

# BOLETÍN DE LA ASOCIACIÓN DE GEÓGRAFOS ESPAÑOLES

## CONSEJO ASESOR / ASSESSMENT BOARD

Anthony Bebbington. University of Manchester  
Vincent Berdoulay. Domaine Universitaire. Université de Pau  
Georges Bertrand. Université de Toulouse II  
Joaquín Bosque Sendra. Universidad de Alcalá de Henares  
Jean-Paul Bravard. Université Lumière Lyon 2  
Toni Breuer. Universität Regensburg  
Anne Buttimer. University of Cork  
Ángel Cabo Alonso. Universidad de Salamanca  
Emmanuel Eveno. Université du Toulouse - Le Miral  
María Luisa Frutos Mejías. Universidad de Zaragoza  
María Dolores García Ramón. Universitat Autònoma de Barcelona  
José María García Ruiz. Instituto Pirenaico de Ecología  
Josefina Gómez Mendoza. Universidad Autónoma de Madrid  
Costis Hadjimichalis. Harokopio University, Athens (Grecia)  
Rodrigo Hidalgo. Universidad Católica de Chile  
Peter Jackson. Sheffield University (England)  
Maria João Alcoforado. Universidade de Lisboa  
Aharon Kellerman. Universidad de Haifa  
Juan Luis Klein. Université du Québec  
Antonio López Ontiveros. Universidad de Córdoba  
Eduardo Martínez de Pisón Stampá. Universidad Autónoma de Madrid  
Juan Mateu Bellés. Universitat de València  
Carlos de Mattos. Universidad Católica de Chile  
Ricardo Méndez Gutiérrez del Valle. Instituto de Economía y Geografía. CSIC  
Fernando Molinero Hernando. Universidad de Valladolid  
Janet Henshall Momsen. University of California Davis (EEUU)  
Janice Monk. Tucson University (EEUU)  
Carmen Ocaña Ocaña. Universidad de Málaga  
José Omar Moncada. UNAM, Mexico  
José Luis Palacios. Universidad Autónoma de México  
Fernando Rebelo. Universidade de Coimbra  
Paolo Rodrigues. Universidade de Rio Grande. Brasil  
Andrés Rodríguez Pose. London School of Economics  
Hugo Romero. Universidad de Chile  
Juan Romero González. Universitat de València  
Fabio Sforzi. Università di Torino  
Dina Vaiou, National Technical University of Athens (Grecia)  
Mario Vale. Universidade de Lisboa  
Dan van der Horst. University of Birmingham  
J. Fernando Vera Rebollo. Universidad de Alicante  
Rainer Wehrhann. Universidad de Kiel (Alemania)  
Florencio Zoido Naranjo. Universidad de Sevilla

## CONSEJO DE REDACCIÓN / EDITORIAL BOARD

Salvador Antón Clavé. Universitat de Tarragona  
Eugenio Baraja Rodríguez. Universidad de Valladolid  
Dolores Brandis García. Universidad Complutense de Madrid  
Josefa Bru Bisutier. Universitat de Girona  
Inmaculada Caravaca Barroso. Universidad de Sevilla  
Carmelo Conesa García. Universidad de Murcia  
Emilio Chuvieco Salinero. Universidad de Alcalá de Henares  
Carmen Delgado Viñas. Universidad de Cantabria  
Pedro Dorta Antequera. Universidad de La Laguna  
Ana Isabel Escalona Orcao. Universidad de Zaragoza  
Cayetano Espejo Marín. Universidad de Murcia  
Felipe Fernández García. Universidad de Oviedo  
M<sup>o</sup> Rosario Galdós Urrutia. Universidad del País Vasco  
Jacobo García Álvarez. Universidad Carlos III de Madrid  
Arlinda García Coll. Universitat de Barcelona  
M<sup>o</sup> Luisa Gómez Moreno. Universidad de Málaga  
Ruben C. Lois González. Universidade de Santiago de Compostela  
Javier Gutiérrez Puebla. Universidad Complutense de Madrid  
Javier Martín Vide. Universitat de Barcelona  
Antonio Moreno Jiménez. Universidad Autónoma de Madrid  
Alfonso Mulero Mendigorri. Universidad de Córdoba  
José Ojeda Zújar. Universidad de Sevilla  
David Palacios Estremera. Universidad Complutense de Madrid  
M<sup>o</sup> Jesús Perles Roselló. Universidad de Málaga  
M<sup>o</sup> Fernanda Pita López. Universidad de Sevilla  
Juan Ignacio Plaza Gutiérrez. Universidad de Salamanca  
Onofre Rullán Salamanca. Universitat de les Illes Balears  
Julia Salom Carrasco. Universitat de València  
Miguel Sánchez Fabre. Universidad de Zaragoza  
Concepción Sanz Herráiz. Universidad Autónoma de Madrid  
David Sauri Pujol. Universitat Autònoma de Barcelona  
Joana María Seguí Pons. Universitat de les Illes Balears

## CONSEJO DE EDICIÓN / EDITION BOARD

Gemma Canoves Valiente. Universitat Autònoma de Barcelona  
José María Ferial Toribio. Universidad Pablo de Olavide (Sevilla)  
Inmaculada Caravaca Barroso. Universidad de Sevilla  
Juan Ignacio Plaza Gutiérrez. Universidad de Salamanca

## SECRETARÍA DE REDACCIÓN / JOURNAL EDITORIAL SECRETARY

Jorge Olcina Cantos. Universidad de Alicante

*Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* (ISSN 0212-9426) es una revista con periodicidad cuatrimestral editada y distribuida por la Asociación de Geógrafos Españoles, a través de su Secretaría, cuya dirección es C/ Pinar 25, 28006 Madrid.

Es objetivo de esta publicación posibilitar la difusión de las investigaciones realizadas por el colectivo de geógrafos españoles, a la vez que constituye un foro de debate abierto a todas las personas interesadas en la ciencia geográfica. Está dirigida a investigadores, docentes, profesionales de la geografía y estudiantes desde una perspectiva abierta, asimismo, al resto de disciplinas de las ciencias sociales y naturales. Permite integrar experiencias, conocimientos sobre líneas de investigación y metodologías de trabajo desarrolladas en el seno de la Geografía, en sus distintas ramas de especialización. Es un medio para la publicación de reflexiones sobre procesos territoriales, medioambientales y socioeconómicos que atañen directamente a la valoración de los entornos y facilitan el conocimiento de la realidad para afrontar retos en las relaciones entre grupos sociales y el territorio.

Cada número de la publicación se estructura a partir de aportaciones en forma de artículos, basados en estudios originales, junto con notas de síntesis y reseñas de libros y tesis doctorales que permiten al lector un conocimiento sobre tendencias y evolución de la disciplina geográfica.

Los trabajos presentados son sometidos a evaluación externa y anónima, por parte de miembros de la comunidad geográfica nacional e internacional, con participación los Consejos de Redacción y Asesor.

La revista *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* aparece indexada en las siguientes bases de datos: ISOC (CINDOC, Consejo Superior de Investigaciones Científicas), LATINDEX, URBADISC y Bibliographie Géographique Internationale. A través de los portales de difusión electrónica de revistas TECNOCIENCIA ([www.erevistas.csic.es](http://www.erevistas.csic.es)) y DIALNET (<http://dialnet.unirioja.es/>) se pueden consultar los contenidos de la revista en formato \*pdf, e igualmente en la propia página web de la Asociación de Geógrafos Españoles ([www.age.es](http://www.age.es) y <http://www.ieg.csic.es/age/boletin.htm>). El Boletín de la Asociación de Geógrafos ha sido incluido, desde 2005, en el Social Science Citation Index (SSCI) y aparece citado en el listado de revistas indexadas que se contiene en la página web de Thompson Scientific (<http://www.isinet.com/>).

e-revist@S

THOMSON

Copyright 1984. Todos los derechos reservados. Ninguna parte de los estudios editados puede ser reproducida a través de cualquier medio técnico sin permiso escrito del editor.

Las opiniones expresadas en artículos, notas, informaciones, reseñas de libros y resúmenes de tesis publicadas por el *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* son de exclusiva responsabilidad de sus autores.

La Asociación de Geógrafos Españoles, a los efectos previstos en el artículo 32.1, párrafo segundo del vigente TRLPI, se opone expresamente a que cualquier de las páginas del Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, o partes de ellas, sean utilizadas para la realización de resúmenes de prensa.

Cualquier acto de explotación (reproducción, distribución, comunicación pública, puesta a disposición, etc.) de la totalidad o parte de las páginas del Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, precisará de la oportuna autorización, que será concedida por CEDRO mediante licencia dentro de los límites establecidos en ella.



---

# **ARTÍCULOS**

---



# LA GOBERNANZA COMO MÉTODO PARA ENCARAR LOS NUEVOS GRANDES RETOS TERRITORIALES Y URBANOS

**Joaquín Farinós Dasí y Juan Romero González**

Departamento de Geografía / Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local  
Universidad de Valencia

La búsqueda de nuevas formas más eficientes de gestionar las políticas públicas, previendo sus efectos y evaluando sus impactos territoriales, han hecho de la gobernanza, una nueva forma de gobierno del territorio, una especie de tercera vía ante las demostradas limitaciones tanto de los tradicionales métodos burocráticos como de los nuevos modelos empresariales aplicados a la nueva gestión pública. Se trata, por tanto, de un concepto puente, a la mitad, que despierta los recelos de unos y otros, y que también presenta mayores desarrollos de algunos de sus componentes, en detrimento de otros, en función no solo de la ideología sino también del contexto, de la historia o de las oportunidades. Cuestión de actualidad, en no pocas ocasiones, y por cuestión de simple oportunidad (al igual que sucede con otros conceptos tales como ‘sostenible’, ‘policentrismo’ o ‘cohesión’), tiende a la banalización.

Un concepto el de gobernanza, multidimensional, que todavía se hace más amplio y complejo, paradójicamente, cuando se le añade el adjetivo de ‘territorial’. Sus distintas dimensiones las establecimos en el proyecto ESPON 2.3.2 en el que actuamos como equipo coordinador y de cuyos resultados resulta en parte la idea de este bloque monográfico en este número 46 del Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles. Así se recoge en el artículo de Davoudi, Evans, Governa y Santangelo, en el que se presentan, de acuerdo con los resultados del citado proyecto, tanto los criterios principales de la gobernanza territorial en sus diferentes dimensiones o vectores (vertical o multinivel, horizontal –coordinación o cooperación entre territorios, entre políticas y entre actores que dé lugar a la formación de partenariados– y de participación), como una tipificación de las prácticas de gobernanza territorial (lo que los autores llaman ‘*territorial governance actions*’) típicas de cada nivel y en las que cada uno de ellos resulta más eficiente.

---

Fecha de recepción: diciembre 2007.

Fecha de aceptación: abril 2008.

Además de querer ofrecer una aproximación comprensiva al concepto y a su actualidad en el contexto europeo, del conjunto del territorio de la UE y de las estrategias y programas marco (vid. Farinós, texto que abre el conjunto de aportaciones, y el Davoudi y otros acabado de citar), también pretendíamos centrar la atención sobre algunas cuestiones y escalas específicas de la gobernanza. En cuanto a las cuestiones, el lector encontrará varias aportaciones que insisten, desde diferentes perspectivas, sobre el tema de la participación y la coordinación entre actores (partenariados). El artículo de Wassenhoven hace un repaso de la situación de la participación, la coordinación y los partenariados públicos en el conjunto del territorio europeo (recogiendo los resultados del citado proyecto ESPON 2.3.2) y añade un análisis particular de la situación en Grecia, abordando como tesis la cuestión de cómo la cultura territorial influye, y en su caso limita, el desarrollo de prácticas de gobernanza territorial efectiva. La misma cuestión de la participación, pero relacionada con el desarrollo de visiones (estrategias) territoriales, y del papel que el geógrafo puede desempeñar en ese proceso, presentando los resultados de un proyecto de investigación conjunto en ciudades francesas y suizas, es la que el lector encontrará en el artículo de Masson-Vincent. Ambos autores insisten en las limitaciones, y la cuestión de la utilidad, de los procesos participativos. A estos dos artículos se les añaden otros dos más que se concentran en sendos análisis de casos. El texto de Fernández aborda la cuestión de la participación en el caso de la Comunidad de Madrid, no tanto para el diseño de estrategias territoriales, como en el caso de Masson-Vincent, sino para la materialización de políticas para la gestión prudente y creativa del paisaje. Por su parte, el texto de Seixas se centra en el área de Lisboa, insistiendo en el papel del capital social y la inteligencia urbana en el diseño de estrategias de desarrollo y de gobernanza urbana para la ciudad. También en estos dos casos se presenta un análisis crítico de la participación, fundamentalmente por la forma en que esta se produce y su poca utilidad final. De fondo, el problema de hacer de la participación no un fin en sí misma, sino un medio para alcanzar objetivos mayores (el desarrollo territorial sostenible).

Precisamente el ámbito urbano, en sentido amplio, con especial atención al fenómeno metropolitano, es el segundo de los ejes alrededor de los que giran las aportaciones. En este campo se sitúan las aportaciones de Hague, de Prezioso y de Pendall y Puentes. En el caso de Hague la escala de referencia es la internacional. El autor plantea la necesidad de una revisión de los métodos de planificación urbana que implique una mayor adaptación a los retos globales como el cambio climático, demográfico y urbano (de escala global, a los que trata de hacerse frente desde el Foro Urbano Mundial a través de sus diversas reuniones, estando convocada ya la cuarta); en lugar de seguir con tradiciones de planificación parciales, segmentadas y por tanto insuficientes, alejadas de la participación. También aboga por unas rutinas por parte de los planificadores menos tecnocráticas –incluso dogmáticas– y más centradas en los principios de una nueva gobernanza territorial y urbana. Ello exige a su vez una nueva formación, unos nuevos contenidos, para poder preparar adecuadamente a los urbanistas. No se trataría únicamente de promover una nueva cultura territorial y urbana en la sociedad civil (a lo que nos referiremos más adelante al hablar de los casos de Lisboa y de Grecia ilustrados por Seixas y Wassenhoven respectivamente), sino también a los técnicos y profesionales, para prepararlos, además de en las técnicas, en los procesos, rutinas y filosofías de trabajo (una especie de código deontológico). En parecidos términos se manifiesta Masson-Vincent refiriéndose específicamente a cómo puede ser el papel de los geógrafos,

no solo a la hora de participar en la elaboración de los planes, sino también de capacitar a la población y a los tomadores de decisiones para diseñar y poder decidir sobre qué estrategias territoriales, qué visión de futuro para su espacio, desean. Por su parte, Prezioso se refiere a otro campo de aplicación profesional que proporciona la gobernanza territorial (en su caso referida al ámbito metropolitano) como es el de gestor y mediador/solucionador de conflictos entre actores y territorios que se enfrentan a la necesidad de conciliar disensos con el objetivo de poder acordar una estrategia común que pueda asegurarles su éxito (haciéndolos ‘visibles’) en el actual contexto globalizante y globalizado.

Tanto el texto de Prezioso como el de Pendall y Puentes se ocupan de los espacios metropolitanos, aunque desde enfoques bien distintos. El primero trata de la dimensión económica de la gobernanza metropolitana, con el objetivo del desarrollo sostenible y competitivo mediante la interacción entre el ejercicio de gobierno y la producción de bienes y servicios, tanto públicos como privados. El objetivo es llegar a determinar si un territorio o ciudad es capaz de aplicar –desde sus propias condiciones y dimensiones territoriales– la estrategia de Lisboa/Gotemburgo, empleando para ello nuevos métodos. Un aspecto que también se plantea en el primero de los artículos (Farinós), pero en este caso se trata de concretar la forma en que los objetivos de Lisboa se incorporan a las estrategias de desarrollo territorial llevadas a cabo por las áreas metropolitanas, insistiendo en la dimensión, y efectos, económicos de la gobernanza, lo que a su vez supone un acercamiento entre su interpretación económica (donde el concepto de gobernanza tuvo su origen, tal y como bien se explica en el artículo de Masson-Vincent) y la política (a donde este llegó después), sobre una base territorial concreta, la ciudad del siglo XXI, y sobre unos instrumentos y prácticas de planificación ya establecidos. En efecto, la autora defiende, por una parte, el conocido argumento de que las áreas metropolitanas y regiones urbanas han emergido en Europa como el espacio óptimo en que aplicar dichos cambios al poder coordinar y administrar mejor factores clave para el desarrollo como las redes policéntricas y las infraestructuras. Por otra, que las nuevas formas de gobernanza pueden ser interpretadas, también, en el marco de los métodos y procesos (un plan territorial o un plan director) mediante los que se establecen los objetivos de la planificación. La autora hace entonces referencia a los planes estratégicos que ella llama de cuarta generación, caracterizados por incorporar la evaluación estratégica ex-ante.

Pendall y Puentes, por su parte, hacen un análisis de la forma en que se planifican (o no) y se gestionan los usos del suelo en las cincuenta áreas metropolitanas más importantes de los EE.UU. Pese a lo diferente de la realidad americana, con áreas metropolitanas de carácter transestatal, algo que en un Estado Compuesto como el nuestro, con el actual modelo, resulta difícil de imaginar pero que en un país de honda raíz federal no presenta mayor problema, sí ofrece algunos interesantes motivos de comparación con la situación española. Por ejemplo respecto de los diferentes modelos de usos del suelo (en manos de las autoridades locales –fundamentalmente municipios y ciudades– y a veces supralocales) y los impactos que estos generan. En los modelos y problemas territoriales generados: policéntrico, concentrado, difuso, movilidad obligada; con áreas centrales degradadas o no y periferias de nivel medio alto también con un modelo compacto o bien con claro dominio del ‘sprawl’. En el precio del suelo y de la vivienda: comprobando hasta que punto no existe relación directa entre mayor regulación y mayores precios de la vivienda; o más bien menores precios con ausencia de regulación (argumento fuertemente defendido por el gobierno central español en los últimos

años 1990 y primeros del 2000). En el nivel de desarrollo de la vivienda de protección oficial para los grupos menos favorecidos. Un texto que, aunque referido a una realidad aparentemente distante, que puede ser entendida por algunos como un buen espejo donde mirarse. A buen seguro resultará ilustrativo para entender, o poder matizar, argumentos y aprender de otras experiencias, y desde luego no en la forma que pudiera esperarse a priori. En el caso americano parecen adivinarse reformas en la forma de gestionar y planificar los usos del suelo que rompen clichés y abren nuevas posibilidades. Unos cambios que no resultan tan diferentes a los que se plantean en otros espacios europeos (caso por ejemplo del llamado ‘smarth growth’ de Maryland, que presenta muchas similitudes con la nueva política de espacios de concentración de la inversión pública en infraestructuras y equipamientos en Holanda).

A diferencia del enfoque estratégico y más orientado a la gobernanza para la competitividad que sigue Prezioso, el artículo de Pendall y Puentes se centra en una planificación de tipo físico, un enfoque que puede encontrar su paralelismo por ejemplo en el reciente Plan Territorial Metropolitano de Barcelona, distinto del enfoque estratégico de los previos Planes Estratégicos de Barcelona 1 y 2 y del siguiente Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona, por citar solo alguno de los ejemplos más recientes.

Aunque en el conjunto de artículos sobre gobernanza territorial y urbana incluidos en este número el lector no encontrará ninguno dedicado en exclusiva a la situación española en su conjunto, y amén de casos como el de Fernández dedicado a la Comunidad de Madrid, o el último de los apartados del texto de Farinós dedicado a presentar de forma sintética una valoración sobre la situación de la gobernanza territorial en España (que el autor califica no de ‘allegro’ sino de atasco ‘ma non troppo’), sí creemos puede sacar interesantes conclusiones por medio de la comparación o la traslación de la situación que se relata para otros espacios. Por ejemplo para el caso de la ciudad de Lisboa, en el artículo de Seixas, o de Grecia en el de Wassenhoven. No nos resultará ajeno el argumento de que la sociedad, la política y las élites lisboetas no han desarrollado de forma efectiva proyectos de carácter colectivo, estructurados relacionamente y dirigidos estratégicamente en interés de la ciudad, por falta de unas instituciones de gobierno demasiado centradas en sí mismas, lo que explicaría la indiferencia social y política “...ante el evanescimiento, por motivos de liderazgo de sentido más populista, del Plan Estratégico de Lisboa de 1992 pocos años después de su aprobación. La muerte de este importante instrumento político... se debe(n) más a un frágil soporte socio-cultural existente en la ciudad que a razones de orden interno de la Cámara Municipal, de los partidos políticos y de las estrategias propias de determinados actores políticos”.

En el caso del texto de Wassenhoven encontramos una crítica abierta a la idea de que la gobernanza y el recurso a una mayor participación resulten una panacea ‘per se’. Comparte criterio con Masson-Vincent, para quien los procesos participativos presentan importantes limitaciones (en el caso de Fernández asume una función limitada de dicha participación como consulta), porque habitualmente se concibe más como un fin (para legitimar y enjugar el déficit democrático a pesar de las dudas sobre su efectividad) que no como un medio, tal y como ya se ha indicado en los párrafos iniciales de esta introducción. El artículo de Wassenhoven además plantea, y analiza en profundidad para el caso griego, uno de los parámetros cruciales para un adecuado progreso de las nuevas formas de gobernanza en cualquier sociedad (también en la española –vid. texto de Farinós): la madurez del sistema político y

la cultura política existente (altamente dependiente de las relaciones clientelares en el caso griego y escamente informada en el caso de Lisboa). Para ilustrar la situación, con evidentes paralelismos con espacios como el español, el autor dice: *“En ninguna otra parte... pueden verse mejor estos problemas que en el campo de la planificación regional y urbana. Aquí, el ‘patronage’ –sic– afecta directamente al rasgo más sensible de la sociedad griega, como es la propiedad y el uso de la tierra, y la capacidad del gobierno para valorizar el suelo de acuerdo con sus prioridades clientelares. La ordenación del territorio en Grecia desde hace mucho tiempo ha venido fracasando a la hora de hacer frente a los problemas de la rápida urbanización y el cambio social. La revalorización de los intereses privados del suelo está íntimamente enraizada con un complicado sistema de control de los usos del suelo, las determinaciones del cual a menudo son interpretadas con un alto grado de laxitud, dejando amplios márgenes para el ‘patronage’ y el favoritismo. La extensión de las construcciones no autorizadas y el incumplimiento de las regulaciones de los usos del suelo es habitual”*.

Esperamos que el conjunto de trabajos presentados en este número permitan un mejor acercamiento al concepto de gobernanza territorial, a la forma de interpretarlo pero también y sobre todo de ponerlo en práctica, mediante el análisis de casos y (esta ya es opción del lector) mediante una lectura comparada a partir de las experiencias seleccionadas. El hecho de que las aportaciones sean bilingües, en castellano y en inglés, también esperamos que contribuya a una adecuada difusión de sus contenidos a nivel internacional en una reputada revista como el Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, sirviendo para tender puentes entre colectivos distantes en lo geográfico, cultural y lingüístico, pero cercanos a la hora de compartir intereses, perspectivas de análisis y objetivos.

