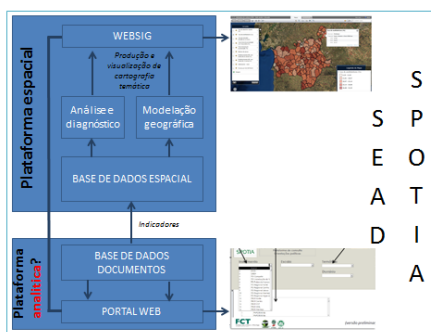
**Figura 4.1.** Análise das distâncias-tempo aos Hospitais, 2013. Caso da região Alentejo.

**Figura 4.2.** Evolução da Superfície Agrícola Utilizada (SAU), 1989-1999, 1990-2009. Previsão da variação 2009-2019

Fonte: Lopes e Afonso (2013) e Rodrigo e Rosa (2013)

## REFLEXÕES FINAIS

A tarefa de promover um Sistema Espacial de Apoio à Decisão está fortemente relacionada com a procura de um sistema de planeamento nacional mais coerente, eficaz e eficiente cujas decisões minimizem os conflitos e permitam maximizar a conciliação de interesses.



**Figura 5.** Síntese da Estrutura do SEAD SPOTIA

Tendo os objectivos do Projecto SPOTIA como premissa, foi testado um conjunto de ferramentas que consolidam o SEAD no contexto português, para apoio às instituições públicas, no sentido de verificar da coerência da sua intervenção e, simultaneamente, a possibilidade de recorrer a simulações de evolução territorial, de acordo com diferentes cenários e modelos de interacção entre agentes.

O esquema presente na figura 5 sintetiza a estrutura do SEAD apresentado, destacando-se a inclusão da Plataforma Analítica como inovação do sistema. A plataforma analítica

corresponde à inclusão no sistema de monitorização e de avaliação, dos instrumentos de planeamento explicitados na organização apresentada na figura 2. Este trás uma nova abordagem, pois permite relacionar as múltiplas políticas, territoriais e sectoriais, nacionais e regionais, contribuindo para a promoção de regiões mais sustentáveis, competitivas e reforçando a coesão social e territorial.

---

<sup>1</sup> Projecto SPOTIA – Orientações de política territorial sustentável e avaliação de impactes – contributos para o caso português (PTDC/CS-GEO/105452/2008, Coord. Eduarda Marques da Costa, CEG-UL). Financiado pela Fundação para Ciência e Tecnologia – 2009-2013.

## BIBLIOGRAFIA

- Budié, Z. (1994). Effectiveness of Geographic Information Systems in Local Planning. *Journal of the American Planning Association*. 60(2), 244-263. doi: 10.1080/01944369408975579.
- Densham, P. (1991). "Spatial Decision Support Systems." Pages 403-412 in *Geographical Information Systems: Principles and Applications*, Volume 1. Maguire, D.J., M.F. Goodchild and D.W. Rhind (eds.). Longman, UK
- Dias, F. (2010). *Uma aplicação webgis para a participação pública no âmbito do Projecto MARGOV*. Tese de Mestrado, Universidade de Lisboa.
- Kohsaka, H. (2001). Applications of GIS to urban planning and management: Problems facing Japanese local governments. *GeoJournal*, 52, 271–280. doi: 10.1023/A:1014228426254.
- Laurian, L., Crawford, J., et al (2010). Evaluating the outcomes of plans: theory, practice and methodology, *Environment and Planning B: Planning and Design* 2010, volume 37, pages 740 - 757
- Lopes, D., Afonso, S. (2013) Cobertura da População pelo Serviço Nacional de Saúde na NUTS II – Alentejo. Trabalho de Seminário em Cartografia e SIGO, IGOT-Universidade de Lisboa
- Magagnin, R.; Rodrigues, D.; Ramos, R.; Silva, A. (2005). A Spatial Decision Support System for Participative, CUPUM05 – Computers in Urban Planning and Urban Management, ed. Batty et al. Planning, Centre for Advanced Spatial Analysis, UCL,
- Marques da Costa, E. (2011). Monitoring and evaluation of policies – methodological contribution based on the Portuguese case study. In: Farinós Dasi, J., *De la Evaluación Ambiental Estratégica a la Evaluación de Impacto Territorial: Reflexiones acerca de la tarea de evaluación* (pp. 309-330), València: Universitat València.
- Marques da Costa, E., Marques da Costa, N. Abrantes, P., Louro, A (2013) - "ICT Tools to enhance the utility of a Spatial Decision Support System- Methodological Essays", In AESOP / ACSP Joint Congress 2013 - Planning for Resilient Cities and Regions, 15 a 19 de Julho, Dublin. ([https://www.researchgate.net/publication/264166281\\_ICT\\_Tools\\_to\\_enhance\\_the\\_utility\\_of\\_a\\_Spatial\\_Decision\\_Support\\_System\\_Methodological\\_essays](https://www.researchgate.net/publication/264166281_ICT_Tools_to_enhance_the_utility_of_a_Spatial_Decision_Support_System_Methodological_essays))
- Marques da Costa, E.(2013), Portugal, CaDEC – Reports on national situations: Collection of project partners and experts reports, ed. RIATE-ESPON Programme, 89 pp, Portugal:pp. 49-58 ([http://cadec.ums-riate.fr/module\\_fichier/afficher\\_fichier.php?id\\_fichier=451](http://cadec.ums-riate.fr/module_fichier/afficher_fichier.php?id_fichier=451))
- Peng, Z-R. (1999). An assessment framework for the development of Internet GIS. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 26, 117 - 132.
- Peng, Z-R., Beimborn, E. (1998). Internet GIS applications in transportation. *TR News* March/April (195) 22-26.
- Plewe, B. (1997). GIS Online: Information Retrieval, Mapping, and the Internet. Santa Fe: OnWorld Press.
- Rodrigo, C., Rosa, R. (2013) Aplicação de Redes Neuronais na Previsão da evolução da SAL, Projecto em Sistemas Complexos, Mestrado de SIG, IGOT-Universidade de Lisboa.
- Silva, F. Nisha (2000). Challenges in Designing Spatial Decision Support Systems for Evacuation Planning, Working Paper 105, Department of Management Studies, University of Aberdeen, Scotland, UK.
- Sugumarán, R., DeGroot, J. (2011). *Spatial Decision Support Systems, Principles and Practices* (pp. 508). NY: Taylor & Francis Group.
- Yeh, G. (2008). *GIS as a Planning Support System for the Planning of Harmonious Cities* (UN-HABITAT Lecture Award Series No. 3).

# EL IMPACTO DEL INFORMACIÓN TERRITORIAL EN LA GESTIÓN MUNICIPAL. CASO ZONA METROPOLITANA TOLUCA, MÉXICO

THE IMPACT OF TERRITORIAL INFORMATION IN MUNICIPAL MANAGEMENT.  
THE CASE OF METROPOLITAN AREA OF TOLUCA, MEXICO

Elsa Mireya Rosales Estrada <sup>a</sup>  
Marcela Virginia Santana Juárez <sup>b</sup>  
Luis Ricardo Manzano Solís <sup>c</sup>  
Rebeca Angélica Serrano Barquín <sup>d</sup>

**RESUMEN.** El objetivo del presente estudio es conocer la gestión de las autoridades en términos de: bienestar social, salud, estilos de vida, ambientales y de gestión del agua de cada municipio que permita desarrollar una investigación innovadora y pionera de la gestión municipal en búsqueda de una mejor calidad de vida de la población dentro de un contexto de ordenamiento del territorio. La metodología se desarrolla a partir del método analítico de tipo cualitativo, seguido del diseño y aplicación de un instrumento de medición (encuesta) a los presidentes municipales de la ZMT, así como del análisis e interpretación de los datos obtenidos. Una vez analizada la información se importó a plataforma ARC-GIS donde se hizo una unión con la tabla de información de los SHP'S (Datos Vectoriales) se categorizó de acuerdo al rango ya establecido lo que permitió la realización de gráficas y mapas que representan las respuestas obtenidas por municipio de la ZMT. Como principales resultados es de resaltar que los municipios de la ZMT están sumamente preocupados e interesados en convertir el municipio que gobiernan a un municipio ordenado y saludable; manifiestan así mismo contar con la iniciativa de la ciudadanía para tal efecto así como los sectores de gobierno competentes e instituciones tanto públicas como privadas tomando en cuenta también la participación, coordinación y apoyo entre los mismos municipios.

**Palabras clave:** Ordenación del Territorio; Gestión Municipal; Plan de Desarrollo Municipal.

**ABSTRACT.** The aim of this study is to determine the management of the authorities in terms of: social welfare, health, lifestyle, environmental and water management that allows each municipality to develop an innovative and pioneering research of municipal management in finding a better quality of life of the population in the context of land use planning. The methodology was developed from the qualitative analytical method followed by the design and application of a measuring instrument (survey) to the mayors of the ZMT, and the analysis and interpretation of data. After analyzing the information to ARC-GIS platform where he became a union with the table information SHP'S (Data Vector) it was categorized according to the level it was imported already established which allowed the realization of graphs and maps to the responses obtained by the ZMT municipality. The main results is that the municipalities of the ZMT are very concerned and interested in converting the municipality governing the orderly and healthy municipality, they say to have citizenship initiative to that effect as well as relevant sectors of government and public and private institutions taking into account the participation, coordination and support among the same municipalities.

**Keywords:** spatial planning; Municipal Management; Municipal Development Plan.

---

<sup>a</sup> Doctora en Derecho de la Empresa, Profesora investigadora de la Facultad de Geografía, Universidad Autónoma del Estado de México, México. emre2000@hotmail.com

<sup>b</sup> Doctora en Geografía, Profesora investigadora de la Facultad de Geografía, Universidad Autónoma del Estado de México, México. mvsantana7@hotmail.com

<sup>c</sup> Maestro en Recursos Hídricos, Profesor investigador de la Facultad de Geografía, Universidad Autónoma del Estado de México. luismrs@gmail.com

<sup>d</sup> Maestra en Estudios Turísticos, Profesora investigadora de la Facultad de Geografía, Universidad Autónoma del Estado de México. rebecaserrano09@gmail.com

## **INTRODUCCIÓN**

La información territorial hoy en día es fundamental para todos los países dentro del proceso de globalización en el cual deben estar atentos a la dimensión territorial, con el propósito de fomentar el crecimiento y eficacia de la actuación de las propias autoridades en beneficio de la población que gobiernan. De acuerdo a González (et. al. 2007) la información es un aspecto primordial para que los procesos de gestión ambiental y las acciones necesarias para avanzar hacia el desarrollo sostenible se puedan realizar de manera eficiente, tanto en el ámbito nacional como en las regiones. Lo que hace resaltar la importancia de la información territorial, desde su generación, desarrollo, consulta y actualización, que permita tener los elementos necesarios por los interesados pero principalmente para los tomadores de decisiones, ya que entre más información, veraz y oportuna mayores elementos se tendrán para decidir en forma más asertiva, todo ello en beneficio de la población gobernada.

Laudon y Laudon (2004), define a los sistemas de información como un conjunto de componentes interrelacionados que recolectan, (o recuperan), procesan almacenan y distribuyen información para apoyar la toma de decisiones y el control de la organización. Los sistemas de información territorial así mismo, pueden apoyar a las autoridades de los diferentes niveles de gobierno del sector público a analizar los problemas, a visualizar asuntos complejos y crear nuevas alternativas de acción.

En la actualidad los Sistemas de Información Geográfica (SIG) se han constituido en una de las herramientas de trabajo para investigadores, analistas y planificadores, etc., en todas sus actividades que tienen como insumo el manejo de la información (Bases de Datos) relacionada con diversos niveles de agregación espacial o territorial, lo cual está creando la necesidad de que estos usuarios de información espacial conozcan acerca de esta tecnología.

Un SIG integra las operaciones fundamentales de las bases de datos, tales como las consultas y análisis estadísticos, con los beneficios de visualización y análisis geográfico propios de los mapas, definiendo la topología o relaciones espaciales entre los elementos representados (Molina, 2005). Los SIG se han desarrollado paralelos a las técnicas aplicadas al cartografiado y análisis espacial (Peña, 2006). Estos sistemas han sido demandados por diferentes áreas del conocimiento que tienen coincidencias con sus bases, así se pueden considerar a la: Topografía, cartografía, geografía, ingeniería civil, planificación urbana y rural, edafología, etc. y ultimamente se han incorporado las redes informáticas. En 1987, Berry referido en (Peña, 2006) definió un Sistema de Información Geográfica como “un sistema informático diseñado para el manejo, análisis y cartografía de información espacial”.

Podemos decir que los Sistemas de Información Geográfica (SIG) son una nueva tecnología que permite gestionar y analizar la información en forma espacial, y surge como resultado de la necesidad de disponer rápidamente de información para resolver problemas y contestar preguntas de modo inmediato (Peña, 2006).

## **ZONA METROPOLITANA DE TOLUCA**

La zona metropolitana de Toluca, es la agrupación de los municipios en torno a la aglomeración urbana de la ciudad de Toluca, capital del Estado de México, con otras poblaciones de municipios adyacentes, ya sea por conurbación física o interacción de grandes

flujos de población, es la zona metropolitana más cercana a la del Valle de México, con 60 kilómetros de distancia entre ambas.

Es principalmente un centro industrial y financiero, en su interior se encuentran zonas con un alto IDH (Índice de Desarrollo Humano) y con un nivel de vida, prosperidad y riqueza de los más altos del país, con una media comparable a la de naciones de la Unión Europea como Alemania y Países Bajos, un ejemplo es el municipio de Metepec que ocupa el 1er lugar de IDH en el Estado de México y se encuentra entre los primeros 10 de todo el país sin embargo la desigualdad sigue siendo un problema grande, como en el resto de México. De acuerdo con INEGI, SEDESOL Y CONAPO en 2012, los municipios que conforman el área metropolitana se muestran en la siguiente tabla con información de población, tasa de crecimiento anual, superficie, densidad de población e índice de desarrollo humano. Las actividades económicas más importantes de la ZMT son la industria automotriz y textil. También se obtienen rentas considerables en materia de turismo. Antiguamente la actividad más relevante era la agricultura pero, debido al crecimiento de la ciudad de México y a la gran cantidad de población urbana, esta actividad ha sido desplazada por el sector manufacturero. La pesca, en cambio, es una actividad con poco peso, pues el estado no tiene costas. (SEDESOL, 2010).

**Tabla I.** Municipios de la Zona Metropolitana de Toluca.

MUNICIPIO	POBLACIÓN N 1990	POBLACIÓN 2000	POBLACIÓN 2010	TASA DE CRECIMIENT O MEDIA ANUAL (%)		SUPERFICI E (KM2)	DENSIDAD DE POBLACIÓN (HAB/HA)	IDH
				1990 - 2000	2000 - 2010			
<b>Almoloya de Juárez</b>	84,147	110,591	147,653	2.8	2.8	480.2	45.4	0.7154
<b>Calimaya</b>	24,906	35,196	47,033	3.5	2.8	103.0	57.9	0.7991
<b>Chapultepec</b>	3,863	5,735	9,676	4.1	5.2	12.0	46.7	0.8238
<b>Lerma</b>	66,912	99,870	134,799	4.1	2.9	230.8	43.9	0.8211
<b>Metepec</b>	140,268	194,463	214,162	3.3	0.9	67.4	83.8	0.9067
<b>Mexicaltzingo</b>	7,248	9,225	11,712	2.5	2.3	11.3	57.7	0.8312
<b>Ocoyoacac</b>	37,395	49,643	61,805	2.9	2.1	139.3	59.9	0.8231
<b>Otzolotepec</b>	40,407	57,583	78,146	3.6	3.0	112.3	28.0	0.7523
<b>Rayón</b>	7,026	9,024	12,748	2.6	3.4	23.0	62.3	0.8097
<b>San Antonio la Isla</b>	7,321	10,321	22,152	3.5	7.7	25.3	81.3	0.8079
<b>San Mateo Atenco</b>	41,926	59,647	72,579	3.6	1.9	18.9	49.6	0.8304
<b>Temoaya</b>	49,427	69,306	90,010	3.5	2.6	188.1	33.5	0.7039
<b>Toluca</b>	487,612	666,596	819,561	3.2	2.0	428.1	72.3	0.8627
<b>Xonacatlán</b>	28,837	41,402	46,331	3.7	1.1	53.5	43.3	0.792
<b>Zinacantepec</b>	83,197	121,850	167,759	3.9	3.1	310.0	47.9	0.798
<b>TOTAL</b>	1,110,492	1,540,452	1,936,126	3.3	2.2	2,203	64.8	0.805

Fuente: Elaboración propia conforme al Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI (2010), SEDESOL (2010), CONAPO (2005,2010) Delimitación de zonas metropolitanas de México, 2010.

En el siguiente mapa (Figura 1) se muestra los 15 municipios de la zona metropolitana de Toluca, como se puede observar en el mapa, los municipios se concentran en el centro del Estado de México, teniendo como municipio central Toluca, capital del Estado, el cual limita al norte con el municipio de Temoaya, al noroeste con el municipio de Otzolotepec y con el municipio de Almoloya de Juárez, al oeste con el municipio de Zinacantepec, al este con el municipio de Lerma y con el municipio de San Mateo Atenco, al sureste con el municipio de Metepec, y con el municipio de Calimaya, mientras tanto los demás municipios no colindan con sus límites municipales.

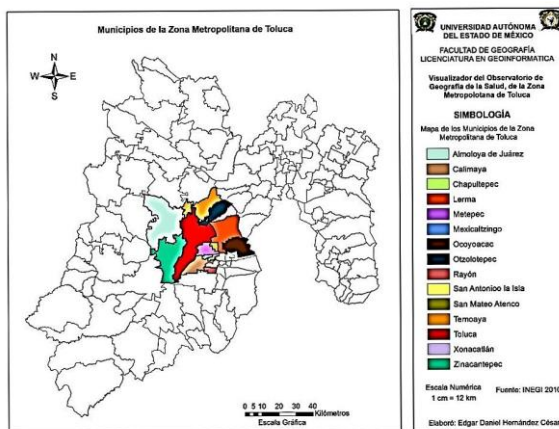


Figura 1. Zona Metropolitana de Toluca, México

## METODOLOGÍA

Este estudio es una investigación descriptiva no experimental y transaccional, que se centra principalmente en recolectar datos territoriales que muestran una comunidad, un fenómeno o hecho que ocurre se busca especificar las propiedades, características y los perfiles importantes de un fenómeno que es sometido a análisis. (Hernández, 2004) No será experimental solo se observará como se dan los fenómenos en un contexto natural, para después analizarlos. Se diseñó un instrumento de medición (encuesta) dirigido a los presidentes municipales, con el propósito de conocer el interés y participación en temas prioritarios de su gestión y darles a conocer los resultados de la información territorial obtenida en cada uno de sus municipios. Se les convocó a las autoridades municipales para una reunión de trabajo en la cual se les presentaron los resultados correspondientes a los diferentes temas de interés dentro de su gestión municipal, es de señalar que la participación de los presidentes municipales y/o Autoridad con nivel de toma decisiones fue de un 93%.

## PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

¿La información territorial es determinante para la atención y participación de las autoridades en su gestión municipal?

## PROCESO TÉCNICO

A partir de los datos cualitativos y la información territorial obtenida se codificaron del 1 al 15 donde 1 fue el valor máximo y 15 el mínimo para priorizar las variables. Una vez codificada se importó a plataforma ARC-GIS donde se hizo una unión con la tabla de información de los SHP'S (Datos Vectoriales) de la ZMVT (Zona Metropolitana del valle de Toluca).

## RESULTADOS

De acuerdo a la información obtenida a través de una entrevista directa con las autoridades, se obtuvo lo siguiente: Los presidentes municipales de la ZMT de los municipios de Almoloya de Juárez, Calimaya, Rayón y San Antonio la Isla consideran que su municipio se puede transformar a un municipio saludable con el compromiso de la comunidad y el sector salud en los diferentes programas sociales. Mientras que en los municipios de Chapultepec, Metepec, San Mateo Atenco y Toluca cuentan con las condiciones propicias como lo es infraestructura, programas sociales y demás recursos para encaminar sus programas hacia el sector salud. En Otzolotepec y Temoaya se tiene la voluntad, disponibilidad y participación de la ciudadanía para convertirse en un municipio competitivo por lo que es necesario hacer del conocimiento público los programas y acciones para dar inicio a la transformación con la capacitación en el ejercicio e intervención de la misma. Por su parte el municipio de Lerma es calificado como un municipio en crecimiento, encontrándose en el proceso una magnífica oportunidad de intervención para que su desarrollo.

Los proyectos o programas a considerar de Almoloya de Juárez y Otzolotepec son aquellos orientados a la promoción de una sana y adecuada alimentación. Para Calimaya las previsiones para la construcción, mantenimiento y ambientación en las viviendas. En Chapultepec se contempla la implementación de programas de orientación hacia una cultura de prevención, fomento y cuidado hacia el medio ambiente, el mismo caso aplica para Lerma y Toluca a diferencia que estas acciones deben adecuarse para la implementación en las zonas urbanizadas. En Metepec aquellos programas prioritarios que lleven al logro el bienestar social de su municipio. Para el municipio de Rayón es de importancia educar y concientizar sobre los buenos hábitos para mantener una vida saludable. En San Antonio la Isla se cree conveniente la renovación e inserción de políticas que moldeen la práctica de la salud encaminadas al bienestar social. En San Mateo Atenco la construcción de zonas naturales de convivencia y recreación. El mecanismo de acción para la incorporación del plan de Almoloya de Juárez, Calimaya y Rayón es el trabajo en conjunto de gobierno-sociedad. El Municipio de Chapultepec tiene iniciativas para implementar el plan de acción en las escuelas y organizaciones sociales. En Lerma, Metepec, Otzolotepec y San Antonio la Isla consideran planear y formular los programas de desarrollo social e infraestructura urbana. Por su parte San Mateo Atenco contempla su enfoque en las áreas verdes para promocionar actividades de conciencia y mejoramiento de la salud de los habitantes. Mientras que Temoaya y Toluca plantearían los objetivos, metas y políticas que les sirvan como guía en el camino hacia la salud de su localidad. Considerando que la OMS y la OPS, le dan importancia a la transformación de municipios saludables y competitivos a través de los planes de desarrollo respectivos Almoloya de Juárez, Otzolotepec, San Antonio la Isla y Temoaya concuerdan en

que el Plan de Desarrollo Municipal debe ajustarse a los lineamientos de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS); Calimaya, Chapultepec y Rayón están dispuestos a trabajar con estas organizaciones altamente reconocidas. Lerma opina que para alcanzar una calidad de vida se debe contar con un estado saludable y por ello se tiene que optimizar el combate a las enfermedades crónicas.

A Metepec le parece que es una intención muy importante, sin embargo, deben tomarse en cuenta los indicadores correspondientes para proceder adecuadamente en solucionar las afectaciones de su zona geográfica. San Mateo Atenco y Toluca comentan que considerar a la OMS y la OPS es la forma de establecer mecanismos de ejecución de las políticas públicas que se constituyen en pro de la salud de la población.

Almoloya de Juárez, Calimaya, Chapultepec, Lerma, Otzolotepec, Rayón, San Antonio la Isla, San Mateo Atenco, Temoaya y Toluca consideran pertinente que los municipios que integran la Zona Metropolitana de Toluca, donde está incluido su municipio, trabajen de forma conjunta para el desarrollo de un municipio modelo; Almoloya de Juárez, Calimaya y San Antonio la Isla así lo consideran porque es un fin en común y un bien en general. Chapultepec, Lerma y Otzolotepec creen que es pertinente porque el trabajo en conjunto proporciona mejores resultados; Rayón y Temoaya están de acuerdo en desarrollar la integración y participación de la población en los municipios que lo rodean; El municipio de Metepec no está de acuerdo en el trabajo en conjunto con los demás municipios, argumenta que cada municipio está inmerso en problemáticas propias que requieren su total atención y dedicación. Los elementos clave para la construcción de la salud social son para Almoloya de Juárez, Rayón y Temoaya las actividades saludables. Para Calimaya y San Antonio la Isla la participación de la administración pública. Para Chapultepec, Lerma y Metepec son la reforma de planes y programas. Otzolotepec y San Mateo Atenco la creación de políticas públicas. En Toluca programar una mejor distribución de los recursos e infraestructura para la salud.

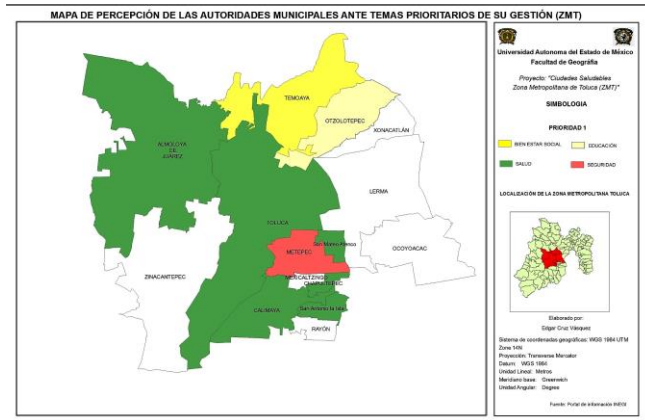
Los aportes y la información que genera esta investigación para los municipios de Almoloya de Juárez, Calimaya, Lerma y Otzolotepec es hacer de su conocimiento el impacto y las consecuencias de la urbanización en cada municipio lo que les permitirá planear el desarrollo de programas e iniciativas adecuadas para la transformación de su localidad; Chapultepec y San Antonio la Isla coinciden en que el aporte de información a su municipio es de carácter estadístico, consultivo y de calidad los cuales reflejan los puntos que impulsan y fortalecen la aplicación de mejores políticas hacia el logro del bienestar social; Metepec, San Mateo Atenco, Temoaya y Toluca les sirve ésta información como referencia y punto de partida para la fijación de metas y objetivos por alcanzar.

Finalmente los presidentes de Almoloya de Juárez, Lerma y Otzolotepec comentan que esta investigación es un aporte de información sobre su territorio de gran relevancia y trascendencia para emprender el camino hacia una mejora del bienestar social de sus habitantes; Calimaya, San Antonio la Isla y Toluca desean conocer los resultados de la presente investigación así como las actividades sugeridas a emprender para alcanzar el objetivo principal.

Metepec y San Mateo Atenco les es importante esta información espacial por lo que agradecen se haya considerado los municipios que comprenden la ZMT así como la consulta de diversas fuentes de información. Por último a Rayón y Temoaya les gustaría que la



universidad continúe con más investigaciones y proyectos que involucren y beneficien a la ciudad así como consolidar una participación activa en la creación de programas y asesorías que ellos puedan aplicar en beneficio de la sociedad que representan. Las prioridades en la Gestión de los presidentes municipales pueden ser apreciadas en los siguientes mapas, en los cuáles a través de los resultados obtenidos se ha realizado un análisis espacial de los diferentes municipios que conforman la Zona Metropolitana de Toluca (Figura 2).



**Figura 2.** Percepción de autoridades municipales ante temas prioritarios en su gestión

En relación a las prioridades de atención significativas por parte de los presidentes Municipales, en el mapa se observa que el Municipio de Almoloya de Juárez, Toluca, Calimaya, San Mateo Atenco y San Antonio la Isla y Chapultepec consideran a la **“Salud”** como su mayor prioridad en atención a la población que gobiernan. Al respecto el Municipio de Temoaya enfoca su prioridad en lograr el **“Bienestar”** de la población de su Municipio; Ocotlán es un Municipio cuya prioridad es la **“Educación”** de acuerdo a lo que han manifestado las autoridades; en el caso de Metepec, uno de los Municipios con más desarrollo económico, tiene como tema prioritario la **“Seguridad”**. Lo anterior es determinante dentro de sus Planes de Desarrollo de la Administración Municipal que presiden.

## DISCUSIÓN

Las acciones a mejorar en un Municipio no solamente corresponden a las autoridades, es una responsabilidad compartida con los sectores gubernamentales, privados y la sociedad misma que incumbe emprender ya que como lo hemos abordado con anterioridad, un Municipio no solamente tiene como objetivo lograr la calidad de vida, sino que también sea más productiva y permita acelerar su desarrollo y crecimiento económico propiciando con esto una mayor competitividad en nuestro entorno globalizado. La información territorial puede ser determinante en la transformación de municipio a un municipio competitivo; no existe una metodología rigurosa a seguir para esta transformación, esto depende de las necesidades que

cada uno enfrente, de las decisiones que se tomen y sobre todo depende de la voluntad de su gente para vivir mejor.

## CONCLUSIONES

Si bien, es importante considerar que de acuerdo a los resultados y a la información generada, no tan solo es responsabilidad de las autoridades municipales la transformación de un municipio a municipio competitivo, si enfáticamente las autoridades deben establecer en sus Planes de Desarrollo Institucional las estrategias de cambio y de transformación de sus municipios, pero sobre todo involucrar a toda la sociedad para hacer conciencia del beneficio e impacto social de esta estrategia de cambio para toda la población.

La información territorial es determinante en el bienestar de un Municipio, como se ha planteado al inicio de esta investigación, la ausencia de información afecta ineludiblemente a la toma de decisiones asertiva que lleve al cumplimiento del objetivo en una gestión municipal que es lograr el bienestar social de la población.

Los resultados anteriormente expuestos nos conducen a determinar la importancia de la información territorial ya sea primaria o secundaria (bases de datos como INEGI, CONAPO, CEPAL entre otros) y su manejo a través de sistemas de información geográfica, herramienta básica para el análisis espacial. Que sirva como base en una eficiente gestión y administración municipal. Cómo se ha venido mencionando si un sector del municipio presenta un problema éste involucra a todos en general, es por eso que como habitantes nos corresponde implementar acciones que contribuyan a la solución, esto es posible si cada persona aporta su esfuerzo y voluntad Todos, absolutamente todos niños, adultos, ancianos, mujeres y hombres podemos contribuir en la formación de un mejor lugar para vivir.

## BIBLIOGRAFÍA

- Fernández Alarcón Vicens, (2006). *Desarrollo de sistemas de información: una metodología basada en el modelado*. Ed. Edicions UPC. España.
- González A.; Gonzalo, U.; García, O.; Trespalacios, L.; Vanegas, D.; López, M.; Franco, X.; Vera, M.; Castro, W. (2007). Modelo conceptual del Sistema de Información Ambiental Territorial de la Amazonia colombiana SIAT-AC. Editor Diana Patricia Mora Rodríguez. Editor. Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas "SINCHI".
- Laudon, Hennech C, Laudon Jane P. (2004). *Sistemas de información gerencial: administración de la empresa digital*. Ed. Pearson
- Longhorn, R.A., Henson-Apollonio, V., White, J.W. *Aspectos Jurídico-legales del Uso de Datos y Herramientas Geoespaciales en la Agricultura y en el Manejo de los Recursos Naturales. Manual de Conceptos Basicos* Editor CIMMYT,
- Metcalf, S. (1998). *Evolutionary Economics and creative destruction*, Londres, Routledge.
- Molina, A. M., López, L. F., y Villegas, G. F. (2005). Los Sistemas de Información Geográfica (SIG) en la Planificación Municipal. Revista EIA. 1(4), pp. 21-31.
- Peña Llopis Juan (2006). *Sistemas de información geográfica aplicados a la gestión del territorio: entrada, manejo, análisis y salida de datos espaciales: teoría general y práctica para ArcGIS*. Ed. López
- Sampieri, R. (2004). Metodología de la investigación, México, Interamericana, McGraw Hill
- Santana Juárez, M. V., Rosales Estrada, E. M., & Manzano Solís, L. R. (2014). *Aportes de la Geografía a ciudades saludables: Caso Zona Metropolitana de Toluca*. Toluca, Estado de México: Marcela virginia Santana Juarez.
- Página WEB Consultada: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=149216912002>

# PROPOSTA DE UMA METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO PATRIMÔNIO CULTURAL ARQUITETÔNICO: O CENTRO HISTÓRICO DO PORTO E O CASO DO IMPOSTO MUNICIPAL SOBRE IMÓVEIS (IMI)

## PROPOSAL FOR A METHODOLOGY OF PUBLIC POLICY ASSESSMENT OF THE ARCHITECTURAL CULTURAL HERITAGE: HISTORICAL CENTER OF THE PORTO AND THE MUNICIPAL TAX ON PROPERTY CASE (IMI)

Francine Morales Tavares Ribeiro <sup>a</sup>

Sidney Gonçalves Vieira <sup>b</sup>

José Alberto Rio Fernandes <sup>c</sup>

**RESUMO.** O artigo propõe a criação de uma metodologia de avaliação da política pública do patrimônio arquitetônico baseada no Estatuto dos Benefícios Fiscais, art 44.º nº1, n, que reduz as alíquotas do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI). O estudo trata da renúncia ao IMI e o item discriminado refere-se aos prédios classificados como monumentos nacionais localizados no centro histórico do Porto - Patrimônio Mundial. O estudo inicia com uma explanação sobre políticas públicas urbanas. A avaliação é observada com maior profundidade e atravessando diversas definições conferidas pela literatura que trata do tema. Pretendeu-se fornecer dados sobre o processo de execução de uma política pública urbana, visando detectar incongruências na elaboração e execução dos procedimentos, identificando barreiras e obstáculos na sua implementação e, por fim, gerando dados nos aspectos considerados conflitantes.

**Palavras-Chave:** Políticas Públicas; Patrimônio Arquitetônico; Centro Histórico Porto; Imposto Municipal sobre Imóveis; Metodologia de Avaliação.

**ABSTRACT.** This article proposes the creation of a new evaluation methodology of public policy of the architectural heritage based on the Statute of Tax Benefits, art 44.º nº1, n, which reduces the rates of Municipal Property Tax (IMI). This Statute addresses the renunciation of IMI and the cited item refers to the buildings classified as national monuments in the old town of Porto – World Heritage. The study starts with an explanation of urban public policies. The evaluation is then observed in greater depth and across several settings conferred by the literature on the subject. It was intended to provide data on the implementation process of an urban public policy, to detect inconsistencies in the elaboration and implementation of procedures, identifying barriers and obstacles to its implementation and, finally, generating data on the conflicting aspects.

**Keywords:** Public policies; Architectural Heritage; Historical Center of Porto; Municipal property tax; Assessment Methodology.

---

<sup>a</sup> Universidade Federal de Pelotas: Rua Coronel Alberto Rosa, 154 - Centro, Pelotas - RS, 96020-220, Brasil  
e-mail: francine\_mtavares@yahoo.com.br

<sup>b</sup> Universidade Federal de Pelotas: Rua Coronel Alberto Rosa, 154 - Centro, Pelotas - RS, 96020-220, Brasil. e-mail: sid\_geo@hotmail.com

<sup>c</sup> Faculdade de Letras de Universidade do Porto: Via Panorâmica Edgar Cardoso, 4150-564, Porto  
e-mail: [jariofernaandes@gmail.com](mailto:jariofernaandes@gmail.com)

## INTRODUÇÃO

Uma pergunta sempre recorrente quando se está tratando do planejamento urbano ou de políticas públicas diz respeito justamente à utilidade prática dos instrumentos utilizados, ou sobre a efetiva eficácia desses instrumentos para gerenciamento e melhoria da cidade. Invariavelmente, o questionamento é proposto tanto pelos gestores, que via de regra estão incumbidos da atividade, como pela sociedade, verdadeira executora do planejamento e beneficiária de tais ações. Pois, a cada um deles cabe uma resposta.

A sociedade questiona a necessidade do planejamento e de atos políticos como instrumentos necessários para o ordenamento urbano tendo em vista que, com ou sem plano e ações políticas, a cidade cresce. E é precisamente nesse ponto que reside à resposta para essa questão. A cidade de fato cresce sem a intervenção do planejamento e sem políticas públicas. No entanto, é preciso perceber que o crescimento não ocorre, como muitas vezes se alude, sem nenhum sentido, desordenadamente ou de forma aleatória. De fato, o crescimento, dito espontâneo da cidade, se dá sob a lógica implícita das forças que atuam na sociedade, sobretudo capitaneadas pelo mercado fundiário e imobiliário urbano. Não se trata, portanto, de uma lógica neutra, desprovida de sentido, mas antes, de uma lógica perversa, cujo único sentido é a obtenção de lucro privado, se possível coordenando as ações públicas em benefício de alguns sujeitos apenas. O crescimento urbano é presidido pelos interesses particulares, pela vontade das grandes firmas, que organizam o espaço de forma corporativa, em benefício próprio. A cidade sem plano e sem programas governamentais é a cidade de alguns, da injusta distribuição de equipamentos, bens e serviços de uso coletivo, do desigual atendimento das reivindicações que seguem sempre a reboque das demandas impostas pelos investimentos privados. Não é uma cidade neutra, mas sim uma cidade claramente produzida para atender às demandas específicas dos agentes capitalistas.

Do mesmo modo, o questionamento proposto pela administração pública quanto à utilidade dos instrumentos como eficazes para o gerenciamento da cidade está diretamente relacionado ao aspecto anterior. Caberá ao administrador optar entre dois polos: gerir uma cidade em que o crescimento seja ditado pelas exigências pontuais, principalmente as ditadas pelo capital imobiliário ou imprimir a marca de sua administração. A realização do planejamento e as ações das políticas públicas permitem ao administrador a execução deliberada de uma política adequada a minimizar as injustiças sociais existentes na cidade. Trata-se de direcionar as forças produtivas, o crescimento territorial e toda a força social para a produção de uma cidade que atenda aos pressupostos políticos e ideológicos de uma administração.

Nesse contexto, analisar políticas públicas voltadas ao patrimônio cultural adquire uma importância transcendental, que vai além da consideração entre o bom e o ruim que essas ações governamentais possam trazer, aponta para necessidade de que elas existam e sejam efetivas, eficazes e eficientes. Em uma cidade como o Porto, em que o patrimônio edificado é reconhecidamente um bem cultural merecidamente valorizado, é impossível desconsiderar a necessidade de ações protetivas e, cada vez mais, incentivadoras de sua manutenção. Portanto, todos os esforços voltados para a proteção, valorização e reconhecimento desse patrimônio devem ser muito bem recebidos.

O surgimento de políticas públicas culturais reflete novos valores atribuídos ao patrimônio histórico e arquitetônico bem como a motivação dos governos a tratar do tema. No entanto,

nem sempre a motivação tem gerado ações eficazes. A proposição de uma política pode ser tanto necessária quanto desejável, mas para saber se a sua aplicação é condizente com as demandas e motivos que a gerou, faz-se necessário avaliá-la quanto aos seus resultados e o impacto obtido por estes, “por esse motivo o acompanhamento dos processos pelos quais elas são implementadas, além da avaliação de seu impacto sobre a situação existente, devem ser permanentes” (Mendes; Lima & Hammerschmidt, 2010).

Esse processo avaliativo, do ponto de vista prático, necessita de ampla análise, por projetar uma resposta aos órgãos públicos, sobre os resultados reais de uma determinada política, seja em termos econômicos, pois se vê no patrimônio um meio para estimular a atividade econômica das cidades e regiões, seja em termos de impactos culturais, através da conscientização da preservação do legado histórico de uma cidade. Assim, a avaliação surge como um mecanismo de *feedback* de determinada política pública urbana, visando fornecer resultados confiáveis e utilizáveis à mesma (Ala-Harja & Helgason, 2000).

Para alcançar este resultado é necessário agregar uma série de informações, estas indispensáveis para convertê-las nas ferramentas que permitam avaliar, a saber, os indicadores. Tal ferramenta pode formar um índice capaz de apontar o nível de eficiência, eficácia e efetividade da aplicação das políticas públicas e fornecer uma base para a reformulação das mesmas. De acordo com Januzzi (2002), os indicadores são formas de representação das características dos processos utilizados para acompanhar e melhorar os resultados ao longo do tempo. São instrumentos de verificação do alcance dos resultados e objetivos formulados, eles devem expressar de forma quantitativa e qualitativa, o desempenho que queremos demonstrar.

Hoje há quase um consenso na literatura de que os motivos para realizar estudos de avaliação de políticas públicas estão relacionados à transformação da administração pública em uma administração mais moderna e eficiente (Cunha, 2006). No entanto, a aplicação dos critérios de avaliação depende da operacionalização para identificação e quantificação dos resultados obtidos. Reconhecendo o papel fundamental dos mecanismos de proteção desenvolvidos para auxiliar na manutenção do patrimônio histórico-cultural de Portugal, em 2001 foi criada a Lei que estabelece as Bases da Política e do Regime de Proteção e Valorização do Patrimônio Cultural, desta norma cumpre destacar o art. 8 que trata da colaboração entre administração pública e os particulares.

*As pessoas colectivas de direito público colaborarão com os detentores de bens culturais, por forma que estes possam conjugar os seus interesses e iniciativas com a actuação pública, à luz dos objectivos de protecção e valorização do património cultural, e beneficiem de contrapartidas de apoio técnico e financeiro e de **incentivos fiscais**; [grifo da autora] (Portugal, 2001).*

Partindo dos incentivos fiscais, trataremos neste estudo da isenção do pagamento do IMI (Imposto Municipal sobre Imóveis) regulado pelo Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF), em que no artigo (44.º n.º1) está previsto a isenção para os prédios classificados como monumentos nacionais e os prédios individualmente classificados como de interesse público ou de interesse municipal, podendo incidir em todos os que façam parte de um conjunto salvaguardado.

Assim, todos os imóveis localizados no centro histórico do Porto- Patrimônio Mundial, até então beneficiavam-se desta isenção.

*A isenção, instituída em Lei Nacional, visa "incentivar a reabilitação e compensar "os proprietários pelos custos acrescidos de reabilitação nos centros históricos classificados como património mundial pela UNESCO. (Jornal de Notícias, 2014)*

Atualmente, a articulação do governo português em lidar com as políticas públicas de isenção fiscal do IMI tem causado uma série de repercussões e uma coletânea de discussões. Vários proprietários de imóveis localizados no centro histórico do Porto, Guimarães e Évora anunciaram criar um movimento para recorrer judicialmente contra as Finanças por esta exigir o pagamento de IMI de prédios situados na zona classificada como Património da Humanidade. Essa isenção foi reconhecida durante vários anos, mas os serviços de Finanças têm agora exigido o pagamento do imposto aos proprietários dos imóveis. Enquanto avançam com a contestação política, as autarquias aconselham os moradores a impugnarem o pagamento, o Presidente da Câmara do Porto, Rui Moreira, recorda que:

*[...] a isenção do IMI era uma contrapartida para os proprietários de prédios em centros históricos classificados pela UNESCO pelo facto de estarem a fazer um esforço em favor de um bem comum: Eles deixam de ter uma propriedade plena do seu edifício, na medida em que têm de fazer uma reabilitação de acordo com cânones que não são exigidos a outros cidadãos. (Público PI, 2014)*

Em 15 de Julho de 2014 a Associação Portuguesa para a Reabilitação Urbana e Proteção do Património (APRUPP) e o Movimento de Defesa do Centro Histórico de Évora lançaram uma petição *online* em defesa da isenção do IMI nos centros históricos classificados como património da humanidade.

*Daniel Miranda, da direção da APRUPP, afirmou hoje que esta petição surge agora quase como "um último recurso", uma vez que, apesar de o assunto ter sido já levantado e questionado por várias autarquias com centros históricos classificados, como Porto, Évora e Guimarães, "o Governo não se pronuncia" sobre tal. Alegam que o Estatuto dos Benefícios Fiscais e a Lei de Bases para a Proteção e Valorização do Património Cultural reconhece o direito a essa isenção, considerando por isso estarem a ser cometidas "ilegalidades"(RTP Notícias, 2014).*

Partindo da política pública de isenção do IMI e dos problemas que vêm ocorrendo entre administração e população, a ferramenta de avaliação passa a ser fundamental para a obtenção, em dados concretos, da execução de tal política, pois o avaliador estabelece uma equação entre metas anunciadas por um programa e, com base nas informações disponíveis, as relaciona com as metas alcançadas e, deste modo, conclui pelo sucesso ou fracasso da mesma, neste sentido, ao implementar a política pública preservacionista de isenção fiscal, o governo está abdicando de um recurso que não é seu; mas sim do contribuinte, para verificar se o valor que o município deixa de recolher para os cofres públicos está tendo resultados positivos, é de grande importância avaliar a política, pois assim o entendimento de quais motivos levaram com que a Administração Fiscal voltasse a cobrar o Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) dos proprietários de prédios localizados nos centros históricos, seria justificada. De acordo com entrevistas feitas na Sociedade de Reabilitação Urbana, Porto Vivo, empresa de capitais públicos do Estado (IHRU) e da Câmara Municipal do Porto, que tem como missão, segundo Chamusca & Fernandes (2012):

*[...] gerir o processo de reabilitação urbana e elaborando estratégias de intervenção e atuando como mediador entre proprietários, investidores e habitantes [...] procurando responder à necessidade de combater o esvaziamento populacional e económico e os problemas de*

*desmembramento do tecido social, degradação física e insegurança que lhe estão associados. (Chamusca & Fernandes, 2012, p.88)*

Atualmente estão isentos do IML, pelo período de 5 (cinco) anos, a contar do ano, inclusive, da conclusão da ação de reabilitação, somente os prédios ou frações autônomas, situados na *Área Crítica de Recuperação e Reconversão Urbanística*, definida no Decreto Regulamentar n.º 11/2000, de 24 de agosto, e que sejam objeto de ações de reabilitação urbana, comprovadamente iniciadas após 19 de agosto de 2012 e que se encontrem concluídas até 31 de dezembro de 2020.

Os procedimentos para reconhecimento da isenção fiscal são: a determinação do estado de conservação do prédio ou fração autónoma, antes e depois da intervenção (requerimento de vistoria para o efeito); ou seja, o prédio deve subir dois níveis do atual estado de conservação sendo cinco esses níveis: (péssimo, mau, médio, bom e excelente), por exemplo, se um imóvel encontra-se atualmente em estado médio deve o mesmo, sofrendo a reabilitação, passar para excelente; além disso, deverá ser entregue na administração fiscal a certificação da execução da ação de reabilitação urbana pela Câmara Municipal ou pela Porto Vivo, assim, somente os imóveis que estão sofrendo ou sofrerem a reabilitação é que estão condicionados a receber a isenção fiscal pelo período de 5 anos.

## **PROPOSTA DE INDICADORES PARA AVALIAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA**

Entende-se que a elaboração de políticas públicas deve ser precedida da formulação de diagnósticos. Estes devem vislumbrar se os impactos reais da política corresponderão às expectativas e, também, deve-se propor que a mesma seja submetida à avaliação. Esta última é um procedimento imprescindível para o desenvolvimento e/ou a reformulação de políticas e ações implementadas por qualquer gestor (Calabre, 2011).

A avaliação “vale dizer que se trata precipuamente de atribuir um valor, uma medida de aprovação ou desaprovação a uma política ou programa público particular” (Arretche, 1998).

Para os autores Ala-Harja y Helgason (2000) a avaliação é um mecanismo de melhoria do processo de tomada de decisões. Embora não se destine a resolver ou substituir juízos subjetivos, permite o governante certo conhecimento dos resultados de um dado programa (Ala-Harja & Helgason, 2000, p.5-6).

A particularidade da avaliação de políticas públicas consiste na adoção de métodos e técnicas de pesquisa que permitam estabelecer uma relação de causalidade entre um programa x e um resultado y, ou ainda, que na ausência do programa x, não teríamos o resultado y (Figueiredo & Figueiredo, 1986, p. 107-110). Para alcançar este resultado é necessário agregar uma série de informações, estas indispensáveis para convertê-las nas ferramentas que permitam avaliar, a saber, os indicadores. Segundo Jannuzzi (2002):

*As estatísticas públicas – dados censitários, estimativas amostrais e registros administrativos – constituem-se, pois, na matéria-prima para a construção de indicadores sociais. O que diferencia a estatística pública de um indicador social é o conteúdo informacional presente, isto é, o valor contextual da informação disponível neste último (Jannuzzi, 2002, p.52).*

Neste sentido, um indicador informa algo sobre uma realidade; a mensuração sistemática das ações e das políticas se dá através de comparações entre dados levantados nos registros administrativos dos órgãos responsáveis, nas amostras obtidas através de pesquisa de campo,

permitindo perceber as mudanças que estão sendo processadas. Para selecionar os indicadores é conveniente adotar um critério que garanta a qualidade, utilidade e eficácia na provisão de informação, características estas nem sempre presentes em todo dado analisado. Ou seja, é necessário definir, o que queremos medir? E também, por que queremos medir? E quais são as metas da política pública? Observando o estudo conceitual utilizaremos o modelo da política pública de isenção fiscal do IMI como exercício de construção de uma metodologia, baseada na criação de indicadores que, orientados ao uso, possam servir efetivamente para a avaliação da política tratada.

## **DEFININDO A METODOLOGIA**

Entende-se que para iniciar a avaliação de uma política de renúncia fiscal faz-se necessário aferir e reconstituir o processo de implementação da mesma. Propõem-se como dados norteadores instrumentos para definir e construir os indicadores, estes instrumentos facilitam não só especificar os critérios para a coleta e interpretação de cada indicador, mas também para compreender e interpretar cada indicador dentro do sistema proposto, que poderão ser levantados através de pesquisa de campo quantitativa e qualitativa dentro do centro histórico do Porto- Patrimônio Mundial. Os indicadores quantitativos são geralmente fáceis de calcular e fornecer um maior grau de objetividade, mas às vezes estão sujeitos a diferentes interpretações. Os qualitativos são mais subjetivos e com maior dificuldade em seu desenvolvimento, mas oferecem maior riqueza de informações no que diz respeito à posição do avaliador ante o objeto avaliado, para Arretche (1998) as avaliações precisam ser conduzidas por órgãos independentes com o objetivo de manter a neutralidade da avaliação. Para a autora, é muito difícil que avaliações realizadas pelas próprias equipes governamentais encarregadas da execução de uma dada política sejam isentas de pontos de vista particulares, o que pode em alguma medida contaminar o processo.

Quanto à forma de apresentação de indicadores, os gráficos são excelentes ferramentas para realizar comparações, porém, cabe ao especialista definir quais os dados mais apropriados à abordagem da avaliação específica. O modelo lógico abaixo define o escopo do método. Foram reunidas no quadro I, informações referentes à área do centro histórico do Porto-Patrimônio Mundial de forma a permitir a avaliação das tipologias das ações. Para encontrar os objetivos foram criadas, conforme a tabela, duas variáveis, tendo em mente os critérios e indicadores a serem utilizados, resta fazer as relações com estas, para obter os resultados da avaliação. Nota-se que para ocorrer uma avaliação precisa são necessárias algumas informações do processo. Essas informações serão alcançadas com o levantamento de dados junto ao órgão público responsável pela política de isenção fiscal (Finanças), e na inexistência de alguns dados no órgão, faz-se uma pesquisa de campo com os atores diretamente envolvidos com a política (os residentes). Para melhor compreensão, hipoteticamente se aplicará o método de comparação do prédio que sofreu a reabilitação e conseqüentemente recebe a isenção do IMI com o prédio que não sofreu a reabilitação e conseqüentemente não recebe, atualmente, a isenção fiscal. A partir do cruzamento destas variáveis será possível identificar os prédios melhores conservados bem



como se a política de isenção fiscal influenciava na preservação do imóvel mesmo não sendo reabilitado, também se há algum quarteirão que possui maior proporção de moradores que possuem a isenção do imposto e também se tal percentual advém da informação de que se dispõe do direito ao gozo. Também será possível apurar o quarteirão que possui menos solicitações de isenções, igualmente, verificar se tal resultado está relacionado ao fato de ser uma região altamente comercial, o que pode indicar o perfil de uso desfavorável à preservação do imóvel, como também demonstrar áreas com pouca população residente e muita reabilitação causando a gentrificação dos que lá vivem.

#### Quadro I. Modelo Metodológico

Modelo Lógico do Método Proposto	
Objetivo	Propor um método que avalie a eficácia da aplicação da política de isenção fiscal da área do centro histórico do Porto- Património Mundial.
Variáveis	1. Moradores que possuem imóveis reabilitados 2. Moradores que não possuem imóveis reabilitados e anteriormente se beneficiavam da política de isenção fiscal.
Indicador	Relação de causalidade dos dados obtidos na coleta de dados das variáveis, levantados dentro do centro histórico do Porto- Património Mundial (comparação de gráficos.) 1. Dados de quem reabilitou o imóvel e recebeu ou recebe isenção do IMI (informação existente no Porto Vivo e Finanças); 2. Dados de quem não reabilitou o imóvel e consequentemente não recebe atualmente a isenção do IMI (pesquisa de campo); 3. Dados de quem tem direito a isenção, mas não a solicita. (informação inexistente com demanda de pesquisa de campo); 4. Dados socio-económicos da população que vive no centro histórico do Porto- Património Mundial. (Instituto Nacional de Estatística)
Informação Necessária	1. Levantamento no banco de dados da Sociedade de Reabilitação Urbana- Porto Vivo, Finanças e Instituto Nacional de Estatística) 2. Pesquisa de campo (produção de informação através dos inquéritos com a população residente)
Método de coleta de dados	

É possível que se venha a verificar pela avaliação a ausência de diálogo por parte dos gestores públicos com os moradores dos imóveis reabilitados e não reabilitados; falhas na divulgação da política, ausência de indicadores comparativos, acompanhamento insuficiente, etc. No processo de avaliação há a possibilidade de surgirem fatores contextuais imprevistos e não apreensíveis, portanto, fora do controle da equipe de avaliação, tais como: imprecisão das informações contidas no sistema, carência de algumas atualizações, insuficiência de recursos humanos na gestão e no acompanhamento do programa. Essas ocorrências podem gerar impactos positivos ou negativos sobre os resultados da avaliação. Um dos grandes problemas que pode surgir é o fato de que o projeto da política não ter previsto ou planejado a avaliação. Nesse caso, a política carece de metas ou de um referencial quantitativo para verificar o antes e depois da sua implementação. Não é incomum, portanto, ocorrer à dificuldade para identificar indicadores adequados. Assim a não existência de parâmetros reais e numéricos pode vir a dificultar a análise das avaliações, assim como a ausência de dados para a fixação das metas quantitativas. Ora, antes de mais nada, necessita-se estabelecer os critérios de avaliação, sem os quais é improvável conseguir apresentar recursos metodológicos para avaliar a política.

## CONCLUSÃO

Crê-se que os mecanismos de medição de uma política podem ser exitosos ou não conforme a eleição dos indicadores, que são tratados aqui como participantes de vulto da avaliação.

Concluiu-se que a produção de indicadores, de qualquer natureza, tem que estar estritamente associada aos objetivos da medição que se deseja realizar, e que a produção de informações pode gerar indicadores, mas tal processo não ocorre de forma automática. Além disso, as políticas públicas de caráter cultural devem contar com estratégias de implementação e formas de avaliação com bases em informações coletadas, porém os estudos de avaliação são em si mesmo mais complexos. Não é aconselhável negar a dificuldade que é tentar isolar da realidade, variáveis efetivamente relevantes para a obtenção das informações. Do mesmo modo, não é atitude prudente ignorar a incerteza sobre os reais objetivos da política avaliada se essa não os enuncia diretamente. Fato conclusivo é que requer análise a verificação das relações de causalidade entre programas e seus resultados. Não se ousou recusar que a essência da avaliação reside na determinação exata do que se pretende medir.

Por fim, este estudo pretende ser uma breve contribuição para o tema pungente sobre a avaliação de políticas públicas de incentivos fiscais, permeado pela convicção de que é determinante que se avalie para melhorar a aprendizagem organizacional e para fortalecer o conhecimento técnico indispensável à elaboração de novos indicadores de análise de dada ação.

Em uma cidade como o Porto, em que o património do centro histórico é reconhecidamente um património da humanidade, é impossível desconsiderar a necessidade de ações protetivas e, cada vez mais, incentivadoras de sua manutenção. Portanto, se faz necessário avaliar as transformações de uma política incentivando a proteção, valorização e reconhecimento deste património.

Desta forma, está em aberto o debate sobre novos mecanismos para verificar os impactos de uma política pública e destacar a avaliação como uma forma de responder à questão da relação entre os processos e seus resultados, que são condições necessárias ao contexto democrático português.

## BIBLIOGRAFIA

- Ala-Harja, M; Helgason, S. (2000): Em direção às melhores práticas de avaliação. Revista do Serviço Público 51, nº. 4.
- Arretche, M. T. da S. (1998): Tendências no estudo sobre avaliação. In: Elisabeth Melo Rico (org). Avaliação de Políticas Sociais: Uma questão em Debate. São Paulo: Cortez.
- Chamusca, P; Fernandes, J. R. (2012): Dinâmicas recentes e urbanismo na área central do Porto. Morte, resistência, resiliência e elitização no centro histórico e na Baixa. Revista CEGOT- Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento de Território. A nova vida do velho centro nas cidades portuguesas e brasileiras. Ed. Faculdade de Letras da Universidade do Porto/CEGOT. Cap. II, p. 83-96.
- Cunha, C. G. S. (2006): Avaliação de políticas e programas governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil. Trabalho elaborado durante o curso "The theory and operation of a modern national economy", ministrado na George Washington University, no âmbito do Programa Minerva.
- Figueiredo, M. F; Figueiredo A. M. C. (1986): Avaliação Política e Avaliação de Políticas: Um Quadro de Referência Teórica. In: Textos IDESP, nº. 15.
- Jannuzzi, P. de M. (2002): Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. Revista de Administração Pública 36, nº. 1.
- Jannuzzi, P. de M. (2003): Indicadores Sociais na Formulação e Avaliação de Políticas Públicas, 2003. Disponível em: <http://www.cedeps.com.br/wpcontent/uploads/2011/02/INDICADORES-SOCIAIS-JANUZZI.pdf>. Acesso em: 20 set de 2013.
- Jornal de Notícias. Câmara do Porto reclama junto do Governo isenção do IMI no centro histórico. Disponível em:

- [http://www.in.pt/paginainicial/pais/concelho.aspx?Distrito=Porto&Concelho=Porto&Option=Interior&content\\_id=3847141](http://www.in.pt/paginainicial/pais/concelho.aspx?Distrito=Porto&Concelho=Porto&Option=Interior&content_id=3847141). Acesso em: 10 de junho de 2014.
- Mendes, A. M.; Souza. L. J.; Hammerschmidt, K. et al. (2010): Políticas públicas, desenvolvimento e as transformações do Estado brasileiro. In: Silva; Souza(Orgs) Políticas Públicas e indicadores para o Desenvolvimento Sustentável. Pinheiros: Saraiva, 2010. Capítulo 1, p.3 - 34.
- Porto (2010): Plano de Gestão Centro Histórico do Porto Património Mundial.
- Portugal. Estatuto dos Benefícios Fiscais,
- Portugal. (2001): Lei n° 107 de 8 de setembro. Estabelece as bases da política e do regime de protecção e valorização do património cultural.
- Portugal. (2004): Decreto-Lei n° .104 de 7 de maio. Institui a Sociedade de Reabilitação Urbana, Porto Vivo-SRU.
- Público Pl. Centros históricos da UNESCO exigem reposição da isenção de IMI. Disponível em: <http://www.publico.pt/local/noticia/centros-historicos-da-unesco-exigem-reposicao-da-isencao-de-imi-1631947>. Acesso em: 12 de maio de 2014.
- RTP Notícias. Criada a petição em defesa da isenção do IMI nos centros históricos classificados. Disponível em: <http://www.rtp.pt/noticias/index.php?article=752896&tm=6&layout=121&visual=49>). Acesso em: 12 de Agosto de 2014.
- Silva, P. L. B. (1999): *Modelo de Avaliação de Programas Sociais Prioritários: relatório final. Programa de Apoio à Gestão Social no Brasil*. Campinas: NEPP-UNICAMP.



# GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN TERRITORIAL DE SALUD: MÉXICO

## TERRITORIAL HEALTH INFORMATION MANAGEMENT: MEXICO

Marcela Virginia Santana Juárez <sup>a</sup>  
Giovanna Santana Castañeda  
Georgina Sierra Domínguez  
Agustín Olmos Cruz  
Alfredo Estrada Ramírez  
Luis Ricardo Manzano Solís

**RESUMEN.** Este trabajo es parte del proyecto de investigación del observatorio geográfico de salud y riesgos en México, aprobado por el CONACYT. El objetivo de este trabajo es presentar la gestión de la información territorial de salud en específico de la morbilidad general de México. Con un enfoque multiescalar. La Organización Mundial de la Salud define a la salud no solo como la ausencia de la enfermedad, sino como el estado completo de bienestar físico, social y psíquico de la población, aunado al aspecto medioambiental. Lo que implica que los contextos locales, regionales y globales tienen influencia en el estado de salud de la población. De ahí la importancia de la gestión de la información territorial a varias escalas de análisis, para generar bases de datos e indicadores que reflejen la salud de la población y las características de los lugares en donde habita esa población. En México existen datos de salud, sin embargo no están georeferenciados, por lo que una de las etapas en este proyecto es el diseño de las bases de datos espaciales, a fin de detectar los problemas a diversas escalas geográficas: regionales, estatales, a nivel de jurisdicción sanitaria, zonas metropolitanas y municipales, con el propósito de proponer estrategias focalizadas. Las bases de datos espaciales incluyen cinco grandes grupos de información: geográficos, de distribución de la población; de salud: mortalidad, morbilidad, servicios públicos de salud; socioeconómicos y riesgos a la salud. La implementación de las geotecnologías, como los Sistemas de Información Geográfica son fundamentales cuando se trata de una gran cantidad de unidades espaciales o una gran cantidad de variables e indicadores. Disponer de bases de datos espaciales actualizadas son la base para la generación de cartografía para la ordenación territorial y para la toma de decisiones. A partir de las bases de datos se efectuarán análisis geoestadísticos, generación de indicadores y cartografía entre otros productos y estarán en la web para la consulta.

**Palabras clave:** bases de datos espaciales; salud humana; cartografía multiescalar.

**ABSTRACT.** This work is part of the research project regarding the risks and health geographical observatory in Mexico, approved by CONACYT. Its purpose is to show the management of territorial health information, mainly the overall morbidity in Mexico, under a multi-scale approach. The World Health Organization defines health not only as the absence of disease, but as a state of complete physical, social and mental well-being of the population, in harmony with the environment, which means that local, regional and global contexts influence health of the population. Hence, the importance of spatial information management, at various scales of analysis, generates databases and constraints that reflect the health of the population and the characteristics of the places where such population lives. In Mexico there are health data, which are not geo-referenced; therefore one of the stages in this project is the design of spatial databases in order to detect problems at different geographic scales: local, regional, at jurisdiction level of health, metropolitan and municipal areas, so as to suggest targeted strategies. The spatial database includes five large groups of information: geographic (population distribution and health), mortality, morbidity, public health services (involving socioeconomic issues), and health risks. Implementing geo-technologies, such as GIS, is critical when it comes to a lot of spatial units or a lot of variables and indicators. The availability of updated spatial databases is the basis for the generation of maps for land use planning and decision-making. From these databases, some analysis will be carried out, involving geo-statistics, generation of indicators and mapping, among other products that will be available on the web.

**Keywords:** spatial databases; human health; multi-scale mapping.

## INTRODUCCIÓN

Este trabajo forma parte del proyecto de investigación: Observatorio geográfico: salud y riesgos en México. Financiado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). El objetivo del proyecto es implementar en la web un observatorio geográfico de salud y riesgos en México, a partir del análisis de patrones de distribución de indicadores de salud: morbi-mortalidad e infraestructura en salud; factores geográficos y socioeconómicos, riesgos a la salud, con el propósito de proponer estrategias y políticas públicas saludables focalizadas enfocadas a la promoción de la salud. El Problema nacional que se pretende atender es: Salud y enfermedades importantes de la sociedad mexicana. Para fines de este trabajo se aborda el tema de los patrones de distribución de morbilidad general con un enfoque multiescalar: región socioeconómica, entidad federativa, Jurisdicción sanitaria, Zona Metropolitana y municipio.

## METODOLOGÍA

Las fuentes de información son del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y Sistema Nacional de Información en Salud (SINAIS). En relación a la morbilidad los datos del SINAIS no cubre el 100% de los municipios, lo que indica que existen problemas de sub-registros y en otros casos porque no se cuenta con la información, sin embargo se utiliza dicha información porque es oficial. Se está gestionando la información con personal del Instituto Nacional de Salud de México a fin de complementar dicha investigación.

Para la obtención de las tasas brutas de la morbilidad general se consideraron los egresos hospitalarios por lugar de residencia del año 2010.

El esquema metodológico comprende cuatro etapas las cuales se presentan en la figura 1.



**Figura 1.** Esquema Metodológico para el análisis de los patrones de distribución de morbilidad general. Fuente: elaboración propia, 2015

## Materiales y métodos:

- Delimitación espacial Multiescalar: Entidad federativa, región socioeconómica, Jurisdicción sanitaria, zona metropolitana y municipio.
- Delimitación espacio - temporal: México, año 2010.
- Técnicas de análisis: La clasificación de los rangos de las tasas de morbilidad se establecieron con base en la distribución de la campana de Gauss, mediante la desviación estándar en seis rangos.
- Se capturó la información en MS Excel; se implementaron las bases de datos en el programa MS Access y se elaboró la cartografía en el Software ESRI ArcMap.

## ASPECTOS TEÓRICOS CONCEPTUALES

La Geografía como ciencia social, que estudia las relaciones hombre naturaleza que se presentan en el espacio geográfico, mediante los principios de la geografía: localización, distribución, causalidad, multicausalidad, correlación, evolución y cambios, que bajo el enfoque de la Geografía cuantitativa el objetivo es la diferenciación espacial (Gómez J., Muñoz J., y Ortega N. 1982; y Buzai y Baxendale, 2006), en donde los hechos, fenómenos y procesos se presentan en forma heterogénea en las diversas unidades espaciales de la geografía: lugar, región, paisaje, cuenca hidrológica, etc.,

La geografía de la salud como rama integral de la geografía estudia los patrones de distribución de la morbilidad, mortalidad, e infraestructura de la salud, y vectores causantes de enfermedades, así como su relación con factores geográficos, socioeconómicos, demográficos, culturales y políticos entre otros. Los Sistemas de Información geográfica como potentes herramientas son de gran importancia para almacenar grandes cantidades de información, para el análisis espacial y generación de diversos productos como la generación de bases de datos, cartografía, visualización, etc., importantes insumos para diversos usuarios como los tomadores de decisiones, el sector privado, y los usuarios general.

Los sistemas de información geográfica se circunscriben bajo el enfoque de la geografía cuantitativa, cuyo método es la sobreposición de mapas o algebra de mapas (Buzai, G. 2015), la cual fue iniciada por el Epidemiólogo John Snow en 1854 al elaborar dos mapas de Londres uno con la ubicación de casos de cólera y otro con la ubicación de pozos de agua de los que bebían los enfermos. A partir de la sobreposición de dichos mapas propuso cerrar los pozos contaminados con heces fecales, lo que tuvo como resultado la disminución notable de las defunciones por el cólera.

La salud es un tema multidisciplinario a partir de la conceptualización de la Organización Mundial de la Salud (OMS), al definirla como el “completo estado de bienestar físico, psíquico, social y no meramente la ausencia de la enfermedad”, (OMS), y recientemente se ha incorporado la dimensión medioambiental, por lo que la escala de análisis geográfica se amplía de lo local, regional a los global; a nivel individual, de barrio, hasta la escala mundial, brindando una amplia gama de aplicaciones en donde los estudios multiescalares presentan diversas ventanas o acercamientos a la realidad en este caso de la morbilidad como uno de los indicadores de la salud humana.

Para abordar la salud como proceso en el tiempo, se consideran algunas teorías como la transición demográfica, la transición epidemiológica, la transición de la salud y la transición

nutricional, entre otras pero dicho procesos no se presentan en forma homogénea en el territorio por lo que es importante conocer cómo se están presentando esos cambios en territorios con características geográficas específicas con poblaciones con condiciones socioeconómicas diferenciadas para la propuesta de políticas y estrategias focalizadas en las etapas de la prevención y promoción de la salud.

## RESULTADOS

### Principales causas de morbilidad en México

En México en el año 2000 se registraron 1416807 egresos hospitalarios, lo que indica una tasa de morbilidad de 1,453.38 por 100,000 habitantes. Con base en el número de egresos hospitalarios, las enfermedades con mayor frecuencia, fueron: Neumonía, Diabetes mellitus, Gastroenteritis e insuficiencia renal crónica, con un total de casos de 27863, 25784, 21907; y 21680 correspondientemente. Las tasas de morbilidad general fueron de 28.58, 26.45, 22.47 y 22.24 por 100,000 habitantes respectivamente (tabla I).

**Tabla I.** México: Principales causas de morbilidad, año 2000

Código CIE	Enfermedades	Total	Tasas por 100,000
J12, J13X, J14X, J15, J16, J17	Neumonía, organismo no especificado	27863	28.58
E10, E11, E12, E13, E14	Diabetes mellitus no insulino dependiente	25784	26.45
A09X, K21, K28, K52	Gastroenteritis	21907	22.47
N17, N18, N19X	Insuficiencia renal crónica	21680	22.24
K70, K71, K74, K75, K76	Enfermedad alcohólica del hígado	7124	7.31
I67, I69	Otras enfermedades cerebrovasculares	4799	4.92
I21, I22, I23, I27, I42	Infarto agudo del miocardio	2943	3.02
I24, I25	Enfermedad isquémica crónica del corazón	2328	2.39
J06, J39, J68, J70	Infecciones agudas de las vías respiratorias superiores, de sitios múltiples o no especificados	2127	2.18
N10X, N11, N12X	Nefritis túbulo intersticial, no especificada como aguda o crónica	1879	1.93
	<b>Total de egresos hospitalarios</b>	<b>1416807</b>	<b>1453.38</b>
	México: Población total, año 2000	97483412	

Fuente: Elaboración propia con base en el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y Sistema Nacional de Información en Salud (SINAIS), Datos consultados Febrero, 2015

En México para el año 2010, se registraron 5169948 egresos hospitalarios, con una tasa bruta de morbilidad general de 4600.85 por 100000 habitantes. Las enfermedades con mayor frecuencia, fueron: Otras enfermedades digestivas; nefritis y nefrosis; diabetes mellitus; otras



enfermedades cardiovasculares y enfermedades isquémicas del corazón, con tasas de 182.88, 166.54, 130.99, 85.40 y 50.01 por 100,000 habitantes, Tabla II.

**Tabla II.** México: Principales causas de morbilidad 2010

Código CIE	Enfermedades	Egresos	Tasas
K20-K22, K28-K31, K38, K42-K66, K71-K72.0, K72.9, K75, K82-K92	Otras enfermedades digestivas	205505	182.88
N00-N19	Nefritis y nefrosis	187144	166.54
E10-E14	Diabetes mellitus	147189	130.99
I00, I26-I28, I34-I37, I44-I51, I70-I99	Otras enfermedades cardiovasculares	95967	85.40
I20-I25	Enfermedades isquémicas del corazón	56193	50.01
I60-I69	Enfermedad cerebrovascular	49787	44.31
I10-I15	Enfermedades hipertensivas	47047	41.87
J40-J44, J67	Enfermedad pulmonar obstructiva crónica	37888	33.72
J00-J06	Infecciones respiratorias agudas altas	26357	23.46
K70, K72.1, K73, K74, K76	Cirrosis y otras enfermedades crónicas del hígado	24900	22.16
	General	5169948	4600.85

Fuente: Elaboración propia con base en el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y Sistema Nacional de Información en Salud (SINAIS), Datos consultados Febrero, 2015

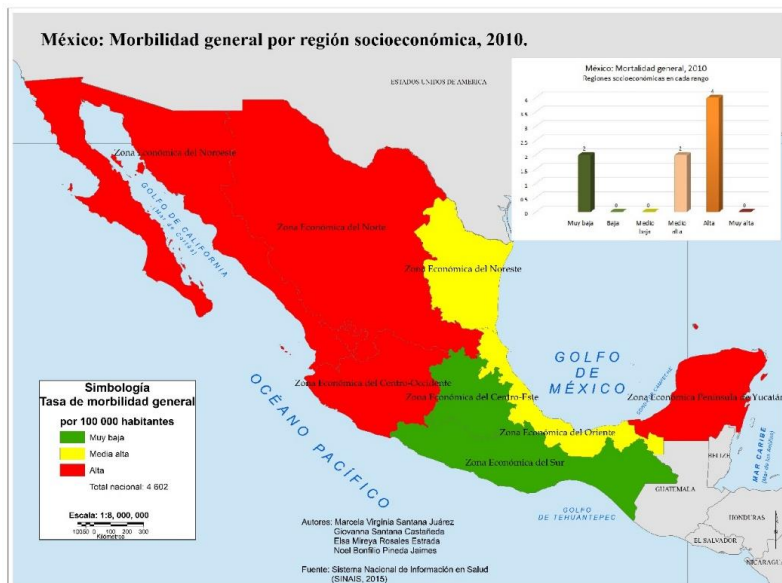
#### 4.2. México: morbilidad general un análisis multiescalar, 2010.

En este apartado se presenta la distribución de las tasas de morbilidad en las diversas escalas. Con base en la regionalización socioeconómica de México de Bassols A. (2004), se tienen ocho regiones, de las cuales cuatro registraron tasas de morbilidad altas, éstas son: Península de Yucatán, Centro-Occidente, Noroeste y Norte, con tasas de 5209.39, 5258.40, 5264.63 y 5389.97 por 100000 habitantes respectivamente. Dos regiones con tasas medio altas, se trata de las del Oriente y Noreste, con tasas de 4943.22 y 4977.35 por 100000 habitantes respectivamente. Dos regiones registraron tasas de morbilidad muy bajas, son los casos de la región Sur con una tasa de morbilidad de 3574.9 por 100000 habitantes y la región Centro-Este con una tasa de 3921.7 (Tabla III y figura 2).

**Tabla III.** México: Regiones socioeconómicas, tasas brutas de morbilidad general, 2010

Regiones socioeconómicas	Tasas por 100000 habitantes	Regiones socioeconómicas	Tasas por 100000 habitantes
Sur	3574.91	Península de Yucatán	5209.39
Centro-este	3921.67	Centro-Occidente	5258.40
Oriente	4943.22	Noroeste	5264.63
Noreste	4977.35	Norte	5389.97

Fuente: Elaboración propia con base en el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y Sistema Nacional de Información en Salud (SINAIS), Datos consultados Febrero, 2015.



**Figura 2.** México: morbilidad general por regiones socioeconómicas, 2010

En México en el año 2010, a nivel entidad federativa, las tasas de morbilidad presentaron el siguiente comportamiento: del total de 32 entidades federativas, cuatro registraron tasas muy altas, son los casos de Colima, Distrito Federal, Tabasco y Durango con tasas de 6859.84, 6207.82, 6100 y 6083 por cada 100000 habitantes respectivamente; nueve tuvieron tasas altas; para tres estados las tasas fueron medio altas; seis tuvieron tasas medio bajas y seis registraron tasas bajas; y cuatro estados con tasas muy bajas, son los casos del Estado de México, Chiapas, Puebla y Guerrero con tasas de 2586.13, 3204.80, 3442.10 y 3554.2 por cada 100000 habitantes respectivamente (Tabla IV y figura 3).

**Tabla IV.** México: tasas brutas de morbilidad general por entidad federativa, 2010

Entidad federativa	TM General Por 100000 habitantes	Entidad federativa	TM General Por 100,000 habitantes
Aguascalientes	5968.0	Morelos	4288.9
Baja California	4127.5	Nayarit	5479.5
Baja California Sur	5999.4	Nuevo León	4291.6
Campeche	5998.6	Oaxaca	4060.3
Coahuila	5884.8	Puebla	3442.1
Colima	6859.8	Querétaro	4072.8
Chiapas	3204.8	Quintana Roo	4699.3
Chihuahua	4911.0	San Luis Potosí	4921.6

Distrito Federal	6207.8	Sinaloa	5806.7
Durango	6083.5	Sonora	5785.3
Guanajuato	4773.4	Tabasco	6100.2
Guerrero	3554.2	Tamaulipas	5953.7
Hidalgo	4120.5	Tlaxcala	5072.2
Jalisco	5813.3	Veracruz	4604.4
México	2586.1	Yucatán	5231.8
Michoacán	4499.8	Zacatecas	5625.0

Fuente: Elaboración propia con base en el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y Sistema Nacional de Información en Salud (SINAIS), Datos consultados Febrero, 2015.

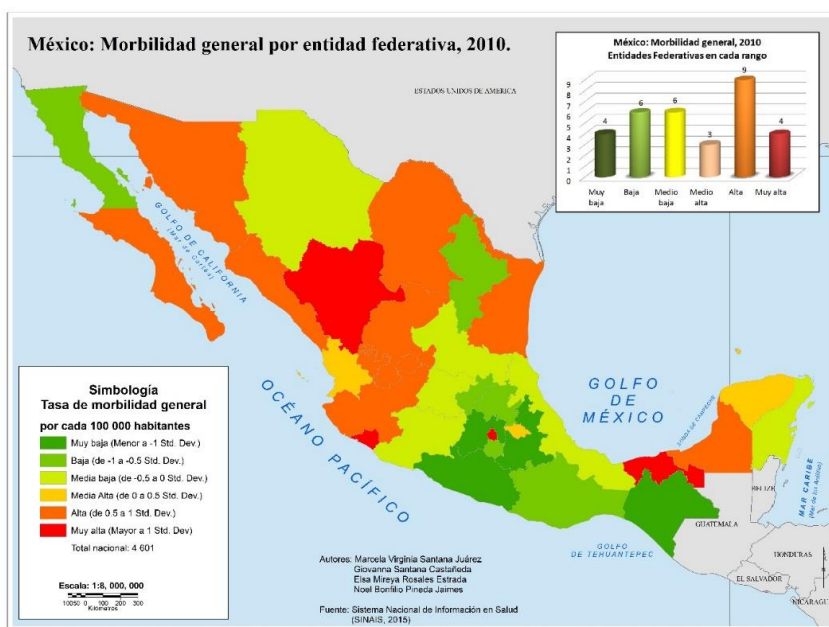


Figura 3. México: Morbilidad general por entidades federativas, 2010.

En México para el año 2010, la distribución de las tasas de morbilidad a escala de jurisdicción sanitaria, presentó el siguiente comportamiento: en total suman 232 jurisdicciones de las cuales 26 registraron tasas muy altas, algunas son de: Azcapotzalco, Centro, Cuauhtémoc, Centro Zapopan con tasas de 17409.71, 14085.75, 12239.07 y 11264.48 por cada 100,000 habitantes respectivamente. Las jurisdicciones que registraron tasas de morbilidad altas suman 34, algunos casos son de Pachuca, Fresnillo, León, Ciudad Obregón y Durango. Las jurisdicciones que tuvieron tasas de morbilidad medio altas suman 51, ejemplos de ellas son

Rodeo, Tlalnepantla, Tenosique, Metztlán y Tlaltenango. Las jurisdicciones con tasas medio bajas son 53, son casos como Comalcalco, Jalpan de Serra, Lagos De Moreno, Rincón De Romos y Escárcega. Las jurisdicciones con tasas bajas y muy bajas suman 34 respectivamente, son casos como Tenango del Valle, Soledad de Graciano Sánchez, Centro Guadalajara, Centro Tonal y San Pedro Garza García con tasas de 417.5, 297.5, 257.0, 226.0 y 0.2 por 100,000 habitantes respectivamente (figura 4).

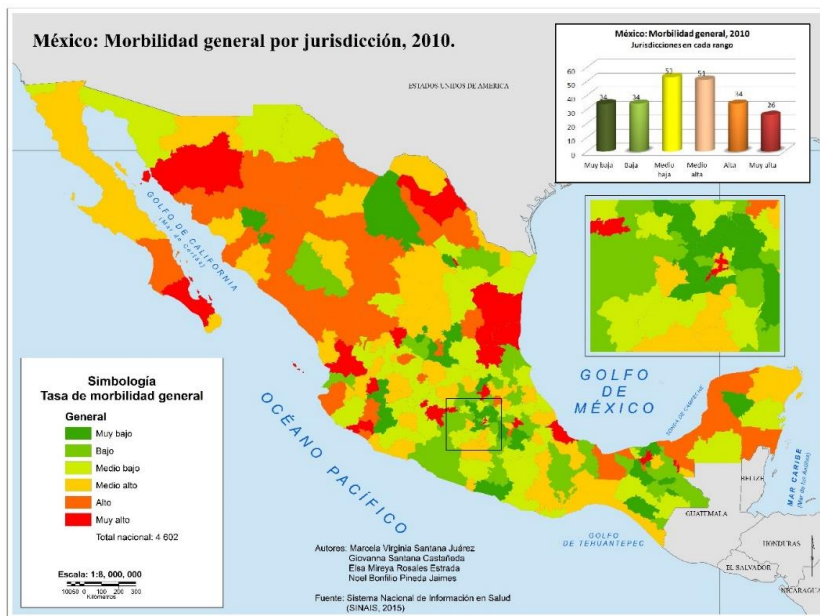


Figura 4. México: Morbilidad general por jurisdicción sanitaria, 2010

En México para el año 2010, según SEDESOL, CONAPO e INEGI (2004), se cuenta con 57 zonas metropolitanas (ZM), de las cuales seis registraron tasas de morbilidad muy altas y altas respectivamente, algunos de los casos son la ZM de Tehuantepec, ZM de Villahermosa, ZM de Zacatecas-Guadalupe con tasas de 12,951.77, 10,466.16, 10,094.61 por cada 100,000 habitantes respectivamente. Las ZM con tasas medio altas suman 17; las ZM con tasas medio bajas son diez; las ZM con tasas bajas son 11; las ZM con tasas muy bajas suman siete, ejemplo la ZM de Tianguistenco, con una tasa de 128.52 por cada 100,000 habitantes (Tabla V y figura 5).

**Tabla V. México: Zonas Metropolitanas, tasas de morbilidad general, 2010.**

Zonas Metropolitanas (ZM)	TMG por 100000 habitantes	Zonas Metropolitanas (ZM)	TMG por 100000 habitantes
ZM de Aguascalientes	6477.7	ZM de Monterrey	4356.7
ZM de Tijuana	3678.77	ZM de Oaxaca	7775.3
ZM de Mexicali	4147.77	ZM de Tehuantepec	12951.8
ZM de La Laguna	6935.57	ZM de Puebla-Tlaxcala	3769.0
ZM de Saltillo	4782.5	ZM de Tehuacán	5648.7
ZM de Monclova-Frontera	6351.1	ZM de Querétaro	4670.8
ZM de Piedras Negras	7901.7	ZM de Cancún	5866.7
ZM de Colima-Villa de Álvarez	6953.7	ZM de Rioverde-Ciudad Fernández	6297.4
ZM de Tecmán	5778.5	ZM de Guaymas	6112.2
ZM de Tuxtla Gutiérrez	5402.6	ZM de Villahermosa	10466.2
ZM de Juárez	3983.7	ZM de Tampico	7208.5
ZM de Chihuahua	5365.3	ZM de Reynosa-Río Bravo	4799.8
ZM del Valle de México	4081.4	ZM de Matamoros	4536.2
ZM de León	6459.6	ZM de Nuevo Laredo	5157.9
ZM de San Francisco del Rincón	2964.9	ZM de Tlaxcala-Apizaco	8626.7
ZM de Moreleón-Uriangato	6427.8	ZM de Veracruz	7986.9
ZM de Acapulco	4914.5	ZM de Xalapa	6702.9
ZM de Pachuca	6157.6	ZM de Poza Rica	6195.1
ZM de Tulancingo	4896.5	ZM de Orizaba	6640.8
ZM de Tula	5680.4	ZM de Minatitlán	6482.3
ZM de Guadalajara	6632.7	ZM de Coatzacoalcos	7929.0
ZM de Puerto Vallarta	5902.0	ZM de Córdoba	5416.5
ZM de Ocotlán	5229.4	ZM de Acayucan	3663.8
ZM de Toluca	3614.2	ZM de Mérida	7542.8
ZM de Morelia	8609.0	ZM de Zacatecas-Guadalupe	10094.6
ZM de Zamora-Jacona	7485.8	ZM de Celaya	6015.3
ZM de La Piedad-Pénjamo	6039.0	ZM de Tianguistenco	128.5
ZM de Cuernavaca	4392.1	ZM de Teziutlán	6467.7
ZM de Cuautla	4257.8		

Fuente: Elaboración propia con base en el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y Sistema Nacional de Información en Salud (SINAIS), Datos consultados Febrero, 2015.

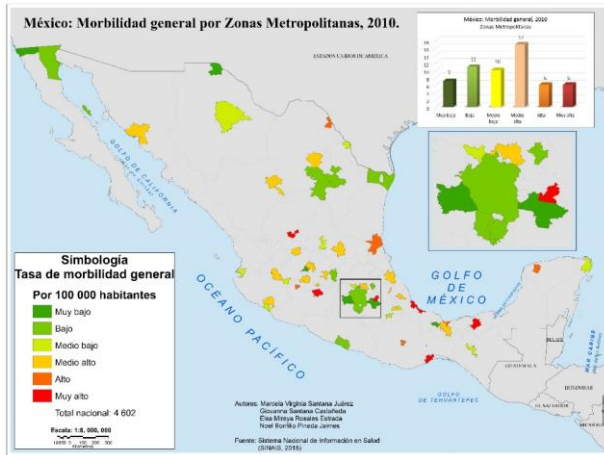


Figura 5. México: Morbilidad general por zonas metropolitanas, 2010.

En México para el año 2010, del total de municipios con los que se cuenta información son 658, de los cuales el 7.5% registraron tasas de morbilidad muy altas, son los casos de municipios como San Jorge Nuchita, San Bartolo Coyotepec, Tzompantepec, con tasas de 121524.10, 79375.86, 56163.16 por cada 100,000 habitantes respectivamente. Los municipios con tasas altas indican el 7.2%; aquellos con tasas media altas representan el 22.5%; aquellos con tasas media bajas representan el 35%; y aquellos con tasas bajas indican el 27% son algunos municipios como San Pedro Garza García y Metepec con tasas de 0.8 y 4.2 por 100000 habitantes respectivamente (figura 6).

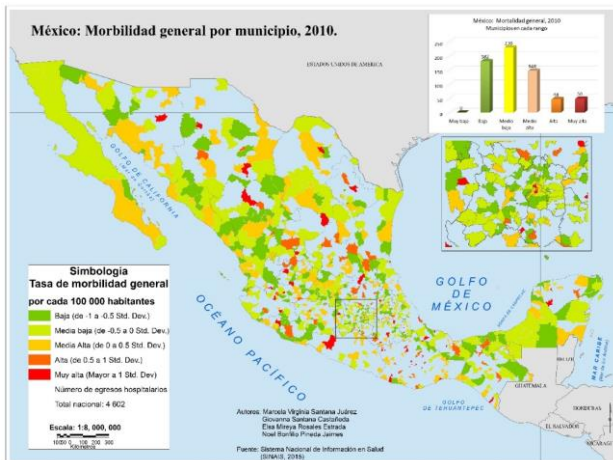


Figura 6. México: Morbilidad general por municipio, 2010.

## CONCLUSIONES

En México, la morbilidad general por causas durante la última década han predominado las causas crónicas degenerativas, como la diabetes mellitus, insuficiencia renal crónica, otras enfermedades cerebrovasculares y enfermedades isquémicas del corazón, entre otras.

El número de egresos hospitalarios y las tasas de morbilidad general a nivel nacional en la última década han registrado incrementos significativos, pasando de 1416807 egresos hospitalarios en el año 2000 a 5169948 para el año 2010. Con tasas de morbilidad general 1453.38 por 100,000 habitantes para el año 2000 a 4600.85 por 100000 habitantes. Dicha situación refleja que las personas se han enfermado más, que faltan programas de salud para las etapas de la prevención y promoción de la salud. Lo que indica que es necesario fortalecer políticas públicas principalmente en regiones, estados, jurisdicciones sanitarias, zonas metropolitanas y municipios específicos.

El presentar la morbilidad general como un indicador de salud a diversas escalas permite detectar lugares vulnerables en términos de tasas de morbilidad general muy altas y altas, donde las políticas se deben enfocar, son los casos de cuatro regiones socioeconómicas: de la Península de Yucatán, del Centro Occidente, del Noroeste y del Norte. A escala estatal en entidades federativas localizadas al norte como Chihuahua y Durango; en el centro de México el Distrito Federal y en el sureste el estado de Tabasco.

A nivel de jurisdicción sanitaria se trata de aquellas que se localizan principalmente al norte de México como Azcapotzalco, Centro, Cuauhtémoc, Centro Zapopan, entre otras.

A nivel de zona metropolitana son la ZM de Tehuantepec, ZM de Villahermosa, ZM de Zacatecas-Guadalupe, ZM de Morelia, ZM de Veracruz, ZM de Coatzacoalcos, ZM de Mérida, la mayoría de ellas localizadas en las costas.

A escala municipal se trata de municipios localizados aleatoriamente en todo el país.

La implementación de la base de datos es una etapa muy importante porque desde un inicio permite el diseño de la plantilla a diversas escalas, haciendo la captura únicamente de la unidad territorial más pequeña, que en este caso es del municipio, teniendo la ventaja de visualizar en las cinco escalas seleccionadas.

Las geotecnologías se están aplicando cada vez más a problemas aplicados de la sociedad, en este caso para abordar el tema de la salud humana a diversas escalas, permitiendo agilizar los procesos, generar reportes al momento, tener diversos productos como cartografía, bases de datos, gráficas, cuadros, visualizadores, etc.,.

Los patrones de distribución de las tasas de morbilidad general a nivel multiescalar presentan comportamientos diferenciales, a escala de región socioeconómica, en el 50% de las regiones se concentran las tasas de morbilidad altas. A nivel de entidad federativa las tasas de morbilidad altas se concentran en nueve estados lo que indica el 28% del total de entidades federativas. A nivel de jurisdicción sanitaria se concentran las tasas medio altas y medio bajas en el 45% de éstas. A nivel de zona metropolitana, las tasas de morbilidad general medio altas se concentran en el 30% de ZM. A nivel municipal las tasas medio bajas son la que se presentan en la mayor parte de los municipios estos indican el 35% del total.

Este trabajo aborda la distribución de la morbilidad general a multiescalas, esto es posible de acuerdo al objetivo y propósito que se persigue. El proyecto de investigación general tiene como meta implementar en la web el sistema de consulta de salud y riesgos en México a

diversas escalas. Cabe señalar que el mantenimiento y la actualización de la información es un gran reto porque se requiere de financiamiento y personal de apoyo quien esté al pendiente de dicha información, sin embargo los tomadores de decisiones requieren de dicha información que esté al día para la propuesta de soluciones en algunos casos de manera urgente.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bassols Á. (2004). Geografía Socioeconómica de México. Aspectos físicos y económicos por regiones. Editorial Trillas. Primera Reimpresión. México
- Buzai, G. y Baxendale C. (2006), *Análisis Socioespacial con Sistemas de Información Geográfica*, Buenos Aires, Lugar Editorial.
- Buzai, G. (Comp.; 2007), *Métodos cuantitativos en Geografía de la salud*. Universidad Nacional de Luján. Argentina.
- Buzai G. (2015). Análisis Espacial en geografía de la salud. Resoluciones de Información geográfica. Lugar Editorial. S.A. Argentina.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). [www.inegi.org.mx/](http://www.inegi.org.mx/) Datos consultados en Febrero, 2015.
- Gómez J., Muñoz J., y Ortega N. (1982). "El Pensamiento Geográfico". Alianza editorial. Madrid, España
- Kuri Morales P. A. (2011) La transición en salud y su impacto en la demanda de servicios. En *Gaceta Médica de México*, Academia Nacional de Médicos de México A. C., 147: 451-454
- Roman, Steven (2002). Access Database Design and Programming. 3a ed. O'Reilly Media. Estados Unidos de América. 450 pp.
- Santana, et. al. (2009), "La Salud humana como objeto de estudio de la Geografía", En *Geografía, procesos socioeconómicos y espaciales en México. Fundamentos teórico-metodológicos y estudios de caso*. Facultad de Geografía, Universidad Autónoma del Estado de México. México, pp. 177 – 216.
- Santana M., Rosales E., Pineda J., y Santana G. (2013). Observatorio de Geografía de la salud del Estado de México. Mortalidad general. Universidad Autónoma del Estado de México.
- Santarelli de Serer S. y Campos M. (2002). "Corrientes epistemológicas, metodología y prácticas en Geografía. Propuestas de estudio en el espacio local". Universidad Nacional del Sur. Bahía Blanca, Argentina
- SEDESOL, CONAPO e INEGI (2004), *Delimitación de las zonas metropolitanas de México*. Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población e Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. México.
- Sistema Nacional de Información en Salud (SINAIS), [www.dgjis.salud.gob.mx/contenidos/sinais/e\\_mortalidadgeneral.html](http://www.dgjis.salud.gob.mx/contenidos/sinais/e_mortalidadgeneral.html) Datos consultados en febrero, 2015.



# MODELAÇÃO DE ESPAÇOS INTERIORES. AS GEOTECNOLOGIAS NA ANÁLISE DOS COMPORTAMENTOS DOS CONSUMIDORES EM CENTROS COMERCIAIS

MODELING INDOOR SPACE. ANALYZING MALLS CUSTOMER'S MOVEMENT THROUGH GEOTECHNOLOGIES

André Silvestre <sup>a</sup>  
Paulo Morgado <sup>b</sup>

**RESUMO.** O comportamento dos consumidores num espaço comercial é determinante para o sucesso ou insucesso de um negócio nesse mesmo espaço, quando dependente do consumidor. Mais precisamente, o comportamento do consumidor quer no exterior da loja quer no seu interior revela padrões e dinâmicas, que quando devidamente percebidas e entendidas conferem, tanto a *marketers*, como a gestores de marketing desses espaços, conhecimento vital para a tomada de decisões e planeamento estratégico. O propósito deste trabalho reside na demonstração dessa tese operada com base na modelação e análise espaço-temporal do comportamento dos consumidores em espaços interiores, a partir da aquisição, do armazenamento de grandes volumes de dados em tempo útil. A novidade introduzida por este trabalho remete para a criação de alguns indicadores e a espacialização do conceito de montra.

**Palavra-chave:** Espaços interiores; SIG; Modelação e análise espacial; análise de percursos.

**ABSTRACT.** The shopping centers consumers' behavior is the key-factor of business success or failure. As a fact, consumers' behavior inside and outside shopping center stores reveals patterns and dynamics that are crucial insights for marketers and shopping centers managers to make decisions. The objective of this paper is to demonstrate that importance of consumers' behavior through advanced spatial modelling. We will develop and implement a GIS-Indoor based model able to acquire, storage and manage BIG Data, and visualize results in form of maps and tables.

**Keywords:** Indoor space; GIS; Spatial analysis and modeling; path intelligence.

---

<sup>a</sup> Instituto de Geografia e Ordenamento do Território, Universidade de Lisboa. andresilvasilvestre@campus.ul.pt

<sup>b</sup> Centro de Estudos Geográficos, Instituto de Geografia e Ordenamento do Território, Universidade de Lisboa. paulo@campus.ul.pt

## INTRODUÇÃO

As tecnologias e muito particularmente as geotecnologias invadiram as nossas vidas e passaram a ser uma presença constante e ubíqua, da maioria das sociedades mundiais. De acordo com um relatório do U.S. Department of Labor, 2007 as geotecnologias são umas das três mega-tecnologias (a par com a nanotecnologia e a biotecnologia) do século XXI, com responsabilidades directas na forma como conceptualizamos, visualizamos e utilizamos informação espacial e consequências, na forma como nos relacionamos e a dinâmica que exercemos sobre o território. Neste contexto, as principais empresas dos principais sectores de actividade económica, com destaque neste trabalho para o sector do comércio e serviços, há mais de uma década que vêm apostando nas tecnologias para ganhos de competitividade. Tal como constado por Camarinha, 2014 a aposta nas tecnologias é da maior relevância quando se pretende elevar a competitividade no setor do retalho e quando se sabe que cada vez mais empresas adotam soluções tecnológicas inovadoras que lhes permitam obter soluções quanto à tomada de decisões para melhoria dos serviços prestados (Camarinha, 2014).

De facto, se tivermos atenção à evolução digital ocorrida na segunda metade do século XX, podemos verificar que os computadores atuais e as tecnologias de base de dados permitem o armazenamento, o processamento e a análise de muitas mais variáveis (acrescentamos nós, BIG DATA) sobre o comportamento humano que são relevantes no Marketing. (Wachowicz et al., 2008)

Giannotti e Pedreschi (2008) referem três possíveis processos para a padronização de dados espacotemporais:

- *Clustering* – encontra grupos de trajetórias/trajetos/percursos semelhantes e define um resumo de cada grupo (Figura I - A), permitindo assim saber as preferências dos indivíduos quanto às principais rotas/percursos (representados por *cluster*) durante um período de tempo. Tal permite fazer, por exemplo, a análise de quais os percursos mais explorados num centro comercial, evidenciando os trajetos mais percorridos;
- Padrões de Frequência - descobre caminhos ou sub-caminhos que apresentam uma dada frequência (Figura I - B). É um método que se torna útil no planeamento do lojista, quando se quer, por exemplo, avaliar a frequência da passagem de indivíduos num dado percurso.
- Classificação - aponta as regras de comportamento dos utilizadores atuais e faz a sua antevisão (Figura I - C). É um processo de análise de dados vantajoso aquando, por exemplo, da tomada de decisões acerca do planeamento de lojas num corredor, num piso ou, até mesmo, em todo o centro comercial, enunciando a previsão das atitudes dos indivíduos.

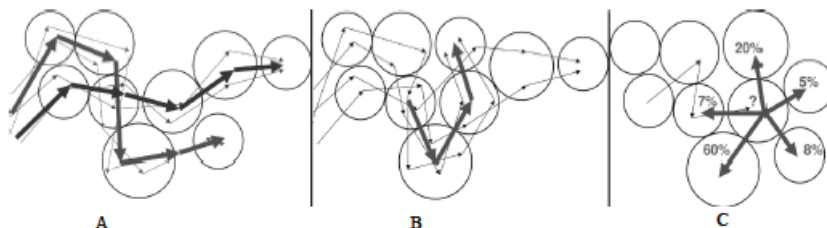
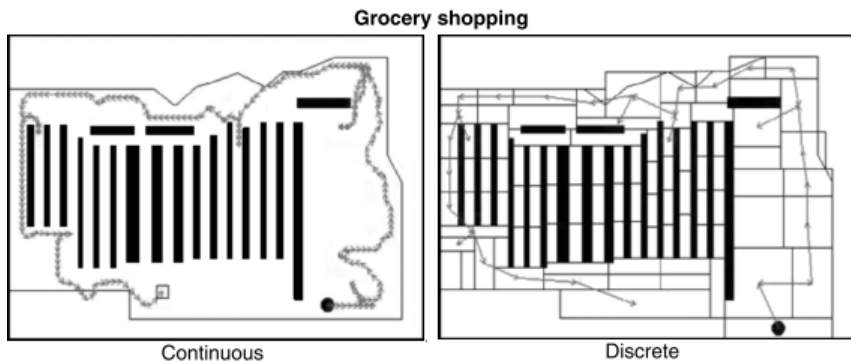


Figura I. A: Clusters de trajetos/percursos; B: Padrões de trajetos/percursos; C: Previsão de trajetos/percursos. Fonte: Giannotti e Pedreschi (2008).

No âmbito da investigação em marketing comercial, por meio de dados espaço-temporais e aliado à privacidade do indivíduo, o conhecimento tem sido direcionado à procura de grupos/*clusters* que mostram comportamento semelhante e à determinação se o mesmo é interessante, consoante um dado objetivo de marketing. São exemplos:

- Descobrir as relações entre o comportamento das deslocações e os efeitos do marketing personalizado em movimentos conscientes/informados, tentando analisar se esses movimentos podem ser influenciados por determinadas ações de marketing ou se os efeitos destas são dependentes do comportamento dos movimentos;
- Descobrir o tipo de informação apreciado pelas pessoas quando elas estão em movimento num determinado espaçotemporal, modalidade e localização. (Wachowicz et al., 2008)

Na análise de dados espaço-temporais, os movimentos de pedestres são visualizados num espaço que é geralmente limitado a duas dimensões. Num estudo de Hui et al. (2009), acerca de um supermercado, o espaço dos movimentos inclui também uma série de impedimentos fixos, como corredores ou montras. Assim, a configuração espacial, para análise, pode ser entendida como contínua ou descontínua. Em modelos de trajetos pedestres, as configurações espaciais são naturalmente contínuas, em que se define o espaço de compras através da atribuição de coordenadas  $(x, y)$ . Por sua vez, num modelo descontínuo, esses trajetos, modelam-se entre áreas ou polígonos, conforme apresentado na figura II.



**Figura II.** Discrete vs. Continuous Specification Grocery Shopping. Fonte: adapt. Hui et al. (2009), p. 324.

No que respeita à pertinência do estudo acerca do percurso dos consumidores, ao analisar mais profundamente o valor potencial da informação acerca dos interesses dos consumidores relativamente aos seus percursos em centros comerciais, denota-se que existem com bastante frequência percursos alternativos que o consumidor pode optar para completar o ato de compras. Seja dado como exemplo o ato da compra de um teclado de computador numa loja de eletrónica:

- O consumidor A pode despende algum do seu tempo na secção dos computadores portáteis, na secção dos acessórios de computadores, na secção de TV e na secção de video jogos, por esta ordem, antes de pagar no balcão de pagamento;

- O consumidor B, por sua vez, pode ter parado pela secção de música, secção de filmes e secção de acessórios para computador, por esta ordem.

Em ambos exemplos, o produto comprado é idêntico, mas os percursos/caminhos realizados são diferentes. Esta forma de análise confere conhecimento acerca dos interesses dos consumidores e pode ser complementada, ainda, com informação sobre os produtos adquiridos por eles, conseguindo, por exemplo, identificar que o consumidor A possa ser altamente interessado em eletrónica e *gadgets*, enquanto o B entusiasta por produtos de entretenimento. Yan (2010) afirma que o percurso do consumidor se encontra relacionado com as compras do mesmo, não só porque os locais onde o consumidor/cliente recolhe as compras possam estar diretamente associados ao seu percurso de compras, mas também pelo facto de a maioria dos consumidores projetar os seus percursos de compras com base nos produtos que pretende adquirir.

Em suma, a modelação e análise espacial e temporal, do comportamento dos consumidores em espaços comerciais revelou-se da maior pertinência, quer para os *marketeers*, quer para os gestores dos espaços, bem como os lojistas, com o intuito de melhor adequarem o espaço, quer do ponto de vista arquitectónico, quer do ponto de vista da distribuição das lojas, ao comportamento padrão dos consumidores e com o intuito de reduzir despesas e maximizar o investimento, criando um espaço atractivo para as pessoas.

Este artigo organiza-se de uma forma bastante simples: o primeiro capítulo é a introdução, onde se aproveitou para enquadrar o tema e justificar a pertinência do estudo, tudo dentro de uma síntese ao “estado da arte” sobre o uso de geotecnologias para gestão de espaços comerciais. O segundo e terceiro capítulos são o “*core*” metodológico, onde são descritas as variáveis utilizadas, as fontes de informação e a forma como essa informação foi adquirida, avaliada e armazenada numa base de dados geográfica. Os principais métodos de análise e modelação espacial são igualmente apresentados e explicados, bem como é descrita a área de estudo. O capítulo 4 remete-nos para a parte operativa do artigo, mais propriamente para a modelação e análise espacial e temporal das variáveis adquiridas, em ambiente SIG. É partir dos ensaios aqui realizados - dos quais só se apresentam os métodos seleccionados, por serem o que melhores respostas deram face à tipologia de dados e ao território em estudo -, que se permite propor um modelo de análise e de apoio à decisão, ou seja aos gestores e peritos e marketing *intelligence*. O capítulo 5 corresponde à parte analítica e interpretativa do estudo, ou seja à análise dos resultados obtidos no capítulo anterior. Aqui se expõem, numa linguagem mais familiar aos gestores e peritos acima referidos, o que os resultados obtidos por meio de procedimentos técnicos e científicos dizem. Por fim, o capítulo 6 apresentam-se os comentários finais, ou a síntese do que de mais relevante os resultados obtidos deixaram transparecer, o conhecimento criado a partir dos dados brutos, quando cruzados e estudados as suas relações.

## DADOS E MÉTODOS

### Recolha de dados

A recolha da amostra de dados para análise foi obtida pela tecnologia “BIPS” (*Business Indoor Positioning System*), da *startup* portuguesa Movvo, a qual identifica o posicionamento dos visitantes na área de estudo, como já citado anteriormente.

Os dados recolhidos pertencem ao espaço comercial Norteshopping, localizado no distrito do Porto, e são referentes ao dia 16 de Maio de 2015 – um sábado – no intervalo horário compreendido entre as 10 horas e as 24 horas, culminando num total horário de observação de 14 horas. A estrutura organizacional, em que os dados foram cedidos, foi criada automaticamente pela empresa e rege-se conforme a figura III.

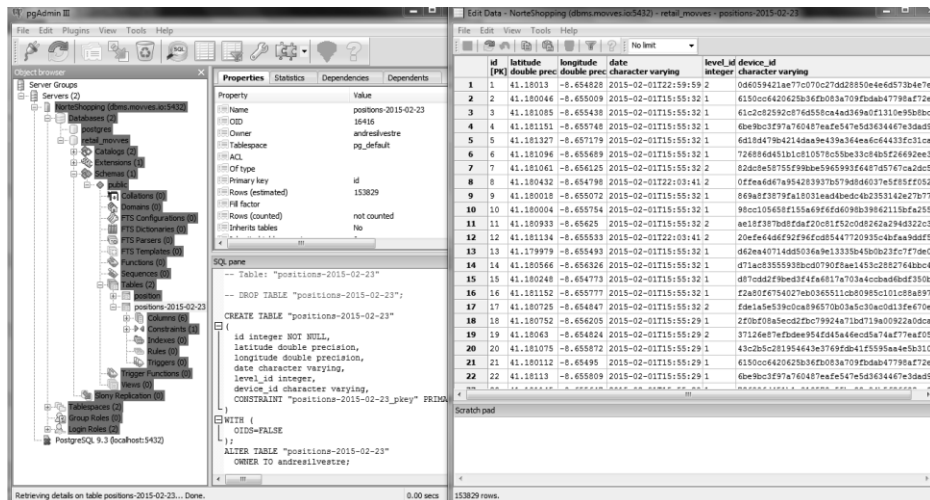


Figura III. Base de dados Postgres com apresentação dos dados recolhidos na área de estudo.

## Tratamento dos dados para integração em ambiente SIG

Para modelação dos dados recolhidos pelo BIPS recorreu-se ao programa ArcGIS 10.x desenvolvido pela ESRI, com o propósito de se criar uma gestão organizada dos dados com uma componente geográfica - para lhes atribuir um referencial espacial e poder visualizar a sua localização relativa no território – e uma base de dados geográfica, que permite uma permanente atualização e operações de geoprocessamento e análise de estatísticas espaciais. De início, a interoperabilidade entre os dados fornecidos pela Movvo e o software ArcGIS mostrou-se difícil, pois os dados, por defeito, não dispunham de coordenadas geográficas, uma vez que a tecnologia que regista os pontos no centro comercial estava assente num sistema de coordenadas interno (métrico). Assim, era feito o registo com base numa grelha cartesiana e a cada ponto era atribuído um “x” e um “y” que tinham como ponto de referência um “x=0” e “y=0” não geográfico. Como a partir do ponto de referência interno/fictício (x=0, y=0) estão definidas as distâncias métricas em “xy”, foi definido um sistema de coordenadas locais (neste caso o sistema de coordenadas Lisboa *Hayford Gauss* IGeOE), em que retirando as coordenadas cartesianas (metros) do ponto de referência fica-se com um sistema métrico predefinido. Desse sistema subtraiu-se o valor de “x”, de cada ponto em relação ao ponto de referência e somou-se o valor de “y”, de cada ponto em relação ao valor de “y” do ponto de

referência. Apesar de assim ter sido possível obter a localização “xy” para cada ponto, como este método assentou num sistema de projeção local (geográfico), a localização de um ponto fica com um erro associado, inferior a 1 metro.

## Área de estudo

A ideia principal era a de que a área de estudo tivesse um grande movimento e/ou com grande densidade/volume de registos. Tal verificava-se no piso superior do centro comercial. Foi então delimitada a área a um corredor do piso superior, uma vez que a presença de divisórias centrais (espaços abertos onde se vislumbra o corredor do piso inferior) podia facilitar a análise futura, repartindo as laterais do corredor e possivelmente conseguir-se assim uma visão mais apurada da dinâmica do próprio corredor (Figura IV).

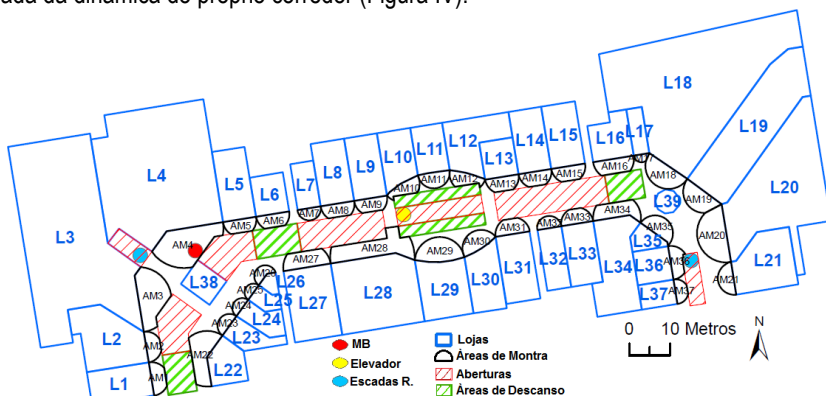


Figura IV. Área de estudo do Centro Comercial Norteshopping.

Na área de estudo existem 39 lojas compreendidas por 8 categorias; destas lojas, 37 apresentam área de montra (AM). É visível também a presença de uma caixa ATM (multibanco - círculo vermelho); um elevador (círculo amarelo) no centro da área de estudo; duas escadas rolantes (círculo azul); sete aberturas e cinco áreas de descanso, culminando num total de sensivelmente 10 047 metros quadrados.

## MODELAÇÃO E ANÁLISE ESPÁCIO-TEMPORAL DOS DADOS

Um dos objetivos principais deste trabalho foi o de construir e trabalhar metodologias adequadas aos dados recolhidos pelo BIPS, de modo a que se consiga obter respostas e resultados que vão de encontro a questões e dúvidas apresentadas pelos gestores/decisores de Centros Comerciais.

### Intervalos de tempo

Uma vez que a amostra de dados era referente a um dia determinaram-se intervalos, com o intuito de se poder estudar as ocorrências entre os vários períodos temporais do dia em

análise. Para a definição desses intervalos de tempo, recorreu-se à ferramenta “*Tracking Analyst*” do ArcGIS. Ao serem introduzidos os dados com características temporais no programa, essa ferramenta criou, na sua janela de trabalho, um histograma com o volume de registos retirados pelo BIPS (Figura V).

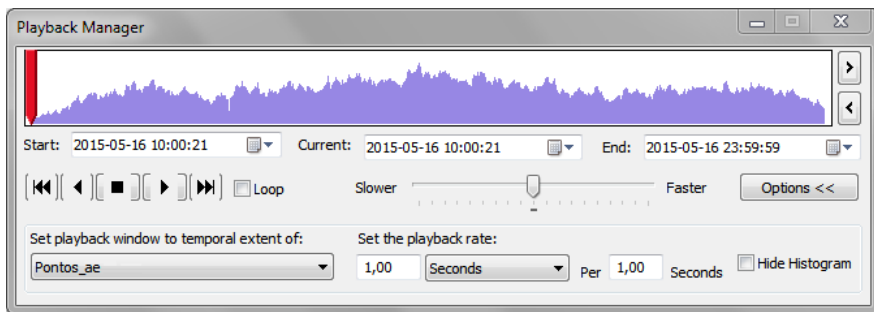


Figura V. Janela informativa da ferramenta *Tracking Analyst* do ArcGIS.

A criação de universos de dados, recolhidos pelo BIPS, particionados por intervalos de tempo permite uma mais criteriosa e precisa observação, dos comportamentos dos consumidores ao longo do dia e.g. o número de visitantes por fracções de tempo, a variedade de percursos, as zonas mais frequentadas por diferentes períodos de tempo, o número de visitantes por “área de montra” de cada loja, ao longo dos diferentes períodos de tempo; etc.

Os intervalos de tempo, que se consideraram relevantes com base nas reuniões com os gestores dos espaços e os peritos de *marketing intelligence* foram quatro: o período da manhã; o período do almoço; o período da tarde e o período da noite (Figura VI).

#### Intervalos de tempo

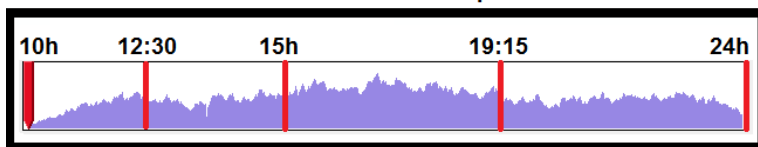


Figura VI. Gráfico dos intervalos temporais.

#### Intervalo 1 (10h - 12h30m)

O primeiro intervalo tem o seu início às dez horas da manhã e termina pelas doze horas e trinta minutos. Foi assim definido porque desde a abertura do centro comercial e até ao final deste intervalo regista-se sempre uma evolução positiva do volume registos efetuados pelo BIPS.

#### Intervalo 2 (12h30m – 15h)

O segundo período temporal apresenta numa primeira parte um decréscimo de registos, motivado em grande parte pela proximidade da hora do almoço, sendo que neste corredor não existe qualquer tipo de estabelecimento da área da restauração. Na segunda parte deste intervalo começa-se depois a visualizar um aumento do volume de registos.

### Intervalo 3 (15h – 19h15m)

O terceiro intervalo em análise tem um total de quatro horas e quinze minutos e foi assim definido por ser o período pós-almoço/tarde e pré-jantar. É o que demonstra uma maior quantidade de registos, o que se poderá dever ao facto do dia em questão ser um sábado.

### Intervalo 4 (19h15m – 24h)

O quarto e último intervalo temporal é o mais longo com quatro horas e quarenta e cinco minutos. É o período de tempo que está compreendido entre o jantar até ao fecho do CC (Centro Comercial). Neste intervalo é perceptível um decréscimo geral no volume de registos, sendo ele maior sobretudo nas primeiras horas, porventura mais uma vez explicado pelas necessidades alimentares dos visitantes.

## Áreas de montra

Com base na pesquisa literária realizada sobre centros comerciais e as suas características, o termo “área de montra” nunca foi abordado, de forma que não há conhecimento acerca da existência de uma definição para esta mesma característica das frentes de loja.

A criação e demarcação de áreas de montra (ou áreas de frente de loja) tornou-se importante no desenvolvimento da análise da área de estudo, porque ao se definirem estas áreas, conseguiu-se isolar informação relevante sobre a loja a que esta estava associada.

Assim, as áreas de montra foram definidas por meio de uma geometria semicircular, invés de retangular, com o intuito de particularizar cada frente de loja e melhorar a percepção da relação entre os pontos e *device\_id* com a própria loja, conforme apresentado na figura VII.



Figura VII. A preto as áreas de montra da área de estudo.

Essas áreas foram construídas com base no comprimento da frente de loja, passando essa distância a ser o diâmetro do semicírculo (área de montra), exceto nos casos em que as lojas tenham mais que um segmento de reta, casos esses em que o diâmetro foi desenhado diretamente entre um ponto A e um ponto B. Outra situação de exceção, ocorreu quando a



forma semicircular da área de montra sofreu cortes devido aos constrangimentos espaciais do corredor em estudo, como a existência de divisórias centrais, que funcionam como obstáculos às áreas de montra. Algo, a ser considerado em futuras arquiteturas destes espaços e localizações das lojas.

Por fim, falta ainda destacar que existem lojas (2), no centro do corredor, as designadas “ilhas”. A estas lojas não foram criadas as áreas de montra, porque as mesmas não dispõem da própria montra ou uma frente de loja única, tratando-se de lojas móveis ou amovíveis, assim nestes dois casos não poderá ser feito qualquer tipo de análise.

### **Contagens / Apuramento de pontos e de device\_id**

Os fatores que definem as contagens são, os dados do BIPS e os polígonos da área de estudo, aos quais os pontos são associados para consequentemente se produzirem as contagens. Estas contagens têm como *input* inicial os dados adquiridos pelo BIPS, que se dividem em duas situações: em primeiro lugar a contagem de pontos e em segundo lugar a contagem de *device\_id*.

As contagens de ambas situações foram efetuadas pelos vários intervalos de tempo definidos do dia em análise, como é citado anteriormente neste capítulo. Todos os processos de contagem tiveram como base um determinado polígono/ área, assim existem contagens associadas às áreas de montra e às lojas pelos vários intervalos de tempo.

### **Densidade de Kernel**

O método de Kernel é conhecido pela sua utilidade na determinação da magnitude de uma amostra de pontos por unidade de área (célula), com base na função *Kernel*, culminando assim em mapas de densidade de pontos com superfícies correspondentes aos números de pontos (Figura E). Os valores gerados por este método são mais elevados quando se regista um maior agrupamento (neste caso), de pontos. O contrário acontece quando se regista um maior espaçamento entre os pontos. Depois de calculadas as densidades, estas foram padronizadas por três níveis de intensidade, tais como, “baixa densidade”, “média densidade” e “alta densidade”.

Formalmente, a densidade de Kernel expressa-se da seguinte forma:

$$I(s) = \sum_{i=1}^n \frac{1}{r^2} k\left(\frac{s - s_i}{r}\right)$$

Em que:

- $I(s)$ , é a estimação da intensidade de variáveis espaciais num determinado local ( $s$ );
- $k$ , representa o peso ou ponderação;
- $r$ , é o raio de influência de um local.

### **Ci - Customer's index**

No âmbito do projecto, e de acordo com as necessidades apontadas pelos gestores dos espaços comerciais e peritos em *marketing intelligence*, foi criado um índice (Ci) que permitisse relacionar a quantidade de *device\_id* presentes nas lojas, com a quantidade de *device\_id* nas áreas de montra. Definiram-se como “Clientes” todos os *device\_id* que estão dentro das lojas e como “Potenciais Clientes” todos aqueles que são registados nas áreas de montra.

Formalmente, o Ci expressa-se da seguinte forma:

$$Ci = \frac{\sum Cli}{\sum Pc} 100$$

Em que:

Cli – são os *device\_id*/ visitantes registados na loja

Pc – são os *device\_id*/ visitantes registados na AM

Para obter o resultado deste índice é necessário apurar a quantidade de *device\_id*, tanto para as lojas como para as suas áreas de montra. O objetivo é o de tornar possível a perceção da relação entre as lojas e as respetivas áreas de montra quanto ao fluxo de indivíduos. O Ci é positivo se o valor for superior a 100% (maior quantidade de *device\_id* dentro da loja) ou negativo se inferior a 100% (maior densidade nas áreas de montra). Todavia, neste índice, dever-se-á ainda ter em conta fatores como a intenção inicial de entrar numa dada loja ou a rapidez de deslocação de um dispositivo/visitante, que pode nem sequer ser registado na área de montra devido ao intervalo de tempo entre registos (3 segundos numa situação ótima), realizado pelo BIPS.

### **SAI - Store Attractiveness Index**

Também criado no decurso das sessões com os gestores e peritos em *marketing intelligence* e tal como o Ci, trata-se de um índice que trabalha a relação entre quantidade de *device\_id* nas lojas e nas suas áreas de montra. No entanto, este índice dá-nos o cálculo da real quantidade de Potenciais Clientes (*device\_id* / visitantes que foram registados nas áreas de montra), que entraram na loja, sendo posteriormente classificados como Clientes Reais.

Formalmente, o SAI expressa-se da seguinte forma:

$$SAI = \frac{\sum Cr}{\sum Pc} 100$$

Em que:

Cr – são os *device\_id*/ visitantes que foram inicialmente registados na AM e que posteriormente foram registados na loja correspondente.

Pc – são os *device\_id*/ visitantes registados na AM

Este índice consegue assim aferir quanto à atratividade de uma loja e, consequentemente, quanto à sua capacidade de levar um indivíduo/*device\_id* a passar da área de montra para o interior da loja, tornando-o Cliente.

## RESULTADOS

Os resultados obtidos, mediante procedimentos permitem-nos, em termos gerais verificar dinâmicas e comportamentos padrões dos consumidores, bem como perceber como a arquitectura do espaço comercial afecta ou não essa dinâmica e comportamentos; e termos particulares verificar os percursos individuais dos consumidores, ao longo do dia por diferentes períodos de tempo, a capacidade de atracção das lojas por categorias de serviços e produtos, o número de clientes (consumidores presentes no interior da loja) por categoria de loja e por loja, número de potenciais clientes (consumidores que permanecem mais do 1min na criada “área de montra”) e, a partir destes dados, criar índices (cf. 4.4., 4.5 e 4.6) que nos permitem aferir com mais precisão e dotar de maior pertinência (*intelligence*) a informação prestada aos gestores dos espaços comerciais e aos peritos de marketing *intelligence*.

Relativamente aos resultados obtidos, da análise geoestatística feita aos visitantes do espaço comercial por intervalos de tempo (Figura VIII), a saber: intervalo 1 (10h – 12h30) foram captados quarenta e quatro mil quatrocentos e noventa e seis pontos (44 496), e três mil duzentos e quarenta e um *device\_id* (3 241); intervalo 2 (12h31 – 15h) foram contabilizados cinquenta e nove mil cento e noventa e sete pontos (59 197) e quatro mil oitocentos e vinte e um *device\_id* (4 821), um aumento em relação ao intervalo anterior; intervalo 3 (15h – 19h15) foram contados cento e quarenta e um mil setecentos e vinte e quatro (141 724) pontos, já *device\_id* foram contabilizados nove mil quatrocentos e dezoito (9 418) e no intervalo 4 (19h16 – 24h) nele registam-se cento e onze mil trezentos e dezoito (111 318) pontos, já *device\_id* são sete mil seiscentos e quarenta e um (7 641). Assim, o terceiro intervalo de tempo é o que regista maior quantidade de visitantes/*device\_id* e de pontos; o quarto intervalo é o maior de todos, mas em proporção é o que apresenta menor quantidade de pontos e pessoas e o primeiro intervalo temporal é, naturalmente, o com menor quantidade de pontos e *device\_id*.

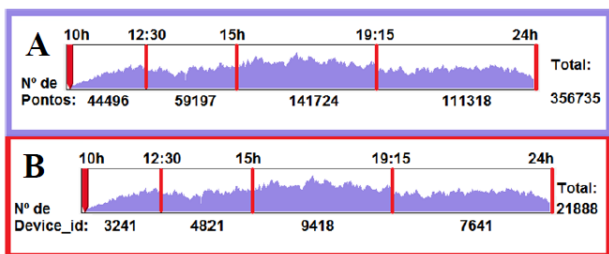


Figura VIII. A. Gráfico dos intervalos temporais e quantidade de pontos; B. Gráfico das divisórias temporais e quantidade de *device\_id*.

Ao analisar de uma forma geral estes intervalos, realça-se o decréscimo de registos nas horas correspondentes aos períodos de refeição, que, por não ter nenhum estabelecimento da área da restauração, ser um corredor que se situa no lado norte do CC, no canto oposto ao *Food*

*Court*/restauração, e por não ter acessos diretos do exterior, poderá, este corredor, não ser assim a escolha preferencial como forma de acesso ao *Food Court* e desta forma apresentar então esse decréscimo de registos.

É ainda importante referir, que em relação à quantidade total de pontos e *device\_id* (visitantes com dispositivos moveis associados), na área de estudo (AE), no dia 16 de maio de 2015 foram contabilizados trezentos cinquenta e seis mil setecentos e trinta e cinco (356 735) pontos. Já *device\_id* foram registados um total de vinte e um mil oitocentos e oitenta e oito (21 888). O que é natural já que, muitos dos pontos correspondem ao mesmo *device\_id*, capturado o sinal ao longo do dia.

Relativamente à contagem de pontos por área de montra (AM) das lojas e por loja (L), constatou-se que a L38, uma ilha (loja que se encontra no meio do corredor), apresenta a maior quantidade de pontos no dia com 17 747, sendo seguida pela L27 com 14 408 e pela L34 com 10 924 pontos. No ranking das três AM com maior quantidade de pontos estão a AM28 com 8 384 pontos, a AM22 com 8 070 e a AM27 com 8 066 pontos (Figura IX).

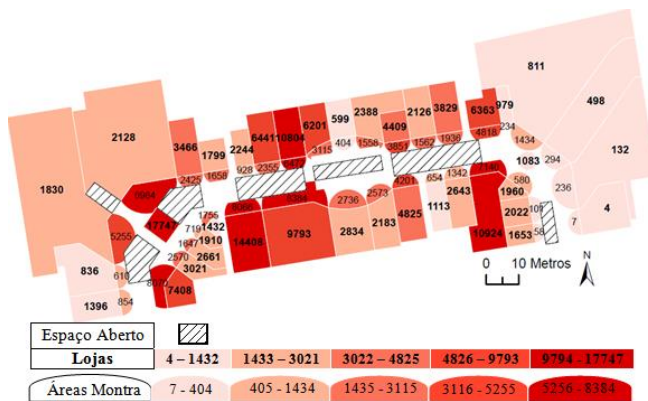


Figura IX. Mapa da soma de contagens de pontos de todos os intervalos de tempo.

Após este exercício de simples análise estatística e mapeamento, que nos permitem já aferir de quais as lojas mais frequentadas ao longo do dia, por intervalos de tempo interessa-nos agora identificar as zonas de maior concentração/procura por parte dos visitantes/consumidores do espaço comercial. Para tal recorreu-se ao método de Kernel, para extrair imagens das manchas de densidade de concentração de pontos, ao longo do corredor e ao longo do dia.

Da análise feita, os resultados permitiram-nos identificar 5 pólos, conforme apresentado na figura X.

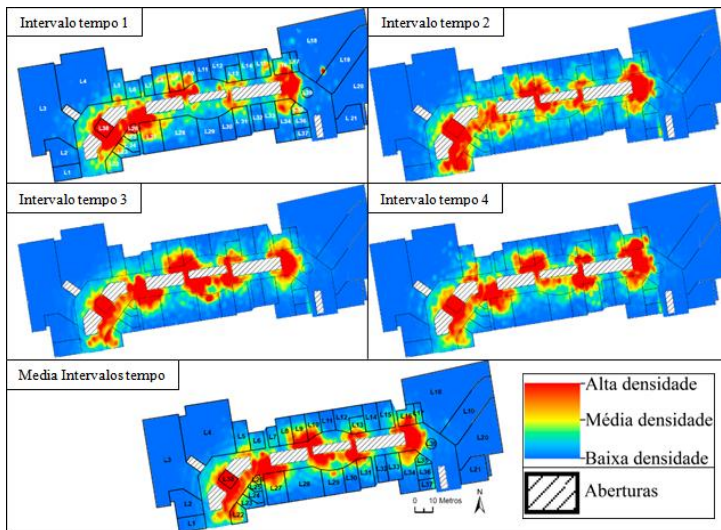


Figura X. Mapas de densidade de pontos da Área de estudo.

Comparativamente com os outros três mapas verifica-se que o do primeiro intervalo de tempo apresenta manchas de menor expressão. É igualmente visível, na globalidade dos mapas, que a parte interior do corredor, mais precisamente entre a loja/AM 22 e a 27, uma mancha de alta densidade de pontos, na qual também está presente a ilha L38.

Persistentemente, em todos os mapas podem-se observar duas manchas verticais de alta densidade: a primeira da loja/AM 16 do lado externo até à 34 do lado sul, compreendendo uma área de descanso, a segunda mancha, de menor dimensão, entre as lojas/AM 12 e 13 do lado externo e as lojas/AM 30 e 31 do lado sul. Por último, conseguimos acompanhar uma mancha que adquire diferentes formas ao longo dos intervalos de tempo, que nesse primeiro intervalo de tempo, está mais restrita ao lado exterior (entre as lojas/AM 8, 9 e 10) e, no segundo intervalo de tempo, se expande para o lado sul, criando no terceiro intervalo uma ligação entre ambos lados até às lojas/AM 28 e 29. Já no quarto intervalo temporal a mancha volta a contrair-se obtendo uma forma semelhante à da criada no segundo intervalo.

No último mapa, o da média dos quatro intervalos de tempo em estudo, é bastante expressiva a mancha que acompanha as lojas/AM 22, 23, 24, 25, 26 e 27, como também as manchas verticais acima explanadas.

Relativamente à contagem de *device\_id* por área de montra (AM) das lojas e por loja (L), constatou-se que nas L/AM 3 e 4, verifica-se que as suas áreas de montra possuem sempre mais do dobro de *device\_id* do que aqueles que são quantificados no interior das suas lojas.

Outro facto interessante é o de as lojas e AM do lado interior apresentarem maior quantidade de *device\_id* do que as do lado exterior, ainda que o lado exterior do corredor tenha 21 lojas/AM e o lado interior apenas 16. As lojas do lado exterior somam assim 35 684 *device\_id*, enquanto as AM registam 31 092. O lado interior, por sua vez, apresenta um somatório de 40 018 *device\_id* nas lojas e 31 181 de *device\_id* nas AM.

Em seguida começou-se a cruzar alguns dos dados, com o intuito de verificar qual a manifestação espacial dos indicadores criados, nomeadamente do *Customer's Index* (relaciona a quantidade de *device\_id* presentes nas lojas e nas AM) e o *Store Attractiveness Index* (faz a relação entre os *device\_id* presentes nas lojas e nas suas AM, mas apenas considera os *device\_id* que efetivamente entraram na loja vindos da AM, classificando-os como *Clientes Reais*).

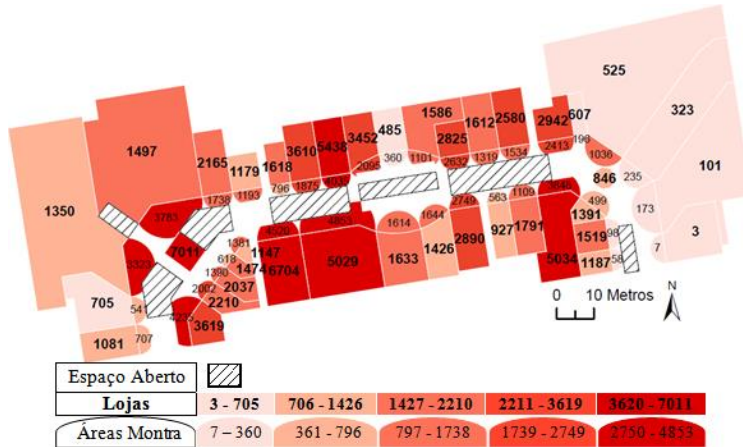


Figura XI. Mapa da soma de contagens de *device\_id* de todos os intervalos de tempo.

Da modelação do primeiro (Figura XI), os resultados obtidos vieram revelar que nas treze lojas centrais do lado exterior da área de estudo (da L5 até à L17) o valor mínimo é o da L6 com 98,8% e o máximo é o da L17 com 309,7%. A média deste grupo de lojas é de 155,9%. Já nas nove lojas do lado oposto o valor mínimo é o da L26 com 83,1% e a L32 apresenta o valor máximo com 164,7%, culminando numa média de 121% para este grupo.

É de evidenciar que o grupo das treze lojas do lado exterior tem quatro lojas da categoria *Underwear*, três da *Clothing in general*, três da *Jewelry & LG/Accessories*, duas da *Menswear* e uma da categoria *Shoe store in general*. Já no grupo das nove lojas do lado interior, quatro pertencem à categoria *Ladieswear* (a totalidade das lojas desta categoria na AE), três pertencem à categoria *Menswear* e as categorias *Shoe store in general* e *Jewelry & LG/Accessories* dispõem de uma loja cada.

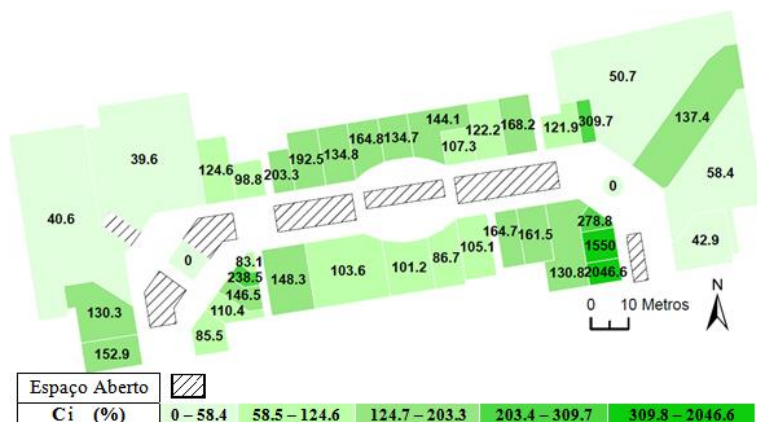


Figura XII. Mapa do Ci do total do dia.

Da modelação do segundo (Figura XII), o que verificamos é que no universo das 37 lojas (mais uma vez não se calculou este índice para os casos das L38 e L39) só três lojas apresentam valores acima de 50%, a saber: a L27 da categoria *Ladieswear* em primeiro lugar com 56,5%, em segundo lugar a L34 da categoria *Jewelry & LG/Accessories* com 56,3% e em terceiro a L9 da categoria *Shoe store in general*, apresentando 52,3%. As duas primeiras estão localizadas no lado interior e a terceira no lado oposto. Contrariamente, as três lojas com piores resultados são a L11 da categoria *Menswear* com 14,2%, a L2 também da categoria *Menswear* com 15,5% e em terceiro lugar a L32 da categoria *Shoe store in general* com 17,2%. Note-se ainda, que a L21 apresenta o valor de “0”, o que significa que nenhum dos 7 *device\_id* registados na sua AM ao longo de todo o dia em estudo entrou efetivamente na loja (Figura XIII).

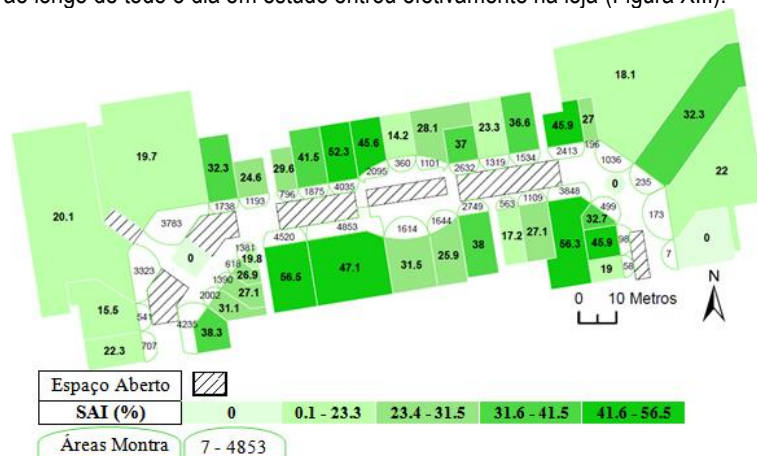


Figura XIII. Mapa do SAI.

## COMENTÁRIOS FINAIS

Os objetivos deste estudo eram a criação de ferramentas e de metodologias de análise dos dados recolhidos nos centros comerciais e a criação de conhecimento, que funcionasse como apoio a um melhor entendimento das ocorrências e das dinâmicas do espaço comercial. Fundamentais aos decisores e gestores dos referidos espaços.

A existência de (geo)tecnologias, que permitem a recolha dos dados posicionais dos visitantes, e a interoperabilidade com outras tecnologias de análise de dados veio permitir dar mais e melhores respostas sobre as dinâmicas ocorridas dentro dos espaços comerciais.

Com a espacialização e consequente visualização dos dados, sob a forma de mapas, gráficos ou tabelas, foi possível identificar e quantificar o: Onde? (ocorrem os eventos); Como (se relacionam os consumidores com o espaço); e Quando (ocorrem os eventos).

Este tipo de estudo não se esgota, havendo inúmeras possibilidades futuras de desenvolvimento desta forma de abordagem. No nosso entender, há a possibilidade de dois caminhos: o primeiro será o trabalhar dos dados, mas à escala do edifício para se perceber as dinâmicas do espaço e poder intuir acerca da sua estrutura e arquitetura; o segundo, prende-se com uma análise de maior pormenor, à semelhança deste estudo, no sentido de análise discriminada de espaços, tais como corredor, atriums, lojas, ou área de montra, com o objectivo de distinguir e perceber dinâmicas diferenciadas.

## BIBLIOGRAFIA

- Berry, J. (2007) Beyond mapping III. Procedures and applications in GIS Modeling. Berry & Associates, Ltd. Versão electronic <http://www.innovativegis.com/basis/MapAnalysis/> [consultada em Junho de 2011].
- Camarinha, S. (2014). *O Comportamento do Consumidor em contexto de Promoções de venda*. Instituto Superior de Contabilidade e Administração, Universidade de Aveiro.
- Giannotti, F. e Predreschi D. (2008). *Mobility, Data Mining and Privacy: A Vision of Convergence*. Mobility, Data Mining and Privacy, Springer, 1 - 11.
- Hui, S. et al. (2009). Path Data in Marketing: An Integrative Framework and Prospectus for Model Building. *Marketing Science*, 28 (2), 320 – 335.
- Wachowicz, M. et al (2008). *Characterizing the Next Generation of Mobile Applications Through a Privacy-Aware Geographic Knowledge Discovery Process*. Mobility, Data Mining and Privacy, Springer, 39 - 71.
- Yan, P. (2010). *Spatial-Temporal Data Analytics and Consumer Shopping behavior Modelling*. Faculty of the Committee on Business Administration - University of Arizona.



# HERRAMIENTAS CARTOGRÁFICAS PARA LAS ACTUACIONES DE REHABILITACIÓN, REGENERACIÓN Y RENOVACIÓN URBANA

## MAPPING TOOLS FOR THE ASSESSMENT AND DIAGNOSIS OF TRADITIONAL URBAN AREAS

Raúl Postigo Vidal <sup>a</sup>  
María Zúñiga Antón <sup>b</sup>  
Ángel Pueyo Campos <sup>b</sup>  
María Sebastián López <sup>b</sup>

**RESUMEN.** La realidad hoy imperante en España aconseja un cambio de modelo que busque el equilibrio entre la fuerte expansión promotora de las últimas décadas, y el insuficiente mantenimiento del parque inmobiliario ya construido. Esta práctica garantizaría la calidad de vida y el disfrute de un medio urbano adecuado, y apoyaría el redoblado interés de Europa por promover la eficiencia energética. Bajo este contexto, las herramientas cartográficas ofrecen una dimensión espacial que sirve como apoyo al trabajo, la reflexión y la cooperación entre instituciones, técnicos y ciudadanía. Éstas, de manera clara y detallada presentan información sobre la situación social, económica y ambiental; necesaria para las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana en los barrios consolidados. En esta comunicación se exponen algunos mapas temáticos aplicados a la ciudad de Zaragoza, como muestra de los posibles modelos de trabajo, que ayuden al conocimiento en profundidad del tejido urbano que configura los barrios tradicionales y permitan un diagnóstico sobre la situación social, económica y ambiental del ámbito a intervenir, justificado en base a indicadores e índices estadísticos.

**Palabras clave:** rehabilitación; regeneración urbana; cartografía temática; trayectorias cartográficas; variables visuales.

**ABSTRACT.** Mapping tools offer a spatial dimension of the city which makes it easier the cooperation between government, planners and citizens. Moreover, thematic maps show information about the social, economic and environmental reality in a clear and detailed way. This information is essential for rehabilitation, regeneration and restoration in traditional urban areas. This paper shows some thematic maps that exemplify different models of work. Furthermore, the paper analyzes the implementation process: the collection and management of data and map design. Mapping tools facilitate the transfer of knowledge for proper urban planning.

**Keywords:** Urban renewal; map design; cartographic trajectories; visual variables.

---

<sup>a</sup> Escuela Universitaria de Turismo de Zaragoza (ETUZ). Plaza del Ecce Homo, nº 3, 50003 Zaragoza (España). rpostigo@unizar.es

<sup>b</sup> Universidad de Zaragoza. C/ Pedro Cerbuna 12, 50009 Zaragoza (España). mz@unizar.es, msebas@unizar.es, apueyo@unizar.es

## INTRODUCCIÓN: CUESTIONAMIENTO DEL MODELO DE CRECIMIENTO DE LAS CIUDADES ESPAÑOLAS ANTES DE LA GRAN RECESIÓN Y PROPUESTA DE UN NUEVO PARADIGMA URBANO

La actual Gran Recesión ha puesto en entredicho a la Península Ibérica como milagro económico y de política urbana. Sus problemas socioeconómicos, que se generaron en torno al mercado del suelo y la vivienda, tienen ahora un carácter estructural y no solo coyuntural. Algunos de ellos se han visto agravados por el cambio de ciclo económico y están contribuyendo a agudizar la crisis. El país se ha enfrentado a una profunda recesión de naturaleza global, que ha trastocado a todos los territorios, sectores y ámbitos económicos, descalabrando las economías familiares, con desastrosas consecuencias para las ciudades, y con una recuperación más que discutible. En este contexto, los grandes espacios urbanos ibéricos han de reconsiderar sus políticas territoriales y sus modelos de gestión para acatar los compromisos con la ciudad sostenible que implica el marco europeo de referencia.

Este cambio supone adoptar unos principios de sostenibilidad y de políticas medioambientales que (i) compatibilicen el desarrollo de la ciudad, (ii) recuperen los modelos tradicionales de urbanismo compacto -con cierta densidad, mezcla de usos y grupos sociales, y mínimo desplazamiento-, (iii) dignifiquen el espacio público, (iv) favorezcan la recuperación socioeconómica, y (v) aseguren las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras. Aunque todavía se están debatiendo estos nuevos paradigmas urbanos, desde el gobierno español se están promoviendo iniciativas legislativas como son la *ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas (Ley 8/2013, de 26 de junio)* y el *Plan Estatal de Fomento del Alquiler de Viviendas, la Rehabilitación Edificatoria, y la Regeneración y Renovación Urbanas -2013-2016 (RD 233/2013, de 5 de abril)-*. Dichas iniciativas deberían contribuir a impulsar el crecimiento y la competitividad de la economía española, pero carecen de instrumentos que ayuden a conocer con precisión la situación social, económica y ambiental de las ciudades.

Por ello, se hacen obligadas la sistematización y organización de toda la información urbana y socioeconómica, promoviendo herramientas que espacialicen, a distintas escalas, indicadores e índices territoriales para intervenciones eficaces y eficientes en los barrios consolidados. En este contexto hay que diseñar instrumentos cartográficos que ayuden a (Calvo et al., 2011):

- Valorar cuidadosamente las inversiones evitando los desequilibrios presupuestarios.
- Promover una gobernanza territorial en la que sea obligado el consenso gobierno (Estado-Región-Provincia-Municipio) y sociedad (agentes sociales-ciudadanía-instituciones públicas), fomentando instrumentos que ayuden a la interpretación y presentación de resultados.
- Coordinar la planificación a largo plazo, las actuaciones inmediatas y las modificaciones puntuales que se imponen por los avatares en una sociedad contemporánea globalizada.

El objetivo de este trabajo es mantener un diálogo entre las reglas básicas de las composiciones cartográficas para el análisis urbano, siguiendo las bases establecidas por Bertin en la década de los sesenta (Bertin, 1967), y las reflexiones de Harley sobre la representación como transmisora de los valores ideológicos del individuo y de la sociedad en la

que se inserta (Harley, 1995). Ello presupone que el técnico habrá de tener un conocimiento profundo del motivo y variables a cartografiar, de las metodologías de estudio de los elementos y resultados y, también, una cierta sensibilidad en el tratamiento y transmisión gráfica de las conclusiones. Con base en esta idea, se pretende plantear una serie de directrices e ideas clave que servirán para guiar el diseño de un modelo de cartografía temática adaptada a las necesidades analíticas de las nuevas realidades urbanas.

## **MÉTODO: LAS HERRAMIENTAS CARTOGRÁFICAS PARA EL ESTUDIO DE LOS BARRIOS CONSOLIDADOS EN LAS CIUDADES ESPAÑOLAS**

La generalización de los Sistemas de Información Geográfica ha favorecido la inmediatez en las representaciones gráficas, mejorando el valor referencial y el grado de detalle en la planificación y gestión urbanas. Sin embargo, no hay que olvidar los aspectos semióticos y semiológicos sobre los que se ha de apoyar un mapa temático para evitar errores de interpretación (Calvo et al., 2002).

Con esta idea, las herramientas cartográficas planteadas ayudarán a detectar los factores complejos de los barrios españoles y servirán como sistemas de apoyo a los nuevos proyectos de regeneración urbana, ayudando a la adecuada georreferenciación espacial de la información y a la selección de las necesarias variables sectoriales y demográficas. Su utilidad tiene en cuenta (Calvo et al., 2002):

- La definición de las variables, que pueden tener presentaciones no mensurables y, sin embargo, de ellas puede depender el éxito o fracaso del análisis.
- La escala de presentación del problema. A diferente escala o ámbito de referencia, diferente grado de información y tratamiento de la misma. Esto es de vital interés si lo que se busca es la operatividad de los resultados y la inteligibilidad de la cartografía resultante de los mismos
- Los objetivos. Este apartado es uno de los más problemáticos, ya que hay que coordinar las aspiraciones lógicas de los individuos que viven y sufren ese espacio, y los deseos y planteamientos de los gestores políticos.
- El carácter diagonal de los estudios urbanos. Es necesario sopesar todos los valores dentro de un conjunto más amplio para que adquieran su auténtica dimensión y eficacia.

La correcta representación cartográfica obliga a transcribir al sistema gráfico la información del espacio urbano, diferenciando el contenido (información que se pretende transmitir) del continente (las propiedades del sistema gráfico), y a seleccionar, dentro del lenguaje cartográfico, aquellas variables visuales que más se adaptan al mensaje que se quiere transmitir.

Un mapa temático debe permitir al lector visualizar y conocer los problemas de un barrio. Para ello será necesario emplear diferentes representaciones visuales que faciliten el pensamiento, la comprensión y la construcción de conocimientos acerca del espacio urbano. Se utilizarán distintas escalas geográficas de representación atendiendo a la naturaleza del problema, y al público al que va dirigido, que determinará el diseño del mismo. Hay que tener en cuenta que la mezcla de variables visuales como el tamaño, el color y la intensidad son convenientes para

usuarios expertos y especializados (Krygier y Wood, 2011) porque permiten incluir más variables, indicadores o información de mayor detalle. Además hay que garantizar un tratamiento estético que ayude a la decodificación, facilitando una lectura sencilla de los resultados, y potenciando la capacidad de relación para que éstos sean más explicativos (Zúñiga, 2009).

Por ello, previamente a la elaboración de la cartografía temática, uno de los primeros problemas que se plantean los técnicos en el análisis urbano, es la desagregación de los niveles de información sociodemográfica y urbanística. Además de la representación cartográfica por distritos o secciones censales, la utilización de grandes escalas -manzanas o edificios- puede resultar más operativa para conocer la composición sociodemográfica, los hábitos de consumo y la calidad en la prestación de servicios e infraestructuras públicas para el desarrollo de las intervenciones en los barrios consolidados. El aumento de la escala multiplica la heterogeneidad de la distribución espacial de los fenómenos sociales, y permite obtener conclusiones socioterritoriales de gran interés para la rehabilitación y regeneración urbanas.

Algunos expertos destacan la importancia de tener una cartografía e información temática de alta desagregación, apuntando que en un mundo ideal de *microsimulación* espacial se podrían hacer uso de los datos disponibles especificados en un plano individual y/o a un nivel de desagregación por hogar (Stillwell y Clarke, 2011). Sin llegar a la representación por hogares, se considera idóneo trabajar con la manzana y el edificio, unidades informacionales capaces de diagnosticar problemáticas de los barrios consolidados que no se apreciarían en una desagregación por secciones censales o por distritos.

Estas escalas implican trabajar con un gran volumen de datos, que exigen una experiencia considerable y un conocimiento detallado del entramado urbano para garantizar la calidad de los resultados y poder señalar posibles errores. Además, es necesario disponer de una base cartográfica detallada y depurada, y de un sistema de codificación de correspondencia unívoca que permitan interrelacionar las bases espaciales con las temáticas. La elevada desagregación, unida a las mejoras metodológicas e instrumentales, deben posibilitar una mayor fiabilidad en los modelos matemáticos espaciales y en los análisis en las unidades de intervención, y por tanto su mayor utilidad como herramienta de regeneración urbana.

No obstante, el análisis espacial presenta altos niveles de variedad dependiendo de la resolución que se emplee y de la tipología de base espacial -ráster o vectorial- (Figura 1). Así, en el análisis de barrios, tanto distritos como secciones censales pueden ser útiles como información de tipo complementario, pero no como escalas de trabajo, ya que pasan por alto aspectos claves en la diagnosis y en la distribución de su población, y en consecuencia merman la eficacia de la posterior planificación. Por ello es requerido aumentar la resolución del agregado y, con ello, la capacidad de análisis, ganando en matices y posibilitando la obtención de conclusiones más detalladas.

En este sentido, las manzanas -y su correspondiente malla o *raster* de cincuenta metros para los análisis socioambientales-, por su capacidad de descripción y realización de interpretaciones del barrio formal, son las entidades geográficas que aportan un punto de vista más objetivo y, en definitiva, el mosaico del paisaje sociourbanístico adecuado para los

estudios previos en la rehabilitación y regeneración urbana (Dodge et al., 2008; Pueyo et al., 2013).

Estos estudios habitualmente están muy condicionados por los límites administrativos, por lo que para minimizar sus efectos, hay que realizar procedimientos de agregación o desagregación de unidades territoriales cuando se desean integrar datos demográficos y socioeconómicos con información geográfica o medioambiental -que habitualmente utilizan formatos tipo *raster* o en malla-. Este sistema zonal, no sólo se ha de ajustar a los requerimientos de un sistema de información geográfica, sino que se ha de adaptar en grado de resolución al tratamiento de imágenes, información climática o de usos de suelo para facilitar la comparabilidad entre unidades, independientemente de la temática tratada.

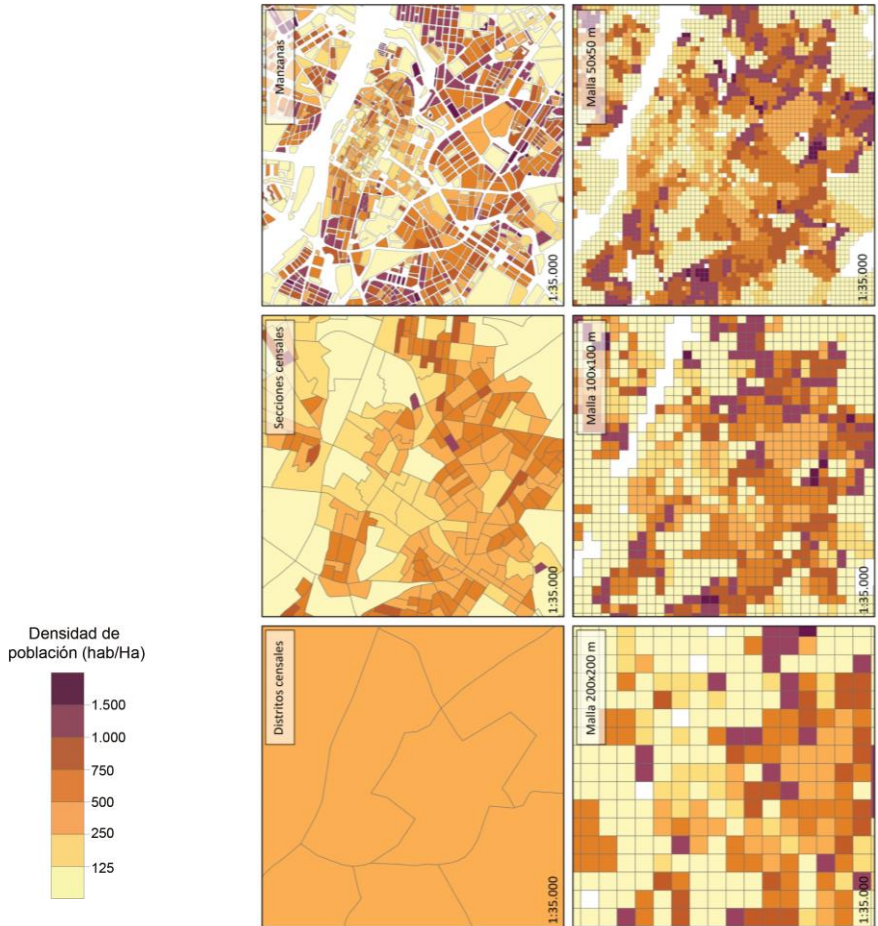


Figura 1. Capacidad analítica dependiendo del nivel de agregación de las bases espaciales

## **RESULTADOS Y DISCUSIÓN: PROPUESTA DE UN MODELO DE MAPAS TEMÁTICOS MEDIANTE TRAYECTORIAS CARTOGRÁFICAS**

Para ayudar en el complicado proceso de modelado cartográfico, y en la toma de decisiones y selección de la forma correcta de representar una determinada variable real, se puede recurrir a las propuestas de las trayectorias cartográficas (Zúñiga, 2009). Éstas se estructuran en una serie de fases en las que se debe ir analizando los datos a representar y decidiendo cual es la manera más adecuada de representar la información (Figura 2).

Representar dos o más variables reales, genera cartografía multivariable y empleará dos trayectorias cartográficas, una por cada información temática representada. Ambas trayectorias se superpondrán pudiendo hacerlo sobre el mismo o distinto tipo de implantación. Así, para representar una tasa demográfica se recurrirá a la combinación de distintas variables visuales; por ejemplo las trayectorias 20 y 30, cartografiando en un mismo símbolo dos variables: el tamaño de población y una tasa demográfica determinada como puede ser el porcentaje de extranjeros o la población menor de 15 años (Zúñiga et al., 2012).

Para este trabajo, y partiendo de esta propuesta de trayectorias cartográficas, se han considerado sólo las variables informativas significativas para el análisis de los barrios consolidados, y la elección de su variable visual más adecuada, atendiendo a la naturaleza de la información, la escala de medida y la propuesta de representación espacial (Tabla 1). La matriz resultante expone el modelo de representación gráfica de las grandes escalas apto para la toma de decisiones de las ciudades ibéricas.

Conjuntamente, y atendiendo a los principios básicos de la renovación y la regeneración urbana, además de las manzanas, se utilizará la base espacial de los edificios con la representación del año de construcción de los mismos, o aquella información asociada que sea necesaria para los estudios de detalle (estado, accesibilidad, dotación de servicios, etc.). De este modo se aportará un valor analítico complementario entre el estado físico y el social de la ciudad. Esta información de base se representará a partir de la trayectoria 18 en combinación de la 14, ya que para aquellos agregados de edificios que no tengan información se les aplicará una textura.

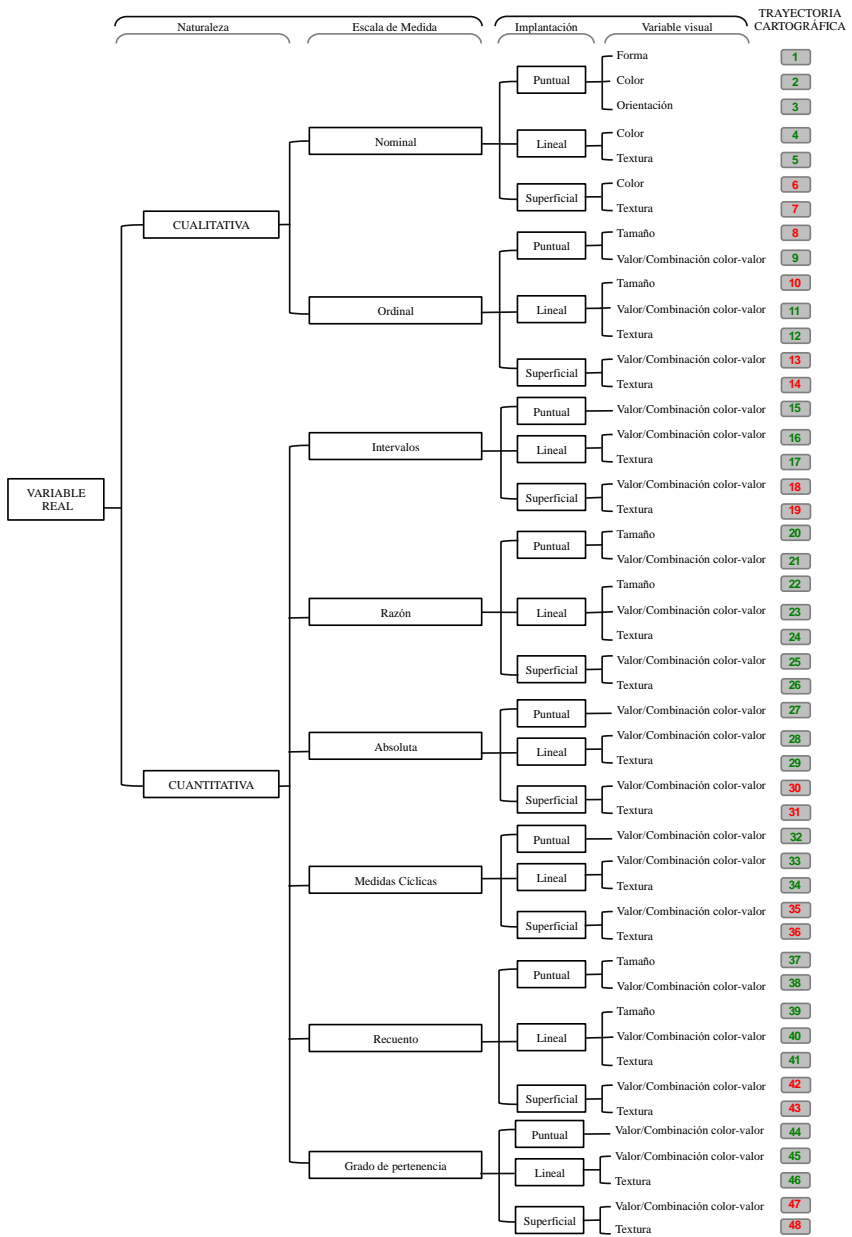


Figura 2. Esquema de las trayectorias cartográficas, en verde las correctas, en rojo las de empleo común pero no estrictamente correctas

**Tabla 1.** Representación gráfica de algunas de las variables más empleadas en las cartografías temáticas para para la valoración y diagnóstico de los barrios consolidados en la ciudad de Zaragoza

		Naturaleza	Escala de medida	Implantación	Variable Visual						Trayectoria
					Tono	Valor	Textura	Orientación	Tamaño	Forma	
Variables para el análisis de los barrios consolidados	Total de población	Ct	R	P							20
	Densidad de Población	Ct	R	S							25
	Indicadores demográficos, sociales y económicos	Ct	A	S							30
	Edad/Estado de los edificios	Ct	I	S							18/14
	Servicios/equipamientos puntos	Cl	N	P							1
	Servicios/equipamientos polígonos	Cl	N	S							6
	Infraestructuras/Líneas de transporte	Cl	N	L							4/5
	Distancia ( <i>buffers</i> )	Ct	I	S							18

Naturaleza: **Cl** (Cualitativa), **Ct** (Cuantitativa).

Escala de medida: **N** (Nominal), **O** (Ordinal), **I** (Intervalos), **R** (Razón), **A** (Absoluta), **M** (Medidas cíclicas), **Rc** (Recuento), **G** (Grado de pertenencia).

Tipos de implantación: **P** (Puntual), **S** (Superficial), **L** (Lineal).

La consideración de todos estos planteamientos semiológicos en el diseño de cartografía temática hace que la tarea no sea sencilla: a la necesidad de sintetizar una gran cantidad de información de manera muy concisa y en un espacio muy pequeño -donde deben coexistir multitud de elementos, variables, datos y textos-, se ha de mantener siempre un orden, una estética y por supuesto unas reglas de representación cartográfica. Esto supone un diseño y estructuración del mapa temático que tenga en consideración una serie de reglas básicas (Figuras 3, 4, y 5):

- Mostrar los datos. El diseño de datos no puede estar completo sin su propia información y una leyenda complementaria que precise su naturaleza (cualitativa o cuantitativa).
- Las descripciones no son suficientes, y por sí solas pueden resultar inútiles. Lo mejor es utilizar las imágenes y gráficos: sólo una imagen puede llevar un gran volumen de datos en tan poco espacio y facilitar la interpretación e interrelación compleja de la información.
- Evitar el *Chartjunk* o basura gráfica (Tuft, 2001). Focalizar el diseño de datos en el mensaje que ha de transmitir, evitando líneas innecesarias en las gráficas complementarias, simplificando los símbolos de norte y escala, seleccionando el número de etiquetas, definiendo unos fondos neutros que faciliten y agilicen la lectura del mapa, etc.



- Quitar elementos innecesarios. La información es la prioridad, por lo que sólo se deben incluir elementos de diseño que ayudarán a entender los datos y la realidad de manera más eficaz. Del mismo modo los textos o logotipos son elementos complementarios, por lo que su tratamiento tiene que evitar protagonismos; por ello, se cuidará el tamaño y el tono utilizado –mejor gris que negro–.
- Diferenciación entre capas y niveles de información cartográfica. Las capas más importantes deben incorporar elementos o diferencias substanciales en la intensidad, el color y/o el peso para ser distinguidas. De esta forma además de diferenciar los niveles de información, se potencia la posibilidad de analizarlos e interrelacionarlos.
- Evitar colores y tonos excesivamente brillantes. Es conveniente reservarlos exclusivamente para la variable que se pretenda resaltar por encima del resto, y siempre que no ocupe una excesiva superficie visual.

Por ello, hay que primar sencillez y la claridad, evitando presentar demasiada información en un espacio pequeño, y maximizar la relación entre datos y representación gráfica. En términos de cartografía, esto significa que casi todos los elementos y variables dispuestos en el mapa deben dedicarse a representar los datos geográficos, y no a incluir información extrínseca. Algunos elementos, como la leyenda, un título conciso y la información sobre la fuente, son evidentemente necesarios para entender los mapas y ayudar a decodificar e interpretar las informaciones espaciales contenidas en las variables visuales. En los mapas adjuntos (Figuras 3, 4, y 5) se comentan detalladamente todos los aspectos que se han de considerar para la correcta elaboración de un mapa temático

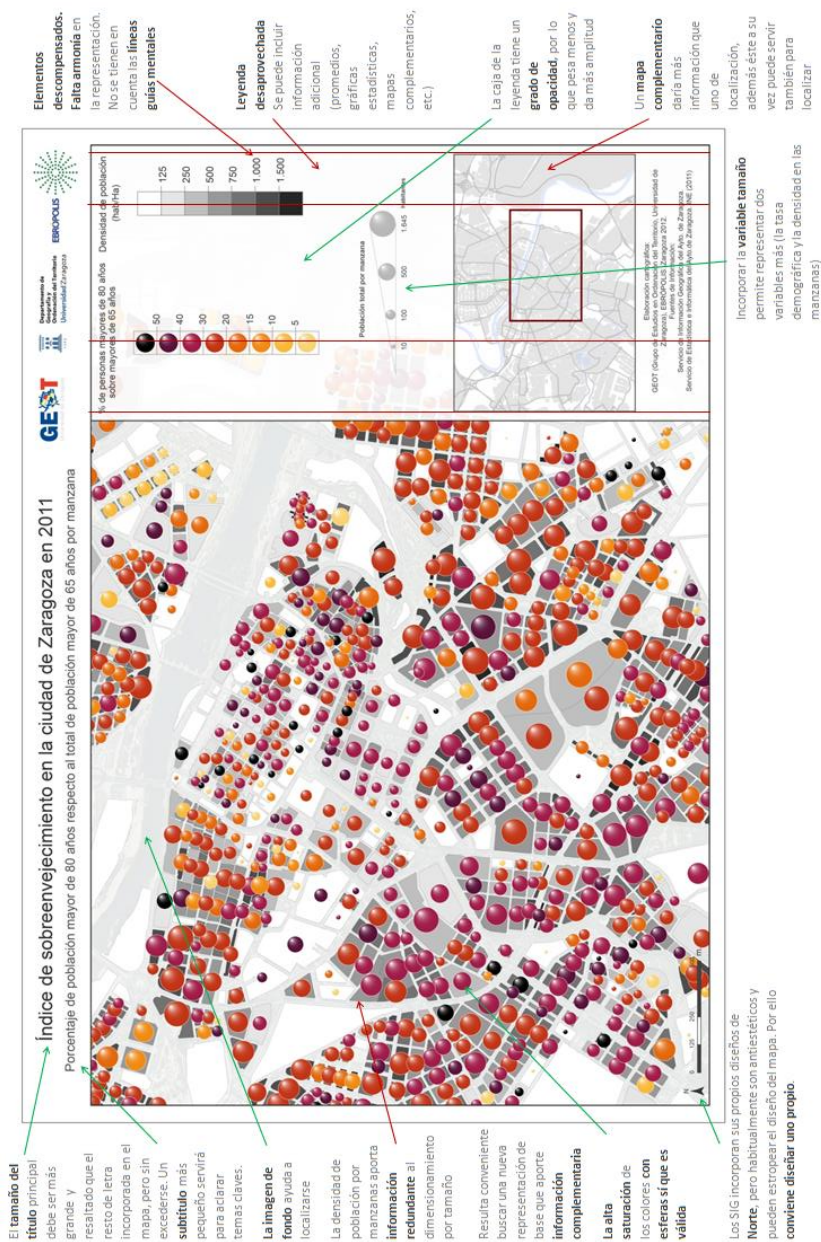


Figura 3. Proceso de diseño/estructuración de la cartografía temática para la valoración y diagnóstico de los barrios consolidados en la ciudad de Zaragoza(l)

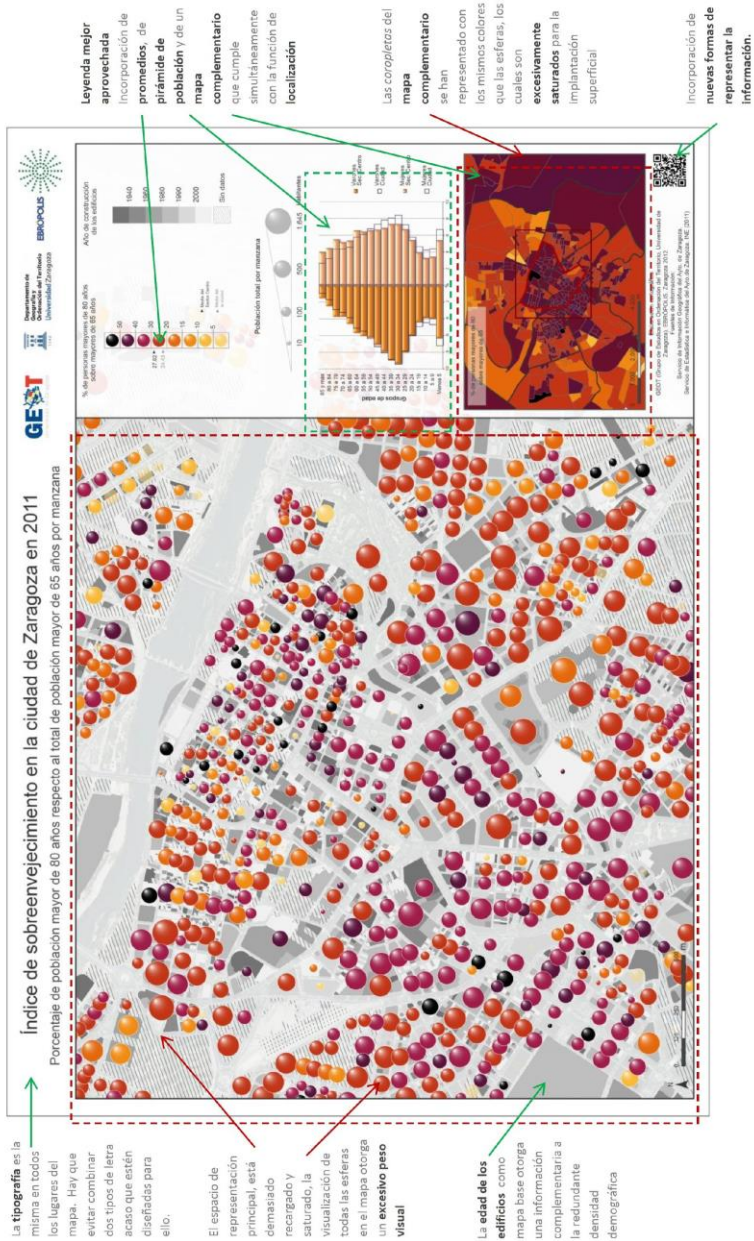
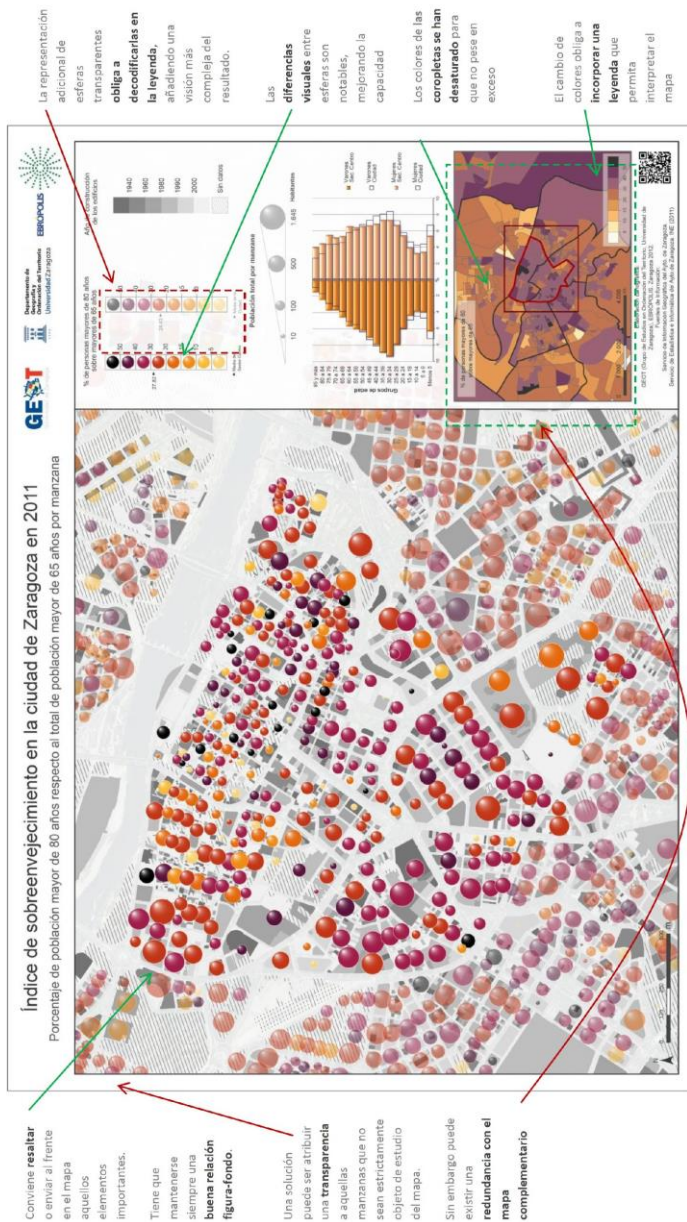


Figura 4. Proceso de diseño/estructuración de la cartografía temática para la valoración y diagnóstico de los barrios consolidados en la ciudad de Zaragoza(II)



**Figura 5.** Proceso de diseño/estructuración de la cartografía temática para la valoración y diagnóstico de los barrios consolidados en la ciudad de Zaragoza(III)



## CONCLUSIONES

La organización y sistematización mediante estas herramientas cartográficas sirve para mostrar una cartografía temática que permite una alta capacidad analítica de los barrios consolidados, y en la que se relacionan multitud de variables de gran valor para los procesos de diagnóstico urbana. La sistematización y organización de la información mediante niveles o capas, y la selección de las trayectorias cartográficas permiten diseños de mapas temáticos que responden a las necesidades de trabajo para que las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana, incorporen los avances tecnológicos en la gestión de visual de la información gráfica, y mantengan la semiótica clásica de Bertin.

## AGRADECIMIENTOS

Los autores de esta comunicación quieren agradecer el apoyo al Ministerio de Economía y Competitividad del Gobierno de España por la concesión del proyecto CSO2013-46863-C3-3-R incluido en el Programa Estatal de Investigación Científica y Técnica 2013-2016, y al Ayuntamiento de Zaragoza por el contrato de investigación con la Universidad de Zaragoza 2014/0466 *Referenciación de la información del padrón municipal por portales y desarrollo de herramientas cartográficas para una gobernanza inteligente en la ciudad de Zaragoza*.

## BIBLIOGRAFÍA

- Calvo Palacios, J. L., Pueyo Campos, Á., Zúñiga Antón, M. (2011). La ciudad de zaragoza en un escenario de crisis: Diagnóstico y propuestas territoriales para nuevos paradigmas urbanos. *Geographicalia*, 59-60: 47-60.
- Calvo Palacios, J. L., Pueyo Campos, Á., Tricas Lamana, F. (2002). *Instrumentos de gestión territorial para la toma de decisiones en el medio local*. Sevilla: Consejería de Gobernación. Junta de Andalucía.
- Bertin, J. (1967). *Sémiologie graphique. les diagrammes - les reseaux - les cartes*. Paris: Gauthiers-Villars.
- Harley, D. (1995). Cartes, savoir et pouvoi. In P. Gould, y A. Bailly (Eds.), *Les pouvoirs des cartes* (pp. 19-51). Paris: Anthropos.
- Krygier, J., y Wood, D. (2011). *Making maps. A visual guide to map design for GIS*. New York: The Guilford Press.
- Zúñiga Antón, M. (2009). *Propuesta cartográfica para la representación y análisis de la variable población mediante sistemas de información geográfica e infografía: El caso español*. Zaragoza: Universidad de Zaragoza.
- Stillwell, J., y Clarke, M. (2011). *Population dynamics and projection methods. understanding population trends and processes*. Leeds: Springer.
- Dodge, M., McDerby, M., y Turner, M. (2008). *Geographic visualization. concept, tools and applications*. Chichester: Wiley.
- Pueyo, A., Zuniga, M., Jover, J., Calvo, J. (2013). Supranational study of population potential: Spain and france. *Journal of Maps*, 9(1), 29-35. doi:10.1080/17445647.2013.764831
- Zuniga, M., Pueyo, A., Calvo, J. (2012). The spanish population during the twentieth century and beyond. *Journal of Maps*, 8(4), 386-391. doi:10.1080/17445647.2012.744364
- Tufte, E. (2001). *The Visual Display of Quantitative Information*. Graphic Press.



# HERRAMIENTAS DE ACCESIBILIDAD VIARIA Y POTENCIALES DE POBLACIÓN PARA LA VALORACIÓN DE CAMBIOS TERRITORIALES: SU APLICACIÓN EN LA ESPAÑA PENINSULAR

## ACCESSIBILITY TOOLS AND POPULATION POTENTIALS FOR THE ENHANCEMENT OF TERRITORIAL CHANGES: APPLICATION ON SPANISH MAINLAND

Carlos López Escolano <sup>a</sup>

Ángel Pueyo Campos <sup>b</sup>

María Luz Hernández Navarro <sup>c</sup>

**RESUMEN:** En la ordenación y gestión del territorio es importante tener en cuenta el papel que las herramientas cartográficas pueden aportar para el análisis y la valoración de los cambios territoriales. En este contexto, se plantea este trabajo, que aporta ejemplos sobre como las herramientas de accesibilidad viaria y de potenciales de población pueden ser útiles para analizar y valorar los cambios dados en los usos del suelo en la España peninsular durante los últimos años. Esta investigación, en línea con las aportaciones desarrollada por el Grupo de Estudios en Ordenación del Territorio (GEOT) de la Universidad de Zaragoza desde hace más de dos décadas, quiere reflexionar también sobre el papel de la prospectiva como elemento para determinar posibles potencialidades, mejorar la toma de decisiones y desarrollar políticas de reequilibrio territorial.

**Palabras clave:** red viaria, accesibilidad, potenciales de población, planificación territorial, España.

**ABSTRACT:** This work provides some examples of how road accessibility and population potentials can be useful to analyze and assess land use changes in mainland Spain. Accordingly with the contributions developed by the Study Group on Regional Planning (GEOT) of the University of Zaragoza, this research argues the role of forward planning as a key element to improve planning decisions and the development of territorial policies.

**Key words:** road network, accessibility, population potential, territorial planning, Spain.

---

<sup>a</sup> Universidad de Zaragoza. C/ Pedro Cerbuna 12, 50009 Zaragoza (España). cle@unizar.es

<sup>b</sup> Universidad de Zaragoza. C/ Pedro Cerbuna 12, 50009 Zaragoza (España). apueyo@unizar.es

<sup>c</sup> Universidad de Zaragoza. C/ Pedro Cerbuna 12, 50009 Zaragoza (España). mlherman@unizar.es

## INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO

Los estudios sobre las redes de transporte y sus impactos territoriales son un tema de estudio central y constante para numerosas disciplinas, como la Geografía, los estudios regionales, económicos o sociales (Shaw *et al.*, 2008; Rodrigue *et al.*, 2009; El-Geneidy y Levinson, 2011). En este contexto, la medida y valoración de la accesibilidad territorial han sido una de las preocupaciones principales de los mismos, siendo el concepto de accesibilidad uno de los ejes fundamentales de las investigaciones (Martellato *et al.*, 1998), junto a la propuesta de indicadores para su medición (Batty, 2009). Además, existe una gran diversidad de enfoques en la investigación, relacionado de su diferente tratamiento multiescalar: desde la escala urbana, a la metropolitana-regional, y la nacional-macrorregional; resultando, por lo tanto, numerosas las posibilidades temáticas de análisis, interpretación y valoración. La complejidad de variables derivadas de la accesibilidad, como el acceso a equipamientos, servicios públicos, comerciales, o el más genérico territorial (Páez *et al.*, 2012), resulta también sumamente amplia.

En este sentido, la accesibilidad se encuentra determinada, principalmente, por los patrones de uso del territorio, y por la naturaleza del sistema de transportes existente (Xuan y Suxia, 2004). Fundamentalmente, la accesibilidad indica la facilidad con la que se puede acceder a las actividades desde una localización determinada a través de un sistema de transporte (Morris *et al.*, 1979), aunque se debe matizar que el propio concepto de accesibilidad presenta ciertos aspectos de ambigüedad según las diferentes interpretaciones propuestas (Hägerstrand, 1967; García Palomares, 2000; Monzón *et al.*, 2005; Bavoux *et al.*, 2005; Gutiérrez *et al.*, 2006; Mérenne-Schoumaker, 2008; Brocard, 2009). Páez *et al.* (2012) especifican que la accesibilidad, definida como el potencial para conseguir una distribución espacial de las oportunidades, se puede considerar como uno de los principales resultados del desarrollo territorial, el resultado conjunto de una red de transporte y de la distribución geográfica de las actividades.

Otros enfoques tienen en cuenta la valoración de la cercanía de un nodo frente a los demás, entendiéndola como la mínima distancia, coste o tiempo de viaje, y estando en relación con su localización respecto al conjunto de puntos del sistema (Calvo Palacios *et al.*, 1993; García Palomares, 2000; Harris, 2001; Bavoux *et al.*, 2005). De este modo, los investigadores han ido ampliando el concepto de accesibilidad como forma de explicar las interrelaciones entre las actividades humanas, las redes de comunicaciones y los sistemas de transportes (Monzón *et al.*, 2005; Gutiérrez Puebla *et al.*, 2006).

Por el contrario, la falta de accesibilidad se identifica como el principal obstáculo para la competitividad económica de las regiones, en especial de las periféricas y menos desarrolladas, como indica la Comisión Europea (1999), así como generador de importantes desequilibrios.

En el caso español, son diversas las aportaciones realizadas sobre el estudio de la accesibilidad territorial utilizando las redes de comunicaciones (Gutiérrez, 2013; Holl, 2011; Ortega *et al.*, 2011; Pueyo Campos *et al.*, 2012). No obstante, la comparación de estos resultados es complejo, dado que el desarrollo de la red viaria en España no ha seguido una planificación sostenida y acompañada a lo largo de las últimas décadas, sino que más bien se ha ceñido a los ciclos políticos y económicos, junto a la recepción de ayudas europeas para su



consecución (Serrano Martínez, 2002 y 2007). Ello ha generado además factores de tensión y disfunciones interterritoriales entre Comunidad Autónomas y dentro de las mismas (Vercher Savall, 2015).

Por ello, la valoración de la accesibilidad territorial, en este caso basado en la red viaria, requiere de un sistema válido que permita integrar información de diferente naturaleza y origen en un modelo comparable. Por consiguiente, este trabajo aporta dos herramientas útiles para valorar los cambios territoriales producidos en la España peninsular a partir del análisis de su red viaria, válidas para reflexionar sobre los cambios de uso del espacio, las escalas de actuación y la adecuación de los planes de infraestructuras a las necesidades territoriales. En concreto, se presentan algunos ejemplos sobre la utilidad del indicador de accesibilidad viaria a través del factor de ruta y de los potenciales de población desarrollados por el Grupo de Estudios en Ordenación del Territorio –GEOT- de la Universidad de Zaragoza (Calvo Palacios *et al.*, 1994, 2007; Pueyo Campos *et al.*, 2009), cruzando la información derivada de estos indicadores con cambios en los usos del suelo (López Escolano *et al.*, 2015a).

## DATOS Y MÉTODOS

Un modelo digital de la red de transporte es la base sobre la cual calcular los indicadores de accesibilidad y de potenciales de población. En este trabajo vamos a utilizar la red viaria (carreteras), siendo no obstante conscientes de las limitaciones del modelo, que no tiene en cuenta, por el momento, un modelo intermodal de transporte como el desarrollado para los estudios de la Alta Velocidad Española (Pueyo *et al.*, 2009, 2012). Considerando lo descrito en el apartado anterior, a continuación se describe el proceso seguido para la creación del modelo de red viaria, el método de cálculo y el modelo de representación cartográfica de los resultados. El área de estudio incluye la España peninsular debido al potencial de análisis que genera un espacio donde todos los puntos se encuentran conectados entre sí, quedando excluidos por lo tanto los espacios insulares.

En este apartado se presenta únicamente una síntesis del proceso metodológico realizado (Figura 1), más desarrollado no obstante en López Escolano *et al.* (2015b). Una de las principales dificultades reside en la tarea de digitalización y homogeneización de la red viaria, que conlleva la gestión de datos de origen y calidad diversos. Ello obliga a buscar una solución que permita mantener la calidad y un nivel de desagregación de la información suficiente, además de ser comparable para el cálculo de los indicadores.

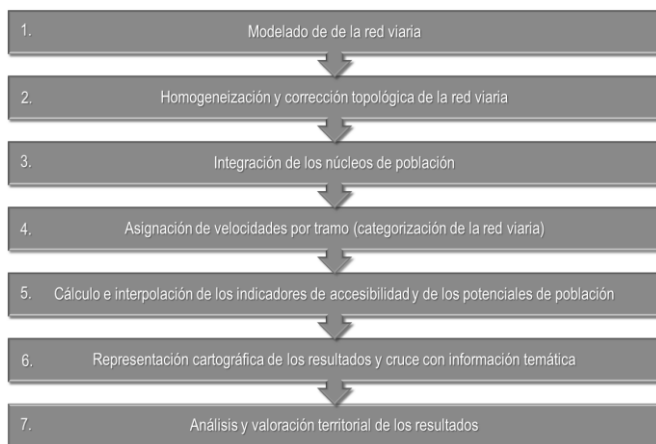
El modelo propuesto considera todos los municipios de la España peninsular, por lo que para mejorar la precisión y calidad de los resultados frente a otros estudios oficiales fue necesario preparar una red viaria que conectase la totalidad de las cabeceras municipales, teniendo en cuenta los posibles cambios de estas unidades administrativas. En cuanto a las características de la red, se han incluido todas las vías de gran capacidad (autopistas, autovías y vías desdobladas), la Red de Interés General del Estado –RIGE-, las carreteras primarias pertenecientes a los gobiernos autonómicos, y el conjunto de carreteras provinciales y locales que aseguran la conectividad de todas las cabeceras municipales. Ello supone una diferencia sustancial respecto a otros estudios precedentes sobre accesibilidad viaria, como puedan ser los realizados por el MOPTMA (1994) y el PEIT de 2005, que únicamente incluía la parte estructurante de la red, y un número limitado de núcleos de población.

Se generaron diferentes modelos de red viaria para cada anualidad, manteniendo unas características de homogeneidad entre ellos que permitieran una reconstrucción continua de la red. Para ello, se han utilizado diferentes fuentes:

- La red viaria desarrollada por el GEOT para el Ministerio de Fomento (1993).
- Los mapas de carreteras en soporte analógico del Ministerio de Fomento (1960, 1970, 1985, 1995, 2005, 2011 y 2013).
- La red de carreteras digital del Instituto Geográfico Nacional –IGN- (2007 y 2013) que sirvió para mejorar los trazados de la red más reciente.
- Otras fuentes auxiliares: ortofotos de los servicios del IGN, *Google Maps*, *Bing*.

Las bases cartográficas analógicas georreferenciadas, una vez disponibles como imágenes de base para su procesado mediante un Sistema de Información Geográfica, sirvieron para modelar la red viaria inicial, correspondiente a 1960. Sobre ésta, se han integrado los nuevos tramos y las correcciones correspondientes a la extensión de la red viaria hasta la actualidad. Debido a la diversidad de bases y cronologías, la red se ha jerarquizado en cuatro categorías con el objetivo de favorecer el cálculo de los indicadores y la valoración de los resultados.

Tanto para el cálculo e interpolación de los indicadores de accesibilidad y de los potenciales de población, como para la representación de los resultados y el posterior cruce con otro tipo de información temática, se ha utilizado un sistema de *grid* (malla vectorial). El tamaño de cada celda del *grid* (5x5 km.) minimiza además el cálculo de las interpolaciones necesarias (Pueyo Campos, 1993; López Escolano *et al.*, 2015b). Partiendo de los estudios sobre los modelos gravitacionales en los que se basan los análisis de potenciales de población desarrollados por Calvo Palacios *et al.* (1993, 2007, 2008), y de accesibilidad viaria y ferroviaria (Pueyo Campos *et al.*, 2009, 2012), se ha seleccionado el indicador de Factor de Ruta (muy representativo para la medición de la calidad de conexión que proporciona una determinada infraestructura viaria, tanto en distancia como en tiempo) y los potenciales de población por carretera.



**Figura 1.** Esquema metodológico desarrollado

El indicador de Factor de Ruta muestra que la mejor accesibilidad está directamente relacionada con el trazado, siendo óptima para el usuario cuando el itinerario por el que se minimiza el tiempo de recorrido coincide a su vez con el de menor longitud y tiene, además, un nivel de servicio adecuado (desplazamiento en alta velocidad, calidad de la carretera, ausencia de puertos, buen trazado, etc.). Para cuantificar la calidad de una comunicación o factor de ruta (FRi) de un una célula (i) a todas las cabeceras municipales de la España peninsular (j), es necesario obtener la relación entre el camino con el mínimo tiempo de desplazamiento (dmij) siguiendo los itinerarios más cortos, y valorado en tiempo de desplazamiento, de acuerdo a las ponderaciones asignadas para cada tramo de carretera dependiendo de su categorización previa (Figura 2) (Pueyo Campos, 1993).

$$FR_i = \frac{\sum_{j=1}^n \frac{dm_{ij}}{de_{ij}}}{n}$$

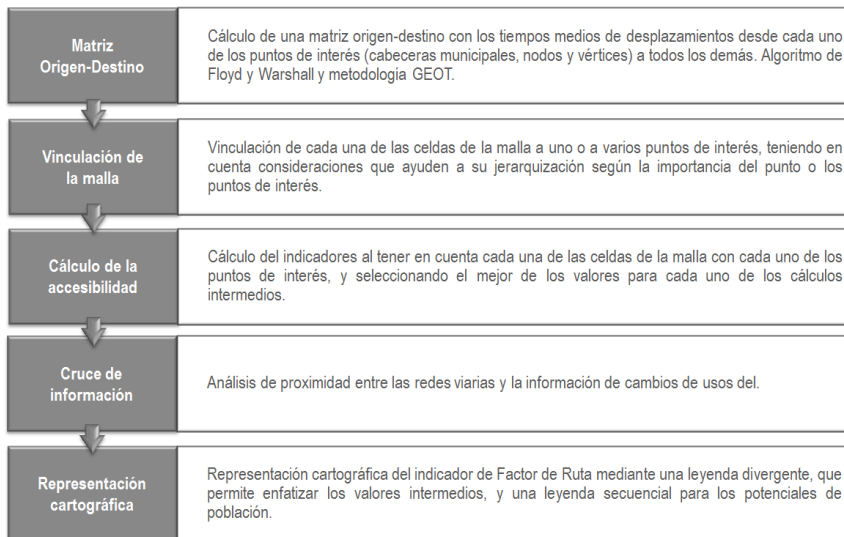
**Figura 2.** Fórmula de cálculo del Factor de Ruta

El modelo de potenciales de población por carretera recoge un planteamiento de tipo gravitacional, donde en una matriz se cruza la información de cada una de ellas con el resto. De este modo, además de recoger la atracción que cada centro de población pueda ejercer sobre los demás, como sucede cuando únicamente se cruza la información en una matriz con tantos valores como núcleos poblacionales, se asigna también a cada celda un valor, que es el resultado de su propia población y de la población inferida por el resto de las celdas de la matriz. El valor final es resultado del sumatorio de las atracciones ejercidas sobre ella por el resto de celdas (Pueyo Campos, 1993).

$$POT_i = \sum_{j=1}^n \left( \frac{P_j}{dr_{ij}^2} \right) + P_i$$

**Figura 3.** Fórmula de cálculo del Potencial de Población por Carretera

Para el cálculo del indicador fue necesario diseñar un sistema que facilitase la gestión y tratamiento de la información de los puntos de interés para realizar los procesos intermedios de cómputo y valoración de los tiempos medios de los recorridos. Trabajando sobre la malla de 5x5 km., el proceso general se muestra en la Figura 4.



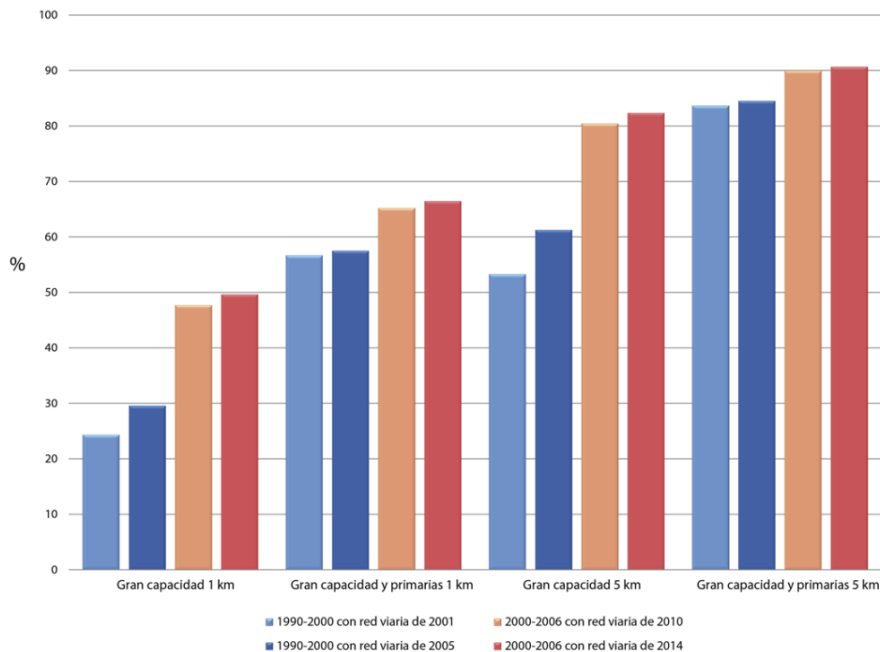
**Figura 4.** Proceso de cálculo, cruce de información y representación de los indicadores

En el apartado de cruce de la información derivada de la red viaria, se ha realizado un análisis de proximidad entre los usos del suelo y la propia red. Los usos del suelo se han tomado de la base de datos *CORINE Land Cover* (<http://land.copernicus.eu/pan-european/corine-land-cover>) para los cambios de usos del suelo entre los años 1990-2000 y 2000-2006, agregados en dos categorías: urbanos, e industrial, comercial y de transporte; por su mayor capacidad en la reconfiguración espacial. Indicar además que para cada periodo se han generado atendiendo a dos escenarios: para el primero con la red viaria de 2001 y 2005, y para el segundo con la red de 2010 y 2014. Para ello, se ha trabajado con dos tipos de redes: gran capacidad y gran capacidad con la RIGE y primaria, con distancias analizadas a 1 y 5 km. desde cada tramo. Sobre al análisis de los resultados de los indicadores, se han superpuesto con los cambios de usos del suelo con los valores de accesibilidad a través del Factor de Ruta y de los potenciales de población por carretera.

## RESULTADOS

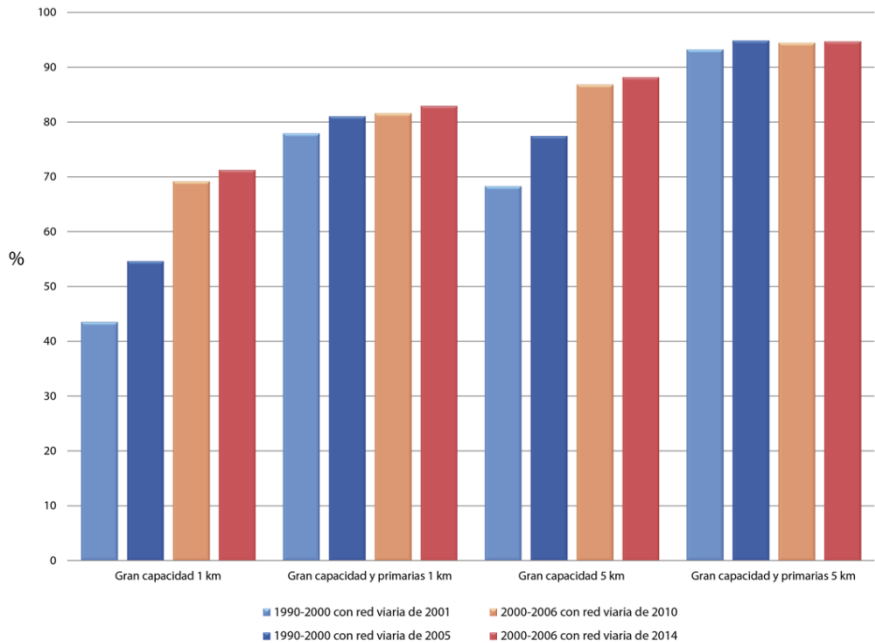
Una valoración de los primeros avances de este trabajo muestra la implicación entre el desarrollo de la red viaria española y el cambio en los usos del suelo para las variables seleccionadas. La figura 5 muestra la relación entre el nuevo uso del suelo urbano y la proximidad a la. Se aprecia una tendencia hacia la concentración de los nuevos usos urbanos de forma próxima tanto de vías de gran capacidad como de éstas junto a las vías primarias. La situación del cambio dado para el periodo 1990-2000 arroja casi un 30% del total del mismo a menos de 1 km. de la red (sobre la red de 2001), y demás del 80% para el periodo 2000-2006

(respecto a la red de 2014). Al extender el ámbito de influencia hasta los 5 km., en el primer caso casi se supera el 50%, mientras que para el segundo alcanza el 90%. Es decir, la tendencia del crecimiento urbano se ha configurado, generalmente, de forma muy próxima a la red viaria.



**Figura 5.** Relación entre uso del suelo urbano y proximidad a la red viaria.

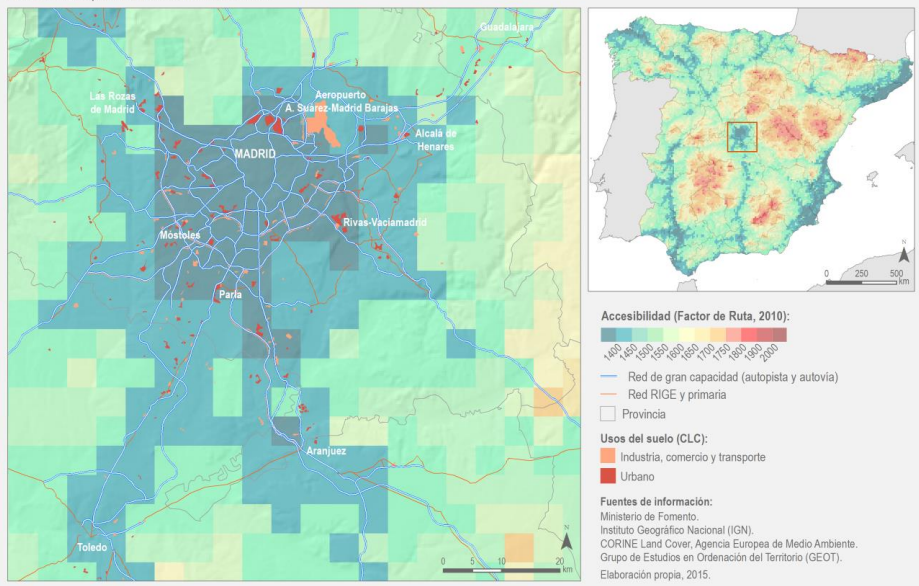
De un modo semejante, este modelo se repite al analizar los cambios de usos del suelo destinados a industria, comercio y transporte (Figura 6). Cabe indicar que la tendencia a la concentración junto a las redes de comunicación es mayor que en los usos urbanos. Los usos industriales, logísticos, grandes equipamientos comerciales, áreas dedicadas al transporte (aeropuertos, estaciones, áreas de servicio, etc.) requieren de una concentración en sus economías, y de ahí su localización específica de forma contigua a la red viaria y los nodos de conexión; mientras que los espacios residenciales buscan estar bien conectados a la red pero evitando una contigüidad física en lo posible, por motivos medioambientales y de calidad de vida.



**Figura 6.** Relación entre uso del suelo industrial, comercial y de transporte y proximidad a la red viaria.

Un ejemplo de representación espacial en la combinación de la distribución de los cambios en los usos del suelo (2000-2006) junto a la información derivada del indicador de accesibilidad por Factor de Ruta se muestra en la Figura 7. Se ha tomado el entorno metropolitano de Madrid, espacio muy representativo de la intensidad de estos cambios para el periodo considerado. Se muestra que en los niveles de mejora accesibilidad se sitúa la mayor parte de los nuevos usos urbanos, así como de los industriales, comerciales y destinados a transporte, como la ampliación de las instalaciones aeroportuarias realizado durante este periodo.

Accesibilidad según Factor de Ruta y cambios en la ocupación del suelo.  
Entorno metropolitano de Madrid: 2000-2006.

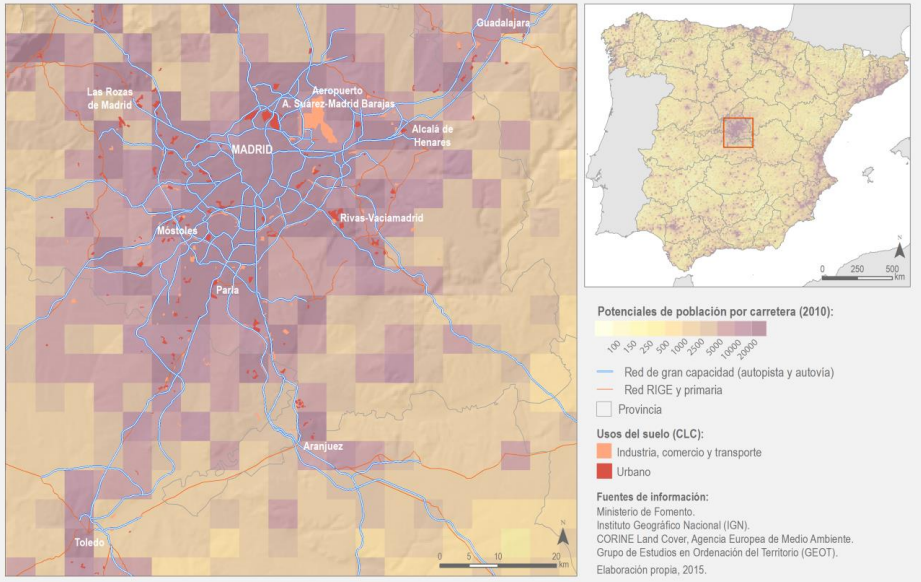


**Figura 7.** Accesibilidad según Factor de Ruta y cambios en la ocupación del suelo en el entorno metropolitano de Madrid, 2000-2006

Del mismo modo, se observa la coincidencia de estos cambios sobre la información de potenciales de población por carretera (Figura 8). En ambos casos, gran parte de los cambios urbanos se dan de forma muy próxima a las vías de gran capacidad, que se corresponden con los ejes conformados por la red radial, o bien junto a los cinturones de circunvalación, que permiten una excelente accesibilidad (suroeste, sur y sureste).

Es por tanto en estas secciones de gran accesibilidad y alto potencial donde se da con mayor intensidad el cambio en los usos del suelo, que contrasta con el resto de espacios del entorno metropolitano madrileño. Por lo tanto, se observa una fuerte concentración del cambio en sectores muy localizados, que hace prever la influencia que ejerce la existencia de infraestructuras viarias sobre su capacidad de generar cambios urbanos o industriales.

Potenciales de población por carretera y cambios en la ocupación del suelo.  
Entorno metropolitano de Madrid: 2000-2006.



**Figura 8.** Potenciales de población por carretera y cambios en la ocupación del suelo en el entorno metropolitano de Madrid, 2000-2006

## DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

El uso de herramientas de accesibilidad hace posible la representación territorial de la conexión de un punto a todos los destinos posibles por medio de las infraestructuras de transporte (Ortega *et al.*, 2011), lo que genera amplias posibilidades para el análisis territorial. En este caso, el uso exclusivo de la red viaria de carreteras excluye las potencialidades de los modelos intermodales de transporte; pero no obstante se considera que la red viaria es la forma que ofrece una cobertura completa al conjunto de los municipios del área de estudio, suponiendo por lo tanto una herramienta de análisis relevante. No obstante, estas herramientas no han de ser únicamente descriptivos ya que dejarían de ser una útiles, sino que deben valorarse como instrumentos que ayuden a la toma real de decisiones en las políticas de reequilibrio territorial (Calvo *et al.*, 2007).

El empleo de estas herramientas, que gracias a los SIG generan una multiplicidad de opciones de cruce y tratamiento de información temática hace repensar las ideas más tradicionales sobre la organización territorial, previendo para ello nuevos enfoques prospectivos (Berdoulay, 2009) y flexidimensionales (Pueyo *et al.*, 2015) que deberán ser considerados en la modelización de escenarios futuros y en la próxima planificación de infraestructuras.



Por tanto, la medición del nivel de accesibilidad son una herramienta básica para la planificación espacial y la planificación del transporte (Halden, 2002). Estos indicadores ofrecen información complementaria sobre distintos aspectos de la accesibilidad derivados de la red viaria, por lo que se considera de interés la aportación de este estudio, que trata de aportar una nueva forma de medir y valorar los cambios espaciales y de usos del suelo que puede generar la accesibilidad viaria.

En cuanto al grado de desagregación de la información empleado permite trabajar dentro de un modelo multi/inter/transescalar, ya que el cálculo y la representación de la información facilitan los análisis desde una visión del conjunto peninsular como a escalas regionales y metropolitanas sin ocultar los efectos que generarían el utilizar unidades de análisis mayores.

No obstante, se es consciente de que la metodología desarrollada supone la extrapolación de parte de los resultados de los espacios urbanos a las áreas rurales colindantes, cuando en realidad muchas de ellas presentan redes de conexión a los sistemas viarios deficientes, lo que resta parte de validez al modelo si la intención es analizar áreas demasiado específicas.

En cuanto a los resultados obtenidos, pueden ayudar a la localización de zonas desfavorecidas por la red de comunicaciones, y a diagnosticar los déficits globales de calidad de ésta. En general, estas áreas responden a la existencia de una red viaria desequilibrada formada por unos trazados que superan ampliamente los valores euclidianos, bien en distancia o en tiempos estimados. En muchas ocasiones esto es debido a la difícil orografía de amplias zonas de la España peninsular (áreas montañosas, rodeo de ríos, etc.), por lo que la calidad de la accesibilidad a las mismas se ve muy empeorada, independientemente de la posición de centralidad geográfica de muchas de ellas. Por último, la interpretación sobre los niveles de accesibilidad viaria muestran una polarización en torno a las vías de gran capacidad, más intensa sobre los espacios donde se produce la interconexión de la red, provocando una reorganización funcional de los espacios metropolitanos y regionales, así como cambios intensos en los usos del suelo que deberán ser considerados en el futuro (Hansen, 1959; Bertolini *et al.*, 2005). El empleo de datos de *CORINE Land Cover* puede tener sus limitaciones para una interpretación muy exacta de los cambios territoriales, si bien es suficiente para una aproximación sobre un entorno de región o área metropolitana (Díaz-Pacheco, J. y Gutiérrez, J., 2014).

## AGRADECIMIENTOS

Este trabajo se ha sido realizado gracias al apoyo del proyecto de investigación "Herramientas cartográficas para una gobernanza inteligente en las ciudades digitales: análisis territorial de las condiciones de vida" (CSO2013- 46863-C3-3-R) del Programa Estatal de Investigación, Desarrollo e Innovación Orientada a los Retos de la Sociedad del Ministerio de Economía y Competitividad de España; así como al Departamento de Industria e Innovación del Gobierno de Aragón por la concesión de una beca de investigación pre-doctoral.

## BIBLIOGRAFIA

- Batty, M. (2009): "Accessibility: in search of a unified theory. Editorial". *Environment and Planning B: Planning and Design*, 36, 191-194.
- Bavoux, J.J., Beaucire, F., Chapelon, L., Zembri, P. (2005): *Géographie des transports*. Coll. U, Armand Colin, Paris.
- Berdoulay, V. (2009): "La historia de la Geografía en el desafío de la prospectiva". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 51, 9-23.
- Bertolini, L.; le Clercq, F.; Kapoen, L. (2005): "Sustainable accessibility: a conceptual framework to integrate transport and land use plan-making. Two test-applications in the Netherlands and a reflection on the way forward". *Transport Policy*, 12, 207-220.
- Brocard, M. (dir.) (2009): *Transports et territoires. Enjeux et débats*. Ellipses, Paris.
- Calvo Palacios, J.L., Alonso Logroño, M.P., Pueyo Campos, A., Jover Yuste, J.M. (1993): "Matización de los valores cartográficos de accesibilidad por carretera de la España Peninsular en función de la variable demográfica". IV Jornadas de la Población Española, 191-200. Universidad de la Laguna, San Cristóbal de la Laguna.
- Calvo Palacios, J.L., Alonso Logroño, M.P., Pueyo Campos, A., Jover Yuste, J.M. (1994): "Integration de réseaux d'infrastructures en Espagne et développement regional: Aragon et Valence". *Révue de l'Economie Meridionale*, 45, 151-179.
- Calvo Palacios, A., Jover Yuste, J.M., Pueyo Campos, A., Zúñiga Antón, M. (2007): "Análisis comparativo de los modelos gravitatorios euclidianos y con distancias reales". *Memorias de la XI Conferencia Iberoamericana de Sistemas de Información Geográfica*. Universidad de Luján, Luján.
- Calvo Palacios, A., Jover Yuste, J.M., Pueyo Campos, A., Zúñiga Antón, M. (2008): "La réorganisation spatiale de peuplement en Espagne entre 1900 et 2007". *Sud-Ouest Européen*, 26, 7-41.
- Comisión Europea (1999): "Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE", acordada en la reunión informal de Ministros responsables de ordenación del territorio en Potsdam, mayo de 1999.
- El-Geneidy, A., Levinson, D. (2011): "Place Rank: Valuing Spatial Interactions". *Networks and Spatial Economics*, Vol. 11, Issue 4, 643-659.
- García Palomares, J.C. (2000): "La medida de la accesibilidad". *Revistas del Ministerio de Transporte, Turismo y Comunicaciones (T.T.C.)*, 88, 95-110.
- Gutiérrez, J. (2013): "Transport Geography in Spain". *Journal of Transport Geography*, 28, 216-218.
- Gutiérrez Puebla, J., Gómez Cerdá, G., García Palomares, J.C., López Suárez, E. (2006): "Análisis de los efectos de las infraestructuras de transporte sobre la accesibilidad y la cohesión regional". *Revistas del Ministerio de Transporte, Turismo y Comunicaciones (T.T.C.)*, 105, 215-239.
- Hägerstrand, T. (1967): *Innovation diffusion as a spatial process*. University of Chicago Press, Chicago.
- Halden, D. (2002): "Using accessibility measures to integrate land use and transport policy in Edinburgh and the Lothians". *Transport Policy*, 9, 313-324.
- Hansen, W.G. (1959): "How accessibility shapes land use". *Journal of the American Institute of Planning*, 25, 73-76.
- Harris, B. (2001): "Accessibility: concepts and applications". *Journal of Transportation and Statistics*, 4 (2/3), 15-30.
- Holl, A. (2011): "Mejoras de accesibilidad viaria: un estudio retrospectivo para la España peninsular". *Papeles de Geografía*, 53-54, 171-183.
- López Escolano, C.; Pueyo Campos, Á.; Valdivielso Pardos, S.; Hernández Navarro, M.L. (2015a): "Transformaciones espaciales y de actividad frente a las dinámicas globales en el entorno metropolitano de Zaragoza". En: Espinosa Seguí, A.; Antón Burgos, F.J., El papel de los servicios en la construcción del territorio: redes y actores, pp. 285-302. Asociación de Geógrafos Españoles.
- López Escolano, C.; Pueyo Campos, Á.; Postigo Vidal, R.; Alonso Logroño, M.P. (2015b): "Representación cartográfica de redes viarias e indicadores de accesibilidad para series cronológicas amplias: el caso de la España peninsular 1960-2014". En: de la Riva, J.; Ibarra, P.; Montorio, R.; Rodrigues, M. (Eds.), *Análisis espacial y representación geográfica: innovación y aplicación*, pp. 473-482. Universidad de Zaragoza-Asociación de Geógrafos Españoles.
- Martellato, D., Nijkamp, P., Reggiani, A. (1995): "Measurement and measures of network accessibility: economic perspectives". En Button, K. Nijkamp, P., Priemus, H. (Eds.), *Transport Networks in Europe: Concepts, Analysis and Policies*, 161-179. Edward Elgar, Cheltenham.
- Mérenne-Schoumaker, E. (2008): *Géographie des transports*. Presses Universitaires de Rennes, Rennes (Francia).

- Monzón de Cáceres, A., Gutiérrez Puebla, J., López Suárez, E., Madrigal Díez, E., Gómez Cerdá, G. (2005): "Infraestructuras de transporte terrestre y su influencia en los niveles de accesibilidad de la España peninsular". *Revistas del Ministerio de Transporte, Turismo y Comunicaciones (T.T.C.)*, 103, 97-105.
- Morris, J.M., Dumble, P.L., Wigan, M.R. (1979): "Accessibility indicators in transport planning". *Transportation Research A*, 13, 91-109.
- Ortega Pérez, E., Mancebo Quintana, S., Otero Pastor, I. (2011): "Road and railway accessibility atlas of Spain". *Journal of Maps*, 7:1, 31-41.
- Páez, A., Scott, D.M., Morency, C. (2012): "Measuring accessibility: positive and normative implementations of various accessibility indicators". *Journal of Transport Geography*, 25, 141-153.
- MOPTMA -Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente- (1994): *Plan Director de Infraestructuras 1993-2007*. Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, 2ª edición, Madrid.
- Pueyo Campos, Á. (1993): *Utilización de cartografía para el análisis y diagnóstico de la localización de equipamientos*. Tesis doctoral. Universidad de Zaragoza, Zaragoza.
- Pueyo Campos, A., Calvo Palacios, J.L., Jover Yuste, J.M., Zúñiga Antón, M., Jover Galtier, J.A. (2009): "Representación cartográfica de la accesibilidad intermodal: la combinación de las redes viaria y de la alta velocidad ferroviaria en España". XII Conferencia Iberoamericana de Sistemas de Información Geográfica. San José, Costa Rica.
- Pueyo, A., Jover, J.A., Zúñiga, M. (2012): "Accessibility Evaluation of the Transportation Network in Spain during the First Decade of the Twenty-first Century". En: De Urefia J.M. (Ed.), *Territorial Implications of High Speed Rail. A Spanish perspective*, 83-103. ASHGATE, Farnham.
- Pueyo, A., Ortiz, J., Elia, J., Zúñiga, M., Sebastián, M., Valdivielso, S. (2015): "Recomposición del modelo de transporte urbano en el área metropolitana de Zaragoza: Respuestas globales a necesidades locales". En: Espinosa Seguí, A.; Antón Burgos, F.J., *El papel de los servicios en la construcción del territorio: redes y actores*, pp. 225-542. Asociación de Geógrafos Españoles.
- Rodrigue, J.P., Comtois, C., Slack, B. (2009): *The Geography of Transport Systems*. Routledge, Londres.
- Serrano Martínez, J.M. (2002): "Significación de los transportes por carretera dentro del proceso de integración europea. Algunas consideraciones". *Papeles de Geografía*, 35, 147-169.
- Serrano Martínez, J. M. (2007): "Hacia una red mallada de vías rápidas de gran capacidad. El nuevo Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 43, 173-196.
- Shaw, J., Knowles, R.D., Doherty, I. (2008): "Introducing transport geographies". En: Knowles, R.D., Shaw, J., Doherty, I. (Eds.), *Transport Geographies: Mobilities, Flows and Spaces*. Oxford, Blackwell, 3-9.
- Xuan, Z.; Suxia, L. (2004): "Analysis of the impact of the MRT system on accessibility in Singapore using an integrated GIS tool". *Journal of Transport Geography*, 12, 89-101.
- Díaz-Pacheco, J.; Gutiérrez, J. (2014): "Exploring the limitations of CORINE Land Cover for monitoring urban land-use dynamics in metropolitan areas". *Journal of Land Use Science*, Vol. 9, Issue 3, 243-259.
- Vercher Savall, N. (2015): *Finançament territorial i infraestructures de transport al País Valencià. Lògiques i resistències en el procés valencià de desenvolupament territorial*. Colección Desarrollo Territorial, Serie Estudios y Documentos. Prensas de la Universitat de València, Valencia.



# Workshop Doutoral

## Taller Doctoral

### Comentário

---

Dentre as atividades que se realizaram no IV Workshop da Rede Ibero-americana de Observación Territorial (Ridot), ocorrido entre os dias 30 de Setembro a 03 de Outubro de 2015, no Instituto de Geografia e Ordenamento do Território da Universidade de Lisboa (IGOT-UL), na cidade de Lisboa, merece destaque o Workshop de Doutoramento/*Taller Doctoral* da RIDOT. Este consistiu na apresentação, pelos doutorandos das diferentes instituições Ibero-americanas de investigação e ensino, dos respectivos projetos de tese para apreciação e comentários por parte de investigadores e professores com ampla experiência teórico-científica.

No decurso da primeira seção matinal, os coordenadores responsáveis pelas observações foram os professores Joaquín Farinós (Universidade de Valência, Espanha), Rosa Ester Rossini (Universidade de São Paulo, Brasil), e Margarida Queirós (Universidade de Lisboa, Portugal).

Com o trabalho *Dinâmicas regionais e políticas de desenvolvimento territorial – Um olhar cruzado sobre a União Europeia e o Brasil desde o início da crise*, Paulo Madeira, sob a orientação e co-orientação, respectivamente, dos professores Mário Vale e Jorge Malheiros, do IGOT, Universidade de Lisboa, abriu a seção ao apresentar o seu percurso teórico-metodológico no sentido de compreender as diferenças e as semelhanças acerca das políticas territoriais aplicadas tanto no âmbito da União Europeia (UE) quanto nas mesorregiões do Brasil. Como ressaltaram os comentadores, trata-se de uma exaustiva investigação, uma vez que é assaz complexo comparar um país-continente, como é o Brasil, uma República Federativa, e a UE que ainda caminha para efetuar maior coesão política. Também alertaram para o tempo de execução da pesquisa e conclusão da tese. Excetuando essas observações, foi reconhecida a originalidade e o mérito do trabalho em estabelecer comparações de como se encaminha o desenvolvimento territorial no Brasil e na UE no contexto da atual crise económica global.

Em seguida, Carlos Lopez Escalano, sob orientação e co-orientação dos professores Angel Pueyo Campos e Hernández Navarro, da Universidade de Zaragoza, apresentou o trabalho *Valoración de las infraestructuras de comunicación de los municipios españoles: 1960-2024. Utilización de las herramientas de accesibilidad para la determinación de las políticas de equilibrio y organización territorial*. Os comentadores fizeram poucas observações quanto à metodologia do trabalho, tendo em vista que o referido doutorando explicitou, detalhadamente, o problema de pesquisa e os respectivos aportes teóricos, propondo-se a compreender como se deu o desenvolvimento da acessibilidade da malha viária em Espanha. Porém, foi sugerido que o mesmo trabalhasse não apenas a acessibilidade territorial, mas os pontos de destino e a conectividade transfronteiriça. Por fim, ressaltaram a importância do acabamento dos mapas para que estes contenham todas as informações para posterior interpretação por parte dos leitores.

Com o trabalho *Contributo da gestão e planeamento da mobilidade urbana para a construção de uma cidade saudável – Ponto de situação*, Ana Louro, sob a orientação do professor Nuno Marques da Costa (IGOT, Universidade de Lisboa), expôs os percursos já realizados em relação ao projeto de pesquisa. A preocupação da mesma não é apenas com a infraestrutura dos transportes, mas com os utilizadores do sistema. É uma pesquisa que leva em consideração os desafios da cidade e das famílias sob os pressupostos do desenvolvimento sustentável. Os comentadores destacaram os desafios para a realização da tese, tendo em vista a recolha de dados, a análise e o tempo para a execução da tese. Sugeriram maior planeamento para o trabalho de campo, delimitando o número de famílias a serem inqueridas. Já o doutorando da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Eugênio Ribeiro Silva, que desenvolve o estágio de doutorado sob a supervisão do professor José Alberto Rio Fernandes, da Universidade do Porto, apresentou o trabalho *Produção do Espaço e as dinâmicas fundiárias: vazios urbanos e especulação imobiliária em Natal*. Os comentadores reforçaram a necessidade de se atentar para as terminologias utilizadas no decurso do desenvolvimento da pesquisa. Assim, aconselharam que ao invés de “espaços vazios”, o autor discutisse a questão dos usos do espaço urbano, a refuncionalização das formas urbanas, os processos de gentrificação e mostrar como a cidade Natal se tem transformado com a expansão urbana para os estrangeiros.

Foi depois apresentado o trabalho, *Reestruturação produtiva, especialização e inovação como motores do desenvolvimento regional do município de Toledo, Estado do Paraná, Brasil* por Lucir Alves, que desenvolveu a investigação sob a orientação da professora Eduarda Marques (IGOT, Universidade de Lisboa). Trata-se de um trabalho em vias de conclusão, de modo que autor expôs a organização da tese e as discussões contidas em cada capítulo. Os comentadores recomendaram, porém, a leitura de alguns trabalhos que poderiam ajudar a compreender a expansão do agronegócio (como exemplo, trabalho da geógrafa Denise Elias) e, apontaram, a necessidade de ser discutido tanto os aspectos positivos quanto os negativos da reestruturação produtiva em Toledo. Por fim, sugeriram maior equilíbrio na organização dos capítulos.

A primeira parte da seção doutoral encerrou-se com a apresentação do trabalho *A reforma política-administrativa local em Timor-Leste, enquanto processo de (re)territorialização*, de Valentim Ximenes, de Timor-Leste, e que tem realizado seu doutorado sob a orientação da

professora Margarida Queirós (IGOT, Universidade de Lisboa). O referido projeto de investigação tem como objetivo central compreender o processo de construção de um modelo de administração territorial baseado nos municípios a partir da reforma administrativa em Timor Leste. Os comentadores destacaram a originalidade do trabalho e sugeriram que ao final da consecução do projeto, o autor consiga demonstrar como se desenrolou o processo de reestruturação do território timorense.

A segunda parte da seção doutoral contou as intervenções dos professores Roberto Gonzalez (Universidade La Habana, Cuba), José A. Rio Fernandes (Universidade do Porto, Portugal) e Paulo Morgado (Universidade de Lisboa, Portugal). Diana Tutistar Rosero, da Universidade de Valência, sob a orientação do professor Joaquín Farinós, apresentou o trabalho *Buena prácticas de Gobernanza: retos para el desarrollo territorial y local en un escenario de postconflicto en Colombia*. A autora apresentou detalhadamente os passos a serem desenvolvidos no decurso da tese cujo objetivo é analisar e sistematizar o conjunto de boas práticas de governança para o desenvolvimento territorial da Colômbia, país que há muito vive sob o conflito civil. Nesse sentido, os comentadores destacaram a importância da investigação, a originalidade do trabalho e a coerência quanto à abordagem teórico-metodológica.

Junnyluz Méndez Sánchez, sob a orientação da professora Maria Luz Hernández Navarro, da Universidade de Zaragoza, participou com o trabalho *Territorialidad y Gobernabilidad para la Gestión Local de la Ordenación y Desarrollo del Territorio en Venezuela*. A investigação realizada objetiva propor formas de gestão do território com vistas ao desenvolvimento territorial, social e econômico em escala local. O autor fez uma apresentação minuciosa do projeto de pesquisa, o que permitiu aos comentadores destacarem a importância da mesma, sobretudo, porque o investigador objetiva também desenvolver uma metodologia para abordar os estudos sobre territorialidade e governabilidade locais.

Em seguida, com o trabalho *Os territórios literários urbanos em Aquilino Ribeiro. Uma geografia emocional vivida e recriada nas cidades de Lisboa e Paris, no princípio do século XX*, Aquilino Machado desenvolve a sua investigação sob a orientação da professora Isabel André (IGOT; Universidade de Lisboa), trouxe aspectos muito interessantes sobre a possibilidade do desenvolvimento de uma Geografia emocional a partir da análise do “território literário” na obra do escritor português Aquilino Ribeiro. Trata-se de um projeto de tese bem delimitado, tendo o autor apresentado o que já foi realizado (a discussão teórica) e o que falta a ser feito (os estudos de casos para a demarcação dos “territórios literários”). Embora os comentadores tenham ressaltado a qualidade do trabalho pelas possibilidades que traz para uma Geografia cultural inserida nas concepções pós-modernas, não ficou evidente quais seriam os procedimentos para a delimitação do que o autor designou por “territórios literários”.

Nelson Mileu, orientado pela professora Margarida Queirós (IGOT; Universidade de Lisboa), apresentou o trabalho *Integração de cartografia de risco nas práticas de ordenamento do território – os sistemas de apoio à decisão espacial na avaliação e decisão em contextos de uso concorrente do solo*. O objetivo da tese é compreender o processo de elaboração da cartografia de risco em Portugal em consonância com o modelo de organização do território. Os comentadores ressaltaram a pertinência do tema, mas alertaram sobre a consecução dos objetivos em relação ao tempo a ser demandado para a finalização da tese.

O trabalho *Análisis geodemográfico a gran escala mediante herramientas cartográficas para la planificación estratégica urbana: aplicación a la ciudad de Zaragoza*, desenvolvido por Raúl Postigo Vidal, sob a orientação dos professores Pueyo Campos e Hernández Navarro (Universidade de Zaragoza), busca entender o uso das novas ferramentas cartográficas no planeamento estratégico urbano e as mudanças que decorrem desses usos impactando nas tomadas de decisões no âmbito das políticas públicas. O autor apresentou de forma detalhada a metodologia a ser empregada para a realização da tese, de modo que os comentadores alertaram para adequação do tempo, tendo em vista a quantidade de dados a serem coletadas e analisadas.

Por fim, os comentadores avaliaram a pertinência de serem discutidos os projetos e pesquisas de doutorado, pois os novos olhares sobre os problemas a serem investigados constituem contributos tanto para os orientadores quanto para os orientandos. Porém, sugeriram para os futuros *Workshops Doutorais*, que os comentadores possam receber, não apenas os resumos dos projetos, mas os projetos mais detalhados, para que as recomendações possam ser ainda mais assertivas.

**Dra. Elisa Pinheiro de Freitas**

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Corumbá, Brasil  
Relatora do Workshop Doutoral



# CONTRIBUTO DA GESTÃO E PLANEAMENTO DA MOBILIDADE URBANA PARA A CONSTRUÇÃO DE UMA CIDADE SAUDÁVEL – PONTO DE SITUAÇÃO

Ana Louro

Doutoranda em Geografia Humana,

Área de Especialização em Planeamento Urbano e Regional (IGOT-UL)

Centro de Estudos Geográficos,

Instituto de Geografia e Ordenamento do Território, Universidade de Lisboa, Portugal

analouro@campus.ul.pt

## Síntese

O presente trabalho pretende fazer um ponto de situação relativamente ao desenvolvimento do projecto de Doutoramento “Contributo da gestão e planeamento da mobilidade urbana para a construção de uma cidade saudável”, financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (Bolsa SFRH/BD/85150/2012) e integrado no projeto de investigação “Desenvolvimento Local e Promoção da Saúde para a Construção de Cidades Saudáveis” (Referência: 4.4.1.00, financiamento FCT-CAPES, Coordenação: Nuno Marques da Costa, CEG-UL). A temática Transporte e Mobilidade, torna-se central na prossecução das orientações políticas associadas ao Desenvolvimento Sustentável, muito devido aos seus múltiplos efeitos no Ambiente, Economia e Sociedade. Consequentemente, encontra-se patente no quadro dos documentos de política territorial e sectorial. Por outro lado, é uma função de extrema relevância especialmente nas áreas urbanas, permitindo com que as famílias realizem as viagens necessárias para trabalho, escola, procura de bens e serviços, ou lazer, entre outros. Neste sentido, a temática Transporte e Mobilidade tem sido abordada essencialmente na perspectiva infra-estrutural e económica e menos na perspectiva dos utilizadores e serviço à comunidade. É neste sentido que se torna essencial relacionar as políticas de Transporte e Mobilidade aos pressupostos da Cidade Saudável, movimento centrado no indivíduo e no seu estilo de vida, mas que sublinha a importância das condições ambientais, socio-económicas e culturais da comunidade e do território. Neste sentido, o objectivo geral da tese é compreender de que forma o planeamento e gestão da mobilidade urbana poderá responder aos desafios crescentes das cidades e das famílias, tendo em consideração a procura de soluções orientadas para “cidades saudáveis”. O trabalho compõe-se em três partes. Na primeira parte desenvolve-se a revisão bibliográfica centrada em três conceitos fundamentais. O primeiro prende-se com a interpretação do conceito de “Desenvolvimento Sustentável” que, ao longo das últimas três décadas, tem sido âncora dos vários instrumentos territoriais e sectoriais a várias escalas, desde o nacional ao local. “Cidade Saudável” é o segundo conceito em análise, conceito esse que ultrapassou a esfera da discussão teórica para a sua inclusão em vários instrumentos de planeamento territorial. É após a contextualização dos dois pontos anteriores que surgem os conceitos de “Transporte e Mobilidade”. Os problemas e desafios passados, presentes e futuros do Transporte e Mobilidade, nomeadamente no que respeita à sua interacção com o território, estão intimamente ligados conceptual e politicamente aos pressupostos quer do Desenvolvimento Sustentável quer da Cidade Saudável.

A segunda parte focará o quadro de políticas e instrumentos, considerando várias escalas: Europa, Portugal, a AML e os seus municípios. Neste sentido, haverá dois focos principais: o primeiro refere-se às políticas e instrumentos associados ao planeamento e gestão da

Mobilidade e dos Transportes (que obrigatoriamente se associam a outros instrumentos territoriais, ex. PNPOT e PROT, e instrumentos sectoriais, ex. área da Eficiência Energética ou Inclusão Social). O segundo relaciona-se com a operacionalização do conceito de “Cidade Saudável” no planeamento e desenvolvimento do território, nomeadamente através das iniciativas da Rede Portuguesa de Cidades Saudáveis (RPCS) nos municípios associados. Por fim, a terceira parte do projecto de doutoramento terá a Área Metropolitana de Lisboa como caso de estudo. Neste caso, reunir-se-ão três componentes de informação: a primeira de enquadramento ao território, à comunidade e, particularmente, às dinâmicas de Transporte e Mobilidade nas últimas décadas; a segunda prende-se a análise de alguns instrumentos de planeamento e gestão da mobilidade dos municípios da AML, reforçado com a realização de entrevistas a vários agentes; e, por fim, a aplicação de um inquérito à população de forma a compreender em profundidade os padrões de deslocação das famílias bem como algumas questões pertinentes associadas aos modos de transporte escolhidos. Após o desenvolvimento da componente teórica e do enquadramento legal relativamente aos instrumentos associados à temática da Mobilidade e Transporte, bem como a análise de algumas dinâmicas fundamentais na AML, nomeadamente a evolução das deslocações pendulares e modos de transporte, emprego e uso do solo, decorre actualmente a fase de entrevistas às várias câmaras municipais (CM) da AML, quer aos responsáveis ou técnicos dos departamentos associados directamente à temática, quer dos departamentos associados à RPCS. É neste sentido que se apresentam já algumas reflexões. A primeira reflexão prende-se com a identificação de um complexo sistema de instrumentos existentes à escala nacional e regional, de cariz territorial ou sectorial, que reforçam explicita ou implicitamente a integração dos pressupostos associados aos conceitos de Desenvolvimento Sustentável e Cidade Saudável. Uma segunda reflexão dá destaque à importância que a estrutura orgânica das instituições, em particular das câmaras municipais, detém na assunção das orientações estratégicas municipais e metropolitanas, no desenvolvimento de parcerias e na relação entre os departamentos participantes da Rede Portuguesa de Cidade Saudável e os restantes departamentos. Por fim, uma terceira linha de reflexão prende-se com a identificação de várias dificuldades sentidas na actuação das CM, onde o recente contexto de crise é frequentemente referido como um problema e desafio a ultrapassar.

**Palavras-chave:** Sustentabilidade Urbana; Instrumentos de planeamento; Planos de Mobilidade Urbana; Cidades Saudáveis.

#### **Nota Biográfica**

Ana Louro, doutoranda em Geografia, ramo de especialização “Desenvolvimento Regional e Urbano”, no Instituto de Geografia e Ordenamento do Território - Universidade de Lisboa (IGOT-UL), com Projecto financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (Bolsa SFRH/BD/85150/2012). Mestre em Gestão do Território e Urbanismo e licenciada em Geografia, vertente Geografia Humana pelo IGOT-UL. É Investigadora Associada do Centro de Estudos Geográficos – Universidade de Lisboa, onde tem colaborado em diversos projectos de investigação nacionais (ex. SPOTIA, FURBS, Qualidade de Vida e Governo da cidade (ICS-UL)) e internacionais (EuroBroadMap, Ex-post evaluation of Cohesion Policy programmes – European Regional Development Fund and Cohesion Fund, Desenvolvimento Local e Promoção da Saúde para a Construção de Cidades Saudáveis). Trabalha sobre as temáticas “Mobilidade e transporte urbanos”, “cidades saudáveis”, “sustentabilidade urbana” e “usos do tempo”.

# OS TERRITÓRIOS LITERÁRIOS URBANOS EM AQUILINO RIBEIRO. UMA GEOGRAFIA EMOCIONAL VIVIDA E RECRIADA NAS CIDADES DE LISBOA E PARIS, NO PRINCÍPIO DO SÉCULO XX

Aquilino Machado  
Doutorando em Geografia (IGOT-UL)  
Centro de Estudos Geográficos,  
Instituto de Geografia e Ordenamento do Território, Universidade de Lisboa, Portugal  
aquilino.Machado@campus.ul.pt

## 1. Nota Introdutória: do problema aos principais objetivos

O conspecto aborda a paisagem literária de Aquilino Ribeiro nas cidades de Lisboa e de Paris, nos alvares do século XX. A construção destes dois territórios literários consolidou-se quando o escritor, ainda no decurso da Monarquia, viveu a intensidade da geografia contestatária republicana, e por força desta cartografia libertária se exilou na cidade de Paris (período reportado entre 1908 e 1914).

A finalidade deste projeto de Doutoramento centra-se na verificação de, em que medida, os dois territórios literários recriados nas cidades de Lisboa e Paris constituir-se-iam a base a partir da qual se consolidaria as características essenciais para emergência de uma estratégia de inovação sociocultural, por via do conhecimento de uma geografia emocional em torno do escritor Aquilino Ribeiro.

O cumprimento destes objetivos tem motivado uma discussão conceptual robusta das diversas dimensões de análise que gravitam em torno do conceito de território literário e das estratégias que se organizam nos territórios urbanos com o propósito de revalorizar o seu património cultural. Deste modo, consideramos as seguintes questões de partida a esclarecer no decurso do projeto de investigação: 1. O que é um território literário? 2. Que relevância assume para o mapeamento de uma geografia emocional em território urbano? 3. Poderá um território literário emprestar à geografia emocional uma interpretação robusta dos diversos espaços-tempo e da forma como estes se repercutem nas transformações urbanas?

A discussão do corpo teórico assenta na exploração das seguintes dimensões analíticas, tendo por base os seguintes conceitos e perspetivas-chave (figura 1):

Na verdade, este projeto determina uma estratégia que toma por base a exploração destas dimensões analíticas que margeiam em torno dos territórios literários e da assunção de uma geografia emocional. Deverá ser lida no contexto de um certo “imaginário geográfico” (Cunha, 20011), conceito oriundo da geografia pós-moderna ou crítica, através dos trabalhos de Harvey, Derek (1994) e Soja (1996), e que espelha um entendimento de que o discurso geográfico não reflete “apenas o mundo, ele é constitutivo desse mundo, numa forte articulação entre natureza e cultura” (Cunha, 2011: 12).

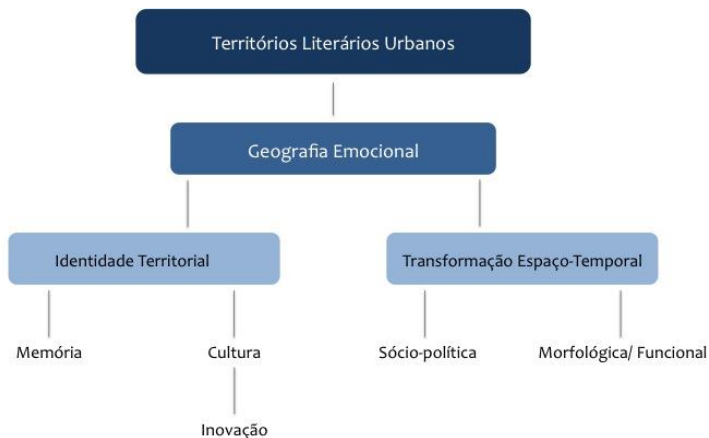


Figura 1. Dimensões analíticas, conceitos e perspetivas-chave

## 2. Como se encontra estruturada a sua organização

No desenvolvimento deste projeto encontra-se sempre implícito o papel que os territórios literários desempenham como ação de inovação e de consolidação criativa. É disso que procuramos detalhar no primeiro capítulo. O seu enfoque interpretativo procura avaliar o conceito de «paisagem literária», delimitando o seu âmbito, os conceitos que se encontram subjacentes, bem como as consequentes territorialidades urbanas (figura 2).

No que respeita ao segundo capítulo, ele versa sobre a importância que os territórios literários assumem no campo da Geografia. Faremos um pequeno enquadramento que decorre de uma abordagem diacrónica do discurso epistemológico da Geografia.

Seguidamente, numa segunda abordagem deste capítulo, aprofunda-se a escola geográfica anarquista que marginou próxima das convicções pessoais e políticas de Aquilino Ribeiro e, por via disso, a que mais terá influenciado a sua geografia sentimental. Esta análise assentará na análise da obra de Élisée Reclus (1830 – 1905) e Piotr Kropotkin (1842 – 1888), mas também da importância de León Metchnikoff (1838 – 1888), Mikhail Dragomanov (1841 – 1895), Gustave Lefrançais (1826 – 1901) ou Charles Perron (1837 – 1909).

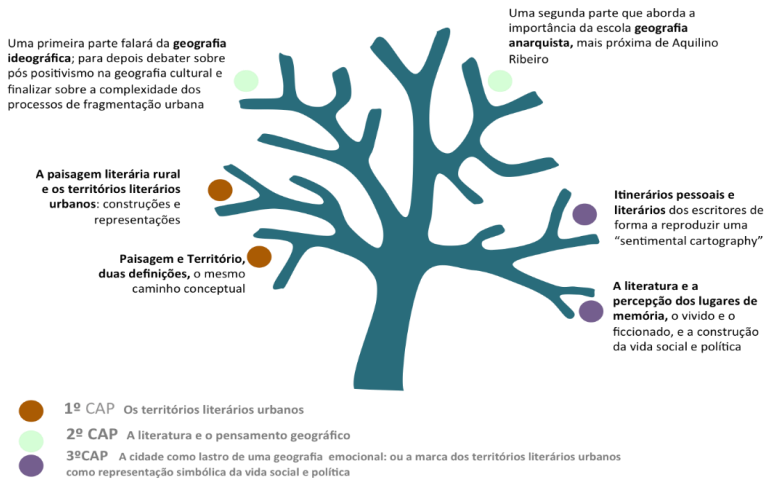


Figura 2. "Esquema Árvore", Enquadramento Conceptual do projeto de Doutoramento

Por fim, entroncamos no terceiro capítulo deste roteiro conceptual, que corresponde à concretização dos dois anteriores, no qual destacaremos o valor simbólico que as paisagens literárias alcançam como veículos representativos de uma geografia emocional, assente numa notória oferta cultural plurifacetada. Neste particular, faremos uso da utilização de alguns territórios literários urbanos que refletindo uma intensa geografia emocional prestam-se a construir um "património cultural com dimensão histórica" (Queiroz, 2009: 7). A riqueza de uma abordagem em torno da geografia emocional deverá recair intrinsecamente no mapeamento dos itinerários pessoais dos escritores, de forma a reproduzir uma ideia ancorada em torno de uma "sentimental cartography" (2007: 64) e que destaque a firmeza de uma "urban culture - an atlas of the flesh - thrives on the transient space of intersubjectivity" (Bruno, 2007: 67). Com estes pressupostos entronca-se na seleção dos dois casos de estudo deste projeto de Doutoramento: os territórios Literários de Aquilino Ribeiro em Lisboa (1904 – 1908) e em Paris: 1908 -1914 (figura 3).

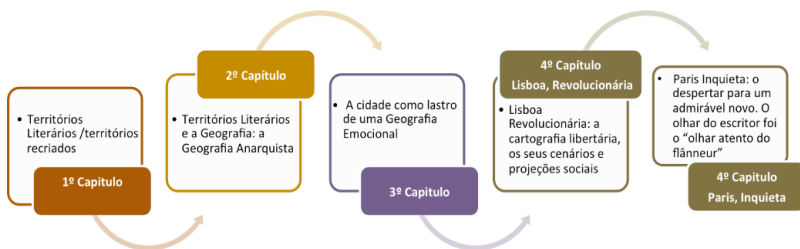


Figura 3. Enquadramento Conceptual e os Estudos de Caso

### **3. O Roteiro Metodológico**

O acervo metodológico mais relevante recairá nos instrumentos qualitativos de observação direta e indireta. No que toca à observação indireta, a sua escolha deveu-se à necessidade de se apreender os territórios reais e recriados do início do século XX. Assim, a análise incidente é feita através da leitura dos textos escritos por Aquilino Ribeiro e de um vasto inventário fotográfico que emana destes dois territórios urbanos.

No que respeita a observação direta, ela recai sobre a realidade que presentemente vigora nos lugares abrangidos pelas paisagens literárias.

### **4. Como se antevê a sua programação**

A primeira fase, quase consolidada, e que corresponde ao estabelecimento das bases teóricas e conceptuais, emprega uma abordagem reflexiva acerca das leituras efetuadas. Como produtos factíveis desta primeira fase foram elaboradas duas comunicações e um paper em encontros científicos internacionais (uma primeira comunicação já submetida e aceite no 3º Colóquio Internacional de Literatura, Viagens e Turismo Cultural/Territur, ao qual se deverá somar a participação no livro que decorre do projeto RUCAS – Utopias Reais em Espaços Socialmente Criativos (2010 - 2014).

Uma segunda fase, a desenvolver no segundo semestre de 2015 e no decurso ano de 2016, e que responderá ao estudo dos dois casos, no qual se prevê um trabalho inicial de demarcação dos territórios literários, mediante o apoio de caráter documental. Posteriormente, desenvolver-se-á um trabalho de campo, através da apreensão direta das duas entidades espaciais. Estima-se que a abordagem dos conceitos empíricos dite o desenvolvimento de uma comunicação num encontro científico nacional ou internacional e de um paper a publicar numa revista indexada.

**Palavras-chave:** Paisagens literárias urbanas; geografia cultural; geografia emocional.

### **Referências Bibliográficas**

- Bruno, G. (2007): "Atlas of Emotion. Atlas of Emotion: Journeys in Art, Architecture, and Film". Paperback  
Cunha, C. (2011): "As (s) geografias da literatura: do nacional ao global"; edição Opera Omnia  
Queiroz, A Isabel (2009): "A Paisagem de Terras do Demo". Edição Esfera do Caos

### **Nota Biográfica**

Professor Assistente Convidado no Instituto de Geografia e Ordenamento do Território, Universidade de Lisboa. Investigador do Núcleo ZOE/Dinâmicas e Políticas Urbanas e Regionais do Centro de Estudos Geográficos, Doutorando e Mestre em Geografia Humana no Instituto de Geografia e Ordenamento do Território, manifesta o seu interesse de estudo nos campos epistemológicos da Geografia Cultural e Urbana. Professor Adjunto Convidado na Escola Superior de Hotelaria e Turismo do Estoril (2008 – 2013), onde obteve, em Junho de 2013, o Título de Especialista na Área de Turismo, aplicando um projeto sobre o "O Território Literário de «A Casa Grande de Romarições»". Entre 1997 e 2012 integrou os quadros da empresa Parque EXPO'98, SA.

# VALORACIÓN DE LAS INFRAESTRUCTURAS DE COMUNICACIÓN DE LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES: 1960-2024. UTILIZACIÓN DE LAS HERRAMIENTAS DE ACCESIBILIDAD PARA LA DETERMINACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE EQUILIBRIO Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

Carlos López Escolano

Doctorado en Ordenación del Territorio y Medio Ambiente (UZ)

Departamento de Geografía y Ordenación del Territorio, Universidad de Zaragoza, España

cle@unizar.es

## 1. Planteamiento del problema

Dentro de las líneas de investigación consolidadas en Geografía como el estudio de los transportes, de la población o de los cambios de usos del suelo, la generación y representación de indicadores de accesibilidad territorial apoya la interpretación y la valoración de muchas de las transformaciones que se producen en el uso y funcionalidad del espacio geográfico. Desde hace casi tres décadas, el Grupo de Estudios en Ordenación del Territorio (GEOT) de la Universidad de Zaragoza desarrolla modelos de trabajo que consideran el espacio no como algo puntual, inconexo y limitado; sino como algo abierto, interconectado y variable, en el que determinar posibles potencialidades, la toma de decisiones o el desarrollo de políticas de reequilibrio territorial mediante el empleo de indicadores de accesibilidad territorial a las redes de comunicaciones y transportes.

## 2. Principales objetivos

En este contexto se plantea este trabajo que modeliza mediante indicadores de accesibilidad la evolución de la red viaria de la España peninsular para ofrecer una herramienta útil que sirva para analizar y visualizar los efectos de las infraestructuras de comunicación sobre los cambios y usos del territorio.

*Metodológicos:*

- Revisar la literatura existente sobre accesibilidad territorial, y de metodologías e indicadores propuestos para su medida y valoración.
- Retomar la metodología desarrollada por el GEOT y aplicarla al estudio de las redes viarias para el periodo 1960-2024.
- Comparar propuestas alternativas tanto del Libro Blanco del Transporte de la Unión Europea, el Ministerio de Fomento y la DATAR en el horizonte del 2020-2024 (PEIT, PITVI).
- Reflexionar sobre el papel de la prospectiva como línea de investigación geográfica de apoyo a la planificación territorial.
- Valorar los resultados como método para la gestión y la ordenación territorial.

*Instrumentales:*

- Elaborar una red de carreteras homogénea y suficientemente detallada para el periodo 1960-2024 que integre la totalidad de los municipios de la España peninsular.
- Comparar los resultados del trabajo con otras opciones disponibles en el tratamiento de información geográfica.
- Analizar y valorar el impacto y las variaciones territoriales de la accesibilidad viaria con el fin de relacionarla con otras variables sociodemográficas y de cambios en los usos del suelo.

## 3. Estado del conocimiento

- Revisión bibliográfica y de metodologías sobre el estudio de la accesibilidad territorial realizada.

- Red viaria y municipal digital a escala de la España peninsular creada en un SIG para el periodo 1960-2014, y en fase de finalización para el periodo 2014-2020-2024.
- Explotación y representación cartográfica de los primeros indicadores de accesibilidad a escala de la España peninsular para el periodo 1960-2014 concluida.

#### **4. Metodología**

El modelo de indicadores de accesibilidad propuesto considera la totalidad de los municipios de la España peninsular, por lo pretende mejorar la precisión y calidad de los resultados frente a otros estudios oficiales. En primer lugar se preparó una red viaria que conectase la totalidad de las cabeceras municipales para el periodo. De este modo, además de las redes principales de las consideradas en estudios anteriores, se tienen en cuenta también el resto de vías de gran capacidad, las vías autonómicas, las carreteras provinciales y locales. Ello supone la necesidad de crear una red viaria con características de homogeneidad, generando diferentes escenarios temporales intermedios atendiendo a la disponibilidad e idoneidad de la información existente a través del uso de diferentes fuentes. Posteriormente, y siguiendo la metodología de cálculo de indicadores de accesibilidad desarrollados por el GEOT, se consideran unas unidades de trabajo a través de una malla de 5x5 km que cubre la totalidad de la España peninsular que permite posteriores análisis a escalas regionales o metropolitanas, para centrarse en parte en el caso de la Comunidad Autónoma de Aragón. De este modo, los indicadores de accesibilidad se generan teniendo en cuenta las celdas de la malla con cada punto de interés, y seleccionando el mejor de los valores para cada uno de los cálculos intermedios. En el conjunto del estudio se calculan cinco indicadores de accesibilidad territorial: Accesibilidad Absoluta Geográfica, Accesibilidad Absoluta Potencial, Accesibilidad según Factor de Ruta, Factor de Ruta con Población y Potenciales de Población por Carretera.

#### **5. Resultados esperados**

- Valoración de los indicadores como instrumentos de ayuda a la toma de decisiones en las políticas de infraestructuras, reequilibrio territorial y localización de equipamientos y servicios.
- Detección y valoración de espacios estratégicos debido a su adecuada accesibilidad para el desarrollo de actividades productivas.
- Modelización en escenarios temporales, de gran interés para la valoración de los cambios y usos del suelo en el territorio así como para la próxima toma de decisiones en la planificación o para la reconsideración de proyectos de infraestructuras.

**Palabras clave:** red viaria; accesibilidad; ordenación del territorio; multiescala; prospectiva.

#### **Nota biográfica**

El autor es Licenciado en Geografía (2005-10), Máster Universitario en Ordenación Territorial y Medio Ambiental (2010-11) y Máster Universitario en Tecnologías de la Información Geográfica para la Ordenación del Territorio: SIG y Teledetección (2013-14), cursando todos los estudios en la Universidad de Zaragoza. Desde marzo de 2012 desarrolla su actividad como estudiante de doctorado (beca de investigación pre-doctoral del Gobierno de Aragón) en el Programa de Doctorado en Ordenación del Territorio y Medio Ambiente (Universidad de Zaragoza), bajo la dirección del Dr. Pueyo Campos y la Dr. Hernández Navarro. Asimismo, participa en diversos proyectos de investigación en materia de planificación y ordenación territorial, representación cartográfica, estudios socio-demográficos y sobre transportes y equipamientos.



# BUENAS PRÁCTICAS DE GOBERNANZA: RETOS PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL Y LOCAL EN UN ESCENARIO DE POSTCONFLICTO EN COLOMBIA

Diana Ximena Tutistar Rosero

Doctoranda en Desarrollo Local y Cooperación Internacional (UV)

Universidad de Valencia, España

dianatutistar@gmail.com

## Síntese

Se pretende ofrecer un análisis y sistematización de buenas prácticas de gobernanza en Colombia que posibiliten enfrentar los retos para el desarrollo territorial y local en un posible escenario de post-conflicto. El propósito final es la definición de condiciones y mecanismos eficientes a partir de una actualización teórica-metodológica, analogía y análisis comparado de buenas prácticas y benchmarks, posteriormente adaptados al contexto y condiciones colombianas, que permitan establecer los desafíos, oportunidades y recomendaciones a nivel institucional y metodológico, para avanzar hacia el fortalecimiento de la gobernabilidad local y los procesos de descentralización.

Actualmente Colombia se enfrenta a uno de los mayores desafíos dentro de su historia. Tras la posibilidad de firmar un acuerdo político en el marco del proceso de paz, emerge un nuevo hito después de más de cinco décadas de conflicto armado interno; la posibilidad de construir un país en paz propone de esta forma, nuevos retos en materia de Gobernanza. En este contexto la investigación plantea estos objetivos:

- Determinar los aportes teórico-conceptuales frente a los procesos de: gobernanza; desarrollo local y territorial; descentralización y postconflicto.
- Realizar una caracterización del país, estableciendo el contexto político, normativo e institucional a nivel nacional, regional y local que inciden sobre la consolidación de los procesos de gobernanza. (Barreras y catalizadores).
- Determinar las características y elementos claves, fijados a nivel teórico y refrendados en los correspondientes estudios de caso, que posibilitan el fortalecimiento de los procesos de gobernanza enfocados hacia el desarrollo local y territorial.
- A partir de las lecciones aprendidas y conclusiones, plantear las recomendaciones de mejora que podrían hacerse a dos niveles que serán abordados en la tesis: a nivel de estructura (institucionalidad) y sobre todo a nivel de proceso (desde un enfoque de sistemas complejos y de identificación de rutinas y relaciones, pesos específicos y visiones defendidas en cada caso –metodologías como el método de impacto, el MACTOR y otras de prospectiva como la construcción de escenarios para una adecuada gobernabilidad del país serán seguidas en el trabajo).

Debido a la complejidad, la carencia de datos e indicadores, las características específicas y la falta de "universalidad" y aplicabilidad de modelos estándar dentro de los temas de gobernanza, la investigación se enmarca dentro de un enfoque de carácter cualitativo, a través del uso de métodos inductivos sin perder de vista el enfoque sistémico y global (de complejidad). Definido el problema, el estudio procurará avances en la medición y tipificación de procesos mediante métodos también cuantitativos, tal y como se ha hecho en

investigaciones previas que sirven de referente. (proyectos ESPON 2.3.2, del Programa ESPON 200-2006, y TANGO del 2006-2013).

Basada en un carácter emergente y holístico, y con un enfoque constructivista, el diseño de la investigación es flexible, ajustándose a lo largo del proceso de investigación, acorde a las dinámicas que se generen en la recogida de información, así como la consulta de bibliografía, documental y de normativa de cada experiencia analizada. El diseño metodológico se basará en cinco fundamentos: 1. Estado del arte de los procesos de gobernanza; desarrollo local y territorial; descentralización y postconflicto. Análisis y posicionamiento epistemológico; 2. Análisis del contexto, partiendo de lo global a lo local para definir los elementos sociales, políticos, institucionales y normativos particulares del país. Este WP contribuirá a la concreción de los criterios para hacer la selección de los estudios de caso (al menos dos casos, uno con un procedimiento centralizador (*top-down*) y otro con enfoque más participativo de la red de actores en todos los niveles de abajo hacia arriba); 3. Redacción de las conclusiones y recomendaciones a nivel institucional, técnico y académico en torno a la gobernanza. Se prevé realizar un análisis FODA; 4. Trabajo de campo, a través del análisis comparado de estudios de caso. Se determinarán las características y aspectos claves en cada caso en torno a tres ejes: la estructura, el proceso y los resultados. Se analizan tanto las estructuras como los procesos de gobernanza, con un enfoque sistémico, de complejidad, conflicto y acuerdos; y 5. Intercambio de información. feedback transversal, a lo largo de toda la investigación, entre todos los participantes y entidades colaboradoras durante todas las etapas del diseño metodológico, la discusión y retroalimentación de los hallazgos.

**Palabras clave:** Colombia; post-conflicto; gobernanza; desarrollo territorial local.

#### **Nota Biográfica**

Socióloga doctorando en Desarrollo Local y Cooperación Internacional, línea de investigación sobre Gobernanza y Ordenamiento del Territorio de la Universidad de Valencia. Docente invitada en formulación de proyectos en la Universidad del Atlántico, Colombia y el INDES del Banco Interamericano de Desarrollo. Investigación enfocada al fortalecimiento comunitario con La Universidad Centro Americana "José Simeón Cañas", El Salvador. Actualmente coordinadora de la Secretaría Técnica de la Federación de Entidades por el Codesarrollo y la Cooperación Internacional.

# DINÂMICAS TERRITORIAIS E REDE URBANA DO RIO GRANDE DO NORTE/BRASIL

Edseisy Silva Barbalho Tavares

Doutoranda em Geografia no Programa de Pós-graduação e pesquisa em Geografia  
Universidade Federal do Rio Grande do Norte (PPGE/UFRN), Brasil<sup>1</sup>

edseisy.tavares@ifrn.edu.br

Estágio Doutorado na Universidade de Lisboa no Instituto de Geografia e Ordenamento do Território (IGOT)

Bolsista da CAPES - Brasil

Professora de Geografia do Instituto Federal do Rio Grande do Norte, campus São Paulo do Potengi, Brasil (IFRN)

## Síntese

O Rio Grande do Norte apresenta no período técnico-científico-informacional uma dinâmica territorial que possibilita a convergência de fluxos para aquelas cidades mais hierarquizadas da rede, mas também interações em diversas escalas e para centros menos importantes no contexto da rede urbana potiguar. De modo que é estabelecida uma nova dinâmica nos lugares, em função das atividades que abrigam e conseqüentemente dos nós formados e suas conexões. A sobreposição de redes que rompe com uma hierarquia rígida e reconfigura a rede urbana do estado ocorre pela: instalação e expansão dos sistemas de telecomunicações e de transportes; expansão de redes de pesquisa e do ensino básico e superior; intensificação das relações econômicas em âmbito nacional e internacional que ampliou a participação do Rio Grande do Norte na divisão territorial do trabalho; e expansão de grandes grupos comerciais e de serviços predominantemente em Natal e Mossoró, mas também o surgimento de redes de comércio varejista de abrangência regional que vem permitindo uma difusão territorial do consumo. Portanto, diante da relevância de se analisar a rede urbana a partir de um método, critérios numéricos e variáveis que expõem representatividade no contexto espaço-temporal, o objetivo desta investigação é compreender a rede urbana do Rio Grande do Norte a partir da dinâmica criada pelos usos do território no período atual. Realizamos um estudo teórico-conceitual-empírico para entendermos os diversos usos do território e como estes promovem uma dinâmica territorial que relacionada a diversas escalas e com outros fenômenos desenvolve no estado um processo de urbanização do território e a configuração de uma rede urbana que revela uma coabitação de redes. Assim, investigamos como se dispõem o arranjo espacial e a rede de relações que são estabelecidas entre as cidades, assim como as variáveis que nos permitem compreender esta totalidade. As variáveis, a partir das quais realizamos a análise estão vinculadas aos sistemas técnicos de telecomunicações e transportes, aos fixos geográficos bancários e educacionais, as atividades que no contexto da divisão territorial do trabalho usam o território potiguar promovendo impacto sobre a estrutura da sua rede urbana, e ao comércio varejista.

O estudo tem evidenciado que o meio construído e os usos pretéritos do território denotavam uma rede urbana de caráter mais hierarquizado em período anteriores e que a instalação dos novos sistemas de engenharia e a difusão de novos objetos técnicos principalmente relacionados aos sistemas de engenharia de telecomunicações e transportes vem possibilitando uma redefinição da rede urbana estadual. A maior modernização do território nesse período pode ser verificada pela instalação dos novos sistemas técnicos, mas também

pela produção de fixos geográficos relacionados a expansão dos serviços não-materiais, dos quais destacamos os bancários e os de educação. Esses fixos passam por um processo de expansão nesse período, dado que se tornam cada vez mais importantes na vida cotidiana da população, mas também do Estado e dos agentes econômicos. Os serviços bancários, financeiros e os educacionais se difundem de forma expressiva no estado, dotando o seu território de redes de suas atividades, as quais estão carregadas da presença de técnica, ciência e informação. A topologia espacial desses serviços permite novas formas de estruturação da rede urbana estadual, uma vez que as cidades do território potiguar são dotadas de novos conteúdos e papéis advindos, principalmente, da diversificação dos serviços que podem ser prestados em função da presença desses objetos geográficos. A situação dos serviços bancários e educacionais no período técnico técnico-científico-informacional no território potiguar demonstra mudanças significativas na orientação de alguns fluxos relacionados a esses serviços, o que provoca o rompimento de hierarquias e a sobreposição de redes. Assim, acrescentando às análises ainda a serem desenvolvidas sobre a dinâmica da divisão territorial do trabalho na reestruturação da rede urbana do Rio Grande do Norte, a lógica espacial das redes de comércio varejista e a nova inserção das cidades locais na estrutura da rede urbana buscamos revelar as redes de relações estabelecidas entre as cidades e suas coabitações, para que se tome conhecimento da configuração da rede urbana do estado diante das atuais dinâmicas territoriais.

**Palavras-Chave:** Dinâmica; território; rede urbana; Rio Grande do Norte.

#### **Nota Biográfica**

Graduada em Licenciatura Plena em Geografia pelo Centro Federal de Educação Tecnológica do Rio Grande do Norte, Brasil (CEFET/RN) (2007). Mestre em Geografia pelo Programa de Pós-graduação e Pesquisa em Geografia da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil (PPGE/UFRN) (2010). Atualmente é doutoranda em Geografia pelo PPGE/UFRN e professora do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte, Brasil (IFRN) / Campus São Paulo do Potengi. Foi bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e realizou Doutorado Sanduíche no Exterior (08/15 A 01/2016), no Instituto de Geografia e Ordenamento do Território (IGOT) na Universidade de Lisboa, Portugal. Tem experiência na área de ensino, pesquisa e extensão em Geografia.

## PRODUÇÃO DO ESPAÇO E AS DINÂMICAS FUNDIÁRIAS: VAZIOS URBANOS E A ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA EM NATAL

Eugênio Ribeiro Silva  
Doutorando em Geografia (PPGE/UFRN)  
Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil  
eugenio\_geo@yahoo.com.br

A existência de vazios urbanos nas cidades brasileiras, de certo modo, interfere diretamente na valorização imobiliária intraurbana, inviabilizando a compra de terrenos nas áreas centrais pelos mais pobres. Estes, por sua vez, ocupam as áreas mais distantes das áreas enobrecidas, áreas centrais degradadas, de alto custo, porém mais densas ou se prestam a morar em áreas de risco como morros, encostas de rios, áreas de proteção ambiental, dentre outras, onde estão expostos aos riscos de desabamentos, enchentes, bem como ao contágio de doenças.

Nos dois casos a população vive em situação de carência de infraestrutura básica, a qual é produzida sobremaneira nas áreas nobres das cidades. Os vazios urbanos constituem-se como importante condição para a “valorização” imobiliária, ganhando um papel-chave na discussão contemporânea da renda da terra. De um lado, terrenos urbanos são mantidos vazios, visando sua utilização futura quando a sua comercialização possa ser realizada a preços mais altos; de outro, há áreas subutilizadas, como clubes, quartéis, parques, escolas tradicionais, condomínios fechados, dentre outros, que paulatinamente são integradas ao mercado imobiliário e, mesmo que não o sejam, enobrecem o entorno.

O objetivo dessa proposta é, portanto, o de explicar o papel dos vazios urbanos na dinâmica imobiliária, através de uma análise aplicada do mercado fundiário da cidade de Natal, estudando os vazios urbanos pertencentes ao poder público bem como ao mercado imobiliário. Serão caracterizados, assim, os diferentes tipos de vazios urbanos, oferecendo explicações balizadas pela teoria acerca do seu papel na dinâmica imobiliária da cidade.

Além das acepções do termo vazio urbano e os aspectos explicitados nas discussões sobre o tema, estão sendo recuperadas referências de termos correlatos aos vazios urbanos, tais como: brownfields, greenfields, greyfields, áreas livres, imóveis subutilizados, não utilizados e informais, bem como os espaços públicos etc.

Dessa forma, pretende-se contribuir para a compreensão das diferentes situações que fazem parte da configuração territorial da cidade contemporânea. Com efeito, serão mapeadas as maiores áreas que se constituem como vazios urbanos na cidade; bem como serão levantadas as grandes áreas cujos terrenos eram subutilizados e que atualmente estão sendo apropriados pelo mercado imobiliário; e, por fim, serão investigadas as áreas com ocupações de baixa densidade em relação ao permitido pela legislação urbanística e que podem ser convertidas e disponibilizadas para o mercado.

**Palavras-chave:** Vazios urbanos; dinâmica imobiliária; Natal.

**Nota Biográfica**

Mestre em Estudos Urbanos e Regionais pelo PPEUR/UFRN, discente do doutorado em Geografia pelo PPGE/UFRN, Estágio de doutorado na Universidade do Porto (FLUP), sob a supervisão do Professor Doutor José Alberto Rio Fernandes.

# TERRITORIALIDAD Y GOBERNABILIDAD PARA LA GESTIÓN LOCAL DE LA ORDENACIÓN Y DESARROLLO DEL TERRITORIO EN VENEZUELA

Junnyluz Méndez Sánchez  
Doctorando en Ordenación del Territorio y Medio Ambiente (UZ)  
Universidad de Zaragoza, España  
junnyluzm@gmail.com

## Resultados Esperados

- a) Se prevé que la gobernabilidad y territorialidad son aspectos que influyen en la gestión y materialización de las políticas de ordenación y desarrollo humano local del territorio, por tanto habrá también un impacto territorial;
- b) Una vez hecho los análisis de territorialidad y gobernabilidad, de cómo influyen en la materialización de las políticas de ordenación y desarrollo del territorio, usando para ello un estudio de caso venezolano, se hará una propuesta de gestión local de la ordenación y desarrollo del territorio, que puede servir de marco para mejorar las actuaciones, contribuyendo a recuperar y consolidar el territorio, haciéndolo receptivo para el emprendimiento de proyectos que contribuyan a su ámbito natural, socioeconómico y cultural, así como político administrativo.

## Planteamiento del Problema

La idea surge de hacer una revisión de antecedentes, observar y trabajar en el área de ordenamiento territorial en Venezuela. Se identificó que aún y cuando se realizan procesos de planificación, no se materializan. Se plantea la triada ordenación y desarrollo del territorio- territorialidad- gobernabilidad, en función de estudiar y analizar cuáles son las fortalezas y debilidades que existen en cada uno de estos aspectos y entre ellos para impulsar la gestión de territorios en el ámbito local. Es de conocimiento que son numerosas las necesidades del país (Venezuela) y prioritaria su atención, pero no es menos cierto que la ordenación del territorio y el desarrollo humano local, son políticas que pueden dar respuesta a tales necesidades de forma efectiva, sumando a ello aspectos de la gobernabilidad y territorialidad. Esta es una forma de abordar el problema un tanto diferente, pero con la humilde convicción, de que puede brindar pautas para ser puestas en práctica en ámbitos locales, independientemente de ideología política, en pro de todos los actores que hacen vida en el territorio, procurando una mejor gestión, bienestar y desarrollo.

## Principales Objetivos

- Analizar los procesos de ordenación del territorio como política de Estado e instrumento para el desarrollo humano local, a la luz de la gobernabilidad y territorialidad en Venezuela, con el fin de esclarecer conceptos polisémicos, competencias, funciones, instrumentos y mecanismos, que contribuyan una mejor gestión.
- Desarrollar una metodología que permita abordar el estudio de la gobernabilidad y la territorialidad en ámbitos locales, para determinar las repercusiones de estos aspectos sobre las políticas de ordenación del territorio y desarrollo humano local.

- Proponer un modelo de gestión local, específicamente para los municipios, a efectos de llevar a la práctica social la política de ordenación del territorio y desarrollo humano local, sobre la base de los resultados del análisis de la gobernabilidad y territorialidad.

### **Metodología de la Investigación**

A continuación se enuncian los pasos a seguir: a) Revisión Bibliográfica Exhaustiva y Análisis de Términos Básicos para la Investigación; b) Selección de municipios de estudio; c) Identificación de actores; d) Identificación y Selección de Indicadores para las variables de estudio, es decir, territorialidad y gobernabilidad; e) Diseño del Instrumento para la recopilación de información en el campo; f) Tabulación de Resultados/ Desarrollo de expresiones matemáticas de las variables de estudio; g) Representación cartográfica de los resultados; h) Análisis de resultados; i) Propuesta de gestión local para la ordenación del territorio.

### **Estado del Conocimiento**

Hasta el momento el desarrollo de la tesis doctoral ha permitido: a) Hacer una revisión exhaustiva de los términos de interés, permitiendo generar definiciones propias sobre desarrollo humano local, territorio, territorialidad y gobernabilidad; b) Desarrollar indicadores y expresiones matemáticas que permitieron determinar índices o valores de territorialidad y gobernabilidad; c) Por medio del instrumento diseñado, se hizo el levantamiento de la información necesaria en campo, en los 5 municipios seleccionados como caso de estudio; d) Resultados previos sobre las estimaciones, análisis de territorialidad y gobernabilidad en el caso de estudio venezolano.

**Palabras Claves:** territorialidad; gobernabilidad; ordenación; gestión; desarrollo.

### **Nota Biográfica**

Junnyluz Méndez Sánchez, es Ingeniero Forestal y MSc. en Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, en ambos casos egresada de la Universidad de Los Andes en Mérida, Venezuela, actualmente cursa estudios de Doctorado en la misma área en la Universidad de Zaragoza, España, formando parte del Grupo de Investigación en Estudios de Desarrollo y Ordenación Territorial, del Departamento de Geografía y Ordenación del Territorio de dicha Universidad española, bajo la dirección de la Dra. M<sup>a</sup> Luz Hernández Navarro. Desde el 2005 comienza sus labores en la Universidad de los Andes, en Mérida Venezuela como Investigadora y en 2010 pasa a formar parte del personal Docente y de Investigación, es Profesora Universitaria a dedicación exclusiva, adscrita al Instituto de Geografía y Conservación de Recursos Naturales de la Facultad de Ciencias Forestales y Ambientales.



# ALGODÃO COLORIDO ORGÂNICO NO SEMIÁRIDO BRASILEIRO: PESQUISA E INOVAÇÃO

Lúcia Ferreira Lirbório

Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana (PPGH-USP)

Universidade de São Paulo, Brasil

lucialirbório@usp.br

## Síntese

O algodão desde o período colonial é um produto de destaque na economia agrícola brasileira. Sua produção é marcada por períodos de grande demanda internacional e nacional, e por períodos de crises prolongadas. A região Nordeste do país foi pioneira na produção dessa malvácea, por ser cultivada em associação com produtos alimentares, como o milho e o feijão, ser cultivado tanto por pequenos, quanto por grandes proprietários de terra se caracterizou como uma cultura mais inclusiva do que a cana-de-açúcar cultivada na Zona da Mata (ANDRADE, 2005).

Na década de 1970 a produção do algodão no Brasil enfrentou grave crise, provocada pela praga do “bicudo” que dizimou quase toda a produção do algodão do semiárido nordestino e das regiões Sul e Sudeste que a essa época já lideravam a produção nacional da fibra. Na década de 1990 a partir de esforços empreendidos pelo Estado, através da Embrapa Algodão localizada em Campina Grande, Estado da Paraíba, que desde o ano de 1975 quando está unidade foi criada vinha desenvolvendo pesquisa de melhoramento das variedades de algodão cultivadas no país. O sucesso da pesquisa realizada pela instituição é verificado com a retomada do Brasil como um dos cinco maiores produtores mundiais de algodão branco.

É preciso destacar que a produção de algodão teve sua região geográfica deslocada do Nordeste, Sul e Sudeste para a região Centro–Oeste, em especial para os Cerrados, destacando-se o estado de Mato Grosso, maior produtor nacional de algodão. Esse deslocamento da produção está diretamente ligado a geografia do agronegócio brasileiro que se expandiu e se consolidou desde a década de 1970, concentrando ali os principais recursos técnicos financeiros do agronegócio brasileiro. Somado a produção do algodão de fibra branca, a Embrapa Algodão inova a partir do melhoramento genético e desenvolvimento de variedades de algodão colorido, pois se trata de uma inovação de produto, relevante no atual contexto, no qual as questões ambientais se tornou tema da maior relevância.

A produção de algodão colorido natural orgânico nos traz algumas questões: (i) O papel dos institutos de pesquisa para o desenvolvimento regional; (ii) Quais motivações levaram a Embrapa Algodão a investir em pesquisas para o melhoramento genético e criação de novas variedades de algodão colorido?(ii) Por que a produção tem como agente de produção o agricultor de assentamentos de reforma agrária; (iii) por que sendo ele um produto de interesse comercial sua produção se dá em escala de produção reduzida e concentrado no território da Paraíba? Partindo do pressuposto que os centros de ensino e pesquisa são agentes que podem contribuir para o desenvolvimento socioeconômico regional, partindo das questões anteriormente citadas, a pesquisa será norteada por alguns objetivos específicos: (1). Compreender o papel do Estado brasileiro na criação do sistema de inovação em pesquisa do algodão; (2)Compreender o processo de P&D do algodão colorido (atores, valores, idas e

vindas);(3) Mapear as áreas de produção e comercialização do algodão colorido; (4) Identificar e analisar quais são as possibilidades e os limites da produção do algodão colorido;(5) Observar que a inovação pode trazer qualidade de vida e não só “lucros extraordinários”;(6) Identificar os problemas /limites à difusão da inovação neste grupo social. A abordagem da Geografia Econômica contemporânea, fortemente influenciada pela Economia Institucional, e pela teoria de sistemas de inovação, na qual a dimensão territorial é relevante será o caminho teórico metodológico de referência. Para o desenvolvimento da tese será feita ampla revisão da literatura; trabalho de campo e aplicação de entrevistas semi-estruturadas.

**Palavras-Chave:** Algodão Colorido; Instituição; Embrapa Algodão; Desenvolvimento Regional.

**Nota Biográfica**

Possui Graduação e Mestrado em Geografia pela Universidade Federal de Pernambuco; Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana da Universidade de São Paulo – (PPGH-USP), sob a orientação da Profa. Dra. Rosa Ester Rossini. A pesquisa conta com o apoio financeiro do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

# REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA, ESPECIALIZAÇÃO E INOVAÇÃO COMO MOTORES DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO MUNICÍPIO DE TOLEDO, ESTADO DO PARANÁ, BRASIL

Lucir Reinaldo Alves

Doutorando em Geografia Humana,

Área de Especialização em Planejamento Urbano e Regional (IGOT-UL)

Instituto de Geografia e Ordenamento do Território, Universidade de Lisboa, Portugal

lucir\_a@hotmail.com; lucir.alves@unioeste.br

## Síntese

Muitas teorias e conceitos foram formulados nas últimas décadas de forma a destacar diferentes formas de organização produtiva de base local e territorial de sucessos. De teorias que enfatizavam aspectos exógenos do desenvolvimento às teorias que relacionam inúmeras características endógenas para a promoção do desenvolvimento e das dinâmicas locais. Autores como Méndez (1997), Méndez e Caravaca (1999), Marques da Costa (2000), Moulaert & Sekia (2003), Crevoisier (2003), Pike, Rodríguez-Pose, & Tomaney (2006) e Camagni & Capello (2012) sintetizam vários conceitos e teorias consideradas como sendo os mais importantes. É possível encontrar no Brasil muitas regiões que apresentam um grande dinamismo e desenvolvimento devido às cadeias produtivas agroindustriais consolidadas que possuem vários efeitos multiplicadores sobre o meio local e regional, ainda sobre a perspectiva dos efeitos de encadeamento e de polarização regionais dos anos 1940/50. Entretanto, noutras regiões há um espaço interativo, incluindo cadeias produtivas agroindustriais e outros setores industriais ou de serviços, não associados e ao mesmo tempo, que contradiz algumas teorias tradicionais de interação do espaço territorial. Toledo, no Estado do Paraná, no Sul do Brasil é um exemplo: com sua economia tradicionalmente vinculada ao agronegócio, tem se destacado na indústria de alta tecnologia e conhecimento, a farmacêutica, e demandando uma mão de obra cada vez mais qualificada. Além disso, tem se tornado um polo de educação superior e outros serviços e, com isso, atraindo cada vez mais população do seu entorno. Assim, o objetivo da tese é mostrar detalhes sobre a reestruturação produtiva de Toledo e se essa reestruturação é induzida por fatores endógenos ou exógenos. Também, se pretende destacar a estrutura de qualificação do emprego e apresentar opiniões de agentes econômicos e de lideranças locais e regionais sobre o futuro do desenvolvimento regional e local. A metodologia se caracteriza como quanti/qualitativa e se estruturou em, pelo menos, quatro etapas: 1º) Foi efetuado um levantamento bibliográfico e de revisão de literatura sobre as principais teorias de desenvolvimento regional/territorial, enfatizando aquelas que são tradicionalmente destacadas quando se analisa uma economia regional, das teorias dos anos 1940/50 que abordam aspectos exógenos do desenvolvimento, às teorias mais recentes desenvolvidas a partir de 1970 como reflexo da mudança do paradigma do desenvolvimento, com aspectos locais, de organização produtiva e social, endógenos; 2º) efetuou-se um levantamento de dados secundários diversos, com o objetivo de se verificar as mudanças socioeconômicas e espaciais relacionadas com Toledo e a região onde o município se localiza. Além disso, com estes dados também foi possível identificar as especializações produtivas do município a partir do quociente locacional. A variável escolhida neste cálculo foi o número de pessoas empregadas dividido

por setores econômicos e por intensidade de tecnologia, coletadas de duas fontes de dados principais: do IBGE e da RAIS; 3º) Utilizando-se dos dados secundários e dos microdados dos censos demográficos do IBGE e de outras variáveis socioeconômicas caracterizaram-se as principais especializações municipais, de modo a mostrar a reestruturação produtiva e como esta se refletiu na mudança da composição da força de trabalho em termos de qualificação e de novos setores com maior tecnologia e inovação; 4º) Foi realizada uma pesquisa de campo, com aplicação de 117 questionários semiestruturados com empresários locais. Com estes inquéritos será possível perceber melhor sobre muitas características das empresas locais e será efetuada uma análise fatorial de correspondência objetivando encontrar relações dessas empresas levando-se em consideração os aspectos setoriais, de intensidade de tecnologia, de tamanho das empresas, de relações com outras empresas locais/exógenas, dentre muitos outros aspectos. Também foram entrevistados lideranças e representantes de associações representativas locais e regionais, com o intuito de se conhecer a opinião destes agentes econômicos sobre o desenvolvimento regional e territorial atual e futuro. Com isso espera-se entender melhor qual a contribuição da reestruturação produtiva para o desenvolvimento do município, além de se verificar o que falta ao município para que o mesmo possa continuar a crescer e se desenvolver. Com os resultados obtidos nessas quatro etapas principais pretende-se conhecer melhor sobre a reestruturação produtiva do município de Toledo, sobre o seu processo de desenvolvimento, e quais são os gargalos regionais que são necessários serem resolvidos de forma a impulsionar ainda mais o dinamismo local. Além disso, os resultados poderão ser utilizados pelas lideranças locais para subsidiar políticas públicas em vários setores e em vários aspectos distintos.

**Palavras-Chave:** Economia regional; Especializações; Reestruturação Produtiva; Desenvolvimento Regional; Município de Toledo.

#### **Nota Biográfica**

Doutorando em Geografia Humana, Área de Especialização em Planejamento Urbano e Regional, pela Universidade de Lisboa, Instituto de Geografia e Ordenamento do Território (IGOT). Professor no curso de economia da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE/Toledo, Brasil). Mestre em desenvolvimento regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul (Brasil) e Economista pela UNIOESTE/Toledo, Brasil. Pesquisador do Grupo de Pesquisa em Desenvolvimento Regional e Agronegócio (GEPEC) e do Grupo Modelação, Ordenamento e Planeamento Territorial (MOPT). Bolsista CAPES, Brasil. Trabalha nas áreas de Desenvolvimento Regional, atuando principalmente nos seguintes temas: métodos de análise regional, desenvolvimento regional, economia regional e economia espacial.

# INTEGRAÇÃO DE CARTOGRAFIA DE RISCO NAS PRÁTICAS DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO - OS SISTEMAS DE APOIO À DECISÃO ESPACIAL NA AVALIAÇÃO E DECISÃO EM CONTEXTOS DE USO CONCORRENTE DO SOLO

Nelson Mileu

Doutorando em Geografia (IGOT-UL)

Centro de Estudos Geográficos,

Instituto de Geografia e Ordenamento do Território, Universidade de Lisboa, Portugal

nmileu@campus.ul.pt

## Síntese

A cartografia de risco é frequentemente apontada como uma ferramenta imprescindível para reduzir ou mesmo eliminar os riscos de perigos naturais e antrópicos. No entanto, a forma como cartografia de risco é criada e utilizada nos processos de planeamento do território constitui uma temática pouco explorada mas de elevada sensibilidade e importância face às possíveis implicações no desenvolvimento do território. Tendo presente este enquadramento, o objetivo principal da tese é conhecer os processos de elaboração de cartografia de risco e de integração no modelo de organização espacial municipal e nas respetivas opções de uso do solo em Portugal, que permitam suportar o desenvolvimento dum sistema de apoio à decisão espacial para apoio à decisão sobre a transformação do solo integrando os conceitos associados à análise de risco e governança do risco.

O número de investigações e pesquisas sobre perigos naturais ou ordenamento do território é elevado, existindo vários trabalhos que relacionam os dois paradigmas, apesar de normalmente estarem focados num determinado fenómeno. Quando se procuram trabalhos que relacionem os conceitos de minimização de riscos, governança do risco, cartografia de risco e ordenamento do território, os resultados são mais limitados. O desenvolvimento desta tese procura preencher esta lacuna, estabelecendo a relação entre os vários conceitos, num momento em que as questões relacionadas com a minimização de riscos, com a cartografia de risco e com o ordenamento do território assumem uma elevada importância em Portugal, no contexto do desenvolvimento da estratégia nacional integrada para prevenção e redução de riscos.

Sobre a relação do ordenamento do território com a gestão dos riscos naturais é possível encontrar várias referências institucionais (UNISDR, 2004) e análises comparativas à escala europeia como é o caso de Fleischhauer et al (2005). Também em Portugal é possível de encontrar várias referências que exploram esta temática (Zêzere, 2007; Queirós, 2009), ou mesmo teses académicas que noutra perspetiva abordam a relação da proteção civil com o ordenamento do território (Fonseca, 2010; Frias, 2013). Quando se procuram trabalhos que relacionem os processos de elaboração de cartografia de risco e de integração no modelo de organização espacial, estes escasseiam, constituindo os trabalhos de Peltier (2005) e Garrido (2006) duas importantes referências. Paralelamente importa destacar sobre os modelos teóricos que enquadram a integração dos riscos naturais nos planos de ordenamento do território, o trabalho de Bohm *et al* (2002), uma vez que constitui uma referência incontornável tendo em consideração o tema da investigação. Quando o objetivo é encontrar referências sobre o desenvolvimento de sistemas de apoio à decisão espacial para apoio à decisão sobre

a transformação do solo que integre os conceitos associados à análise de risco e governança do risco, a dificuldade aumenta, podendo-se destacar neste resumo e tendo presente o objetivo da investigação, o trabalho académico de Saunders (2012) e o trabalho desenvolvido no contexto do projeto europeu ARMONIA (Menoni *et al*, 2006).

Considerando o objetivo de desenvolvimento dum sistema de apoio à decisão espacial para apoio à decisão sobre a transformação do solo que integre os conceitos associados à análise de risco e governança do risco e a extensão do assunto a abordagem metodológica da investigação foi organizada em três fases. A primeira fase, correspondente à revisão da literatura, inclui um primeiro ponto onde é analisada a relação do ordenamento do território com a minimização de riscos e com o papel da cartografia de risco e um segundo ponto referente aos sistemas de apoio à decisão espacial no contexto da gestão do risco. A segunda fase da investigação, corresponde à construção da base de conhecimento que suportará o desenvolvimento do sistema de apoio à decisão. A terceira fase da investigação corresponde ao desenvolvimento do sistema de apoio à decisão para a *web*. O desenvolvimento do sistema de apoio à decisão espacial que suporte a transformação do solo, integrará os conceitos de análise de risco e de governança de risco explorados na fase anterior.

Relativamente aos resultados esperados, nesta fase, estarão centrados na resposta às questões de investigação associadas à construção da base de conhecimento que suportará o desenvolvimento do sistema de apoio à decisão designadamente a forma como o "risco" é integrado nos modelos territoriais de ordenamento do território municipais e como é efetivada em termos práticos a integração da cartografia de risco no ordenamento do território à escala municipal.

**Palavras-chave:** Cartografia de risco; Ordenamento do Território; Transformação do solo; Sistemas de Apoio à Decisão; Websig.

#### **Nota Biográfica**

Nelson Mileu, 39 anos, licenciado em Geografia e Planeamento Regional na Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa e mestre em Sistemas de Informação Geográfica pelo Instituto Superior Técnico. É desde 2009, responsável pela Divisão de Informação Geográfica na empresa Municípi@, onde desenvolveu vários trabalhos na área dos sistemas de informação geográfica e cartografia de risco, tendo coordenado cerca de duas dezenas de planos municipais de emergência de proteção civil, o plano regional de emergência de proteção civil da Região Autónoma da Madeira ou o relatório de avaliação e cartografia de perigosidade de Cabo Verde para as Nações Unidas. Atualmente coordena o piloto português do projeto europeu Geosmartcity - Open geo-data for innovative services and user applications towards Smart Cities. Como assistente convidado no Departamento de Geografia da Universidade de Lisboa, desde 2001, leciona disciplinas como sistemas de informação geográfica, geoestatística ou websig.

# DINÂMICAS REGIONAIS E POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL – UM OLHAR CRUZADO SOBRE A UNIÃO EUROPEIA E O BRASIL DESDE O INÍCIO DA CRISE

Paulo Miguel Madeira  
Doutorando em Geografia (IGOT-UL)  
Centro de Estudos Geográficos,  
Instituto de Geografia e Ordenamento do Território, Universidade de Lisboa, Portugal  
madeira.paulo@gmail.com

## **A relevância do problema:**

O desenvolvimento económico gera por norma desigualdades territoriais que frequentemente levam os Estados a adotar políticas corretoras. Assim, importa verificar os diferentes impactos que a crise financeira e económica internacional iniciada em 2008 teve nas regiões da União Europeia e do Brasil. E também, numa perspetiva integrada, perceber porque é que umas regiões foram mais penalizadas do que outras e qual o papel das políticas territoriais em vigor e das variedades de capitalismo preponderantes nessas dinâmicas.

## **Principais objetivos:**

1. Identificar as dinâmicas socioeconómicas desde o início do século nas regiões da UE e nas mesorregiões do Brasil;
2. Detetar os principais desequilíbrios socioeconómicos nestes territórios, bem como as diferenças na sua evolução recente.
3. Confrontar a lógica federal brasileira de desenvolvimento regional com as estratégias europeias de coesão e convergência, bem como as respetivas variedades de capitalismo em que se inserem.

## **Metodologia:**

A identificação das dinâmicas recentes de desenvolvimento económico-social nas regiões NUTS2 da União Europeia e nas mesorregiões do Brasil abrangerá os períodos de 2002-2007 e desde 2008, com recurso a indicadores compósitos.

Esses indicadores incluirão variáveis em quatro dimensões: demográfica, social, económica e política. Isto permitirá uma comparação da situação das regiões e dos desequilíbrios existentes e identificar as que tiveram melhor e pior desempenho. Medidas estatísticas complementares permitirão perceber desequilíbrios mais específicos e a respetiva evolução nos subperíodos considerados.

Segue-se uma análise do quadro institucional europeu e brasileiro relevante e das políticas de desenvolvimento territorial em vigor desde o início do século (Comissão Europeia, 2010; IPEA, 2010), sobretudo com base em bibliografia e documentos oficiais. Isto permitirá estruturar, também em função das práticas (na etapa subsequente), uma comparação dos conceitos, estratégias e políticas de desenvolvimento, sobretudo à escala regional.

Serão então escolhidas duas regiões na UE e duas no Brasil para um estudo mais aprofundado, no local, com o objetivo de perceber como foram sentidos os efeitos da crise e como as políticas territoriais funcionam em casos concretos. Pretende-se, nos dois territórios,

escolher regiões representativas das que tiveram melhor e pior sucesso nas dinâmicas de desenvolvimento e bem-estar, tentando-se considerar regiões centrais e periféricas. Serão utilizados métodos de pesquisa qualitativos, com entrevistas a agentes relevantes e especialistas no desenvolvimento da região, bem como recolha de informação em instituições locais. Recorrer-se-á também a bibliografia mais específica e a uma bateria mais completa de dados estatísticos.

### **Estado dos conhecimentos:**

A importância da região na literatura académica ocidental tem-se reforçado, ao ponto de Hudson (2007, p. 1150) afirmar que o significado da região “veio a ser reconhecido como uma questão crítica em muitas das ciências sociais”. Ó Riain (2011) considera que “a globalização levou-nos a redescobrir a região como uma força no desenvolvimento económico”, num aparente paradoxo, após ter sido dada como impotente ou irrelevante devido a essa mesma globalização. Para desfazer este “paradoxo”, pode-se recorrer a Rodríguez-Pose e Crescenzi (2008), que argumentam que nem todos os territórios têm a mesma capacidade para maximizar os benefícios e oportunidades da globalização, nem para minimizar os riscos a ela inerentes.

O reforço da importância da região é contemporâneo de uma política regional muito associada à “competitividade” territorial, vista como central para o desenvolvimento económico (Bristow, 2009, p. 26). A geografia económica tem por seu lado enfatizado a importância da economia baseada no conhecimento, o que deu origem à teoria dos “sistemas regionais de inovação” (Vale, 2012), em que se assume a escala regional como particularmente adequada para a operacionalização e a recolha dos benefícios da intensificação da incorporação de conhecimento e inovação nas economias. Estes sistemas têm a particularidade de poder ser “construídos”, o que reforça a importância da governação regional, das políticas em que esta assenta e do seu enquadramento institucional geral, para a promoção do desenvolvimento dos territórios. Tudo isto acontece em plena globalização neoliberal, que joga a favor da concentração territorial da atividade económica e durante a qual se tem registado divergência regional dentro dos países, mas convergência entre Estados nacionais na UE, pelo menos até meados dos anos 1990 (Comissão Europeia, 2010). O Brasil é por seu lado um território onde a dinâmica neste domínio não foi clara durante a maior parte do século XX (Azzoni, 2001), mas que viveu uma redução das desigualdades regionais de rendimento por habitante no período 1995-2006 (Silveira Neto e Azzoni, 2011).

### **Resultados esperados:**

Além do que está implícito nos objetivos, espera-se contribuir para a teoria sobre as respostas à crise e as mudanças nas regiões europeias nos últimos anos, pois não há estudos comparativos e é incipiente o conhecimento sobre quais as regiões que se sairão melhor ou pior. Comparar a UE com o Brasil é também uma oportunidade para ajudar a responder a estas questões e perceber os efeitos das políticas regionais e de desenvolvimento territorial neste novo contexto e em que medida elas promovem mais a convergência ou a divergência regionais.



## Referências Bibliográficas

- Azzoni, Carlos R. (2001), "Economic Growth and regional income inequality in Brazil", *Annals of Regional Science*, 35 (1), pp. 133-152.
- Bristow, Gillian (2009), "Limits to regional competitiveness", in Tomaney, John (ed.), *The Future of Regional Policy*, The Smith Institute, Reino Unido, pp. 25-32.
- Comissão Europeia (2010), *Quinto Relatório sobre Coesão Económica e Social – Investir no Futuro da Europa*, Bruxelas.
- Hudson, Ray (2007), "Regions and Regional Development Forever? Some Reflective Comments upon Theory and Practice", *Regional Studies*, Vol. 41.9, pp. 1149-1160.
- IPEA (2010), *Brasil em Desenvolvimento 2010 — Estado, Planejamento e Políticas Públicas*, Volume 1, Brasília, 211 pp.
- Ó Riain, Seán (2011), "Globalization and regional development", in Pike, Rodríguez-Pose e Tomaney (eds.), *Handbook of Local and Regional Development*, Routledge, Routledge Handbooks, Oxon, Reino Unido.
- Rodríguez-Pose, Andrés, e Crescenzi, Riccardo (2008), "Mountains in a flat world: why proximity still matters for the location of economic activity", *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 1 (3): 371-388.
- Silveira Neto, R., e Azzoni, Carlos R. (2011), "Non-Spatial Government Policies and Regional Income Inequality in Brazil", *Regional Studies*, Vol. 45.4, pp. 453-461.
- Vale, Mário (2012), *Conhecimento, Inovação e Território*, Edições Colibri, Lisboa.

**Palavras-chave:** Regiões; Crise; União Europeia; Brasil; Políticas de Desenvolvimento; Globalização Neoliberal.

## Nota Biográfica

Geógrafo e jornalista, investigador do Centro de Estudos Geográficos do Instituto de Geografia e Ordenamento do Território (IGOT) da Universidade de Lisboa. Doutorando em Geografia. Licenciado e mestre em Geografia pelo IGOT, com uma dissertação sobre "Regiões Europeias Ganadoras e Perdedoras na Globalização Económica da Transição do Século XX para o XXI". Os seus interesses de investigação abrangem a geografia económica e social e políticas de desenvolvimento territorial; geografia política, geoeconomia, migrações; geografia urbana e regional e ordenamento do território.



# ANÁLISIS GEODEMOGRÁFICO A GRAN ESCALA MEDIANTE HERRAMIENTAS CARTOGRÁFICAS PARA LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA URBANA: APLICACIÓN A LA CIUDAD DE ZARAGOZA

Raúl Postigo Vidal

Doctorando en el “Programa de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente”

Universidad de Zaragoza, España

rpostigo@unizar.es

## 1. Planteamiento del problema

Los modos de planificar la ciudad cambian, y la tradicional planificación física contrasta y coexiste con la planificación estratégica urbana de 2ª generación (PEU), que como manifiesta Pascual Esteve<sup>1</sup>, ha sufrido importantes cambios en su enfoque metodológico y en la incorporación de nuevas técnicas e instrumentos. Éstas se asientan en la potencialidad de las TIG y en el impulso del *Big Data* y sus diversas fuentes de alto detalle, que lejos de ser almacenadas e infrautilizadas, deben convertirse en información útil para la gestión integrada e inteligente de los espacios urbanos. Igualmente se han multiplicado las posibilidades de transparencia y participación (redes sociales, web 3.0, cartografía colaborativa, etc.), aspecto clave para una modalidad estratégica construida a partir de procesos de participación, gobernanza y caracterizados por la intervención de un gran número de agentes (administración pública, técnicos, asociaciones, sector privado, ciudadanía, etc.), sin embargo, no se puede obviar, que esa participación no es siempre informada y útil.

Hasta la fecha las herramientas cartografías empleadas en la PEU son tratadas de puertas para adentro por técnicos y especialistas, sin tener en cuenta que la PEU es un modo de planificación integral y multiagente. La inexistencia de un sistema cartográfico *ad hoc* invita a diseñar un instrumento adaptado a sus diversos ámbitos temáticos de acción urbana, a su naturaleza organizativa y a la multidimensionalidad de agentes que coexisten en los procesos de gobernanza.

## 2. Principales objetivos

El objetivo principal de este proyecto consiste en el diseño de herramientas cartográficas para la reflexión y toma de decisiones en los procesos de participación, diagnóstico y acción de la PEU. Para ello se plantea:

- Conocer las principales vías de intervención de la PEU actual con el fin de ajustar los instrumentos cartográficos a los problemas estratégicos de las ciudades y a sus marcos organizativos.
- Diseñar un protocolo para la sistematización de las principales bases geodemográficas de alto detalle (Sección Censal, Manzana y Portal) para el aprovechamiento y relación con otras bases informacionales (equipamientos asistenciales y sociosanitarios, vivienda, transporte, medioambiente, etc.) su actualización dinámica y una producción cartográfica continuada al servicio de la PEU y los entornos urbanos.
- Incidir en el diseño de una cartografía temática de calidad, seleccionando para ello las variables demográficas, visuales e instrumentales más ajustadas a las necesidades de la PEU y partes interesadas.

## 3. Estado del conocimiento

- Revisión bibliográfica y metodológica sobre PEU, Sistemas de apoyo a la planificación, Cartografía colaborativa, Microsimulación, Geodiseño, Vulnerabilidad Sociodemografica entre otros aspectos.

- Análisis y Diagnóstico de las principales estrategias españolas. Lo que ha permitido la clasificación y normalización de 1246 objetivos estratégicos pertenecientes a 42 planes estratégicos y la obtención de las principales dinámicas, tendencias y prioridades estratégicas de intervención sobre estos instrumentos desde comienzos de siglo.
- Planteamiento de los primeros indicadores compuestos y sus posibles relaciones socioespaciales. Explotación a diferentes escalas (Sección Censal, Manzana y portal) y obtención de primeras conclusiones.
- Primeros diseños del instrumento cartográfico para un público técnico. (Posteriormente se desarrollaran instrumentos políticos y enfocados a la información ciudadana).

#### **4. Metodología**

- Proceso de recopilación, jerarquización y normalización de objetivos y medidas formuladas en los documentos estratégicos de las principales ciudades españolas. Esto permitirá la clasificación temática diferenciando los instrumentos "Precrisis" y los dirigidos al Horizonte 2020.
- Diseño de una encuesta dirigida a perfiles políticos y técnicos de las oficinas de PEU para esclarecer las principales necesidades y particularidades de la PEU en España e Iberoamérica
- Relación de fuentes de información de alto detalle disponible en la ciudad de Zaragoza para crear un protocolo de tratamiento de información georreferenciada y obtención de indicadores compuestos.
- Diseño de una herramienta cartográfica apoyada en los resultados obtenidos y adaptada a tres tipos de usuarios (políticos, técnicos y ciudadanía). Para ello se seguirán los principios del diseño cartográfico, gráfico y web.

#### **5. Resultados esperados**

- Obtención de un estado de la cuestión de la PEU obteniendo sus tendencias de futuro y perspectivas.
- Implementación del protocolo diseñado a la ciudad de Zaragoza, obteniendo una serie de herramientas cartográficas y plasmando los primeros resultados e interpretaciones con el fin de mostrar la capacidad analítica de las cartografías temáticas.
- Presentar un instrumento capaz de redirigir eficientemente las acciones estratégicas de la PEU apoyados en análisis de alto detalle, transparencia y participación informada para llevar las ideas a la acción.

<sup>1</sup> Pascual Esteve, J. M., y Tarragona Gorgorió, M. (2009) *Estrategia Territorial y Gobierno Relacional. Manual para la planificación estratégica de 2ª generación*. Sevilla: Junta de Andalucía, D. G. Administración Local.

**Palabras clave:** Planificación estratégica urbana; Cartografía; Geodemografía; Diseño; Toma de decisiones.

#### **Nota Biográfica**

El autor es Licenciado en Geografía (2004-09), Máster Universitario en Ordenación Territorial y Medio Ambiental (2009-10) y Máster Universitario en Tecnologías de la Información Geográfica para la Ordenación del Territorio: SIG y Teledetección (2011-12), por la Universidad de Zaragoza. Ha estado ligado al GEOT (Grupo de Estudios en Ordenación del Territorio) desde 2010 donde ha participado en diversos proyectos de investigación en materia de planificación y ordenación territorial, representación cartográfica, estudios socio-demográficos y calidad de vida urbana. En 2011 fue Técnico del Plan Estratégico de Zaragoza (Área Territorial) en EBRÓPOLIS (Asociación para el Desarrollo Estratégico de Zaragoza y su Entorno). Desde 2013 es profesor Titular en la Escuela Universitaria de Turismo de Zaragoza. Actualmente es doctorando en el Programa de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente (Universidad de Zaragoza), bajo la dirección del Dr. Pueyo Campos y la Dr. Hernández Navarro.

# A REFORMA POLÍTICA-ADMINISTRATIVA LOCAL EM TIMOR-LESTE, ENQUANTO PROCESSO DE (RE)TERRITORIALIZAÇÃO

Valentim Ximenes

Doutoramento em "Território, Risco e Políticas Públicas" (CES-III-UC, CEG-IGOT-UL, UA)

Centro de Estudos Geográficos,

Instituto de Geografia e Ordenamento do Território, Universidade de Lisboa, Portugal

valentimximenes@gmail.com

## Síntese

Esta investigação avalia o processo de construção do modelo municipal resultante da reforma administrativa em Timor-Leste e, simultaneamente, percepção e o grau de conhecimento dos atores envolvidos acerca desta reforma. Procura-se ainda, avaliar as expectativas da população sobre a reforma administrativa, enquanto vontade popular e expressão dos interesses e aspirações. No decurso do processo investigativo busca-se o entendimento da adequação da organização administrativa local na sociedade timorense no pós-independência, de que forma a construção de um novo modelo municipal contribui para a coesão territorial, e ainda como a implementação de um novo modelo permitirá reduzir as disparidades de desenvolvimento territorial, funcionando como agregador dos interesses dos indivíduos e das comunidades.

A Constituição da República de Timor-Leste, estrutura o Estado unitário, baseado na autonomia local e descentralização democrática da administração pública, referindo a descentralização política e administrativa (Art.º 5º), a desconcentração das funções administrativas (Art.º 71º), o poder local (Art.º 72º), e a desburocratização, incluindo a delegação de competências e funções estipulados (Art.º 137º), por exemplo, na Lei da Função Pública e demais regimes orgânicos.

São assim objectivos gerais desta investigação, a avaliação das dimensões políticas e imateriais que suportam os modelos de definição municipal para Timor-Leste, com expressão da coesão territorial, do desenvolvimento e da cidadania participativa. Avalia-se ainda se o processo de redefinição político-administrativa dos municípios constitui um processo de (re)territorialização, fruto de uma lógica identitária ou, pelo contrário, se os processos de (des)territorialização se consolidam. Procura-se ainda identificar os factores que condicionam a adequação e o reconhecimento do modelo municipal, através da participação dos stakeholders e cidadãos.

Para a avaliação do conhecimento e expectativas da aplicação dos modelos de organização político-administrativa local, por parte dos stakeholders, foi aplicado um guião de entrevista a uma amostra de stakeholders nos municípios de Timor Leste (Dilí, Aileu, Baucau e Bobonaro). Para a avaliação das expectativas da aplicação dos modelos de organização político-administrativa local, por parte das comunidades, aplicou-se uma entrevista fechada, a partir de um conjunto de 12 perguntas. Tendo em conta a taxa de analfabetismo da população de Timor-Leste de 40% optou-se por elaborar um questionário com recursos pictográficos sobre a reforma político-administração local. Uma reflexão sobre a reforma administrativa e seus pressupostos bem como a discussão sobre a metodologia usada para a avaliar e alguns dos seus resultados preliminares, são apresentados neste workshop doutoral.

**Palavras-chave:** Timor-Leste; reforma administrativa; modelos de organização político-administrativa local; (re)territorialização; (des)territorialização.

**Nota Biográfica**

Valentim Ximenes, Investigador Associado do CEG da Universidade de Lisboa e Doutorando - Doutoramento em *Território, Risco e Políticas Públicas* (Centro de Estudos Sociais e Instituto de Investigação Interdisciplinar da Universidade de Coimbra; Instituto de Geografia e Ordenamento do Território e Centro de Estudos Geográficos (CEG) da Universidade de Lisboa; Universidade de Aveiro).



# RIDOT

RED IBEROAMERICANA  
DE OBSERVACIÓN TERRITORIAL



**CEG**

Centro de Estudos Geográficos



**FCT**

Fundação para a Ciência e a Tecnologia  
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CIÊNCIA



**Caixa Geral de Depósitos**



**UNCUYO**  
UNIVERSIDAD  
NACIONAL DE CUYO



FACULTAD DE  
FILOSOFÍA Y LETRAS



UNIVERSITAT DE VALÈNCIA

**tidl**

INSTITUTO  
INTERUNIVERSITARIO  
DE DESARROLLO LOCAL