

Joaquín Farinós, Joan Romero,  
Julia Salom, eds.

# Cohesión e inteligencia territorial

Dinámicas y procesos para una mejor planificación  
y toma de decisiones



PUV



# Cohesión e inteligencia territorial. Dinámicas y procesos para una mejor planificación y toma de decisiones

Joaquín Farinós, Joan Romero y  
Julia Salom  
(eds.)

Colección: Desarrollo Territorial. Serie Estudios y Documentos, 7  
Director de la colección: Joan Romero  
Cátedra de Geografía Humana. Universitat de València

Consejo editorial:

Inmaculada Caravaca	Universidad de Sevilla
Josefina Gómez Mendoza	Universidad Autónoma de Madrid
Oriol Nel·lo	Universitat Autònoma de Barcelona
Andrés Pedreño	Universidad de Alicante
Ricardo Méndez	Consejo Superior de Investigaciones Científicas
Rafael Mata	Universidad Autónoma de Madrid
Julia Salom	Universitat de València

© Los autores, 2009

Publicacions de la Universitat de València

[puv.uv.es](http://puv.uv.es)

[publicacions@uv.es](mailto:publicacions@uv.es)

Composición, maquetación y corrección: Comunico, CB

Diseño de la cubierta: Luis Gómez

Tratamiento gráfico: Celso Hernández de la Figuera

ISBN: 978-84-370-7593-8 (papel)

ISBN: 978-84-9134-983-9 (PDF)

DOI: <http://dx.doi.org/10.7203/PUV-OA-983-9>

Edición digital



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional.

# Contenidos

<b>Relación de autores</b> .....	7
<b>Presentación</b> .....	11
<b>CAPÍTULO 1</b> Bases, métodos e instrumentos para el desarrollo y la cohesión territoriales. Diagnóstico y propuestas para el debate y la acción <i>Joaquín Farinós Dasí</i> .....	17
<b>CAPÍTULO 2</b> Redes socioinstitucionales para el desarrollo y la competitividad territorial <i>Julia Salom Carrasco</i> .....	63
<b>CAPÍTULO 3</b> Bridging the Gap: From spatial planning to strategic projects <i>Louis Albrechts</i> .....	85
<b>CAPÍTULO 4</b> Meanings for Spatial/Geographical Visions <i>Richard Ek y Frédéric Santamaria</i> .....	105
<b>CAPÍTULO 5</b> Desarrollo territorial sostenible en América Latina <i>Ángel Massiris Cabeza</i> .....	121
<b>CAPÍTULO 6</b> Gestión de información territorial para la toma de decisiones <i>Aldert de Vries</i> .....	139
<b>CAPÍTULO 7</b> Hacia una ordenación sostenible de los territorios de riesgo en Europa <i>Jorge Olcina Cantos</i> .....	153

<b>CAPÍTULO 8</b> Visualización de los procesos territoriales desde el análisis de la evolución de la población y de las infraestructuras <i>Ángel Pueyo Campos; José Luis Calvo Palacios; José Miguel Jover Yuste y María Zúñiga Antón</i> .....	183
<b>CAPÍTULO 9</b> El sistema navarro de Gobernanza Territorial. El papel del Observatorio Territorial de Navarra <i>Dámaso Munarriz Guezala</i> .....	215
<b>CAPÍTULO 10</b> Medición del desarrollo territorial en las escalas de detalle. Aplicación a Andalucía <i>F. Zoido; B. Pedregal; M. F. Pita; F. J. Torres y A. Fernández-Tabales</i> .....	245
<b>CAPÍTULO 11</b> La dimensión material y simbólica de los conflictos territoriales. Una perspectiva para la gobernabilidad de los territorios <i>María Herrero Canela</i> .....	265
<b>CAPÍTULO 12</b> Dos décadas de investigación: delimitación, planificación, desarrollo local y sostenibilidad en las ciudades intermedias <i>M. Castañer; J. Feliu, O. Gutiérrez; R. Llussà y J. Vicente</i> .....	291
<b>CAPÍTULO 13</b> Modelos para la gestión sostenible del espacio metropolitano: el papel del espacio libre y el paisaje <i>José M.<sup>a</sup> Feria Toribio</i> .....	311
<b>CAPÍTULO 14</b> Planificación territorial participativa en el entorno de las grandes ciudades. Madrid y sus relaciones urbano-rurales <i>Verónica Hernández-Jiménez; Blanca Ocón; María A. Encinas; David Pereira; y Nick Winder</i> .....	337

# Relación de autores

**Joaquín Farinós Dasí**, profesor titular del área de Análisis Geográfico Regional, miembro del Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local, Departamento de Geografía, Universitat de València.

**Julia Salom Carrasco**, catedrática de Análisis Geográfico Regional, Dra. del Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local, Departamento de Geografía, Universitat de València.

**Louis Albrechts**, Emeritus Professor of Planning - Special Guest Professor, Universidad Católica de Lovaina (Bélgica).

**Richard Ek**, profesor del Department of Service Management, Universidad de Lund, Campus Helsingborg (Suecia).

**Frédéric Santamaria**, profesor del Departamento de Geografía, Historia y Ciencias Sociales, París 7 – Universidad Diderot (Francia).

**Ángel Massiris Cabeza**, profesor titular de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC), Bogotá.

**Aldert de Vries**, geógrafo, Observatorio Territorial de Navarra, NASURSA.

**Jorge Olcina Cantos**, catedrático de Análisis Geográfico Regional, Departamento de Análisis Geográfico Regional, Universidad de Alicante.

**Ángel Pueyo Campos**, profesor titular y Dr. del Departamento de Geografía y Ordenación del Territorio, Grupo de Estudios en Ordenación del Territorio (GEOT), Universidad de Zaragoza.

**José Luis Calvo Palacios**, catedrático de Geografía Humana del Departamento de Geografía y Ordenación del Territorio, Grupo de Estudios en Ordenación del Territorio (GEOT), Universidad de Zaragoza.

**José Miguel Jover Yuste**, matemático, Grupo de Estudios en Ordenación del Territorio (GEOT), Universidad de Zaragoza.

**María Zúñiga Antón**, geógrafa, Grupo de Estudios en Ordenación del Territorio (GEOT), Universidad de Zaragoza.

**Dámaso Munarriz Guezala**, geógrafo, técnico de Ordenación del Territorio, Observatorio Territorial de Navarra, NASURSA.

**Florencio Zoido Naranjo**, catedrático de Análisis Geográfico Regional, Departamento de Geografía Física y Análisis Geográfico Regional, primer Dr. del Observatorio de la Cohesión, la Diversidad y el Desarrollo Territorial de Andalucía (ODTA), Universidad de Sevilla.

**Alfonso Fernández Tabales**, profesor titular y Dr. del Departamento de Geografía Física y Análisis Geográfico Regional, miembro del Observatorio de la Cohesión, la Diversidad y el Desarrollo Territorial de Andalucía (ODTA), Universidad de Sevilla.

**Belén Pedregal Mateos**, profesora titular del Departamento de Geografía Humana, miembro del Observatorio de la Cohesión, la Diversidad y el Desarrollo Territorial de Andalucía (ODTA), Universidad de Sevilla.

**María Fernanda Pita López**, profesora titular del Departamento de Geografía Física y Análisis Geográfico Regional, Dra. del Observatorio de la Cohesión, la Diversidad y el Desarrollo Territorial de Andalucía (ODTA), Universidad de Sevilla.

**Francisco José Torres Gutiérrez**, profesor titular del Departamento de Geografía, Historia y Filosofía, miembro del Observatorio de la Cohesión, la Diversidad y el Desarrollo Territorial de Andalucía (ODTA), Universidad Pablo de Olavide (Sevilla).

**Maria Herrero Canela**, geógrafa, Direcció d'Anàlisi dels Governes Locals i del Territori de la Diputació de Barcelona.

**Margarida Castañer Vivas**, profesora titular y Dra. de la Càtedra de Geografia i Pensament Territorial, Grupo de Análisis y Planificación Territorial y Ambiental (GAPTA), Universidad de Girona.

**Jaume Feliu Torrent**, profesor de Geografía Humana, Grupo de Análisis y Planificación Territorial y Ambiental (GAPTA), Universidad de Girona.

**Obdúlia Gutiérrez Jaramillo**, geógrafa, Grupo de Análisis y Planificación Territorial y Ambiental, Universidad de Girona.

**Rafel Llussà Torra**, profesor titular de Geografía, Grupo de Análisis y Planificación Territorial y Ambiental (GAPTA), Universidad de Girona.

**Joan Vicente Rufí**, profesor titular de Geografía Humana, Grupo de Análisis y Planificación Territorial y Ambiental (GAPTA), Universidad de Girona.

**José M.ª Feria Toribio**, catedrático de Geografía Humana, Universidad Pablo de Olavide (Sevilla).

**Verónica Hernández Jiménez**, miembro del Observatorio Cultura y Territorio e investigadora del Departamento de Proyectos y Planificación Rural, Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos (ETSIA), Universidad Politécnica de Madrid.

**Blanca Ocón Martín**, miembro del Observatorio Cultura y Territorio y doctoranda en el Departamento de Proyectos y Planificación Rural, Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos (ETSIA), Universidad Politécnica de Madrid.

**María A. Encinas Escribano**, doctora por la Universidad Politécnica de Madrid y licenciada en Biología por la Universidad Complutense de Madrid.

**David Pereira Jerez**, profesor titular del Departamento de Proyectos y Planificación Rural, Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos (ETSIA), Universidad Politécnica de Madrid.

**Nick Winder**, profesor adjunto del Departamento de Geografía, Políticas y Sociología de la Universidad de Newcastle (Reino Unido) e Investigador Principal de los proyectos europeos TiGrESS e ISBP.



# Presentación

El texto que el lector tiene en sus manos recoge los resultados de una reunión internacional que con el título *Bases, métodos e instrumentos para el desarrollo y la cohesión territoriales: Un balance a nivel español, europeo e Iberoamericano* se celebró en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, en su sede del Palacio Pineda en Valencia, entre los días 12 y 14 de diciembre del 2007. Pudo llevarse a cabo gracias al apoyo del IIDL de la Universitat de València, que la declaró como su actividad científica del año, y de la Dirección General de Investigación del Ministerio de Educación y Ciencia (Acción Complementaria SEJ2007-30256-E), que también hace posible su publicación.

En ella diversos expertos procedentes del mundo académico (universidades) y científico (centros de investigación), así como de distintos organismos públicos (observatorios territoriales, institutos cartográficos, unidades relacionadas con el desarrollo y planificación territorial... de comunidades autónomas y de la Administración General del Estado), tanto del ámbito español, como de la Unión Europea, así como también del latinoamericano, presentaron su experiencia y los resultados de la labor realizada en los últimos años. De este modo se reunió a distintos investigadores principales y coordinadores de proyectos de investigación del Plan Nacional y de distintas agencias y organismos nacionales e internacionales. Se pretendía fomentar la cooperación entre los diversos grupos establecidos en España o fuera de ella que venían trabajando sobre cuestiones relacionadas, de una forma u otra, con la planificación del desarrollo y la cohesión territoriales.

Las jornadas se organizaron en torno a tres grandes cuestiones: información territorial y georreferenciación para la planificación, posibilidades y requisitos para una nueva planificación estratégica (formulación de estrategias territoriales) y gobernanza, policentrismo y partenariado para la cohesión y el desarrollo territorial, dedicando en este caso una atención particularizada a la gobernanza metropolitana y los partenariados urbano-rurales. Los textos que recoge la presente publicación se organizan justamente alrededor de dichos ejes temáticos.

La obra se abre con un largo primer capítulo, a cargo de J. Farinós, cuyo objetivo es tratar de situar el estado de la cuestión sobre el desarrollo y la cohesión territoriales, recogiendo y analizando las principales cuestiones y premisas que estuvieron detrás de la organización de dicha reunión. Entre éstas cabe destacar: la interpretación del nuevo concepto, idea y política de cohesión territorial; sus relaciones con la planificación del desarrollo territorial y los nuevos medios que ésta necesita adoptar para lograr aquélla (nuevas formas de gobernanza y metodología estratégica y participada), y los efectos de una nueva consideración (transdisciplinar) del territorio como sistema complejo, desde el punto de vista de su impacto sobre las ramas del saber y sobre las metodologías de planificación. Estado del arte y prospectiva serán elementos que el lector también encontrará, a modo de matriz básica, no sólo en éste, sino también en el resto de capítulos.

Justamente, este acercamiento a una visión más territorializada de los procesos de desarrollo (económico regional, local y territorial al fin) se encuentra presente en el capítulo segundo, a cargo de J. Salom. En él, la autora presenta y propone nuevas aproximaciones para el análisis y la formulación de estrategias para un desarrollo económico basado en la innovación (*socio-institucional*) a escala local. Si en este capítulo el énfasis se pone en la relación entre la planificación del desarrollo económico (sobre todo) y la territorial, los dos siguientes se centran en la segunda, y más especialmente en las nuevas formas y métodos de la planificación territorial.

El capítulo tercero, a cargo de L. Albrechts, uno de los más reputados maestros de la *Spatial Planning* a nivel europeo, se ocupa de la renovada planificación territorial estratégica (que algunos han llamado de segunda generación en tanto presupone *innovación socio-territorial*) y de los posibles modos de hacerla operativa en forma de proyectos estratégicos, evitando los efectos de la mera suma de actuaciones (incrementales) carentes de lógica y coherencia, pero reforzando el carácter movilizador y visible de las actuaciones concretas.

En relación también con esta nueva planificación territorial estratégica, en el capítulo cuarto, R. Ek y F. Santamaría nos presentan una aproximación conceptual y epistemológica al concepto de *Spatial Visions* (estrategias territoriales), en tanto que propuesta y resultado de unas prácticas de gobernanza territorial destinadas a diseñar imágenes y compromisos sobre el desarrollo territorial deseado para cada espacio. Su trabajo nos sugiere e invita a pensar sobre las posibles relaciones entre métodos y resultados de la planificación territorial, y la cultura política y las denominadas *Story lines*.

El quinto capítulo, a cargo de A. Massiris, cerraría un primer bloque de aportaciones de carácter más conceptual sobre estilos y prácticas de gobernanza y planificación del desarrollo territorial sostenible. En su caso nos presenta una caracterización y un diagnóstico de los enfoques y las prácticas existentes en el espacio iberoamericano, proponiendo una clasificación de situaciones. Resulta interesante observar cómo, a pesar de la distancia geográfica, se ha

venido produciendo un avance y confluencia en los estilos de planificación, en el mismo sentido que se ha venido experimentando en el seno de la UE en torno a lo que se ha dado en llamar el estilo integral de planificación. Las limitaciones a las que se enfrentan en el caso latinoamericano son, sin embargo, importantes. Ello ha dado lugar al surgimiento de modelos de planificación territorial alternativos a la idea neoliberal del desarrollo, la llamada Alternativa Bolivariana para las Américas, de la que participan por el momento cinco países de aquel subcontinente.

El sexto capítulo, a cargo de A. de Vries, abre un segundo bloque de cinco aportaciones relacionadas con el tema de la observación y la inteligencia territoriales. Con un enfoque comparativo (a escala europea), aprovechando su experiencia tanto en la Dirección de Ordenación del Territorio del Ministerio de la Vivienda, Ordenación de Territorio y Medio Ambiente holandés como en el programa ESPON, el autor presenta tres experiencias de observatorios territoriales y tipifica sus posibles funciones, haciendo especial hincapié en la función de evaluación y guía de las políticas territoriales —o con impacto territorial— de éstos, y analizando su estructura y tipos de indicadores utilizados.

En el siguiente capítulo, el séptimo, J. Olcina ofrece una aproximación más particular al tema de la observación territorial. En su caso, el discurso gira en torno a las relaciones entre la ordenación del territorio y la gestión de riesgos naturales en el caso de la Unión Europea: planteamientos, normativa —europea y nacional— y experiencias, incluyendo un inventario de los futuros retos para la gestión de los territorios de riesgo. El autor hace un repaso a diversas experiencias nacionales de observatorios de riesgos naturales a distintas escalas, concediendo una especial atención al riesgo de inundación.

Por su parte, el capítulo octavo, a cargo del grupo de investigación GEOT, liderado por J. L. Calvo y A. Pueyo, se centra específicamente en la cuestión de las técnicas de explotación estadística y representación cartográfica como soporte para una mejor toma de decisiones en materia de políticas territoriales o con impacto territorial. En su caso, presentan los resultados de distintos tratamientos para visualizar los procesos territoriales, utilizando como base la evolución de la población y de las infraestructuras. Como resultado ofrecen una interesante interpretación y clasificación de las dinámicas territoriales que han venido experimentado los distintos territorios españoles en los últimos años, que puede resultar de gran utilidad para una más justa y eficiente localización de las inversiones públicas relacionadas con la mejora de la accesibilidad, pero no sólo.

Los dos capítulos siguientes presentan la labor desarrollada por dos observatorios territoriales, de carácter regional, en España. A pesar de la profusión de observatorios de distinto tipo, objeto y escala en los últimos años, las experiencias de observatorios territoriales a escala de comunidad autónoma son contadas. En este caso, se trata de experiencias con objetivos comunes en principio, pero con naturaleza y fines distintos. D. Munarriz se encarga en

el capítulo nueve de introducimos en la labor que desarrolla el Observatorio Territorial de Navarra en la configuración de un nuevo sistema de gobernanza territorial en dicha comunidad foral. Este nuevo sistema se basa en una planificación territorial a la que se quiere dotar, amén de nuevos enfoques e indicadores, con un completo sistema instrumentos, planes y estrategias a distintos niveles: desde la Estrategia Territorial de Navarra a los planes de ordenación urbana, pasando por los planes subregionales y los PORN de los dos espacios naturales con que ya contaba. Pese a su naturaleza mixta de organismo público pero con gestión que no lo es del todo, se trata de un instrumento incardinado en el organigrama de ordenación territorial del Gobierno navarro.

Por su parte, en el siguiente capítulo, el décimo, se presenta la iniciativa del Observatorio de la Cohesión, la Diversidad y el Desarrollo Territorial de Andalucía (ODTA). Su naturaleza es muy distinta. Surge como una iniciativa entre la Universidad de Sevilla y la Universidad Pablo de Olavide de la misma ciudad, en el marco de un proyecto de excelencia financiado por una convocatoria de I+D de la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa de la Junta de Andalucía. No se encuentra inserto, pues, en el organigrama de la Administración regional en materia de ordenación del territorio, y se ha orientado a la elaboración de informes periódicos (dos hasta la fecha) sobre las dinámicas territoriales que se experimentan en Andalucía en materia de desarrollo territorial (*I y II Informe de Desarrollo Territorial de Andalucía*). En el texto, el equipo responsable explica los planteamientos y objetivos desde y para los que surge el observatorio, la metodología y las fuentes mediante la que se elaboran los indicadores sintéticos a partir de los que establecer tipologías territoriales y en los que se basan dichos informes.

El resto de capítulos, del once al catorce, con una naturaleza más diversa entre sí, constituye un último bloque de trabajos que se aproximan a la cohesión y al desarrollo territoriales desde experiencias y enfoques particulares. El capítulo once, a cargo de M. Herrero, se centra en el tema de los conflictos territoriales, como ejemplo de carencia de una verdadera participación y cultura territorial conducente a una nueva forma de planificación que contemple mejor el interés general. En su texto, la autora realiza un esfuerzo no tanto para explicar de nuevo los orígenes o motivos de dichos conflictos, como para comprender las dinámicas territoriales, entendiendo el territorio como construcción social y como síntesis de usos y valores, lo cual le otorga una doble dimensión (material y simbólica). Sobre estas dos dimensiones, la autora propone un método de clasificación para los distintos conflictos territoriales en Cataluña, que han venido siendo inventariados en las sucesivas ediciones del *Anuari Territorial de Catalunya* (el último con datos del 2007), que pueden ayudar a entender dichas dinámicas territoriales (tangibles pero también simbólicas), que se vienen experimentando y que plantean la necesidad de producir visiones territoriales más prospectivas y estratégicas.

El trabajo presentado por el Grupo de Análisis y Planificación Territorial y Ambiental (GAPTA) de la Universidad de Girona, liderado por Mita Castañer (capítulo doce), trata en principio del valor de las ciudades medias en el objetivo de la cohesión territorial. El texto, que recoge la evolución de enfoques y líneas de trabajo del propio grupo y de sus integrantes, resulta especialmente útil en tanto que retrata una interesante evolución desde el enfoque estrictamente urbano (de morfología y funciones urbanas) a otro más territorializado, relacionado con el desarrollo territorial local y el repertorio cultural. Cabalga sobre distintas cuestiones, como el papel de las ciudades medias en el desarrollo y la cohesión territoriales, la evolución de las teorías del desarrollo local (hasta llegar a los planteamientos del *Sviluppo Locale Territoriale* propuesto por el grupo de investigación de G. Dematteis y F. Governa en Turín) y la planificación y gobernanza de las áreas urbanas.

Este mismo interés por la ciudad, aunque esta vez centrado en los espacios metropolitanos, es el que también encontramos en el capítulo trece, a cargo de J. M.<sup>a</sup> Feria. Mediante un acercamiento a la ecología del paisaje, el autor presenta las opciones (y evidencia las dificultades para llevarlas a la práctica) de una ordenación territorial sostenible, incorporando los espacios libres (naturales o con valor paisajístico) como elemento sustancial –con una clara funcionalidad ambiental (servicio ecológico)– de los espacios metropolitanos. Tomando como referencia algunas experiencias de la región metropolitana de Barcelona, el autor presenta dos propuestas, en las que ha venido trabajando, para el ámbito andaluz: la ciudad de Córdoba y la de Sevilla; un área metropolitana en formación la primera, ya consolidada la segunda. El texto muestra algunas perspectivas y herramientas conceptuales y metodológicas para un tratamiento más adecuado del espacio libre y el paisaje, con el objetivo de hacer más sostenibles los espacios metropolitanos.

Finalmente, el capítulo catorce, del equipo de autores del Departamento de Proyectos y Planificación Rural de la Universidad Politécnica de Madrid, se centra en las relaciones urbano-rurales entre la metrópoli madrileña y su entorno rural próximo, así como en sus efectos. Recoge en parte los resultados de dos proyectos de investigación a nivel europeo dentro de sendos Programas Marco (V y VI). Las relaciones de prevalencia de la ciudad sobre el campo, el enorme influjo de la actividad urbanística y la banalización, cuando no simple destrucción, del patrimonio rural sirven de base para proponer un nuevo estilo de planificación (estratégica y participada) que recurre a los juegos de simulación para anticipar los impactos que las dinámicas territoriales existentes van a producir en el futuro. En él, por tanto, se conjugan planteamientos relativos al policentrismo y al partenariado urbano-rural con el objetivo de la cohesión territorial, con el reclamo de metodologías de planificación participadas de carácter estratégico, así como con el recurso a la información y observación territorial con el objetivo de poder generar inteligencia territorial suficiente

que permita la toma de decisiones más sostenibles y acordadas (pactadas) en materia de planificación del desarrollo territorial.

Los editores de este volumen no podemos cerrar esta presentación sin dejar de expresar nuestro sincero agradecimiento a quienes han hecho posible este nuevo proyecto editorial, el séptimo número de esta colección, *Desarrollo Territorial*, que iniciaba su andadura en el año 2006. A la Universidad Internacional Menéndez Pelayo en Valencia, al propio Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local, en su sede de la Universitat de València, y a la Dirección General de Investigación del Ministerio de Educación y Ciencia (hoy Ministerio de Ciencia e Innovación); pero de forma muy especial y significada a los autores, estimados/as y apreciados/as compañeros/as y colegas de diversa procedencia, tanto geográfica como académica, con los que se vienen compartiendo intereses, ideas e iniciativas comunes en el campo de la planificación y la gestión del desarrollo y la gobernanza territoriales. A pesar de sus múltiples compromisos, no han tenido inconveniente en aceptar contribuir de forma gentil y desinteresada con sus trabajos. A todos/as ellos/ellas nuestro más sincero reconocimiento.

Los editores  
Valencia, julio de 2009

