

# Conflictos de poder sobre el espacio: HISTORIA, NATURALEZA Y GESTIÓN

*Maria Teresa Ayllón Trujillo (Ed.)*



Manual de Ordenación territorial a diferentes escalas  
Tomo II

Editorial **eumed.net**

CONACYT-UASLP-SAE (México) 2014

# **Conflictos de poder sobre el espacio.**

## **Manual de ordenación territorial a diferentes escalas**

Tomo II

**Ayllón Trujillo, M. Teresa (Ed.)**

Autores y autoras:

Rafael Arias Carrión, Maria Teresa Ayllón Trujillo, Wanderléia Elizabeth Brinckmann, Mara Castillo Manllé, Daniel Devesa Crespillo, Ramón García Marín, Sandra García de Fez, Salvador Gil Guirado, Virginia Jabardo Pereda, Paula Jardón Giner, Elda Luyando López, Alfredo Macías Vázquez, Raul Jorge Marques, Manuel Mollá Ruiz-Gómez, Michele Peixoto Friedrich, Clara Isabel Pérez Herrero, Alfredo Pérez Morales, Patricia Pozo Alemán, Antonio Romero Nieto, Xosé M. Souto, Ari Rocha da Silva, Gonzalo Saavedra Gallo, Juçara Spinelli, José Juan Zamorano Orozco

**Edumed.net, 2014**



Servicios  
Académicos  
Especializados



Consejo Nacional de  
Ciencia y Tecnología  
**CONACYT**

Proyecto 165612

## **Conflictos de poder sobre el espacio. Manual de ordenación territorial a diferentes escalas**

Ayllón Trujillo, M. Teresa (Ed.)

Universidades y asociaciones civiles participantes:

Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Instituto Nacional de Salud Pública de México, Secretaría General de Gobierno del Estado de Puebla y Universidad Autónoma de San Luis Potosí, en México. Universidad Autónoma de Madrid, Universitat de València, Universidad de Murcia, Universidad de León, Universidad Católica San Antonio de Murcia, en España. Universidade de Lisboa (Portugal); Universidad de Santa Cruz do Sul, Universidade Federal do Rio Grande do Sul y Universidade Federal da Fronteira Sul- UFFS, en Brasil. Universidad Austral de Chile, en Chile. RED MOBILIZA (Brasil), fundación REHA y Coordinadora en Fundació UdG Innvació i Fromació (Girona), *Cursosverdes.com*, Darqueo estudio y difusión del Patrimonio S.L., Centauros S.L., Servicios Académicos Especializados (España) y red de investigación *construcción de la ciudadanía democrática* en la que se encuentran vinculados todos los participantes en este proyecto.

Obra dirigida por Maria Teresa Ayllón Trujillo, financiada por la Universidad Autónoma de San Luis Potosí (PROMEP) y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de México, proyecto nº 165612 (2011-2013) rubro *Consolidación de redes de investigación*. Edición preparada por Servicios Académicos Especializados (SAE)

Primera edición México-Málaga septiembre 2014

ISBN:

Editorial: Edumed.net (Universidad de Málaga, España)

Foto, diseño y composición portada: M<sup>ª</sup> Teresa Ayllón Trujillo

Esta obra es producto de la investigación en universidades públicas y organismos públicos y comunitarios, se autoriza la reproducción parcial o total, citando debidamente las fuentes.

## Índice

Prólogo. Competencias de poder sobre el espacio. *María Teresa Ayllón Trujillo* .....7

### **1ª Parte. Historia, Naturaleza y Gestión en la complejidad que ordena el territorio**

Territorio, economía y simbolismo en Egipto faraónico. <i>Mara Castillo Manllé</i> .....	21
La escuela y la educación en participación ciudadana para la organización territorial. <i>Sandra García de Fez y Paula Jardón Giner</i> .....	61
Gestión del patrimonio, participación y ordenación territorial en el ámbito rural. El Ecomuseo de Aras de los Olmos. <i>Clara Isabel Pérez Herrero</i> .....	79
Las máscaras de la integración territorial amazónica: tensiones y desafíos en los procesos de ordenación del espacio. <i>Virginia Jabardo Pereda</i> .....	99
Un arte que ordena la ciudad. <i>Patricia Pozo Alemán</i> .....	131
Casas cueva: clasificación de un paisaje cultural .....	159

### **2ª Parte. Ordenación territorial en el contexto de la crisis neoliberal**

La ordenación del territorio en España. Balance crítico ante la crisis actual. <i>Alfredo Pérez Morales y Salvador Gil Guirado</i> .....	183
Asentamientos informales en la Comunidad de Madrid: un problema de difícil solución. <i>Daniel Devesa Crespillo y Antonio Romero Nieto</i> .....	211
Planeamiento territorial a diferentes escalas. Eixo Atlántico do noroeste peninsular y bacía do Guadiana. <i>Xosé M. Souto y Raul Jorge Marques</i> .....	227
El Parque Regional de Sierra Espuña (Murcia): eficacia ambiental (PEFC, GFS) y turística. <i>Aurelio Cebrián Abellán y Ramón García Marín</i> .....	273
La especulación urbanística en el cine. <i>Rafael Arias Carrión</i> .....	287

### **3ª Parte. Vulnerabilidad, riesgos y conflictos socioambientales**

Participación, sostenibilidad y gestión de aguas en España y Brasil. <i>Wanderléia Elizabeth Brinckmann y Bel. Michele Friedrich</i> .....	307
Reciclagem de resíduos sólidos urbanos: ações e práticas dos trabalhadores na perspectiva do empoderamiento. <i>Ari Rocha da Silva y Juçara Spinelli</i> .....	335
Transformaciones del espacio marino costero en el sur-austral de Chile. Actores, desarrollo e intervención territorial. <i>Gonzalo Saavedra Gallo y Alfredo Macías Vázquez</i> .....	359
Distribución de los desastres asociados por lluvias en la ciudad de México: Una ventana para pensar en la gestión del riesgo desde el ordenamiento territorial. <i>Elda Luyando López, María Alejandra Cortés Ortiz y María del Pilar Fuerte Celis</i> .....	383

El papel de la cartografía geomorfológica en la prevención de riesgos naturales. <i>José Juan Zamorano Orozco y Manuel Mollá Ruiz-Gómez</i> .....	407
<b>ANEXO:</b> Breve semblanza de las autoras y autores .....	429

## **PRÓLOGO:** *Competencias de poder sobre el espacio*

Maria Teresa Ayllón Trujillo

La población humana organiza y planifica el territorio y sus recursos por grupos de dominio (familia, comunidad, gremio, nación, ejército...) y compite por su espacio, por la defensa de las fronteras porosas o no, que delimitan lo *nuestro* de los de *ellos*. Ordenar el territorio parece una idea bastante nueva, asociada al desarrollismo (años 60 y 70) y a las instancias internacionales (*Carta Europea*<sup>2</sup>, *Agenda Territorial de la Unión Europea 2015*, la *Estrategia Europa 2020*...) que instan a los Estados nacionales a realizar una ordenación y gestión coordinada del territorio mediante la planificación participativa que integre a todos los actores sociales implicados en cada escala de intervención.

Esta obra muestra que ordenar el territorio –y con ello sus recursos- ha sido un afán de todo gobierno desde la antigüedad conocida y en ese afán de administrar y controlar los recursos se han revelado actores territoriales varios (grupos sociales diversos: étnicos, económicos, aristocráticos, familiares, tribales, sacerdotales,...) que han parecido emerger cuando las leyes o normas han afectado su propio orden y por tanto sus recursos y necesidades. Desde el milenario Egipto hasta los centenarios procesos urbanos de la industrialización o la colonización en el nuevo mundo, encontramos antecedentes del afán de regular las ciudades, el agro y sus entornos y recursos. Al hacerlo se busca no sólo eficacia e higiene –objetivos de la Ilustración- sino separar lo diferente: barrios pobres, casas en cuevas y campesinado han sido expulsados al borde e incluso fuera de la ciudad. En el campo, las pequeñas sociedades rurales, han hecho de manera similar. La ordenación territorial racionalista, ilustrada, de la corriente higienista, supo ver que las ciudades son un todo inseparable y por ello había que intervenir con criterios de higiene no sólo en las casas notables sino en las barriadas de casas baratas, de familias pobres. Los paisajes urbanos son el rompecabezas donde podemos leer toda esta historia, los paisajes de montaña o del agro -que el alumnado suele interpretar como *naturales*- responden a herencias culturales identitarias, modos

---

<sup>1</sup> El conjunto de trabajos de este libro, ha sido producido por equipos de investigación vinculados a la red *Construcción de ciudadanía democrática* quienes hemos abordado un proyecto colectivo con título *Ordenación territorial a diferentes escalas* financiado bajo el rubro *Consolidación de redes de investigación*, por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (México) nº 165612, (2011-2013), y el proyecto simultáneo titulado *Ordenación territorial, Historia, Poder y Sustentabilidad*, financiado por la Universidad Autónoma de San Luis Potosí (México) mediante mi estancia sabática en la Universidad Autónoma de Madrid para la coordinación de la red. Los trabajos aportados por miembros de la red, proceden de investigaciones realizadas desde diferentes disciplinas y en diferentes países.

<sup>2</sup> *Carta Europea De Ordenación Del Territorio*, Aprobada el 20 de mayo de 1983 en Torremolinos (España) en la Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio. Consejo de Europa

de vida, estrategias familiares y comunales y también a políticas de ordenación territorial como son las reformas agrarias o los planes dirigidos de colonización.

La construcción de los paisajes urbanos, rurales e incluso los *naturales* que no están exentos de manipulación antrópica –como ya avisara Demangeot<sup>3</sup>- se corresponden con políticas de dominio ya sea para el aprovechamiento o la conservación, por eso en los paisajes se puede leer mucho de las gentes que los habitan porque son éstas, con sus creencias y su forma de organización, quienes han construido los mismos. Todos los actores sin excepción han buscado al ordenar el territorio aumentar su seguridad, facilitar su funcionamiento interno, aligerar los desplazamientos, apropiarse de recursos naturales y defenderlos de los extraños... Son **actores** los dueños de la tierra, los monarcas, latifundistas, comunidades rurales y vecinales, familias, cooperativas, cofradías o hermandades de producción, tribus y otros grupos sociales que rigen las normas de uso –o se oponen a que las rijan otros- y el acceso a los recursos naturales y no naturales. Son **agentes** quienes actúan en representación de otros, facilitan/obstaculizan y tienen una capacidad de acción temporal por delegación o por representación; en su cometido se deben al bien común o al bien de algún actor que los emplea pero no deben intervenir sus intereses particulares. Son agentes en la ordenación territorial el gobierno con todas sus instituciones a escala local, regional, nacional o internacional y son también agentes los gabinetes jurídicos de los grupos de presión, los consejeros o redes de consejeros y otros, según su capacidad de presión. Un monarca es actor porque es el dueño de un territorio con la población que le sirve (siervos) en tanto la población son siervos o súbditos, en cambio una república significa el gobierno de todos ya que la población es libre del servilismo, son *ciudadanía*, personas libres que delegan sus intereses en unos u otros ciudadanos/as que actuarán temporalmente a favor del bien común y a los que pueden deponer o pedir cuentas en cualquier momento.

La territorialidad es el derecho a estar y a disponer de un espacio diferenciado y concreto. El territorio es un espacio de dominio -por tanto delimitado- y quienes efectúan el dominio territorial –total o parcial, con poder absoluto o cooperativamente, de manera temporal o permanente- son aquellos grupos sociales con capacidad de hacer: lo que llamamos *actores sociales*. Interesa no confundir entre actores y agentes ya que la calidad de personas libres se basa en ello y, sobre todo, porque resulta difícil negociar la territorialidad cuando no se distingue bien con quién estás negociando. Un ejemplo de ello lo tenemos en la ordenación ambiental reciente: el gobierno hizo un pacto con los actores sociales (legisló) en 2010 para la expansión de las fuentes de energías renovables y limpias, en particular los paneles solares domésticos, que tuvo como consecuencia que muchas familias en España se endeudaran para instalar paneles solares doméstico que, con la Ley de Economía Sostenible resultaban rentables a las familias; el gobierno cambió -del PSOE con el Presidente Zapatero al PP con el Presidente Rajoy- derogando inmediatamente y sin discusión esa ley nada más entrar su gobierno (2011), lo que ha tenido como consecuencia el hundimiento del plan de energías limpias y además la ruina de muchas familias que ya no cuentan con soporte financiero ni ahorro energético pero deben seguir pagando aquellos créditos más un nuevo impuesto que castiga el autoconsumo. En un modelo democrático de gobernanza, los agentes de gobierno debieron consensuar o pactar para derogar un plan reciente en el que las nefastas consecuencias eran previsibles; el no hacerlo muestra que no eran “agentes” de la ciudadanía (*res publica*) sino agentes subrepticios de los grandes grupos

---

<sup>3</sup>Demangeot, Jean (1989) *Los medios “naturales” del globo*. Paris: Masson

de poder que dominan los recursos energéticos, cuyos intereses no habían prevalecido con el agente (gobierno) anterior.<sup>4</sup> Igualmente, este ejemplo –y otros muchos que podemos encontrar en las noticias diarias– nos muestra el tímido desarrollo de nuestra democracia e ilustra la dificultad de aplicar efectivamente la participación social, sin la cual no existe ciudadanía sino dependencia, súbditos.

Durante la larga época del desarrollismo, el llamado indicador económico, y más a menudo macroeconómico, ha dirigido los recursos del Estado sobre las regiones y los municipios; la prioridad ha sido el fomento de desarrollo productivo, a veces poco vinculado a las prioridades locales, necesidades más sentidas por la población local, receptora de polos de desarrollo (urbano, industrial, agrario o comercial) ya que en el modelo desarrollista se ha despreciado la percepción social y en coherencia con ello, la participación efectiva de las gentes sobre cuyos recursos se intervenía con un equipo técnico pero ajeno.

En los últimos años estamos viendo con toda claridad que ese modelo fue criticado desde todas las procedencias, que las recomendaciones de los organismos internacionales insisten en la condición de participación social para evitar los efectos perversos de la planeación técnica. Entre las acciones de gestión cooperativa que han tenido mayor trascendencia se encuentran los procesos de diagnóstico participativo y de elaboración de presupuestos participativos “*Desde que en 1989 se pusieran en marcha las primeras iniciativas en la ciudad brasileña de Porto Alegre, la figura de los Presupuestos Participativos ha ido ganando presencia tanto en América Latina como en Europa*” (Frances y Carrillo 2008)<sup>5</sup>. Hemos gozado de numerosos ejemplos (no tantos como sería deseable) de ordenación participativa de los recursos y aún de los planes de desarrollo incluidos los presupuestos. El diagnóstico participativo y la gestión participativa ha mostrado su eficacia en diferentes partes del mundo (aquí veremos la gestión de aguas en Brasil) y, aunque nada es perfecto, ha demostrado los beneficios de hacer permanecer esas prácticas establemente en el tiempo, disminuyendo la conflictividad social y aumentando la eficacia. La Comisión Europea para América Latina (CEPAL-ONU) señaló<sup>6</sup> las condiciones para que se den formas de desarrollo sustentable, las cuales se pueden resumir así: a) que desarrolle económicamente pero en equidad, es decir corrigiendo los desequilibrios; b) que los objetivos a desarrollar sean los más necesarios para la población; c) que mejore el medioambiente, comenzando por el medioambiente del entorno de la población, el que incide en la salud; d) que se haga sobre la auto-organización social y, e) que se institucionalice cada paso que se logre dar. La auto-organización social es un proceso lento donde se ha perdido la costumbre al soportar largos gobiernos autoritarios, en tanto es muy fácil donde encontramos comunidades bien estructuradas con hábitos muy participativos y cooperativos; es el caso de las poblaciones de fuerte identidad cultural donde se conserva la costumbre de gobernar mediante un consejo amplio y consenso; en todo caso las nuevas tendencias de fanático libre mercado no favorecen la práctica de la sustentabilidad y los gobiernos neoliberales ni la incluyen en su discurso.

Indudablemente, en cuanto a participación social, algunos logros se han ido construyendo en las últimas décadas pero la avalancha neoliberal está contrarrestando esos avances cerrando toda vía de participación y aún de debate, con su estrategia de “crisis” o estado de terror mediante el cual realizan un plan de durísimos recortes al

---

<sup>4</sup> Puede seguirse este ejemplo en [elpais.com](http://elpais.com) buscando <ley de economía sostenible>

<sup>5</sup> Francés García, Francisco y Antonio Carrillo Cano (2008) *Guía metodológica de los presupuestos participativos*.

<sup>6</sup> CEPAL (2001) “Indicadores medioambientales para la sustentabilidad”. *Boletín 16*.

bienestar y asalto al patrimonio, pero especialmente se trata de un asalto a los derechos sociales conquistados durante siglos, es decir las crisis son momentos en que el poder mejor instalado somete a los otros poderes más vulnerables. Son numerosas las aportaciones y denuncias en este sentido, Henri Lefebvre pensaba que había encontrado la clave de las sucesivas crisis del capitalismo en que *el capitalismo sobrevive a través de la producción del espacio*<sup>7</sup> que no explicó exactamente cómo sucedía esa sucesión, señaló David Harvey<sup>8</sup>. Autor que ha ido conceptualizando desde los años 70 la estrategia que llama *acumulación por desposesión* que sería el modelo ahora triunfante –al menos en la escena- o en plena ofensiva y que hace un efecto reordenador del espacio y de la posición de sus actores, por cierto con ganancia (para los mejor posicionados) a corto plazo ya que su desarrollo entra en un bucle muy destructivo en plazos más largos y, como señala el autor, los llamados “ajustes” son cambios estructurales y no temporales. (Harvey 2008:100)

Otra faceta a considerar es la reciente voluntariedad o absoluto desprecio por el sufrimiento humano que revisten nuevas formas de manipular el orden territorial y sus recursos, como denuncia Naomi Klein, periodista de investigación canadiense, en su rotunda obra *La doctrina del shock. El auge del capitalismo del desastre*<sup>9</sup>. La autora señala que si bien los desastres pueden ser “naturales” la Escuela de Chicago aplica la doctrina de aprovecharlos ventajosamente (o fabricarlos) durante el tiempo que la población está sufriendo el *shock* de la tragedia y sus propiedades y derechos son presa fácil siempre que se tomen decisiones rápidas y contundentes; el asalto a los bienes patrimoniales y comunitarios. La misma tesis ha sido ya desarrollada por iniciativa de notables intelectuales que cooperan en los documentales *Deudocracia*, que describe cómo se ha fabricado una deuda externa y sobre ella hacer crecer la crisis que permite el *shock*, o en *Catastroika*, o privatización de todo lo público, la descapitalización de las clases medias simulando el desmontaje del estado socialista de la antigua URRSS, o la estrategia de acumulación por desposesión (Harvey 2005),...

Parece que las políticas públicas están condenadas por el momento a servir a los intereses partidistas y a la ambición humana inconfesable de quienes ocupan puestos de poder en la política o detrás de la *clase* política. Por eso no existen los *tecnócratas milagrosos*, el saber acumulado cae en terrenos impermeables al conocimiento acumulado; las técnicas se ponen al servicio de actores con poder de coacción y tienen sus propias reglas e intereses. Así la condición de participación social de todos los actores en la ordenación y planeación del territorio, cae de los planes e incluso del discurso de quienes dominan la escena de gobierno. El resultado es un uso fragmentario, no coherente, doloso, de estos instrumentos de gobierno que acaban por favorecer a quienes dominan las contradicciones y vacíos legales y cuentan con ello para su propio beneficio, en tanto obstaculizan o perjudican al común, bienestar público o bien común.

Este libro es fruto de un proyecto de investigación en red interuniversitaria y multidisciplinar, financiado por el gobierno mexicano pero realizado por equipos de diferentes países: México, Brasil, Chile, Bolivia y España; proyecto que ha ido

---

<sup>7</sup> Lefebvre, Henry. *The Survival of Capitalism: Reproduction of the Relations of Production*, New York: St Martin's Press, 1976.

<sup>8</sup> Harvey, David (2005) “El “nuevo” imperialismo: acumulación por desposesión” *Socialist register 2004* (enero 2005). Buenos Aires: CLACSO. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/clacso/index/assoc/D8555.dir/harvey.pdf>  
Artículo consultado en 10/08/2014

<sup>9</sup> Klein, Naomi (2007) *La doctrina del shock. El auge del capitalismo del desastre*. Madrid: Paidós

albergando otros proyectos y engarzando los trabajos y la orientación teórico-metodológica mediante un seminario de investigación durante los últimos tres años. Trabajado como un manual universitario, consta de dos tomos, el primero de mi autoría –*Conflictos de poder sobre el espacio. Manual de Ordenación territorial a diferentes escalas* Tomo I- y el segundo con casos y ejemplos que permitirán tratar un buen número de problemas de la ordenación del territorio, en cualquier región o país.

Definimos ordenación territorial como el complejo sistema de acciones estratégicas - planificadas formalmente o no- para el mantenimiento de una sociedad, su desarrollo y su seguridad y confort. La planeación o planificación territorial es un método de los gobiernos locales, regionales o de otra escala, es una herramienta o instrumento de dirección y control en mano de agentes gubernamentales -legitimados con el mandato de desarrollar la sociedad con justicia y bienestar- aunque en la práctica los veamos representando muchas veces a los grupos de presión más poderosos. Entre ordenar el territorio y planificar existe otra gran diferencia: el ordenamiento es un hecho legible en el paisaje, la planificación o planeación es eso: un plan... que muchas veces no se cumple o se cumple sólo en parte, incluso puede que la parte que se cumpla lo haga tarde y no sirva a los objetivos coyunturales con que se declaró el plan.

De la discusión de los trabajos que aquí se presentan podemos insistir que ordenar el territorio es ordenar sus recursos, supone una forma de gobierno territorial complejo, los actores son más de los que se contemplan habitualmente ya que cada comunidad, cada familia, cada municipio, ordena su territorio y lo hace compitiendo con los demás actores, lo que genera conflictos, y consensuando modos de organizar en común lo que genera estabilidad; el Estado en sus diferentes escalas de gobierno, compite con los actores sociales –a menudo poniéndose de parte de grupos de presión con fuerte poder- pero no es en derecho un actor sino un agente, por lo que se debe a un programa aprobado por la ciudadanía que es dinámico o reformable pero sólo a petición de la ciudadanía o con el permiso de ésta. Cuando las entidades de gobierno se presentan como actores no quedan mediadores que puedan hacer gobierno entre las partes interesadas: la ingobernabilidad está servida y el conflicto en marcha.

Quienes son actores tienen intereses concretos y por ello pueden negociar y establecer pactos estables con otros actores, proponiendo y consensuando diversas formas de solución, soluciones imaginativas y revisables; quienes son agentes deben actuar como tales ya que su labor de agencia sirve para favorecer el pacto social, la estabilidad y la resolución pacífica de los conflictos de intereses entre actores (grupos sociales). Esta es la base de la sustentabilidad y su eficacia es mayor en los procesos locales, ya que los procesos globales o de otra escala deben desembocar en acción local ineludiblemente participativa, o no ser en rigor *procesos*.

Técnicamente no existen fórmulas únicas ni mucho menos matemáticas para el ordenamiento del territorio, trabajamos para producir aplicaciones que sirvan en el proceso de toma de decisiones, el cual es ya complejo, dinámico y fuertemente subjetivo al estar influido por las tradiciones locales, los intereses sectoriales, la ideología, las identidades, deseos, fobias y otros sesgos propios de la vida en sociedad pues, no hay que olvidarlo: ordenar el territorio es ordenar la vida cotidiana de la sociedad (la vivienda, los desplazamientos, el uso de energías y recursos básicos, la ocupación de la tierra...) y es, en resumen, administrar el patrimonio común.

## **Ejemplos didácticos de ordenación territorial como confrontación de poderes y competencia por los recursos. Estructura de esta obra**

El formato de este libro responde a investigaciones recientes y aún en curso pero también a la vocación docente, la voluntad colectiva de servir como manual universitario para las diferentes disciplinas que abordan la ordenación TERRITORIAL en todos o algunos de sus aspectos (no sólo urbana, ambiental o en instrumentos de planeación); por ello hemos solicitado a los equipos de investigación un lenguaje accesible a las distintas disciplinas y algunas propuestas didácticas anexas -que nunca están de más- para facilitar herramientas docentes en el proceso de enseñanza-aprendizaje.

Este libro se ha dividido en tres secciones, intentando mandar con ello un mensaje centrado en la complejidad de esta transdisciplina y agrupar algunas de las múltiples perspectivas que el estudio de la ordenación territorial admite e incluso requiere; en la *Primera Parte*, titulada *Historia, Naturaleza y gestión*, se ha querido mostrar la complejidad, centrada en estos tres factores que se presentan inseparablemente unidos en toda forma de ordenación territorial, y a la vez dar una visión de la confrontación de poderes que se da en el uso del espacio habitado, teniendo en cuenta que la territorialidad (formas de uso y gobierno del territorio) es un sistema social complejo del que destacamos como subsistemas la tríada: condicionamientos heredados, naturaleza del medio y estilo de gestión. Sistema contextualizado en el reciente proceso de urbanización pos-industrial o neoliberal; es sorprendente la cantidad y cualidad de componentes inmateriales -además de los materiales-, subjetivos, culturales, afectivos,... que resultan implicados en la toma de decisiones/acciones urbanas o no urbanas, y cómo todo ello produce arraigo o -por el contrario- desestructura poblacionalmente y dificulta el bienestar y el desarrollo democrático.

Y esto es similar en muy distantes puntos de la Tierra, como pudieran ser una capital europea y la periferia amazónica con los varios pueblos indígenas que pueblan las selvas. Hay en todo este bloque de trabajos un reclamo persistente a la apertura de vías de participación, frente al discurso oficial que pareciera que “quiere fomentar” la participación cuando de hecho se están cerrando las pocas vías incluso está desapareciendo hasta el término del discurso gubernamental.

A la vez, y como misión también de un manual universitario, se ha buscado abrir en la mente caminos nuevos y diversos para estudios, tesis y proyectos con perspectiva compleja sobre la territorialidad en el vivir de las gentes y en el buen gobierno; romper el simplismo tecnocrático o tecnócrata de que la OT requiere un buen equipo técnico con modernas técnicas para ser eficaz... Hace mucho tiempo que tenemos técnicos brillantes y técnicas sofisticadas y los resultados de la planeación es mayormente un fracaso (véase el Tomo I de esta obra).

En el capítulo “*Territorio, economía y simbolismo en Egipto faraónico*” Mara Castillo Manllé, arqueóloga especializada en Egipto, aporta un bellissimo desarrollo de la administración del territorio en uno de los países de más larga historia que nos asombra con las similitudes estratégicas entre el Egipto faraónico y la actualidad. Se trata de una descripción de cómo historia, naturaleza y gestión se combinan en políticas de gobierno. La distancia espacio temporal permite ver lo que no vemos a nuestro alrededor y esa es la perspectiva que se ha buscado al incluir un trabajo sobre políticas territoriales milenarias.

El siguiente capítulo “*La escuela y la educación en participación ciudadana para la organización territorial*”, sale del proyecto *Vivir la democracia en la escuela* Sandra García de Fez y Paula Jardón Giner, dan cuenta de pedagogías de implicación social desde la escuela, y la comunidad educativa, para intensificar la democracia; abordan un experimento de participación ciudadana en el Plan General de Ordenación Territorial de Valencia, promovida por la escuela, tras la pregunta ¿qué hace la escuela para preparar a la futura ciudadanía para que tengan un papel activo en el uso y distribución del territorio? Y concluyen que toda la comunidad escolar puede y debe implicarse en la ordenación del territorio porque de ésta depende el arraigo y grandes decisiones de tipo económico, social, cultural y ecológico, además es el territorio el que enmarca poderosamente el entorno donde los niños y las niñas, los y las jóvenes viven, crecen, se socializan: “*En todo proceso de autopercepción convergen a su vez dos aspectos básicos en la edificación del sujeto como tal: la construcción del yo en relación con el nosotros, es decir, la identidad cultural de referencia, sea ésta la inmediata o sean otras fronteras y, por otro lado, la contribución real que cada ciudadano y ciudadana puede ejercer individual y colectivamente en la planificación de las políticas públicas*”. Su capítulo aporta además un anexo con guía de actividades para personal docente y alumnado, lo que es muy de agradecer pues cambiar es un verbo que pide metodologías nuevas, técnicas variadas y no sólo buenos deseos.

Clara Isabel Pérez Herrero en su capítulo “*Ordenación territorial en el ámbito rural. El Ecomuseo de Aras de los Olmos*” - en la comarca de Los Serranos (Valencia)- sostiene que la creación de un museo local, etnohistórico o similar, es una operación de gestión del patrimonio con participación activa y propositiva de toda la comunidad por un lado porque entra a formar parte del patrimonio (tangibles e intangibles) y entonces es considerado en los planes de ordenación territorial; por otro lado las nuevas tendencias museísticas buscan mucho más que almacenar y exponer objetos valiosos, la UNESCO impulsó un extenso repertorio de acciones que dieron lugar a las nuevas tipologías de museos, poniendo el acento en preservar y transmitir el legado material, la memoria local y el modo de vida. Al considerar la interacción, multidisciplinariedad y la disgregación espacial y temporal: los ecomuseos, museos al aire libre, parques culturales, museos-territorio, museos comunitarios, museos vivos... comparten dos características fundamentales, dice la autora: promover el arraigo local y la participación. A destacar en este capítulo los deliciosos términos de una cotidianidad casi desaparecida, como las partes de la casa rural valenciana, huertos tapiados o los *Hornos de pan cocer*<sup>10</sup> y otros para la antropogeografía y la lingüística.

En el ámbito internacional más distante, las consideraciones y la acción de agentes y actores en la ordenación territorial no es apenas diferente. En el capítulo “*Las máscaras de la integración territorial amazónica: tensiones y desafíos en los procesos de ordenación del espacio*”, Virginia Jabardo Pereda, antropóloga y geógrafa, hace una apasionada defensa de la geografía como disciplina imprescindible para comprender el territorio y responsabilizarse en su permanente construcción-transformación. Desarrolla este capítulo a partir de su reciente tesis doctoral realizada en la Amazonía boliviana y

---

<sup>10</sup> *Hornos de pan cocer*: Horno comunal que la comunidad alquilaba a un propio y este comprometido en su mantenimiento y apertura, cobraba de cada 30 panes uno o de cada 20 uno, si no eran de trigo. Las familias llevaban el pan a cocer por turno, prefiriéndose las horas primeras por tirar más fuerte y hacer subir mejor el pan. Nota de la editora (fuente Francisca Amorós Vidal “El horno de pan cocer: un propio entre dos regímenes” (consultado el 11 de septiembre 2013) [www.archena.es/files/04el\\_horno\\_de\\_pan\\_cocer](http://www.archena.es/files/04el_horno_de_pan_cocer)

señala las distintas escalas en que se produce la ordenación territorial la cual articula las relaciones de poder y muestra las disputas surgidas entre los distintos actores y agencias por la gestión del territorio y la consecuente apropiación de sus recursos. Es interesante que en el caso de Bolivia los procesos territoriales se inscriben históricamente en las políticas extractivistas coloniales y poscoloniales y, recientemente, en el marco de las autonomías -reconocidas en el nuevo modelo estatal descentralizado- el cual otorga mayores competencias a las comunidades locales especialmente en cuanto a administración de los recursos naturales. Particularmente, en el caso de las áreas amazónicas de los diferentes países que las integran, hay que recordar que fueron vistas como *terra nullius* o desiertas, marginales, hasta que se hizo notar la gran riqueza de recursos y su puesta en valor en los mercados internacionales. De entonces para acá, concluye la autora, las grandes agencias de ordenación territorial han actuado de forma irregular cuando no ilegal, contraviniendo las propias leyes nacionales del Ministerio de Desarrollo Sostenible. Tras sus conclusiones aporta como anexo, una batería de preguntas encaminadas a promover el debate y captar la idea de las similitudes que están ocurriendo en la gestión del territorio en áreas tan lejanas como la cuenca Amazónica o la residencia del lector o lectora, profesorado y alumnado que utilicen este texto.

Un trabajo empírico, aún en curso, descubre otro ordenador del territorio más sutil que cualquiera de los anteriores, un indicador visual y perceptivo: el arte mural efímero. Los actores del arte mural son artistas de mayor o menor calidad (los que aparecen aquí son excelentes), insertos en su medio popular y que por ello expresan en sus pinturas sentimientos compartidos en su contexto social, local o global, pero siempre muy contemporáneos. Son nuevas expresiones culturales que construyen la ciudad, construyen convivencia, fomentan arraigo,... Inútil será que los ediles de urbanismo más cerriles se opongan y quieran destruir sus obras y sancionar a los artistas; es un arte social, gratuito y cada vez más insertado en el circuito comercial de las ciudades. Ha recibido el calificativo de *arte efímero* pero ¿acaso los frescos romanos no lo eran? Pues algunos han llegado a nuestros días y ¡bien que se valoran! En su capítulo “*Un arte que ordena la ciudad*” dos artistas *grafiteros* son entrevistados por Patricia Pozo Alemán, quien con su agudeza de arquitecta percibe espacios singulares ambientados por las acertadas pinturas; lugares que disfrutaban unos u otros grupos sociales: el vecindario desde sus ventanas o los usuarios del barrio, en sus diferentes identidades, que van a preferir pasar sus ratos de ocio frente a indudables obras de arte en vez de frente a deprimentes muros y tapias desconchadas. “*Me gustan las paredes castigadas por el tiempo y la dejadez*” dice Raúl Ruíz a la autora cuando explica cómo elige sus lienzos. Como dice Samuel, otro artista entrevistado por Patricia Pozo, “*Aún hay demasiada gente que no entiende el arte urbano como parte de la ciudad, y lo niega, lo rechaza, y sobre todo intenta destruirlo. Eso es lo que me interesa muchas veces: pintar un edificio que sé que se va a tirar. Busco que lo tiren. No lo pueden dejar así, abandonado. De este modo hago un homenaje a una arquitectura que no habría tenido ningún tipo de reconocimiento. Esto modifica el lugar, y cambia el espacio en el futuro. Su percepción mejora.*” La autora lamenta que por la especulación se eliminen espacios públicos como plazas, jardines, calles peatonales, y se generan ciudades atestadas de edificaciones, muchas veces construidas sin un criterio lógico, donde falta el aire.

El capítulo “*Casas cueva: clasificación de un paisaje original*” de Maria Teresa Ayllón Trujillo, vuelca una clasificación de cuevas habitadas hasta el presente como hogar familiar y que por la extracción socioeconómica de sus habitantes y por la marginación tradicional de éstos, se organizan formando perfiles o bordes de las ciudades o de las

antiguas ciudades, aunque ahora queden algunos conjuntos cueveros más centrales, como es el caso de Granada con el barrio del Albaicín. También se explican los materiales y trabajos realizados en las cuevas excavadas o las que se habitan sin apenas modificar, así como la interpretación extraída de observaciones y entrevistas. El capítulo da continuidad a los trabajos geográficos sobre familia y casa de la autora; hay que señalar que la arquitectura subterránea es mucho más amplia y no sólo relictas, en la actualidad se encuentra clasificada entre las modernas tendencias arquitectónicas pero su origen, función y consecuencias sociales no son las mismas; aquí se trata sólo de la casa tradicional, familiar y perviviente en usos originales y en la conformación de conjuntos más o menos abigarrados.

El segundo bloque o **2a Parte** se ha titulado *Ordenación territorial y crisis neoliberal*, ya que se ha querido mostrar cómo la acción gubernamental de ordenar el territorio va evolucionando de acuerdo a las ideologías y los intereses coyunturales de cada sociedad, además de responder a dolosos intereses egoístas, individuales o de elites sociales; esto es así ahora (podemos verlo cada día en los escándalos de corrupción) pero también ha sido de forma similar en otros tiempos y lugares lejanos. Esta parte se centra en la evolución político administrativa española y europea y termina con un capítulo sobre la especulación urbanística a través del cine.

Comienza con el capítulo *“La ordenación del territorio en España. Balance crítico ante la crisis actual”* donde Alfredo Pérez Morales y Salvador Gil Guirado, nos dan un marco magistral para entender por dónde ha ido evolucionando la planeación en España; finamente señalan la incongruencia o deslealtad de quienes dirigían las entidades autonómicas que después de insistir en que se les traspasaran las competencias en ordenación territorial, al lograrlo hicieron dejación de sus obligaciones en la elaboración y ejecución de los planes territoriales; los autores llegan incluso a afirmar que ese *desgobierno territorial* ha sido factor *determinante para el desastre socioeconómico en el que nos vemos inmersos*. Señalan acertadamente el problema epistemológico que origina este libro: que el OT ni siquiera está definido *-ni siquiera existe un consenso científico-técnico acerca de los contenidos que deban ser considerados como parte de esta materia-* y nos recuerdan que algo tan complejo como la ordenación del territorio ha sido tradicionalmente monopolio de los “urbanistas” (generalmente arquitectos) lo que ha primado es la edificación y accesibilidad de los transportes en vez del desarrollo de bienestar social en todo al territorio (ciudades, campo, poblaciones rurales y recursos naturales). Como consecuencia -dicen los autores- buena parte de las Leyes aprobadas en la materia en España integran el planeamiento territorial dentro de las leyes urbanísticas, cuando debería ser al revés; esta consecuencia se convierte a su vez en causa de un desarrollo desequilibrado que al aumentar las desigualdades y desequilibrios regionales, polariza la riqueza y la pobreza. Las políticas territoriales muestran *“los rasgos más exacerbados del urbanismo más depredador (que) han terminado por prevalecer y propagar su influencia sobre la totalidad de aquellas medidas destinadas a la ordenación territorial”*. Su trabajo permite entender que en España *“se hable tanto de urbanismo y se preste poca atención a la ordenación sostenible del territorio como base material en la que tanto las políticas urbanísticas, como las sectoriales y ambientales deberían engarzarse”*.

Daniel Devesa y Antonio Romero exponen en *“Asentamientos informales en la Comunidad de Madrid: un problema de difícil solución”* cómo la ciudad capital se está llenando en sus bordes, de asentamientos informales como fruto de la debilidad del estado en cuanto administrador del suelo. Mas no se trata de chabolismo o

infravivienda, último recurso de aquellos grupos urbanos más empobrecidos con el modelo neoliberal, sino de viviendas de calidad, enormes fincas edificadas en suelo rural con la complicidad o inacción de las autoridades administrativas municipales y las policiales; fincas o chalets que muestran sin pudor carteles que dicen “se vende” incluso con los metros de la parcela siendo que se trata de suelo comunitario o agrario sin parcelar. Los autores, especialistas en medioambiente, han realizado una concienzuda exploración de campo en la Comunidad de Madrid y tras ello realizan una tipología edificatoria de las construcciones fuera de ordenación, halladas tanto en los espacios próximos a la ciudad capital como en áreas rurales, rururbanas o –como dicen ellos- de identidad rural, ya que verdaderamente es el proceso de urbanización el que genera los conflictos en áreas llamadas rurales o urbanas.

Xosé M. Souto y Raul Jorge Marques en su capítulo “*Planeamiento territorial a diferentes escalas. Eixo Atlántico do noroeste peninsular y bacía do Guadiana*” muestran su experiencia como agentes que han intervenido en procesos de planeación pero que aquí aplican una mirada crítica. Lo hacen para: analizar las estrategias de la Unión para crear una identidad territorial y definir áreas que sean referentes en las inversiones de los fondos comunitarios (euro-regiones); analizar dos procesos espaciales (*Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular y Bacía do Guadiana*) que definen con mayor precisión el papel de personas e instituciones en la creación de una identidad y un modelo de desarrollo; valorar algunas de las políticas que hemos mencionado, con el objetivo de establecer criterios de análisis que permitan explicar el funcionamiento de los espacios vitales. Finalmente descienden a la escala de la cotidianidad de cuatro núcleos de población para mostrar sus diferentes estrategias emprendidas para promocionar sus recursos humanos, ambientales, culturales y económicos.

Aurelio Cebrián Abellán y Ramón García Marín en “*El Parque Regional de Sierra Espuña (Murcia): eficacia ambiental (PEFC, GFS) y turística*” nos ponen ante un ejemplo de buenas prácticas en la protección de parques naturales que, según explican, ha conseguido premios y menciones por la eficacia de la protección de la Sierra Espuña, en el centro de la Comunidad de Murcia. En un área mediterránea tórrida, la sierra ha sido explotada para todo tipo de recursos desde la minería a los pozos de nieve para la industria del hielo, pasando por el pastoreo y la agricultura cerealista y de huerta. Las múltiples iniciativas económicas de desarrollo endógeno de la población de esta sierra han contado con apoyos de los programas LEADER y otros, con figuras de protección nacionales y regionales, con la *Q* de Calidad Turística... Sin embargo, este equilibrio exitoso que desde al menos el siglo XIX viene explotando y restaurando los problemas de erosión y deforestación, resulta vulnerable en el actual marco de desregulación y desmontaje de las instituciones comunitarias (como las *mancomunidades*) y las excesivas *libertades otorgadas a los grandes sectores financieros, inversores o especulativos*.

Rafael Arias Carrión, en su capítulo “*La especulación urbanística en el cine*”, junto a unas interesantes reflexiones sobre lo que significa el cine en nuestras vidas y en nuestras formas de aprender, nos ofrece una herramienta didáctica muy valiosa: un ciclo de cine comentado, con títulos de calidad para discutir y reflexionar sobre muchos de los problemas aquí expuestos. “*La profesión docente tiende a familiarizarse con medios audiovisuales –y cada vez más- que son más atractivos para el alumnado que las lecturas como única herramienta de reflexión y debate*”, dice a la vez que nos recuerda que pocas veces una película va a exponer todo lo que nos interesa, por eso recomienda el ciclo de cine o conjunto selecto de películas del cual *nace un diálogo entre ellas*, o para que *el mismo espectador descubra esos vasos comunicantes*. Así *Las manos sobre*

*la ciudad* (1963), *Gomorra* (1980), *El pisito* (1959), *La caja 507* (2002), *La estrategia del caracol* (1993) y la reciente *Cinco metros cuadrados* (2011) se describen, además de algunas series televisivas como *Crematorio* (2011), para adiestrar en un formato respetuoso de comentario y presentación de recursos cinematográficos. Su capítulo supone ya el resumen de un conjunto de problemas urbanos y urbano-ambientales que la planeación no ha logrado solucionar.

La **3ª Parte** de la obra *Vulnerabilidad, riesgos y conflictos socioambientales* recoge un grupo de capítulos que muestran la fragilidad ambiental así como algunas aportaciones para su prevención y tratamiento. La cuestión del agua en España y en Brasil, se aborda por Wanderléia Elizabeth Brinckmann y Michele Friedrich en “*Participación, sostenibilidad y gestión de aguas en España y Brasil*”, donde los autores señalan los grandes desequilibrios territoriales que tiene el agua disponible en cada país y la demanda creciente de consumo, tanto para regadío de agroindustria, hotelería turística y demanda de las grandes concentraciones poblacionales nos colocan en situación crítica pues las masas de agua potable *aún presentando superávit, corren el riesgo de sufrir una escasez de carácter coyuntural, debido a que sus niveles de consumo se hallan relativamente próximos al recurso potencial*. Señalan que tanto en España como en Brasil y, en general como problema en todo el ámbito mundial, crece la convicción de que los límites de calidad y cantidad de agua y en particular de agua potable. Concluyen que la tarea no se puede abordar desde las técnicas ni desde los gabinetes que los conflictos por el uso del agua y de los manantiales, así como la protección y la conservación de los recursos hídricos, *sólo podrán ser solucionados eficazmente a través de la gestión pública, pero basada en la participación de todos los usuarios y de las comunidades implicadas en el proceso*.

En el siguiente trabajo abre una ventana a otro enorme complejo de problemas originados por el modo de vida consumista y la ineficacia de la planeación en cuanto a confinamiento de residuos y a su reciclaje. En “*Reciclagem de resíduos sólidos urbanos: ações e práticas dos trabalhadores na perspectiva do empoderamento*” (*Reciclaje de residuos sólidos urbanos: acciones y prácticas de los trabajadores desde la perspectiva de empoderamiento*) de Ari Rocha da Silva y Juçara Spinelli, señalan que en un entorno globalizado, el estado hace dejación de sus funciones como agente central de la economía, so pretexto de una mejor expansión de la economía y el Estado se convierte en economía auxiliar. Las personas que recolectan materiales reciclables forman parte de un contingente de *parados* -no integrados en el mercado laboral formal y poco integrados en la sociedad de consumo-, provienen de los estratos más pobres de la población, son *desproletarizados*; aceptan terribles condiciones de trabajo en vertederos de residuos municipales y la marginalización en una población de personas que buscan su sustento a través de un trabajo durísimo y una condición degradada de sobreexplotación y, por su poco poder de negociación, no logran obtener buenos precios por sus materiales, siendo presa fácil de los intermediarios. Como ejemplo han estudiado cinco cooperativas recicladoras (formadas por captadoras/es), las relaciones de éstas con las instituciones de gobierno y con la sociedad civil organizada (ONG’s) en –Paso Fundo, Brasil- una sociedad con fuertes desigualdades y desequilibrios sociales, culturales y económicos.

La contaminación de los mares y océanos por sobreexplotación se está convirtiendo en un problema de salud y la ordenación de las aguas y de los medios costeros no está afrontando este creciente problema. Gonzalo Saavedra Gallo y Alfredo Macías Vázquez en su capítulo “*Transformaciones del espacio marino costero en el sur-austral de Chile. Actores, desarrollo e intervención territorial*” muestran localmente este problema

ambiental -y alimentario- en crecimiento: la sobre-explotación pesquera de la costa chilena. *Cultura de bordemar* llaman los autores a las sociedades litorales con tradicional pesca de cabotaje desde tiempos prehispanos pero, en la actualidad, no se respeta el capital del saber hacer de las sociedades litorales de base pesquero-artesanal sino que se hacen concesiones *técnicas* de licencias de pesca y cria de pescado en cautiverio: la Agencia Alemana de Cooperación Técnica, GTZ (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit)- propuso una distinción de áreas en todo el borde costero de Aysén, dejando prácticamente la mitad del archipiélago como *zona apta para actividades de acuicultura*, unas 500.000 hectáreas de medios marinos de interface, de frágil equilibrio. La complejidad de esta situación, contada en cuatro casos o ejemplos (Cochamó, Guaitecas, Chiloé y Aysén), se ha trabajado seleccionado las tres intersecciones: 1) las sociedades litorales y el Estado; 2) las sociedades litorales y el mercado; 3) las sociedades litorales en la base social, es decir la base social y sus propias intersecciones. Señalan la concurrencia de intereses, influencias y de actores diversos que terminan por definir límites porosos en esas intersecciones, acentuando las tensiones no resueltas en los modelos de desarrollo.

Elda Luyando López, María Alejandra Cortés Ortiz y María del Pilar Fuerte Celis realizan en su capítulo “*Distribución de los desastres asociados por lluvias en la ciudad de México: una ventana para pensar en la gestión del riesgo desde el ordenamiento territorial*”, un análisis de nuevos escenarios de riesgo a partir del aumento y redistribución de la población urbana en la capital más grande del mundo México (con más de 20 millones de hab.), buscando comprender la configuración del riesgo y distribución de los desastres en estos espacios urbanos y, a partir de esta comprensión, aterrizarlos en lineamientos rectores de programas y políticas públicas tendentes a una ordenación del territorio congruente y consecuente con los lineamientos y normativas del desarrollo urbano de la ciudad desde un enfoque de gestión del riesgo. Así, se presentan los resultados de la distribución espacial y temporal de los desastres detonados por la ocurrencia de lluvias durante los últimos cuarenta años (1970 a 2010) en la ciudad de México, para ello se hizo un análisis descriptivo de los registros de la base de datos de *DesInventar* que es un sistema georeferenciado de eventos de desastre en América Latina y el Caribe. Al poner en contexto el estudio nos ofrece una oportuna descripción histórica del crecimiento de la ciudad y los modelos de desarrollo urbano bajo los que se ha gestado. También se resume el marco normativo y jurídico en el que se sustenta la protección civil del país y la ciudad, poniendo en evidencia las discrepancias entre el sistema de prevención con el ordenamiento del territorio.

Finalmente, José Juan Zamorano Orozco y Manuel Mollá Ruiz-Gómez nos ofrecen en su trabajo “*El papel de la cartografía geomorfológica en la prevención de riesgos naturales*”, además de unas reflexiones sobre las numerosas voces que reclaman la incorporación de la perspectiva del riesgo y la vulnerabilidad, una metodología para la elaboración de un mapa de peligros que los autores consideran necesario para todo género de planeación territorial ya que la misma es la herramienta donde debe de señalarse la vulnerabilidad física y las medidas de prevención y mitigación del evento catastrófico. “*El mapa de peligros, siempre que el especialista considere que es imprescindible, debería incorporarse sistemática y obligatoriamente a los planes, tanto urbanos como generales de ordenamiento territorial*”.

## La utilidad y asuntos pendientes para el debate

Para quién hay leído el primer y/o segundo Tomo de *Conflictos del poder sobre el espacio. Ordenación territorial a diferentes escalas* ha debido quedarle claro que no es lo mismo planeación territorial que ordenación del territorio; es de suponer que habrá captado la complejidad de factores que se coaligan para producir territorio, para caracterizarlo y presentar un paisaje; seguramente habrá comprobado la relevancia de la tríada *historia, naturaleza y gestión* en la construcción del territorio, aunque si viene del campo de la geografía no será una idea tan nueva ya que la Geografía como disciplina se desgajó de la Historia en los años noventa y anteriormente ambas de la Filosofía.

En todo caso lo que se pretende aportar es que la gestión del territorio es sólo una de las fuerzas que actúan en él al transformarlo. Los condicionamientos heredados, la cultura establecida, establecen límites a las formas posibles de gestión y a las determinaciones que se pretendan. La gestión es temporal –por más que algunos gobiernos se crean eternos- y todo plan tiene como destino ser sustituido por otros, es justamente la participación social real la que puede dar sustentabilidad a los planes urbanos, rurales, ambientales, costeros, o cualesquiera.

La Naturaleza es una fuerza imperiosa y sorprendente pero podemos sorprendernos igualmente con lo que puede llegar a hacer una buena prevención basada en la autoorganización social y el empoderamiento de una población. En eso los cubanos son un caso paradigmático ya que la población está preparada y actúa eficazmente sobre sus inundaciones, riadas y huracanes y no conocemos catástrofes en los tiempos recientes en que se han producido catástrofes en las costas mexicanas afectadas de los mismos eventos climáticos. Se trata del mismo medio morfoclimático que la península de Yucatán, acosada por células ciclónicas de muy diversa magnitud, pero los planes cubanos de prevención y mitigación de los efectos, además de la autoorganización, parece hacer milagros y así la Naturaleza aprieta pero no ahoga... Siempre hay que tener en cuenta el medio, la estructura de los suelos, los rigores del clima y otros elementos pero lo más catastrófico es el uso que se hace de las pendientes, la mala calidad de las viviendas, de los conductos de agua y la malnutrición de las potenciales víctimas, según ha reiterado la OMS y el Banco Interamericano.

Como producto de una investigación colectiva que ha ido avanzando mediante un seminario de investigación entre diferentes disciplinas y universidades distantes, éste es un fruto de lenta gestación pero a su vez rico en perspectivas, seguramente cumplirá su objetivo práctico, didáctico, un manual universitario, una guía para profesionales de la intervención en el orden territorial ya establecido sobre el que han de imponerse los instrumentos de planeación con mayor o menor acierto -guía para la reflexión especialmente, pues instrumentos y “plantillas” ya los hay en la red y en muchas instituciones de gobierno, la metodología en lo social requiere reflexionar y replantear el método una y otra vez, con cada caso y con la comunidad sobre la que se pretende intervenir- En todo caso preferible por lo que significa de trabajo en equipo, de gestación de confianzas e intercambios y, finalmente habla del compromiso social que hay en la trastienda, el modo editorial que hemos elegido.



## **1ª Parte**

### **Historia, naturaleza y gestión**



# TERRITORIO, ECONOMÍA Y SIMBOLISMO EN EGIPTO FARAÓNICO

Mara Castillo Mallén

## A modo de apuntes previos

En primer lugar quisiera expresar mi agradecimiento por haber podido formar parte de este proyecto que me permite acercarme a una realidad sobre Egipto faraónico y también me gustaría explicar algunas cuestiones muy específicas de nuestra disciplina. Para el caso de la cronología, Egipto faraónico concluye antes de la era común y en consecuencia no es necesario utilizar las indicaciones, si bien el mundo académico suele hacerlo por convención. En esta obra he tratado de no abundar en notas cronológicas muy específicas porque por su propia naturaleza sería imposible y sí he confeccionado una tabla en la cual se fija la cronología generalmente aceptada para las dinastías egipcias, que termina con la llegada de los romanos. Mis trabajos son fruto de la metodología tributaria del materialismo histórico, si bien soy deudora de algunos modelos tomados directamente de la ciencia geográfica como pueden ser el paradigma *centro-periferia*. Así mismo es fundamental en mi acercamiento a la historia la teoría del conocimiento desarrollada por Mannheim, sin la cual considero imposible trabajar en historia.

Todas las tablas que aparecen en el presente trabajo son responsabilidad mía y tienen como objetivo que quienes las consulten puedan entender cómodamente su significado pero también en muchas ocasiones el pensamiento egipcio, que se expresaba idealmente a través de su escritura y su lengua como ocurre con todos los pueblos. Quizá animen al estudio del jeroglífico por su belleza y expresividad, sería un segundo propósito. Del mismo modo la mayoría de las fotografías son fruto de mi trabajo en Egipto, salvo aquellas que se indican. En cuanto a la documentación textual, ocurre lo mismo, es fruto de mi trabajo y también del de miles de colegas que han plasmado sus conocimientos en las obras a las cuales aludo cuando cito algún texto.

Quisiera apuntar que los plurales genéricos del tipo “los egipcios”, “los nubios”, “los trabajadores” “los ciudadanos” etc., los he utilizado en base a su uso en lengua castellana. No son, por tanto, excluyentes de ningún género y cuando afirmamos por ejemplo “los egipcios amaban la vida” lo hacemos para indicar que *la población, independientemente de su género, la amaba*.

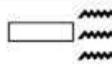
## I. EL TERRITORIO: EGIPTO Y EL NILO

Egipto no es un don del Nilo, Egipto es la consecuencia del aprovechamiento del Nilo por parte de sus habitantes. Comenzar así con una verdad de perogrullo, resulta necesario por cuanto desde la antigüedad la afirmación de Heródoto ha eclipsado el hecho de que el gran río contribuye con sus aguas en una buena cantidad de territorios, algunos con tierras mucho más fértiles que el suelo egipcio, y ninguno consiguió desarrollar una cultura, una organización y un modelo político siquiera similar al egipcio. Una visión como la del griego, extranjera y teñida de subjetividad, se propagó y permaneció hasta nuestros días. Las consecuencias han sido diversas, la primera es que los estudios sobre los primeros asentamientos, la domesticación de animales y la llegada de la agricultura sean relativamente recientes ya que el paradigma admitido por la comunidad científica era que en Egipto bastaba arrojar una semilla al suelo, esperar lo

suficiente y se obtenía una cosecha excepcional sin apenas mancharse de barro<sup>1</sup>. La realidad desmiente esta visión idílica del territorio. Egipto disfrutaba, es cierto, de ventajas: el suelo fértil, el aporte de limo que llegaba periódicamente, el agua abundante.... Pero lo anterior sin un modelo organizativo adecuado no habría servido. La sociedad egipcia lo sabía tan bien que incluso sus estaciones estaban diseñadas en función de los movimientos fluviales que les permitían no sólo elaborar un modelo agrícola adaptado sino, a partir de esa premisa, organizar el Estado.

Es cierto que el Nilo constituye un eje fundamental en la vida egipcia, lo es hasta el punto de que las estaciones del año, las tres estaciones del calendario egipcio, giran alrededor de las condiciones de su cauce formando un ciclo plenamente agrícola y dependiente del río:

**Tabla 1. Estaciones del año<sup>2</sup>**

JEROGLIFICO	TRANSCRIPCIÓN	TRASLITERACIÓN	SIGNIFICADO
	ꜥḥt	Ajet	Inundación (finales de verano y otoño)
	pꜣrt	Peret	Siembra (invierno y principio de primavera)
	šmw	Shemu	Recolección (finales de la primavera y principios del verano)

Fuente: elaboración propia

La crecida condicionaba la vida y por esta razón muy tempranamente se desarrollaron sistemas de seguimiento que iban anunciando la llegada de las aguas ya que la inundación podía significar tanto el bienestar de la temporada como la ruina. El difícil equilibrio entre las comunidades y la naturaleza podía decantarse por uno u otro lado: una gran crecida significaba la muerte de animales, la imposibilidad de plantar en condiciones, en ocasiones incluso la destrucción de aldeas o edificios públicos pero, por el contrario, una crecida escasa era con toda seguridad garantía de un año de pobreza y posiblemente hambre. No extraña por tanto que los nilómetros (figura 1), instrumentos para medir la crecida del río según éste iba llegando a territorio egipcio, fueran instalaciones cuidadas al máximo y que el Nilo (figura 2) se considerara una divinidad<sup>3</sup>, (el dios Hapy para la cultura egipcia). En términos generales una crecida por debajo de los 6 metros era escasa y por encima de los 8 metros ya causaba problemas y destrucción. La crecida servía de guía no sólo para calcular la superficie de terreno que iba a quedar inundada sino para fijar los impuestos, que variaban precisamente en función del terreno que iba a ser cubierto por las aguas y sometido al control del fisco en sus cosechas, un asunto, pues, de suma importancia para la administración estatal. En la actualidad se conservan en Egipto dos nilómetros, el de la isla de Elefantina y el de Kom Ombo.

<sup>1</sup> De hecho así lo afirma Diodoro Sículo en su libro I, 36, cuando habla de la época de la inundación: “... La gran masa de la gente, liberada de sus labores durante todo el tiempo de la inundación, se dedica al esparcimiento festejando y disfrutando sin impedimentos de todos los recursos del placer”

<sup>2</sup> El ideograma que se repite a final de palabra en cada estación es ꜣ (ra), significa tanto sol como día, y se usa como determinativo en palabras asociadas al paso del tiempo o dataciones, tales como: *día, periodo de tiempo, hora*, etc.

<sup>3</sup> En realidad más que una divinidad estrictamente se trataría de la personificación del río, representado como un hombre azul, verde, negro o color carne, con barbas y el pecho caído como de una nodriza, símbolo de fertilidad.

La inundación que cubría los campos de cultivo durante varias semanas, depositaba la capa de sedimentos y nutrientes necesaria para asegurar la fertilidad y además contribuía a eliminar el exceso de salinidad<sup>4</sup>, mejorando los cultivos. Como quiera que la capa era fina, aunque suficiente, y que era renovada cada año, el mantenimiento de las tierras de cultivo en óptimas condiciones estaba asegurado si el río fluía en los parámetros adecuados. No obstante cabe señalar que las aguas no alcanzaban la tierra del mismo modo ni en las mismas condiciones, por término general los sedimentos de la inundación se depositaban en el lecho del Nilo y en las zonas más próximas. Por el contrario en las zonas marginales del valle, las aguas formaban zonas estancadas de tipo pantanoso durante varios meses y sólo la evaporación natural era responsable de su desecación. En estas zonas sí se producía acumulación de sales.

**Figura 1. Nilómetro de Kom Ombo**



Fuente: Castillo, M.

Las aguas en el norte, el Delta, debido a la escasa pendiente del terreno, ya en su último tramo camino del mar y también como consecuencia de la dispersión del río en una multitud de canales, ramales, etc., contribuían a configurar un paisaje pantanoso donde sobresalían islotes de tierras elevadas que fueron aprovechados por los lugareños para crear pequeños núcleos de población. Más al norte aún era el territorio de las marismas. Los cursos de agua en esta zona eran inestables y muy cambiantes debido a los naturales fenómenos de colmatación.

La construcción de la presa de Asuán<sup>5</sup>, acabó con los aportes de limo y empobreció la tierra de cultivo creando al mismo tiempo un grave problema de sedimentos ya que el limo sigue llegando y se ve frenado, depositándose en el fondo. El agua ahora se bombea ya que no puede ascender y los campos se fertilizan con productos químicos. Es

---

<sup>4</sup> En la actualidad uno de los problemas que enfrentamos en los trabajos arqueológicos es que la humedad se filtra en las tumbas y monumentos, deposita cristales de sal en las paredes y destruye las pinturas.

<sup>5</sup> Formada en realidad por dos presas, Presa Baja y Presa Alta, la primera iniciada por los británicos a finales del siglo XIX y la segunda durante la llamada *era Nasser* a mediados del siglo XX.

asombroso comprobar que tanto la opinión pública como los agricultores alaban este sistema aduciendo que ahora disfrutan de tres cosechas al año y que el río ya no produce destrozos. Por lo que respecta a las cosechas, en Egipto antiguo se podía recoger la misma cantidad y la fertilización era natural. Hace aproximadamente una década había en marcha un plan para extraer limo de la presa con el fin de llevarlo a zonas desérticas y crear allí nuevas tierras del cultivo. En estos momentos, siglo XXI, parece que tal empeño se ha paralizado pero el problema de los sedimentos y la presión que ejercen sobre la estructura de la obra continúan.

El sistema egipcio de irrigación no sólo dependía de las crecidas regulares sino que también era deudor de la existencia de una serie de pequeñas cuencas naturales que jalonaban el curso del río, irrigadas por éste pero también por los canales secundarios naturales que aseguraban la distribución gradual del agua de la crecida sobre el terreno y su posterior evacuación de forma natural. Ello no significa que no se construyeran, si se consideraba conveniente, nuevos canales esta vez sí, totalmente artificiales.

El control sobre la crecida se limitaba a dirigir las aguas hacia la cuenca de recepción y estaba organizado a través de las comunidades campesinas. Cada fracción del valle dependía de las otras para recibir y evacuar las aguas en las condiciones adecuadas para su aprovechamiento y por tanto la solidaridad entre comunidades de una misma cuenca era condición *sine qua non* para el éxito de las campañas agrícolas. Así mismo eran esas comunidades las responsables de mantener los canales en condiciones óptimas, regular las aperturas y cierres, etc. La labor humana, pues, domesticaba el particular régimen del Nilo construyendo canales y acequias, reforzando y limpiando cuando ello era necesario y acondicionando nuevas vías principales y secundarias para asegurar una correcta y justa distribución tanto de la crecida como de la evacuación, aprovechando al máximo los recursos hídricos de que disponían. Estas tareas no eran acometidas por el Estado al tratarse de obras de menor magnitud. Contrariamente a la suposición general, en el Egipto faraónico no se emprendieron grandes obras hidráulicas masivas. No fue hasta la época grecorromana cuando el Estado comenzó a intervenir activamente y ya en época moderna, el siglo XIX es la máxima representación de esta actuación estatal.

La mejor evidencia de esta realidad es la carencia de documentación textual, en una sociedad tan dada a dejar cualquier nimiedad por escrito, pero también la falta de títulos estatales relacionados con el control de las aguas. Por otra parte resulta sencillo entender que el modelo estatal se superpuso a una realidad comunitaria preexistente y no intervino sencillamente porque el procedimiento era efectivo y cumplía con su cometido.

El Nilo no era únicamente el fertilizador de la tierra egipcia, también constituía su red de carreteras, su autopista. La población egipcia se movía en la antigüedad por el río, las carreteras en tierra apenas si estaban desarrolladas y únicamente se utilizaban cuando resultaba imposible acceder navegando bien por río o por cualquiera de los canales habilitados a tal fin. Las divinidades salían a procesionar en barcas, las romerías se realizaban en barcas, el traslado simbólico de los muertos para ser enterrados en Abydos<sup>6</sup> también tenía al río como protagonista...

Naturalmente el transporte por el río incluía una vertiente económica muy importante. Egipto era un país extraño para los parámetros del mundo antiguo, a los egiptólogos

---

<sup>6</sup> Simbólico, no real. Los muertos eran llevados en procesión con sus cortejos de familiares, plañideros y plañideras, próximos, amigos, sirvientes, ofrendas funerarias, etc., y las barcas regresaban vacías, pero ello ocurría únicamente en el imaginario y se reflejaba en las pinturas de las tumbas, aunque el egipcio bien sabía que el difunto no se había movido de su tumba en, por ejemplo, Tebas.

tradicionales les ha fascinado el simbolismo –que lo hay- pero esa fascinación ha ocultado la realidad de un estado perfectamente organizado, muy funcional y administrativo, con rasgos de modernidad asombrosos y con una organización que puede ser considerada utilizando términos modernos como un sistema de gobierno capitalista con tintes socialdemócratas<sup>7</sup>. Dentro de ese sistema capitalista el transporte era un negocio rentable al que se dedicaban por igual las administraciones públicas y los particulares. No todos los egipcios podía disponer de medios de transporte propios<sup>8</sup> pero es indudable que prácticamente todos tenían necesidad de cruzar el río de parte a parte y para ello existían barcas que realizaban esa tarea, previo pago, y que debían obtener una concesión oficial para operar, presentar cuentas y pagar los impuestos correspondientes. Además estaban las barcas de largo recorrido, que se dirigían al Delta o a las fronteras con la Nubia y que utilizaban los comerciantes privados.

**Figura 1. El faraón Ramsés III adorando en el Más Allá al dios Hapy. Delante de la divinidad podemos leer: “Palabras dichas por Hapy...”. Medinet Habu**



Fuente: Castillo, M.

El estado se cuidaba de los amarraderos públicos, pero eran gestionados por privados también mediante el sistema de concesión. Conocemos en parte el funcionamiento de estos amarraderos porque durante el reinado de Horemheb, último faraón de la dinastía

<sup>7</sup> Lo que explica la percepción del egipcio de vivir en el mejor mundo posible, su confianza en que los instrumentos de la justicia iban a proporcionar la respuesta adecuada a cualquier problema y en que los responsables cumplirían con su obligación. Si esto fallaba, el egipcio mostraba claramente su descontento como sucedió durante el Primer Periodo Intermedio y también en el Reino Nuevo, donde tenemos documentada la primera huelga de la historia, en el reinado de Ramses III como consecuencia del retraso en el pago de los salarios.

<sup>8</sup> Puesto de manifiesto en el texto conocido como *Las lamentaciones de Ipwer*, donde un miembro de la aristocracia reflexiona sobre los problemas sociales que tuvieron lugar en el Primer Periodo Intermedio y cómo estos parecen haberse solucionado con un mayor acceso de la población a parcelas antes sólo restringidas a las clases más altas, lamentando: “*Quien no podía construirse un barco, es ahora poseedor de una flota*”.

XVIII, éste dictó un decreto, conocido como Decreto de Horemheb<sup>9</sup>, en el cual se alude a la reorganización de los amarraderos, entregándolos a la gestión de empresarios de lo que hoy consideraríamos clases medias –los nemeju- y obligando a las tropas a dejar su control. Este acto ha sido considerado como una gran obra del faraón pero mi opinión es completamente diferente. Considero que Horemheb pertenecía a esa clase social ascendente, los nemeju, el decreto está plagado de disposición que los beneficia económicamente como esa entrega de un negocio seguro y más que rentable, restando al Estado la posibilidad de obtener ingresos, el déficit en la recaudación fue uno de los graves problemas que enfrentó Egipto desde la dinastía XVIII, curiosamente su época de mayor esplendor.

En este segundo aprovechamiento del río, el Estado intervenía, ahora sí, creando nuevos canales que se dedicasen al transporte<sup>10</sup>, especialmente al delicadísimo de bloques de piedra, una tarea esencial para la construcción de las obras públicas, aunque también es cierto que los distintos gobiernos realizaron tareas de acondicionamiento de los márgenes del río y espacios pantanosos para crear nuevas tierras de cultivo o pastizales, de lo que iremos hablando a lo largo de este capítulo.

En franco contraste con la utilización del río, el mar era apenas considerado por Egipto, y ello pese a su provechoso comercio con Oriente y posteriormente con Creta, donde incluso llegaron a construir factorías. La navegación se realizaba mediante la técnica del cabotaje, partiendo desde las fronteras en el Delta. Aquí si podemos apreciar con claridad un factor ideológico, ya que es indudable la importancia de este medio de comunicación para la economía del país, que se aprovisionaba de elementos de prestigio como la famosa madera de Biblos, de la que se realizaban las barcas sagradas situadas en las capillas de los distintos dioses y muy especialmente de Amón, y pese a lo anterior Egipto ni siquiera elaboró una palabra propia para el mar, adoptando el nombre que sus vecinos usaban: *yam*. En el espacio simbólico egipcio el mar no tenía cabida.

#### *Áreas fértiles y zonas áridas:*

Podemos dividir Egipto, de sur a norte, en dos grandes áreas, la zona del Valle del Nilo (Alto Egipto) y las zonas de desembocadura, el Delta del Nilo (Bajo Egipto) y en ambas encontramos tanto zonas fértiles como otras áridas. La depresión del Fayum forma parte del Alto Egipto y merece unas líneas ya que constituyó uno de los hitos en la historia egipcia al ser creado desde allí un sistema de irrigación, erigiendo un dique y construyendo multitud de canales que lo conectaron con las corrientes de agua conocidas en la actualidad como el Bahr Yussef (el canal, el brazo de agua de José) para conseguir nuevas tierras de cultivo durante la dinastía XII. La zona se desecó con este fin ya que anteriormente estaba ocupada por un lago de agua dulce y formaba parte de un gran oasis, no obstante con la obra realizada comenzó a recibir los aportes de agua y limo a través del Canal de José.

La zona del Delta por razones históricas y también como consecuencia de los sucesivos aluviones, es mucho menos conocida y tanto su agricultura como su dinámica

---

<sup>9</sup> Texto disponible en la obra de Jean Marie Kruchten *Le Décret d'Horemheb. Traduction commentaire épigraphique philologique et institutionnel*. Bruselas 1981.

<sup>10</sup> Disponemos de testimonios escritos por diversos notables que se jactan en sus autobiografías de las tareas que han llevado a cabo para sus comunidades, construyendo con sus medios un canal que favorezca a sus lugareños, protegiendo terrenos de las aguas, etc., etc. En la obra del investigador Juan Carlos Moreno García, y muy especialmente en su manual *Egipto en el Imperio antiguo*, se recoge una buena cantidad de estos testimonios.

económica y cultural diferían del Valle. No resulta difícil entender la complicación de vivir en una zona perpetuamente pantanosa, con pocas posibilidades de movimiento y en condiciones francamente insalubres. Pese a ello, tenemos noticias de asentamientos al menos desde el Neolítico y en la actualidad es uno de los objetos de estudio que más interés despierta en la comunidad científica.

La zona era tan ajena a la visión que los egipcios tenían de sí mismos y de su tierra que en realidad no era considerada parte de Egipto como el resto, era una especie de apéndice que tenía Egipto pero que no era del todo “Egipto”, hasta el punto de que en el texto más importante del rey Kamose (dinastía XVII), cuando se reúnen los aristócratas con el monarca y éste les propone lanzar un ataque contra Avaris, en aquel momento capital de los hiksos y situada en el Delta, los nobles le piden que deje las cosas como están y aducen que: *“Ellos tienen SU Egipto, nosotros tenemos el nuestro”*.... Aún reconociendo que ese Egipto que no necesita al Delta lleva a su ganado a pastar allí, previo pago, lógicamente. Esta información podéis encontrarla en la llamada Estela de Kamose<sup>11</sup>.

Las áreas fértiles a su vez se encontraban divididas en al menos dos grandes bloques, aquellos situados en los márgenes del Nilo y que precisaban de menor irrigación y los que, siendo fértiles, debían recibir mayor atención. Posteriormente, cuando el reparto de tierras fue terminando con las dos primeras opciones surgió un nuevo tipo de lote que precisaba de irrigación artificial, de la construcción y mantenimiento de canales de regadío con un alto coste ya que se encontraban en lugares liminales. Estas últimas tierras debían ser puestas en cultivo por el Estado, que asumía los gastos y las entregaba posteriormente, ya nos hemos referido a esta circunstancia cuando se trataba de las márgenes del río y lo mismo ocurría con las zonas más alejadas. Conviene tener presente que no existe una cronología para la finalización del reparto de tierras, sabemos que durante el periodo conocido como Reino Antiguo el sistema ya estaba organizado aunque el territorio todavía disponía de zonas que podían ser tomadas por el Estado para la construcción de templos o instituciones. Desconocemos si tal circunstancia produjo una reacción en las comunidades vecinas porque la documentación no refleja tensión alguna. El reparto de tierras fue constante durante todo el Egipto faraónico e incluso durante la dominación griega y posteriormente la romana porque era un elemento dinámico. Tampoco existen suficientes trabajos sobre arqueología del paisaje, ideología del paisaje u ocupación efectiva y/o simbólica de la tierra –como si ha ocurrido de forma notable en los estudios de Grecia antigua- y en consecuencia no somos capaces de percibir las tensiones, si las hubo.

---

<sup>11</sup> También era frecuente que el habla de los habitantes fuera objeto de burla por parte de los egipcios del Alto Egipto, como aparece en la llamada “carta satírica” donde un funcionario responde a un colega que ha sido enviado a trabajar allí y lo hace burlándose de los giros idiomáticos que ha adquirido, aduciendo que “no es egipcio” lo que escribe.

Figura 3. Egipto desde el Mediterráneo a la Fortaleza fronteriza de Buhen



Fuente: Kemp

Además de las anteriores, la población egipcia vivía inmersa en una gran segmentación territorial tanto geográfica como ideológica, aquella que partía toda tierra en dos, el *Kemet* y el *Desert*<sup>12</sup>:

.- **KEMET**:

La Tierra Negra, Egipto, la fertilidad, lo bueno. Y su antítesis:

.- **DESERT**<sup>13</sup>:

La Tierra Roja el resto de mundo, lo extranjero por antonomasia, lo árido, lo malo.

Podemos asimismo considerar que para la población egipcia, la tierra -KEMET- era por definición una tierra aculturada, con intervención humana. Esta condición estaba tan arraigada que los determinativos usados en las palabras reafirmaban esa categoría. El



símbolo de la ciudad aludía a una tierra irrigada por canales, el de la parcelación.... Todo remitía a un espacio domeñado, conocido.

Por la misma razón, aquellos territorios hostiles, no conocidos, recibían un determinativo cuya función es la de indicar claramente su localización más allá de las montañas o más allá del horizonte, una forma de señalar gráficamente que se encontraban fuera del espacio ideal de Egipto, algo que incluso sin el conocimiento de la lengua era fácilmente detectable por la población. Esos mismos determinativos también podían ser usados en ciudades o territorios egipcios pero en ese caso lo que indicaban es que la zona se encontraba más allá de las montañas.

La escritura de la lengua egipcia, el jeroglífico, tiene la capacidad de mostrar ideas aunque el receptor no fuera capaz de leer; la obsesión por la extrema claridad en las definiciones y por ser entendidos condujo a este tipo de escritura que permite un cierto discernimiento. Los determinativos, complementos no fonéticos de las palabras, tienen también este origen en mi opinión. Por ejemplo: Supongamos que nosotros cada vez que escribiéramos cualquier palabra, por ejemplo CASA, también la dibujáramos al



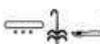
lado de las palabras como aparece en la imagen: el dibujo es el determinativo en egipcio jeroglífico, *determina, complementa* a la palabra para que no haya duda alguna de su significado.

Otra identificación puramente ideológica era la de hacer acompañar el símbolo de “vencido” –una lanza truncada- como determinativo junto a los nombres de ciudades o estados, territorios e incluso personas. Durante el Reino Nuevo esta práctica se hizo habitual para establecer las listas geográficas de ciudades extranjeras, modificándose la lanza por la menos sutil indicación del torso de un prisionero vencido con los brazos atados a la espalda y un cartucho asido a esas manos, con el nombre de la ciudad. Así mismo, las zonas de Egipto que eran consideradas hostiles al poder o extrañas –como el caso de los oasis- con frecuencia eran adscritas al mismo sistema y se les colocaba un determinativo como indicación de su alejamiento del modelo ideal egipcio.

<sup>12</sup> Jeroglífico de ambas aparecerán en las tablas 2 y 4.

<sup>13</sup> No es difícil deducir que de esta palabra egipcia proviene la nuestra *DESIERTO*.

**Tabla 2. Egipto en jeroglíficos**

JEROGLÍFICO	TRANSCRIPCIÓN	TRASLITERACIÓN	SIGNIFICADO
	<i>kmt</i>	Kemet	La Tierra Negra (Egipto)
	<i>t3wy</i>	Tawy	Las Dos Tierras (Egipto)
	<i>t3-mhw</i>	Ta Meju	El Bajo Egipto (el Delta)
	<i>t3-šm'w</i>	Ta Shemau	El Alto Egipto (el Valle)

Fuente: elaboración propia

Existen muchas otras formas de nombrar a Egipto: *La Tierra Querida*, *La Tierra del Junco y la Abeja*, *Las Dos Orillas*, etc. Aquí sólo representamos las dos más frecuentes. De todos modos **LA TIERRA DEL JUNCO Y LA ABEJA**, forma parte de las titulaturas de los faraones desde las dinastías unificadoras ya que el rey porta el título de: “El que pertenece a la abeja y el junco” y “Señor de las dos tierras”, las reinas comparten este último título.

Los oasis eran al mismo tiempo tierra egipcia y tierra no egipcia. Sus habitantes eran considerados ajenos al sistema organizativo egipcio aunque formaran parte del mismo, si bien de un modo muy periférico y ello pese a cumplir funciones importantes, que en el Reino Nuevo se incrementaron. Un oasis era una unidad de producción agrícola de primer orden que se autoabastecía y que además acrecentaba el comercio interno ya que sus habitantes solían desplazarse a las grandes ciudades para vender sus productos. Sabemos de estas prácticas porque uno de los cuentos más populares que ha llegado a nuestros días tiene como protagonista a un habitante de los oasis tal como veremos a continuación:

“El Oasita Elocuente” o “El Campesino Elocuente”, se conoce por los dos títulos aunque lo correcto es “oasita” ya que traduce la palabra exacta del egipcio jeroglífico –sejety, es decir habitante de un oasis-, en ningún momento se alude a que fuera un campesino y bien pudiera ser un comerciante. La obra, fechada en el Reino Medio, narra las vicisitudes de un habitante del oasis cuando se dirige a una ciudad del Valle del Nilo a vender sus productos y tiene un encuentro con un hacendado de la zona, propietario de campos de cebada, que urde una estratagema para quedarse con sus asnos y mercaderías, acusándolo de robar ya que un asno ha dado un bocado a su cebada mientras ellos discutían. El hombre denuncia el atropello ante el señor local que, a la vista de las dotes discursivas que lo adornan, envía mensaje al rey de que tiene a un oasita “que habla bien”. El soberano, falto de distracción, le pide que lo retenga y que se tomen por escrito sus largos discursos en favor de la restitución de sus bienes y el castigo a los culpables. Mientras tanto -como denuncia continuamente el pobre hombre- sus productos se pudren y su familia no sabe nada de él.

El análisis más común del cuento que todavía mantienen algunos sectores de la egiptología es que la narración forma parte del modelo común al Reino Medio en el que

se glosaba la figura del rey como “buen pastor” frente a las arbitrariedades de los nobles territoriales. No obstante una simple lectura del cuento anula esta percepción.

La obra es también un alegato a la justicia tal y como se entendía en Egipto: para toda la ciudadanía independientemente de su posición social y/o económica y para siempre. En un momento de la narración el oasis afirma: “La justicia es para toda la eternidad”, también lanza un manifiesto contra la pobreza al afirmar: “Robar es natural para el que nada tiene.... No debemos irritarnos con quien roba, él no hace más que buscar para sí mismo medios de subsistencia”.

Constatación del papel que la ideología reservaba a los oasis es observar los dos modos en que se escribe la propia palabra: en el primero el determinativo es la figura de las montañas, aquello que significa la tierra extranjera, o las dunas más allá de la tierra de regadíos, el desierto y también la necrópolis, todo ello relacionado con la antítesis de la vida, de Egipto. En el segundo ejemplo aún se va más lejos y se le ha añadido en primer lugar el otro gran determinativo de alejamiento, el de extranjero vencido o simplemente vencido. El mensaje es claro, los oasis no sólo son tierras que están lejos, que son ajenas, sino que además son tierras que han sido conquistadas, real o idealmente y por tanto sometidas.

**Tabla 3. Jeroglíficos para Oasis**

JEROGLÍFICO	TRANSCRIPCIÓN	TRASLITERACIÓN	SIGNIFICADO
	<i>wḥ3t</i>	Wahet	Oasis

Fuente: elaboración propia

**Tabla 4. Jeroglíficos de las formas para desierto y extranjero, así como los puntos cardinales**

JEROGLÍFICO	TRANSCRIPCIÓN	TRASLITERACIÓN	SIGNIFICADO
	<i>dšrt</i>	deshert	La Tierra Roja (el desierto)
	<i>ḥ3st</i>	Jaset	Pais montañoso El desierto Tierra extranjera
	<i>l3bt</i>	labet	Oriente, El Este
	<i>inmt</i>	Imenet	Occidente, El Oeste
	<i>mḥtt</i>	Mehetet	El Norte
	<i>rsy</i>	Resy	El Sur

Fuente: elaboración propia

Asimismo, una serie de oasis situados en la frontera este del territorio, de norte a sur, constituía una ruta caravanera alternativa al Nilo, que unía los territorios del Delta con la Nubia, eludiendo el control del Alto Egipto, convirtiéndose a su vez en una magnífica vía de comunicación en tiempos de guerra, como se comprobó a finales del Segundo Periodo Intermedio, cuando el rey Kamose no consiguió ventaja sobre sus enemigos hasta que no fue capaz de comprender que los correos entre el rey nubio y el hikso pasaban sin problema alguno y sin ser interceptados siguiendo esa ruta de oasis. Una vez se hubo tomado el control sobre los enclaves, e incluso se hubo capturado a un correo, el ejército tebano estuvo en mejores condiciones para lanzar su razzia contra la capital hiksa.

La dicotomía *tierra negra-tierra roja* iba mucho más allá de la división puramente geográfica. Para el pensamiento egipcio el mundo estaba dividido en dos grandes grupos: Egipto y el resto, el ORDEN y el CAOS y estos dos elementos eran dinámicos de tal modo que el orden debía estar combatiendo, controlando, continuamente al caos ya que de lo contrario podía darse que el equilibrio se rompiera y en consecuencia el caos ganara la partida.

La tarea de controlar el desorden recaía sobre las divinidades pero también sobre las instituciones terrenales que los dioses habían creado a tal fin, el rey era responsable ante los dioses de que el equilibrio, representado por MAAT, tanto una divinidad como un principio abstracto de justicia, equidad y equilibrio, se respetara y la pérdida de esa característica era motivo para que el monarca fuera desposeído de su trono. De hecho una de las formas de acabar con un reinado que disgustara, era acusar al rey de “*haber perdido Maat*”. Maat era el principio fundamental de justicia que todo funcionario público debía cumplir a rajatabla y los visires, también ministros de justicia en el ordenamiento egipcio, eran los responsables de que los tribunales actuaran bajo ese ideario al punto de que se les recordaba en cada toma de posesión y sus escribas recibían el nombre de “*escriba de Maat*” para subrayar la responsabilidad que asumían en el desempeño de su oficio.

Asimismo el dios Seth se ocupaba de controlar el caos, de mantenerlo en la frontera para evitar que Egipto fuera engullido por la falta de orden. En consecuencia Seth era considerado un dios del desierto con funciones claramente apotropaicas y como cualquier deidad con estas características, capaz de una violencia extrema. Pero Seth era también una mitad de Egipto, mientras que Horus, otra divinidad primigenia, representaba la otra mitad. Nuevamente un par, nuevamente dualidad que se trasluce en una manifestación iconográfica de esa unión. Ambos dioses representan la conciliación de fuerzas contrarias, fuerzas que son la fuente del orden, de la estabilidad del país y en definitiva del poder político y del Estado. Si surgía un problema, la reconciliación se simbolizaba con el acto de enlazar las plantas heráldicas de ambos territorios –Alto y Bajo Egipto- alrededor del signo jeroglífico para “unificación”, siendo ambos dioses los que sujetaban los extremos de las cuerdas. Unido al símbolo, la ceremonia llamada *Shema Tawy* (unificación de las dos tierras) servía de catarsis y punto final al conflicto.

La obsesión por la lucha entre el orden y el caos, Egipto y el resto del mundo, el modo de vida egipcio y el otro, alcanzaba todos los órdenes. Ya hemos hecho referencia a que la ciudad, el territorio habitado establemente ocupado por la ciudadanía constituía EGIPTO y por esta razón el modo de vida sedentario era el orden por contraposición al caos, el nomadismo, lo que estaba dentro de la ciudad –o de los muros que protegían los grandes edificios como templos, eso era ORDEN, lo que estaba fuera era CAOS, el simbolismo egipcio lo representó al inicio de sus construcciones dotando a los templos

de un modelo único y muy complejo de murallas que imitaban las ondulaciones del agua y funcionaban como ejemplo arquitectónico perfecto, manifestación de que extramuros habitaba el caos y dentro el orden. Debemos ser conscientes de que una realización de este tipo entraña un coste más elevado, una técnica depurada y cálculos muy ajustados. El simbolismo tampoco debe apartarnos de otras cuestiones más prácticas, en la actualidad se sabe que los muros ondulados presentan una mejor resistencia a las acometidas del agua y a las filtraciones derivadas de las mismas por lo que la sociedad egipcia halló la forma de aunar su percepción del mundo y la protección de sus ciudades.

**Figura 4. Representación del *Shema Tawy* en el trono del rey Sesostris I**



Fuente: Museo de El Cairo

La población egipcia consideraba la mayor de las desgracias vivir fuera de su orden, como “*aquellos a los que el viento agita las tiendas*” (los nómadas) y morir fuera del territorio ordenado, ecuménico, seguro, de Egipto<sup>14</sup>. Su mundo también estaba circundado por las murallas naturales que protegían a sus habitantes, las arenas del desierto, las cataratas y el mar. Egipto estaba a salvo dentro del nicho que los dioses habían diseñado exclusivamente para ellos.

En estos márgenes debía desarrollarse la vida, allí también debían enterrar a sus muertos<sup>15</sup>, fuera del lugar de cultivo, fuera de las tierras fértiles. La zona destinada al

---

<sup>14</sup> En el cuento de Sinuhé, uno de los más populares en la historia de la literatura egipcia, el gran temor del protagonista es morir lejos de Egipto y eso le impulsa a pedir al rey permiso para regresar tras haber vivido precisamente con los nómadas.

<sup>15</sup> Cuando en el mundo antiguo nos referimos a necrópolis o enterramientos siempre estamos aludiendo a la élite. No hay cementerios al estilo de la actualidad. Todas las culturas del mundo antiguo, desde los

Más Allá era el Occidente<sup>16</sup>; las necrópolis se construían en el occidente, la diosa del occidente –en ocasiones representada por una montaña- recibía al muerto en la necrópolis. Ello no significa que al oriente no se construyeran necrópolis pero simbólicamente el muerto alcanzaba el occidente<sup>17</sup>.

Lo que compartían todos los asentamientos era su posición en tierras liminares y habitualmente en alto, dominando el espacio fértil que se extendía a sus pies y ello es especialmente notable en las tumbas de nobles. De este modo se cumplía una doble o triple función:

Se exhibía de forma notable quién y cómo controlaba los territorios aún después de muerto. No olvidemos que las tumbas son un elemento de la ideología que sirve como símbolo de poder y en consecuencia no se organiza una necrópolis para los muertos, su función va más allá, se crea la necrópolis para los vivos, es la forma de mantener el prestigio y el poder entre las familias nobles, es el discurso social por excelencia.

Se preservaba la zona fértil, manteniendo las grandes construcciones lo más alejadas posible de ella y destinando toda la tierra con capacidad productiva a tal desempeño.

En una tierra sujeta a la variabilidad de las aguas, inundaciones periódicas, etc. mantener las necrópolis en territorios alejados de las zonas cultivables y habitadas era también una medida profiláctica, se evitaban enfermedades a la vez que se aseguraba la inviolabilidad de los enterramientos, lo que hubiera resultado prácticamente imposible en zonas cercanas a la inundación.

## **I. 1. Reparto de territorio y parcelación de terrenos**

Hemos visto cómo Egipto organizaba su territorio interior mediante dos ejes fundamentales formados por el río que lo atraviesa y da sentido y la división entre norte y sur, Alto y Bajo Egipto. El país, además disponía de fronteras administrativas tanto en el este, en la divisoria con los desiertos del Sinaí y Néguev, como en el sur, con las tierras nubias. Ello no significa que en el oeste no las hubiera y desde luego así lo suponemos pero lo cierto es que la información documental de dicha zona –que se corresponde con la actual Libia- no es tan exhaustiva como en las otras fronteras aunque sabemos de los frecuentes intentos de tribus libias por introducirse en el territorio, especialmente en la zona norte, en el Delta e incluso se han documentado enfrentamientos que obligaron a desplegar contingentes militares. Más al sur de esa línea en el oeste, es donde comenzaban los oasis de los cuales hablamos anteriormente formando un tipo de frontera natural que, jalonada de estos núcleos urbanos adscritos a Egipto, constituían también un freno a los intentos de invasión que se produjeron durante toda la historia de Egipto. Más adelante volveremos a este asunto cuando nos refiramos a la creación de ciudades defensivas.

Los límites de Egipto con los desiertos del este siempre han sido difusos y han constituido una preocupación y una ocupación política desde los inicios del Estado. Una preocupación porque era una zona por la que se infiltraban grandes grupos de semitas

---

egipcios a los romanos, enterraban a sus élites en zonas reservadas a tal fin y del resto de la población nada sabemos salvo ocasionales descubrimientos. Enterrarse no estaba al alcance de todos, ceremonias, estelas, ofrendas y tumbas sólo podían ser costeadas por un pequeño porcentaje de población.

<sup>16</sup> Tanto oriente como occidente se entienden a partir del eje vertebrador del Nilo.

<sup>17</sup> Por ejemplo, dos de las necrópolis más conocidas del Egipto Faraónico se encuentra en el Oriente, la de Beni Hasan y la de el Amarna, ambas de inmenso valor histórico.

que se asentaban fundamentalmente en el Delta pero que también podían optar por continuar hacia el sur y repartirse por todo el país. No obstante, ello no significa que la llegada de semitas fuera mal vista, de hecho dependía del momento ya que las fronteras con el desierto eran también los lugares en los que las grandes caravanas que llegaban de tierras lejanas podían ofrecer sus mercaderías a la población egipcia y se producía tanto intercambio comercial como recepción de nuevas tecnologías. Sin embargo el discurso era uniforme: los semitas que llegaban se presentaban como enemigos de Egipto, extranjeros que no conocen la civilización.... el CAOS, creando nuevamente una dualidad entre ese discurso y la realidad de la convivencia, muy especialmente en el Delta, donde la afluencia de extranjeros de todo tipo y condición, incluidos los minoicos primero, micénicos después, griegos, etc., era lo habitual. No olvidemos que para penetrar en Egipto por cualquier parte, había que atravesar una frontera en el sentido moderno del término, y por tanto el grupo o individuo que penetrara o lo hacía ilegalmente con unas consecuencias terribles o lo hacía legalmente, con una autorización por lo que no es difícil deducir que los o cualquier extranjero, que se asentara en Egipto lo haría con la plena aquiescencia de las autoridades. De hecho existía el título de *Jefe de las Fronteras*, de enorme importancia, cuya labor consistía precisamente en ejercer un control sobre aquellos que deseaban acceder a Egipto, temporal o definitivamente. Para llevar a cabo su cometido con éxito se servía de un gran aparato administrativo y funcional y también de tropas que patrullaban las demarcaciones fronterizas.

Durante los inicios del Reino Medio, Amenemhat I dejó constancia de la construcción de un gran muro en la zona del Wadi Tumilat, en el Delta, llamado “Los Muros de Príncipe” cuya función era proteger a Egipto de los intentos de penetración de extranjeros, al parecer relacionados con los grandes movimientos de pueblos que tenían lugar desde hacía ya más de un siglo como consecuencia de la caída de Ur III y de los avances de grupos nómadas hacia el Sinaí. No obstante y hasta ese momento, la arqueología no ha sido capaz de localizar los restos de dichas construcciones que debían de ser, por fuerza, monumentales y lo que sí está probado es que durante el reinado de este faraón su hijo, en funciones de príncipe heredero y por tanto al cargo del ejército, tuvo que desplazarse en varias ocasiones al flanco oeste para frenar las acometidas de las tribus libias. Ello ha dado pie a interpretar que el gran muro del Príncipe pudo ser propaganda más que una obra verdadera de tal magnitud.

En resumen, Egipto se había *ocupado* de su flanco este con especial atención y ello resulta de sencilla explicación simplemente teniendo delante un mapa. Egipto no podía sino considerar con esmero una zona por la que se movía habitualmente en sus desplazamientos hacia Canaán y aún más al norte, hacia las ciudades-estado fenicias. Además de lo anterior, el sistema de navegación marina egipcio –cabotaje- le obligaba a mantener buenas relaciones con las ciudades situadas en la costa.

Durante el Reino Nuevo se creó una vía de comunicación/control desde Egipto formada por al menos 11 fortalezas, cada una de ellas aprovisionada y con almacenes de víveres a una jornada de distancia entre ellas, a la que llamaron *El Camino de Horus* y que también servían como puestos de control fronterizo. Al mismo tiempo y más al sur en el pleno desierto del Sinaí, Egipto obtenía materias primas y bienes de prestigio, como la turquesa y construyó desde los inicios del Estado diversas factorías de extracción a las que fue añadiendo templos dedicados a divinidades puramente egipcias. Obviamente el trabajo se realizaba desplazando personal desde Egipto pero también llegando a acuerdos temporales con los grupos nómadas asentados por el territorio. Sin formar parte de Egipto y sin jamás hacer mención alguna de ello por escrito, existía una

consideración de que aquellos territorios pertenecían a Egipto por derecho, razón por la cual siempre hubo problemas políticos y militares en la zona.

En franca contradicción con la frontera este, los grupos nubios, que también eran visitantes habituales de Egipto, vivían en un régimen distinto. Expresando una vez más la dualidad ideológica que venimos advirtiendo, los habitantes de Egipto mantuvieron relaciones culturales, económicas, políticas y de ayuda mutua con la Nubia desde las primeras dinastías. Los arqueros del ejército egipcio eran nubios, así como una buena parte del resto de los militares, y las expediciones comerciales hacia Nubia fueron práctica común. Las oligarquías se relacionaban fluidamente y especialmente durante el Primer Periodo Intermedio e inicios del Reino Medio algunas familias nubias o de origen nubio llegaron a la cúspide del poder en Egipto, colocando a sus descendientes incluso entre la realeza<sup>18</sup>. Precisamente de las zonas fronterizas con Nubia y de las fortalezas militares situadas allí, especialmente de Buhen, es de donde hemos obtenido una información más jugosa sobre el funcionamiento de lo que podríamos llamar en términos modernos “política de emigración”. Entre la numerosa documentación que nos ha proporcionado el asentamiento se encuentran las instrucciones de actuación con relación a los extranjeros que pretenden entrar en territorio egipcio y resulta fascinante observar cómo, según el momento económico del país, se autoriza la entrada a trabajadores o se les restringe. Un documento esclarecedor es aquel en que se indica a los funcionarios de aduanas destinados a las fortalezas que dejen entrar a los comerciantes pero nieguen el paso a los que buscan establecerse haciéndolo en los siguientes términos: *“Impedir que cualquier nubio pueda atravesarla cuando se dirige hacia el Norte, ya sea a pie o en barco, así como al ganado de los nubios, excepto a un nubio que venga a comerciar a Iqen o como enviado”*.<sup>19</sup>

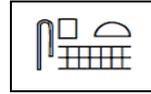
Las fronteras eran inviolables en ambos sentidos, y por esta razón estaba tan penado entrar como salir ilegalmente, y en este segundo caso no importaba si eras extranjero o egipcio. Tenemos constancia literaria en el Cuento de Sinhué, que narra su terror cuando huye del país, cómo permanece agazapado esperando la oscuridad para cruzar la frontera sin ser visto, atemorizado de ser herido o detenido ya que supone que se ha emitido una orden de busca y captura contra su persona. Al mismo tiempo, durante el Reino Nuevo era común que la fuerza de trabajo, nuevamente extranjera o egipcia, tratara de escapar por las duras condiciones que se estaban imponiendo y patrullas fronterizas eran enviadas en su persecución. Económicamente, no resultaba rentable enviar a una patrulla en persecución de una persona, como es el caso de muchos de los documentos recogidos, sin embargo tenía un indiscutible valor desmoralizador para quienes estuvieran meditando la huida. Las fronteras no obstante podían ser más permeables, y de hecho, lo eran, cuando en Egipto se necesitaba gran cantidad de mano de obra y se buscaba el apoyo de grupos nómadas de nomadismo cerrado que podían ser sedentarizados por largos periodos, incluso cientos de años, pero luego eran capaces de regresar con normalidad a sus hábitos viajeros. El modelo económico impuesto en cada momento del estado egipcio configuraba la dificultad en la frontera, en ocasiones resultaba difícil entrar y en otras lo problemático era salir.

Delimitado ya Egipto nos queda entender cómo se organizaba fronteras adentro. El país estaba dividido en una serie de entidades autónomas llamadas por los griegos *nomos*, el

---

<sup>18</sup> Los reyes de las primeras dinastías del Reino Medio tienen un claro origen nubio, especialmente los mentujotépidas y las reinas nubias son muy habituales en la época.

<sup>19</sup> Inscripción del reinado de Sesostris III (Reino Medio) hallada en un conjunto de inscripciones en Semna. Puede hallarse un análisis de la misma en la obra *Historia del Egipto Antiguo*, editada por B.G. Trigger, B.J. Kemp, D. O'Connor y A.B. Lloyd, pág. 171.



equivalente a provincia o distrito, pero que los egipcios llamaban Spat (zpAt), la escritura de la palabra en jeroglífico, como es habitual, nos ofrece profusa información sobre el sentido último de esta delimitación que era territorial en un principio pero que derivó en un ordenamiento administrativo y político. El símbolo que aparece al final de palabra, el determinativo, es el que se utiliza para indicar que son tierras cuadrículadas por acequias de riego y se utiliza en múltiples palabras relacionadas con el urbanismo en Egipto y también aparece como determinativo para Alto Egipto, en consecuencia un spat es la superficie de tierra cultivable. Una definición más entendible y amplia del spat sería las autonomías españolas o los estados federales mexicanos, ambas realidades son territoriales, administrativas y sin duda políticas y ambas configuran, a su vez, el estado del que forman parte. El sistema se mantuvo hasta las reformas de Diocleciano y Constantino, los emperadores romanos.

Como en cualquier otro asunto administrativo, los nomos<sup>20</sup> estaban organizados entre el Alto y el Bajo Egipto. Su número varió durante toda la historia de Egipto, ya que las vicisitudes políticas incidieron en la creación, cambio de fronteras, adscripción de una ciudad a determinado nomo, etc., pero en términos generales podemos afirmar que Egipto se dividía en 42 nomos, 22 de Alto Egipto y 20 de Bajo Egipto, a la cabeza de los cuales se encontraba el nomarca “el que abre los canales” un título bien explicativo del papel que se reservaba a los gobernantes y que portaban estos durante el Reino Antiguo. Esta ceremonia de apertura de canales también la realizaba el rey e incluso forma parte de la Paleta de Narmer, uno de los primeros documentos iconográficos sobre la realeza y que data del periodo predinástico. Allí aparece el rey abriendo canales de irrigación.

Ya estamos situados en una división administrativa, ahora conviene que veamos cómo se organizaba la tierra. Los textos egipcios recogen al detalle el tipo de tierras que poseía cada particular o institución y uno de los primeros errores interpretativos que se comete es creer que la tierra en su totalidad pertenecía al faraón. Ello sería tan cierto como afirmar que el Rey de España es el rector de todas las universidades ya que firma el título de los licenciados... La tierra era del Estado o pertenecía a particulares que la poseían por herencia, desde tiempo ancestrales, porque la habían comprado, porque la habían recibido como parte del pago por un trabajo, como recompensa, etc. Las instituciones eran dotadas de tierra por el Estado y por esta razón sería más ajustado a la realidad afirmar que toda tierra que no tuviera un propietario legal era propiedad del Estado que podía cederla, regalarla, alquilarla, enajenarla, etc., en función de las necesidades y/o intereses del momento. La tierra era la gran moneda de pago que el Estado se reservaba para sí. Abundando más, el ideal social egipcio era el del campesino autosuficiente que vive de sus propios bienes, que ha conservado la herencia de sus padres y, con su esfuerzo, ha aumentado su patrimonio como vemos en los textos que plasmamos a continuación: “*Tras haber vivido gracias a mis propios bienes, abandoné mi casa y bajé a mi tumba. Yo no sacrifiqué más que la cabra que había adquirido con mi esfuerzo*” (Estela Cairo CGC 1596).

Dentro de este ideal social, se incluía de un modo fundamental la meritocracia, como vemos en los siguientes textos:

---

<sup>20</sup> A partir de este momento vamos a usar la traducción griega para facilitar la comprensión y el acceso a la información, ya que la búsqueda de documentación bibliográfica es mucho más sencilla por la afinidad de los egiptólogos con los términos de usos griegos más que los egipcios.

*“Yo era un ciudadano corriente que vivía de sus propios bienes, que cultivaba la tierra con su propia yunta y que navegaba en su (propio) barco” (Estela Chicago Oriental Institute 16956).*

*“Yo era uno rico en ganado y en aves, rico en bóvidos aunque descendía (de una familia) de cinco herederos<sup>21</sup>, yo era propietario de asnos, propietario de tierras-jebesú y tierras-jetiu en las que excavé un canal” (Estela British Museum 1628).*

La meritocracia podía ser real o sencillamente fingida<sup>22</sup>. Es habitual leer autobiografías de miembros de la aristocracia que se jactan de su origen humilde y de su ascensión obviando los cargos, títulos y posición social de sus padres. El modelo del hombre que se gana el ascenso y el respeto por sí mismo se inició con las primeras dinastías y llegó hasta el fin de la cultura egipcia autónoma. Con la llegada de los griegos ese ideal desapareció como no podía ser de otro modo. Los griegos no eran muy proclives al ascenso social de los desfavorecidos con lo que demuestra su modelo de democracia.

La terminología relacionada con los tipos de tierra, su ubicación y el tipo de cultivo que se practicaba en cada uno de ellas es tremendamente importante pero desgraciadamente no poseemos tanta información como desearíamos, especialmente porque un egipcio no necesita explicar en un documento administrativo qué significaba, por ejemplo, “*tierra jato*”, ya que cualquier lector del documento conocía sobradamente a qué se hacía referencia. Los muy comunes registros fiscales nos hablan de la existencia de una variada terminología donde una denominación dependía fundamentalmente de la calidad de la propia tierra, el grado en que ésta era afectada por la inundación, el tipo de cultivo al cual se dedicaba e incluso los ciclos rurales de esos cultivos.

Sin embargo, y pese a tal avalancha de información, las fuentes egipcias citan profusamente grandes grupos:

#### TIERRAS ALTAS (*qayt*):

Parecen corresponder, como su nombre indica, a las tierras elevadas donde las aguas de la crecida no siempre alcanzaban. En estas tierras, y muy especialmente durante el Reino Nuevo, se situaban grandes explotaciones agrícolas en manos de las instituciones del país, siendo los templos los que aparecen en la documentación con más profusión.

Es lógico suponer que si el Estado debía dotarse de nuevas tierras, bien para uso propio o bien para concederlas a otros, dichas tierras se encontrarán entre las menos accesibles

---

<sup>21</sup> La herencia en Egipto no era obligatoria entre parientes. Si los difuntos morían sin haber establecido testamento legal, habitualmente los bienes se repartían entre la descendencia tanto natural como adoptada, que disfrutaba de los mismos derechos y deberes pero podía darse la circunstancia de que un padre o una madre decidieran legar sus bienes a un solo hijo o hija, a un amigo, a su hermano, o a quienes le cuidaran en la vejez, etc., etc. En este caso, la aclaración del autor, es la indicación de que todos los hermanos heredaron por igual y en consecuencia no resultó de ello un gran patrimonio. Los testamentos legales de Egipto son documentos de gran valor no sólo jurídico sino social por la abundantísima información que nos proporcionan.

<sup>22</sup> Algo muy común en Egipto, donde la mentira en las autobiografías “engrosando el curriculum” era tan habitual que hasta tenía un nombre: *Cargos de Necrópolis*, porque solía ser la tumba el lugar habitual donde plasmar estas autobiografías creativas. Uno de los nobles más poderosos del Primer Periodo Intermedio, Anjiti, puntualiza en su tumba: “Digo todo esto como una verdad: nada hay aquí de cargos de necrópolis”. Incidiendo en que la narración de su vida y sus obras se sustentan en la verdad y no en un afán autolaudatorio.

al cultivo porque las mejoras ya fueron ocupadas. Por otra parte la mayor inversión a realizar recaía de este modo en las arcas públicas como ya mencionamos anteriormente.

Las especiales condiciones del suelo obligaban habitualmente a realizar ciclos de cultivo bianuales con el fin de evitar el empobrecimiento del suelo, asegurar la regeneración y permitir la buena fertilización de los campos. Asimismo, y a diferencia de las fincas de tipo familiar, aquí como en las grandes explotaciones, se utilizaba la yunta de bueyes. Podemos afirmar, pues, que la tecnología de la época se usaba profusamente en las fincas administradas por el Estado.

#### ISLAS NUEVAS (*iu maut*):

Tierras inundadas por la crecida, lo que les confería una especial condición: su morfología podía variar a lo largo del tiempo debido a los cambios del curso del río, los depósitos de sedimentos, etc.

Pese a que la mayoría de la investigación coincide con los criterios arriba expresados, ya que incluso en papiros de época ptolemaica se mantiene que una tierra *maut* bordea el río y una tierra *qayt* es fronteriza con el desierto, otras fuentes parecen apuntar a una mayor complejidad en la división y calificación del suelo, que obedecería a consideraciones todavía no esclarecidas por completo.

Si dirigimos nuestra mirada a la denominación de tierras por su régimen de tenencia, la cuestión aún es más complicada y nuevamente dos grandes grupos parecen despuntar entre otros:

#### TIERRAS AJET:

Dedicadas especialmente a la producción cerealística, en manos de pequeños productores privados pero también de grandes instituciones que las cedían a intermediarios (ahora los llamaríamos arrendatarios o concesionarios) mediante el acuerdo de entregar cuotas preestablecidas a sus propietarios. El término para designar a estos personajes es el de *ijutiu*, con frecuencia traducido como labradores pero que incluye a una amplia gama de personas en función de la cantidad de tierra arrendada, ya que tanto podía ser un *ijutiu* quién se había asegurado un campo en concesión para sobrevivir como un magnate que tuviera grandes extensiones de tierras. Por lo demás, la documentación de Reino Antiguo vincula este tipo de tierras a sistemas de trabajo obligatorio y gravámenes, es decir que las corveas mediante las cuales se pagaban los impuestos podían cumplirse en estas tierras y también los castigos de trabajos forzados que se imponían. Podríamos pues afirmar que las tierras ajet eran entregadas a instituciones, individuos y quedaban en la administración del Estado y que en el caso de las grandes extensiones, solía usarse mano de obra vinculada a la corvea y los tributos para realizar los trabajos correspondientes.

#### TIERRAS JATO<sup>23</sup>:

Desgraciadamente sabemos únicamente que son tierras que, debido a la ausencia de irrigación artificial a gran escala, recogían una cosecha anual.

Por correspondencia del Reino Nuevo hemos podido colegir que las aldeas estaban obligadas a trabajar esas tierras por cuenta de la corona (del Estado), aunque

---

<sup>23</sup> Que podéis encontrar en otras obras como tierras *khato*, por los problemas de transcripción.

determinados grupos sociales acomodados –como el caso de los ya conocidos *nemeju-*, pagaban al Estado una compensación en oro para evadir dicha responsabilidad.

En la documentación de Reino Nuevo aparece también un tipo de tierra, denominada *jebesu*<sup>24</sup> que parece corresponderse también con terrenos de labrantío, con irrigación artificial a cuenta del Estado y cuya supervisión recaía en el visir, máxima autoridad del gobierno, el cual delegaba en funcionarios cuyo título “*Supervisor de las tierras jebesu*” es suficientemente explícito y una de cuyas obligaciones era la vital de medir las porciones cultivadas y participar en la confección o rectificación del catastro, elemento de poder donde los haya pero específicamente en las economías del mundo antiguo. El título de “*Escriba de los campos*” o “*Escriba de los campos de...* (y aquí el faraón, Amón, el Templo de x.....) evidencia la propiedad y administración de grandes lotes de forma paralela al Estado. Grandes cantidad de estas tierras fueron a caer en manos del Templo de Amón en Karnak, o por mejor decir, en su representación terrenal, es decir la nobleza tebana, durante el Reino Nuevo, como regalo de la corona, en ese proceso de empobrecimiento del Estado en beneficio de la oligarquía al cual nos referimos anteriormente.

El control del catastro era de suma importancia por dos razones, la primera se debía a las especiales características geográficas del país. El Nilo solía borrar los mojones indicativos de parcelas y propiedades y cada temporada se recurría al catastro para volver a parcelar sin arrebatar tierras de una propiedad para concederlas a otra. En segundo lugar, un país tan extraordinariamente funcional como Egipto se mostraba extremadamente puntilloso con la documentación y todo, absolutamente todo, debía registrarse en los organismos oficiales correspondientes. Este celo administrativo condujo a que una familia pudiera recuperar, 200 años después, una tierra que le había sido arrebatada con malas artes y presentación de documentos falsos por soborno. Dos siglos después un heredero pudo pleitear y con ayuda de la documentación catastral custodiada en las oficinas públicas, su familia recobró la tierra.

## I. 2. La apropiación del territorio extranjero

Las cosmogonías egipcias mostraron escaso interés por plantear el dominio de los dioses sobre tierras extranjeras, sobre el mundo más allá de Egipto, porque *Egipto no se preocupa más que por Egipto...* Sin embargo, ese mismo Egipto intelectual y simbólicamente aislado, autista, sintió muy tempranamente la necesidad de articular ese no-territorio porque los intereses económicos e incluso estratégicos colisionaban en la práctica con tal visión. La tierra extranjera recibía ese nombre y también el de LOS NUEVE ARCOS, denominación genérica bajo cuya protección se cobijaba tanto el pueblo vecino fronterizo como los lejanos. Los Nueve Arcos solían aparecer representados a los pies del faraón de turno, siendo pisados por él en una imagen clara de control y sometimiento, era algo más que una representación geográfica, era una indicación de identidad, del no-ser. El extranjero no es egipcio, no es Egipto y constituyen una amenaza a tener en cuenta.

---

<sup>24</sup> Según afirma Hayes en su obra “*A Papyrus of the Late Middle Kingdom in The Brookling Museum*, los prisioneros del Estado eran confinados a estas tierras. Conviene aclarar que el término cárcel en Egipto no significa un lugar de reclusión sino un castigo a cumplir. No se encarcelaba a los reos sino que se les enviaba a diversos lugares de trabajo, con especial predilección por zonas especialmente calurosas o de trabajo duro como las canteras, para que cumplieran su castigo sirviendo a la sociedad.

No es extraño, pues, que al iniciar la penetración al sur de sus fronteras, al comenzar el proceso imperialista hacia la Nubia<sup>25</sup> hubiera que reconducir ese aislamiento forjando un mundo al servicio del modelo egipcio, un mundo más allá de las fronteras, que los dioses habían situado allí únicamente con el fin de que Egipto pudiera disfrutarlo. Este giro ideológico se verá plasmado en el nombre otorgado para cualquier tierra fuera de Egipto pero muy especialmente para la primera sobre la que hicieron recaer sus ambiciones, La Nubia. El apelativo es en sí mismo una declaración de principios: LA TIERRA DE LOS DIOSES (Ta Netcher), estudiada por Goedicke (1998: 23-28), denominación vaga de territorios a los cuales se accedía con el beneplácito de los dioses, que los habían situado precisamente allí para la población egipcia. Es una base para el reconocimiento de una autoridad divina donde no llegaba la autoridad política de Egipto, un modo de poner bajo control los recursos que se obtienen de las expediciones. El término se amplía como LAS TIERRAS DE LOS DIOSES (Ta Netcheru) durante el Reino Nuevo. Ese dios al que hace referencia el nombre no está personalizado, es tan abstracto e indefinido como las tierras mismas<sup>26</sup>. Ese no-mundo mitológico correspondía en la práctica al ámbito de influencia económica en la cual el Estado, por la mano idealizada del faraón, podía actuar impunemente enviando expediciones para conseguir oro, incienso, jirafas, bienes de prestigio... las tierras de no-Egipto pertenecían al faraón, pertenecían a Egipto, únicamente para su explotación, sin necesidad de justificar tales acciones puesto que idealmente existían únicamente debido a ello y estaban obligadas a *“permanecer bajo el agua del faraón”*, el monarca, por su parte, se veía impelido a *“llevar el temor de Horus a las tierras extranjeras”*, *“avanzar las fronteras de Egipto hasta cubrir todo lo que encierra el círculo solar”*... se veía forzado a la conquista debido a un paradigma ideológico que consideraba la necesidad de someter las zonas vecinas y aún lejanas, como vemos en el caso de las ciudades-estado cananeas. Por esta razón con frecuencia los textos afirman que el rey ha sido elegido por el dios *“para gobernar todo lo que encierra el disco solar”*, sus epítetos siguen también la misma dirección.

La actuación política no modificó sustantivamente los perfiles de Nubia. Por la documentación que nos ha llegado podemos colegir que Egipto desarrolló en una primera fase una estrategia puramente extractiva, sin apenas intervenir en el espacio y solo a partir del Reino Nuevo<sup>27</sup> se comenzó la construcción de templos, con todo su aparato administrativo y funcional, que en ocasiones terminaba por constituir a su alrededor una ciudad de nueva creación, habitada por los colonos desplazados para ocuparse de los servicios del templo y de la recaudación de los tributos a los que se sometía a los nubios.

Poseemos documentación de tumbas egiptianizantes en las que se representan imágenes de lo que parecen unidades de producción especializadas al estilo egipcio no obstante, al tratarse de nobles que exhiben elementos de imitación, no podemos dilucidar si estamos frente a motivos reales y se llegaron a dar esas factorías agrícolas en Nubia.

---

<sup>25</sup> Proceso que es prácticamente paralelo al inicio del Estado.

<sup>26</sup> Esta circunstancia se vio modificada durante el Reino Nuevo cuando el rol de esa divinidad lo jugó en exclusiva Amón, a mayor gloria –y beneficio– de la nobleza tebana que controló todo el proceso económico relacionado no sólo con Egipto sino con las tierras extranjeras.

<sup>27</sup> En realidad durante el Segundo periodo Intermedio, las tropas y los civiles que poblaban las fortalezas fronterizas egipcias se había visto obligados a ponerse al servicio del Reino de Kerma, que ocupó el territorio físico y político que abandonaron los contingentes egipcios, ocupados en sus propias luchas internas y con una dinastía semita gobernando el Delta por las mismas razones.

En la zona cananea el proceso fue muy distinto, las ciudades no se modificaban apenas, o no consideraban necesario informar de ello. Canaán se dotó de fortalezas a lo largo del Camino de Horus y de almacenes de aprovisionamiento pero prácticamente no hubo colonización, ni se consideró necesario cambio alguno, simplemente se entregaba la ciudad al control de la nobleza tebana, a través del Templo de Amón en Karnak<sup>28</sup>.

Esta premisa se ve alterada por dos noticias que recogen los textos, la creación de un centro en Djahy<sup>29</sup> llamado “La-casa-de-Ramessu-el-Gobernador-de-Iwnw- (Ramsés III) donde los *extranjeros de Retjenu*<sup>30</sup> debían entregar sus impuestos con el fin de centralizarlos y proceder a su envío a Egipto y la parcelación de Megido. Inmediatamente después de lograr su dudosa victoria en la ciudad, los textos del faraón Thutmosis III nos informan de que envió escribas del Templo de Amón en Karnak con el fin de fraccionar las tierras propiedad de la ciudad-estado y proceder a su reparto. En el primer caso, la documentación no nos permite precisar si se trata de un asentamiento *exnovo* o simplemente se ha cambiado el nombre de la ciudad como ocurrió con Gaza, que recibió el nombre de “*La que el soberano tomó*” después de que las tropas de Thutmosis III la conquistaran.

## II. SU ORDENACIÓN: URBANISMO EN EGIPTO

Egipto era una sociedad eminentemente rural y pese a su sofisticado sistema burocrático, el campesinado constituía el grueso de la población y en consecuencia podemos afirmar que el hábitat más extendido era la aldea, la pequeña aldea que proliferaba por el paisaje egipcio. No obstante la distribución de los núcleos poblacionales no era ni uniforme ni estable, una característica especial derivada tanto de la dinámica fluvial como de avatares históricos y/o políticos. Algunas regiones estaban fuertemente pobladas mientras que otras parecían dedicadas a otras funciones, como pasto para los animales, y su densidad era menor. La intervención directa del Estado por medio de sus representantes podía alterar radicalmente el espacio en una región determinada, dotándolo de una nueva organización, eligiéndolo como base de creación de nuevos núcleos habitacionales, impulsando la colonización agrícola o reubicando a los pobladores en una ciudad y dejando las aldeas abandonadas. Crear un nuevo núcleo poblacional, dotar a un territorio de edificios es, en palabra de Barry J. Kemp: “*el acto supremo de imposición de un orden sobre la naturaleza*” (1996: 175). El modo en que imponga ese orden ayudará a la ciencia a entender dicha civilización.

En el caso que nos ocupa, la aldea era la red básica de la que partir y el siguiente paso, lógicamente, la ciudad. Asentamiento de mayor entidad, cuyo tamaño oscilaba entre la pequeña ciudad y verdaderas aglomeraciones urbanas, algunas de las cuales, como es el caso de Menfis, ya eran grandes centros urbanos en las primeras dinastías. El problema

---

<sup>28</sup> Con la excepción de Ashkelón, que fue entregada al templo de Ptah.

<sup>29</sup> El trabajo más exhaustivo sobre las cuestiones económicas relacionadas con la conquista de Canaán lo llevó a cabo Shmuel Ahituv en su artículo “Economic Factors in the Egyptian Conquest of Canaan”, *IEJ* 28, 1978, pp. 93-105.

<sup>30</sup> Nombre un tanto indeterminado con que los escribas egipcios señalaban la zona desde Megido hasta el norte de la actual Siria, aunque en ocasiones daban la misma denominación a territorios más próximos. Nuevamente en el Egipto faraónico era conocido el significado de *Retjenu* pero a nosotros se nos hace difícil marcar con precisión los límites.

al que nos enfrentamos en Egipto cuando comenzamos a tratar asuntos como la urbanización es el secular atraso de la arqueología egipcia en estos asuntos y la falta de excavaciones arqueológicas que nos permitan trazar un perfil ajustado de la evolución a través del tiempo. En el caso de Egipto la monumentalidad ha sido un factor disuasorio para los equipos científicos y la gran cantidad de templos y necrópolis a nuestra disposición ha ido en claro detrimento de los estudios de urbanismo. Sólo en los últimos años podemos ver un creciente interés hacia los estudios de arqueología urbana.

Las ciudades más antiguas de las que tenemos noticia y en la que se ha trabajado, caso de Hieracópolis o Elefantina, sufren en su plano de un trazo callejero irregular y escaso de planificación lo que indicaría una falta de intervención del poder central. Podríamos afirmar que son anteriores al Estado. El caso de Elefantina ejemplificaría muy bien el proceso *natural* de nacimiento de una ciudad en Egipto:

Una aldea del periodo protodinástico se va extendiendo en el territorio circundante. Se instala un pequeño templo dedicado a la diosa Satet. Ya en época dinástica, durante la dinastía I, se construye una fortaleza amurallada que va creciendo y ampliando los mismos muros hasta que estos engloban en su territorio al templo y finalmente al asentamiento en su totalidad. En la dinastía III ya encontramos una pequeña ciudad de provincias que es la suma de todo lo anterior.

Elefantina también ejemplifica cómo, a partir de una actuación del Estado sobre el territorio, en este caso la construcción de una fortaleza, se inició un proceso que significó la desaparición de algunas aldeas aledañas y la concentración de la población en un único núcleo urbano. Un modelo que podemos constatar a lo largo del país.

No obstante lo anterior, cabe destacar que durante el Reino Antiguo tuvo lugar el surgimiento de numerosas ciudades que no eran consecuencia de un decreto real sino fruto de la iniciativa local. La falta de concordancia constructiva e incluso las modificaciones en las habituales murallas, realizadas siguiendo las necesidades de cada momento y sin apreciarse una planificación estratégica general, así lo estarían indicando. La nueva ciudad también actuaría como foco de atracción y se podría producir el proceso inverso al de Elefantina, al albur del núcleo naciente, la administración central intervendría con el establecimiento de un edificio administrativo en el *hinterland* ciudadano.

Entender la dificultad que enfrentamos acerca del urbanismo en Egipto es también entender, una vez más, cómo se definía el fenómeno de urbanización en términos de escritura, es decir de pensamiento. El vocablo más común para designar un centro de población revestía tal complejidad que nos impide dilucidar el significado último, ya que se utilizaba para gran variedad de lugares.

El término *niut*  tanto podía aludir simplemente a un topónimo o localidad en general como a una aldea, una ciudad de cualquier tamaño, un pueblo, etc., e incluso aparece como determinativo en el nombre de Egipto, *Kemet*, remarcando el concepto urbanita del país. La idea tácita en la palabra es que da cobertura a un espacio transformado por la acción humana y ello incluiría también los centros de actividades productivas, ya que, en definitiva, son obra de la acción humana. Así, tendríamos que una aldea, una factoría de cerveza, un territorio extenso pero tapizado de aldeas... todo ello vendría determinado por el jeroglífico *niut*. Sin embargo alguna noción de significado podríamos deducir del hecho de que la ciudadanía de pleno derecho



recibiera el nombre de *niutyu*, un plural colectivo<sup>31</sup> al que solía acudir frecuentemente la población cuando debía reclamar sus derechos: “Yo soy un/a ciudadano/a” era una constante en la documentación que hemos podido rescatar relacionada con las quejas a la administración pero también era una de las afirmaciones de orgullo que se plasmaba en tumbas o estelas.

Durante tiempo se creyó que el símbolo *niut* representaba el plano de una localidad egipcia típica y por tanto se dedujo que su trazado era circular con dos calles principales que se cruzaban en su interior. Sin embargo, con el aumento de las excavaciones, se ha podido constatar que los planos urbanos no obedecen a esta figura ni contienen las paradigmáticas dos calles. Ello ha conducido a los especialistas a suponer que el símbolo es abstracto y no se corresponde con una realidad arquitectónica. Mi opinión es equidistante de ambas posturas. No necesariamente se recoge con total exactitud cómo se organizaba una ciudad, pero si posiblemente resumía cómo debía ser idealmente. Lo cierto es que los planos de las ciudades planificadas por el Estado y creadas *ex novo* muestran un trazado ortogonal y ordenado, muy en consonancia con la idea del Egipto *ordenado* y *eficiente* que pretendía transmitir. El punto álgido de la planificación se alcanzó durante el Reino Medio con el “asentamiento modelo” de la ciudad de Kahun, de la cual nos han llegado planos perfectamente trazados y a la que Barry J. Kemp dedica un capítulo en su obra *El antiguo Egipto, anatomía de una civilización* (1996: 190-202). Allí vemos incluso la variación de las viviendas en función del número de ocupantes, teniendo en cuenta aspectos como que los mayores precisan vivir con sus hijos al envejecer y que suelen enviudar... Gracias a los papiros rescatados de Kahun y a los rigurosos censos egipcios seguimos las vicisitudes de una familia media desde el matrimonio y ocupación primera hasta la muerte del padre y la herencia por parte del único hijo que tuvo la pareja, ya que la esposa murió muy tempranamente y el padre nunca se volvió a casar, algo muy común en Egipto donde el amor y la fidelidad entre la pareja se llevaba a extremos románticos del tipo *más allá de la muerte*<sup>32</sup>.

## II. 1. Ciudades de especialización

Sin duda alguna la más notable característica del urbanismo egipcio, ligada a su proceso productivo pero también a su modelo de tributación, es el establecimiento de ciudades especializadas, ciudades construidas con el fin de apoyar un modelo productivo concreto. Aquí vamos a tratar dos muy interesantes aunque es obvio que hemos perdido el rastro de otras<sup>33</sup>.

La primera que expondremos es el tipo de las llamadas “ciudades de pirámides”, a la cual pertenece Kahun, la ciudad tratada anteriormente, vinculada a la pirámide de

---

<sup>31</sup> Los colectivos que implicaban a personas, desde humanidad, pueblo, ciudadano, hermanos, siempre se representaban con determinativos de un hombre y una mujer porque estaban compuestos por hombres y mujeres. Si nos encontráramos por ejemplo con una estela en la que apareciera la palabra *hermanos* y sólo un determinativo masculino indicaría que eran todos varones, y lo mismo al contrario y con cualquier palabra. Sin embargo colectivos como humanidad o pueblo siempre solían ir acompañados de los dos determinativos porque no hay humanidad ni pueblo sin ambos sexos.

<sup>32</sup> En los mismos papiros se documentan asuntos legales como las compras o ventas de viviendas y campos por parte de particulares, los problemas de deudas, etc., un vívido retrato de la sociedad egipcia.

<sup>33</sup> Especialmente en el norte tenemos constancia de astilleros a los cuales estaría asignada casi con toda probabilidad una ciudad especializada. En el caso del astillero de Peru-Nefer, en el Delta, se constata la presencia de una zona destinada a astillero y otra a artesanado especializado.

Sesostris II en la zona de el-Lahun actual. El nombre en egipcio de la ciudad no deja lugar a dudas: Hetep Sesostris “(el faraón) *Sesostris está en paz*”, si la hemos mencionado con anterioridad es porque su tamaño la hace destacar por derecho propio de entre cualquier otra, razón por la cual también podríamos deducir que pudo nacer como toda ciudad de pirámide pero tuvo un desarrollo independiente. Estamos autorizados a colegir tal cosa debido al cuerpo documental que se ha obtenido de la excavación. Dichos documentos dan testimonio de dos archivos ciudadanos ambos pero radicalmente distintos, uno se ocupa de los grupos que trabajan en el complejo, son registros de los trabajadores del Estado. El otro refleja la vida y los negocios de una comunidad más amplia que no sólo participa en las tareas templarias sino que se involucra en muchas otras áreas de interés independientes de la función administrativa vinculada al Estado.

Esta planificación tan exacta (fig. 5) parece obedecer a una evolución en las obras del Estado ya que el segundo ejemplo –aunque anterior en el tiempo–, la ciudad de pirámides construida en las inmediaciones de Giza, presenta un plano irregular bien distinto y menos ordenado. No obstante nos ha permitido apreciar una curiosa división por especialidades. Partida en dos sectores separados por una gran muro de piedra de aproximadamente 10 metros de altura, una parte estaba destinada a alojar a los obreros que trabajaban en la construcción de pirámides y complejo funerario en general mientras la otra albergaba al personal empleado en asegurar el culto y los rituales que debían efectuarse. En el primero se alojaban alrededor de 3.000 personas, todos ellos especialistas que aseguraban el mantenimiento de las pirámides, debido a lo cual, junto a las viviendas, también se ha podido detectar la presencia de talleres, almacenes y otras instalaciones de trabajo. En el segundo sector residían obreros y artesanos dedicados a la construcción propiamente dicha y lógicamente también contaban con los correspondientes talleres y zonas de almacenamiento, calculándose alrededor de 15.000 el número de trabajadores. Resultando pues que la ciudad tenía una población fija de 18.000 personas, especialistas destinados por el Estado y trabajando para él.

## **II. 2. Asentamientos temporales**

Precisamente entre los papiros hallados en Gebelein, una localidad situada a 30 kilómetros al sur de Luxor, y datados a finales de la dinastía IV, obtenemos confirmación documental acerca de ciudadanos que son designados por la administración como nómadas o cazadores interactuando con los ciudadanos sedentarios y que constituye un valioso indicio de la convivencia nómadas/sedentarios y de la importancia del pastoreo entre las actividades productivas de los egipcios. A este respecto resulta imprescindible la lectura de la obra de David Wengrow (2006), el cual plantea una interesantísima propuesta que sitúa en el vértice de la civilización egipcia a la ganadería y el comercio y no a la agricultura y apoya su tesis con las numerosas aldeas provisionales que fueron acercándose al río y acabaron siendo permanentes. La obra es muy sugestiva en éste y muchos otros aspectos y supone un revulsivo a una visión muy tradicional y nada revisada de la historia de Egipto. En otras zonas de Egipto, como Hieracópolis, también encontramos vestigios de estos asentamientos provisionales, datados en el III y II milenio y que evidenciarían el contacto permanente entre ambos grupos, ya que al parecer dichos nómadas solían compartir con aldeas de la zona la celebración de rituales en honor a la diosa Hathor y las fiestas correspondientes. Por otra parte, cuando la situación económica empeoraba o la presión fiscal aumentaba,

**Figura 5. Plano de la ciudad de Lahun/Kahun, de acuerdo a la reconstrucción de Kemp.**



Fuente: Kemp 1996

era común que los aldeanos abandonaran sus casas y se unieran a los nómadas, de lo cual poseemos abundantísima información por la correspondencia entre alcaldes o jefes de talleres y el gobierno del nomo o del Estado. Habitualmente los jefes se quejaban de que debían cumplir con la misma productividad, habiendo perdido a grandes contingentes de trabajadores y los alcaldes presentaban la misma queja con relación a la cantidad de grano u otro tipo de materia prima que debían entregar y a la que no podían llegar debido a que los campos habían quedado sin cultivar porque sus dueños los habían abandonado. A la inversa también se ha documentado la llegada de contingentes nómadas a refugiarse por temporadas durante periodos especialmente áridos o turbulentos. Estos grupos cercanos e interactuantes con Egipto practicaban el llamado nomadismo cerrado, propio de la zona y que se alimentaba y vivía alrededor de las ciudades, aun cuando mantenían su propio estilo de vida. Un tipo de nomadismo que podía permanecer en ocasiones incluso cientos de años sedentarizado sin perder su condición y en un momento dado, retomar su andadura.

### **II. 3. Ciudades defensivas**

Sabemos muy poco, prácticamente nada de este tipo de ciudades. Hemos podido detectar su presencia por las biografías de algunos nobles del área tebana, la mayoría de ellos de origen nubio, que fueron gobernadores de las mismas. En términos generales podemos decir que probablemente comenzaron a instaurarse durante el Reino Nuevo y su intención era crear un cordón protector alrededor de Tebas que frenara los intentos de infiltración y de invasión sobre la ciudad. No tenemos constancia de otras localizaciones

y por tanto, hasta la aparición de nuevos datos, las debemos considerar un fenómeno ligado a Tebas y al inmenso poder e importancia alcanzados por la capital. Sabemos que fueron en su mayor parte habitadas por nubios naturalizados egipcios, que habían formado o formaban parte de los ejércitos y estaban en condiciones de organizar una defensa profesional si ello era necesario y también sabemos que a su cabeza solía haber un jefe militar ya jubilado que actuaba como alcalde o gobernador y del que dependían las tropas-ciudadanos. Carecemos de informaciones acerca de su configuración aunque cabría deducir por su condición que poseían murallas fortificadas y su planificación obedecería a una suerte de híbrido entre fortaleza y ciudad. Nuevamente, todo ello son deducciones, lógicas pero deducciones, ya que no disponemos de documentación que refrende nuestras hipótesis hasta el momento actual.

#### II. 4. Fortalezas militares

Cuando hablamos de fortalezas<sup>34</sup> en Egipto, habitualmente estamos pensando en Nubia, paradigma de la conquista y también de la defensa. A la construcción de estos instrumentos de poder, que aparecen durante el Imperio Medio, la época más agresiva de Egipto con gran diferencia, Kemp lo ha llamado con gran acierto “*la logística de las conquistas*” (1996: 212) puesto que su función no era únicamente defensiva sino que servía de apoyo tanto a las tareas fronterizas y de intercambio comercial, como para preservar las condiciones de los militares allí desplazados. Según Kemp afirma con clarividencia, el arrojo, la valentía y las tácticas victoriosas lo eran menos con un ejército preocupado por su paga, o desabastecido y la victoria final poco significaba si no se apoya con un aparato de control permanente. Egipto había destinado el Reino Antiguo a las razzias y se disponía a cambiar de táctica en el Reino Medio. Un nuevo modo de imperialismo, un nuevo urbanismo que lo sustente. La política de control hizo surgir en la Baja Nubia a intervalos regulares un rosario de fortalezas y ciudades fortificadas que se extendía 400 kilómetros al sur.

Las fortalezas nubias pueden dividirse en dos grandes grupos que se adaptan en realidad a dos tipos distintos de terreno y también a dos grandes fases constructivas. Es un hecho singular que algunas de ellas sufrieron modificaciones, ampliaciones y remodelaciones que parecen obedecer a las iniciativas o colaboraciones de las comunidades indígenas vecinas a lo largo de al menos dos siglos de existencia.

El primer grupo suelen denominarse “tipo de los llanos” y se ubicaba en las riberas planas o en declives del río. Constituyen obras formidables y son las más grandes de los dos ejemplos que veremos, también las que nos han legado mayor información. A este modelo corresponden dos fortalezas que vamos a presentar como patrón. La primera porque es el paradigma por excelencia de cómo se organizaba territorial, administrativa e idealmente una fortaleza y la segunda porque presenta una característica sin duda excepcional relacionada con el control absoluto del paso hacia Egipto y del propio río.

Buhen es el yacimiento por excelencia. Las inscripciones la datan ya en el año V del reinado de Sesostri I y por tanto fue una fortaleza pionera. Se encontraba situada en una pendiente leve que conducía al río y no tenía asociados cultivos relevantes en las inmediaciones. La población indígena ocupaba la orilla contraria ya que allí se

---

<sup>34</sup> Para cualquier análisis sobre fortalezas nubias e imperialismo es indispensable acudir a Barry J. Kemp, que ha tratado ambos aspectos y muy recientemente a Stuart Tyson Smith el cual ha trabajado tanto en la excavación de las estructuras como en el análisis socio-económico de las mismas y, en mi opinión, con resultados brillantes.

encontraban los terrenos fértiles. Dos líneas de fortificación cumplían la función de encerrar una ciudadela primero y un espacio exterior después. Contaba con un corredor de piedra concebido para acceder al río desde el interior sin necesidad de salir de la protección que proporcionaba la muralla y estaba diseñado para soportar un asedio. Los grandes murallones con sus correspondientes torreones se alzaban tanto en la parte que enfrentaba al río como en la interior que comunicaba con el desierto. La base de las imponentes murallas estaba defendida por un foso y un corredor estrecho, con suelo enladrillado y cubierto por un parapeto en el que se abrían troneras en grupos de tres, destinadas a los arqueros. Como dato curioso, el foso nunca contuvo agua y quizá su profundidad era suficientemente disuasoria.

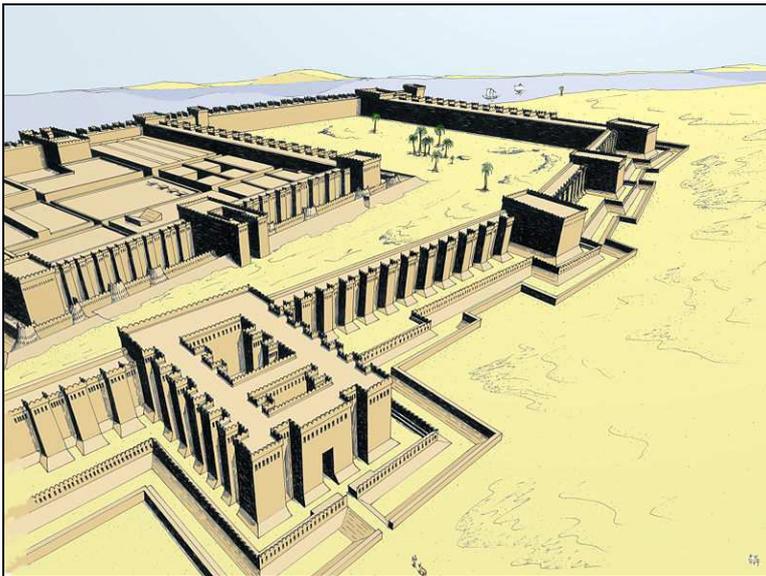
El interior se ocupaba por edificios rectangulares de ladrillo distribuido a lo largo de un trazado ortogonal de calles y estaban separados por una calle continua de la muralla principal. En el interior encontramos el cuartel general de la guarnición, de al menos dos pisos según los planos presentados en la excavación, unas salas cuya finalidad no es del todo segura pero que podrían ser almacenes y un pequeño templo al este, aunque el edificio también fue utilizado para funciones domésticas en otras épocas. Además de lo anterior se encontraban las viviendas de militares y trabajadores civiles, así como pequeños talleres y viviendas de dos alturas con la parte superior destinada a almacén de grano.

El estilo y la solidez del conjunto se diseñaron para impedir cualquier tipo de asedio, por sofisticado que fuera e indican una cierta experiencia en este modelo de construcción lo que condujo a Kemp a suponer que Buhen era la consecuencia de una experiencia aplicada a la zona y que dicha experiencia se había producido durante los enfrentamientos civiles del Primer Periodo Intermedio, la decisión burocrática fue trasladar esos conocimientos adquiridos a la nueva zona lo que induciría a pensar que Buhen no es la respuesta a una situación de conflicto sino una estrategia de control diseñada a conciencia (fig. 6).

La segunda fortaleza que presentaremos es Serra, en la ribera occidental de Nilo y ello debido a una excepcionalidad: el cauce del río pasaba por dentro del propio recinto fortificado dejando bien a las claras lo extremadamente importante de salvaguardar el tránsito de los barcos egipcios en la Baja Nubia y el control de los accesos al territorio, en ambos sentidos. Serra compartía con Buhen el modelo del foso seco aunque carecía de parapeto exterior. Su lado norte estaba protegido por una prolongación del foso y debido al declive del terreno, las edificaciones del interior del recinto hubieron de ser construidas sobre terrazas artificiales. Los edificios seguían la ya tradicional cuadrícula rigurosa.

El segundo grupo de fortalezas nace como resultado de la anexión egipcia del área de la segunda catarata durante el reinado de Sesostri III. Segunda catarata, por cierto, es una denominación fácil para un conjunto de saltos menores de agua distribuidos en dos grupos, separados por 35 kilómetros de aguas relativamente tranquilas. El extremo norte se define por un conjunto compacto de islotes rocosos, de muy dificultosa navegación, mientras que en el sur, en Semna, la delimitación es una estrecha barrera de rocas entre las cuales el río avanza en forma de fogoso torrente. La navegación en ambos extremos era traicionera y no apta para principiantes, no obstante en el momento álgido de la inundación, los obstáculos quedaban suficientemente profundos como para encarar con ciertas posibilidades de éxito la travesía.

**Figura 6. Reconstrucción ideal de la fortaleza de Buhen**

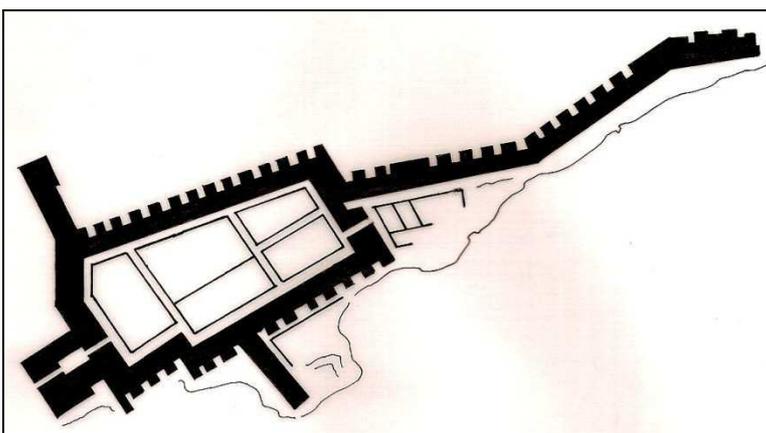


Fuente: Kemp

En este terreno escabroso e irregular los fuertes se adaptaron adoptando forma poligonal irregular, con la intención de amoldarse a las desigualdades del terreno. Así, tapizaron de murallas defensivas los cerros que llegaban hasta el asentamiento y las fuertes pendientes fueron incorporadas como un elemento defensivo más, haciendo innecesaria la construcción de foso.

El fuerte de Shalfak, que forma un punto en la agrupación defensiva que se construyó en la garganta de Semna, es un ejemplo de esta adaptación pero sin duda la fortaleza más importante es la propia Semna.

**Figura 7. Plano de la fortaleza de Salfa**



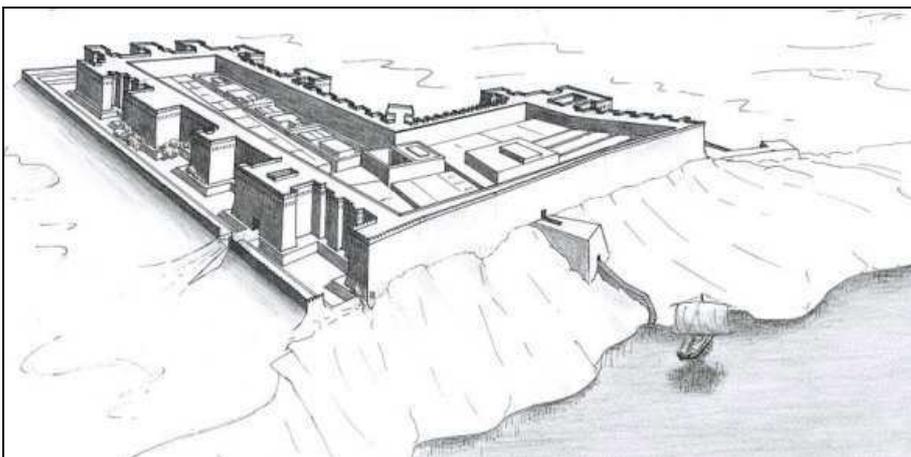
Fuente: Kemp 1996

Una configuración natural de rocas cristalinas formaba un estrechamiento de 400 metros con un promontorio en cada orilla, en ese lugar se emplazó la fortaleza, al oeste, asistida

por Kumna al este. El sistema servía para la defensa pero también regulaba el tráfico comercial y diplomático hacia el interior del país (fig. 7).

El fuerte de Semna<sup>35</sup> tenía una planta en L y su parte occidental se extendía por terreno llano, una construcción de 130 metros de norte a sur y con similar tamaño de oeste a este. Coronada de torreones reforzados a intervalos por bastiones más prominentes, no disponía de parapetos pero si se creó un espacio abierto de unos 30 metros frente a la misma en el cual se fueron apilando materiales los cuales fueron posteriormente pavimentados con piedra para terminar formando un glacis y una contraescarpa. En cada extremo de su frontal oriental, la muralla se abría formando dos entradas fortificadas y una carretera que salvada el terreno hacía el glacis por el sistema de calzadas elevadas, cruzando por en medio del fuerte. En la zona oeste, una entrada angosta conducía a una escalera que descendía hasta las márgenes del río y que estaba protegida por un corredor de muro seco. Los restos muestran una construcción en dos pisos con techos de madera y un sistema de viviendas para los desplazados de dos o tres habitaciones. En la actualidad no se ha identificado ningún granero pero ello se debe a las carencias arqueológicas de la zona.

**Figura 8. Fortaleza de Semna, reconstrucción de acuerdo a las excavaciones**



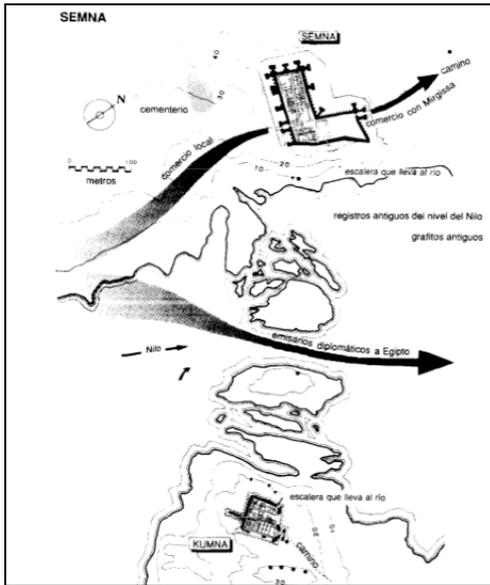
Fuente: Kemp 1996

El sistema de recepción y permiso del tráfico se organizaba entre Semna y la fortaleza de Kumna, al otro lado del río. El comercio local y el comercio internacional eran controlados por el personal de Semna mientras que los emisarios diplomáticos que viajaban a Egipto eran recibidos por el área de Kumna (fig. 8).

---

<sup>35</sup> Uno de los problemas que enfrentamos en Semna es que nunca ha sido totalmente excavada.

**Figura 9. Regulación del tráfico entre las fortaleza de Semna y Kumna**



Fuente: Kemp, 1996: 222

Las fortalezas también servían de apoyo a los comerciantes egipcios que bajaban a la Nubia bien en misiones oficiales, por sus propios negocios privados o por una combinación de ambos. Asimismo daban cobijo a una buena cantidad de especialistas y artesanos que desarrollaban allí su profesión al amparo de las estructuras estatales. Se trataba por tanto de una institución funcional que aunaba en su interior todos los segmentos de la población egipcia y que funcionaba en la práctica como una pequeña ciudad, desarrollando incluso lazos de vecindad con las poblaciones indígenas cercanas que llevaron a un intercambio de materiales y tecnología. Por la documentación de las fortalezas sabemos que las mujeres también accedían a la profesión de comerciante independiente, ya que aparecieron sellos en las excavaciones que así lo respaldan y cuyo descubrimiento pudo terminar con la falacia de que el término *miteret* significaba prostituta como se venía manteniendo. Al descubrir sellos de *miteret* tanto masculinos como femeninos relacionados con el comercio de todo tipo de mercaderías, la egiptología más tradicional se ha visto en la obligación de admitir la realidad: su significado es comerciante.

El modelo mediterráneo de unidad económica: EL PER  (*pr*):

Resulta sorprendente el escaso interés que dicha institución ha despertado en la investigación egipcia y ello pese a constituir un pilar del sistema social. No existe definición más allá de la que se asume como *Dominion* en inglés o *Casa* y ello pese a que esta última queda muy alejada del verdadero valor que la civilización egipcia otorgaba a *per*. Probablemente el hecho de que exista un título, que sólo portaban las mujeres de clase alta, *nebet per*, traducido erróneamente por *Señora de la Casa*, ha sido un condicionante para que de un modo inconsciente y totalmente infraestructural, la investigación concluyera que no revestía la importancia suficiente como para dedicarle un estudio exhaustivo. Sin embargo el *per* constituía la unidad económica por excelencia y la traducción como *Casa* sólo puede entenderse en el sentido amplio que podemos dar en la actualidad a Hacienda, Rancho.

Dejaremos para más adelante la explicación del título y ahora pasamos a la definición exacta de lo que encierra el término que nos ocupa. Se trata de un modelo de explotación del territorio que nació en el Mediterráneo, se expandió y perdura en la actualidad. El sistema se basa en una familia propietaria de los medios económicos, compuestos por tierras y ganado fundamentalmente pero también factorías de transformación de ambas materias, tanto para uso propio, como sería el caso de panaderías, cerveceras, producción de artesanías, etc., como para dedicar al comercio a pequeña y/o gran escala. Dispone de fuerza de trabajo propia, la cual podríamos dividir en dos grandes grupos: quienes viven en los dominios del *per* y que pueden en algunos casos incluso recibir el nombre de familia, en un sentido claro de familia extensa por próximos y quienes son contratados, que también podrían, a su vez, subdividirse en dos grupos: habitantes de las aldeas que residen en los alrededores que no forman parte del *per*, y trabajan para dicha unidad y un segundo grupo de mano de obra contratado únicamente en momentos puntuales como apoyo a la fuerza de trabajo habitual. Este segundo grupo de mujeres y hombres solía trabajar en la recolección cuando era necesario contar con un gran número de manos para realizar un trabajo muy marcado por los tiempos y en él hemos observado la presencia tanto de lugareños como de cuadrillas de trabajo homogéneas que se desplazaban por el territorio para ser contratadas por terratenientes o instituciones cuando se precisaba apoyo. Una ocupación muy especializada que comenzó a estudiar Oleg Berlev, y que desafortunadamente al estar publicada en ruso ha sido olvidada.

El *per* es a Egipto lo que el *oikos* era a Grecia, la *villa* a Roma, el *cortijo* a Andalucía, la *masía* a Cataluña, la *barraca* en Valencia<sup>36</sup>, un modelo mediterráneo de explotación de recursos a escala familiar, entendiendo por *familiar* grupos familiares extensos, de al menos tres generaciones, con sirvientes<sup>37</sup> incorporados al *dominium* y, por supuesto, familias con una cierta condición social y alto poder adquisitivo. Esencialmente mediterráneo pero nacido en Egipto ya que un sistema de similares características no se dio en Próximo Oriente.

Y ahora nos enfrentamos al título terriblemente traducido por la bibliografía como *Señora de la Casa*. Quizás el hecho de que únicamente estuvieran en posesión de dicho título mujeres pertenecientes a las clases dirigentes o a la alta burguesía debería haber sido un factor indicativo de que la traducción, a mejor decir, la interpretación, era errónea. No ha sido así, en el caso de los trabajos sobre la mujer suele no ser así. El título indica una realidad objetiva y es la siguiente:

Cuando dos familias se unían por vínculo matrimonial era una práctica común que se entendiera un reparto de roles mediante el cual los hombres se dedicaban a la política o al funcionariado de alto nivel, que en Egipto era la misma cuestión. Eso creaba un conflicto con los intereses económicos de la familia, porque el *per* necesitaba de alguien que se hiciera cargo de su dirección. Así pues, la esposa se dedicaba al control de los negocios familiares, mientras el marido se dedicaba a la otra vertiente que repercutiría en el aumento de la riqueza familiar mediante incorporación de más bienes de prestigio, tierras, etc., a la hacienda. En consecuencia ella era, en efecto, la Señora de Per, puesto que ella gobernaba, administraba, compraba, vendía, pagaba salarios, firmaba contratos, fijaba condiciones, etc.

---

<sup>36</sup> Aunque esta última en mucha menor escala.

<sup>37</sup> No confundir con siervos, no estaban adscritos a la tierra formalmente aunque era difícil siquiera imaginar marchar del *per*.

La labor de las esposas en el mantenimiento e incremento de la riqueza familiar era tal que estaba reconocido en la ley que si se producía un divorcio, el esposo debía entregar a la esposa el 30% de los bienes que poseía, al considerarse que su consecución y buena administración se debía al trabajo de la esposa.

Estamos hablando siempre de los bienes de la familia del esposo, ya que los propios de la esposa nunca pasaban a formar parte del per. En Egipto existía la separación de bienes y ni en el matrimonio los patrimonios eran comunes salvo que, por alguna extraña circunstancia, lo decidiera así la pareja y entonces debían fijarlo en un documento notarial. Del mismo modo, en muchos contratos prematrimoniales se estipuló que si la esposa era quien planteaba el divorcio, renunciaba a percibir ese 30%<sup>38</sup>.

El título cayó en desuso con la llegada de los griegos y el consiguiente establecimiento de leyes restrictivas contra las mujeres, pero la institución se mantuvo y, como hemos avanzado, se multiplicó por el Mediterráneo.

## II. 5. Un caso excepcional: las unidades de alta producción agrícola

El calificativo de excepcional viene determinado por la nula consideración que este tipo de agricultura ha tenido en la Egiptología tradicional y aún en la más innovadora. De hecho no existe bibliografía al respecto ya que desde el inicio de la disciplina, este fenómeno que se manifiesta con fuerza durante el Reino Nuevo, ha sido confundido con la creación de jardines para el disfrute de las élites, incluso cuando los determinativos de la palabra no aluden ni a flores ni a disfrute pero sí a tierra de cultivo o árboles de aprovechamiento comercial, y aún cuando de la misma palabra proviene la denominación de *arrendatario de tierras*. Difícilmente puede explicarse la necesidad de arrendar un jardín y mucho menos pagar por ello, pero es fácilmente entendible la posibilidad de arrendar a su propietario una finca dedicada al cultivo especializado. ¿Cómo, entonces definimos la unidad de alta producción agrícola? En mi opinión se trata de un fenómeno muy vinculado a los procesos económicos y de control territorial que tienen lugar durante el Reino Nuevo y afecta especialmente a las élites tebanas y a sus correligionarios. Un “jardín” por usar la terminología más tradicional, es una extensión de tierra en la cual se cultiva una producción agrícola destinada al consumo de las élites, a la venta al Estado y a sus instituciones, incluidos los templos, y que se dedica en la mayor parte de las ocasiones a la vid en todas sus variantes y a los árboles frutales de singular rareza. En ambos casos, mercancías muy apreciadas y de un alto

---

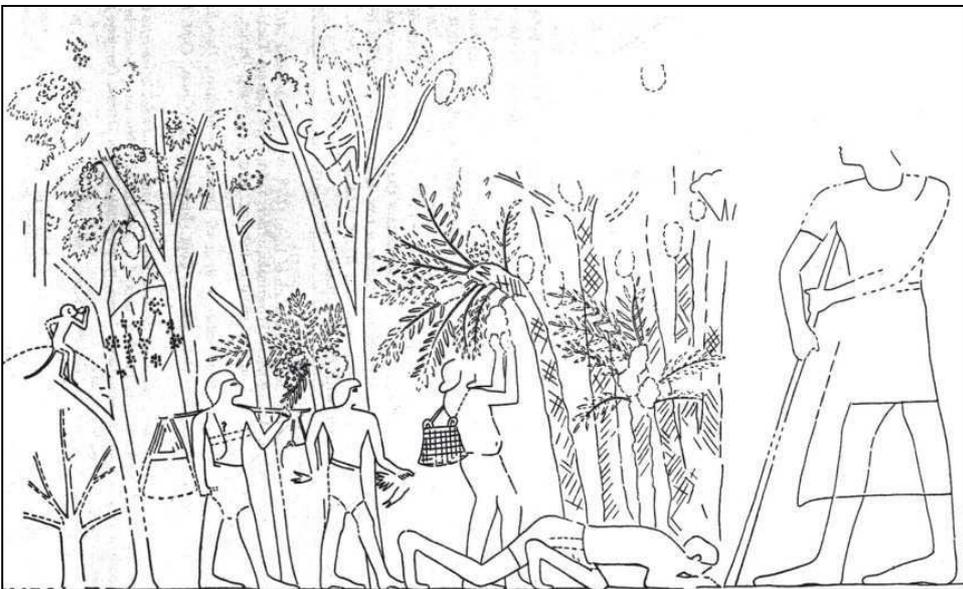
<sup>38</sup> Para cualquier documentación relacionada con la mujer es indispensable la consulta a la escasa pero interesante obra de William A. Ward, fallecido tempranamente, a su discípula Barbara S. Lesko, a Lana Troy que se ocupa fundamentalmente de las realezas femeninas y su papel simbólico y en cuanto a recopilación de documentación a J. Tyldesley. Ward “se topó” con el “problema” de la mujer cuanto trataba de escribir un corpus sobre títulos administrativos egipcios y a partir de ese momento dedicó su trabajo a analizar la posición de la mujer, fue un revulsivo pero ni siquiera su discípula Barbara Lesko ha seguido completamente su camino. No existen trabajos sobre la mujer desde una óptica ya no feminista sino ni siquiera materialista histórica y un enorme porcentaje se centran en el papel simbólico. De hecho el título “*nebet per*” no es el único mal entendido en este universo. Asimismo debo hacer constar que la obra de Tyldesley es únicamente mencionada por la documentación que recopila no por el análisis de esa documentación –por completo erróneo- ni por sus virtudes académicas, de las que carece, siendo un compendio de todos los lugares comunes que puedan encontrarse en un trabajo tradicional y rancio sobre la mujer de cualquier época o condición.

coste. La importancia tanto económica como simbólica de estas unidades de producción queda de manifiesto al ser incorporadas a los modelos iconográficos que reproducían la vida del difunto en sus tumbas. La presencia de “jardines”, de viñedos, de recolección y tratamiento de viñas, es uno de los motivos más comunes del Reino Nuevo, llegando a su máxima representación en la tumba de Sennefer, el cual encargó que se aprovecharan las irregularidades de la piedra para reproducir en el techo una parra, creando la ilusión de que al penetrar en su tumba se transitaba por un viñado de parra alta.

**Figuras 10 y 10ª. Techo en parra de la TT96 de Sennefer**



**Figura 11. Tumba del nubio Djehuty-Hetep, escena de recolección en los mal llamados jardines**



Fuente: Säve-Söderbergh, 1960: 39

El modelo resultó tan innato a la élite que la oligarquía nubia reprodujo en sus tumbas imágenes características de este tipo de cultivo aunque desconocemos si únicamente se imitó el modelo iconográfico o realmente el sistema comercial asociado se pudo extender a las tierras fértiles de Nubia.

Sin duda podríamos seguir acercándonos a la territorialidad geográfica, simbólica y administrativa de Egipto, deberíamos hablar entonces de otras instituciones relacionados con la explotación de la tierra como el *grgt* o el *hwt*, por citar dos, sin duda queda mucho por decir pero este trabajo es un sencillo acercamiento y las limitaciones de espacio nos impiden una mayor extensión. Hemos expuesto los fundamentos y una visión general del territorio egipcio y esperamos contribuir con ello a un mejor y mayor conocimiento tanto de la época como del territorio.

## ANEXO

### CRONOLOGÍA DEL EGIPTO FARAÓNICO <sup>39</sup>

PERÍODO PREDINÁSTICO	5300-3000 AEC
DINÁSTICO TEMPRANO Dinastía I Dinastía II	3000-2686 AEC 3000-2890 AEC 2890-2686 AEC
REINO ANTIGUO Dinastía III Dinastía IV Dinastía V Dinastía VI Dinastías VII y VIII (existe confusión y se presentan juntas)	2686-2125 AEC 2686-2613 AEC 2613-2494 AEC 2494-2345 AEC 2345-2181 AEC 2181-2160 AEC
PRIMER PERÍODO INTERMEDIO Dinastías IX y X (Heracleopolitana) Dinastía XI (sólo gobierna en Tebas)	2160-2055 AEC 2160-2025 AEC 2125-2055 AEC
REINO MEDIO Dinastía XI (que gobierna en todo Egipto) Dinastía XII Dinastía XIII Dinastía XIV (soberanos menores probablemente contemporáneos con los de la dinastía XIII o la XV)	2055-1650 AEC 2055-1985 AEC 1985-1773 AEC 1773-después de 1650 AEC 1773-1650 AEC
SEGUNDO PERÍODO INTERMEDIO Dinastía XV (soberanos Hyksos) Dinastía XVI (Primeros soberanos tebanos, contemporáneos de la dinastía XV) Dinastía XVII	1650-1550 AEC 1650-1550 AEC 1650-1580 AEC 1580-1550 AEC
REINO NUEVO Dinastía XVIII Dinastía XIX Dinastía XX	1550-1069 AEC 1550-1295 AEC 1295-1186 AEC 1186-1069 AEC
TERCER PERÍODO INTERMEDIO	1069-664 AEC

<sup>39</sup> Realizada de acuerdo al manual publicado por Oxford y editado por Ian Shaw *Historia del Antiguo Egipto*, 2007.

Dinastía XXI	1069-945 AEC
Dinastía XXII	945-715 AEC
Dinastía XXIII (reyes dispersos por diversos territorios y contemporáneos con otros del final de la dinastía XXII y las dinastías XXIV y XXV)	818-715 AEC
Dinastía XXIV	727-715 AEC
Dinastía XXV	747-656 AEC
BAJA ÉPOCA	664-332 AEC
Dinastía XXVI	664-525 AEC
Dinastía XXVII (Primer Período Persa)	525-404 AEC
Dinastía XXVIII	404-399 AEC
Dinastía XXIX	399-380 AEC
Dinastía XXX	380-343 AEC
Segundo Período Persa <sup>40</sup>	343-332 AEC
PERIODO PTOLEMAICO	332-30 AEC
PERÍODO ROMANO	20 AEC-395 EC

Fuente: elaboración propia sobre el manual publicado por Oxford y editado por Ian Shaw *Historia del Antiguo Egipto*, 2007

---

<sup>40</sup> A partir de este período ya no hay cronología en dinastías.

## Bibliografía

- Ahituv, S. (1978) "Economics Factors in the Egyptian Conquest of Canaan". *IEJ* 28, pp. 93-105.
- Bietak, Manfred (1986) "La naissance de la notion de ville dans l'Égypte Ancienne, un acte politique? *CRIPEL* 8, pp. 29-36.
- Butzer, K. Y Freeman, L. (1976) *Early Hydraulic Civilization in Egypt*. Chicago: the University Chicago Press.
- Gardiner, Alan (1948) "The Founding of a New Delta Town in The Twentieth Dynasty". *JEA* 34, pp. 19-22.
- "The Reading of the Geographical Term *tp rsy*". *JEA* 49, pp. 6-9.
- Gauthier, Henri (1925) *Dictionnaire des noms géographiques contenues dans les textes hiéroglyphiques*. El Cairo.
- Goedicke, H. (1998) "God's Earth". *GM* 166, pp. 23-28.
- González Mancebo, L.M. (1998) "La administración del astillero de *Prw-nfr*: La importancia de la construcción de barcos en la superación de fronteras nacionales e internacionales en Egipto". *Studia Historia Historia Antigua* 16, pp. 31-51.
- Grimal, Nicolas "Cités, villes et État de l'Égypte pharaonique". En *Actes du colloque international sur les "Mégapoles méditerranéennes"*, École française de Rome, pp. 49-59.
- Habachi, Labib, "The Military Posts of Ramesses II on the Coastal Road and Western Part of the Delta", *BIFAO* 80, pp. 13-30.
- Hayes, W. (1955) "A Papyrus of the Late Middle Kingdom in The Brookling Museum".
- Katary, Sally (1989) *Land Tenure in the Ramesside Period*. Londres & New Cork.
- Kemp, Barry (1996) *El antiguo Egipto. Anatomía de una civilización*. Barcelona: --- (1972) "Fortified towns in Nubia". In David O'Connor *Man, Settlement and Urbanism: Proceeding of a Meeting of the Institute of Archaeology*. London: London University, pp. 651-656.
- (1972) "Temple and Town in ancient Egypt". In David O'Connor *Man, Settlement and Urbanism: Proceeding of a Meeting of the Institute of Archaeology*. London: London University, pp. 657-680.
- Kemp, Trigger, Postgate, Sinopoli, Review Feature: Askut in Nubia: The Economics and Ideology of Egyptian Imperialism in the Second Millennium BC, *CAJ* 7:1, 1997, pp. 123-136.
- Menu, Bernadette (1970) *Le Regime Juridique des terres et du personnel attaché a la terre dans le Papyrus Wilbour*. Lille:
- Montet, Pierre (1957) *Geographie de L'Égypte Ancienne. To-Mehou. Le Basse Égypte*. Paris:
- (1957) *Geographie de L'Égypte Ancienne. To-Chemá. La Haute Égypte*. Paris
- Moreno García, Juan Carlos (2004) *Egipto en el Imperio Antiguo [2650-2150 antes de Cristo]*. Edicions Bellatera, S.L.

- O'Connor, David (1972) "The Geography of Settlement in Ancient Egypt". In *Man, Settlement and Urbanism: Proceeding of a Meeting of the Institute of Archaeology*. London: London University.
- Oren, Eliezer (1987) "The «Way of Horus» in North Sinai", Egypt, Israel, Sinai. Archaeological and Historical Relationships in the Biblical Period, Tel Aviv.
- Saleh, Abel-Aziz (1981) "Notes on the Ancient Egyptian *t3 ntr* BIFAO 81s, pp. 107-117.
- Tyson Smith, S. "A Model for Egyptian Imperialism in Nubia". *GM* 122, pp. 77-102.
- Säve-Söderbergh, Torgny (1960) "The Painting in the Tomb of Djehuty-Hetep at Debeira". *Kush* 8,
- VV. AA. (1992) "House and Palace in Ancient Egypt". In *Internacional Symposium in Cairo*, April 8 to 11.
- VV. AA. (2006) *Cities and Urbanism in Ancient Egypt*. Papers from a Workshop in November 2006 at the Austrian Academy of Sciences.
- Wengrow, David (2006) *The Archaeology of Early Egypt. Social Transformations in North-East Africa, 10,000 to 2650 BC*. Cambridge University Press.
- Yoyotte, Jean "Études géographiques I". *RdE* 13, pp. 71-105.
- "Études géographiques II". *RdE* 14, pp. 75-111.



# LA ESCUELA Y LA EDUCACIÓN EN PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

Sandra García de Fez  
Paula Jardón Giner

*En la nueva ciudad, rica y consumista, el niño está solo. En el siglo que ha descubierto al niño, su capacidad, su desarrollo precoz; que ha definido y promulgado sus derechos fundamentales a la vida, a la salud, a la instrucción, al juego, al respeto; que le dedica estudios, libros y convenciones, el niño se encuentra con un sufrimiento nuevo, regalo del bienestar y del egoísmo: la soledad.*

Francesco Tonucci

## Introducción

La participación ciudadana en la Organización Territorial se ha abordado desde diferentes campos disciplinares que van desde la geografía cultural y de la percepción, la planificación comunitaria y la participación en el planeamiento urbanístico, pasando por la etnoarqueología comunitaria y colaborativa y las metodologías multivocales. La apreciación del espacio vital es un proceso inacabado que se conforma a lo largo de la vida y se va reinventando desde diferentes ámbitos como el familiar, el escolar y el espacial desde distintos niveles: geográfico, político o social, por nombrar algunos de ellos. Pese a su relativa juventud en cuanto a ser considerada disciplina, a lo largo del siglo XX y en esta primera década del siglo XXI, se ha ido consolidando su ámbito de estudio desde diferentes prismas y con un carácter interdisciplinar que permite englobar las complejidades del territorio y de las relaciones de poder que en él se ocasionan.

Para este trabajo nos centraremos en el ámbito escolar y las posibilidades que ofrece para informar y formar sobre la participación ciudadana en la organización del territorio. Consideramos que la escuela ocupa un lugar determinante en la subjetivización del espacio y la imagen que cada persona hace de sí misma en relación con el entorno más cercano.

En todo proceso de autopercepción convergen a su vez dos aspectos básicos en la edificación del sujeto como tal: la construcción del yo en relación con el nosotros, es decir, la identidad cultural de referencia, sea ésta la inmediata o sean otras fronteras y, por otro lado, la contribución real que cada ciudadano y ciudadana puede ejercer individual y colectivamente en la planificación de las políticas públicas. La ordenación del territorio, es un asunto claramente político, ya que implica decisiones que van a afectar a la vida colectiva e individual de los habitantes de dicho espacio físico de una manera directa o indirecta, dependiendo del alcance de dichos acuerdos. En este sentido la participación ciudadana debe de ser una piedra angular para todas aquellas administraciones con competencias en la organización territorial; favorecer y consolidar vías de trabajo conjunto y coordinado, debería ser uno de los objetivos prioritarios de los agentes implicados. ¿Y qué se hace desde la escuela para sensibilizar a los futuros ciudadanos y ciudadanas de pleno derecho sobre la importancia de tener un papel activo en las decisiones sobre el uso y distribución del territorio? ¿De qué manera se podría integrar en el curriculum el fomento de la participación ciudadana en los temas que atañen a la comunidad?

Partimos de la idea de que toda la comunidad escolar ha de implicarse en la ordenación del territorio porque de ésta dependen decisiones de tipo económico, social, cultural y ecológico, lo que enmarca poderosamente el entorno donde los niños y las niñas, los y las jóvenes viven, crecen, se socializan y no siempre en igualdad de condiciones.

En ciencias sociales hace ya tiempo que se han desarrollado metodologías para favorecer la intensificación democrática (Alberich, 2008). El desarrollo de estas metodologías en las escuelas parte de tradiciones pedagógicas importantes, como las aportaciones de Dewey y de Freinet. La idea de proyecto de escuela arraigada en su entorno y actuando sobre el mismo no es nueva, se encuentra frecuentemente en Latinoamérica, y con menor relevancia en los llamados países del primer mundo, en los que la tecnificación de la educación ha sustraído a la escuela de su acción social, por la búsqueda de los estándares cuantificables y la rendición de cuentas. Los enfoques de la pedagogía democrática de Dewey y la pedagogía liberadora de Freire, pueden aportar principios, estrategias, enfoques y métodos a la participación ciudadana en este milenio de incremento de la desigualdad social y de frecuente desencanto de la democracia.

Siguiendo este planteamiento teórico, analizaremos la normativa sobre la ordenación territorial a nivel europeo y español, incidiendo en los aspectos relacionados con la participación y de qué manera se considera básica la implicación de la población en las decisiones concernientes al hábitat. Asimismo, ahondaremos en algunas estrategias y acciones que desde las aulas se pueden trabajar para dar a conocer, poner en valor y preservar el patrimonio en los y las escolares. Por último tomaremos dos ejemplos a nivel internacional –con presencia en España y en México-, de dos iniciativas de implicación de la juventud en la vida de sus ciudades y poblaciones: “La ciudad de los niños” del pedagogo italiano Francesco Tonucci, y “La ciudad educadora”, un proyecto que parte de la Asociación Internacional de Ciudades Educadoras (AICE).

## **I. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

El territorio ha sido y continúa siendo, elemento indispensable en la configuración tanto geográfica como identitaria de toda comunidad que se precie. De este modo, su gestión y utilización es un asunto público que debiera atañer al conjunto de la población y por lo tanto, alimentarse de la contribución ciudadana. En 1992 en Río de Janeiro en el seno de la Conferencia Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible organizada por Naciones Unidas, se aunaron voluntades para construir un modelo de desarrollo sostenible para el siglo XXI, lo que se dio a llamar la Agenda 21, en clara referencia al siglo que estaba por iniciarse. Esta hoja de ruta fue suscrita por 172 países miembros de Naciones Unidas, con el compromiso de aplicar políticas ambientales, económicas y sociales a nivel local con el fin de promover un progreso respetuoso con el medio.

La contextualización de esta propuesta se llevaría a cabo mediante agendas locales que se ajustaran a las características y necesidades de cada área geográfica y administrativa, restituyendo a la escala de lo municipal el protagonismo en el diseño de las planificaciones urbanas y el favorecimiento de la implicación de cada ciudadano y ciudadana habitante. Son muchos los temas que se recogen en las agendas locales,

atendiendo a las prioridades de cada realidad, contando con gran atención el acceso de la ciudadanía a las decisiones derivadas de los acuerdos recogidos en la Agenda 21.

Volviendo al ámbito europeo, como ya se reflejara hace treinta años en la ‘Carta Europea de Ordenación del Territorio’ firmada en nuestro país acerca de la importancia de la acción de la ciudadanía:

“Toda política de ordenación del territorio cualquiera que sea su nivel, debe basarse en una participación activa del ciudadano. Es indispensable que éste sea informado de manera clara y comprensible en todas las etapas del proceso de planificación y en el marco de las estructuras y procedimientos institucionales”<sup>1</sup>.

La información a la ciudadanía se recoge pues como una premisa básica en todo proceso de planificación territorial. Para apuntalar más aún esta idea, en el mismo documento se entiende el bienestar de los habitantes de un determinado enclave, como el objetivo principal de las medidas públicas sobre el entorno. En este sentido se especifica que la ordenación ha de ser “democrática, global, funcional y prospectiva”, lo que enlaza directamente con la idea de una contribución ciudadana respetuosa con los valores culturales que le son propios y atendiendo a necesidades actuales y futuras, incorporando políticas sostenibles del medio ambiente y urbano. Si como se indica en esta carta marco para los países europeos, uno de los objetivos de la ordenación territorial es conseguir una mejora de la calidad de vida tanto individual como colectiva, resulta forzoso reincidir en que los individuos deben tomar parte activa para aclarar en qué consiste su bienestar y de qué forma mejorarlo mediante decisiones sobre la distribución y el uso de recursos y del propio territorio, teniendo en cuenta la prospectiva, es decir, las consecuencias a medio y largo plazo de la disposición territorial.

Sin dejar el contexto europeo, en 2006 en Lisboa se firmó una declaración que se planteaba crear redes para luchar por un desarrollo territorial sostenible<sup>2</sup>. Se aprecia ya un cambio del lenguaje adaptado a los cambios, cobrando relevancia la sostenibilidad y una nueva forma de entender la función de los gobiernos, trascendiendo la mera aplicación de leyes y normas aprobadas. Se habla de una nueva forma de entender el mandato jurídico derivado de unas elecciones desde una perspectiva más amplia: la gobernanza, o lo que es lo mismo el buen gobierno, es decir, la buena orientación de la acción del Estado hacia la eficacia y la calidad, beneficiando la interrelación a distintos niveles e incluyendo a la sociedad en sus decisiones.

En este acuerdo más reciente, los países firmantes –estados miembros o no de la Unión Europea- comparten un propósito de desarrollo territorial y socioeconómico no agresivo

---

<sup>1</sup>‘Carta Europea de Ordenación del Territorio’, Torremolinos-CEOT-1983, firmada por los países miembros de la Conferencia Europea de Ministros responsables de Ordenación del Territorio (CEMAT), cuya actividad se inició en 1970.

<sup>2</sup> Declaración: “Redes para el desarrollo territorial sostenible del continente europeo: Puentes a través de Europa”, Lisboa, 2006. Otros dos documentos previos en la misma línea generados por la CEMAT son: ‘Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible del Continente Europeo’, adoptados en Hannover en 2000 y la Declaración de Liubliana sobre la ‘Dimensión Territorial del Desarrollo Sostenible’, de 2003.

con el medio, sino sostenible a largo término. Para las regiones urbanas, tema que centra nuestro interés, inciden en el desarrollo de una estructura equilibrada que permita el impulso de actividades económicas que beneficien las condiciones de vida de los habitantes de las ciudades. Pone como ejemplos el transporte público, las medidas para mejorar las condiciones de los centros históricos o la revalorización del patrimonio, temas todos ellos que requieren de tres pasos básicos: conocimiento, sensibilización y defensa. Tres pasos que debieran de iniciarse en las etapas educativas más tempranas porque ¿cómo proteger aquello que no se valora porque en ocasiones incluso se desconoce? ¿Qué valor se le puede otorgar a un edificio en ruinas si nuestra mirada no está educada para percibir siquiera su presencia? Éstas y otras cuestiones empezaron a estar presentes en las agendas públicas de las instituciones políticas al hablar de la gestión del territorio y de los recursos del entorno.

No obstante, en un contexto como el actual de crisis económica global y especialmente acuciante en España precisamente por un uso y un abuso desmedido del territorio –la denominada burbuja inmobiliaria-, todos estos aspectos de mayor calado democrático y participativo, han pasado a un lamentable segundo plano. De hecho un ejemplo reciente ha sido la aprobación de la Ley de Costas española, la cual pese a no contar con el apoyo de la oposición ni de las organizaciones medioambientales, ha sido aprobada, estableciendo una amnistía sobre más de 25.000 construcciones ilegales, modificando para ello notablemente los márgenes de protección de la costa peninsular, entre otros puntos<sup>3</sup>.

Ya en el año 2006 el Colegio de Geógrafos Españoles, hizo público un ‘Manifiesto por una nueva cultura del territorio’<sup>4</sup>, en un intento de llamar la atención sobre la cuestión a la sociedad española en su conjunto. Más de cien expertos en urbanismo alertaban en las primeras frases del documento:

“La evolución que están experimentando los usos del suelo en España, principalmente a causa de los avances de una urbanización realizada de forma masiva y sobre terrenos no siempre adecuados, es muy preocupante. Este proceso está teniendo consecuencias ambientales y paisajísticas muy negativas cuyo alcance, en muchos casos, no viene siendo ni considerado, ni corregido”<sup>5</sup>.

Esta seria advertencia partía de una realidad que el país llevaba experimentando a raíz de la aprobación en 1998 de una nueva Ley del suelo<sup>6</sup> que facilitaba y abarataba la construcción en terreno urbanizable y dio pie a un crecimiento exponencial de la edificación. Y para finalizar con este somero repaso a algunas de las normas españolas sobre territorio y las reacciones de colectivos implicados en el asunto, cabe subrayar que en 2009 se hizo público un nuevo texto llamado “Territorio, urbanismo y crisis”<sup>7</sup>, nacido de los mismos promotores que el de 2006 y que incidía en que la crisis económica podía ser una oportunidad para restablecer un desarrollo territorial

---

<sup>3</sup> Proyecto de Ley de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales del Senado el 15 de abril de 2013 y aprobado en el Congreso el 9 de mayo de 2013.

<sup>4</sup> El Manifiesto se puede consultar en el siguiente enlace visitado en mayo de 2013: [http://www.age-geografia.es/docs\\_externos/06-05-manifiesto\\_cultura\\_territorio.pdf](http://www.age-geografia.es/docs_externos/06-05-manifiesto_cultura_territorio.pdf)

<sup>5</sup> ‘Manifiesto por una nueva cultura del territorio’, mayo de 2006, p.1.

<sup>6</sup> Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones (vigente hasta el 1 de julio de 2007).

<sup>7</sup> El texto puede consultarse en el siguiente enlace visitado en mayo de 2013: [http://nuevaculturadelterritorio.files.wordpress.com/2009/02/territorio\\_urbanismo\\_y\\_crisis.pdf](http://nuevaculturadelterritorio.files.wordpress.com/2009/02/territorio_urbanismo_y_crisis.pdf)

respetuoso con el medio ambiente y sus recursos limitados. De este modo interpelaba en su alegato final a administraciones y a la sociedad en su conjunto afirmando que:

“En definitiva es imprescindible que los poderes públicos, con el apoyo de fiscales y jueces, de funcionarios y técnicos, de los creadores de opinión y de los movimientos ciudadanos conviertan esta crisis en una gran oportunidad; para ello el territorio no puede ser considerado únicamente como un recurso explotable o un mero soporte, sino como el marco de vida construido entre todos, mejorando el que recibimos de las generaciones que nos lo legaron para transmitirlo a las futuras”<sup>8</sup>.

Estas ideas plasmadas enlazan estrechamente con el papel que la escuela y la comunidad educativa en su conjunto, desempeñaría para lograr que todos los agentes y actores<sup>9</sup> desarrollaran un papel activo en este asunto público de calado tan directo en la vida de los individuos. A la organización del territorio se le reconoce como una política pública y como tal, es a su vez una expresión espacial de la política económica, social y cultural de toda la sociedad. De esta manera, debe partir de estrategias transversales que obedezcan a lógicas de distintas disciplinas y bregar entre diferentes intereses y utilidades como recalca Rodríguez Martínez (2010-2: 9), tratando de recoger las discusiones acerca de qué políticas diseñar, qué medidas implican y el modo en ser desarrolladas mediante la colaboración democrática de las personas implicadas.

La escuela es uno de estos agentes cuya comunidad es un fiel reflejo del contexto social en el que se ubica: el alumnado, las familias, el profesorado y los representantes de la administración pública, son los protagonistas de lo que acontece dentro de las clases y, añadimos, también fuera de ellas. Si nos centramos en el paisaje urbano, los centros educativos en la actualidad ejercen un importante papel de catalizadores de las demandas, propuestas y acciones en los barrios, muestra de un nuevo rol de la ciudadanía que se implica en aquellos temas cercanos, reales y que guardan una relación directa con la gestión del ambiente en el que viven. Protestas ciudadanas de las que se hacen eco los medios de comunicación denunciando el mal estado de las calles, luchando por conseguir un espacio verde para el vecindario o pidiendo la cesión de espacios públicos para el asociacionismo, obedecen a esta idea de participación.

Son precisamente las sociedades más industrializadas y, por tanto, más urbanizadas, las que tienen una mayor preocupación por el entorno y los recursos del mismo, limitados y, consecuentemente, necesitados de una organización y gestión lo más ajustada a las necesidades reales de los ciudadanos. El exacerbado crecimiento de algunos núcleos urbanos, la desatención por parte de las autoridades locales de algunas demandas de los vecinos así como la creciente visibilización de la necesidad de espacios públicos de reunión y de participación, nos hablan de una mayor sensibilización ciudadana. En palabras de Calvo Ortega:

---

<sup>8</sup> ‘Territorio, urbanismo y crisis’, febrero de 2009: 2.

<sup>9</sup> Seguimos aquí la distinción que M<sup>a</sup> Teresa Ayllón realiza entre actores y agentes, indicando que los primeros son quienes tienen el poder de imprimir un orden a un territorio y actúan por su propio interés o necesidades, mientras que los agentes son quienes tienen el poder o mandato de arbitrar, de normativizar, siendo facilitadores que actúan por cuenta de otros. Ayllón Trujillo, M<sup>a</sup> Teresa, Nuño, Rosa (2011): *Familia, identidad y territorio, actores y agentes en la construcción de la ciudadanía democrática*. Málaga: eumed.net, Universidad de Málaga.

“Se ha producido una toma de conciencia colectiva del espacio, por lo cual los individuos y los grupos sociales urbanos, usuarios temporales o permanentes del paisaje, descubren su maleabilidad y su vulnerabilidad” (2012: 111).

El entorno físico es entendido como el lugar donde se llevan a cabo las relaciones sociales, trufadas de imágenes simbólicas que nos explican el mundo y el mundo es explicado para cada persona en su entorno. Evidentemente, el entorno se compone de paisajes, de bienes materiales, de patrimonio, de simbolismos y de cargas emocionales y afectivas que coadyuvan al complejo proceso identitario y a buscar respuesta a quién soy yo y cuál es mi lugar en este territorio cambiante y en ocasiones transitorio. Las migraciones, los cambios de vivienda y en definitiva la movilidad derivada de la globalización, hacen que esa búsqueda de vínculos con el espacio que se habita, traspase la individualidad para colectivizarse en un barrio, en torno a la escuela o una asociación de vecinos. Ubicar en el centro el espacio vivido como marco de las experiencias vitales conlleva necesariamente, una revisión de las calles, de los medios de transporte, de los espacios verdes, de la distribución de los comercios o de la población que habita ese espacio.

Bien es cierto que las percepciones individuales se acompañan de representaciones fruto de vivencias particulares y, a su vez, de subjetividades que a menudo proceden de experiencias no compartidas con el vecino o vecina. El cómo una persona llegada de una pequeña población de la montaña a la gran ciudad percibe el espacio urbano público, difiere en gran medida de la perspectiva de un sujeto que ha cambiado constantemente de lugar de residencia y no ha establecido relaciones ni anclajes más allá del uso de los recursos que ha necesitado.

Ni que decir tiene que la escuela ha de incluir en su curriculum formal el conocimiento del entorno más próximo e ir completando esa formación hasta alcanzar la dimensión internacional, de modo que cada alumno y alumna conozca, valore y se implique en la gestión y preservación del medio en el que vive y de su patrimonio, interdependiente del resto de dimensiones. En materias como geografía, conocimiento del medio natural, social y cultural o historia, por citar algunas, el hacer del alumno un sujeto activo y dirigido al descubrimiento crítico del mundo que le rodea como indica Calvo Ortega, debería entenderse como una de las competencias sobre las que poner especial atención. En este sentido, la normativa lo refleja de una forma clara en los objetivos de educación primaria en España en referencia a las capacidades a trabajar con el alumnado: “Conocer y valorar su entorno natural, social y cultural, así como las posibilidades de acción y cuidado del mismo<sup>10</sup>”.

---

<sup>10</sup> Real Decreto 1513/2006 de 7 de diciembre por el que se establecen las enseñanzas mínimas de la Educación primaria. Se mantiene en el Real Decreto 1190/2012, de 3 de agosto, que modifica el anterior, concretamente el anexo en el que se especifican los contenidos de la asignatura ‘Educación para la ciudadanía y los derechos humanos’.

## II. ESTRATEGIAS PARA LA PARTICIPACIÓN DESDE LA ESCUELA

La identidad cultural al igual que el resto de identidades, es un proceso complejo que se construye y reconstruye a lo largo de la vida de una persona. Uno de los elementos que puede ejercer como pilar –aunque no inamovible- es el territorio, sea éste el entorno más cercano (barrio, distrito, pueblo, ciudad) o el más alejado (nación, continente e incluso el mundo en su totalidad), requiere de su conocimiento para pasar después a la adscripción identitaria. La escuela es el lugar privilegiado en cuyo curriculum se integra en un lugar destacado el territorio en sus distintas adscripciones y niveles. En el caso de la comunidad valenciana, los escolares de primaria cuentan con una materia llamada Conocimiento del Medio, que ejemplificaría esta idea.

Para el tema que nos ocupa, la participación en la organización territorial, las aulas se convierten en uno de los espacios de socialización temprana en los que conocer, comprender y participar en el territorio. No resulta fácil para la comunidad educativa mostrar los referentes territoriales en la actualidad, integrando la globalización y sus estructuras supranacionales, atender al terreno de lo conocido e inmediato –el barrio, el pueblo, la ciudad- y a la vez educar en la concienciación y en la participación para construir una escuela arraigada en el territorio.

Pero no son solo los contenidos, sino sobre todo las actitudes del alumnado lo que es necesario desarrollar para favorecer la ciudadanía democrática. Desde la escuela conocidos pedagogos como Dewey, Freinet o Ferrer y Guardia proponen desde principios del siglo XX distintos marcos teóricos y metodologías que promueven la integración en el medio de manera activa y el ejercicio ciudadano por parte de los niños y niñas en los temas que les incumben en su día a día.

En la segunda mitad del siglo XX y los inicios del presente siglo, otros conceptos como el diálogo intersubjetivo ampliamente trabajado por Habermas y Freire, se potencian en las propuestas del movimiento de Comunidades de Aprendizaje, en el que el centro sobre el que gira la actividad participativa escolar se amplía con el deseo de la transformación social desde la escuela (Elboj, Puigdemívol, Soler y Valls, 2002; Aubert, Duque, Fisas y Valls, 2004).

Miguel Ángel Santos Guerra (1997) afirma: “La democracia no son las votaciones, sino las discusiones en las cuales todo el mundo puede intervenir. Reavivar, en la cultura organizativa, la negociación de significados es el camino para la mejora de la acción educativa”. Para ello nos sugiere la metáfora del crisol: “el recipiente en el cual se funden las ideas, las voluntades, los sentimientos y las acciones” (Santos, 1997). Ejemplo de desarrollo curricular escolar orientado a fomentar los procesos democráticos es el proyecto “Vivir la democracia en la escuela”. Este proyecto está cimentado en los conceptos clave: Saber, Poder, Ciudadanía e Identidad. Recoge orientaciones para crear un entorno social escolar basado en la democracia (Martínez Bonafé, Molina, y Montaner, 2003) . Reconocen las autoras en el currículum oculto de los centros los elementos de la desigualdad y del poder ya estudiados en profundidad por McLaren (1997) y proponen cómo trabajarlos de forma visible y colectiva.

Como afirma Delval, es necesario desarrollar un currículum de Ciencias Sociales que promueva la autonomía del alumnado y su reflexión sobre temas que le afectan. Es tarea

del profesorado acompañar a sus alumnos en el proceso de desarrollar capacidad de analizar el medio social en función de las edades de los mismos. Por otro lado, resulta imposible educar cívicamente a las nuevas generaciones de una manera descontextualizada y aparentemente neutral y aséptica. En un sentido más genérico, toda acción educativa se desarrolla siempre en un territorio, como ya hemos indicado, de lo que se deriva la necesidad de fomentar en los escolares vínculos con su entorno más familiar.

Hace más de treinta años, el autor Joaquim Franch proponía una serie de ideas para construir una escuela arraigada en el medio, a partir de varias lecturas que realizó al respecto. Éstas pasan por entender la escuela como un lugar de encuentro y de acogida, no como un espacio cerrado sino “sin paredes”, con las ventanas abiertas al mundo más próximo y más alejado. Si el aula se entiende como espacio de síntesis, no de guardadora en exclusiva del saber y de la cultura, se amplían la mirada educativa hacia fuera de los muros escolares, se aprende también de fuera. Se trataría, en definitiva, de convertir el espacio educativo formal en un espacio de comunidad, de empresa colectiva, de comunicación, de un enseñar-aprender que se extendiera al horario de las clases, en un anticipo de la reconocida educación a lo largo de la vida. Y todo esto no es posible trabajarlo, según el autor, sin profundizar, vivenciar y generar valores, que promuevan una convivencia democrática y pacífica. Franch lo resume así:

“La importancia de la dimensión territorial en la relación educativa nos impone la necesidad de pensar en la escuela más allá de sus límites (espaciales, tiempo escolar, etapa educativa, etc.). El territorio contiene una red de servicios educativos que hay que integrar e interrelacionar en un proceso voluntario, sistemático y continuo de construcción de un proyecto educativo territorial siguiendo el modelo de los proyectos educativos de ciudad” (VV.AA., 2009: 28).

Y es dentro de esa propuesta de proyectos educativos de ciudad donde se incardinan los dos programas que ilustran, en cierta medida, nuestra propuesta de trabajo para incluir a los y las menores en las decisiones políticas y sociales que afectan al lugar en el que viven. La primera de ellas se remonta a los años noventa cuando el pedagogo italiano Francesco Tonucci –también conocido como Frato-, lanzó una propuesta teórica y práctica vivida en su ciudad natal de Fano, en la que se creó un laboratorio denominado “Fano, la ciudad de los niños” y de ahí tomó el nombre para su proyecto. Y ésa es la propuesta de Tonucci, devolverle a los niños y niñas las ciudades en las que viven, tomándolos como parámetros a la hora de definir las políticas y medidas públicas que atañen a los espacios comunes (parques, centros de ocio) o a la gestión del tráfico, entre otros muchos temas. Se trata de crear espacios de participación directa de los más jóvenes en los organismos municipales para que sus voces y opiniones sean tenidas en cuenta. En la actualidad, son muchas las ciudades que en todo el mundo han incorporado en su trabajo municipal, esta propuesta pedagógica y, sobre todo política, como se puede ver y se trabajará en la primera de las actividades planteadas.

La segunda propuesta que tiene también carácter internacional es la de las “Ciudades Educadoras”, donde se redefine el papel de los municipios en la educación de sus habitantes, con especial interés en las generaciones más jóvenes. La Asociación Internacional de Ciudades Educadoras es un movimiento que inició también en los años 90, con motivo del I congreso Internacional de Ciudades Educadoras, celebrado en Barcelona, cuando un grupo de ciudades representadas por sus gobiernos locales planteó el objetivo común de trabajar conjuntamente en proyectos y actividades para mejorar la calidad de vida de los habitantes, a partir de su implicación activa en el uso y la

evolución de la propia ciudad y de acuerdo con la carta aprobada de Ciudades Educadoras. Posteriormente, en 1994 este movimiento se formaliza como Asociación Internacional en el III Congreso celebrado en Bolonia y en el VIII Congreso celebrado en Génova en 2004.

Las ciudades miembros de la asociación deben cumplir y promover el cumplimiento de los principios de la Carta de Ciudades Educadoras así como impulsar colaboraciones y acciones concretas entre las ciudades, participar y cooperar activamente en proyectos e intercambios de experiencias con grupos e instituciones con intereses comunes, profundizar en el discurso de Ciudades Educadoras y promover sus concreciones directas, influir en el proceso de toma de decisiones de los gobiernos y de las instituciones internacionales en cuestiones de interés para las Ciudades Educadoras y dialogar y colaborar con diferentes organismos nacionales e internacionales.

Los principales apartados que aparecen en la Carta de Ciudades Educadoras y los cuales dotan de un significado y de unos principios a la misma y que consideramos interesante recoger aquí son:

“1. Todos los habitantes de una ciudad tendrán el derecho a disfrutar, en condiciones de libertad e igualdad, de los medios y oportunidades de formación, entretenimiento y desarrollo personal que la misma ofrece. El derecho a la ciudad educadora se propone como una extensión del derecho fundamental de todas las personas a la educación. La ciudad educadora renueva permanentemente su compromiso con la formación de sus habitantes a lo largo de la vida en los más diversos aspectos. Y para que ello sea posible, deberá tener en cuenta todos los grupos, con sus necesidades particulares.

2. La ciudad promoverá la educación en la diversidad, para la comprensión, la cooperación solidaria internacional y la paz en el mundo. Una educación que combata cualquier forma de discriminación. Favorecerá la libertad de expresión, la diversidad cultural y el diálogo en condiciones de igualdad. Acogerá tanto las iniciativas de vanguardia como las de cultura popular, independientemente de su origen. Contribuirá a corregir las desigualdades que surjan en la promoción cultural producidas por criterios exclusivamente mercantiles.

3. Una ciudad educadora fomentará el diálogo entre generaciones, no sólo como fórmula de convivencia pacífica, sino como búsqueda de proyectos comunes y compartidos entre grupos de personas de edades distintas. Estos proyectos deberían orientarse a la realización de iniciativas y acciones cívicas cuyo valor consista precisamente en su carácter intergeneracional y en el aprovechamiento de las respectivas capacidades y valores propios de las distintas edades.

4. Las políticas municipales de carácter educativo se entenderán siempre referidas a un contexto más amplio inspirado en los principios de la justicia social, el civismo democrático, la calidad de vida y la promoción de sus habitantes.

5. Las municipalidades ejercerán con eficacia las competencias que les correspondan en materia de educación. Sea cual fuere el alcance de estas competencias, deberán plantear una política educativa amplia, de carácter transversal e innovador, incluyendo en ella todas las modalidades de educación formal, no formal e informal y las diversas manifestaciones culturales, fuentes de información y vías de descubrimiento de la realidad que se produzcan en la ciudad.

6. Con el fin de llevar a cabo una actuación adecuada, las personas responsables de la política municipal de una ciudad deberán tener información precisa sobre la situación y necesidades de sus habitantes. En este sentido realizarán estudios, que mantendrán actualizados y harán públicos, y establecerán canales permanentes abiertos a individuos y colectivos que permitan formular propuestas concretas y de política general. Asimismo, el municipio en el proceso de toma de decisiones en cualquiera de los ámbitos de su responsabilidad, tendrá en cuenta el impacto educativo y formativo de las mismas.

7. La ciudad ha de saber encontrar, preservar y presentar su propia y compleja identidad. Ello la hará única y será la base para un diálogo fecundo en su interior y con otras ciudades. La valoración de sus costumbres y de sus orígenes ha de ser compatible con las formas de vida internacionales. De este modo podrá ofrecer una imagen atractiva sin desvirtuar su entorno natural y social. A su vez, promoverá el conocimiento, aprendizaje y uso de las lenguas presentes en la ciudad como elemento integrador y factor de cohesión entre las personas.

8. La transformación y el crecimiento de una ciudad deberán estar presididos por la armonía entre las nuevas necesidades y la perpetuación de construcciones y símbolos que constituyan claros referentes de su pasado y de su existencia. La planificación urbana deberá tener en cuenta el gran impacto del entorno urbano en el desarrollo de todos los individuos, en la integración de sus aspiraciones personales y sociales y deberá actuar contra la segregación de generaciones y de personas de diferentes culturas, las cuales tienen mucho que aprender unas de otras.

9. La ciudad educadora fomentará la participación ciudadana desde una perspectiva crítica y corresponsable. Para ello, el gobierno local facilitará la información necesaria y promoverá, desde la transversalidad, orientaciones y actividades de formación en valores éticos y cívicos.

10. El gobierno municipal deberá dotar a la ciudad de los espacios, equipamientos y servicios públicos adecuados al desarrollo personal, social, moral y cultural de todos sus habitantes, con especial atención a la infancia y la juventud.

11. La ciudad deberá garantizar la calidad de vida de todos sus habitantes. Ello supone el equilibrio con el entorno natural, el derecho a un medio ambiente saludable, además del derecho a la vivienda, al trabajo, al esparcimiento y al transporte público, entre otros. A su vez, promoverá activamente la educación para la salud y la participación de todos sus habitantes en buenas prácticas de desarrollo sostenible.

12. El proyecto educativo explícito y el implícito en la estructura y el régimen de la ciudad, los valores que ésta fomente, la calidad de vida que ofrezca, las celebraciones que organice, las campañas o proyectos de cualquier tipo que prepare, serán objeto de reflexión y participación, con los instrumentos necesarios que ayuden a las personas a crecer personal y colectivamente.

13. La municipalidad evaluará el impacto de aquellas propuestas culturales, recreativas, informativas, publicitarias o de otro tipo y de las realidades que niños y jóvenes reciben sin mediación alguna. Llegado el caso, emprenderá sin dirigismos acciones que den lugar a una explicación o a una interpretación razonable. Procurará que se establezca un equilibrio entre la necesidad de protección y la autonomía para el descubrimiento. Proporcionará, asimismo,

ámbitos de formación y debate, incluyendo el intercambio entre ciudades, con el fin de que todos sus habitantes puedan asumir plenamente las novedades que éstas generan.

14. La ciudad procurará que las familias reciban la formación que les permita ayudar a sus hijos a crecer y a aprehender la ciudad, dentro del espíritu de respeto mutuo. En este mismo sentido desarrollará propuestas de formación para los educadores en general y para las personas (particulares o personal de servicios públicos) que en la ciudad cumplen, a menudo sin ser conscientes de ello, funciones educativas. Se ocupará, asimismo, de que los cuerpos de seguridad y de protección civil que dependen directamente del municipio actúen conforme a dichas propuestas.

15. La ciudad deberá ofrecer a sus habitantes la perspectiva de ocupar un puesto en la sociedad; les facilitará el asesoramiento necesario para su orientación personal y vocacional y posibilitará su participación en actividades sociales. En el terreno específico de la relación educación-trabajo es importante señalar la estrecha relación que deberá existir entre la planificación educativa y las necesidades del mercado de trabajo.

16. Las ciudades deberán ser conscientes de los mecanismos de exclusión y marginación que les afectan y de las modalidades que revisten, y desarrollarán las políticas de acción afirmativa necesarias. En especial, atenderán a las personas recién llegadas, inmigrantes o refugiados, que tienen derecho a sentir con libertad la ciudad como propia. Dedicarán esfuerzos a fomentar la cohesión social entre los barrios y sus habitantes de toda condición.

17. Las intervenciones encaminadas a resolver las desigualdades pueden adquirir formas múltiples, pero deberán partir de una visión global de la persona, configurada por los intereses de cada una de ellas y por el conjunto de derechos que atañen a todos. Cualquier intervención significativa ha de garantizar la coordinación entre las administraciones implicadas y sus servicios. Se fomentará también la cooperación de las administraciones con la sociedad civil libre y democráticamente organizada en instituciones del llamado tercer sector, organizaciones no gubernamentales y asociaciones análogas.

18. La ciudad estimulará el asociacionismo como forma de participación y corresponsabilidad cívica, a fin de canalizar actuaciones al servicio de la comunidad y obtener y difundir información, materiales e ideas para el desarrollo social, moral y cultural de las personas. A su vez, contribuirá en la formación para la participación en los procesos de toma de decisiones, de planificación y de gestión que la vida asociativa conlleva.

19. El municipio deberá garantizar información suficiente y comprensible e incentivar a sus habitantes a informarse. Considerando el valor que supone seleccionar, comprender y tratar el gran caudal de información actualmente disponible, la ciudad educadora facilitará recursos que estén al alcance de todos. El municipio identificará los colectivos que precisen de una atención singularizada, y pondrá a su disposición puntos especializados de información, orientación y acompañamiento.

20. La ciudad educadora deberá ofrecer a todos sus habitantes, como objetivo crecientemente necesario para la comunidad, formación en valores y prácticas de ciudadanía democrática: el respeto, la tolerancia, la participación, la

responsabilidad y el interés por lo público, por sus programas, sus bienes y sus servicios” (Carta de Ciudades Educadoras, 1990).

Existe un tipo de propuestas para mejorar la participación en educación que se resumen en que los ayuntamientos reclaman una mayor corresponsabilidad en educación. Por su parte, las administraciones locales que pretenden ser motores de cambio deben generar propuestas que aumenten el interés educativo en el conjunto de toda ciudadanía, garantizando su calidad, una gestión centrada en las personas y que tengan como meta la cohesión social de sus respectivas comunidades. La participación de los municipios en educación se presenta como uno de los retos principales en la democratización de una sociedad. Actualmente, ya no es suficiente con solo aumentar los recursos, es necesario producir oportunidades verdaderas de participación ciudadana en el ámbito educativo que partan de los intereses colectivos y los respeten. La educación en los municipios se debe tratar desde perspectivas como la relación entre sociedad y municipio, el desarrollo local o el papel de los ayuntamientos y la legislación local y educativa. También emerge el municipio como prestación de servicios, especialmente con respeto a los personales y el compromiso por un trabajo cooperativo en la gestión local de la educación.

Diversos autores apuntan y parecen coincidir en la necesidad de que los ayuntamientos promuevan una educación que contribuya al desarrollo personal y colectivo y a la evolución social, para unas sociedades más cohesionadas y justas. También, destacan que los servicios municipales deben regirse por principios de equidad y “comprensividad”. El municipio puede constituir un espacio importante para la participación en educación. De todas maneras, su incidencia y reconocimiento dependerá de su capacidad de gestión e influencia sobre la red de agentes educativos que operen en el municipio y de las complicidades que establezca con otras instituciones implicadas también en la concreción y desarrollo efectivos de la educación.

Uno de los principales objetivos de algunos ayuntamientos es el de proporcionar una oferta educativa diversa, complementaria a la educación escolar obligatoria. La concepción de que la educación va más allá de los centros educativos y de concebir los municipios como escenarios educativos, en toda su totalidad, no está del todo presente en la vida municipal. La tipología de actividades realizadas en el conjunto de municipios es amplia y diversa. Proliferan las actuaciones que tienen que ver con la participación de la comunidad escolar y las que se dirigen a la infancia y a la juventud. Las menos desarrolladas pertenecen, al contrario, a los ámbitos de historia, comunicación, inmigración o gente mayor (Muñoz y Gairín, 2011)

Por otro lado no puede separarse el patrimonio cultural del territorio. Tanto el patrimonio inmueble, como el arqueológico y el etnológico están fuertemente ligados al entorno constituyendo paisajes que se transforman por las acciones sucesivas de la naturaleza y de las sociedades humanas. Los espacios vividos ayudan a construir identidades individuales y colectivas. La gestión del territorio ha de contemplar esta vinculación emocional con el medio además de las estrictamente relacionadas con su función económica, ya que los cambios comportan consecuencias en la configuración de las relaciones sociales y en el patrimonio inmaterial.

La cultura recoge todos aquellos rasgos de distinto tipo (espiritual, material y afectivo) que caracterizan una sociedad o grupo social según la UNESCO. Añade que engloba las artes y las letras, los modos de vida y los derechos fundamentales, valores, creencias y

tradiciones<sup>11</sup>. Si completamos el tándem con el concepto de identidad, complejizamos el proceso ya que implica individualizar y apropiarse de la cultura para llegar a identificarse con ella, en una doble dimensión: individual y colectivamente.

La educación reglada se conforma como uno de los agentes culturales transmisores más importantes. Las nuevas generaciones reciben en las aulas las primeras experiencias de pertenencia a una colectividad, a un grupo que va más allá de uno mismo y que implica compartir unos códigos y esquemas interpretativos, que garanticen la perpetuación del grupo como realidad cultural diferenciada. En este sentido educar en la participación ciudadana se convierte en una demanda social y democrática. El territorio y su ordenación requieren de la presencia activa de sus habitantes a la hora de planificar y decidir la conformación y distribución del espacio, porque este espacio es vivificado por las personas que habitan en él y, en consecuencia, no se pueden disociar sin causar estragos en la interdependencia de los distintos agentes.

Por lo tanto la participación de la ciudadanía en los procesos decisorios como sujeto y también objeto de la ordenación territorial, en su sentido más amplio, es una de las cuestiones fundamentales que ha de implicar no solo a las autoridades municipales y los agentes que tienen la capacidad de planificar el territorio, sino también a los ciudadanos de todas las edades. Ejemplos como la Ciudad de los niños del pedagogo italiano Tonucci o la gestión participada de presupuestos municipales muestran que esto es posible.

### **III. CONCLUSIONES**

A lo largo de estas páginas, hemos tratado de mostrar la conexión indisoluble, según nos parece, que existe entre la escuela y el territorio, y no sólo por cuestiones meramente geográficas o culturales, sino también de tipo educativo y político. La gestión del espacio y de los recursos que en él se encuentran, atañe a los actores y agentes implicados que, mediante vías democráticas, han de tomar decisiones cuyos efectos pueden hipotecar o satisfacer las necesidades de quienes están por llegar. Las ciudades se han convertido en espacios de confort que poco cuentan con quienes habitan en ellas y, especialmente, los niños y niñas. Que la ciudad se haya convertido en un lugar peligroso para los más pequeños, está directamente relacionado con la ausencia de estos en la toma de decisiones a nivel municipal sobre la ordenación territorial.

La educación formal tiene mucho que decir y que hacer en la consolidación de la identidad cultural que se enriquece con la llegada de menores de otros países y realidades distintas, así como en la valoración y protección del patrimonio, tanto rural como urbano y cultural. Es por ello que creemos que la inclusión de la participación en el orden territorial en el curriculum formal, junto a una gestión del aula democrática y participativa, ayuda de forma determinante, a la formación de los futuros y futuras ciudadanos y ciudadanas, protagonistas indudables de su propio entorno.

---

<sup>11</sup>UNESCO, Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales, octubre 2005

## Bibliografía

- Alberich NistaL, Tomás (2008) "IAP, redes y mapas sociales: desde la investigación a la intervención social". *PORTULARIA*, vol. VIII, nº 1 pp. 131-151.
- Aubert, Adriana, Duque, Elena, FISAS, Montserrat, Valls, Rosa (2004) *Dialogar y transformar. Pedagogía crítica del siglo XXI*. Barcelona: Graó.
- Ayllón Trujillo, M<sup>a</sup> Teresa, Nuño, Rosa y Brinckmann, Wanderleia E. (Coord.) (2011) *Familia, identidad y territorio, actores y agentes en la construcción de la ciudadanía democrática*. Málaga: Eumed.net, Universidad de Málaga.
- Calvo Ortega, Francesc (2012) *Escuela, espacio, poder. Estudios sobre educación y territorio*. Barcelona: UOC.
- Claval, Paul (1999) "Los fundamentos actuales de la geografía cultural". *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 34, pp. 25-40. Disponible en <http://ddd.uab.cat/pub/dag/02121573n34p25.pdf>
- Delval, Juan (2006) "Ciudadanía y escuela. El aprendizaje de la participación". Disponible en <http://www.ub.edu/histodidactica/images/documentos/pdf/delval.pdf>
- (2006) *Hacia una escuela democrática*. Madrid: Morata.
- Elboj, Carmen, Puigdemolig Ignasi, Soler, M. y Valls, Rosa (2002) *Comunidades de Aprendizaje. Transformar la educación*. Barcelona: Graó.
- García Pérez, Francisco F., Santisteban Fernández, Antoni (Eds.), (2012) *Educación para la participación ciudadana en la enseñanza de las ciencias sociales*. Sevilla: Díada.
- Manero Miguel, Fernando (2010) "La participación ciudadana en la ordenación del territorio: posibilidades y limitaciones". *Cuadernos Geográficos*, nº 47 (2010-2), pp. 47-71.
- Mclaren, Peter (1997) *Pedagogía crítica y cultura depredadora*. Barcelona: Paidós.
- Martínez Bonafé, Àngels, Molina, Dolo y Montaner, Coral (2003) "Vivir la democracia en las escuelas. Una manera de formular los problemas del aula y del centro". (Versión electrónica del artículo publicado en *Tabanque*, nº 17, incluido en la *Monografía Los Movimientos de Renovación Pedagógica y la transformación socioeducativa* (2003, Valladolid: Univ. de Valladolid). Disponible en <http://www.fmrppv.org>
- Memmi, Albert (1999) "Las fluctuaciones de la identidad cultural". *Política y Cultura*, 11, pp. 127-142.
- Muñoz Moreno, José Luis, Gairín Sallan, Joaquín (2011) "Corporaciones municipales y participación en educación". *Revista de Educación*, 356. pp. 583-605.
- Ortega Valcárcer, José (2000) *Los horizontes de la geografía: teoría de la geografía*. Barcelona: Ariel.
- Planas, Jordi, Subirats, Joan, Ribas, Clara, Bonal, Xavier (2004) *La escuela y la nueva ordenación del territorio*. Barcelona: Octaedro.
- Santos Guerra, Miguel Ángel (1997) *El crisol de la participación. Estudio etnográfico sobre la participación en Consejos Escolares de Centro*. Madrid: Escuela Española.
- Tonucci, Francesco (1997) *La ciudad de los niños: un modo nuevo de pensar la ciudad*. Madrid: Fundación Germán Sánchez Ruipérez.
- Tonucci, Francesco (2006) "La ciudad de los niños. ¿Por qué necesitamos de los niños para salvar las ciudades?". *I.T.*, 75, pp. 60-67.
- VV. AA (2009) *Escuela y territorio. Experiencias desde los centros y desde la comunidad*. Barcelona: Graó.

## ANEXO: GUÍA DE ACTIVIDADES

En este apartado aportamos herramientas para unir la teoría con la práctica y la realidad de la participación ciudadana en la organización territorial y permitir al profesorado y alumnado que consulte este manual, conocer y descubrir en distintos entornos acciones que ya se están llevando a cabo contando con la infancia como ciudadanos y ciudadanas con voz y voto. Son muchas las iniciativas desarrolladas desde instituciones públicas y privadas, por lo que invitamos al lector/a a buscar en su entorno más inmediato si existe alguna de ellas. En todo caso, proponemos varias actividades modelo que ayuden a visibilizar de qué forma pueden llevarse a la práctica estos procesos democratizadores de decisión, teniendo en cuenta que no están exentos de problemas e incluso de críticas como todo asunto público y evaluable.

### ACTIVIDAD 1

Dentro del amplio abanico de iniciativas que parten del niño y de la niña como sujeto activo para opinar y decidir en los asuntos públicos, se encuentra la propuesta del pedagogo italiano Francesco Tonucci (también conocido por su seudónimo Frato): *La ciudad de los niños*.



Te proponemos que conozcas esta iniciativa directamente relacionada con el territorio, especialmente urbano, pensada para que los ciudadanos y ciudadanas más jóvenes puedan participar activamente en las decisiones que afectan a su vida diaria en su entorno más próximo, formando parte de las instituciones municipales desde su propio foro: El consejo de Niños y

Para ello, consulta los siguientes enlaces:

1. **Red internacional: “La ciudad de los niños”.**  
<http://www.lacittadeibambini.org/spagnolo/interna.htm>
2. **“Ciutatdelsiquets i xiquetes” (Ciudad de los niños y de las niñas), Alaquàs, Valencia, (España).** , ciudad que forma parte de AICE.  
<http://www.blogs.alaquas.net/xiquetsixiquetes/>
3. **“Consejo de niños y niñas”, Fuenlabrada, Madrid (España).**  
<http://www.ayto-fuenlabrada.es/index.do?MP=3&MS=29&MN=2&TR=C&IDR=133/>
4. **“Consejo Consultivo Niños Niñas y Jóvenes”, Lima (Perú)**  
<http://www.munlima.gob.pe/noticias/item/2087.html5>
5. **Ciudad de México. Ciudad de los niños.**  
<http://www.intranet.dif.df.gob.mx/ciudaddelosninos/#>

## ACTIVIDAD 2:

Es frecuente encontrar en prensa y en otros medios de comunicación, noticias referidas a **conflictos por la gestión o aprovechamiento del territorio**. Casos de oposición y a favor de desarrollos urbanísticos, de empresas en zonas de protección, entre otros. En estos casos no se trata de una oposición clara y unánime por parte de la población, sino que los intereses de la misma y de otros agentes se encuentran divididos.



Una forma de acercarse al tema del territorio, sus usos y conflictos, es mediante debates en el aula, con el resto de compañeros y compañeras sobre la participación ciudadana en posicionamientos antagónicos. Pueden buscar casos cercanos a su realidad más inmediata y documentarse, o centrarse en los siguientes casos de gran resonancia mediática y con posturas encontradas. A la hora de trabajarlos en el aula, se puede utilizar la dinámica de imitar un juicio, preparando argumentos para la acusación y para la defensa de los asuntos en conflicto.

1. Almacén de residuos nucleares en España: **“Villar de Cañas (Cuenca) albergará el almacén de residuos nucleares”**. *La Vanguardia*, 30 de diciembre de 2012.  
<http://www.lavanguardia.com/medio-ambiente/20111230/54243480088/villar-de-canas-cuenca-albergara-el-almacen-de-residuos-nucleares.html>
2. Conflictos territoriales en México: **“En pugna por la tierra: 11 estados disputan linderos”**. *Excelsior*, 7 de abril de 2013.  
<http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/04/07/892633/>

### ACTIVIDAD 3:



**Otra iniciativa que ahonda en la ciudad como agente educador, es la Asociación Internacional de Ciudades Educadoras (AICE) que nació en Barcelona en 1990 y engloba a un buen número de ciudades de todo el mundo.**

Puedes conocer más sobre esta iniciativa visitando el siguiente enlace:

[http://www.bcn.cat/edcities/aice/estatiques/espanyol/sec\\_educating.html/](http://www.bcn.cat/edcities/aice/estatiques/espanyol/sec_educating.html/)

- ✓ ¿Qué ciudades de México forman parte de este proyecto internacional?
- ✓ Si te interesa puedes recabar información de alguna de ellas (documentos, entrevistas, prensa, documentos gráficos...) y exponerla al resto de compañeros. De este modo podrás valorar de forma crítica y con conocimiento más directo esta iniciativa de participación de la infancia.

En este corto vídeo realizado por la AICE, se puede apreciar qué se entiende por una ciudad educadora desde la Asociación.

[https://www.youtube.com/watch?v=WSjxSx8\\_VxI/](https://www.youtube.com/watch?v=WSjxSx8_VxI/)

- ✓ ¿Qué tipo de formación para la participación crees que se requiere desde las escuelas para que la población se conciente y participe en el mejoramiento del entorno?
- ✓ ¿Qué cambios crees que son más necesarios en tu territorio? ¿En qué basas esa priorización? Traten de llegar a un acuerdo de necesidades entre los compañeros y compañeras.



# **GESTIÓN DEL PATRIMONIO, PARTICIPACIÓN Y ORDENACIÓN TERRITORIAL EN EL ÁMBITO RURAL. EL ECOMUSEO DE ARAS DE LOS OLMOS**

Clara Isabel Pérez Herrero

## **Introducción**

Las líneas generales de la política en la segunda mitad del siglo XX, en el marco de la mundialización de las relaciones políticas y económicas, se concretaron en una progresiva descentralización del Estado, en la asunción de competencias por parte de entidades locales y políticas públicas destinadas al incremento del bienestar del ciudadano, que a nivel cultural cristalizaron en una democratización de la cultura, en su mercantilización y en la profesionalización del sector. En este contexto, la cultura se convirtió en un bien de consumo, el funcionamiento de las instituciones culturales pasó a evaluarse en términos económicos y los usuarios se convirtieron en consumidores. El ámbito museístico no fue ajeno a todo este proceso, los puestos de trabajo se multiplicaron a la vez que lo hacían los equipamientos y se fueron especializando, mientras que los comportamientos y preferencias de los visitantes fueron segmentados, clasificados y analizados en términos de “marketing cultural”, determinando las políticas culturales, la financiación, la programación e incluso el discurso museográfico. Las universidades incorporaron la museología y la gestión del patrimonio en sus planes de estudio y ofertas de postgrado.

La UNESCO, a través de diferentes consejos e instituciones (ICOM, ICCROM, ICOMOS, ICAHM), se encargó de promover la conservación del patrimonio mundial y de organizar las directrices a través de recomendaciones, cartas y convenciones que impulsaron e inspiraron un extenso repertorio legislativo a escala internacional y que se ha materializado en el territorio español en leyes y reglamentos estatales y autonómicos y a nivel local en los Planes Especiales. Se crearon figuras específicas de protección (BIC, BRL, parques culturales, parque naturales, LIC, microreservas, zonas de especial protección...) y se implementaron programas de inventario del patrimonio, líneas de financiación para su conservación y restauración y procedimientos destinados a evaluar y prevenir el impacto de actividades transformadoras del medio sobre el patrimonio natural y cultural. Paralelamente se inició un período de reflexión sobre los museos y las prácticas museísticas que cuestionaron el paradigma tradicional y abrieron nuevos planteamientos sobre el papel de los museos.

## **I. LAS NUEVAS MUSEOLOGÍAS Y LA GESTIÓN DEL PATRIMONIO RURAL: ECOMUSEOS, MUSEOS DE TERRITORIO, MUSEOS COMUNITARIOS, MUSEOS VIVOS**

La Nueva Museología redefinió la institución museística trasladando el foco de atención desde las colecciones a las personas, del museo al territorio y de la conservación a la pedagogía y a la intervención sociocultural. Estrechamente ligados a este movimiento surgieron nuevas tipologías de museos, que, si bien compartían los

principios básicos de los museos tradicionales, ponían el acento en la interacción, la multidisciplinariedad y la disgregación espacial y temporal: los ecomuseos, museos al aire libre, parques culturales, museos-territorio, museos comunitarios, museos vivos... Estas nuevas propuestas de gestión del patrimonio comparten dos características fundamentales: el arraigo local y la participación. La legislación española de museos no reconoce ninguna de las figuras surgidas al albor de la Nueva Museología: a excepción del parque cultural, el resto quedan englobadas en la categoría de museos y colecciones museográficas. Si bien estas nuevas tipologías no parecían tener cabida dentro de la lógica administrativa de la museología tradicional y tampoco en los instrumentos de ordenación territorial, parecían encajar perfectamente en las recomendaciones y medidas para la sostenibilidad recogidas en la Agenda 21, especialmente para el ámbito local (De Varine, 2007).

Este panorama propició la revisión del sector museístico desde el punto de vista del desarrollo económico y social, fomentando enfoques y metodologías de estudio destinados a la captación de públicos, la evaluación de los servicios y la implementación de acciones destinadas a promover la rentabilidad económica y social de los museos y su entorno inmediato. El patrimonio pasó de ser visto como un obstáculo al desarrollo a verse como una fuente de ingresos.

En la última década de siglo y en los umbrales del nuevo, coincidiendo con la etapa de bonanza económica proliferaron los proyectos de museos locales que trataban de adherirse a estas nuevas tendencias espoleados por los programas de ayudas al desarrollo, que desataron la fiebre de la restauración del patrimonio y la creación de equipamientos destinados al fomento del turismo cultural. En el estado español, algunas comunidades autónomas, como Asturias, Aragón y Cataluña pusieron en marcha planes de museos (parques culturales en el caso aragonés), que ordenaron a diferentes niveles territoriales la implantación de dichas instituciones (Prats, 2009). En la mayoría de los casos, la iniciativa de creación de equipamientos museísticos partió de las instituciones locales, incentivadas por los planes estratégicos diseñados por los grupos de acción local y las agencias de promoción del turismo. En ocasiones, las diputaciones provinciales contribuyeron a ordenar este proceso a través de sus museos de referencia que propiciaron la tematización y diferenciación de estos espacios atendiendo a la lógica del especialista basada en las potencialidades y características diferenciadoras del patrimonio en términos de producto de consumo cultural y sin tener en cuenta las inquietudes y problemáticas de las poblaciones locales. El término “equipamiento museístico” no está empleado al azar, si bien los proyectos que acompañaban a las solicitudes de financiación trascendían el mero diseño museográfico y se ocupaban de dotar de contenido museológico a las actuaciones programadas, incluso solían ir acompañados de planes de viabilidad, generalmente las dotaciones se limitaban a la edificación y el montaje expositivo. La realidad de muchos de estos museos es que se han convertido precisamente en lo que no estaban destinados a ser, meros contenedores de colecciones con discursos generalistas, fijos, sin dotación de personal, con asignaciones presupuestarias paupérrimas, sin actividades, con horarios de apertura determinados por la disponibilidad de personal y con escasa o nula participación social. En algunos casos, estos espacios patrimoniales, que eran usados con naturalidad por la población para reunirse o para exponer sus propias producciones culturales, al intervenir o “musealizarse” se han convertido en espacios sacralizados y su uso se ha restringido por cuestiones de conservación y seguridad de las colecciones, Este ha sido el caso del proyecto de Ecomuseo de Aras de los Olmos que ejemplifica muy bien todo este proceso.

En las décadas de los 80 y 90 la implantación de las políticas neoliberales globales comenzaron a socavar el Estado del Bienestar mediante la externalización y la especialización productiva a escala internacional, la desregularización de los mercados, la debilitación del Estado y la ruptura del pacto social, favoreciendo políticas de contratación flexible y precarizada. En los últimos tiempos, estas políticas se han visto agudizadas ante la crisis financiera internacional que ha servido de justificación para la aplicación de las medidas contempladas en los Programas de Ajuste Estructural. (Santos, 2005, 2006). En el ámbito local las consecuencias negativas han tenido un gran alcance debido a la pérdida de competencias de los municipios. La participación ciudadana ha quedado reducida a la mera representación. Mediante el voto, los ciudadanos eligen a quienes deciden por ellos, no toman parte en los procesos de decisión. La crisis y sus consecuencias sociales han provocado un creciente descontento social que reclama nuevas formas de participación ciudadana a todos los niveles. En los albores del cambio de siglo, entre los intelectuales de diferentes disciplinas han ido surgiendo posturas críticas que cuestionan el nuevo orden establecido por las tendencias políticas neoliberales.

Por esas décadas, la Museología Crítica empezó a cuestionar la actividad museística, especialmente en lo referente a los discursos, a la planificación institucional de los museos y al papel de los públicos en los procesos de representación (Lorente, 2006). Según Óscar Navarro (2006), en esta corriente, los museos son concebidos como una construcción social determinada por el marco sociopolítico y económico en el que se desenvuelven estas instituciones. El museo debe convertirse en un espacio para la acción comunicativa, su función es provocar reflexión sobre asuntos que generan controversia en la sociedad actual, explicitar el discurso oculto y fomentar la participación creativa de los públicos. Desde la óptica de la museología crítica, los profesionales se sitúan al mismo nivel que los visitantes. Al contrario que la Nueva Museología, el discurso de la Museología Crítica no parece haber calado en la práctica de los museos locales, sin embargo, a la luz del clima sociopolítico actual, no sería de extrañar que poco a poco los enfoques de los programas museográficos se vean impregnados de este espíritu crítico.

## **II. EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE PATRIMONIO E INSTRUMENTALIZACIÓN**

Durante todo este proceso, el concepto de patrimonio ha sufrido una evolución que ha ido enriqueciendo y dotando de valores el significado original vinculado a la idea de legado cultural. Del monumento extraordinario a las manifestaciones culturales cotidianas, del icono nacional a la construcción de la identidad local, del sitio al territorio, de lo singular al conjunto, de lo tangible a lo intangible (Llull, 2005), los adjetivos que tipifican el patrimonio se han ido enriqueciendo con aportaciones de diferentes disciplinas científicas que poco a poco se han ido agregando para configurar una totalidad integrada. Su conceptualización se relaciona, en gran medida con desarrollos teóricos que cuestionan su naturaleza como legado, como construcción ideológica, como sistema de representación (Ciselli, 2011).

Al mismo tiempo que se desarrollaba la legislación relativa a la salvaguarda del patrimonio, se ha dotado al patrimonio de una serie de valores utilitarios

(contemplativo, educativo, turístico, económico, social...) que han desencadenado su progresiva instrumentalización, tal y como se ha visto en el ámbito museístico (Ballart, 1997). El patrimonio ha sido protagonista de muchas de las políticas culturales desarrolladas en la última centuria, políticas que han favorecido discursos identitarios nacionales, transnacionales, nacionalistas y localistas, cuestionados en los últimos años por las posturas más críticas dentro de la museología. El discurso ha evolucionado desde la tematización y la universalidad hacia la diversificación y la pluralidad. Actuaciones patrimoniales y grandes museos han servido para cambiar de imagen y “poner en el mapa” ciudades como Bilbao o Valencia (Hernández y Santacana, 2006). En el ámbito de la ordenación urbana en materia de patrimonio, los principales agentes han sido los ayuntamientos, que obligatoriamente debían incluir un Catálogo de Bienes de Relevancia Local en los PGOU. Si bien los Planes de Ordenación Urbana han sido sometidos a exposición pública, la población local raramente ha participado activamente en la selección de los elementos a proteger y mucho menos en la construcción de significados. El criterio de selección ha seguido generalmente las directrices de las leyes autonómicas de patrimonio que por decreto ya establecían la categoría de BRL para elementos patrimoniales concretos, casi siempre bienes inmuebles de carácter cultural (calvarios, pozos de nieve, chimeneas, molinos de viento, edificios religiosos anteriores a 1940, ...).

El concepto de patrimonio ha estado ligado desde sus inicios al valor de identidad. Probablemente este ha sido uno de los valores añadidos que ha jugado el papel más importante en la instrumentalización del patrimonio y en la ordenación del territorio. Prácticamente en todos los textos de los organismos internacionales de referencia resaltan este carácter identitario y destacan el papel protagonista de las comunidades autóctonas que lo custodian como legado. En los planes estratégicos, en los preámbulos legales y en las disposiciones de las ayudas y subvenciones que han servido de guía para la recuperación del patrimonio se ha hecho continua referencia a la necesidad de “concienciación” de dichas comunidades con respecto a ese patrimonio, lo que, en opinión de autores como Victoria Quintero (2011), constituye una contradicción evidente. Por otra parte, la exaltación de conceptos como la diversidad y la pluralidad han multiplicado las identidades a gestionar por las instituciones museísticas (cultural, nacional, religiosa, social, sexual, de género, de especie...). Lo que parece indiscutible es que patrimonio e identidad hunden sus raíces en el pasado, se fundamentan en la realidad del presente y se desarrollan en paralelo durante los procesos de patrimonialización, de ahí la importancia de incluir a la comunidad en dichos procesos.

Cuando estos procesos de apropiación están ligados al territorio y a la configuración del paisaje, a medida que nos alejamos en el tiempo, la extrañeza de la población se incrementa de manera proporcional al desconocimiento de las sociedades pasadas, esta extrañeza contribuye en parte a reforzar la identidad a la vez que avanza el proceso de descubrimiento de los valores comunes y diferenciadores. La clave para incorporar los elementos arqueológicos o históricos dispersos por el territorio al patrimonio local consiste en la implicación de las comunidades en los procesos de investigación, conjugando los conocimientos del mundo académico con los de la población local a un mismo nivel, empleando metodologías de investigación activas que prioricen el proceso participativo, como postulan los partidarios de la arqueología comunitaria (Lorenzo, 2006).

Si nos trasladamos al ámbito de lo rural, definido por criterios que conjugan la densidad demográfica, la actividad económica y las características del entorno inmediato, el patrimonio propio de estas áreas comparte rasgos específicos de la “ruralidad”, como su

asociación con actividades agroalimentarias o extractivas, su vinculación a la cultura tradicional o su estrecha imbricación con el paisaje y el medio natural, que le aportan contenido y significación (no se entiende la ubicación de una noria sin la presencia de un curso de agua o de una cantera sin piedra o de un colmenar sin pasto). La baja densidad demográfica de las zonas rurales y la débil presión sobre el terreno han propiciado la conservación y la autenticidad de los elementos patrimoniales, a diferencia de lo que ha ocurrido en zonas costeras o urbanas, en las que las transformaciones paisajísticas han sido más agresivas, llegando a alterar completamente la fisonomía del territorio y desarticulando las conexiones entre el patrimonio cultural y el entorno asociado a su creación. En las últimas décadas estas condiciones están cambiando, se ha producido una progresiva terciarización de estas áreas y transformaciones en el terreno ligadas a las energías renovables. Por otra parte, las personas que por su edad mantenían los vínculos con la cultura tradicional y el territorio, van desapareciendo y con ellas todos los conocimientos que aportan significación y valor a los elementos patrimoniales. En algunos lugares, las generaciones más jóvenes, conscientes de esa ruptura han desarrollado proyectos destinados a recopilar información sobre el patrimonio y el territorio, que algunas han materializado en catálogos de custodia, itinerarios temáticos como los realizados por el *Collectiu Vall de Vernissa*, en la Safor, o mapas de comunidad y audiovisuales en el caso del proyecto “Conociendo Aras” liderado por el Hogar de Aras, en Aras de los Olmos. Estos proyectos han nacido por iniciativa ciudadana, son de carácter voluntario y han recibido ayudas de los programas sociales de las antiguas cajas de ahorro (VOLCAM, Obra Social La Caixa ...)

### **III. LOS ECOMUSEOS Y MUSEOS DE TERRITORIO COMO AGENTES EN LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y EN EL DESARROLLO RURAL**

Con estas premisas pareciera que los ecomuseos y museos de territorio son mecanismo ideal para la gestión del territorio y el desarrollo sostenible en áreas rurales. Por la amplitud conceptual del término, el concepto se puede adaptar de manera diversa en función de las características de las comunidades que lo acogen, del contexto del desarrollo local y de las personalidades de sus promotores, del mismo modo que puede evolucionar al tiempo que la población que lo gestiona (De Varine, 2007).

El modelo de gestión y la propia definición del proyecto varían de uno a otro, así como la entidad territorial. En general, los proyectos de ecomuseo suelen trascender el ámbito municipal, lo que permite una mayor vertebración, mayores recursos y una optimización de los mismos. En cuanto a los motores del proyecto, algunos, como el Ecomuseu de Vall de Vernissa se fundamentan en el voluntariado, otros, como el de Valls d'Aneu, el Ecomuseo del Río Caicena o el de Seixal, cuentan con un equipo técnico que actúa como promotor y mediador (Imagen 1).

El ecomuseo puede contribuir al desarrollo local de diversas maneras: facilitando el conocimiento del territorio y sus potenciales mediante la investigación, construyendo lazos de identidad, creando empleos en programas destinados a la recuperación del patrimonio, potenciando la demanda de bienes locales mediante el valor añadido a los productos y la promoción del turismo cultural, dinamizando la cultura y la economía local a través del empoderamiento de la población y la programación de actividades

variadas, posibilitando foros de discusión y debate sobre las estrategias de desarrollo a medio y largo plazo, sirviendo como espacio de diálogo para la resolución de conflictos, creando redes de intercambio con diferentes entidades...

**Imagen 1. Inauguración de la exposición *La Apicultura en la Serranía***



Fuente: Foto Museo. Aras de los Olmos, Valencia, España 2011

La vertiente pluridisciplinar del ecomuseo y la diversidad de enfoques y tratamientos que permite esta fórmula, favorece una ordenación racional y funcional del territorio acorde con las necesidades, sentimientos e identidades de la comunidad rural. Sin embargo, su plasmación en una realidad concreta no es fácil, existen condicionamientos y tensiones que hay que superar para lograr crear las condiciones óptimas para comenzar el proceso, porque el ecomuseo es sobre todo eso, un proceso (fotos 1 a 4).

#### **IV. EJEMPLO: ECOMUSEO DE ARAS DE LOS OLMOS**

Aras de los Olmos es un municipio de unos cuatrocientos habitantes situado en la comarca de Los Serranos, en el interior de la provincia de Valencia, ya en los límites con las comunidades autónomas de Castilla y Aragón, en España. El término municipal, ocupado en buena parte por masa forestal, ronda los 75 kilómetros cuadrados (foto 2). La economía local se basa en explotaciones agrarias basadas en la trilogía mediterránea y en la cría de ganado porcino, avícola y cunícola, en la apicultura y en la hostelería. La

villa de Aras de los Olmos y su aldea, Losilla, se encuentran ubicadas a 6,5 km entre sí, en una amplia llanura flanqueada por montañas y barrancos.

El proyecto de Ecomuseo de Aras de los Olmos se gestó en 2003 por iniciativa de la corporación municipal, que había adquirido una serie de inmuebles en el casco urbano por su alta significación patrimonial, la Casa del Cortijo, propiedad de la familia de Santiago Cubas, que contenía una torre islámica y parte del recinto fortificado que la rodeaba, y el horno comunal, propiedad de tres familias distintas que habían compartido su gestión, aunque permanecía cerrado desde mediados de los años setenta. En el programa electoral, el equipo de gobierno se había comprometido a musealizar<sup>12</sup> la colección arqueológica cedida por Francisco Moreno Mesas. Mediante el programa ENCORP se contrató a dos técnicas para desarrollar un proyecto destinado a captar fondos del programa LEADER PLUS. El proyecto, con el apremio del plazo de presentación, se elaboró sin consulta previa a la población, aunque se presentó públicamente en el marco de una feria comarcal (SERRALTUR), que tuvo lugar en el municipio y posteriormente en una sesión convocada por el ayuntamiento que generó gran expectación, aunque, a pesar de nuestros esfuerzos no generó ningún debate entre los asistentes, probablemente por la dificultad para entender un concepto tan abierto. Ese fue el primer error, no haber planteado un foro de discusión sobre las distintas posibilidades, fórmulas y aplicaciones de un proyecto que se fundamentaba en la participación de la población, y que pretendía hacer de ella su principal actor y destinatario. Con objeto de transmitir mejor la idea de ecomuseo se propuso la organización de una visita al Ecomuseu de Valls d'Aneu, en la comarca dels Pallars, en Lleida, Cataluña, un proyecto que llevaba varios años en funcionamiento con éxito reconocido. La visita no se realizó hasta cinco años después y en vez de convocar un viaje organizado abierto a quienes estuviesen interesados, fue una pequeña delegación del Ayuntamiento quien se desplazó, aunque, el lado positivo fue que esto favoreció el intercambio de ideas con la dirección y el personal técnico del ecomuseo.

El proyecto museológico reproducía con todo detalle el guión proporcionado por Henri Rivière en su definición de ecomuseo, la cual escogimos precisamente por su carácter descriptivo:

“Un espejo en el que esa población se mira, para reconocerse en él, donde busca la explicación del territorio al que está unido, junto al de las poblaciones que le han precedido, en la discontinuidad o continuidad de las generaciones. Un espejo que esa población presenta a sus huéspedes, para hacerse comprender mejor en el respeto a su trabajo, sus comportamientos, su intimidad. Una expresión del hombre y la naturaleza. El hombre es allí interpretado en su medio natural. La naturaleza está en su salvajismo, pero tal y como la sociedad tradicional y la sociedad industrial han adaptado su imagen. Una expresión de tiempo, cuando la explicación remonta hasta la aparición del hombre en la región, se escalona a través de los tiempos prehistóricos e históricos que ha vivido y desemboca en la época actual con una apertura hacia el mañana, sin que por ello el Ecomuseo tome decisiones, sino que juegue, en este caso, un papel de información y de análisis crítico. Una interpretación del espacio. De espacios escogidos, donde el visitante

---

<sup>12</sup> *Musealizar*, término nuevo derivado de esta forma de entender la exposición y uso de museos de nuevo tipo, a que se refiere la autora. Significa saber presentar objetos patrimoniales de tal manera que sean accesible física e intelectualmente al público, convirtiéndose la visita al mismo tiempo en una experiencia de calidad. Nota de la Editora.

pueda reposar o caminar. Un laboratorio en la medida en que contribuye al estudio histórico y contemporáneo de esa población y de su medio y favorece la formación de especialistas en sus campos respectivos, en cooperación con las organizaciones de investigación que no pertenecen al Ecomuseo. Un conservatorio, en la medida en que ayuda a la preservación y a la valoración de patrimonio natural y cultural de esa población. Una escuela, en la medida en la que asocia a esa población con sus acciones de estudio y protección, en la que incita a un mejor análisis de los problemas de su propio futuro. Este laboratorio, ese conservatorio y esa escuela se inspiran en principios comunes. En el Ecomuseo la diversidad no tiene límites, habida cuenta de las diferencias existentes. La población no se encierra en sí misma sino que recibe y da” (Rivière, 1982).

La misión del ecomuseo se concretó con el siguiente enunciado: *El Ecomuseo de Aras de los Olmos será un lugar de encuentro y reflexión sobre la gestión del territorio, desde el pasado para el futuro, un proyecto comunitario, con un espíritu abierto a la colaboración y participación de todos. Pretendemos recuperar la memoria local, diseñar un futuro próspero y respetuoso con el territorio, expandir la idea de territorio y colaborar con otros municipios y entidades en proyectos que tengan como objeto recuperar para el presente cualquier aspecto de la vida tradicional.*

**Imagen 2. Vista de Aras de los Olmos**



Fuente: Foto propia, observación de campo, 2013

El ámbito de actuación del Ecomuseo de Aras de los Olmos, a pesar de su clara vocación comarcal, fue definido por las fronteras administrativas municipales, sin embargo, en el discurso el territorio se define por la concepción de cada momento

histórico, de cada ámbito temático, de cada narrador, de cada receptor. Esta aparente contradicción entre el ámbito de actuación y el discurso patrimonial es fácilmente superable creando redes de colaboración o acuerdos puntuales con otros municipios. En el ecomuseo, utilizamos el concepto de territorio como construcción social, así, cuando hablemos de territorio estaremos haciendo referencia a un espacio físico, al medio natural, a un sistema de elementos físicos y humanos, pero también a un conjunto de lugares interconectados por redes o flujos, a un sistema socioecológico. El concepto de paisaje como territorio percibido también tiene un lugar importante en el discurso, puesto que éste se construye en buena medida a partir de testimonios personales. Este planteamiento encaja perfectamente con la ordenación territorial, a partir de la investigación, del discurso expositivo, del diálogo y del análisis de las tensiones entre patrimonio y usos actuales, el ecomuseo puede convertirse en el futuro en un instrumento adecuado para el debate sobre la ordenación del territorio. Algunas de estas tensiones han aparecido en el transcurso de la puesta en valor de los huertos tapiados anejos al casco urbano que comentaremos más adelante.

Para garantizar la coherencia en el desarrollo del proyecto se establecieron una serie de criterios a tener en cuenta: en la puesta en valor del patrimonio se priorizaría la preservación de la autenticidad de los bienes patrimoniales, lo que significa intervenir sin alterar, recuperar las técnicas tradicionales y los conocimientos asociados a ellas, y en la medida de lo posible, facilitar la participación de los expertos locales en los procesos de rehabilitación, bien como trabajadores, o como asesores. Documentar previamente, realizar investigaciones previas a cualquier acción sobre el patrimonio. Realizar las intervenciones bajo la premisa de poner en funcionamiento, si es posible, el original, aunque con fines distintos, especialmente en lo relativo al patrimonio inmaterial, cuya única oportunidad de preservación es su uso. Interpretar, no describir, desarrollar estrategias de comunicación que construyan discursos significativos y siempre que sea posible, proporcionar experiencias vivenciales compartidas entre la comunidad y los visitantes.

El discurso del Ecomuseo de Aras de los Olmos combina un enfoque general centrado en los usos del territorio en el pasado con enfoques más particulares centrados en historias familiares vinculadas a elementos patrimoniales específicos, como el obrador de cera o el horno comunal. Se pretende de este modo potenciar la identidad local e incitar a la reflexión mediante dos discursos paralelos que resaltan los rasgos comunes de la cultura tradicional y los rasgos específicos del municipio. Creemos que estas opciones han sido bien recibidas por la población local, que rápidamente se identificó con ellos. Hay que aclarar que cuando nos referimos a la comunidad hablamos tanto de residentes como de no residentes, que perciben el patrimonio desde distancias muy diferentes.

El Ecomuseo de Aras de los Olmos cuenta con una colección permanente integrada por fondos arqueológicos y etnológicos, procedentes de depósitos y donaciones particulares. Sin embargo, aunque no se descarta el ingreso de futuras donaciones, dado el sentimiento de afectividad inherente a las colecciones familiares, siguiendo el modelo canadiense, se optó por priorizar una política de gestión de fondos basada en el inventario de colecciones particulares, la cesión de piezas en calidad de préstamos temporales y los acuerdos de custodia del patrimonio. Con este tipo de gestión pretendemos involucrar a areños y losillanos en la marcha del proyecto, asumiendo la responsabilidad sobre las colecciones y participando activamente en el inventario y catalogación del patrimonio local. Es una manera de integrar a la población en el proyecto, puesto que se incita a su participación, colaborando en la elaboración de

contenidos del ecomuseo, en la realización de las exposiciones a través del préstamo de fondos y en la toma de decisiones sobre la gestión del mismo. Por otra parte, esta fórmula permite conocer la realidad de los bienes patrimoniales del municipio, resulta adecuada para sortear dificultades relacionadas con la escasez de instalaciones y personal y supone un alivio para el ayuntamiento, principal responsable financiero del mismo hasta el momento. La implementación ideal para esta política de gestión de fondos sería colgar la base de datos de inventario en la red, con una programación capaz de hacerla accesible a los participantes y al público en general con distintos niveles de interacción.

La fórmula de participación empleada en el montaje de las exposiciones del obrador de cera y del horno comunal, fue la más extendida en proyectos similares de ámbito local (López, Elola y García, 2011): un sector de la población con conocimientos sobre el tema (apicultores/as y mujeres usuarias del horno) participaron como informantes, como depositarios de los objetos y como supervisores del discurso, aunque éste fue estructurado por nosotras. En la inauguración presentaron ellos mismos la exposición y ocasionalmente han guiado alguna visita especial. En el caso de la exposición Hornos de Pan Cocer, las tareas se extendieron a la conservación y restauración de los objetos. En otros casos, como la rehabilitación de los huertos tapiados, la participación se ha traducido en contratos de períodos más o menos largos para la puesta en valor del elemento patrimonial. Esta es sin duda la modalidad más apreciada por la comunidad, pues han visto que el patrimonio puede constituir una fuente de ocupación, si no permanente, al menos complementaria. El reto es capacitar a los residentes para liderar o desarrollar proyectos respetuosos con el entorno patrimonial que proporcionen alguna rentabilidad económica directa o indirecta. En este sentido, la investigación activa y participativa en igualdad de condiciones es fundamental para su empoderamiento.

El programa de actuaciones presentado al LEADER PLUS consistía en la creación de un centro de interpretación del ecomuseo en la casa del cortijo, con una zona de recepción en la planta baja, una exposición sobre el territorio protagonizada por la colección arqueológica en el primer piso, un espacio con recursos didácticos en la cambra y una exposición sobre la apicultura en La Serranía, en el obrador de cera, donde se conservaba la prensa, el horno y los cocioles. El centro de interpretación se articulaba, mediante la musealización del casco urbano, con una radial en el horno comunal donde se instaló una exposición sobre los hornos de pan cocer<sup>13</sup> y que a su vez se prolongaba en Losilla con una ruta por las eras y pajares. El objetivo era crear ejes temáticos que se proyectaran desde las exposiciones al territorio, conectando elementos patrimoniales y paisajes relacionados entre sí y creando discursos múltiples organizados en torno a la idea de sedimentación cultural.

Estas actuaciones se realizaron en dos fases en los años 2003 y 2006, y con financiación complementaria procedente de ayudas de la Dirección General de Patrimonio Cultural Valenciano, de la Diputación de Valencia y de Turismo, ya que la cantidad finalmente concedida por el LEADER PLUS no cubría los gastos. Posteriormente, durante los años comprendidos entre 2006 y 2011 se realizó un estudio sobre los huertos tapiados del Regajo, anejos al casco urbano, y se rehabilitaron a través de dos talleres de empleo que actuaron sobre muros, puertas y canalizaciones. Con fondos provenientes del Plan de Confianza de la Generalitat Valenciana se completaron las actuaciones anteriores, rehabilitando las balsas, partidores, lavaderos y musealizando el espacio mediante la instalación de señalética similar a la del casco urbano. Con el fin de recuperar el uso y

facilitar su mantenimiento, se promovieron acuerdos de custodia a través de la Fundación El Olmo, se redactó un borrador de reglamento por parte del grupo de medio ambiente y se restituyó la Junta de Riego, compuesta por los regantes y presidida por el ayuntamiento, pues el agua de riego proviene del sobrante de la fuente de la ermita de Santa Catalina, que también abastece al pueblo de agua potable.

Durante esos años y los posteriores se gestaron diversas propuestas de actuación, que no llegaron a desarrollarse, en parte por falta de financiación y también porque los esfuerzos se concentraron en la recuperación de los huertos tapiados y en la propuesta de intervención arqueológica en el Castillejo de la Muela, proyectos que han requerido varios años y diversos programas para ponerse en marcha. Algunas de esas propuestas que todavía no se han llevado a cabo, partieron de iniciativas particulares, como la de César Cortés, que se ofreció a recuperar la herrería familiar mediante exhibiciones puntuales. Otras recogieron inquietudes surgidas durante el desarrollo del proyecto, como la puesta en funcionamiento del horno una vez al mes para realizar talleres de panadería, repostería y gastronomía tradicional por parte de las mujeres que participaron en la realización de la exposición; la señalización de las rutas de trashumancia apícola y la instalación de un colmenar en colaboración con los apicultores locales para explicar en vivo la evolución de dicha actividad. En Losilla, la creación de un archivo de la memoria mediante dotación de equipamiento técnico y museográfico que permitiera el registro, digitalización y catalogación de fotografías y entrevistas para la realización de exposiciones temporales por parte de la Asociación de Losilla, que ya venía realizando esta tarea desde años anteriores, o la recuperación colectiva de las eras y pajares de la aldea. En el proyecto museológico se contemplaba también la realización de un catálogo de bienes de relevancia local mediante la organización de jornadas teórico prácticas en colaboración con entidades de investigación orientadas a la formación de la población local y estudiantes universitarios. En todos los casos estas propuestas buscaban crear sinergias con diversos colectivos locales y dinamizar el ecomuseo a través de una programación de actividades periódicas.

En la priorización de las propuestas han intervenido diversos factores: las presiones de determinados colectivos, como el grupo de medio ambiente del consejo local El Brollador, que manifestó en reiteradas ocasiones el interés por la puesta en valor de los huertos tapiados, el interés del Ayuntamiento por instalar en uno de los huertos públicos la escultura del olmo de la plaza, el símbolo identitario del municipio, muerto por causa de una epidemia de grafiosis que acabó con todos los olmos del pueblo, la oportunidad de solicitar los talleres de empleo y la idoneidad de las actuaciones. Esta última cuestión es la que ha marcado generalmente el orden de las actuaciones: la oportunidad de financiación, lo cual se entiende perfectamente, puesto que en un municipio rural de interior con recursos escasos, es muy difícil acceder a otro tipo de recursos que no sean los procedentes de la administración. La ventaja de tener claras unas líneas de acción a medio y largo plazo con proyectos variados es que permite aprovechar las oportunidades cuando se presentan. El hecho de depender de subvenciones con plazos de ejecución ha determinado en gran medida que se valoraran los tiempos y resultados y no los procesos, a pesar de que en un ecomuseo, el éxito tiene mucho que ver con el proceso, pues enriquece y amplía los beneficios.

A lo largo de estos diez años de trayectoria han aflorado diversas tensiones que en mayor o menor medida han limitado o modelado el desarrollo del proyecto con respecto a la forma que se concibió originariamente. Estas tensiones son consecuencia de la diferente perspectiva que tenemos sobre los valores de uso y de representación del patrimonio de los diferentes actores y agentes implicados (técnicos, administraciones e

instituciones, comunidad no residente, residentes y propietarios o usufructuarios). Para los primeros, el valor de representación se considera prioritario, puesto que el patrimonio es concebido como testimonio del pasado, de prácticas y modos de vida desaparecidos y su valor de uso es educativo. Para las administraciones, a estos valores se suma el económico y social, ya que el coste de las inversiones debe rentabilizarse en términos socioeconómicos y en última instancia, políticos. Para la comunidad no residente el valor identitario o representativo es mayor, incrementado por la distancia que supone el alejamiento de su lugar de origen. Para los propietarios, el valor de uso es fundamental, pues constituye la base de su realidad actual, afecta directamente a su cotidianidad y también lo es el valor de propiedad, que a menudo se ve amenazada por los proyectos de valorización que imponen restricciones a sus dueños genuinos.

#### **IV.1. Patrimonio común-propiedad privada**

Las tensiones entre patrimonio y propiedad no son una novedad, la preservación de los bienes patrimoniales genera problemas a sus propietarios, puesto que sus intereses particulares no necesariamente son coincidentes con su conservación, bien por los usos a los que se destina, por el esfuerzo que conlleva la falta de adecuación a las comodidades de la tecnología actual o por el coste de mantenimiento. La declaración patrimonial de un bien o paraje suele ir acompañada de restricciones para sus propietarios, que muchas veces consideran una violación de su derecho de propiedad, quizás por esta razón se insiste tanto en la necesidad de sensibilización en los discursos patrimoniales. En proyectos locales como el de Aras de los Olmos, la sensibilización debe ir orientada en ambos sentidos. El instrumento fundamental es el diálogo y la manera más efectiva de fomentarlo es la participación en todas las fases del proyecto, especialmente en aquellas que requieren la toma de decisiones.

Cuando se emprendió la rehabilitación de los huertos tapiados, se enviaron cartas certificadas a todos los propietarios solicitando permiso para realizar la intervención en los muros perimetrales que lindaban con los callejones. No se realizó una exposición previa de todo el proyecto ni se dieron más detalles que los imprescindibles, ni se informó de las implicaciones de la actuación a medio y largo plazo. Los propietarios accedieron sin ser conscientes de las restricciones que se les impondrían en decisiones como el uso de materiales para las reparaciones, el empleo de maquinaria de gran tamaño o los cambios en los accesos en algunas de las parcelas, o los medios para el aprovisionamiento de agua. Por ejemplo, en algunas parcelas, los propietarios que seguían cultivando los huertos habían instalado bidones, uralitas y otros dispositivos para recoger el agua de lluvia. En alguna de las reuniones del consejo de medio ambiente, en las que no participan los propietarios y que está compuesto en su mayoría por no residentes o residentes de fin de semana, se propuso instar a dichos propietarios a retirar los montajes porque “afeaban el paisaje”. Al explicarles su utilidad decidieron en vez de ello, recomendar su disimulo. El estudio histórico previo se debía haber complementado con una investigación paralela sobre las implicaciones que tendría la rehabilitación sobre otros ámbitos.

#### **IV.2. Conservación del patrimonio y uso**

El sistema de riego parte de un manantial natural ubicado en la Muela de Santa Catalina, una acequia originalmente de tierra que fue encajada con ladrillo y cemento en los años 50. Esta acequia transcurre en la mayor parte de su recorrido por el camino de la Santa,

que lleva a la ermita desde el pueblo (Imagen 3). Un tramo del camino había sido ampliado en época reciente para dar paso a los camiones de transporte a las granjas circundantes. Recuperar la acequia suponía cambiar el peralte de la carretera e incrementaba considerablemente el coste. En los tramos finales, la acequia transcurría entre parcelas de cultivo, al dejar de usarse se labró y su reapertura provocaba conflicto con los propietarios de las parcelas. En este caso el ayuntamiento evitó la confrontación con los vecinos y se decidió entubar ese último tramo, con un incremento mucho mayor del coste inicial. La insuficiencia de agua, una de las cuestiones por las que se echaron a perder los huertos, sigue siendo el principal motivo de confrontación en la recién creada Junta de Riego.

El valor patrimonial que impulsó las intervenciones se ha visto superado a medida que se desarrollaba el proyecto, por el valor de uso. La toma de decisiones no ha sido equilibrada en ningún momento, todas las medidas destinadas a favorecer el mantenimiento y conservación del elemento patrimonial han respondido a presiones de distintos grupos de intereses, entre los cuales no se ha producido un diálogo en busca de consenso. La confrontación no se considera un instrumento para la búsqueda de consenso por el poder político, sino como un peligro que amenaza su estabilidad, lo que plantea la necesidad de buscar nuevas vías para la gestión del proyecto, más cercanas a las de los museos comunitarios.

**Imagen 3. Fotos de la jornada de limpieza de la Acequia de la Santa organizada por el grupo de medio ambiente**



Fuente: Autora, Aras de los Olmos, 2012

### **IV.3. Individualismo y sentido de comunidad**

Una de las problemáticas detectadas en los diferentes diagnósticos estructurales de la comarca que precedieron la elaboración del proyecto era precisamente el individualismo causado por la desestructuración social del medio rural. En las comunidades tradicionales, las relaciones se apoyaban en la comunidad, las actividades del campo requerían de la colaboración de todos, y existían formas de relación que implicaban servicios mutuos “a tornadía” o actos festivos como “las gachas” que invitaban a compartir la comida y la conversación. Si bien esto no evitaba los conflictos, el sentido de comunidad influía a la hora de buscar soluciones consensuadas. Actualmente se ha perdido ese sentido de comunidad, y esta falta de percepción a menudo provoca conflictos cuando se trata de conjugar intereses aparentemente contrapuestos como los de propietarios de granjas y hosteleros en temporada alta debido al aroma de los purines, o la destrucción de caminos debido al uso de maquinaria pesada, o las molestias provocadas por un asentamiento de colmenas para senderistas o para los propietarios de campos de mandarinas por la polinización, o los efectos que provoca la excavación de un pozo en los niveles freáticos, cuando no el vandalismo contra la propiedad pública o privada. Este es uno de los retos pendientes del Ecomuseo de Aras de los Olmos si se pretende conseguir los objetivos originales del proyecto. Restaurar patrimonio no basta, recuperar la identidad mediante el rescate de la memoria colectiva puede ayudar pero siempre que se empleen metodologías de investigación que propicien la colaboración y la participación y generen nuevos mecanismos y espacios de interacción para recuperar el sentido de comunidad.

### **IV.4. Legislación y conservación del patrimonio**

En general, se admite que la mejor manera de proteger y conservar el patrimonio es mantenerlo en uso, especialmente en lo que se refiere a las actividades tradicionales que implican conocimientos y habilidades específicas. Sin embargo, la regulación del sector alimentario e industrial, especialmente en lo que se refiere a la seguridad e higiene en el trabajo, está pensada para unos estándares que siguen la lógica tecnológica actual. Esto provoca grandes problemas a la hora de poner en uso elementos patrimoniales que no encajan en estas tipologías. Cuando nos propusimos la posibilidad de poner en marcha el horno comunal, observamos que no cumplía ninguno de los requisitos de la normativa. No es posible recuperar la actividad del horno con fines comerciales porque supondría realizar profundas reformas estructurales, tampoco encaja el sistema de compensaciones tradicional con el sistema fiscal vigente. Solo podemos ponerlo en marcha con fines no comerciales, lúdicos y didácticos. En el caso de la instalación del colmenar ocurre lo mismo: se necesita una licencia, medidas de seguridad, y los asentamientos están sujetos a regulación. Todo esto complica y encarece la puesta en valor del patrimonio y ha supuesto el cierre de almazaras, hornos y molinos que seguían produciendo por métodos tradicionales, sin embargo no por ello debemos dejar de buscar modos alternativos de hacerlo.

### **IV.5. Participación y mediación**

La participación ciudadana ha encontrado dos barreras: la desconfianza hacia la administración por parte de la comunidad y el miedo de la administración por la confrontación. Para superar estas reticencias es fundamental la figura de mediador/a que facilite herramientas para trabajar y decidir conjuntamente (Imagen 4).

**Imagen 4. Probando materiales tradicionales para la restauración de los huertos con asesoramiento de expertos locales**



Fuente: Autora, Aras de los Olmos, 2012

## V. CONCLUSIONES

Tras diez años de funcionamiento, el ecomuseo ha realizado de manera continuada intervenciones en el patrimonio local. Esas intervenciones han seguido unas líneas generales definidas por el proyecto inicial, que trasladaba las recomendaciones impulsadas por organismos internacionales. Los conflictos generados en los procesos de puesta en valor se han resuelto sobre la marcha, en ocasiones con diálogo entre las partes, recurriendo a la experimentación para evaluar consecuencias. También se han evitado confrontaciones por miedo al coste político o social, poniendo de manifiesto que cada proyecto implica diferentes actores con distintos intereses y que es importante presentarlos y discutirlos con antelación. Las decisiones sobre los elementos patrimoniales a proteger han sido institucionales, la comunidad no ha intervenido. Determinados colectivos han impulsado investigaciones sobre el territorio por iniciativa propia y respondiendo a sus propias inquietudes aunque no relacionan su investigación con el concepto de ecomuseo, quizás porque no ha calado entre la población, pero eso, en realidad solo nos importa a aquellos que impulsamos el proyecto, lo interesante es que surjan iniciativas y que se produzcan sinergias. Para que esto ocurra es importante la figura del mediador. Hay una gran cantidad de proyectos e intereses personales o grupales que no cristalizan por esta falta de sinergia.

La participación en los procesos de investigación y en la creación de exposiciones ha significado siempre la transferencia de conocimientos en un único sentido, no se ha propiciado el intercambio con metodologías de aprendizaje, las propuestas que lo contemplaban no se han llevado a cabo por falta de recursos. Hay un sector importante de la población (los jóvenes) que ha quedado excluido.

Es importante impulsar proyectos de investigación sobre el territorio, sobre el mundo rural que conecten con las problemáticas actuales, que ofrezcan visiones diacrónicas, que sean pluridisciplinarias y que desarrollen metodologías participativas, con especialistas que formen a la población para desarrollar proyectos conjuntos, al mismo nivel. El municipio tiene convenios con la Universidad de Valencia, es una oportunidad única para poner en marcha estas prácticas. También se extienden las redes de colaboración con otros museos y se han mantenido contactos con ecomuseos de otras comarcas valencianas. Prácticamente en todas las disciplinas se pueden plantear proyectos de este tipo, la cuestión es si los actores (instituciones y comunidad) tienen la voluntad de emprenderlos conjuntamente.

Aparte del documento del proyecto y las consultas técnicas realizadas puntualmente, el ecomuseo no ha tenido un órgano gestor. La ausencia de dirección técnica o una figura gestora del proyecto que colaborara con la comunidad, ha supuesto un freno importante para la dinamización del ecomuseo tal y como se había planteado inicialmente. Impulsar y facilitar la participación requiere mediación, coordinación y competencias reales para la toma de decisiones. La cuestión es que para un municipio de cuatrocientos habitantes es difícil contratar técnicos, suelen compartirlos con otros municipios. De hecho, generalmente los ecomuseos que tienen un equipo técnico suelen ser de ámbito comarcal, con presupuestos más elevados.

Una alternativa a la gestión municipal es crear un órgano gestor del ecomuseo integrado por representantes de diferentes asociaciones o colectivos y de la fundación a modo de los museos comunitarios, que sirva como creador y receptor de propuestas, coordine las

colaboraciones con los técnicos, con instituciones universidades y museos, con particulares y los diferentes proyectos. Este modelo de gestión no significa que se deje de depender de la financiación pública, pero a través de las diferentes asociaciones se puede trabajar en paralelo en diferentes proyectos y acceder a otros fondos. Por otra parte la negociación con los propietarios del patrimonio podría ser mucho más fluida. Para que sea exitoso este sistema de gestión, requiere formación previa. La educación orientada a la acción participativa es la clave para construir las bases de un ecomuseo real.

En Aras de los Olmos hay recursos para crear el ecomuseo, para colaborar, para actuar sobre el patrimonio y para transformar la realidad actual en sentido positivo. La elección de convertirse en actores y controlar los cambios corresponde a la comunidad. Si el ecomuseo es la fórmula elegida para la ordenación del territorio, ellos son el motor.

## Bibliografía

- Abellà Pons, J. (1999) “L'Ecomuseu de Valls d'Aneu: patrimoni, territori i desenvolupament”. En *Actes del 2n Congrés Català de Museus Locals i Comarcals*, pp. 51-54.
- Arrieta Urtizberea I. (ed.) (2011) *Legitimaciones sociales de las políticas patrimoniales y museísticas*. Bilbao: Universidad del País Vasco.
- (2010) *Museos y parques naturales: Comunidades locales, administraciones públicas y patrimonialización de la cultura y la naturaleza*. Bilbao: Universidad del País Vasco.
- (2010) *Museos y turismo: expectativas y realidades*. Bilbao: Universidad del País Vasco. DISTINGUIR ENTE 2010a y 2010 b
- (2009) *Activaciones patrimoniales e iniciativas museísticas: ¿por quién? Y ¿para qué?*. Bilbao: Universidad del País Vasco.
- (2008) *Participación ciudadana, Patrimonio cultural y museos: Entre la teoría y la praxis*. Bilbao: Universidad del País Vasco.
- AA.VV. (2009) “Patrimoines et développement des territoires”. En *Actes du Colloque Régional*. Île de France.
- Ballart J.; Juan-Tresserras, J. (2001) *Gestión del patrimonio cultural*. Barcelona: Ariel Patrimonio.
- Benhamou F. (2012) *Économie du patrimoine culturel*. París: Collection Rèperes de La Découverte.
- Bolaños M. Ed. (2001) *La memoria del mundo. Cien años de Museología 1900-2000*. Gijón: Ed. Trea s.l.
- De Varine, H. (2007) “El ecomuseo. Una palabra, dos conceptos, mil prácticas”. *Mus-A* nº 8, pp 19-29.
- Díaz Balerdi, I. (2012) “De ciudadano a consumidor: los retos de la participación en las mecánicas museísticas y patrimoniales”. *Revista de Museología* 53, pp. 35-42.
- (2002) “¿Qué fue de la nueva museología? El caso de Québec”. *Artigrama*, nº 17, pp. 493-516.
- Durans, B. (1994) “Behind the scenes: museums and selective criticism”. En *Anales del Museo Nacional de Antropología*, nº 1, pp 97-114.
- Fernández, L.A. (2012) *Nueva museología: planteamiento y retos para el futuro*. Madrid: Alianza Editorial.
- Fernández Muñoz, S. (2008) “Participación pública, gobierno del territorio y paisaje en la comunidad de Madrid”. *Boletín de la A.G.E.* nº 46, pp. 97-119.
- Gilbert, C. (1999) “Revisió del concepte d'Ecomuseu aplicat a la Farinera de Castelló d'Empúries”. En *Actes del 2n Congrés Català de Museus Locals i Comarcals*, pp 33-38.
- Gómez Martínez, J. (2006) *Dos Museologías. Las tradiciones anglosajona y mediterránea: diferencias y contactos*. Gijón: Trea.

- Grau Lobo, L. (2012) "Territorio de cambios: algunas conjeturas sobre museos y otras ilusiones". En Ferrer C. y Vives, J. *Construcciones y usos del pasado Patrimonio arqueológico, territorio y museo*. Jornadas de debate del Museu de Prehistòria de València.
- Herrero Prieto L. (coord.) (2000) *Turismo cultural: el patrimonio como fuente de riqueza*. Fundación del Patrimonio Histórico de Castilla León.
- López Menchero, V.M. (2012) *Manual para la puesta en valor del patrimonio arqueológico al aire libre*. Gijón: Ed. Trea s.l.
- López J.; Elola, M. y García M. (2011) "La complicidad del museo y el territorio. La red de museos etnográficos de Asturias". *HER&MUS* nº 7, pp. 31-37.
- Lorente, J.P. (2006) "Nuevas tendencias en la teoría museológica: a vueltas con la Museología crítica". *Museos.es: Revista de la Subdirección General de Museos Estatales* nº 2, pp. 24-33.
- Lorenzo, M. (2010) "Propuesta metodológica para una primera fase de una etnoarqueología multivocal: la Muela de Santa Catalina en Aras de los Olmos". *Revista Valenciana de Etnología* nº 5, pp. 153-166.
- Llull Peñalba, J. (2005) "Evolución del concepto y de la significación social del patrimonio cultural". *Arte, Individuo y Sociedad*, vol. 17, pp. 175-204.
- Manero, F. (2010) "La participación ciudadana en la ordenación del territorio: posibilidades y limitaciones". *Cuadernos Geográficos*, 47 (2010-2), pp. 47-71.
- Muñiz Jaén, I. (2007) "El proyecto municipal del ecomuseo del río caicena (Almedinilla-Córdoba): patrimonio y desarrollo local desde el mundo rural". *Revista Electrónica de Patrimonio Histórico*, E-rph nº 1.
- Nascimento, J. (2008) "Los museos como agentes de cambio social y desarrollo". *Museos.es: Revista de la Subdirección General de Museos Estatales*, nº 4, pp. 16-27.
- Óscar Navarro M.A. (2006) "Museos y museología. Apuntes para una museología crítica". En *XXIX Congreso Anual del ICOFOM/XV CONGRESO Regional del ICOFOMA - LAM "Museología e Historia: un campo de conocimiento"*, Argentina.
- Óscar Navarro M.A. y Tsagaraki, C. (2010) "Museos en la crisis: una visión desde la museología crítica". *Museos.es: Revista de la Subdirección General de Museos Estatales* nº 5-6.
- Prats, C. (2007) "Redes de museos en cataluña: territorio e identidad". *Mus-A* nº 8, pp. 66-76.
- Prats Joaniquet, C. (2009) "Museos y territorio: del recurso cultural al producto turístico". *HER&MUS* nº 9, pp. 51-80.
- Ramos Lizana, M. (2007) *El turismo cultural, los museos y su planificación*. Gijón: Ed. Trea s.l.
- Rico J.C. (2008) *La caja de cristal. Un nuevo modelo de museo*. Gijón: Ed. Trea s.l.
- (2003) *La difícil supervivencia de los museos*. Gijón: Ed. Trea s.l.
- Rivière, Georges Henri (1982) *La Museología. Curso de museología*. Textos y testimonios, Madrid, Akal, 1993

- Santacana, J. y Hernandez, F. X. (2006) *Museología crítica*. Gijón: Ed. Trea s.l.
- Santos, B de Sousa (2005) *El milenio huérfano. Ensayos para una nueva política*. Madrid: Trotta Ilsa.
- Sola, T. (1999) “Comunitat, l'element bàsic al museu territorial o com poden els museus servir millor a la comunitat”. En *Actes del 2n Congrés Català de Museus Locals i Comarcals*, pp 21-32.
- Tolosana, M. (1999) “Museus Locals, el seu finançament i l'ambigüitat del concepte de comunitat”. En *Actes del 2n Congrés Català de Museus Locals i Comarcals*, pp. 39-44.
- Vives, P. A. (2007) *Glosario crítico de gestión cultural*. Granada: Colección Alumbre, Lavela, Junta de Andalucía.

# LAS MÁSCARAS DE LA INTEGRACIÓN TERRITORIAL AMAZÓNICA: TENSIONES Y DESAFÍOS EN LOS PROCESOS DE ORDENACIÓN DEL ESPACIO

Virginia Jabardo Pereda

## Introducción

No es una novedad admitir los desencuentros –también encuentros- y la falta de diálogo que durante largo tiempo ha marcado la relación entre la geografía y el resto de disciplinas del campo de lo social<sup>1</sup>. Tampoco lo es llamar la atención acerca de la escasa consideración que éstas han prestado a la dimensión espacial de los fenómenos sociales, tendencia que sin embargo, está siendo revertida. La aplicación práctica de los trabajos geográficos, fundamentalmente a través de los sistemas de información geográfica, ha propiciado que antropólogos, sociólogos, historiadores, expertos en ciencias ambientales, etc., hayan entendido la relevancia y funcionalidad que la espacialidad entraña para el análisis de dichos fenómenos. Pero sobre todo, y tal como lo explica Rogério Haesbaert, la dimensión geográfica ha sido paradójicamente redescubierta en el debate de los procesos de desterritorialización, en donde expertos de otras áreas de estudio diferentes a la geografía, propugnan la disolución de la territorialidad provocada por la crisis de la modernidad (2004). No obstante, nos recuerda Gustavo Montañez, hace más de un siglo que el padre de la sociología francesa –Emile Durkheim- participara en un arduo debate frente a Friedrich Ratzel donde se dirimía el lugar que le correspondía ocupar a la geografía en el seno de las ciencias sociales (2009: 36). Sería el propio Durkheim quien para aquel entonces abordara estas cuestiones entendiendo el espacio como una representación colectiva: “es el espacio ocupado por la sociedad el que ha proporcionado la materia prima de la categoría de espacio” (1912 [1982]: 409, citado en Huici, 2007: 21). La sociología durkheimiana dedicaba entonces sus reflexiones al *espacio social*, categoría que posteriormente ha constituido uno de los pilares sobre los que se sostiene la obra del filósofo Henri Lefebvre, quien enmarca dicho concepto en la *teoría de las representaciones*, la cual establece un desdoblamiento entre el “espacio de las representaciones” y las “representaciones del espacio” (1983). Y junto a ambos científicos sociales, otro francés, en este caso Yves Lacoste, nos advertía acerca del objeto de análisis propio de la geografía: “las prácticas sociales (políticas, militares, económicas, ideológicas...)” que se desarrollan en el espacio (1976: 81).

El espacio se ha instituido entonces, desde los más tempranos debates, como categoría de análisis para la geografía. No significa, sin embargo, que la dimensión social haya formado parte inherente a la conformación de aquella como ciencia. Al contrario, ha consistido un largo y complejo recorrido en donde no ha sido sino hasta finales del siglo pasado y comienzos del presente cuando se ha incorporado la subjetividad de los actores sociales, de su conocimiento y experiencias socioespaciales a los trabajos geográficos. Pero sobre todo ha sido a partir de la comprensión del espacio como producto social que se ha comenzado a tomar en consideración los fenómenos sociales en el proceso de producción del mismo<sup>2</sup>. Siguiendo esta línea de análisis, este trabajo aborda los

---

<sup>1</sup> Para una lectura más amplia acerca de estas cuestiones léase Chávez, González y Ventura (eds.) (2009).

<sup>2</sup> Acerca de la geografía de los actores sociales, se sugiere el trabajo de Octavio González (2009).

procesos de construcción del espacio en el caso de la Amazonía, en donde aquel aparece atravesado por relaciones sociales y de poder que contribuyen a conformarlo.

Se suma por otro lado el eterno debate acerca de la separación, presumiblemente irreconciliable, entre geografía física y humana, lo cual explica para muchos el hecho de que esta disciplina –concebida erróneamente por largo tiempo como ejercicio meramente descriptivo de marcado empirismo- se haya mostrado incapaz de posicionarse al mismo nivel que otras ciencias sociales. Admitiendo entonces tales cuestiones y la indefinición a la que como consecuencia se ha visto sumida la geografía tras quedar relegada a cierta marginalidad en el campo de las investigaciones sociales, sería algo insustancial seguir haciendo leña del árbol caído, dado que sólo se contribuiría a conferir una imagen sombría de ella, lo cual en absoluto se merece<sup>3</sup>.

Más allá de esto, estas cuestiones forman parte de un debate que demuestra el dinamismo en el que se encuentra la geografía, la cual ha sido capaz de establecer vínculos epistemológicos y metodológicos frente a otras disciplinas a partir de las reflexiones surgidas en torno a categorías analíticas tales como *espacio, lugar, territorio y territorialidad, región, local, paisaje*, etc., que han permitido hacer frente a la fuerte segmentación disciplinar a la que se ha visto abocada la teoría social y por la que los expertos de los diferentes campos de estudio se refugian tras los postulados de partida correspondientes a sus respectivas áreas de conocimiento. Son más los puntos en común entre éstas y es ahí en donde el debate se enriquece y adquiere interés en el proceso de construcción del conocimiento.

Reconociendo entonces el progresivo –aunque tardío- interés manifestado por parte de las ciencias sociales hacia la dimensión espacial de los fenómenos sociales, cabe preguntarse en primer lugar el papel que juega la geografía contemporánea en los debates surgidos en torno a la conceptualización del espacio. La geografía regional, la geografía humanística, la nueva geografía, las corrientes posestructuralistas, la geografía cuantitativa, marxista, feminista, radical, han contribuido a prestar mayor atención al espacio como “dimensión constitutiva de las relaciones sociales” (Gómez y Hadad, 2011: 5) y a conferir un carácter controversial en las discusiones que surgen en torno a dicho concepto.

El elenco de categorías analíticas que aparecían unas líneas más arriba constituye un claro ejemplo de la interdisciplinariedad que es viable alcanzar en los trabajos científicos en donde desde diversas, pero complementarias, miradas y aproximaciones, se construya una teoría espacial orientada a explicar los fenómenos sociales sin perder de vista la espacialidad de los mismos. Los discursos en torno al espacio han sufrido una gradual transformación que ha permitido la reconfiguración constante de dicho concepto el cual debido a la redefinición a la que se ha visto sometido, plantea a día de hoy un campo poliédrico de análisis.

El tema central que ocupa este capítulo es pensar los procesos sociales y las relaciones de dominación prestando atención a la complejidad espacial en la que éstas están imbricadas. Poner de manifiesto una serie de cuestionamientos acerca de las relaciones de poder inherentes a los procesos de apropiación del espacio para, de esta manera, aportar algunos elementos de reflexión sobre el carácter y el significado del mismo, entendido como espacio de análisis social pero también como sinónimo de espacio habitado, de espacio vivido en los términos de Milton Santos (2000).

---

<sup>3</sup> Para una visión más detallada en torno a dicho debate, véase el trabajo de Gilberto Giménez (2009).

La disputa y los conflictos surgidos entre distintos grupos humanos y agentes sociales por la apropiación y ocupación del espacio compartido, presupone la noción de territorialidad (Haesbaert, 2004). Y es que asumir el territorio como propuesta epistemológica y como herramienta de análisis social, pone de manifiesto la dimensión sociocultural del espacio (Gómez y Hadad, 2011). Al mismo tiempo estos territorios conforman espacios de acción y lugares de resistencia para los actores sociales, escenarios en los que se enfrentan lógicas opuestas de entender el territorio y se articulan relaciones de poder que establecen jerarquías, las cuales contribuyen a su vez a ordenarlo<sup>4</sup>.

Sumado al significado que a nivel global posee la Amazonía, el cual ha sido y es reiterado en tantos trabajos, el espacio amazónico constituye un escenario de relevancia para los estudios geográficos, pero no sólo, por varios motivos: por su importancia estratégica en la geopolítica latinoamericana; por albergar la mayor biodiversidad del planeta; por constituir el hogar de numerosos pueblos *originarios* y por ser un territorio sometido a una continua amenaza por las acciones llevadas a cabo entre quienes compiten por su apropiación y explotación. Sin embargo, un asunto al que no se le ha prestado la suficiente atención es el de la consideración de la Amazonía como potencial *espacio integrador* de América del Sur y por ende de Latinoamérica. Aunque algunos trabajos apunten a esta dirección, las disputas por el uso de recursos impiden la adopción de un compromiso formal por parte de los países que integran la región amazónica.

Nos alerta Raffestin acerca de los intereses encubiertos de las políticas de integración, entre los que sobresale el propósito de anular diferencias (1993). En este sentido la integración nos desvela su doble cara. Partiendo de un discurso ficticio que busca fortalecer un espacio, una región, invisibiliza la diversidad interna, una diversidad que para el caso de la Amazonía le confiere la riqueza de la que presume.

No obstante, se estaba refiriendo Raffestin con esta idea a las regiones conformantes de estados, a regiones articuladas en torno a determinados elementos constituyentes que subrayan la diversidad frente a otras entidades, bien sean éstas de carácter político-administrativo o identitario. Digamos microrregiones, las mismas que ocupan las reflexiones de Gilberto Giménez y las que de forma similar asocia con la cuestión de la identidad (1994). Y es que ya lo apunta este último, el concepto de región entraña una gran ambigüedad e imprecisión. Quizá una de las nociones más satisfactorias sería la propuesta por Kayse: “fracción de la superficie terrestre que se inscribe en un marco natural que puede ser homogéneo o bien diversificado; que ha sido ordenado por unas colectividades unidas entre sí por relaciones de complementariedad; y que se organizan alrededor de uno o varios centros, pero que dependen de un conjunto más vasto” (cit. en Giménez, *ibid.*, 168). Son varios los elementos que se recogen en la anterior definición los cuales adquieren interés para este trabajo. En primer lugar encontramos una alusión a la diversidad frente a la homogeneidad, característica que no tiene porqué ser un criterio definitorio de tal espacio. Constituirá éste un aspecto presente a lo largo del texto y es que confiere mayor relevancia en la discusión científica prestar atención a las diferencias locales que conforman el espacio amazónico, a esas microrregiones a las que nos venimos refiriendo y sobre todo, a la heterogeneidad que define a cada una de las

---

<sup>4</sup> Un fenómeno cargado de controversias y del todo actual, aunque su origen se remonte a las luchas históricas coloniales, es el que enfrenta a los movimientos indígenas (aliados en muchas ocasiones con los movimientos ecologistas) y a los Estados, entre quienes se disputan la ocupación del territorio y el uso y manejo de los recursos naturales que en éste se encuentran.

colectividades. Se hace mención por otro lado al hecho de ordenar el espacio, lo cual es algo que en la historia de la humanidad los seres humanos han venido realizando: el espacio se construye, el espacio se produce y el espacio se ordena. Este fenómeno se contrapone a la planificación del mismo, la cual se lleva a cabo por instituciones estatales a partir de una lógica socioespacial que no tiene porqué ser coincidente con la de la población que lo habita. Esta diatriba definirá el hilo conductor del presente trabajo. Constituye además un espacio polarizado, conformado por un centro y una periferia. Para el caso de la Amazonía son varios los núcleos en torno a los que pivotan múltiples periferias. Estos núcleos centrales están altamente reconocidos por el potencial productivo que albergan, y son, por ende, quienes reciben grandes inversiones de capital. Consisten en lo que podríamos denominar usando el concepto que Luis Tapia utiliza para su trabajo sobre la Amazonía ecuatoriana, “aglomerados sinérgicos” (2004), lugares nucleares que han contribuido a conformar la región amazónica respondiendo esencialmente a la explotación de recursos, siendo que el patrón de asentamiento y la densidad demográfica se explican en base a la disposición de dichas áreas nucleares.

Adicionalmente se apunta en esta definición a las relaciones de complementariedad, frente a lo que surge otra objeción: acabamos de insinuar las diferentes maneras que contribuyen a construir los procesos de ordenación del espacio. Sin embargo, éstas no guardan siempre relaciones de complementariedad, sino que en muchas ocasiones, las más, tales relaciones están marcadas por el conflicto y la resistencia. De hecho la etimología del término *regere*<sup>5</sup> nos da muchas pistas de las relaciones de dominación intrínsecas a la región.

Yves Lacoste se posiciona junto con aquellos que han llamado la atención del riesgo en el que se puede caer al estudiar la región geográfica -entendida ésta en términos *vidalianos*- la cual y según este autor no sólo impide atender a representaciones del espacio diferentes sino sobre todo a las relaciones que se establecen entre éstas (1976: 50)<sup>6</sup>. Tal idea de Lacoste merece nuestra atención desde el momento que el interés atrae el foco de análisis en las relaciones que emergen en la ordenación espacial.

El último aspecto interesante de la definición recogida en el trabajo de Giménez tiene que ver con la historicidad de la región y concretamente de la *región sociocultural*, la cual ha compartido un devenir histórico que le otorga un significado particular al experimentar procesos de cambio similares, pese a las distinciones internas. Una perspectiva diacrónica impediría que se relegasen las historias locales, las cuales se hace necesario recuperar y tomar en consideración en el estudio del proceso de construcción del espacio amazónico, para no convertirlo en un modelo ahistórico.

Son aún frecuentes aquellos trabajos que ponen el acento en la dimensión económica de la Amazonía y en las posibilidades que la explotación de recursos, las altas tasas de biodiversidad, el ecoturismo, etc., brindan a su desarrollo. No nos interesan tanto estos aspectos sino la dimensión sociocultural, aún siendo conscientes de que ambas no se pueden desvincular, al igual que tampoco podemos eludir las acciones políticas. Se trata de evitar partir de una escala de prioridades que contemple los procesos productivos

---

<sup>5</sup> Término que alude a la ordenación de un espacio efectuada por parte de los poderes estatales.

<sup>6</sup> Años más tarde, Haesbaert, desde una visión menos crítica y dentro del amplio abanico de propuesta conceptuales que envuelven al territorio, insiste en el papel que la región *-lablacheana* en palabras del autor- asumió dentro de la geografía clásica como elemento integrador, al constituir la homegeneidad la característica definitoria de ésta (2004).

como el principal impulsor del desarrollo. Es desde dicho enfoque desde el que Tapia estudia la construcción regional de la Amazonía sosteniendo al comienzo de su trabajo que “sólamente las regiones que se ligen a la producción para el mercado externo o el mercado interno de altos precios (...) van a tener oportunidades de desarrollo (2004: 38). Aclara este autor que es exclusivamente en los “aglomerados sinérgicos” en donde es posible que se impulse tal desarrollo dado que estos resultan de la “dinámica económica ligada a procesos productivos, los cuales están unidos por múltiples vías (terrestres, fluviales, aéreas y telecomunicaciones) que vinculan áreas productivas, centros administrativos y financieros y ciudades mercado (*ibid.*, 27). Y es que como bien queda explicado en el trabajo de João Santos en el que aborda la región como categoría de análisis pero también de acción política (2012), no puede entenderse la construcción regional de la Amazonía –en este caso brasileña- sin atender a los planes de desarrollo efectuados de cara a alcanzar la integración de este espacio bajo un modelo de crecimiento que se sustenta fundamentalmente en la explotación de la naturaleza, convertida en recurso y fuente de materia prima.

Fue David Harvey quien cuestionó la intervención del capital en los procesos de construcción de espacios regionales (2006) en donde las periferias a las que nos referíamos anteriormente quedan supeditadas a una entidad superior que las *integra*. No podemos negar que en la construcción de la Amazonía operen unas relaciones asimétricas de poder y que esta región se haya construido sobre la explotación de recursos naturales y las lógicas del capital que han convertido este espacio en una mercancía.

Por el contrario asumimos entonces el espacio amazónico como una región identitaria, una región contenedora de microrregiones definidas por ciertas particularidades que en el contexto global se están viendo sumidas a procesos de transformación a los que cada una de ellas hace frente desde su propia creatividad. Una región que en ese proceso de integración, lucha por mantener la heterogeneidad que la caracteriza. Una región construida bajo parámetros de reconocimiento de la diversidad cultural y de la territorialidad, del uso y apropiación del espacio de las poblaciones locales.

Uno de los principales propósitos de este trabajo consiste por lo tanto en desvelar aquellos aspectos menos conocidos para profundizar en el conocimiento acerca del territorio amazónico y la propuesta que actualmente se orienta a la integración territorial panamazónica. De tal manera que los estudiantes dispongan de una visión amplia acerca del significado y el alcance de los procesos que forman parte del ordenamiento del territorio en la Amazonía y a partir de un juego de escalas, específicamente para el caso boliviano.

En relación a él se establecen distintos niveles de ordenación territorial que por un lado articulan las relaciones de poder y por otro dibujan un campo de acción en el que entran en juego las disputas surgidas entre los distintos actores y agencias por la gestión del territorio. Para el caso de Bolivia, en el que se centrará este capítulo en particular, tales procesos se inscriben en el marco de las autonomías, reconocidas en el nuevo modelo estatal descentralizado el cual otorga mayores competencias, en cuanto a la administración de los recursos naturales se refiere, a las comunidades locales.

Apenas sí hay trabajos que traten la ordenación del territorio en este país integrante de la región amazónica, constituyendo uno de los grandes desconocidos de entre los países de América Latina en el estudio de dicho campo, motivo principal por el cual nos hemos decantado por su elección. Asimismo, en Bolivia queda reflejado de manera evidente la superposición de competencias entre unas y otras instituciones encargadas

en la ordenación del territorio (pluri)nacional. La ordenación del territorio ha representado una de las tareas pendientes de las políticas del actual y anteriores gobiernos del país. Insistimos en la validez de estudiar las transformaciones locales vinculadas a los procesos de producción del espacio, para entender las transformaciones regionales. Es por ello que el caso boliviano cobra interés y a él dedicaremos parte de nuestras reflexiones.

## I. EL MITO AMAZÓNICO: LA AMAZONÍA COMO *TERRA NULLIUS*<sup>7</sup>

Del mismo modo que sostiene Walter Mignolo que la modernidad no tuvo en cuenta a América en su construcción, el espacio amazónico se construyó al margen de los estados-nación emergentes tras la instauración de los regímenes republicanos a comienzos del siglo XIX.

La historia colonial alimentó desde un principio el mito del vacío amazónico el cual sirvió para legitimar las conquistas de este territorio y las masacres perpetradas a poblaciones locales en la región. La *terra nullius*, la tierra deshabitada, despoblada, se entendió como el espacio geográfico más adecuado para descongestionar los grandes núcleos de población de las colonias españolas –principalmente- para más tarde ser asumido como el lugar desde el cual se proveería de materias primas a las naciones recientemente independizadas de cara a su exportación hacia las potencias europeas, con la finalidad última de alcanzar un progreso que con tanto anhelo se persiguió por parte de gobiernos liberales y sucesivos. La consideración de la Amazonía como tierra sin habitar favoreció que los estados de los diferentes países integrantes de este espacio geográfico, cultural e identitario, se atribuyeran el derecho de explotación del mismo. Regiones periféricas, como es el caso de la Amazonía, atraían a capitales internacionales a través del favorecimiento del mercado de tierras y de la creencia ciega en la abundancia infinita de recursos existentes en ella.

Las políticas extractivistas y la articulación del territorio amazónico se remontan entonces al periodo colonial y han constituido el germen de las actuales medidas adoptadas a día de hoy por los respectivos gobiernos en materia forestal y agraria. Pero no sólo fue considerado como *espaço vazío*, sino que la Amazonía fue también construida bajo una representación que ponía de manifiesto un espacio ahistórico en donde sus habitantes quedaban congelados en un estatismo ajeno a las dinámicas socioespaciales de la región, o al máximo convertidos en “hombres-objeto” cuyo reconocimiento se mediría exclusivamente en términos productivos (Santos, J., 2012).

La ausencia del Estado que ha definido a la Amazonía, ha contribuido a diseñar el ordenamiento del territorio de esta región sin un esquema previo. Sólo cuando las amazonías atrajeron la atención en los procesos de construcción de los estados nacionales, es que fueron incorporadas al territorio de cada uno de los países amazónicos, a través del uso y abuso de discursos ideológicos teñidos de una fuerte carga nacionalista.

Para el caso de Brasil contamos con el excelente trabajo de Porto Gonçalves quien reflexiona acerca del patrón de organización del espacio geográfico amazónico. Ilustra

---

<sup>7</sup> Véase Jordán (2001, 2005).

de qué manera la Amazonía sudoccidental brasileña y en concreto los valles del Acre-Purus y del Juruá, en lo que sería el actual estado de Acre, tras ser asociados a la imagen de “tierras no descubiertas” fueron objeto de una fuerte depredación de recursos, fundamentalmente del caucho y látex (2001) lo cual dio pie a Craveiro Costa a escribir *La conquista del desierto occidental*, título que habla por sí solo. Enclaves como Manaus o Belem absorbieron ingentes oleadas de migrantes nordestinos, quienes persiguiendo el sueño de un futuro mejor, se convirtieron en mano de obra movilizadora para el comercio *siringalista*<sup>8</sup>. Ambos centros comerciales experimentaron un brusco crecimiento tras la fiebre del caucho vivida en el país hacia finales del siglo XIX y principios del XX, convirtiéndose en importantes focos de atracción del capital extranjero empeñado en participar de los procesos de producción de goma aún a costa de la deforestación de la selva. A parte de algunas mejoras introducidas en su planificación urbana (infraestructura vial, alcantarillado, innovaciones arquitectónicas, etc.), crecieron de manera desordenada bajo fórmulas de improvisación que provocaron una des-ordenación del tejido urbano. La región amazónica de Brasil apenas estuvo vinculada al espacio geográfico nacional, situación que se agravó tras la crisis *siringalista* la cual provocó la fuga de capitales extranjeros. Sin embargo, hacia la década de los cuarenta del pasado siglo, le fue asignada la tarea de proporcionar el escenario idóneo para llevar a cabo el proyecto de industrialización por sustitución de importaciones, emprendido durante el gobierno de Getúlio Vargas (*ibid.*, 168). Finalmente y en el marco del paradigma de la sustentabilidad, la selva amazónica quedó incorporada al mercado nacional a partir de inscribirse en un nuevo patrón de organización del espacio que pivota sobre São Paulo (*ibid.*, 190). Estos procesos no hicieron sino intensificar la polarización interna y la desestructuración socioespacial que a día de hoy aún caracterizan a la Amazonía de Brasil, así como enfrentar territorialidades contradictorias tejidas en un mismo espacio.

Para el caso de la Amazonía de Bolivia, la ausencia de la administración del gobierno central queda evidenciada en la desarticulación territorial que se produce entre la región andina y la región amazónica e incluso frente a la zona de los valles. En este país el espacio amazónico es un territorio marginal, periférico, habiendo sido ignorado o escasamente tenido en cuenta por los diversos gobiernos de turno bolivianos. No es casual que Bolivia, pese a estar ocupada hasta en un 60% por territorio amazónico, sea frecuentemente asociado con los países andinos, lo cual demuestra la escasa consideración del espacio amazónico pese a formar parte mayoritaria del territorio nacional. Tampoco es casual entonces que en este vasto territorio apenas existan centros urbanos importantes (Santa Cruz de la Sierra en el departamento que lleva el mismo nombre o Trinidad en el departamento del Beni) que equilibren la jerarquía territorial localizada históricamente en la región más occidental del país: las Tierras Altas. Y menos casualidad existe en el hecho de que sea la propia ciudad de Santa Cruz de la Sierra quien abandere a través de las élites oligarcas emergentes de entre la población mestiza, el movimiento autonómico que en las Tierras Bajas<sup>9</sup> está disputando frente al gobierno del Estado plurinacional mayores niveles de gestión territorial y de uso y aprovechamiento de los recursos naturales.

Otro ejemplo del todo ilustrativo que nos ayuda a entender el fenómeno del que estamos tratando lo constituye Colombia. Son diversos los trabajos que coinciden en que la

---

<sup>8</sup> Derivada del término *siringa* o látex, el cual se extrae del árbol conocido como *siringueira*.

<sup>9</sup> Las Tierras Bajas corresponden en Bolivia a las regiones biogeográficas: amazónica, chaqueña y brasileña paranense (Navarro, 1997).

ausencia del Estado y el mito de *terra nullius* han propiciado la ocupación de la selva amazónica por parte de los grupos armados, y el establecimiento en ella de su eje de operaciones. Sin entrar en este debate, el cual parece bastante verosímil dado que ha desacreditado la gobernabilidad del Estado en la región, ocurre un fenómeno interesante: la presencia de estos grupos en el territorio amazónico del país ha ahuyentado a empresas nacionales y multinacionales las cuales han declinado en sus actividades de explotación de recursos naturales, contribuyendo de esta manera a preservar la biodiversidad en dicho espacio. La intromisión de éstas se ha visto frenada por la situación de guerrilla que a día de hoy puebla parte de los bosques amazónicos colombianos y la cual ha actuado como fuerza contenedora de los proyectos de desarrollo territorial.

Acerca de la Amazonía ecuatoriana no se puede decir lo mismo. La escasa densidad de población ha sido suficiente para que las empresas extractivistas hayan incursionado en el territorio amazónico. En éste han tenido lugar los episodios de mayor violencia frente a las poblaciones indígenas que lo ocupan, siendo el más reciente el caso de la reserva Yasuní -parque que presenta una de las tasas de biodiversidad más altas del planeta- en donde el gobierno de Rafael Correa ha dado luz verde a la entrada de maquinaria pesada para comenzar la explotación de minerales, fundamentalmente. La existencia aquí de numerosos grupos étnicos ha supuesto un obstáculo frente a los programas de colonización amparados por los gobiernos ecuatorianos. Estos programas han dado paso a su vez a todo un conjunto de acciones que no ha hecho sino que incrementar la amenaza al equilibrio medioambiental de los ecosistemas de esta región, así como la vulnerabilidad de las especies de fauna y flora que en ella habitan y los grupos humanos que basan su producción en los recursos que de ella se proveen. Esta fórmula, no obstante, se repite en mayor o menor medida en el conjunto de países que integran el conjunto del espacio amazónico.

El ambiguo reconocimiento de la región amazónica en cada uno de los países que la conforman se debe en buena medida a las posturas estratégicas y las jerarquías internas que se disputan la (in)definición de este espacio a fin de imponer los particulares límites establecidos en función de los intereses económicos y geopolíticos más convenientes para cada uno de ellos.

## **II. LA INDEFINICIÓN DEL ESPACIO AMAZÓNICO EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN REGIONAL**

Hacia la década de los 70 del siglo XX, la opinión pública internacional comenzó a tomar conciencia acerca del proceso de degradación ambiental al que el planeta había sido sometido. El modelo de producción industrial capitalista que se sustentó en la explotación de recursos naturales provocó importantes transformaciones medioambientales. La segunda revolución industrial aceleró estos cambios y fue señalada como la gran responsable de la expansión demográfica, la carrera armamentística, el uso indiscriminado del petróleo, la electricidad, las industrias químicas, la deforestación y desertización, etc. Todo ello puso en tela de juicio el modelo de desarrollo de los países occidentales. Saltaron las alarmas acerca de la

situación de crisis ecológica que se estaba viviendo a escala mundial, la cual comprometía incluso la subsistencia de la vida, incluida la del hombre, en la Tierra.

Pero no sería hasta finales del siglo pasado cuando la Amazonía logró hacerse un hueco formalmente en la agenda internacional. En concreto hubo que esperar a la celebración de la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo* en junio de 1992 la que tuvo lugar en la ciudad de Río de Janeiro (Brasil). A partir de este momento quedó marcada la institucionalización de las protestas lideradas por los movimientos ecologistas en defensa del medio ambiente y de la conservación de la biodiversidad. El hito de Río 92 contribuyó a que los gobiernos de muchos países se sintieran presionados a adoptar medidas encaminadas a salvaguardar los ecosistemas. El principal reto que se planteó en esta cumbre consistió en orientar el desarrollo económico de los países hacia un modelo sustentable, es decir, satisfacer las necesidades socioeconómicas presentes sin sacrificar los recursos naturales ni poner en riesgo las necesidades de las futuras generaciones, lo cual fue plasmado en la fórmula del *Paradigma del Desarrollo Sostenible*, del que tanto se ha escrito<sup>10</sup>.

Pese a la imagen –cuestionable– de vacío amazónico, cada vez se presta mayor atención a esta región debido a las riquezas que, desde el punto de vista medioambiental, alberga. El hecho de que la Amazonía se haya convertido en un interesante foco de análisis para diversas disciplinas científicas hace que en función del enfoque desde el que sea estudiada, sean consideradas unas u otras particularidades de la misma.

En su conceptualización suelen utilizarse diversos criterios: físico, político, biogeográfico, hidrográfico o ecológico. La extensión del espacio amazónico abarca en torno al 44% del territorio del continente sudamericano y se origina a partir del curso del río Amazonas, que nace en la región andina de Perú, y del río Orinoco, así como los afluentes de ambos. El amplio elenco de trabajos dedicados a pensar la Amazonía aún no han logrado ponerse de acuerdo acerca de la extensión de ésta: se manejan cifras que oscilan entre los 7,5 millones a los casi 8 millones de km<sup>2</sup>. El motivo de tal indefinición se debe a varias causas: la diversidad de criterios aplicados a su conceptualización, el avance de fronteras (agrícolas y ganaderas); la modificación constante de éstas por los procesos naturales y la acción humana; la ampliación de monocultivos; los intereses encontrados entre los diferentes actores sociales que ocupan tal espacio, etc. Pero si hubiera que señalar un motivo principal éste sería sin duda alguna el desacuerdo existente entre los países integrantes de la región acerca de las fronteras internas de la misma; las discrepancias que surgen al establecer líneas divisorias. En función de los criterios que se adopten la superficie del espacio amazónico variará sus dimensiones. Esta situación de ambigüedad conceptual más que una cuestión anecdótica construye un escenario de tensiones entre los países integrantes en donde todos y cada uno, en sus propuestas por alcanzar la integración regional de la Amazonía, pugnan por imponer su visión y los criterios bajo los cuales quedaría definido este espacio.

La ventaja de alcanzar un consenso en la definición de los límites de la Amazonía radica en el hecho de que de esta manera se podría realizar una cartografía de las amenazas y riesgos ambientales frente a los que combatir en un intento de prevenir desastres naturales y sociales, elaborar diagnósticos e incluso seguimiento de los procesos inscritos en este contexto. La adopción de una visión panamazónica sería positiva no tanto para avanzar en la integración regional y en la efectividad de las políticas públicas

---

<sup>10</sup> Véase Bifani (1999).

Para una mejor comprensión sobre el tránsito desde el modelo de desarrollo hacia el modelo de desarrollo sustentable se recomienda el trabajo de Porto Gonçalves (2001).

en este espacio, sino para anular las desigualdades regionales que lo polarizan. Sin embargo, el interés estratégico de los recursos naturales ha obstaculizado dicho proceso.

Lo más habitual en las discusiones en torno a la representación discursiva de la Amazonía es que se tengan en cuenta los criterios biofísicos (vegetación, relieve, hidrografía) y administrativos (caso de Ecuador y Brasil), y suelen ser considerados secundarios aquellos de tipo socioeconómico. No obstante, se carece de consenso sobre el alcance y significado de la Amazonía. La heterogeneidad resultante en cuanto a su concepto evidencia en buen grado la existencia de múltiples amazonías las cuales emergen además conforme a la multiplicidad de actores que habitan la región.

La disyuntiva existente entre los países miembros del *Tratado de Cooperación Amazónica* debido a la polisemia que envuelve a la noción del espacio ocupado por la Amazonía en los respectivos territorios nacionales, impulsó la creación de la *Red Amazónica de Información Ambiental Georreferenciada* (RAISG) en el año 1996, cuyo trabajo desarrollado por un equipo interdisciplinar se encarga desde entonces, entre otras cosas, de avanzar en la homogenización del concepto<sup>11</sup>. Lo que en realidad se pretende es elaborar una metodología de trabajo coordinada, a la vez que descentralizada, entre científicos de todos los países integrantes de la red orientada a diseñar una base de datos integral en la que se recoja el conjunto de información cartográfica digital de los países participantes. La RAISG ha establecido que la Amazonía constituye “la sumatoria de los límites políticos de las regiones amazónicas de cada país”, donde “en Bolivia, Perú y Venezuela coinciden con el límite biogeográfico; en Ecuador y Colombia, corresponden a los municipios o las provincias que comprenden el límite biogeográfico; y para Brasil es una definición administrativa llamada Amazonía Legal”<sup>12</sup> (Mapa 1).

Las distintas informaciones manejadas y la vaguedad de las fronteras internas subregionales fueron la razón principal que motivó a la *Organización del Tratado de Cooperación Amazónica* a reunir a un determinado grupo de expertos quienes tras la realización de un taller de consulta organizado por la Comisión Europea, lograron alcanzar un acuerdo en el año 2005 acerca de los límites de este espacio a partir de tres criterios que se yuxtaponen: hidrográfico, ecológico y biogeográfico. El primero de ellos hace referencia directa a la superficie de tierra regada por los ríos Amazonas y Tocantins; el criterio ecológico divide la región amazónica en diversas ecorregiones, mientras que el tercer y último criterio considera a la Amazonía como la “extensión

---

<sup>11</sup> Según los datos de la RAISG la Amazonía abarca una extensión de 7,8 millones de km<sup>2</sup> en los que se incluyen parte del territorio nacional de hasta 8 países en diferentes proporciones: Bolivia (6,2%), Brasil (64,3%), Colombia (6,2%), Ecuador (1,5%), Guyana (2,8%), Perú (10,1%), Suriname (2,1%) y Venezuela (5,8%), además de Guayana Francesa (1,1%) (2012: 9). Otros trabajos como el de Bernal Zamudio han recogido algunos datos que nos permiten obtener una idea acerca de las cifras que se manejan del espacio amazónico en función además del criterio adoptado: Selva Amazónica o Gran Amazonía con una extensión de 7.989.004 km<sup>2</sup>; cuenca hidrográfica que cubre 7.352.112 km<sup>2</sup>; para la Organización del *Tratado Amazónico de Cooperación* (OTCA) la extensión equivale a 7.590.083 km<sup>2</sup>; para la *Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica* (COICA) la superficie alcanza 10.268.471 km<sup>2</sup> (2006: 41). En términos biogeográficos, los cuales agregan a Guyana y Surinam, la extensión se vería incrementada. Por lo que como resultado tendríamos una cuenca hidrográfica en la que ambos países quedan excluidos y Venezuela apenas sí tendría representación en ésta pese a que desde el punto de vista biogeográfico y político la mitad del país aparecería integrado en el espacio amazónico. Para el caso de países como Colombia y Brasil, el área constituyente de la cuenca amazónica en ambos supondría una superficie inferior a la región biogeográfica. Por el contrario, en los casos de los denominados países andinos (Ecuador, Perú, Bolivia), tales extensiones se verían ampliadas.

<sup>12</sup> <http://www.raisg.socioambiental.org>.

históricamente conocida del bioma forestal amazónico de tierra baja (Amazon lowland rainforest)” (Eva y Huber, 2005: 10).

**Mapa 1. Límites amazónicos y cobertura de la tierra**



Fuente: RAISG, 2012: 9.

En este contexto la conceptualización de la Amazonía ha ido adquiriendo cada vez mayor interés. Y es que una vez establecidas las fronteras internas y la demarcación de territorios, se agilizarán las concesiones de explotación otorgadas por los respectivos gobiernos a los diferentes sectores que operan en los países amazónicos.

Para la RAISG supone una tarea esencial:

“profundizar el análisis prospectivo de la Amazonía, para identificar la situación futura en temas como: captura y almacenamiento de carbono forestal según usos del suelo (áreas protegidas, territorios indígenas y otros); nuevas fronteras de economía extractiva en torno al agua (hidroeléctricas o trasvases para riego y agua potable); promoción de la integración regional y sus implicaciones en materia de infraestructura, seguridad energética o movilización de poblaciones; estrategias de adaptación al cambio climático para la reducción de vulnerabilidad socioambiental en selva alta y zonas inundables de la Amazonía” (2012: 60).

Los lineamientos principales corresponden a la búsqueda de un desarrollo en términos económicos, por lo que se insta al conjunto de países pertenecientes a esta región a que compartan determinadas directrices, desempeñen acciones colectivas de manera integral y adopten estrategias comunes. Pero cabe preguntarse si se aspira a través de estas medidas a la consecución de un desarrollo equitativo que beneficie a todos los países integrantes de la Amazonía, sin privilegiar a unos por encima de otros, que no se favorezcan a unas regiones sobre otras, ni a unas poblaciones en detrimento de otras. Es decir, que se haga frente al esquema de centro-periferia el cual a través de la consolidación de los “aglomerados sinérgicos” responde a la lógica del capital e intensifica la disociación socioespacial. Los acuerdos establecidos entre los países miembros del *Tratado de Cooperación Amazónica* en su tarea de ajustar la delimitación biofísica del espacio amazónico, se orientan a hacer prevalecer los intereses económicos y geopolíticos. Mantener esta tendencia en el proceso de integración amazónica agravará la situación de marginalidad en la que numerosas poblaciones se encuentran y la polarización regional se verá, como consecuencia, incrementada. La integración de la región amazónica no pasa entonces porque tales países diseñen una hoja de ruta en común y acuerden unánimemente los límites y extensión del territorio amazónico con el fin de impulsar el pretendido desarrollo *integral* de la Amazonía. Por el contrario, responde al reconocimiento de las identidades colectivas ligadas a territorialidades contrapuestas, a las geografías de la diferencia que se construyen desde lo local, las cuales plantan cara desde diversas formas de resistencia, a una planeación hegemónica y homogénea del espacio.

### **III. USOS Y USUARIOS DEL TERRITORIO AMAZÓNICO Y DE SUS RECURSOS NATURALES**

En contra de la imagen de espacio deshabitado y vacío, cabe señalar que en torno a 30 millones de personas pueblan la Amazonía. La Cumbre de Río 92 contribuyó en gran medida a visibilizar este espacio, a través de la internacionalización de la agenda amazónica. Consecuentemente surgiría algunos años más tarde el ya mencionado *Tratado de Cooperación Amazónica* el cual se planteaba desde la integración de esta región. En ella se concentran una multitud de actores sociales e institucionales – pequeños, medianos y grandes propietarios, empresas dedicadas al sector forestal, ganadero, agrícola, hidrocarbúrico, minero, pueblos indígenas, comunidades campesinas, colonos, órdenes religiosas, organizaciones no gubernamentales, organismos nacionales e internacionales, grandes capitales extranjeros y nacionales,

etc.- cuyas acciones entran en conflicto de manera frecuente, debido a las lógicas antagónicas de uso y explotación de los recursos, diseñando un escenario de territorialidades superpuestas y en la mayor parte de ocasiones, conflictivas.

Este espacio, susceptible de ser explotado, no está por consiguiente al margen de la globalización ni de los procesos articulados en torno a ella. Los procesos de cambio a nivel socioambiental han tenido lugar a ritmo desenfrenado en la Amazonía, principalmente desde la segunda mitad del siglo XX: la construcción de carreteras, de hidroeléctricas, la explotación de yacimientos de petróleo y gas principalmente, la agricultura mecanizada de monocultivos, las estancias de ganadería extensiva, etc., han forzado una nueva reorganización del territorio panamazónico, nuevas formas de uso y ocupación del espacio y transformaciones en la cobertura de los suelos, de los bosques y de la tierra.

Un elemento compartido por los países integrantes de esta región fue el hecho de que se propiciaron políticas de colonización de las consideradas tierras baldías del espacio propiamente amazónico, diseñadas con el objetivo de caminar hacia el desarrollo económico en los respectivos países, justificando la implementación de éstas por la baja densidad poblacional. La construcción de carreteras fue el elemento principal para lograr el éxito de tales programas. Existe un claro vínculo entre la construcción de infraestructura vial y el incremento de las tasas de deforestación (Chomitz *et al.* 1996; Barreto *et al.*, 2006; Pfaff *et al.*, 2007; Southworth *et al.*, 2011, cit. en RAISG, 2012: 16). Las facilidades para penetrar hacia el interior de la selva amazónica, provocaron entre otras cosas, que indirectamente creciese el interés por la explotación de los yacimientos petrolíferos<sup>13</sup>: la Texaco comenzó a operar en Colombia y Ecuador, la industria petrolera se nacionalizó en Perú y Bolivia; Venezuela comenzó a participar en la creación de la *Organización de Países Exportadores de Petróleo* (OPEP) y Ecuador creó por su parte la *Corporación Estatal de Petróleo Ecuatoriano* (CEPE) (Fontaine, 2006: 29-30).

Otro de los efectos colaterales de la penetración hacia el interior de la región amazónica fue el incremento constante de la superficie dedicada a la ganadería extensiva. Y es que buena parte de las áreas en donde los bosques fueron tumbados se transformaron en pastizales para el ganado. La explotación de los recursos forestales en la Amazonía se hace en gran medida de espaldas a la ley pese a los intentos por legalizar dicha práctica a través de las concesiones forestales, los planes de manejo forestal y los esfuerzos encaminados a implantar la certificación forestal que es exigida cada vez con mayor insistencia desde los mercados internacionales. Si bien, de forma paralela se continúan cometiendo ilegalidades en el manejo de los bosques.

De lo expuesto hasta el momento se extrae como conclusión que este conjunto de fenómenos se han retroalimentado unos a otros y han formado parte de un conjunto de políticas impulsadas por los distintos estados quienes han recibido fondos y préstamos provenientes en su mayor parte de instituciones de crédito tales como el *Banco Mundial* o del *Fondo Monetario Internacional* (incluso de las agencias de cooperación estatales y multilaterales) destinados a hacer efectivas tales políticas sectoriales a nivel nacional y

---

<sup>13</sup> Uno de los efectos negativos más severos de la extracción de petróleo en la Amazonía es que tal y como apuntan los datos de la RAISG, el 80% de extracciones tiene lugar en la Amazonía andina, región en la que se concentran en torno a la mitad de la población indígena del territorio amazónico (RAISG, 2012: 26).

regional a fin de aliviar los desequilibrios internos, aunque hayan provocado el efecto contrario, agravándolos.

Uno de los errores más comunes que cometieron los países amazónicos fue no implementar una planificación del territorio que respondiera a cuestiones socioambientales. Este programa de medidas se fue acometiendo sin visión a largo plazo, de una manera un tanto espontánea, lo cual repercutió fundamentalmente en los pequeños propietarios rurales y las comunidades campesinas e indígenas quienes se vieron forzadas a trasladar sus asentamientos y quienes vieron decrecer el rendimiento de sus cosechas, cultivos y explotaciones. Como resultado de ello se produjo una migración a las ciudades, lugares en los que se asentaron antiguos colonos e indígenas para vivir de forma precaria en las periferias que de manera desordenada iban configurando el espacio urbano. Se dio además otra consecuencia y es que las grandes empresas, en muchos casos multinacionales, ocuparon las propiedades en las que tales actores desempeñaban sus actividades agrícolas y silvoforestales lo cual derivó por un lado en la expulsión de estos y por otro en la absorción de los mismos como mano de obra en las nuevas explotaciones. El efecto inmediato fue la modificación, a distintos niveles, de las formas de vida de estos grupos sociales tras la adopción de nuevos patrones de comportamiento y de nuevos modelos de explotación de los recursos que dejaban de lado la sostenibilidad la cual había definido las formas de aprovechamiento llevadas a cabo a escala local por las comunidades rurales. Todo ello tuvo lugar a costa de la inserción en los mercados mundiales de la región amazónica y sobre todo a costa de la desaparición de 800.000 km<sup>2</sup> de cuenca amazónica para los primeros años de la década de los 90 del siglo pasado y la conversión de hasta un 68% de tierras en pastizales (Fontaine, 2006: 30).

Al abordar los fenómenos vinculados con los procesos de globalización es frecuente encontrar referencias a la denominada “crisis de gobernabilidad democrática” (*ibid.*, 31) que paradójicamente aparece vinculada a las disputas de competencias por el espacio en los países amazónicos. De esta manera se pone de manifiesto la ausencia del Estado, quien tras la sumisión al modelo neoliberal ha dejado en manos de las ONGs la administración de políticas públicas a las que delega parte de las funciones que le corresponderían asumir a él mismo, al tiempo que incrementa los servicios privados<sup>14</sup>.

La presión ejercida por los organismos internacionales alentados por las voces de la opinión pública que se alzaban en defensa del medioambiente, propició el pensar acerca de la internacionalización de la agenda amazónica lo cual se comenzó a hacer efectivo el 3 de julio del año 1978 en Brasilia, con la firma del mencionado *Tratado de Cooperación Amazónica* (TCA) por parte de los países conformantes de tal espacio. Sin embargo y pese a los logros alcanzados, la cuestión amazónica enfrentó a diversos colectivos –principalmente ONGs conservacionistas y organismos multilaterales- que no lograban definir las políticas medioambientales sobre la sostenibilidad a la que se pretendía orientar el desarrollo en la Amazonía. La *Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica* (COICA) tomó entonces como decisión otorgar mayor visibilidad a las poblaciones locales por constituir éstas los usuarios más directos de la región y porque la creación de parques naturales, áreas protegidas y territorios indígenas excluía de competencias a tales sectores sociales que tradicionalmente habían basado su modelo de producción en el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales y de la tierra dentro del espacio amazónico.

---

<sup>14</sup> Para una lectura más detallada acerca de la relación entre la proliferación de ONGs en América Latina y las políticas neoliberales léase Bretón (2005).

No por casualidad el movimiento indígena emergió tan vigorosamente en este contexto, respaldado por aquellas organizaciones que revalorizaban los saberes indígenas y los conocimientos locales, los cuales se apuntaban sobre los principios de respeto hacia la naturaleza. Pero existe un fenómeno más relevante y que tiene lugar en el conjunto de países que acogen a población indígena, que deriva del hecho de que los pueblos que se autoidentifican como *originarios* asuman este tipo de normativas jurídicas<sup>15</sup> que dicho sea de paso, parten de postulados legales del ámbito occidental, en buena parte contrarios al derecho consuetudinario indígena. Lo que ocurre es que se enfrentan dos lógicas de entender, ver y en definitiva interpretar el mundo, dos cosmovisiones antagonistas. No obstante, las comunidades indígenas se han visto forzadas a aceptar las cláusulas recogidas en tales convenios como herramienta política a la que recurren para contraponer resistencia a la soberanía territorial de la que los estados nacionales de América Latina se apodan a la hora de ordenar el territorio.

#### IV. EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN LA AMAZONÍA BOLIVIANA

El ordenamiento territorial en Bolivia -considerado prioritario en la agenda del actual gobierno en el marco del desarrollo sostenible- viene definido como el “proceso de organización del uso del suelo y de la ocupación del territorio, en función de sus características biofísicas, socioeconómicas, culturales y político institucionales” (Ministerio de Desarrollo Sostenible, 2001: 11).

El objetivo principal que se persigue mediante este instrumento de planificación es articular el conjunto del territorio nacional -en función de sus potencialidades y limitaciones- en base a unos parámetros de sostenibilidad determinados, a fin de contribuir al manejo óptimo del suelo en los diferentes asentamientos humanos así como minimizar la vulnerabilidad de impactos ambientales negativos en zonas de riesgo para lograr un adecuado uso de la tierra y ocupación del territorio (Ministerio de Desarrollo Sostenible, 2001).

La ocupación del territorio en la región amazónica de Bolivia ha generado de manera directa e indirecta toda una serie de situaciones de conflicto entre actores sociales<sup>16</sup>. Las superposiciones territoriales han constituido uno de los elementos definitorios del espacio amazónico en Bolivia. En éste, las principales disputas han surgido debido al avance sin freno de la frontera ganadera en los territorios ocupados por las comunidades indígenas. Los *terceros* llevaron a cabo todas las tretas posibles para ocupar las propiedades comunales indígenas que quedaron reducidas a mosaicos espaciales cada vez más limitados. Chirif y García Hierro comentan en relación a esto que las “élites (del Oriente boliviano) no están dispuestas a modernizar su sistema de uso permanentemente expansivo del suelo ni a perder su apuesta especulativa o a debilitar una sólida posición hegemónica regional construida sobre la libre disposición de suelos

---

<sup>15</sup> *Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo* (1989), el *Convenio sobre la Biodiversidad* (1992) o la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas* (2007).

<sup>16</sup> Paradójicamente la desigualdad que ha caracterizado el agro en el país constituyó el revulsivo que articuló el movimiento indígena de Tierras Bajas que desde finales de los años ochenta del siglo pasado lucha por revertir la distribución de la tierra y la ocupación del territorio.

y recursos” lo cual les lleva a mantener una posición intransigente ante el proceso de titulación de tierras (2007: 47).

La asimetría y el antagonismo son los elementos definatorios principales de las relaciones de poder gestadas en la región amazónica entre distintos grupos sociales, debido al hecho de compartir y competir por el mismo espacio geográfico. La posición del todo parcial adoptada por la legislación agraria del país constituyó el estímulo esencial por el que el movimiento indígena de las Tierras Bajas decidió canalizar sus demandas de tierra y territorio amparados por las declaraciones de organismos internacionales<sup>17</sup>.

Las superposiciones de territorialidades se producen además a otro nivel. Las encontramos entre las agencias encargadas del ordenamiento territorial. En el caso de Bolivia éstas son principalmente el *Instituto Nacional de la Reforma Agraria* (INRA), la *Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra* (ABT), las alcaldías municipales y, en último término, las recién incorporadas agencias institucionales: las autonomías municipales -indígenas y campesinas- entre las que tiene lugar un solapamiento de competencias que aún no se ha resuelto. Son habituales las disputas que pueden llegar a surgir por las competencias que asumen los distintos poderes conforme a la gestión del espacio territorial. Se contraponen los intereses económicos frente a la sostenibilidad de las políticas sectoriales, lo cual quiere decir que existe una oposición entre una visión a corto y largo plazo. Tales disputas dan forma a un nuevo escenario en el que diferentes actores sociales y agentes institucionales compiten por el espacio. Un espacio que se define a su vez en términos relacionales, que se constituye en la interrelación entre tales grupos y que se dirime entre la fragmentación y la continuidad.

La elaboración de planes de ordenamiento territorial, conforme al artículo 300 de la *Nueva Constitución Política del Estado* (NCPE), es competencia de los gobiernos autónomos departamentales, municipales e indígenas. Esto quiere decir que existe la posibilidad para aquellos gobiernos que se conviertan en las nuevas jurisdicciones político-administrativas, de elaborar su propio plan de ordenamiento territorial. En todo este proceso se hace necesario tener en consideración las lógicas de ordenación del territorio y el manejo de los suelos por parte de las comunidades locales para alcanzar una coherencia entre los planes de ordenación y la propia cosmovisión de éstas. En caso de que esto no se produjese se correría el riesgo de provocar el resquebrajamiento de los territorios comunales que pasarían a ser gestionados pariendo de concepciones diferentes del espacio.

#### **IV. 1. Instituciones encargadas en la ordenación del territorio en Bolivia**

De cara a comprender con mayor nitidez el proceso de ordenación territorial en Bolivia, es necesario aclarar los roles que han adoptado y desempeñan las agencias encargadas

---

<sup>17</sup> Entre estos cabría destacar la OIT que en el año 1989 formuló el Convenio 169 el cual estipulaba el reconocimiento de los derechos indígenas, incluido el reconocimiento de los derechos territoriales. Sin poner en duda la validez y utilidad de tal convenio, de éste se puede extraer una segunda lectura y es que pese a que en un primer momento se podría pensar que la ratificación del mismo supondría un avance para los pueblos indígenas en materia de derechos colectivos, por otro lado consistió en una nueva manera de dictaminar determinadas medidas para los pueblos indígenas implantadas por agentes externos que desde arriba imponen cierto reglamento para gestionar tanto el espacio territorial de las comunidades indígenas como el aprovechamiento de los recursos naturales.

de su diseño e implementación. El proceso de redistribución de tierras fue canalizado por diversos organismos -el INRA, la Superintendencia Agraria y el Tribunal Agrario- encargados de la ejecución de las políticas públicas referentes a la implementación de tal proceso, que en un principio reconocieron la prioridad de los derechos territoriales de las comunidades locales teniendo en cuenta además la vocación de los suelos y la capacidad de la tierra. Tales organismos debían trabajar de manera conjunta y compartir con otras entidades privadas recursos, infraestructura y capital social y humano para lograr la efectividad de tales medidas. Pese a las buenas intenciones se les ha llegado a acusar de doblegarse a los lineamientos agrarios de la economía de mercado así como de propiciar una contrarreforma más que una reforma agraria.

En el transcurso de apenas 5 años entró en vigor en Bolivia la nueva ley agraria, comúnmente conocida como ley INRA, la cual llegó de la mano de la segunda reforma agraria implementadas en el país en el pasado siglo<sup>18</sup>. Pese a que en un principio se propusiera eliminar el latifundio del Oriente boliviano, el cual se caracterizaba por la concentración de la tierra, no hizo sino que incrementarlo debido, en buena medida, a los privilegios concedidos a propietarios privados. Se volvieron a cometer los mismos errores que hicieron fracasar la Reforma Agraria del año 1953 y numerosas poblaciones locales se vieron forzadas a desplazarse.

En el caso del *Instituto Nacional de la Reforma Agraria*<sup>19</sup> los intereses privados condicionaron desde los primeros años sus acciones. Éste cedió a las presiones de las élites terratenientes quienes pretendían ralentizar y obstruir el proceso de redistribución de tierras con el fin de consolidar las propiedades que en muchos casos habían sido expropiadas a comunidades campesinas o indígenas de manera más que cuestionable. Los funcionarios de este organismo se posicionaron a favor de aquellos y como consecuencia actuaron de forma parcial perjudicando a los grupos sociales más vulnerables e invisibilizados históricamente en el país. La incompetencia, la lentitud del proceso y las continuas negligencias del INRA se sumaron a la ambigüedad que definía la legislación agraria. Con la llegada al poder del actual Presidente de la República, Evo Morales, en el año 2005, se produjo una reordenación del propio INRA y se prometió acelerar los procesos de titulación de tierras, muchos de los cuales se encontraban en un estado de inactividad<sup>20</sup>. No obstante, las competencias de este organismo se superponen con otras instancias gubernamentales como son los casos de la Superintendencia Agraria o la Superintendencia Forestal las cuales se fusionaron en mayo de 2009 en una única: la ABT, a la que nos hemos referido anteriormente. A día de hoy, la ABT es la

---

<sup>18</sup> Muchos países de América Latina aceptaron los dictados que llegaban del exterior e implementaron un paquete de medidas de corte neoliberal orientadas a impulsar el libre mercado que reducía al mínimo el papel del Estado. La Ley INRA en Bolivia constituye un claro ejemplo de lo expuesto. Los intereses económicos extranjeros ponían los ojos en el mercado de tierras y en los recursos naturales del continente latinoamericano. La Ley 1715 tomó forma en dicho contexto.

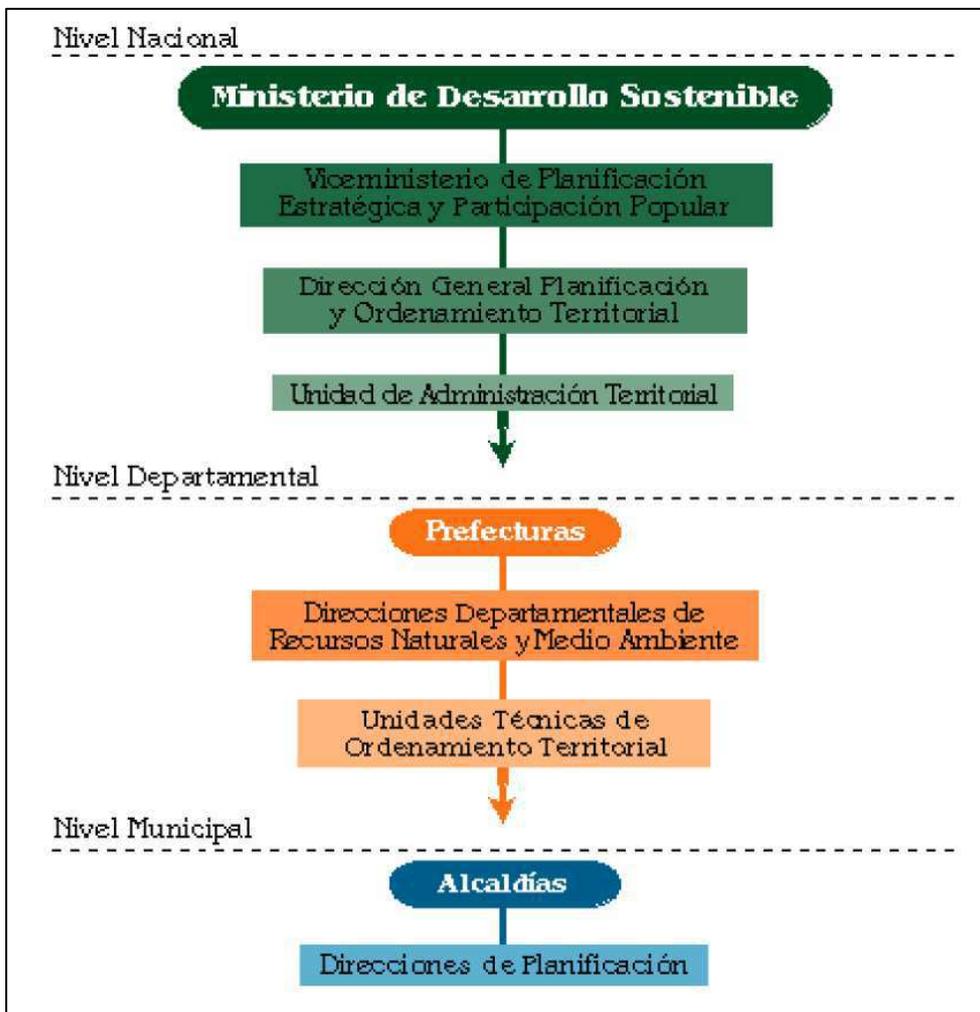
<sup>19</sup> Institución creada en el año 1996 a raíz de las presiones impulsadas por el movimiento indígena y campesino del país -principalmente de las Tierras Bajas- debido al hastío en el que se veían sumidos desde que a mitad del siglo pasado, concretamente en el año 1953, entrase en vigor la Reforma Agraria que diseñada bajo la noble promesa de poner fin a la concentración de tierras en el Oriente boliviano y de eliminar el latifundio, nunca llegó a concluirse y por el contrario las grandes extensiones de tierra se vieron incrementadas. El INRA es la institución encargada en la regularización de los títulos de propiedad agraria y en la redistribución de tierras.

<sup>20</sup> Pese a que desde el actual gobierno se jacten de haber titulado más propiedades de tierra en comparación a gobiernos anteriores, la realidad es que buena parte de los títulos comunales consisten en expedientes que han sido definitivamente cerrados, demandas puestas en marcha previas al gobierno de Morales y que han sido concluidas en estos últimos años.

principal institución oficial encargada del control de los recursos naturales en Bolivia, tanto a nivel comunal como en los niveles superiores.

Tras la entrada en vigor de la Ley Forestal en el año 1996, creada no por coincidencia en el mismo año que la Ley INRA<sup>21</sup>, se estipuló que sería la ABT quien regulase la actividad forestal en los bosques del país y fundamentalmente en la región amazónica, donde se incurría en mayores riesgos ambientales, y quien concediese además permisos de aprovechamiento forestal en las áreas circunscritas en las que llevar a cabo la explotación de recursos forestales. A su vez era el Estado quien debía certificar las propiedades en las que se realizaría tal actividad. La acción del gobierno quedó en entredicho dado que las concesiones otorgadas por éste, las cuales debían hacerse además bajo parámetros de sostenibilidad, en realidad se concedieron en áreas de alto potencial forestal y no en tierras fiscales, como quedaba estipulado en la normativa.

Figura 1. Estructura institucional del ordenamiento territorial de Bolivia<sup>22</sup>



Fuente: Ministerio de Desarrollo Sostenible, 2001: 21

<sup>21</sup> Ambas formaron parte junto del paquete de medidas neoliberales implementadas durante el gobierno de Jaime Paz Zamora.

<sup>22</sup> Faltaría el nivel autonómico el cual a día de hoy se encuentra en estado incipiente.

Desde hace algún tiempo Bolivia ha pretendido orientar las políticas forestales del país hacia la descentralización, lo cual a día de hoy aún no se ha hecho efectivo debido a que las decisiones más importantes en cuanto a la administración y gestión de los recursos naturales se refiere, se continúan adoptando en el nivel central, relegando las competencias de prefecturas y municipalidades así como de organizaciones comunitarias (Figura 1). Por lo tanto, la última palabra le corresponde al gobierno central quien a menudo hace caso omiso de las demandas de niveles inferiores. Al mismo tiempo se corre el riesgo, tal como ha sucedido en algunos casos, que desde las prefecturas departamentales o desde los gobiernos municipales se actúe libremente incumpliendo la legislación nacional en materia agraria o forestal en beneficio de intereses particulares o de empresas que operan en este sector.

Asimismo la ABT trabaja por mantener un uso adecuado de los suelos, por lo que sanciona aquellas acciones que no procedan acorde con lo estipulado en el reglamento jurídico del país. En este sentido se produce un nuevo solapamiento de competencias con el INRA desde el que se declaran las reversiones y expropiaciones de tierras conforme a la ley 1715. Las mismas son denunciadas por la ABT a quien a su vez le corresponde la tarea de regular la zonificación de tierras en base a las directrices ministeriales por un lado y la de conceder autorizaciones de ejecución de los *Planes de Ordenamiento Predial*. La ABT es entonces la encargada, tras examinar los informes previamente elaborados sobre la capacidad de uso mayor del suelo de una determinada propiedad, de dictaminar el avance o no de la frontera agrícola o ganadera siempre que se eviten las superposiciones con otras propiedades y siempre que tenga lugar en un espacio en donde la capacidad de uso mayor del suelo permita un cambio de uso.

La ilegalidad en Bolivia ha constituido uno de los vectores principales tanto del sector agrario como forestal. Del mismo modo que ocurrió con la *Ley de Reforma Agraria*, la *Ley Forestal* se implementó en el mismo clima de tensión en el que los empresarios privados influyeron para acomodar la normativa a sus estrategias de acción y redactar la ley conforme a sus propios intereses a los que se dispensó un claro trato de favor<sup>23</sup>. En la década de los años setenta de la pasada centuria, los gobiernos dictatoriales del país promulgaron la *Ley Forestal* y la *Ley de Fauna y Vida Silvestre*. Ambas legitimaban un modelo de explotación basado en la extracción intensiva y selectiva de los recursos naturales con mayor valor comercial. Las concesiones forestales se otorgaron entonces ignorando los derechos territoriales de otros propietarios, priorizando los intereses económicos por encima de la sostenibilidad medioambiental.

---

<sup>23</sup> La creación del *Proyecto Bolivia Forestal* –BOLFOR– nos sirve para ilustrar lo que aquí se expone: BOLFOR fue creado tras el convenio efectuado entre la USAID, un consorcio de empresas norteamericanas y el gobierno de Bolivia (Martínez, 2000). Un hecho que acaeció en los bosques de la región amazónica fue que desde la década de los 80 del pasado siglo, la mara o caoba, una de las especies maderables más valiosas en el mercado internacional, fue sometida a una fuerte explotación por parte de empresas estadounidenses, a través de las que la práctica totalidad del volumen de madera extraído iba a parar a EE UU. Con la implementación de la nueva legislación forestal que pretendía limitar tales actividades surgieron las disputas y fueron estas empresas que presionaron al gobierno boliviano para que mantuviera las mismas condiciones con respecto a las actividades forestales bajo la amenaza de que la USAID retiraría las subvenciones al país. Este episodio revela la interferencia de competencias por el control de los recursos en un país en el que no sólo la propia legislación nacional cae en contradicciones, dando pie a la existencia de vacíos legales, sino que además hay una obstrucción por parte de agencias extranjeras que definen el control del espacio y los recursos en dicho país.

<sup>23</sup> <http://constituyentesoberana.org/info/?q=texto-ley-agraria>

Estos hechos tuvieron lugar debido a la ambivalencia o incluso incongruencia jurídica entre la *Ley Agraria* y la *Ley Forestal* que permitía la existencia de vacíos legales, los cuales eran aprovechados por las empresas madereras en detrimento de los pequeños propietarios. Algunas de las acciones más comunes que se produjeron tuvieron que ver con los desmontes realizados en áreas clasificadas como tierras de producción forestal permanente, los que pese a estar prohibidos por ley se lograban llevar a cabo gracias a la aprobación por parte de la *Superintendencia Agraria* del correspondiente *Plan de Ordenamiento Predial*. Estos desmontes posibilitaban la posterior transformación de los usos del suelo.

Otro ejemplo que lamentablemente ha ocurrido con frecuencia en los bosques de la región amazónica de Bolivia es el que cometieron distintas empresas dedicadas al sector maderero al interior de los territorios indígenas. Dado que la legislación forestal del país sancionaba actividades de uso y aprovechamiento de los recursos maderables en tales espacios, para superar este trámite, las empresas acordaron con los dirigentes indígenas de las respectivas comunidades las condiciones de explotación, sin previo consenso entre el conjunto de comunarios y comunarias quienes, de acuerdo a su sistema jurídico, debían dirimir de forma colectiva acerca de la actividad de dicha empresa.

Estos ejemplos ponen de manifiesto el escaso rigor en la aplicación de la legislación a pesar de que la Ley INRA disponga en la Segunda Disposición Final que “en las tierras de aptitud de uso agrícola o ganadero, en las de protección o producción forestal y en las comunitarias de origen, en las que existiera superposición o conflictos de derechos, prevalecerá el derecho de propiedad agrícola, ganadera o de comunidad campesina, pueblo o comunidad indígena u originaria sobre las concesiones, contratos o autorizaciones de aprovechamiento forestal”<sup>24</sup> y la constitución del estado precise que en caso de solicitud de una conversión de tierras de “cobertura boscosa a usos agropecuarios u otros”, ésta podrá realizarse exclusivamente siempre que se haga en un espacio legítimamente designado para ello y conforme a lo estipulado en la ley vigente (artículo 389)<sup>25</sup>. Actualmente es la ABT quien determina las zonas destinadas a servidumbres ecológicas y de zonificación de los usos del suelo de dichas áreas.

Las superposiciones de concesiones de aprovechamiento forestal han sido una constante en el panorama del sector forestal de Bolivia, al igual que ocurre con las superposiciones de los títulos de propiedad de la tierra. Buena parte de los bosques amazónicos en los que se otorgaron contratos de aprovechamiento coincidían con áreas indígenas, campesinas o tierras fiscales. Sin embargo, la presencia de especies maderables de alto valor comercial atrajo al capital extranjero, principalmente norteamericano, que financiaba al 100% a empresas bolivianas durante el primer año a condición de que ésta proveyera de madera durante dicho periodo<sup>26</sup>. La ilegalidad suplantaba a las acciones que se ajustaban a la legislación forestal en el momento que el monto de madera extraída no alcanzaba lo exigido.

Chumacero reflexiona acerca de algunas de las contradicciones en las que ha incurrido la legislación de Bolivia en lo referente al uso de los recursos naturales. Para demostrarlo se basa en dos artículos que recoge la NCPE: el artículo 348 que aclara que “los recursos naturales son de propiedad y dominio directo, indivisible, e

---

<sup>25</sup> <http://bolivia.unfpa.org/content/constituci%C3%B3n-pol%C3%ADtica-del-estado>

<sup>26</sup> La región amazónica era conocida como ya ha sido mencionado, por sus bosques ricos en mara o caoba, una de las especies maderables que mayor valor alcanzaban en la exportación en el mercado internacional junto con el cedro, el roble, el ocho, por lo que sufrieron una feroz deforestación.

imprescriptible del pueblo boliviano, y corresponderá al Estado su administración en función del interés colectivo” y el artículo 403 en el que por el contrario se expresa que los pueblos indígenas tienen el “derecho a la tierra, al uso y al aprovechamiento exclusivo de todos los recursos naturales renovables en las condiciones determinadas por ley” (2010: 35). Este caso, referido a los derechos colectivos de los pueblos indígenas, se repite con el resto de usuarios agrarios y forestales y refleja el solapamiento de normas jurídicas sancionadas en la legislación del país. La propia *Ley Forestal* comete otra contradicción en su artículo 32 que reconoce por un lado la “exclusividad en el aprovechamiento forestal” en los territorios indígenas con “la existencia de concesiones forestales anteriores a la titulación de territorios indígenas” (Herbás y Patiño, 2010: 216).

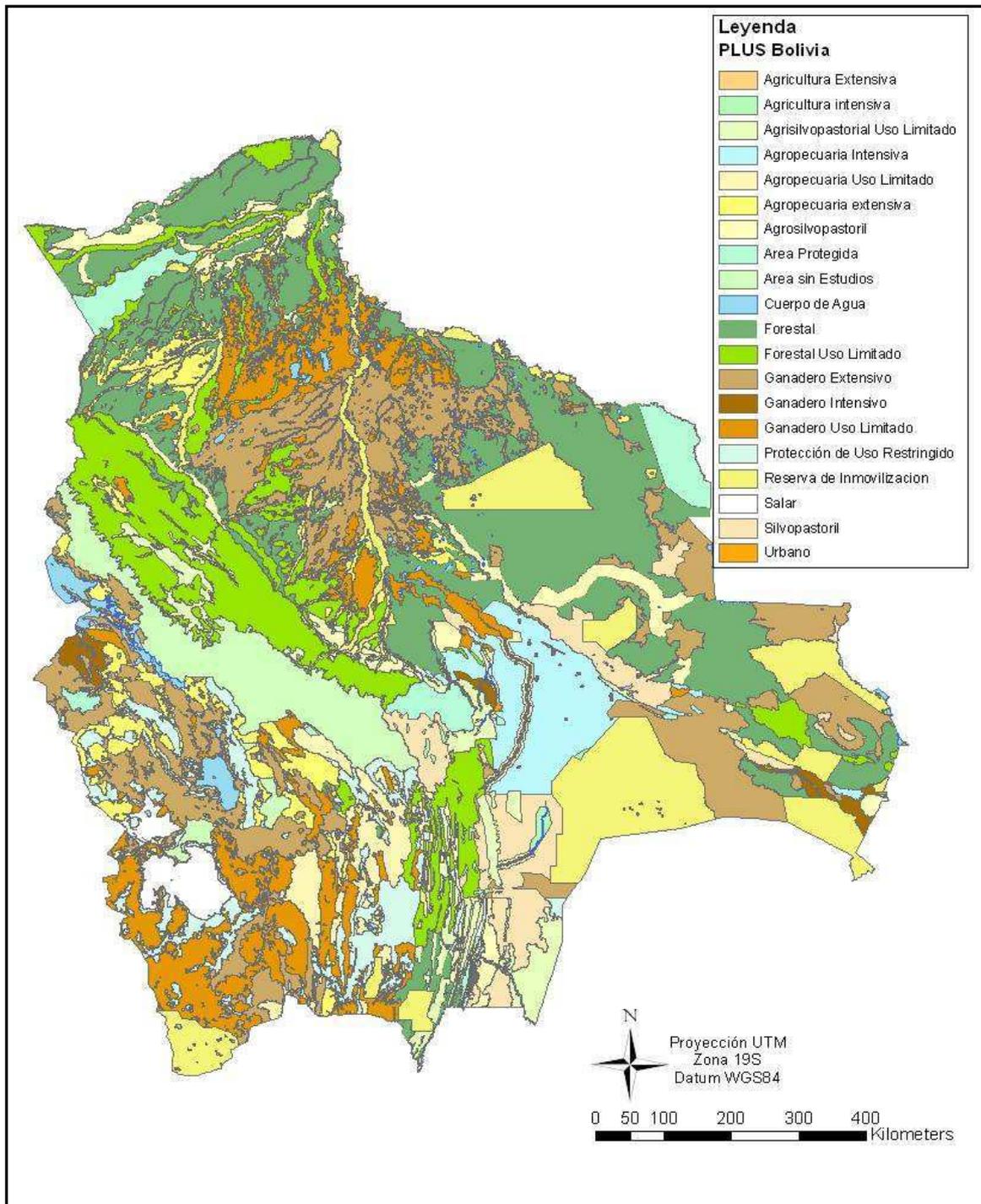
Del mismo modo que ha sucedido en el resto de países amazónicos, en Bolivia se da una correlación entre la pérdida de masa forestal y el incremento de la superficie destinada a otros usos del suelo, fundamentalmente tierras de cultivos o pastizales para el ganado.

#### **IV. 2. Instrumentos complementarios del ordenamiento territorial**

La frágil ordenación del territorio en Bolivia ha concedido prioridad al uso de los suelos relegando como consecuencia cuestiones relativas a la propia gestión del territorio. Parece que el motivo de ello haya sido la búsqueda de legitimación de tales usos. Hasta finales del siglo pasado, el Estado boliviano no había adoptado ninguna medida para regular el ordenamiento territorial en el país. Fue entonces cuando se comenzaron a implementar las primeras disposiciones legales y administrativas, inexistentes hasta el momento. Se diseñaron algunos instrumentos orientados a normalizar la ordenación de los suelos. Fue así como apareció la *Unidad de Ordenamiento Territorial* (UOT) que a su vez puso en marcha el *Sistema Nacional de Información para el Ordenamiento Territorial* (SNIOT), encargado de registrar y actualizar la información territorial, así como de elaborar la información cartográfica y bases de datos para representar espacialmente los atributos biofísicos y socioeconómicos de Bolivia (Ardaya, 2009: 66-67).

A parte de estos y según fuentes ministeriales, son varios los instrumentos con los que cuenta Bolivia para el ámbito del ordenamiento territorial: los *Lineamientos de Políticas de Ordenamiento Territorial*, los cuales recogen la estrategia del ordenamiento territorial, los *Informes de Evaluación del Ordenamiento Territorial* que consisten en los documentos de evaluación técnica elaborados cada 5 años para valorar el grado de aplicación de las directrices del ordenamiento territorial y las *Guías Metodológicas* en las cuales se encuentra definido el marco conceptual y los procedimientos metodológicos que serán posteriormente utilizados por las prefecturas y gobiernos municipales a la hora de elaborar los correspondientes *Planes de Ordenación del Territorio* (Ministerio de Desarrollo Sostenible, 2001: 4). En relación a la gestión del territorio los instrumentos más importantes son: los *Planes de Ordenamiento Territorial* (PLOT) -en los niveles nacional, departamental y municipal- a través de los cuales se “identifica las potencialidades y limitaciones de los recursos naturales; se orienta a la optimización de su uso y la distribución de los asentamientos humanos; y define acciones para optimizar la relación entre la población y el territorio; por lo tanto es un instrumento político de planificación” (de Vries, 1998: 65).

## Mapa 2. Plan de Usos del Suelo Bolivia



•Fuente: elaboración propia en base a los datos de la Unidad de Ordenamiento Territorial, 2004<sup>27</sup>

Estos planes a su vez integran otras dos herramientas técnicas: los *Planes de Uso del Suelo* (PLUS) (Mapa 2) y los *Planes de Ocupación del Territorio* (POT). La primera de ellas define el uso de la tierra en función de las capacidades y categorías de los suelos así como de las potencialidades de tipo socioeconómico en cada región, las directrices

<sup>27</sup> [http://essm.tamu.edu/bolivia/mapas\\_es.htm](http://essm.tamu.edu/bolivia/mapas_es.htm)

que regulen la intervención sobre los mismos, las recomendaciones de manejo, etcétera, todo ello orientado a la sostenibilidad en el aprovechamiento de los recursos naturales. El POT por el contrario constituye el instrumento que se encarga de la articulación y vertebración del territorio en función de los requerimientos de los centros, redes y flujos de las actividades productivas y de distribución de los servicios, y que busca favorecer la regionalización.

En el nivel municipal, la institución responsable del control y fiscalización de los recursos naturales es la *Unidad Forestal Municipal* (UFM) que participa en el diseño de los planes de manejo en las fases de verificación y certificación y trabaja como intermediaria entre la propia ABT y los actores locales. Fue común el control de estas unidades por parte de la población mestiza, quien compartían intereses económicos con las empresas que operaban en las áreas forestales y quien al mismo tiempo era propietaria de estancias privadas y de espacios forestales en los que se aplicaba la *Ley Forestal* de manera muy ambigua, lo cual se realizaba en detrimento de los usuarios locales de los bosques, en su mayor parte habitantes de comunidades campesinas e indígenas. Queda demostrado con ello una vez más, que la actividad forestal en Bolivia se ha definido en buena medida por la ilegalidad y las irregularidades, las cuales el gobierno actual se ve en la obligación de corregir.

En el nivel más local y para el caso particular de las antiguas *Tierras Comunitarias de Origen* (TCOs), actualmente convertidas en *Territorios Indígena Originario Campesinos* (TIOCs), estos están exentos de elaborar planes de manejo dado que los chacos familiares por lo general no suelen superar las 2 hectáreas de superficie, lo cual les exime de preparar dicho plan. Más allá de estas cuestiones técnicas, para los pueblos indígenas sería del todo determinante ver ampliadas las competencias en materia de gestión territorial. La condición que les otorga el nuevo régimen autonómico les permitiría desempeñar el pleno derecho en el control y gestión de los recursos naturales conforme a la legislación nacional. También fue en algunas TCOs en donde se decidió crear la *Guardia Forestal Indígena* (GFI), que viene constituida por los propios habitantes de las comunidades quienes tienen como misión vigilar y proteger los territorios comunales así como custodiar los recursos naturales de estos, confiscando aquellos que sean extraídos bajo acciones ilegales.

A parte de estas instancias, otros organismos <sup>28</sup>.se encargan de regular la actividad forestal en Bolivia, como sucede con: la *Unidad de Control de Desmontes e Incendios Forestales* (UCDIF) y la *Intendencia de Desarrollo Forestal* (IDF), además de las *Unidades Operativas de Bosque* y el *Ministerio de Desarrollo Rural Agropecuario y Medio Ambiente*.

## V. REFLEXIONES FINALES

Las amenazas medioambientales en la Amazonía y la deficiente ordenación del territorio hacen que el espacio amazónico se debata en una encrucijada de intereses entre diferentes actores y organismos. La tendencia hacia la economía de exportación no dejó de crecer y las políticas sectoriales de los respectivos países amazónicos entraron

---

<sup>28</sup> Para el caso de los pueblos indígenas de las Tierras Bajas de Bolivia existen otras instancias tales como la *Unidad de Coordinación con Pueblos Originarios e Indígenas* (UCPOI) y las nuevas *Instituciones Forestales Indígenas* (IFI's).

en contradicción con las políticas nacionales de desarrollo. Esta tensión generada repercute en la ordenación del territorio panamazónico el cual se debate entre las prioridades otorgadas a la dimensión económica, política, socioecológica o cultural. Esta secuencia queda en último término dissociada en dos amplios bloques: la orientación a una mayor producción bajo la lógica de la acumulación de capital propio del modelo desarrollista y la prevalencia de los saberes ecológicos de las poblaciones locales y sus sistemas de manejo de recursos, la valoración del paisaje, la sustentabilidad de los modelos de explotación de recursos, la morfología espacial, etc.

La Amazonía podría presentarse como un elemento clave impulsador de una reorganización socioespacial alternativa para el conjunto de la comunidad sudamericana (por extensión latinoamericana) y no como foco de conflictos por la ocupación del territorio, como históricamente ha ocurrido y que a día de hoy aún sigue vigente debido a la penetración por parte de colonizadores de fronteras internas y principalmente debido a la acción monopólica de grandes empresas<sup>29</sup>.

Otro fenómeno es el que enfrentan muchos de los pueblos indígenas de la Amazonía y de forma particular aquellos que ocupan el territorio nacional de varios países, como es el caso de los yanomamis, quienes habitan en Brasil, Venezuela y Bolivia. Ocurre que cada uno de estos países se apoya en sus respectivas legislaciones en el momento en el que deben afrontar situaciones de conflicto entre dos o más actores que ocupan el mismo espacio. La consecuencia más directa para las poblaciones *originarias* es el estado de indefensión jurídica en el que quedan relegados. Como resultado son expuestos a la rapiña de actores externos que aprovechan el vacío legal resultante para penetrar en los territorios ocupados por aquellos, frente a quienes se disputan su apropiación. Algunos episodios similares han provocado conatos de crisis diplomáticas entre los países involucrados en este tipo de conflictos dado que tales disputas fronterizas perjudican los acuerdos bilaterales entre ellos.

Uno de los principales desafíos al que se enfrentan los países amazónicos es el de poner freno a las relaciones de dominación y a las disputas por la apropiación de los recursos naturales en el esquema de un nuevo orden regional que reconozca la heterogeneidad de territorios culturales existentes en su interior, así como las diferentes territorialidades las cuales no pueden por más tiempo ser definidas partiendo de las contradicciones entre ellas, sino de su reconocimiento. No consiste tampoco en diluir las fronteras internas sino en evitar que éstas constituyan un espacio de exclusión potenciador de la conflictividad en la dimensión territorial. Supone prestar atención a las amazonías periféricas, a aquellas que han pasado desapercibidas por las economías nacionales. Es un compromiso para estos países actuar de manera conjunta para salvaguardar no sólo la biodiversidad de la región amazónica sino la compleja red que conforma ésta desde el punto de vista cultural, social y simbólico. El sistema fluvial amazónico está constituido como eje articulador del espacio amazónico pero no como factor de conexión interregional. Sería necesario identificar las prioridades y diseñar un plan coordinador que hallase la manera de potenciar una distribución más equitativa de los recursos y una ocupación espacial equilibrada a fin de contrarrestar la polarización regional.

En este quehacer panamazónico es de singular importancia consensuar una definición del espacio amazónico dinámica y flexible, la cual no se someta a criterios, bien sean estos físicos, biogeográficos o administrativos, que nieguen la diversidad del mismo.

---

<sup>29</sup> Antecedente similar lo encontramos en el ejemplo de la *Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana* (IIRSA), creada en el 2000.

Para ello resulta fundamental la elaboración de una base de datos que recoja la mayor información posible, un sistema de información geográfica actualizado y una cartografía social de la región, sistemas de monitoreo en la planificación ambiental y en la evaluación de las explotaciones forestales, usos del suelo, saberes ambientales, etc., de cara a definir la agenda amazónica nacional y poder contribuir así a la internalización de la cuestión panamazónica en la que aparezcan incorporados de manera interconectada todos y cada uno de los elementos mencionados. No constituye por lo tanto una prioridad el convertir al espacio amazónico en una entidad integral, sino más bien adoptar medidas que contribuyan al fortalecimiento del mismo bajo parámetros de seguridad ambiental y de justicia y equidad social sobre la base de procesos participativos entre las poblaciones locales que contribuyan a definir estrategias territoriales a nivel local. Sería conveniente que tal interlocución se produjese además entre la sociedad civil y los niveles estatales del ámbito público y las entidades privadas. Son por lo tanto necesarios lineamientos estratégicos y políticas de choque que hagan frente a los riesgos socioambientales, para poner freno al desgaste al que se está sometiendo a la región amazónica.

Una cuestión interesante a tener en cuenta es el tema del financiamiento. Éste a menudo ha provenido de los recursos que han aportado otros países con intereses económicos y geopolíticos en la región. Tal fenómeno ha minado la soberanía de algunos de los países amazónicos sobre este espacio, quienes debido a ello han delegado sus competencias en empresas transnacionales, situación que debe ser revertida para que los estados dejen de actuar como entes pasivos e intervengan y asuman el papel que les corresponde. Para ello es básico que se definan sin ambigüedades las competencias de cada uno de ellos y evitar así conflictos por el solapamiento entre agencias institucionales.

Asimismo, un aspecto compartido por las legislaciones de casi todos los países de la Amazonía es que los estados se reservan el derecho a otorgar concesiones de explotación de recursos pese a que esto deba realizarse, desde el punto de vista jurídico, en territorios sujetos a una determinada y particular legislación. Da la impresión entonces de que en vez de funcionar como diques de contención de la ilegalidad, en muchas ocasiones los estados amparan o garantizan la continuidad de la misma. Se hace necesaria por tanto una revisión del marco normativo en el conjunto de países amazónicos y la superación de toda una serie de obstáculos en cuanto al diseño de las políticas públicas pero sobre todo en cuanto a la voluntad de los organismos encargados en su implementación. En el caso concreto de Bolivia, resulta prioritario que a nivel institucional se actúe con firmeza y decisión en la aplicación de la legislación nacional - la *Ley INRA*, la *Ley del Medio Ambiente*, la *Ley de Hidrocarburos*, la *Ley de Participación Popular* o la *Ley Marco de Autonomías* y los distintos instrumentos encargados en la ordenación del territorio-, sin cortapisas, sin superposiciones de competencias, pero sí con coherencia y con un trabajo coordinado. Una cuestión de la que Bolivia se encuentra aún a la cola con respecto al resto de países de la Amazonía, se refiere a la casi inexistencia de estudios de impacto ambiental y de seguimiento sobre la fauna o vegetación en aquellos territorios en los que se desarrolla cualquier actividad agropecuaria o forestal, los cuales se han visto limitados, por la falta de medios suficientes, a inspecciones aleatorias.

Otro de los retos a los que los gobiernos nacionales se enfrentan es el de combatir las desigualdades existentes entre los usuarios más directos de la región: las poblaciones locales. Para ello una opción es la de coordinar las políticas de desarrollo y las políticas sectoriales con las estrategias de acción de los usuarios de los suelos y los bosques de la Amazonía, quienes actúan, como mencionaba a lo largo del presente trabajo, bajo

distintas lógicas. Los gobiernos municipales desempeñan un papel fundamental en este sentido y las autonomías tienen mucho que decir en el nuevo modelo descentralizado del Estado de Bolivia. Éste no debería estar diseñado para encaminarse a la desarticulación del aparato público encargado de gestionar la política agraria y forestal del país. Por el contrario, los diversos niveles establecidos según la NCPE están llamados a gestionar de manera coordinada lo que se entiende bajo el paradigma del “sumak kawsay” o “buen vivir” como un desarrollo que parte del principio de la relación armónica, de la reciprocidad y de la solidaridad entre personas y frente a la naturaleza<sup>30</sup>.

El ordenamiento territorial en Bolivia constituye aún hoy en día un proceso inacabado. Se han logrado incipientes avances en dicha materia en la región amazónica. Sin embargo, aún queda un largo camino por recorrer. Quedan pendientes tareas fundamentales para organizar el espacio sociogeográfico. Apenas sí se ha hecho efectiva la ordenación del territorio el cual adolece de numerosas carencias y limitaciones que se agravan para la región amazónica.

De entre los cuatro niveles en los que se gestiona el ordenamiento territorial en Bolivia: nacional, departamental, municipal y predial, apenas se han alcanzado algunas metas en el segundo y tercer nivel. En relación al ordenamiento territorial a nivel departamental éste se ha implementado a través de la declaración de varios decretos supremos que estipularon la elaboración de los Planes de Usos del Suelo (PLUS) en los departamentos de Santa Cruz, Chuquisaca, Beni, Tarija, Potosí y Pando a los que se sumaron otras propuestas técnicas para la región amazónica y altiplánica además de en una parte del departamento de Cochabamba. A nivel municipal el ordenamiento del territorio ha tenido un alcance mucho menor. Éste se ha reducido a la elaboración de algunos proyectos de zonificación agroecológica como son el caso de ZONISIG o BID AMAZONIA para apenas cinco municipios<sup>31</sup> y *Planes Municipales de Ordenamiento Territorial* (PMOT)<sup>32</sup>. Conviene recordar alguna de las ideas que se planteaban al comienzo del capítulo: las recetas neoliberales impulsaron en Bolivia la denominada “Marcha hacia el Oriente”, que supuso la colonización de tierras en los departamentos del Beni, Pando, Santa Cruz y parte de Cochabamba. Este fenómeno propició, entre otras cosas, que se consolidase la inadecuada ocupación del territorio del país así como la desarticulación territorial y el desequilibrio regional entre el Oriente y el Occidente bolivianos, brecha que entre ambas regiones se ha ido acrecentando y que a día de hoy mantiene una tensión latente frente a la que el proceso autonómico se presenta como respuesta.

La falta de voluntad política o incluso la negligencia de ciertas instituciones y organismos públicos han constituido los motivos principales que han provocado la transformación incontrolada de los suelos en el país así como la extracción selectiva de las especies forestales más valoradas de la Amazonía boliviana. Pese al aparente empeño del actual gobierno de la nación por poner en marcha políticas de ordenación del territorio más efectivas e integrales, la aplicación de los instrumentos encargados ha quedado en entredicho. Resulta paradigmático el caso de la construcción de la carretera

---

<sup>30</sup> Son múltiples los trabajos aparecidos en los últimos años en torno al estudio de esta nueva racionalidad. Uno de los más recientes sin embargo es la obra coordinada por Boris Maraño (2014).

<sup>31</sup> Huacareta, Villa Montes, Entre Ríos, Monteagudo y Puna.

<sup>32</sup> En este caso para los municipios de Magdalena, Baures, Huacaraje, Coroico, Caranavi, Coripata, Villa Tunari, Cabezas y parte de Charagua.

que atravesará el TIPNIS<sup>33</sup>, territorio éste en el que habita población indígena de diversos grupos étnicos y quienes están viendo ocupado el espacio que han habitado durante años, quedando sumidos en la desprotección. La realidad es que todos los gobiernos, en base a tales instrumentos jurídicos, han respaldado las expropiaciones de tierras que se han venido realizando en la región amazónica para propiciar la colonización, el avance de la frontera agrícola o ganadera, los monocultivos –soja principalmente-, las explotaciones de hidrocarburos, etcétera. Consiste éste un ejemplo claro de superposición de competencias por la gestión del espacio. Se ha comentado hasta qué punto los intereses privados presionan para imponer sus criterios y preferencias en los procesos de transformación del espacio. Al mismo tiempo ha ocurrido que son los municipios que a través de los planes de ordenación territorial realizados a nivel municipal definen las recomendaciones de uso agropecuario forestal y determinan la vocación de la tierra, otorgando derechos de explotación de la misma y controlando la gestión de la infraestructura vial, las reglas de uso y lugares de aprovechamiento de los recursos, la distribución de los servicios sociales, etc. No es por tanto tarea sencilla proyectar una correcta planificación territorial. Se suma a todo ello la existencia de fuertes discrepancias a la hora de adecuar las instituciones existentes a las recientemente creadas por el nuevo modelo estatal, caso de las autonomías indígenas y campesinas –constituidas en TIOCs- o las nuevas jurisdicciones municipales. La principal cuestión que se plantea es cómo incorporar éstas a la estructura estatal con las nuevas atribuciones que les han sido otorgadas. Los TIOC pasarían a convertirse en el primer nivel del nuevo régimen autonómico. Lo más interesante de este proceso es que la NCPE ampara en su artículo 275 la elaboración de estatutos indígenas por los que cualquier *Nación y Pueblo Indígena Originario Campesino*, tiene el derecho a ejercer el autogobierno en su jurisdicción conforme a sus prácticas culturales (Albó y Romero C., 2009: 80).

El nuevo régimen autonómico es concebido por las élites terratenientes del Oriente boliviano –región integrante de la Amazonía boliviana- como una de las opciones más viables para desvincularse del gobierno central y fortalecer las competencias sobre la gestión del territorio y de los recursos naturales a través del traspaso a las autonomías municipales de las facultades que previamente eran asumidas por la jurisdicción departamental. Algunas voces alertan del separatismo al que puede conducir esta disputa por las competencias jurídico-administrativas y el nuevo modelo descentralizado del país. Principalmente porque en el Oriente boliviano, los gobiernos departamentales controlados por las grandes élites están orientando las políticas sectoriales a garantizar sus propios intereses.

En cuanto a la cuestión que atañe a la articulación de funciones entre las diversas instituciones sociopolíticas del aparato central del Estado y de las nuevas entidades descentralizadas, aquellas requieren (re)definir sus roles y las competencias que a partir

---

<sup>33</sup> El tramo de la carretera Villa Tunari-San Ignacio de Mojos, financiada por el gobierno de Brasil, atraviesa este territorio indígena. Revela un cierto continuismo en las políticas forestales, las que en Bolivia se han caracterizado por favorecer a los intereses de las empresas tanto del país como extranjeras, vulnerando los derechos de los pueblos indígenas y campesinos. El gobierno lo justificó apoyándose en algunas de las cláusulas jurídicas que se mencionaban anteriormente, como es el caso del Convenio 169, el cual estipula que en caso de que el gobierno del país correspondiente decida expropiar algún territorio ocupado por poblaciones indígenas y siempre que esto se considere beneficioso para el conjunto de la nación, tales poblaciones, en forma de compensación, deberán ser trasladadas a un territorio que cumpla las mismas o similares condiciones.

de ahora deberán adoptar con el fin de evitar solapamientos con el resto de jurisdicciones político-administrativas y territoriales<sup>34</sup>. En lo concerniente a las actividades vinculadas con el sector forestal y agropecuario, el artículo 299 de la NCPE, dictamina que tales competencias corresponden de manera compartida al nivel central y a los niveles autonómicos. Y es que el Estado se reserva la administración de toda una serie de prerrogativas que en realidad obstaculizan la libre disposición que presuntamente parece definir a las nuevas jurisdicciones estatales.

El nuevo modelo autonómico boliviano no encuentra parangón con otras experiencias descentralizadoras puestas en marcha en otros países amazónicos, como son el colombiano, ecuatoriano o peruano. Es un proceso de mayor calado. Sin embargo, topa con los intentos independentistas que han llevado a los departamentos opositores de la administración del gobierno actual -Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija- a posicionarse contra la política autonomista de Morales y a intentar incrementar la capacidad legislativa y jurídica de las estructuras político-administrativas regionales.

A tenor de todo lo expuesto en este trabajo sólo queda reiterar las opciones entre las que se debate el futuro de la Amazonía como espacio de imposición de una territorialidad institucional bajo propuestas de integración regional conducentes a la disolución de conocimientos y experiencias socioespaciales contradictorias, o como espacio en constante configuración en el marco de las geografías de la diferencia, espacio generador de múltiples *locus* definidos por las subjetividades de los actores que construyen su identidad en base al territorio del que se apropian y transforman. Queda por responder cómo, en el marco de las autonomías, resolverá el Estado boliviano las competencias por el uso del espacio para saber si el esquema descentralizador puede convertirse en un elemento extrapolable al conjunto de países amazónicos que al conceder mayores prerrogativas a escala local, evite la fragmentación del territorio y preserve al tiempo la singularidad que caracteriza a la Amazonía.

---

<sup>34</sup> La *Ley de Deslinde Jurisdiccional* promueve la cooperación y coordinación entre las diferentes jurisdicciones del nuevo Estado descentralizado.

## Bibliografía

- Albó, X. y Romero, C. (2009) *Autonomías Indígenas en la realidad boliviana y su nueva constitución*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia.
- Ardaya, G. (2009) *Estado y territorio: la disputa post constitucional*. La Paz: FUNDAPPAC.
- Bernal, H. (2006) *Amazonía: Biodiversidad Sostenible*. Bilbao: Universidad del País Vasco.
- Bifani, P. (1999) *Medio ambiente y desarrollo sostenible*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos para América Latina y África.
- Bretón, V. (2005) “Las organizaciones no gubernamentales y la privatización del desarrollo rural en América Latina”. En Paz Moreno (comp.) *Entre las Gracias y el Molino Satánico: Lecturas de antropología económica*. Madrid: UNED, pp.463-483.
- Chávez, M.; González, O. y Ventura, M<sup>a</sup> del C. (eds.) (2009) *Geografía humana y ciencias sociales. Una relación reexaminada*. Zamora: El Colegio de Michoacán.
- Chirif, A. y García Hierro, P. (2007) *Marcando territorio. Progresos y limitaciones de la titulación de territorios indígenas en la Amazonía*. Copenhague: IWGIA.
- Chumacero, J. P. (2010) “Trece años de reforma agraria en Bolivia. Avances, dificultades y perspectivas”. En Fundación TIERRA (ed.) *Reconfigurando territorios. Reforma agraria, control territorial y gobiernos indígenas en Bolivia*. La Paz: Fundación TIERRA, pp. 11-37.
- Eva, H. D. y Huber, O. (2005) *Una propuesta para la definición de los límites geográficos de la Amazonía*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- De Vries, A. (1998) *Territorios Indígenas en las Tierras Bajas de Bolivia*. Santa Cruz: CIDOB/CPTI y SNV.
- Gómez, C. y Hadad M. G. (2011) *Territorio e identidad. Reflexiones sobre la construcción de territorialidad en los movimientos sociales latinoamericanos*. Disponible en <http://es.scribd.com/doc/54697250/territorio-identidad>
- Fontaine, G. (2006) “La globalización de la Amazonía: una perspectiva andina”. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, n° 25, pp. 25-36.
- Giménez, G. (2009) “La geografía humana como ciencia social y las ciencias sociales como ciencias “geografiables”. En Chávez, M.; González, O. y Ventura, M<sup>a</sup> del C. (eds.) (2009) *Geografía humana y ciencias sociales. Una relación reexaminada*. Zamora: El Colegio de Michoacán, pp. 73-89.
- (1994) “Apuntes para una teoría de la región y de la identidad regional. *Estudios sobre las Culturas Contemporáneas*, vol. VI, n° 18, México: Universidad de Colima, pp. 165-173.
- Harvey, D. (2006) “Notes towards a theory of uneven geographical development”. In Harvey, D. *Spaces of global capitalism*. UK/USA: Verso, pp. 69-116.
- Haesbaert, R. (2004) *O mito da desterritorialização. Do “fim dos territórios” à multiterritorialidade*. Río de Janeiro: Ed. Bertrand.
- Herbás, M. A. y Patiño, M. A. (2010) *Derechos indígenas y gestión territorial: el ejercicio en las TCOs de Lomerío, Masetén y Chacobo-Pacahuara*. Santa Cruz de la Sierra: PIEB.
- Huici, V. (2007) *Espacio, tiempo y sociedad. Variaciones sobre Durkheim, Halbwachs, Gurvitch, Foucault y Bourdieu*. Madrid: Akal.
- Jordán, P. (2005) “Una mirada al pasado. Procesos de cambio hasta la actualidad”. En *Les Veus de l'Amazònia. Present i futur del spobles amazònics i el seu entorn*. Barcelona: El Tinter, pp. 48-57.

- (2001) “La Amazonía andina: Presentación”. *Revista de Indias*, vol. 61, n° 223, pp. 487-491.
- Lacoste, Y. (1976) *La geografía: un arma para la guerra*. Barcelona: Anagrama.
- Lefebvre, H. (1983) *La presencia y la ausencia. Contribución a la teoría de las representaciones*. México D. F: Fondo de Cultura Económica.
- Marañón, B. (coord.) (2014) *Buen vivir y descolonialidad. Crítica al desarrollo y la racionalidad instrumentales*. México D. F: UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas.
- Martínez, J. A. (2000) *Atlas territorios indígenas en Bolivia. Situación de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO) y proceso de titulación*. La Paz: CPTI-CIDOB.
- Ministerio de Desarrollo Sostenible y planificación, Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular Dirección General de Planificación y Ordenamiento Territorial Unidad de Administración Territorial (2001) *Lineamientos de políticas de Ordenamiento Territorial en Bolivia*. La Paz: Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación.
- Montañez, G. (2009) “Encuentros, desencuentros y reencuentros recientes de la geografía, las ciencias sociales y las humanidades”. En Chávez, M.; González, O. y Ventura, M<sup>a</sup> del C. (eds.) *Geografía humana y ciencias sociales. Una relación reexaminada*. Zamora: El Colegio de Michoacán, pp. 33-71.
- Navarro, G. (1997) “Contribución a la clasificación ecológica y florística de los bosques de Bolivia”. *Revista Boliviana de Ecología* (2), pp. 3-37.
- Octavio González, O. M. (2009) “Por una geografía de los actores sociales. Algunos referentes de la geografía humana en las ciencias sociales”. En Chávez, M.; González, O. y Ventura, M<sup>a</sup> del C. (eds.) *Geografía humana y ciencias sociales. Una relación reexaminada*. Zamora: El Colegio de Michoacán, pp. 297-316.
- Porto Gonçalves, C. W. (2001) *Geo-grafías. Movimientos sociales, nuevas territorialidades y sustentabilidad*. México D.F.: Siglo XXI.
- Raffestin, C. (1993) *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ática.
- RAISG (2012) *Amazonía bajo presión*. Bogotá (Colombia); Caracas (Venezuela); Lima (Perú); Paramaribo (Suriname); Quito (Ecuador); Santa Cruz de La Sierra (Bolivia); Belém y São Paulo (Brasil): RAISG.
- Santos, J. (2012) “Região e representação: a Amazônia nos Planos de Desenvolvimento”. *Cuadernos Críticos de Geografía Humana* (Serie documental de *Geo Crítica*), Vol. XVII, n° 985.
- Santos, M. (2000) *La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Tapia, L. (2004) *Territorio, territorialidad y construcción regional amazónica*. Quito: Abya-Yala.

**Anexo: GUÍA DE ACTIVIDADES**

**Para promover el debate**

- 1) ¿Existen en tu municipio o región territorios que aparecen desarticulados desde el punto de vista socioterritorial?
- 2) ¿Han sido implementadas en tu región medidas que favorezcan las políticas extractivistas de recursos naturales? En caso afirmativo, ¿cuáles han sido los recursos que más se han sometido a tales políticas?
- 3) Identifica los distintos actores sociales y agencias involucrados en los procesos de ordenación del territorio en tu región así como los instrumentos del mismo.
- 4) ¿Cómo podría beneficiar a la comunidad latinoamericana la integración del espacio amazónico?
- 5) ¿Qué importancia crees que tiene el hecho de contar con los modelos locales de ocupación del espacio y del uso y manejo de recursos naturales a la hora de elaborar el ordenamiento territorial del mismo?
- 6) ¿Qué motivos creen que existen para que agentes sociales, agencias institucionales y empresas multinacionales se disputen el territorio amazónico?



# UN ARTE QUE ORDENA LA CIUDAD

Patricia Pozo Alemán

## Introducción

El arte urbano constituye una forma de expresión que surge como un grito de la ciudad. Busca dar vida a los espacios a través de la pintura, rescatar esos rincones abandonados o los interminables muros anónimos que recorren las periferias plagadas de nuevas generaciones de barrios impersonales, olvidados, vacíos. Dentro del arte urbano, existen distintas formas de expresión, entre las que destaca la pintura o el grafiti.

Este artículo<sup>1\*</sup> tiene por objeto indagar en la relación entre arquitectura y arte urbano en su forma pictórica. La arquitectura se convierte en el lienzo del artista, que casi sin querer, pasa a ser artífice de un gran escenario urbano. El arte y su mensaje llegan de un modo directo a los habitantes, ordenando y configurando –y a su vez desordenando y reconfigurando- relaciones entre habitantes y su territorio.

El interés radica en que el arte urbano aparece como una forma más de regenerar espacios perdidos, o tal vez, nunca encontrados. Revitaliza, da vida, a nivel social y económico, desde el círculo del arte, con sus barrios reconvertidos en bohemios epicentros de la cultura, o desde el turismo. Entonces, la identidad urbana se manifiesta también de este modo, añadiendo color a sus caras, al tiempo que puntualizan la necesidad de un análisis exhaustivo de la situación que presenta un determinado lugar. La labor del artista trata, desde mi punto de vista, de capturar rincones estratégicos de la ciudad desde una visión particular pero como representantes de la sociedad.

Se realiza este estudio de campo basado en dos ejemplos de influencia del artista urbano en la ciudad y la relevancia que despierta en la ordenación del territorio, hasta ahora casi sin querer. En el primer ejemplo se observa el caso de Raúl Ruiz, conocido como *el niño de las pinturas*, en la ciudad de Granada. En el segundo ejemplo se contempla la intervención de Samuel, *sam3*, en la ciudad de Murcia. Ambos artistas se conocen.

A través de la entrevista personal, se recuperó información de ambos para resolver las distintas cuestiones planteadas. La forma directa y abierta en la que respondieron a las preguntas resulta interesante, ya que puede observarse como un documento del cual partir para conocer esta realidad desde el punto de vista de las personas que la viven.

---

<sup>1</sup> Este artículo y mi incorporación al proyecto *Ordenación territorial a diferentes escalas* (CONACYT-UASLP) surgieron a partir del debate de la ponencia que preparé para la Mesa redonda: “¿Qué huellas deja el artista en el lugar de paso?”, que formó parte del Seminario Internacional de Arte Urbano “Entrepliegues 1: Frontera, Arte y Ciudad”, organizado en el Centro Cultural La Corrala por la Universidad Autónoma de Madrid en Mayo de 2012.

## I. DOS ARTISTAS, DOS CIUDADES, UNA INTENCIÓN

### *El niño de las pinturas soñando Granada*

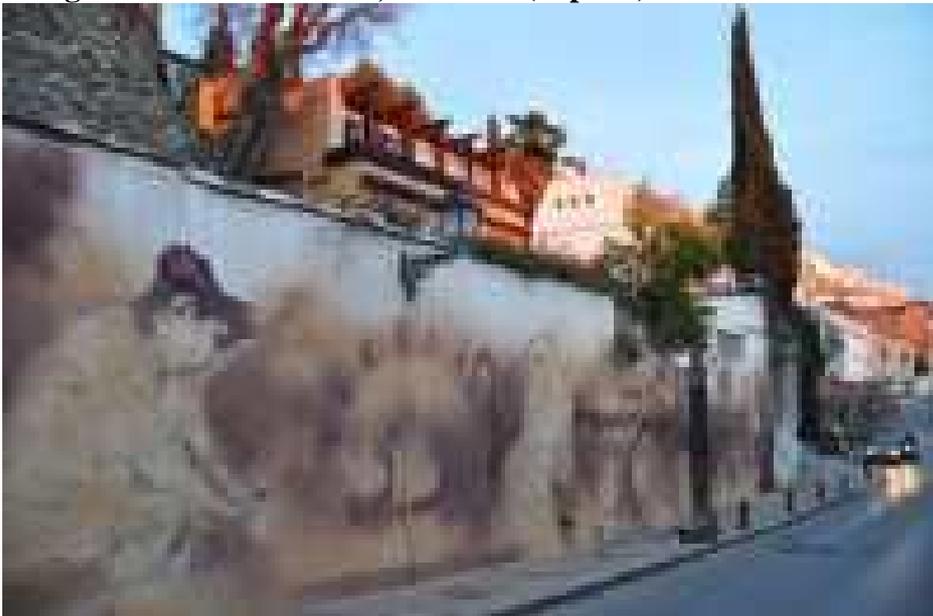
*El niño de las pinturas*, Raúl Ruiz, es un artista grafitero que inició su obra en la década de los 90. Sus grafitis dejan hermosas composiciones por distintos recorridos en la ciudad de Granada. Especialmente importante e interesante es la zona del Realejo, barrio castizo compuesto de casas blancas y suelo empedrado.

### **Fotografía 1. “Existe...”. Calle Molinos, Granada (España)**



Fuente: Pozo Alemán, 2012

**Fotografía 2. Calle Molinos, Granada (España)**

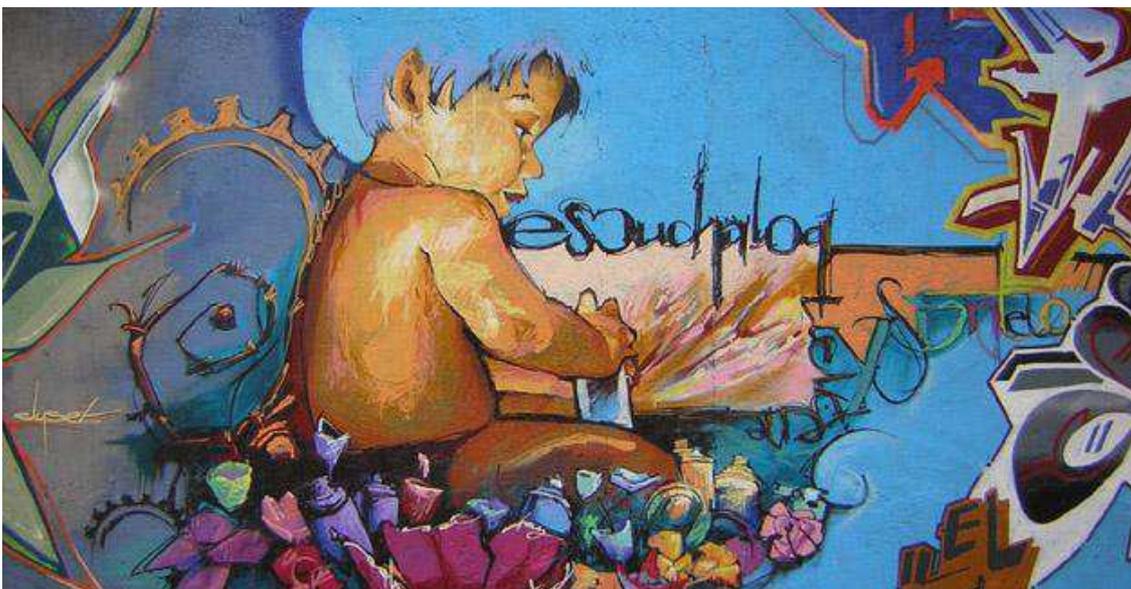


Fuente: <http://elninodelaspinturas.es/>

Sus grafitis dan color a calles, edificios y rincones de distintas ciudades del mundo: Portugal, Holanda, Italia, Venezuela, Hungría, Bélgica, Francia, y muchas más. Hay más de 2.000 murales. Su firma es *el niño de las pinturas* o *sex*.

La idea que persigue su obra es la de capturar sueños. La figura humana se presenta como tema principal en dos etapas: la infancia y la adolescencia. Destacan sobre todo las expresiones faciales de sus rostros (tristeza, miedo, asombro, descaro, etc.). Son rostros con una actitud marcada.

**Fotografía 3. “Escucha...”**



Fuente: <http://elninodelaspinturas.es/>

**Fotografía 4. “No necesito alas para volar”**



Fuente: <http://elnodelaspinturas.es/>

Otro elemento esencial es el engranaje de maquinaria de los trenes de forma casi circular.

**Fotografía 5. “El tiempo...”**



Fuente: <http://elnodelaspinturas.es/>

Raúl reúne sus conocimientos pictóricos adaptándolos al grafiti. Tiene un estilo muy particular, fácilmente reconocible, muy atractivo. Tanto, que hace parar a cualquiera para admirar su pintura. Es original, nuevo, un golpe de aire fresco. Parece poner un foco que ilumina distintos rincones.

Todas sus obras van unidas a frases o poemas que hacen reflexionar. La poesía es parte de su modo de plasmar los sueños. Se puede conocer mejor su trabajo en la siguiente página web: <http://elnodelaspinturas.es/>

Fotografía 6. “Cuántos sueños rotos...”



Fuente: <http://elninodelaspinturas.es/>

## II. Conociendo al autor: Raúl Ruiz, Granada

A continuación, se ha preferido ofrecer la frescura de sus descripciones, en vez de elaborar resúmenes. Así se muestran retazos de las entrevistas realizadas, por el interés literal de sus propias palabras y por la información que desde su subjetividad aporta. En una primera entrevista, utilizada como documentación para mi ponencia de la Mesa redonda “¿Qué huellas deja el artista en el lugar de paso?” -ya citada- Raúl contestó a las siguientes preguntas:

**Patricia Pozo Alemán (P.P.A.):** *Cuando pintas, ¿tienes problemas "legales" con la justicia por el hecho de pintar en la calle, o te encargan directamente pintar en esos lugares?*

**Raúl Ruiz (R.R.):** *Muchos problemas. Actualmente estoy embargado por multas de murales con permiso de los dueños de las fachadas. El Ayuntamiento alega que no poseo un permiso que ellos dicen que emiten, pero que realmente no existe. En mi situación hay mucha más gente.*

**P.P.A:** *Si eliges los lugares donde pintas, ¿por qué esos y no otros?*

**R.R:** *Me gustan las paredes castigadas por el tiempo y la dejadez.*

**P.P.A:** *¿Cómo crees que influyen tus pinturas en el espacio urbano?*

**R.R:** *Me gustaría pensar que positivamente, aportando algo de color a la masa gris en la que están convirtiendo a Granada. Existen algunos itinerarios organizados (por hoteles, por la universidad...) a través de mis pinturas, y una gran cantidad de visitantes de la ciudad que por iniciativa propia buscan y fotografían mi trabajo.*

**Fotografía 7. “Y el tiempo se acaba...y la vida no espera...” Cuesta Escoriaza, Granada (España).**



Fuente: Pozo Alemán.

**Fotografía 8. Final de la Cuesta Escoriaza, Granada (España)**



Fuente: Pozo Alemán

**P.P.A:** *Una frase que transmita en tu nombre durante mi presentación:*

**R.R:** *La arquitectura debería volver a la gente.*

**Fotografía 9. Juego de cartas con las pinturas de Raúl, y mapa turístico de Granada con el recorrido de sus pinturas marcado**



Fuente: <http://elminodelaspinturas.es/>

**Fotografía 10. Sueño de los inocentes (Sin título del autor)**



Fuente: <http://elminodelaspinturas.es/>

**Fotografía 11. Plaza al final de la Cuesta Escoriaza, Granada (España)**



En una segunda entrevista, preparada para este capítulo, Raúl, como experto en arte en la ciudad, contestó a las siguientes preguntas, más precisas:

**P.P.A:** *¿Qué te lleva a pintar en la calle?*

**R.R:** *Gusto por algo y ganas de compartirlo.*

**P.P.A:** *¿Por qué te gusta el arte urbano frente a otro tipo de arte?*

**R.R:** *Disfruto del arte como forma de vida, y por lo tanto, de todas sus manifestaciones. En la práctica, pintar en la calle es lo más me divierte.*

**P.P.A:** *¿Qué espacios públicos/calles/edificios te atraen más a la hora de pintar?*

**R.R:** *Me interesan mucho los espacios abandonados que nadie cuida.*

**P.P.A:** *¿En qué medida el lugar te inspira para pintar una u otra cosa?*

**R.R:** *Pues la verdad es que sobre todo depende del día, pero hay superficies que tienen tanta personalidad que solamente le abres huecos al muro para dejarla salir.*

**P.P.A:** *¿Consideras que tus pinturas tienen un destinatario? Si la respuesta es sí, ¿quién o quiénes serían?*

**R.R:** *Sí que tienen destinatario. El primero soy yo, que muchas veces me escribo esperando algún día volver a leerlo en su momento. E incluso tienen remite para poder responder. A través de mi página web me han contado muchas bonitas historias de cómo recibieron mi trabajo otras personas. De alguna forma hemos abierto un portal de conexión en plena calle.*

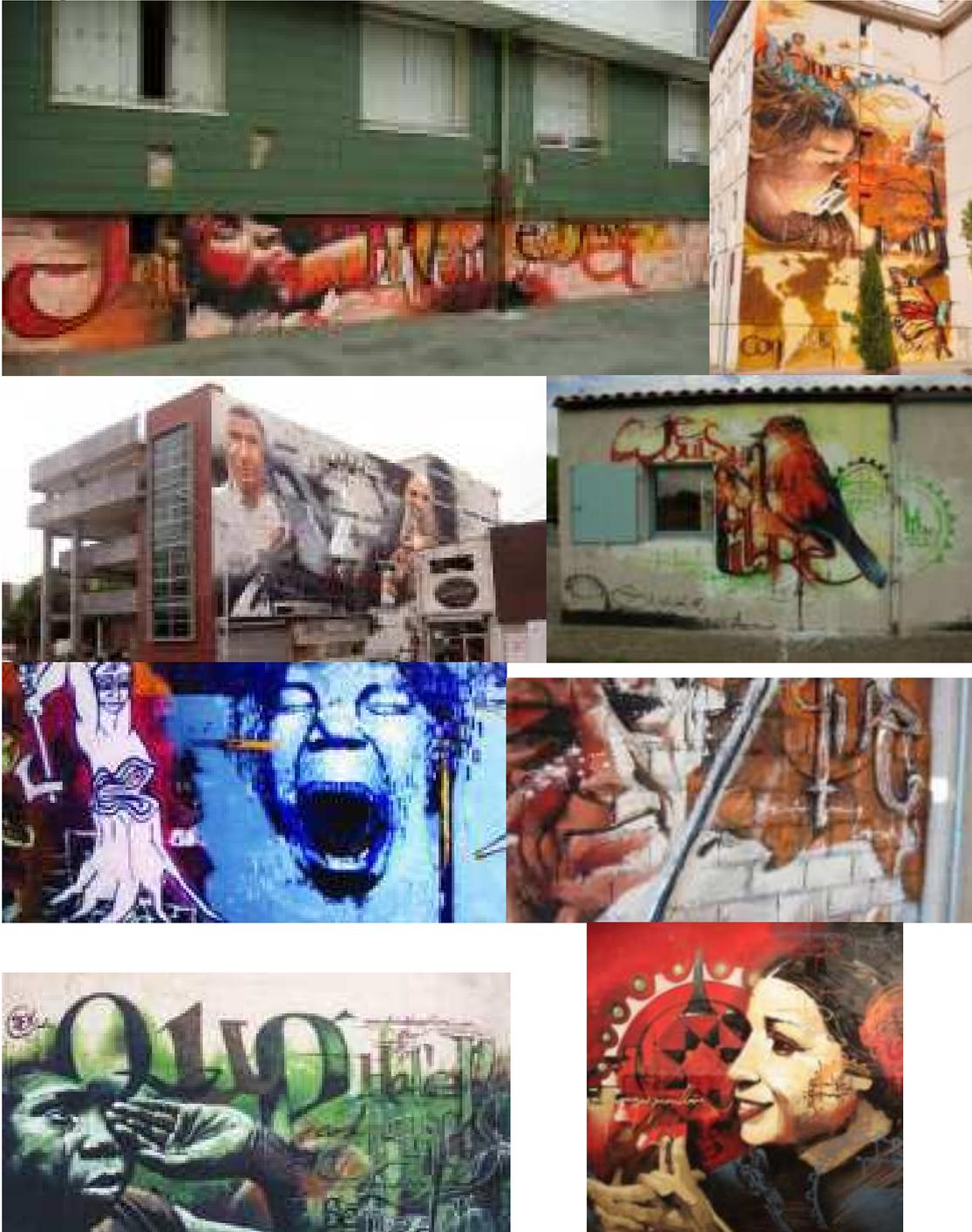
**P.P.A:** *¿Cómo puede influir el arte urbano en la arquitectura? ¿Cuál es para ti la relación entre arte urbano y arquitectura?*

**R.R:** *El arte urbano da color y personalidad a unas ciudades llenas de muros grises y mudos.*

**P.P.A:** *¿Cómo puede influir el arte urbano en la ciudad?*

**R.R:** *Dejando patente la vida que existe entre tanto elemento inerte y sin sentido.*

**Fotografía 12. Murales**



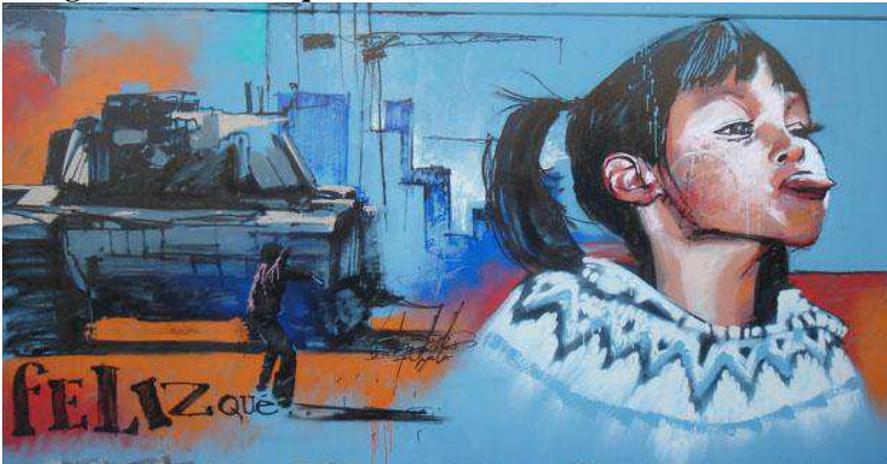
Fuente: <http://elninodelaspinturas.es/>

**Fotografía 13. “Estamos...” Fachada en Calle Molinos, Granada (España).**



Fuente: Pozo Alemán

**Fotografía 14. “Feliz que...”**



Fuente: <http://elninodelaspinturas.es/>

**P.P.A:** *¿Consideras que los artistas urbanos convierten a la ciudad en una especie de museo urbano?*

**R.R:** *Más bien en una galería viva de expresión y conexión de las personas y el lugar donde viven.*

**P.P.A:** *¿Crees que los artistas urbanos contribuyen con sus obras a la construcción de una identidad al lugar (contexto urbano, zona, barrio), y a identidad de toda la ciudad? ¿Por qué?*

**R.R:** *Pienso que las ciudades, las zonas, los barrios, los hacemos las personas que vivimos en ellos. Ser una parte activa de estos, cada uno a su manera, es darles sentido e identidad.*

**Fotografía 15. Gente del pueblo (sin título del autor)**



Fuente: <http://elninodelaspinturas.es/>

**Fotografía 16. Fachada en Calle Molinos, Granada (España)**



**P.P.A:** *¿Cuál es tu pintura preferida en relación al lugar? ¿Por qué?*

**R.R:** *Me gusta una jirafa que descubrí una noche, estaba escondida en una caja de la luz y sus cables.*

(fotografía 16)

Fuente: <http://elninodelaspinturas.es/>

**P.P.A:** *¿Los artistas urbanos transforman significativamente el espacio con sus obras? Si crees que sí, ¿en qué sentido?*

**R.R:** *En muchos casos dan vida al espacio inerte. Una pared que nunca llamó la atención de nadie provoca paseos y fotos cuando es pintada. El espacio adquiere significado para nosotr@s. Y esa relación le da vida.*

**P.P.A:** *¿Qué otras personas crees que pueden transformar el espacio?*

**R.R:** *Tod@s los que lo llenamos.*

**P.P.A:** *¿Expresas un mensaje con tus pinturas? ¿Cuál sería?*

**R.R:** *Espero que si mis pinturas tienen algún mensaje sean capaces ellas de expresarlo por sí mismas.*

**Fotografía 17. El mundo está oscuro. Ilumina tu parte**



Fuente: <http://elninodelaspinturas.es/>

**P.P.A:** *¿Qué tal lleváis los artistas la relación con la normatividad urbana? ¿Tenéis problemas legales?*

**R.R:** *Cada uno tendrá su historia personal, pero me parece que hay una tendencia por parte de las normativas a eliminar el elemento de libertad, de la creación artística a todos los niveles.*

**P.P.A:** *¿Ves un conflicto entre el paisaje diseñado de una ciudad, y el paisaje cotidiano de la misma? (Conflicto entre lo que la ley planea, en términos de arquitectura, paisaje, ordenación, etc.; y los otros procesos más cotidianos, como el arte urbano, el grafiti, o el deterioro normal de la arquitectura). Si la respuesta es sí, ¿cuáles podrían ser los puentes para evitar estos conflictos?*

**R.R:** *Como proceso cotidiano veo también a la señora andando por la mini acera con siete autobuses seguidos pasándole al lado de la oreja, al músico que no se puede bajar a la fuente con el sol y compartir su arte, al banco del parque nuevo, chico y de mármol frío en invierno y caliente en verano, y tantas cosas. Una tortilla de papas en el Campo del Príncipe es ilegal. Los diseños de paisajes urbanos y normativas urbanas bien podrían basarse más en lo que ya hay, aportando para apoyar lo que pudiera llegar a haber, pensando en las personas y no tanto imponiendo criterios, tan habitual en nuestra especie.*

**Fotografía 18. Como pompas (sin título del autor)**



Fuente: <http://elninodelaspinturas.es/>

### **III. Samuel. *Sam 3 antropomorfizando Murcia***

Este artista murciano demuestra su talento desde distintas líneas de expresión, entre ellas, el arte urbano. Su obra se puede conocer en la página web: <http://www.sam3.es/>, y también en <http://www.flickr.com/groups/sam3/>.

Sam3 es comprometido y original en cuanto a su obra. Según parece, su video “Water kiss”, rodado en una piscina abandonada en Santa Pola, es el tercer video de directores más visto en youtube. Utilizó solamente dos elementos: agua y sol. Se confiesa admirador de Banksy, que le hizo pensar que las plantillas llevan implícitas una gran carga política a la hora de usarlas como propaganda. Entre sus trabajos, se observan muros, instalaciones en la calle, vallas publicitarias, videos y dibujos.

Conocido a nivel nacional e internacional, ha realizado proyectos en muchas ciudades del mundo. En el artículo de 2007: “El artista caravaqueño Sam3 deja su huella en el muro israelí que asfixia Belén” del periódico La verdad, vemos cómo es el único español en el proyecto benéfico Santa's Ghetto, que denuncia el aislamiento de la Ciudad Santa a causa de las paredes de hormigón. Los murales quedaron, y la obra de pequeño formato exhibida en la galería de arte Santa's Ghetto se subastó. El dinero recaudado se destinó a mejorar la vida de niños sin recursos de esta ciudad.

**Fotografía 19. Muro, Bethlehem, West Bank (Palestina)**



Fuente: <http://www.sam3.es/>

**Fotografía 20. Muro, Bethlehem, West Bank (Palestina)**



Fuente: <http://www.sam3.es/>

Las vallas resultan realmente evocadoras como una respuesta contundente a la publicidad que nos envuelve. Viviendo rodeados de mensajes, todos relacionados con el consumo, es difícil encontrar tiempo para pensar. Este autor nos hace señales desde la carretera. Para que nos demos cuenta de que algo está pasando.

**Fotografía 21. Vallas publicitarias, Murcia (España)**



Fuente: <http://www.sam3.es/>

También en medio de una huerta. Son pasajes evocadores.

**Fotografía 22. Casa en la huerta (ya derribada), Murcia (España)**



Fuente: <http://www.sam3.es/>

Para mi ponencia citada, Sam3 me habló acerca de algunos temas relacionados con sus pinturas. Para completar esta información, le realicé la misma entrevista que a Raúl, donde fue contestando a las mismas preguntas:

### **Entrevista:**

**P.P.A:** *¿Qué te lleva a pintar en la calle?*

**Samuel (S3):** *La posibilidad de comunicar de forma directa, a la ciudad, sin necesidad de un intermediario. Considero interesante esta forma de expresión más cercana a las personas, donde se pueden sentir identificadas con el mensaje e incluso pensar “esto yo también lo haría”. Frente a la gente que no se atreve a decir lo que cree, o no sabe cómo explicarlo, surge una figura del artista como urbano, que se convierte muchas veces en un altavoz. Si uno se propone hacer una exposición en una galería, por ejemplo, necesita seguir una serie de pasos antes de que el público pueda pararse delante de sus obras. Sin embargo, la calle es algo que está ahí; de manera que cuando se tiene una idea, una necesidad de lanzar un mensaje, lo único que se necesita es pasar a la acción.*

### Fotografía 23. Vallas publicitarias en Murcia y Madrid (España)



Fuente: <http://www.sam3.es/>

**P.P.A:** *¿Por qué te gusta el arte urbano frente a otro tipo de arte?*

**S3:** *Considero interesante el arte en sus distintos campos. Sin embargo, me resulta más atractivo el arte de actuar en la calle, por la conexión entre emisor y receptor. Encuentro además importante el ser un gesto anónimo que levanta miradas y hacer pensar sobre lo cotidiano.*

### Fotografía 24. Vallas publicitarias, Murcia (España)



Fuente: <http://www.sam3.es/>

**P.P.A:** *¿Qué espacios públicos/calles/edificios te atraen más a la hora de pintar?*

**S3:** *Los edificios abandonados, olvidados, desgastados, para, de algún modo, honrar su memoria y darles importancia para que no queden, una vez desaparecidos, enterrados en el anonimato. Se podría comparar con “maquillar a un muerto”. Así, se le puede dar un último homenaje a un lugar que tal vez nunca nadie se paró a mirar.*

**Fotografía 25. Medianera, Valencia (España)**



Fuente: <http://www.sam3.es/>

**P.P.A: ¿En qué medida el lugar te inspira para pintar una u otra cosa?**

**S3:** *Los motivos que distinguen mi estilo surgen en gran medida de la naturaleza del lugar. Minimizo la realidad que percibo de una forma particular: buscando su esencia, el concepto. Incluso la identificación de las personas con esas sombras reflejadas en la superficie. Cabe señalar mi interés por los griegos y mi fascinación por la idea de encontrar la relación de afinidad con un dios determinado que representa una serie de valores, más que una simple representación de la opinión. La antropomorfización de los edificios a través de mis figuras, que cambian de escala para llamar la atención sobre el edificio, asume un papel fundamental en el diálogo que se establece con el lugar y con los habitantes. El edificio se convierte en una persona, a veces un gigante en el que podemos reconocernos. Son sombras que nos dan la posibilidad de identificarnos.*

**Fotografía 26. Fachadas en Buenos Aires (Argentina, y Murcia (España)**



Fuente: <http://www.sam3.es/>

**P.P.A:** *¿Consideras que tus pinturas tienen un destinatario? Si la respuesta es sí, ¿quién o quiénes serían?*

**S3:** *Por supuesto. Cualquier persona que se sienta identificada con la pintura, o con el mensaje y más si le ha violentado alguna reacción. Hay para todo.*

**P.P.A:** *¿Cómo puede influir el arte urbano en la arquitectura?*

**S3:** *Cambiando la percepción del espacio. Muros y fachadas olvidados cobran vida de nuevo, revitalizando espacios urbanos abandonados, o directamente dándoles la importancia que nunca tuvieron.*

**Fotografía 27. Medianera, Cartagena, Murcia (España).**



Fuente: <http://www.sam3.es/>

**P.P.A:** *¿Cuál es para ti la relación entre arte urbano y arquitectura?*

**S3:** *La arquitectura es por una parte el soporte físico, el lienzo sobre el que pintar en la ciudad. El arte urbano ayuda a regenerar lugares y poner el foco de atención sobre un determinado edificio, normalmente anónimo, es lo que se conoce vulgarmente como gentrificación.*

**Fotografía 28. Fachada, Lisboa (Portugal)**



Fuente: <http://www.sam3.es/>

**P.P.A:** *¿Cómo puede influir el arte urbano en la ciudad?*

**S3:** *En el sentido antes indicado, es decir, seleccionando un lugar concreto donde actuar, que pueda regenerar una zona, un barrio o un espacio público, con el fin de revitalizar la ciudad o alguna de sus partes, respondiendo así a las necesidades que pueda presentar la sociedad en una determinada situación.*

**P.P.A:** *¿Consideras que los artistas urbanos convierten a la ciudad en una especie de museo urbano?*

**S3:** *Más que museo urbano, creo que se podría hablar de escenarios urbanos. Es como cuando uno va al teatro: se encuentra con una serie de artistas que le cuentan una historia o que le lanzan mensajes que hacen reflexionar. En la calle pasa lo mismo. Una serie de personas se atreve a mostrar sus mensajes en forma de pinturas que recorren distintos rincones, cada una con una finalidad propia.*

**P.P.A:** *¿Crees que los artistas urbanos contribuyen con sus obras a la construcción de una identidad al lugar (contexto urbano, zona, barrio), y a identidad de toda la ciudad? ¿Por qué?*

**S3:** *Claro, las pinturas y actuaciones urbanas, siempre suponen un cambio, una alteración de la de la ciudad. Y esto conlleva aceptar o rechazar la nueva imagen-idea, que en cualquier caso, pasa a formar parte ya del imaginario cultural de la ciudad. Habrá dos partes: los que acepten la pintura, y la admiren, llegando a sentirse incluso identificados con ella; y los que la rechacen, y busquen eliminarla, por considerarla un ataque o provocación. En cualquier caso, ya formará parte de la identidad local.*

**P.P.A:** *¿Cuál es tu pintura preferida en relación al lugar? ¿Por qué?*

**S3:** *No hay una que destaque sobre las demás. Cada una en su contexto tiene un sentido particular.*

**P.P.A:** *¿Los artistas urbanos transforman significativamente el espacio con sus obras? Si crees que sí, ¿en qué sentido?*

**S3:** *La pintura siempre transforma el espacio urbano, ya sea en edificios, calles, muros, o vallas publicitarias en una autovía. Depende del lugar donde esté: centro, periferia,*

*huerta, campo... Al cambiar la imagen en un sitio, el espacio que le rodea se altera indefectiblemente. De manera que sí, transforman el espacio alterando sus visuales, por algo somos animales visuales.*

### **Fotografía 29. Medianeras, Madrid (España)**



Fuente: <http://www.sam3.es/>

**P.P.A:** *¿Qué otras personas crees que pueden transformar el espacio?*

**S3:** *Todos. Cualquier persona que habita un espacio puede transformarlo. De hecho todos lo hacemos, imperceptible o aceleradamente cada uno lo hace a su manera.*

**P.P.A:** *¿Expresas un mensaje con tus pinturas? ¿Cuál sería?*

**S3:** *El impulso de salir a pintar a la calle, lleva implícita la necesidad de comunicar un mensaje, expresándolo a través de la pintura. El mensaje en sí mismo la reivindicación de poder pintar en la calle, el espacio común. Normalmente sucede así: el mensaje se alimenta de la zona, la situación social, el entorno urbano o la naturaleza y el paisaje, y el lugar simplemente aparece. O viceversa: el lugar pide que alguien lance un mensaje para llamar la atención sobre él.*

### **Fotografía 30. Medianeras, Besançon (Francia)**



Fuente: <http://www.sam3.es/>

**Fotografía 31. Medianeras, San Francisco (Estados Unidos)**



Fuente: <http://www.sam3.es/>

**P.P.A:** *¿Qué tal lleváis los artistas la relación con la normatividad urbana? ¿Tenéis problemas legales?*

**S3:** *Aún hay demasiada gente que no entiende el arte urbano como parte de la ciudad, y lo niega, lo rechaza, y sobre todo intenta destruirlo. Eso es lo que me interesa muchas veces: pintar un edificio que sé que se va a tirar. Busco que lo tiren. No lo pueden dejar así, abandonado. De este modo hago un homenaje a una arquitectura que no habría tenido ningún tipo de reconocimiento. Esto modifica el lugar, y cambia el espacio en el futuro. Su percepción mejora. Lo importante es que aunque el edificio ya no esté, será recordado, y su mensaje seguirá entre los habitantes del lugar.*

**P.P.A:** *¿Ves un conflicto entre el paisaje diseñado de una ciudad, y el paisaje cotidiano de la misma? (Conflicto entre lo que la ley planea, en términos de arquitectura, paisaje, ordenación, etc.; y los otros procesos más cotidianos, como el arte urbano, el grafiti, o el deterioro normal de la arquitectura). Si la respuesta es sí, ¿cuáles podrían ser los puentes para evitar estos conflictos?*

**S3:** *Creo que se debería crear una nueva norma relacionada con el arte urbano y la ordenación de las ciudades, ya que desde este tipo de actuaciones se podrían revitalizar muchas zonas de la ciudad, dándoles importancia a escala social, económica e incluso turística. Supondría un gran avance con costes muy bajos. La ley planea sin tener en cuenta las verdaderas necesidades de la sociedad y las personas que habitan un lugar. Se proyectan lugares que luego no se mantienen ni se cuidan, dejándolos de lado, junto con ciertos sectores de la sociedad. Con un simple gesto, se puede modificar sensiblemente el ambiente de un lugar y su interés. Y esto repercute anímicamente en las personas y en su calidad de vida. Si se tuviesen en cuenta todos los factores y se prestase la misma atención a todas las zonas de la ciudad, habría un equilibrio. Así se evitarían muchos conflictos.*

#### **IV. REFLEXIONES SOBRE LA INFLUENCIA DEL ARTE URBANO EN LA ORDENACIÓN DE LA CIUDAD**

##### *El conflicto de los límites entre barrios*

Después de leer las opiniones de ambos artistas en su relación con la ciudad, cualquier ciudad, pero en especial, Granada para Raúl, y Murcia para Sam, es necesario completar las visiones generales con un ejemplo práctico de lo que está sucediendo con el modo de planificar y ordenar el territorio, la ciudad.

En Murcia era conocido el límite entre el barrio de Santa Eulalia, y el barrio del Castillejo. Ambas partes del centro de la ciudad, se diferenciaban porque el primero era, como se suele decir: “un buen barrio”; mientras que el segundo constituía un “barrio malo”. De hecho la idea de entrar en ese barrio se escuchaba como “peligrosa”, incluso estando justo al lado de un lugar completamente tranquilo.

Lo que suele pasar en estos casos es que el límite se hace cada vez más fuerte, hasta el punto de fragmentar el dibujo de la ciudad en cuantos espacios se quiera, a través de límites absurdos.

Muchas veces, a los que organizan el territorio, se les ocurre que lo mejor es echar al que allí vive, buscarle otro lugar, cuanto más lejos mejor, tirarlo todo, y hacer algo nuevo, creando un barrio “moderno”, que se pondrá de moda. Algo joven, bohemio. Como se quiera considerar.

Sin embargo, en este caso, creo que se consiguió mantener el equilibrio.

El que rompió el límite fue Sam3, con una pintura de un gigante en la medianera de un edificio casi abandonado. No solo llamó la atención, sino que hizo que por primera vez, las personas de ambos barrios confluyeran en este lugar, un gran vacío urbano convertido en aparcamiento improvisado, aumentando así, la sensación y la imagen de dejadez de este espacio.

A todos interesaba ese gigante sin cara, sin nombre, sin nada. Un gigante que sujetaba a una niña en un columpio. Chiquitita frente a la magnitud de tal sombra. Esa desproporción de la escala constituía la proyección emocional de los vecinos en esa pintura: se plasmaba la fragilidad del individuo frente a un gigante. Y ese gigante puede ser bueno o puede ser malo. A priori nadie lo sabe.

El caso es que no había nadie que no conociera este dibujo, y se desató la reflexión colectiva. De un lado de la línea, y del otro. Todos confluían en ese punto. Esa plaza improvisada cuya medianera flanqueada por el gigante protector algún día desaparecería. Así lo esperaba Sam cuando lo pintó. Y también pensaba en darle a esa arquitectura anónima, no considerada de interés cultural ni artístico, el homenaje que merecía. La presencia que tal vez nunca tuvo.

A veces es fácil olvidarse de esos edificios, los de barrio. Por eso tiene tanta importancia darles ese último toque que los haga brillar para siempre. Porque un edificio se echa de menos. Cuando eres arquitecto, y cuando no lo eres, se sigue echando de menos. A no ser claro, que el que lo sustituya sea mejor según el criterio en que se quiera ubicar. Esa es la cuestión. Si lo nuevo consigue resolver los problemas de lo viejo, y aporta nuevos aspectos a la sociedad. Entonces tiene sentido.

Se puede decir que Sam contribuyó con su gigante a la regeneración de un barrio, el Castillejo, y a romper el límite. Esa barrera entre barrios, antes tan marcada y ahora invisible. Porque tal y como predecía, el edificio, con los nuevos planes de ordenación urbana, se tiró. El aparcamiento desapareció, pero ese gran vacío urbano se convirtió en plaza. Surgieron servicios necesarios, como un Centro de Salud. Y también locales de ocio. Ahora ese lugar es punto de encuentro de muchos jóvenes, y sobre todo, de los habitantes de ambos barrios, que ya no se diferencian. Algunos edificios se tiraron, y otros se conservaron. Pero el resultado fue, desde mi punto de vista, muy coherente con la realidad social existente.

**Figura 1. Vista del plano que señala la**



Aquí se puede ver dónde se sitúa la plaza: entre las calles Simón García, San José y Joaquín Costa. El parking se enterró para aprovechar mejor el espacio. Así, se resuelven las necesidades de mucha gente.

Fuente: Elaboración propia en base a <https://maps.google.com/maps?q=murcia+calle+simon+garcia>.

**Figura 2. Vista desde la calle Joaquín Costa, señalando la plaza con el *street-view***



Fuente: <https://maps.google.com/maps?q=murcia+calle+simon+garcia>.

**Fotografía 31. Vista antes de la actuación urbana**



Fuente: <http://www.sam3.es/>.

En el texto “Ningún signo en la ciudad es inocente. Sam3 tampoco lo es”, Antonio Collados resume su visión de lo que el artista murciano expresa a través de sus pinturas, en este mismo lugar:

“Nada es inocente, nada. Hace ya algún tiempo que nos topamos por las calles de muchas ciudades con los grafos de SAM3. Sus intervenciones urbanas se asemejan a aquellos epigramas ilustrados de corte satírico de la literatura emblemática, muchos de los cuales eran expuestos en la ciudad, grabados sobre arquitecturas efímeras con el objetivo de exponer públicamente preguntas que afectaban a la comunidad. Quizás sus composiciones sean más limpias, sus formas más voluptuosas que las de las viejas tradiciones herméticas pero el sentido es el mismo: interpelarnos sobre el orden de lo real dando forma a un nuevo enigma. En el céntrico barrio del Castillejo (Murcia) se anuncia alguno. Las sombras de dos mitos se levantan silenciosas, que no mudas, en una nueva plaza ganada al barrio tras la parcial demolición de una manzana de viviendas: son "Hiperión" y "El Beso" a la sirena. Intentaré, desde mi subjetividad, desplazar mi mirada y descifrar brevemente el primero de estos emblemas.

En una de las medianeras que da a la plaza resiste, aunque amenazado también por el derribo, la efigie en sombra del titán Hiperión. Majestuoso y tierno a la vez, se agacha para extender su brazo y balancear en su dedo índice el columpio que una niña ha improvisado con dos lazos. Esta imagen, guardada temporalmente por el último de los edificios que queda en pie en la manzana, proyecta en mi opinión una metáfora perfecta de la suerte que están corriendo los barrios "canallas" de nuestros centros.

El urbanismo especulador, la profilaxis social por el diseño y el auge de las industrias turísticas están llevando a cabo un proceso transformador en muchos barrios históricamente desatendidos que, con la excusa de reactivarlos, lo que realmente están provocando es una expulsión de sus "incómodos" habitantes del centro al extrarradio. Gentrificación le llaman algunos, empijamiento le dicen otros, en cualquier caso la connivencia de las corporaciones municipales con estos procesos está decapitando el verdadero atractivo que tienen sus ciudades, aquello que las hace especiales, y que no se encuentra en el engalane de sus fachadas ni en el nuevo pavimento adoquinado de sus calles -por ahí sólo se va a una ciudad genérica-, sino en lo que de oscuro tienen sus rincones, en las funciones malditas de sus locales, en el caótico e imprevisible movimiento de sus habitantes, en los signos libres de sus paredes, .... Creo que Sam trata de ponernos en alerta: cuando caiga el edificio que sujeta a Hiperión, esperemos que el balancín, que animaba a la niña, se mantenga.

Nada es inocente, SAM3 tampoco lo es”.

Sam3, a través de sus cambios de escala humana-urbana consigue llamar la atención sobre la arquitectura, al darle a la figura humana la dimensión del edificio. De este modo, se aumenta la importancia del espacio urbano que rodea la imagen. También, juega con los carteles publicitarios, lanzando sus mensajes mediante una arquitectura efímera, cambiante. La ciudad siempre en tránsito, en una constante transformación.

Parece como si quisiera recordar, con sus figuras humanas, y la desproporción de algunas formas cuatro aspectos: la importancia del individuo frente a la materia, lo pequeños que somos frente a un edificio, el espacio que rodea esta pintura (como lugar

más acogedor) y la fantasía de los sueños. Se produce así una antropomorfización de la arquitectura.

## **V. UNA NUEVA FORMA DE ENTENDER EL URBANISMO Y LA ARQUITECTURA**

¿Qué se puede extraer de estas reflexiones? Para empezar, una chispa que enciende otro foco para el cambio. A partir del análisis de cómo el grafiti ha evolucionado hasta alcanzar el reconocimiento mundial como una parte del arte urbano, se aprecia la influencia de la pintura que transforma los espacios públicos: su concepto, su imagen y su uso.

El urbanismo y la arquitectura están condicionados normalmente por la política y por los gustos y necesidades de empresas privadas. Esto hace que la ordenación territorial y el planeamiento urbano, a pesar de todas las normativas vigentes, queden en ocasiones muy alejadas de las necesidades reales. De esto se quejan estos artistas cuando hablan del modo en el que se va configurando la ciudad.

En general, se valora mucho más el factor económico (es decir, sacar la mayor rentabilidad a estas acciones constructoras), antes que al factor humano. No obstante, en muchos casos, se intenta basar la planificación urbana en la situación real de la sociedad. También se busca crear una arquitectura adaptada. Lamentablemente, en beneficio de los “metros cuadrados vendidos”, se eliminan espacios públicos: plazas, jardines, calles peatonales... Lo que se generan son ciudades atestadas de edificaciones, muchas veces construidas sin un criterio lógico, donde falta el aire.

Además, la uniformidad en la estética arquitectónica, más por su facilidad de ejecución que por su belleza, origina lugares cada vez más impersonales, grises y vacíos. A estos lugares se refiere Raúl Ruiz cuando habla de romper el gris de la ciudad con color.

Hay que tener en cuenta también, que existen dos tendencias sociales: una que prefiere lo viejo o antiguo, y otra que prefiere lo nuevo a lo viejo. De este modo, en lugar de una rehabilitación o restauración, que ayude a conservar la esencia y el valor histórico-artístico de los barrios más castizos de las ciudades, en ocasiones se prefiere desplazar a la gente a los nuevos edificios de la periferia, o incluso a urbanizaciones en las afueras, vendiendo la idea de un “espacio al aire libre privado”, “un jardín”, que sustituye al espacio público que se niega a la ciudad.

Esto lleva a que se abandonen muchos edificios del centro, y también edificios rurales aislados. Este olvido se podría comparar con el olvido de las personas mayores, dejadas a su suerte demasiadas veces. En este sentido, si unimos la propuesta de ciudad con ciudades-satélite dormitorio (ya sea urbanizaciones o barrios periféricos), con ese olvido, lo que se está creando es un modelo de sociedad de células individuales, cada vez más separadas del resto.

La llamada de atención de las pinturas de Raúl y de Sam en este sentido es total. Buscan rescatar del olvido esos muros abandonados, o que están a punto de ser destruidos, para rendirles un último homenaje. Ambos aprecian esta situación que evita la interacción entre personas: promoviendo espacios privados pequeños en vez de uno público mejor diseñado, y sobre todo, más libre, donde los vecinos puedan actuar y ser parte activa del lugar.

La peor parte suele quedar siempre para las viviendas sociales. En esas zonas, con un mantenimiento nulo o escaso, se pierde calidad de vida y los espacios públicos se degradan sin remedio. Aquí es donde entra la protesta, el mensaje, el grafiti, la pintura: el arte urbano.

Es increíble cómo un poco de color, o un juego de sombras negras, revitalizan un plano anónimo. La pared, el muro, la fachada: el lienzo sobre el que se trabaja. La arquitectura es el lienzo que nos da las tres dimensiones. Se va plegando dando juego a que elementos en 2D pasen a 3D. Se le da una importancia así, a rincones olvidados en la calle, o en el espacio público.

Tal y como explicaban ambos artistas, el motivo que expresa ese gesto surge del lugar, de la conexión con ese espacio, y con el entorno, la gente. Se trata de un reclamo social, una llamada de atención sobre el espacio. Parece gritar: mírame. Te necesito.

Surge así un modo de actuar sobre el espacio a favor de las necesidades sociales. Del mismo modo que también, a veces, se trata de una llamada interior artística, que simplemente busca un lugar donde expresarse.

Se responde de forma personal y comunitaria, por ejemplo, a la elevada concentración de carteles en el centro neurálgico de la ciudad y en su periferia (autovías), que emergen a modo de comunicación con el habitante. Es un rasgo común de todas las grandes metrópolis. Esta cartelística constituye otra forma de arte urbano. De ahí que Sam3, por ejemplo, decida actuar sobre ellas.

Se puede decir entonces, que en el arte urbano referido a la pintura hay dos vertientes: los carteles publicitarios, cuya forma artística va ligada a una intención de promocionar un producto y llamar al consumo; y las pinturas urbanas o grafitis, cuya forma artística expresa un mensaje a la sociedad, impacta y hace reflexionar.

En este último caso, hay tres variantes: los encargos o pinturas contratadas por alguien con un fin comercial (por ejemplo en una tienda o negocio); los encargos o pinturas contratadas por alguien con un fin de recuperación, renovación o reactivación de un espacio urbano determinado (por ejemplo, se contrata a los artistas urbanos más reconocidos, que van dejando su huella-mensaje en distintos puntos de la ciudad, creando un recorrido espacial); y las pintadas, generalmente grafiti, que intentan lanzar un mensaje reivindicando situaciones de injusticia, o simplemente, buscando la forma de expresarse mediante esta forma de arte.

En cuanto a las pintadas “gratuitas” en edificios, quedarían, desde mi punto de vista, fuera de esta clasificación, ya que lo único que consiguen es dañar la imagen del edificio y “desprestigiar” el arte urbano en sí. Constituyen vandalismo, y el vandalismo no es arte. Por eso deberían analizarse qué espacios de la ciudad necesitan una reactivación, y aparte, señalar zonas donde la gente pueda expresarse de forma libre, contribuyendo a la expansión de este arte urbano, y a mejorar la ciudad, su aspecto y su funcionamiento interno, ya que se recuperarían muchos espacios abandonados u olvidados, permitiendo a la gente interactuar.

La normativa no está regulada en estos casos, tal y como comentaba Raúl Ruiz. Dicen que hay un permiso que en realidad supuestamente no existe, ya que después los artistas pueden tener problemas con el Ayuntamiento, incluso si han sido contratados por un privado para realizar una pintura. ¿Hasta qué punto tendría sentido regular estas acciones? Hay que tener en cuenta que existe una normativa urbana que protege, sobre todo, los cascos históricos, en especial, los barrios con algún tipo de característica particular (como puede ser el uso de un determinado color, un número limitado de

alturas, un tipo de material, etc.). Esto, desde mi punto de vista, es importante a la hora de mantener la esencia de un lugar. Si tenemos en cuenta, por ejemplo, el barrio del Realejo de Granada, con sus casas blancas, no tendría sentido llenarlas de colores, porque esto les haría perder su identidad. Sin embargo, si una casa se abandona, y pierde de por sí su identidad, es interesante que alguien se la devuelva, aportando una nueva mirada al barrio, siempre de una forma respetuosa, como es el caso de Raúl Ruiz, quien ha brindado color a muchos rincones de este barrio, aportando otra identidad que completa la anterior.

De alguna forma, lo que hacen estas huellas sobre la arquitectura es generar arte: el *collage* urbano. Se puede encontrar arte a la vuelta de la esquina, en una fusión perfecta entre tres variables: los materiales, los mensajes que lanza la mano del hombre, y el paso del tiempo. Uno de los lugares más interesantes, es, sin duda, la frontera de la ciudad: la periferia como lienzo en blanco para la sociedad. Dentro de la ciudad la periferia se marca siempre como frontera con el centro. Los espacios se vuelven cada vez más grises, y se encierran en sí mismos: fábricas, naves industriales, muros de hormigón. Constituyen un lienzo perfecto para que la sociedad pueda expresar sus mensajes a través del arte urbano. Se debe tener en cuenta que la arquitectura puede modificar la imagen urbana dentro-fuera. La misma realidad urbana, se muestra a través de un filtro que la distorsiona. Podría constituir arte urbano al ser conexión-frontera dentro-fuera. Esto hace referencia a los propios muros y accesos que separan los espacios privados de los públicos. Se debería indagar en cómo proyectar este límite para no dejarlo cerrado, sino abrir conexiones y visuales que permitan una fluidez en la trama urbana.

## **VI. CAMBIAR LA REALIDAD DESDE PROYECTOS ECONÓMICAMENTE VIABLES A FAVOR DE LA SOCIEDAD**

La arquitectura en muchas ocasiones se convierte en una imagen que sólo interesa para aparecer como icono de un lugar, en una revista, de un modo superficial. Se olvida a la gente que debe habitar y a sus necesidades. Como señala Raúl Ruiz, la arquitectura es para la gente, hay que hacerla para que la disfruten y funcione bien, y punto. Que la hagan suya con sus cosas, con su cara, como quieran.

Hay cosas que merecen considerarse respetables como pueden ser los monumentos, las obras protegidas por Patrimonio, o por ejemplo, que se conserve la esencia de barrios como el Realejo de Granada. Los materiales y formas se revelan como la sensualidad de la arquitectura, en su más pura esencia. Por ello la importancia del respeto, valorar y preservar esa intimidad. Sin embargo, cuando se trata de muros sin más, en edificios abandonados o sobre todo, en periferias anónimas, la actuación desde el arte urbano cobra un sentido primordial como herramienta de ordenación, ya que señala un lugar por un motivo determinado (por una necesidad para el barrio, por una llamada de atención sobre un lugar, por un homenaje hacia los edificios antiguos, o por motivos estéticos, ya que puede ser simplemente bello mirar una pintura). El hecho de que aparezca de repente un toque de color que le dé vida, resulta mágico. Sueños o sombras. La gente debería apropiarse del espacio público que tiene a su alrededor, entre todos. A veces parece que ese espacio está puesto ahí y no se puede tocar. Es la percepción que nos muestran en las entrevistas, con la aproximación directa al tema del arte urbano

enfocado en la pintura o grafiti. Romper esa barrera, ese límite, constituye un paso de gigante en la revitalización de los rincones abandonados, sean plazas, calles, o muros.

Es muy interesante que ambos artistas sientan atracción por las paredes con cierta decadencia y vejez, ya que, desde mi punto de vista, un edificio es como una persona. De pequeña nace de una manera, con unos materiales, que merecen sus años de esplendor, de respirar y demostrar lo bellos que son; con el tiempo van envejeciendo; y finalmente, cuando empiezan a decaer, el hecho de recuperarlos y darles su color, su identidad, es como regalarles años de vida y que vuelvan a posar orgullosos ante la mirada del que pasa por allí.

La conclusión de este artículo podría resumirse en una pregunta: ¿realmente es necesario crear una normativa que regule estas actuaciones de arte urbano? Lo que ocurre cuando se imponen demasiadas normas es que no queda lugar para la expresión libre y la creatividad. El hecho de poder utilizar el arte urbano como una herramienta más a la hora de ordenar la ciudad supone que a partir del análisis de las pinturas que van apareciendo se pueden proponer y mejorar cosas. O aceptar otras que no se entendían o se evitaban.

Sería importante tratar esta forma de expresión con una mayor consideración a la hora de realizar intervenciones en la ciudad, y concienciar a la gente. El arte urbano se vería entonces como un aporte fundamental en la revitalización y regeneración de espacios o zonas que así lo requieran, ya que constituye una vía mucho más económica, práctica y lógica que otras tantas. A nivel de sociedad, turismo e imagen.

A veces estas actuaciones descubren los límites que definen los espacios o zonas de una ciudad. Son las que determinan mediante su análisis de la ciudad a posteriori cómo se ordena. ¿Se podría apoyar entonces la ordenación territorial y el planeamiento urbano en estos gestos a la hora de ordenar y planear de nuevo? Este sería el punto clave de esta reflexión: analizar la realidad, con las complejidades sociales que se presentan, a través de una forma de expresión tan libre como es el arte. Así, a partir de esta herramienta, acompañada de disciplinas como la sociología, el urbanismo, y la arquitectura, ordenar nuevos espacios.

Cuidar la arquitectura y los espacios públicos es cuidar a las personas.

# Casas Cueva: clasificación de un paisaje cultural <sup>1</sup>

Maria Teresa Ayllón Trujillo

## Introducción

Pocas imágenes evocan más un paisaje bucólico que una casa al final de un camino, en la cima de un monte, al borde de un bosque, un río o un desierto. La Naturaleza en estos casos deja de percibirse virgen por la tibia presencia de un sendero, una chimenea o un tejado entreviéndose camuflado en la nieve, la roca o la maleza. Una simple chimenea hace emerger la indudable presencia de una familia que se calienta, duerme y cocina alimentos que cultivó, cazó o adquirió comercialmente, labora en torno a su enclave, festeja hitos de la vida, que fabrica o adquiere muebles, ropas y enseres para hacer doméstico un lugar percibido como salvaje o cuando menos silvestre. Igualmente un camino, la visión de un sendero desyerbado, es prueba inconfundible de un grupo social que organiza accesos, cuida la visibilidad para la llegada de ajenos, procura enlazar el hogar con los recursos laborables del medio. Una simple casa aislada es certeza de supervivencia, relaciones sociales, sueños y esperanzas, ritos ancestrales que anuncian la llegada a la vida, la despedida a la muerte y los numerosos cambios de estado social, además de las relaciones con otros grupos familiares y sus recursos.

Por otro lado, para evocar una ciudad no hay más que imaginar numerosas casas organizadamente vecindadas, tejidas entre multitud de caminos empedrados o asfaltados, articulados por obras de ingeniería como puentes, túneles, muros o autopistas volantes. Como sistema de vida es lo mismo pero con diferente aglomeración y proporción de artificios. Pero una casa es siempre una casa.

Una casa es un hogar, es una familia y es un solar sinónimamente<sup>2</sup> para los estudios funcionales de la Geografía. Una casa es un sistema económico familiar y es un nodo en el sistema social. Un solar es la base de una casa u hogar y es una entidad jurídico administrativa que podemos rastrear desde al menos el siglo XVII (Ayllón, M.T., 2003). Ya en la concesión de tierras a los colonos españoles en la Nueva España, el solar tenía condiciones muy claras: duración de 50 años, con objeto de establecer allí vida familiar del titular o titulares y de aquellas personas que les sirvieran, además de sus animales de cría, de carga y un huerto de autoabastecimiento, cuando menos; El solar concedido a los colonos era inalienable, no se podía hipotecar, ceder, vender ni comprar pero se podía heredar manteniendo siempre las mismas obligaciones. A la vez la familia con derechos de arraigo era tanto la principal como los otros hogares, si los hubiera, separados del principal (Valero de García, A. R., 1991).

---

<sup>1</sup> Este trabajo es parte del proyecto interuniversitario *Ordenación territorial a diferentes escalas* financiado por CONACYT (México), 2011-2012, que ha estado bajo mi dirección. Un avance del mismo fue presentado como ponencia al VI Coloquio del Grupo AGE Historia del Pensamiento Geográfico: *“Imágenes iconográficas y literarias del paisaje”*, UAM, Miraflores de la Sierra, Madrid 15 nov 2012

<sup>2</sup> Conceptos desarrollado en diferentes proyectos, entre ellos la teoría de la “territorialidad de la familia” conclusión de mi tesis doctoral *Familia-Identidad-Territorio. Estrategias familiares en un entorno rural de fuerte migración. Yucatán a finales del siglo XX*. UCM, 2003. Complementariamente Ayllón Trujillo, M.T., 1999, 2004 y otros.

La Geografía apenas ha comenzado a estudiar la casa o la familia como eje del complejo sistema económico local que se rige desde el interior de la casa, de las muy diferentes casas que pudieran ser estudiadas en los diferentes medios geográficos y tiempos históricos<sup>3</sup>. La Geografía vidaliana mencionó el interés de los diferentes “géneros de vida” aunque con este pre-concepto se anunciaba el interés por la geografía cultural o geografías rurales, más que un interés por incluir el estudio local a escala micro, hasta el punto de lo etnográfico. La Geografía Regional española se acercó a los elementos exteriores de la casa rural con Manuel de Terán, Solé Sabaris, Vilá Valentí y otros regionalistas (Terán, M. y otros, 1978: 282-309) quienes llegaron a ver el aprovechamiento ecológico de los materiales y condiciones del medio como algo propio del campesinado –en rigor *del campesino*- con lo que quedaban lejos de realizar las preguntas acertadamente para abocarse al estudio de los modos de vida regionales a partir de la familia o del territorio familiar –*versus* la casa- como verdadera generadora de los paisajes. Habría que recordar que la Geografía del Género no había llegado y sin ella es demasiado difícil entender la red de relaciones de poder que, desde dentro de la familia, articulan el territorio. Todavía hoy pretender que *la familia articula el territorio y produce paisaje*, es una afirmación que irrita a una parte de la comunidad geográfica. Por otro lado la Geografía del Género también arrastra de la tradición del siglo XX dificultades y prejuicios sobre la familia, lo que dificulta el estudio de la casa en su interpretación de sistema económico familiar, solidario y coherentemente orientado a un mismo fin en beneficio de sus miembros. Más recientemente la casa ha empezado a despertar interés de puertas a dentro en el campo Ambiental por los usos de energía, en relación con la sustentabilidad y las nuevas tecnologías. Pinceladas impresionistas de un todo por investigar.

El trabajo de campo en zona indígena maya, en Yucatán, me lanzaron en 1996 al estudio sistémico de la tríada casa-familia-territorio y me ha resultado prolifera y clarificadora para explicar muchas de las articulaciones territoriales que no explican el Estado, el municipio ni otros agentes y actores en su afán de control u ordenación del territorio: casas urbanas, rurales, vecindades o condominios, haciendas, ranchos, colonias de pobladores o casas cueva, pueden consultarse en la bibliografía que relaciono y dan base al estudio del que aquí presento una pequeña parte.

Las casas-cueva tradicionales despertaron mi interés hace más de veinticinco años, primero como viajera por la península Ibérica, deslumbrada por la diversidad de modos de habitar en España; luego por su belleza fotográfica he ido haciendo un largo dossier de exteriores e interiores de las casas, ermitas, bodegas y habitaciones realizados en cuevas; y siempre por los paisajes en que se encuentran o por los paisajes que crean la presencia de las propias casas y sus sistemas de ventilación. Desde mi trabajo sobre la tríada casa-familia-territorio, las casas-cueva volvieron a encender un fuego de la curiosidad que había quedado aletargado por mis nuevos intereses en los paisajes de América Latina, donde resulta mucho menor la presencia de casas-cueva. El uso de las cuevas aparece en todo el ecumene. Las cuevas son un recurso valioso especialmente en áreas rurales pero no solo: en el mundo urbano puede decirse que el que no tiene una cueva es porque no puede. Las cuevas son un espacio construido, un suelo añadido, una garantía de frescor en verano y de calidez en invierno, impermeables a la lluvia, resistentes al huracán, sólidas frente al robo, seguras frente al asalto, la persecución o la

---

<sup>3</sup> Sobre la casa como sistema territorial familiar he publicado investigaciones desde 1996, realizado mi tesis doctoral y dirigido otras tesis. Ver Ayllón, M.T. 1999, 2003; Ayllón y Muscar, 1996; Ayllón y Nuño, M.R. 2005 y otras.

balacera. En las cuevas se guarda el ganado, la cosecha, el vino, el aceite, las obras de arte, los dioses u objetos de culto, los fugitivos, los muertos y los tesoros, se fabrica, se macera, se cultiva,... y finalmente se puede vivir en ellas cuando no hay recursos para otro tipo de casa. Las cuevas resisten la limitación de espacio, pueden crecer en habitaciones y utilidades, pueden escapar a la presión del fisco. Las cuevas son un recurso natural cuando son naturales y artificial cuando son modificadas o construidas como obra de ingeniería popular o de ingeniería sofisticada militar o civil.

Cualquiera que se tome un tiempo para hurgar en sus recuerdos encontrará, a buen seguro, cuevas refugio, cuevas para el champiñón, envejecimiento de quesos, fabricación y conservación de vinos, habitaciones soterradas en las casas, sótanos de almacenaje de variopintas mercancías en las tiendas, lagares, salas de reunión familiar complemento de la casa rural emergida y un largo etcétera de larga tradición. Modernamente la arquitectura subterránea ha generado garajes en las casas y estaciones de autobuses, la red del metro, túneles de carreteras, centros comerciales, puertos escondidos, cárceles, cuarteles y otro largo etcétera de elementos habitables o de paso, pero este trabajo no pretende abordar la arquitectura subterránea sino acercarse desde el objeto *casa* a la razón y los misterios de vivir en cuevas.

Específicamente, este capítulo aporta una clasificación tipológica de viviendas en cueva tradicionales que ha de servir a la reflexión sobre la complejidad y la razón de su pervivencia como unidades domésticas. Responde también al objetivo más general de comprender la ordenación familiar del territorio y sus recursos.

## **I.-LA CASA: PERVIVENCIAS CULTURALES Y SUS PAISAJES**

La casa es un sistema económico familiar que incluye la residencia de los miembros del grupo primario. La residencia predomina en nuestra percepción y oscurece las otras relaciones que vinculan a las personas con los recursos internos y externos que se manejan en cada hogar y que es de sumo interés geográfico. Lo estudiado sobre este sistema muestra que no es esencialmente diferente vivir en superficie que dentro de la roca; las familias rigen esta red de recursos tangibles e intangibles y, al hacerlo dinámicamente según el ciclo de vida familiar y su relación con el entorno, cambian su orden y el paisaje recursivamente y conforme a las otras propiedades de la naturaleza de los sistemas (ver gráfico 1).

Las casas cueva tradicionales no están vinculadas a un clima ni a una litología concreta sino que podemos encontrar una diversidad de casos, lo que descarta la relación determinista del medio físico. La práctica del aprovechamiento de las cuevas o de la fabricación de hogares en las mismas no se da igualmente en todo el ecumene aunque la litología, la pendiente, las necesidades de suelo y/o de seguridad incluso la pobreza, sean similares, lo que nos lleva a considerar la razón cultural. La pervivencia del uso de las cuevas, sus vínculos con la historia regional y la particularidad de sus materiales y formas nos acerca al ámbito de la Geografía Cultural, del Género y de la Antropogeografía, que son aspectos integrables en la propia línea Regional desde el diseño vidaliano, a través del concepto *genre de vie* (*modo de vida*). Por otro lado, el objeto de estudio es compartido con similares perspectivas por disciplinas varias que se ocupan de la arquitectura, el urbanismo, la economía, la sociología, la arqueología y

otras, abundando en el interés de trabajos colectivos y apoyos mutuos multidisciplinares.

*Fotos 1 y 2 Chinchilla, Albacete (España), casas en 1970 y misma casa en 2011*



Foto1: M. García-Quismondo, 1970.



Foto 2: M.T. Ayllón, 2011

En las fotos 1 y 2 se muestran dos momentos de una misma calle con dos casas contiguas de origen anterior a los años cincuenta. Puede verse que ambas han crecido y mejorado su aspecto como ha ido evolucionando la situación familiar. En la actualidad, tras épocas de superación de la pobreza, las casas han seguido habitadas, mejoradas y agrandadas en su interior y exterior. Puede verse que el municipio ha acondicionado el acceso y habilitado un muro de contención del terraplén.

La metodología empleada ha sido descriptiva y clasificatoria; se ha empleado el análisis de factores por su aproximación explicativa que busca regularidades. Las herramientas de campo utilizadas han sido la observación con cuadernos de campo, la fotografía documental y la entrevista a 6 familias residentes. Las herramientas de análisis fueron el análisis documental, la cartografía y el mapa de actores, relacionados en una base de datos informatizada. Este artículo ofrece algunos de los primeros resultados de la investigación.

### **I.1. presupuestos teóricos. Teoría de la territorialidad de la familia**

La teoría de la territorialidad familiar<sup>4</sup> señala que el individuo -como objeto de estudio- es caótico en tanto la familia es un grupo coherente que presenta regularidades, es explicable y predecible en muchas de sus acciones, en sus estrategias. Señala el problema de los Censos que toman su información a partir de las familias, sin embargo al procesar los datos estadísticamente se desagregan éstas, produciendo series informativas basadas en individuos agrupados preferentemente por edad y por localidad que son vínculos débiles para la comprensión de la acción humana sobre el territorio. Las familias –no solo individuos cabeza de hogar- organizadas de una u otra forma dentro de los modelos vigentes (en un continuum entre patriarcal y democrática), se comportan de forma similar: crean alianzas y organizan sus recursos para mantenerse unidos y mejorar las condiciones de vida del grupo, generan estrategias no por *respuesta* a la precariedad sino porque generar estrategias y organizar en ellas sus recursos es la misión fundamental de una familia.

---

<sup>4</sup> Conclusiones de la tesis doctoral “*La intersección Familia-Identidad-Territorio. Estrategias familiares en un entorno rural de fuerte migración. Yucatán a finales del siglo XX*” (Ayllón Trujillo, M.T. 2003)

Territorialmente, la familia pertenece al paisaje como el paisaje pertenece a la familia, relación que está en la base del arraigo. En el primer término, es así porque ningún paisaje habitado podría explicarse sin incluir los grupos humanos que lo habitan, organizan y articulan; en el segundo, el paisaje pertenece a la familia porque todo grupo integra en su desarrollo material y cognitivo el medio en que vive, los recursos con los que cuenta ya sean naturales u organizativos, incorporando formas identificadas por los sentidos (vistas, oídas, olidas, gustadas...) en su producción cultural ya sea de carácter tradicional o innovador. El arraigo se produce por esa identificación con el lugar y todas sus expresiones, siendo más fuerte subjetivamente cuantos más vínculos haya entre persona y lugar, en tanto el arraigo es característica social cuantos más o mayores vínculos haya entre familia y lugar.

Pese a los diferentes modelos de familia existentes, con sus roles de poder diversos, territorialmente la familia es un grupo emparentado, arraigado, con una “identidad cultural territorializada”, que negocia de alguna forma sus diferencias, necesidades y expectativas, que pone en común los recursos y que trabajan solidariamente con una estrategia compartida: controlar/maximizar sus recursos, permanecer unidos y mejorar las condiciones de vida del grupo.

La familia –extensa o nuclear- se presenta habitualmente como dependiente del contexto social y sus estrategias como resistencia en respuesta de impactos (por otros actores, en oraciones pasivas del discurso). El estudio de la territorialidad familiar, en cambio, revela que la familia elabora estrategias porque esa es su función, y al ponerlas en práctica se muestra como un actor que organiza sus recursos (hasta donde alcance su poder), es decir: ordena el territorio, compitiendo con otros actores y agentes poderosos. Una de las prioridades estratégicas de la familia es tener un territorio, idealizado como una casa con su red de recursos. Ignorar esto, en las políticas públicas de ordenación territorial, lleva muchas veces al fracaso de los planes de urbanismo u ordenación ambiental, turística o de otras finalidades; fracaso que reiteradamente señalado desde los distintos niveles de gobierno y sus técnicos de planeación.

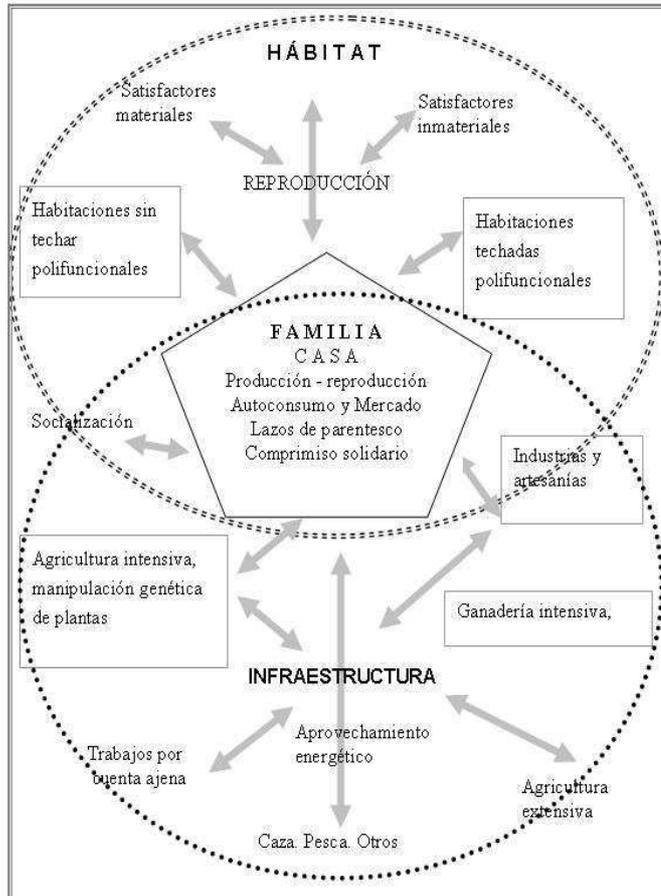
#### *La casa: recurso y territorio familiar*

En esta teoría de la territorialidad de la familia, se utiliza el concepto territorio como *ámbito de dominio*, diferente a espacio o lugar; el territorio se delimita, se controla y se ordena, si bien se hace a través de alianzas y reconocimientos, desde el interior y hacia el exterior, negociando diferencias y competencias con otras familias y actores sociales. Para efectuar ese dominio la familia moviliza sus efectivos que son siempre una red o una familia extensa, ya que la familia nuclear es muy frágil y -si es que existe- propia del estado de bienestar donde las instituciones públicas asumen tareas antes propias de la familia; sin embargo basta analizar las estrategias familiares en tiempos de crisis para ver cómo emerge la red familiar extensa.

Estorba al análisis el prejuicio de considerar que cuando se habla de familia o de estrategias familiares, se está hablando de pobreza o supervivencia; la familia es el grupo primario de interacción, como señaló la sociología, y esa interacción u organización fuerte y persistente, produce un dominio que siempre es poderoso aunque lo es más cuando sus miembros tienen preminencia sobre otras familias de otros grupos sociales; piénsese en la familia Botín, la familia Slim o, la familia Kennedy la familia Bush o en la autodenominación de la mafia. Por ello se analiza la casa como un territorio de control familiar, como un sistema económico social a escala micro y a

veces a escala regional, pues hay familias con amplio poder territorial. La casa materializa un orden, coordina recursos humanos, materiales e inmateriales (ver gráf. 1)

**Gráfico 1 Sistema casa con sus recursos**



**Sistema casa o sistema económico familiar**

(casa: sinónimo de familia+recursos)

*género de vida:* Red de recursos tangibles e intangibles organizados por la familia, conforme a su tradición modificada para la adaptación e innovación

Fuente: Gráfico tomado de la Memoria de investigación *Población y potencialidad económica del territorio en la Península de Yucatán*, publicada como libro en 1999 (Ayllón Trujillo, M.T. 1997 y 1999)

Las tareas de gestionar recursos producidos al interior del grupo familiar y recursos de fuera es igual pues todo aporte es complementario, así como la división entre producción y reproducción no tienen sentido para la familia u hogar ya que todos los esfuerzos son productivos y todos caen bajo el mismo centro rector, tal como demostró Cristina García (2000: 222). El centro rector de todos estos recursos es “la casa”, el grupo familiar, un sistema que gestiona la red que se articula hacia dentro y hacia fuera, creando sinergias: puentes, canales y nodos, a veces barreras, hasta formar una comunidad o unidad social con fuertes lazos de compromiso parental y de ayuda mutua (Ayllón Trujillo, M.T. 2003: 351-364 y 429-460). Estas relaciones sistémicas pueden verse en el gráfico (Gráfico 1) donde se expresa el sistema económico familiar y la integración de los recursos humanos, materiales e inmateriales sobre un territorio dado y bajo la dirección del grupo familiar o *casa*.

Este gráfico (gráfico 1) sintetizaba las conclusiones de un proyecto realizado en 1996 y 1997, en el Estado de Yucatán (Ayllón, M.T., 1997 y 1999) financiado por la Secretaría de Relaciones Exteriores de México. Realizado en siete municipios rurales seleccionados por las pervivencias mayas que eran y son muy notables, lo aprendido allí

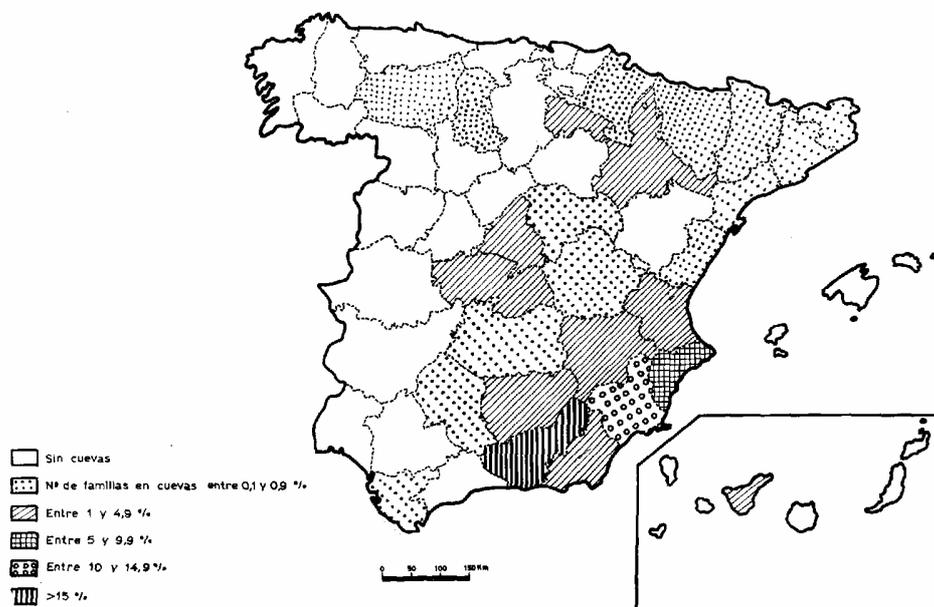
ha podido extrapolarse sin contradicciones a diferentes ámbitos culturales, rurales y urbanos en México, en España y en otros países latinoamericanos donde he trabajado. Para entender la ordenación territorial familiar se rebate la existencia y predominancia de la “familia nuclear” ya que, por su funcionamiento de red toda familia funcional tiene carácter de extensa, aunque lógicamente se presente en diferentes momentos del ciclo de vida familiar occidental, como mononuclear. La familia está compuesta por aquellas personas que se consideran miembros y como tal se comportan. La teoría de la territorialidad de la familia ha sido ratificada en sucesivas investigaciones, espacio-temporalmente distantes<sup>5</sup>, propias y de otras/otros autores. Por otro lado, se avala de antecedentes científicamente probados sobre la diversidad de modelos familiares en la historia contemporánea de América (Wainerman y Geldstein, 1994) y de la necesidad de estudiar sin prejuicios el *hecho familia*.

## II.2.- Distribución e importancia de las casas cueva en España

Al término de este trabajo se ha encontrado un antecedente importante que documenta las familias habitantes de casas cueva en España, es la Memoria de un proyecto estudiantil en Arquitectura Técnica, en la Universidad Politécnica de Alicante que, con rigor y buen trabajo sobre censos, documenta la existencia de una fuerte presencia de “casas trogloditas” en los años sesenta (García Aznar, J.A. y otros, 1998). Sus autores centran el estudio en Crevillente pero introducen el mismo a partir de la abundancia de este tipo de hábitat desde los Censos del siglo XVIII.

### Mapa 1 Distribución provincial del número de familias trogloditas, 1963

Mapa 1.2. Distribución del número de familias trogloditas a nivel provincial. 1963.



Fuente: Urdiales Diezma 1963 (aprox.):45, tomado de García Aznar y otros 1998: 12

<sup>5</sup> Y ha sido objeto y/o unidad de estudio en las tesis que dirijo en Geografía o Ciencias Ambientales (UASLP).

Con una buena descripción de los elementos constructivos -técnicas y materiales- y notas historiográficas, concluyen que la presencia de estas viviendas se deben al clima riguroso y seco junto a la pobreza de sus pobladores, al menos en los años sesenta. A destacar el mapa de María Eugenia Urdiales que aportan y que se reproduce arriba (Mapa 1) sobre las familias censadas en cuevas en el año 1960; mapa que representa una base comparativa para el que estamos elaborando en la actualidad. Señalan que en Granada aparece la mayor cantidad de casas cueva: “Casi la mitad del total del troglodismo en España con más de 13.000 familias viviendo en cuevas a principios de la década de los 60” (García Aznar y otros 1998: 12).

### **III.- CASAS CUEVA: CLASIFICACIÓN Y SUS SIGNIFICADOS**

Historia, naturaleza y gestión, son la tríada sistémica que orienta este trabajo. Existen diferentes tipos de casas cueva en relación sistémica con la estructura y materiales del entorno y con el contexto social que las originó más el contexto sociocultural que ha permitido su pervivencia. Cada conjunto genera diferente paisaje y debemos entender que también los paisajes obligan a la adaptación posible de la cueva a ellos. Una estructura geológica en capas duras y blandas lleva a quienes construyen a adaptarse al desarrollo de la capa blanda y los conjuntos de casas cueva seguirán la alineación y la pendiente de la misma, es el caso de Chinchilla, por ejemplo (Fotos 1 y 2), de los barrios granadinos de Albaicín y Sacromonte. Las arcillas, en fuertes pendientes como en el valle de Baza, con sus frentes abarrancados, permiten horadar la roca y establecer la casa a partir de la zona de cárcavas, para aprovechar el sol y la ventilación. Sin embargo donde la pendiente es poca o casi nula, aparecen casas excavadas en el suelo mediante la realización de un pozo, a partir del cual se extrae el material desahogado al construir habitaciones; bonitos ejemplos tenemos en la comarca española de Tierra de Campos y más espectaculares en el valle tunecino de Matmata. Las casas en pozos tienen la ventaja de ser casi invisibles ante un posible invasor; éstas hay que comprenderlas en un contexto de invasiones en que al parecer se originaron.

#### **III.1. Cuevas modificadas en casa y casas construidas en las entrañas de la tierra**

En todos los casos las casas cueva tradicionales tienden a formar caseríos, comunidades de pobladores de las periferias de núcleos rurales (excepcionalmente urbanos) aún cuando se presenten en hábitat disperso originariamente, incluso en el caso de aquellas familias que habitan cuevas difíciles de modificar estructuralmente -cuevas calcáreas o volcánicas de origen natural- y por tanto la forma de generar su hogar es ocupando oquedades, amoldando a suelos y paredes sus pertrechos, al igual que suelen hacerlo las familias nómadas cuando montan su campamento con *jaimas*, lonas o *roulottes*. El único ejemplo de cueva hogar al que he podido aproximar este estudio es el de la etnia tarahumara, en el norte de México. La descripción de las diferentes viviendas familiares realizadas en cuevas ha permitido una primera clasificación significativa, en tres grupos esenciales: a) las casas en cuevas naturales, las cuales dejan de ser “naturales” ya que en mayor o menor medida son transformadas por la inteligencia humana para cubrir sus necesidades. Por ello se ha elegido el término “poco modificadas”; b) Casas cueva adaptadas; c) Casas cueva construidas, las cuales pueden haber sido construidas en su totalidad o a partir de una oquedad que facilitara el trabajo de picar y desalojar materiales. (Cuadro 1)

**Cuadro 1 Casas-cueva: Clasificación, descripción y ejemplos**

<b>Categoría</b>	<b>Descripción</b>	<b>Localización</b>
<b>CASAS en CUEVA POCO MODIFICADA</b>	Cuevas naturales utilizadas para vivienda precaria estable de grupo familiar, ocupada por estaciones u otra forma de temporalidad.	En la actualidad en la Sierra Madre Oriental por el grupo taramara (México)
<b>CASAS en CUEVAS ADAPTADAS</b>	Aprovechamiento estable y continuado de una cueva que se modifica por DESTRUCCIÓN y CONSTRUCCIÓN	Escasos ejemplos conocidos en España y México
<b>CASAS-CUEVA CONSTRUÍDAS</b>	Sobre materiales blandos e impermeables, se trabajan habitaciones profundizando en la roca y creando sistemas de ventilación del subterráneo. Se suelen aprovechar las pendientes, cortándolas para ganar fachada y/o patio. Modernamente se encuentran más decoradas las fachadas y con materiales mejorados lo que dificulta su visualización.	En casi toda España, Magreb, Oriente Próximo, Turquía, Arido-América. Destaca la abundancia en el mundo cultural mediterráneo.

Fuente: Ayllón Trujillo, 2011 *Ordenación territorial a diferentes escalas*. Avances del proyecto.

### **III.2.- Los elementos considerados y su significación**

En los estudios precedentes realizados sobre la casa he considerado metodológicamente la regularidad en aspectos materiales, culturales y circunstanciales, coincidiendo con la mirada de la geografía regional clásica y apoyándome en diferentes teorías sociales incluso psicológicas como la teoría de la jerarquía de las necesidades de Abraham Maslow. He considerado también aquí el solar y los materiales (tamaño, forma y elementos), la seguridad que ofrecía al grupo familiar (alianzas y conflictos), los espacios determinados para el uso cultural de la vivienda (regularidad en la presencia de altar, lugar de reuniones, espacios públicos e íntimos,...), la organización familiar o coordinación y gestión familiar de los recursos (reparto de roles y trabajos por edad y sexo), los elementos de sustentabilidad familiar y social (red familiar y comunitaria); finalmente los procesos de cambio (impactos y recursividad) social en relación al modelo familia-casa. Todo ello observado desde la interpretación económica, ambiental, cultural, simbólica y de las áreas espaciales diversas. Para este trabajo no se han explotado las entrevistas a residentes, ya que van enfocadas al modo de vida, la percepción del bienestar y al origen de la casa-cueva, en tanto aquí se presenta una base clasificatoria a partir de la tríada sistémica citada.

En el cuadro 2 se ha sintetizado un conjunto de categorías de análisis: área geográfica, materiales constitutivos de la casa-cueva, función de seguridad familiar, formas de organización familiar, las formas del relieve o topografía, la cualidad de sustentable, aspectos sociológicos y antropológicos, el origen de la casa o el conjunto troglodítico es decir los condicionamientos heredados que permiten la existencia de casas cueva y, finalmente los elementos de la casa que nos hablan de sus funciones, de la evolución de la casa conforme a la evolución de los miembros de la familia (en interacción con el entorno socioeconómico) y de nuevo de la cultura o modo de vida. Se han considerado como variables explicativas: el significado que las familias le dan y la investigación interpreta, la presencia de casos (no la representatividad) interpretada, la regularidad en su localización –siempre con respecto a las categorías- y las fuentes para el estudio de unos u otros aspectos de las casas cueva.

**Cuadro 2 Elementos considerados en el estudio de la casa-cueva**

Elementos considerados	Significado	Presencia de casos	Regularidad en su localización	Estudios precedentes
Área geográfica	Cultural	Abundante o ausente, según tradición cultural	Oriente Próximo y zona mediterránea	Desde Historia y Arquitectura
<b>Materiales</b> Calcáreas, arcillas, margas, areniscas, tobas.	Aprovechamiento de recursos del medio	Relativamente ínfima en todo mundo, ya que la litología oportuna es abundante	En estratos blandos y en cuevas naturales (no encharcables)	Recientes en Arquitectura Técnica: ingeniería y materiales
<b>Seguridad</b>	Estratégico	Originalmente relacionada con largas guerras	Península Anatolia, Egipto, Magreb, Andalucía, Eritrea,...	No
<b>Organización familiar</b>	Sistema económico local / familiar	Con condición de clase y etnia: pobres, gitanos, indígenas	Familia extensa	No
Área topográfica	Mesas, cerros, barrancos, cuevas, glacis y cañones	Relativamente ínfima en todo mundo, ya que la topografía útil es abundante	No. Tanto se adaptan a fuertes pendientes como a llanos o cañones	Recientes en Arquitectura Técnica: ingeniería y materiales
<b>Sustentabilidad</b>	Económica	Condicionada por estigma; técnicamente si	Por clase y etnia	No
<b>Sociológicos / Antropológico</b>	Ámbito rural y comunitario	Práctica relictiva. Pervivencia cultural	Marginal: Extramuros, rural, suburbios	No
<b>Origen</b>	Defensivo y económico	En zonas de largos conflictos históricos, hipotéticamente.	Conjunto de factores culturales, físicos, económicos y de seguridad	No
<b>Elementos constructivos</b>	Ciclo de vida familiar. Conforme al entorno.	Habitaciones 3 ó más. Patio, <i>chimeneas</i> de ventilación	Patio delantero o central. Cocina y comedor delante, alcoba/s al fondo	Arquitectura Técnica: ingeniería y materiales

Fuente: Ayllón 2012. Basado en trabajo de campo

La irrupción en las casas para entrevistar a sus moradores, sirvió para el reconocimiento de la distribución, uso y materiales, además el recorrido de la casa y la descripción de sus lugares por parte de las familias informantes, aportó muchos detalles de la evolución de la misma según los avatares familiares. Puede resumirse que las casas cueva en los años noventa y siguientes hasta la actualidad, no se diferencian de las casas exentas modestas de su localidad, tanto en objetos de consumo como en funciones, a excepción de los elementos de ventilación que son verticales en la mayoría de las habitaciones. En el caso de las cuevas habitadas por la etnia raramuri, en la Sierra Tarahumara del norte de México, se trata de una residencia estacional, como una dependencia más de la casa la cual es una choza de madera tan carente de comodidades como la cueva y mucho más pequeña. Bien es verdad que para quienes habitan estos lugares la *casa* no es la pieza techada sino todo el *solar*, viviendo a la intemperie la mayor parte de las horas del día, tal y como pude aprender con los mayas de Yucatán (Ayllón, M.T. 1999).

### III.3.- Modos de vida y casas cueva

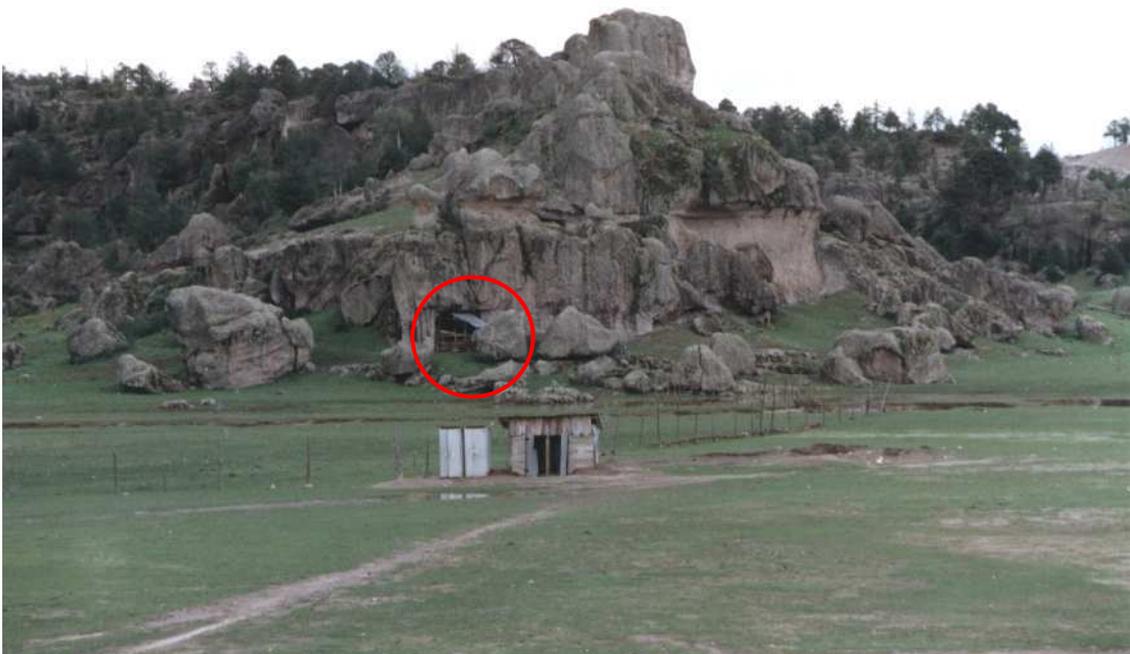
Reconocer el valor de recurso que tienen las cuevas no nos lleva a olvidar ni minimizar el estigma que supuso y supone ser un habitante de las cuevas, incluso cuando el desarrollo del turismo rural ha puesto en valor las casas cueva, ser un turista no es nada comparable a ser habitante de las cuevas. Haber nacido y vivido en una cueva señala a la población como pobre, atrasada, sucia, inculta, gitana/indígena y sospechosa, usados estos atributos en el sentido más peyorativo de cada término. En cuevas vivieron nuestros antepasados, pero eso es otra historia, es la Prehistoria; en época contemporánea en cuevas vivieron los bandoleros, los fugitivos, los makis, todos criminales a los ojos del poder de turno; en cuevas vivieron y aún viven los gitanos, quincalleros, mecheros, marginados, inmigrantes y pobres de solemnidad que no se diferencian mucho de los anteriores a ojos de la percepción social dominante. Por esto la vivienda en cuevas no puede calificarse como “sustentable” ya que si bien hemos apreciado su valor ambiental, su confort y la higiene no inferior a otros tipos de casa, merced a sus oportunos sistemas de ventilación, la salud (requisito para la sustentabilidad) integral no puede ser garantizada en un contexto social que margina a los habitantes de esas casas.

Podemos encontrar maravillas del mundo horadadas en la roca como el templo de Petras y los templos del valle del Nilo, e igualmente son obras de arte de la Antigüedad. En el presente, para escapar al estigma, se abandona la cueva familiar en cuanto se tienen los recursos para hacerlo, aún cuando se conserve cerrada como almacén o habitada ocasionalmente, como ocurre en el valle de Baza (Granada, España) Almería, Alicante o La Mancha (España). Las habitaciones soterradas también han perdido parte del uso que las mantenía y que justificaba el enorme trabajo que supone crearlas extrayendo manualmente gran cantidad de material; ejemplos tenemos en la Rioja, en Navarra y en la Tierra de Campos o puede decirse que en toda España. Excepción encontramos en las zonas más visitadas por el turismo donde algunas cuevas (pocas) se explotan como atractivo en sí y como conjunto paisajístico original que dan ingresos en hostelería; ejemplos son las cuevas del Sacromonte en la ciudad de Granada, recientemente el turismo rural en Guadix o Cazorla y alguna que otra taberna o restaurante en diversos pueblos de España.

#### *a) Cuevas naturales poco o nada modificadas*

Las cuevas naturales apenas modificadas o simplemente acondicionadas con materiales efímeros son el hábitat de invierno de la etnia raramuri o tarahumara, en Chihuahua (México) que en verano ocupa casas precarias de madera en el valle pero en épocas de lluvia y frío, que es el invierno o las noches de casi todo el año por la altura, las familias ocupan las cuevas, haciéndose acompañar de los animales domésticos más delicados o de uso diario, como las cabras. En la sierra Tarahumara, una parte de la Sierra Madre Occidental, los estratos de caliza son duros y las cuevas naturales son un buen refugio pero son difíciles de modificar y aún menos de crear. De manera que estas viviendas son estacionales y casi tan precarias como las cabañas de madera que logran fabricarse aunque a salvo de la humedad que inunda el estero del valle cárstico. Igualmente ocurre con las casas cueva del Cañón del Colorado, vivienda de indígenas marginados que, en este caso llegan a modificar por ser de arenisca, más trabajable, creando habitaciones por ensanchamiento de grietas y construcción de muros de piedra en mampostería.

### Fotos 3, 4 y 5 Vivienda raramuri en el valle y en las cuevas del monte cárstico



Fotos: Ayllón, M.Teresa junio 1996. Sierra Tarahumara, Estado de Chihuahua, México

Sus habitantes tarahumaras o raramuri, forman familias extensas, poco numerosas por la alta mortalidad, causada en gran parte por la desnutrición y las enfermedades curables, pero con gran sentimiento de comunidad, es decir, se sienten familia todos los rarámuri y cooperan para maximizar sus recursos, en especial por las repetidas hambrunas que padecen. Socialmente son marginales, más aún: están marginalizados ya que viven en una desprotección social casi total y no tienen mercado para sus productos, de por sí precarios, aunque sus tierras son explotadas por otros para el turismo (poco abundante pero continuo) y la extracción de madera. A ello hay que sumar el racismo institucionalizado de la sociedad mexicana que sigue considerando al indio culpable de su pobreza y su marginalidad e incluso culpable del atraso de todo el país. El discurso oficial gubernamental, pese a recientes reconocimientos *indigenistas* y propósitos de enmienda, sigue afirmando este prejuicio basándose en teorías modernistas y desarrollistas, en vez de cumplir el mandato de velar por el acceso equitativo a la salud, a la educación, al trabajo, a la vivienda y a los otros recursos del progreso.

#### ***b) Vivienda en cuevas adaptadas, simbiosis natural-artificial***

Las cuevas naturales modificadas presentan el mayor deterioro y abandono en la actualidad. La razón que aduce la escasa población preguntada (residentes ancianos de ambos sexos) en Chinchilla, Crevillente y Almansa es que la roca calcárea es dura de trabajar,

además produce goteras, humedades y derrumbes, que hay que estar dándole mantenimiento para que la erosión natural y la provocada por las máquinas modernas que han urbanizado el lugar, no alteren los interiores, aluden incluso a otros tiempos (años sesenta) en que se les prohibió por decreto hacer mejoras en las casas. Además encuentran problemas con el acceso al agua, a la electricidad y a la red de telefonía móvil así como para otros útiles de consumo que ya están sobradamente extendidos en la población. Todos estos motivos llevan a la población de las cuevas modificadas a centrarse en desarrollarlas hacia fuera, ampliando primero en patios y luego techando las habitaciones exteriores que acaban simulando casas exentas, incluso escindiéndose de la roca y dejando el patio antes delantero como patio central de las habitaciones soterradas y las emergidas. Hermosas fachadas ocultan, como una tramoya en el teatro, su origen de casa-cueva (foto 6 y 7). Una casa poco modernizada (foto 6) y otra originalmente similar, ahora modificada con una parte delantera exenta (foto 7). El efecto es tan convincente que hasta la segunda visita no nos percatamos que la casa de la foto 7 era una cueva modificada y fue a través de las fotos del trabajo de campo y no en campo, como pudimos apreciarlo.

### **Fotos 6 y 7 Casas cueva adaptadas o relativamente modificadas**



Fotos: Ayllón, M.T. 2010, Sacromonte, Granada, España. Trabajo de campo

#### ***c) Viviendas construidas en las entrañas de la tierra***

Tal vez este artificio, la casa-cueva- sea la obra de ingeniería más interesante en cuanto a vivienda y es además la categoría más rica en formas exteriores de grandes conjuntos habitacionales. Valga avisar que resulta difícil saber si una casa-cueva ha sido totalmente construida o si aprovechó una oquedad originaria y propia de la litología. La lógica nos lleva a presumir que, de poder elegir y ante condiciones de igualdad, se habría elegido un lugar donde el trabajo ya hubiera sido empezado por la Naturaleza. Es una cuestión antropológica de economía de medios.

La abundancia y variedad de tipos que presenta esta categoría que hemos llamado “casas cueva construidas” hace aconsejable un apartado específico sobre las formas que presenta y paisajes que conforma.

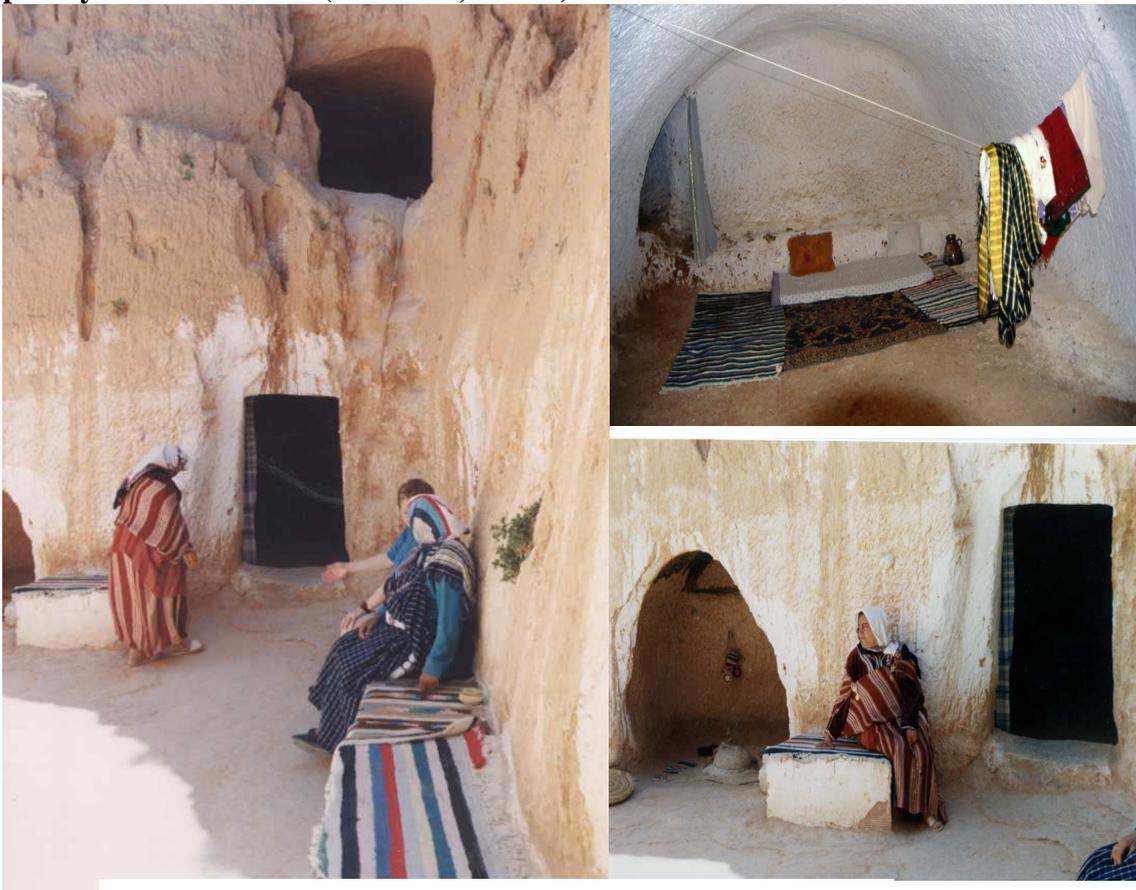
### III.4. Tipología y paisajes creados por las casas-cueva construidas

#### Fotos 8 Matmata: Casas en pozo y paisaje desierto



Foto: Ayllón Trujillo, M.T. Matmata, Túnez, 1998

#### Fotos 9, 10 y 11. Casa cueva en pozo. Interiores: El patio central, cocina abierta al patio y alcoba al fondo (Matmata, Túnez)



Fotos: Ayllón Trujillo, M.T., Matmata, Túnez 1998

Las habitaciones de dormir quedan en la profundidad a la que se accede por un pasillo, en tanto las habitaciones de cocinar, comer o los cuartos taller quedan abiertos al patio donde la luz del sol inunda de luz las actividades de cada miembro de la familia mientras la luz de luna acompaña las pláticas serenas entre vecinos y familiares. A la vez las paredes de los patios producen sombras para las duras horas de calor, sombras que no ofrece el medio tan árido y la ausencia de elevaciones topográficas en su proximidad. Al patio central se accede desde el interior por una escalera también excavada en la pared vertical de la oquedad o bien perforada desde un acceso distante del borde, aprovechando una grieta, una cárcava, y desembocando en el borde del patio central o en una antesala a éste. La escalera en otra boca más angosta aumenta la seguridad del acceso y permite reducir el desnivel de los escalones. Hermosos ejemplos encontramos en Matmata, Túnez o en la antigua ciudad de Derinkuyu, Turquía.

Una variedad interesante de esta modalidad de viviendas en pozos es la comunidad o urbe en torno a un pozo excavado de muy grandes dimensiones. Mientras en Matmata las casas-pozo son unifamiliares (aunque familia extensa) y se encuentran salpicadas en una semiplanicie, con cierta distancia entre unas y otras, en diversos lugares de Turquía, encontramos un hábitat excavado similar pero que alberga no una familia sino una comunidad de casas avecindadas.

La antigua ciudad de Derinkuyu puede ser una clave en la búsqueda del origen de las casas cueva ya que su antigüedad se remonta a época de los hititas (1400 a.C.), según guías turísticas, y la pervivencia habitacional es una de las más numerosas del mundo. Sea como fuere, puede verse en la web<sup>6</sup> un mapa de la ciudad subterránea de Derinkuyu la cual se había realizado profundizando en pozo y puede llegar a tener veinte niveles de calles en vertical. La razón de estas casas y calles subterráneas fue sin duda las largas invasiones que la población tuvo que soportar, aunado este factor social al geológico que les otorgaba una roca sin humedades y fácil de tallar.

Si bien es verdad que todo el pasado humano tiene una época troglodita y que podemos encontrar alguna que otra casa cueva en casi todos los países, la persistente pervivencia de las mismas, los conjuntos vecinales y el aprovechamiento de diferentes tipos de roca y bajo diferentes sesgos climáticos, se da en el mundo mediterráneo de manera mucho más rica que en ninguna otra parte. Entiéndase por mundo mediterráneo aquellos países y regiones que estuvieron bajo influjo oriental, luego islámico, otomano y español (en el caso de América), sin descartar que de manera atípica cualquier ser humano pueda aprovechar el cobijo, confort y seguridad que da una cueva.

Por las formas que adopta el conjunto habitacional y que constituyen paisajes originales precisamente en función de la colonización habitacional, hemos clasificado los casos como: casa cueva en pozo, en galería o cinturón, en cañones, en nido de abeja, en conos o chimeneas, aisladas y colectivas o comunitarias y, finalmente, casa mixta o fragmentada con habitaciones-cueva y otras habitaciones emergidas o exentas.

**Casas-cueva en galería o cinturón.-** Son muy abundantes en el mundo troglodita: en el cañón del Colorado, Estados Unidos; en San Luís Potosí y en Zacatecas, México; en Andalucía, País Valenciá y La Mancha, España, y en todo el mundo mediterráneo y de Oriente Próximo. Su forma y su abundante presencia se debe a la adaptación al estrato blando de una serie estratigráfica con poca pendiente; las casas han ocupado el estrato

---

<sup>6</sup> <http://www.rincondelmisterio.com/derinkuyu-la-misteriosa-ciudad-subterranea-de-turquia/>

más trabajable y por ello parece que abrazan un cerro o un frente de cuesta como si fuera un cinturón puesto a la montaña. Al tratarse de conjuntos urbanos constituyen calles que con el paso del tiempo han ido mejorándose y asfaltándose, a la vez que se mejoraban también las fachadas y patios delanteros de manera que ahora puede circularse por esas calles, siempre pintorescas, sin caer en la cuenta que se trata de un suburbio de casas cueva. Es el caso más común en España (Granada, Baza, Crevillente, Almansa, Chinchilla, El Molar, Albacete, etc)

En México pude encontrar alineaciones similares en montes y cerros fuera de las ciudades mineras, asociados al trabajo precario de familias mineras que no contaban con mejores recursos pero si con suficientes herramientas y habilidad de horadar la roca. Las mismas fueron abandonadas al cerrarse la actividad minera por agotamiento de los minerales rentables. En estos casos, en Zacatecas, capital del estado federal de Zacatecas y en Cerro de San Pedro, municipio del estado federal de San Luís Potosí, tuve que conformarme con explicaciones dadas por la población residente en la localidad ya que en las casas cueva no vivía nadie desde hacía décadas. A destacar que las personas preguntadas tardaron en recordar que en esas cuevas habían vivido familias en algún tiempo y no pudieron aportar apenas detalles pese a haber compartido escuela con algunos de aquellos niños y niñas de las casas cueva.

**Cuadro 3 Clasificación de la vivienda en cuevas construidas**

FORMA	DESCRIPCIÓN	PAISAJE
En pozo	Pozos excavados en superficies planas o de glacis. La oquedad hace de patio central y en él se horadan las habitaciones y se accede por una escalera igualmente excavada en la roca	Desierto cultivado. Casi inapreciable en la distancia. Ej. Matmata, en Túnez.
En galería o cinturón	Casas vecinadas en línea o calles en el frente de cuesta en arcillas, areniscas o calizas, aprovechando estratos de rocas blandas de valles o llanuras de colmatación. En su desarrollo parecen abrazar mesas o montículos.  Hay ejemplos abundantes	Paisajes de “chimeneas” en Guadix. El Sacromonte, Granada; barrios de Chinchilla, El Molar en Madrid... etc (España), en México:: Zacatecas-
En cañones	Casas cueva excavadas en acantilados de cañones. Aparecen solas o vecinadas en línea, como las de galería pero de alguna manera colgadas.	Paisaje de terrazas elevadas. Ej. Cañón del río Mundo (Albacete), El Cañón del Colorado.
En nido de abeja	Casas cueva que se presentan superpuestas. Se han ido construyendo sobre otras subyacentes o excavando bajo otras en pozo.	Paisajes típicos de la Región norte de Túnez.
En conos o chimeneas	Casas cueva que se presentan superpuestas en relieve llamativos que recuerdan termiteros causados por la erosión.	Paisajes típicos de Capadocia (Turquía)
Casas de diversa forma: aisladas y colectivas	Casas cuevas dispersas.  Conjuntos o comunidades en casas colectivas. Ciudades subterráneas.	La casa de la roca en Medinaceli, la de Cesar Manrique en Tenerife.  Derinkuyu, Turquía
Casa fragmentada con habitaciones-cueva y	Casas fragmentadas con una o varias habitaciones excavadas fuera del	Ej. La Rioja y León, Comarca Tierra de

**Casas-cueva en cañón:** No se diferencian de las anteriores salvo porque el paisaje que crean es más llamativo al quedar colgadas o perforar las lisas paredes de un cañón. En España se llaman *casas colgantes* y las hay, por ejemplo, en Cuenca, en Villajoyosa (Alicante). Otros casos similares pueden encontrarse en las *casas intramuros*, viviendas insertadas en las murallas de ciudades medievales, por ejemplo en Trujillo (Extremadura).

**Casas-cueva en nido de abejas:** En aquellos relieves en que la superficie es escasa las casas se amontonan una encima de otra. No es común en España, donde se llegan a registrar casas cueva de dos plantas, pero no más. Sin embargo es muy común en Turquía y en Túnez llegan a tener tres y cuatro pisos en la parte norte del país, cerca de la costa.

**Casas-cueva en conos o chimeneas:** De nuevo se trata de ejemplos que aparecen en Turquía en la región de Anatolia, donde espectaculares relieves de areniscas blandas y de escaso perímetro basal, llevan a sus pobladores a hacer crecer la casa en vertical cuando necesitan más habitaciones. La actividad turística ha dado a estos relieves el nombre de “chimeneas de hadas”.

**Casas-cueva en diversos tipos no tradicionales:** Pareció interesante constatar que en localidades donde no aparecen casas cueva en conjuntos vecinales y por tanto hay que descartar el factor tradición constructiva, aparecen aisladas alguna/s casa/s. Así en alguna localidad de Aragón y de la isla de Lanzarote podemos encontrar excepcionalmente casas cuevas construidas. En el caso de estar asociadas con precariedad, debe conjeturarse que sus autores o alguno de ellos habían emigrado de un lugar donde se había transmitido el *saber hacer*; en caso contrario como es en las inspiradas construcciones del arquitecto Cesar Manrique en Lanzarote, la conjetura debe ser que había visto, ocupado o vivido algún tiempo en alguna casa-cueva.

**Casas-cueva mixtas o escindidas:** Existen en todo el territorio español tradicionales cuevas excavadas como habitación complementaria a la casa: bodega, lagar, sala de ocio para la familia a la vez que cueva para los vinos o la matanza. Queda investigar si siempre fue así (casa emergida y enterrada a un tiempo) o en una tradición muy lejana la casa entera se realizaba soterradamente. En todo caso interesa señalar que, tal como vimos en el Gráfico 1, la casa es un sistema que contiene habitaciones ideadas de diferente forma para diferentes usos, y que la cueva tiene una utilidad evidente en climas continentales templados, especialmente para un pueblo de viticultores.

### III.5.- resumen e interpretación de resultados: hacia un mapa de casas-cueva perviventes

Vivir en una casa cueva no es esencialmente diferente de vivir en otro tipo de casa rural tradicional. Las paredes de arcilla se endurecen en contacto con el aire y las de roca calcárea se encalichan<sup>7</sup> permitiendo su limpieza y desinfección. Los suelos pasaron de ser de tierra a tener mosaico e igualmente las paredes de la cocina y del excusado cuando los fueron poniendo con salida a pozo negro o a la calle. Las ventanas al exterior y los patios se multiplican siempre que existe posibilidad. La *historia* de las casas es producto de las entrevistas sobre el terreno (en España, en México y en Túnez) y nos han mostrado cómo la casa crece y se desarrolla al ritmo del ciclo familiar, como en el resto de las casas, siempre que la familia sea funcional y tenga los medios físicos y otros para hacerlo.

La pervivencia supone existencia continuada de una tradición, originada en un contexto desconocido o casi olvidado pero que mantiene usos y costumbres porque son competentes. En España según trabajo de campo perviven en Andalucía: Orce, Galera, Guadix, Baza y en distintas localidades de las Sierras de Baza, Sierra de Castril, Sierra de María y Sierra de la Sagra, (Granada), en la provincia de Almería; Hinojares y Cazorla, en Jaén. En Valencia: Godella, Paterna y Bétera. En Alicante: Rojales, Crevillente y en casi toda la provincia; en Murcia: en la provincia de Murcia y Cartagena. La Mancha: Campo de Criptana (Ciudad Real), Santa Cruz de la Zarza, Toledo; Hoz del Júcar (Albacete), El Molar en el sistema central, en Sierra de Ayllón, Guadalajara, Segovia, León, Palencia, Soria, Navarra. Aragón, La Rioja... Casi la totalidad del país presenta diferentes modelos de conjuntos habitacionales y, en otros lugares mantienen más o menos disociadas de la casa-hogar, habitaciones subterráneas que fueron parte de la casa familiar tradicional y hoy se mantiene para diversos usos domésticos de ocio, almacenaje o taller y bodega.

El objetivo de entender la pervivencia de habitar en casas-cueva nos ha permitido también ver que la mayor parte de las mismas se encuentra oculta a los ojos no avisados. Las casas han ido saliendo progresivamente de sus cuevas, agrandando los patios delanteros, techándolos y luego cerrando sus costados o/y edificando una nueva casa o un nuevo elemento en la parte del patio que daba al camino o a la carretera. Una vez la familia ha mejorado su precaria situación, cuando hijos e hijas aportan sueldos a la casa, la fachada y, en su caso, la nueva edificación frontal son mejoradas, elevadas y quedan tapando prácticamente la cueva que sin embargo no se abandona.

Los terrenos donde las casas se hicieron excavando en la roca, eran públicos, comunales o sin utilidad, al ser generalmente un barranco, frente de cuesta, área de materiales no estables y por tanto no urbanizable; al ser arrabales no apreciados, la posibilidad de ordenación familiar del recurso fue mayor que cuando las instituciones intervinieron regulando y prohibiendo las mejoras, reparaciones y nuevas excavaciones. Los Planes de ordenación entraron en colisión con la voluntad y necesidades del vecindario y, al no dar cabida a la participación social (épocas de dictadura) la Administración perdió la batalla aunque en el largo plazo y después de haber perjudicado al vecindario y al patrimonio popular tan singular.

---

<sup>7</sup> Popularmente se llama caliche a la costra salina de color blanco que forman las sales internas de la roca al emigrar a la superficie. En este proceso la roca se endurece y blanquea quedando sólida e incluso con gran dureza, impermeabilidad y resistencia, aunque al perforar inicialmente la roca se sintiese blanda y trabajable

En el cuadro 4 se sintetiza el ciclo de transformación de una casa cueva. Al ser una iniciativa familiar o informal, pueden encontrarse muchas variaciones pero hemos recogido testimonios repetidos de *“Esta cueva la hizo mi bisabuelo con un pico y una pala. Na’ más una habitación tenía y el comedor, y la cocina que quedaban para fuera... lo que es el patio, que ni patio tenía... na más que ahí nos salíamos a tomar el sol y el aire (...) luego nacieron mi padre y mi tío y se pusieron (padre y madre) a picar otra habitación, y otra...”* (anciano en Chinchilla diciembre 2009). *“Cien años y más, tiene esto”* (señora en Crevillente, 1999). *“Más de cien años... ¡ lo hizo el abuelo de mi padre! Que luego ya no se podía”* (cuevero en Baza, 1995). *“Esto, aquí mos hemos criaio toda la familia, mi padre la hizo... una a una toas las habitaciones. Y de mayor yo he picao; hicimos esa habitación porque se casaba mi hermana y no tenía pa donde irse. Hemos llegao a ser nueve, en esta cueva”* (cuevero en Sacromonte, 2010)

Cabe decir que las herramientas de construcción que se refieren en las entrevistas abiertas (observación) o conversaciones con habitantes de cuevas, son muy simples: pico y pala, a veces sólo el pico de albañil, siendo generalmente hombres quienes se turnan picando en tanto otros miembros hombres, mujeres, niños niñas y ancianos, ancianas, quienes colaboraban sacando material con cubos o cualquier recipiente disponible.

#### **Cuadro 4 Transformaciones de una casa cueva familiar**

- |  |
|--|
| 1- Creación con una a 3 habitaciones   |
| 2- Aumento familiar= aumento de habitaciones   |
| 3- Mejora económica= mejora de fachada y patio delantero   |
| 4- Mejora familiar: Construcción de edificio exento= fragmentación de la casa en parte emergida y parte subterránea (cueva para actividades productivas o sociales)--> Invisibilización de la cueva. |
| 5- Abandono de la cueva  |
| a) por emigración  |
| b) relegación de funciones   |
| c) por derrumbe o fuerte deterioro de la cueva   |
| d) por desahucio u otros de fuerza mayor   |

Fuente: Síntesis de trabajo de campo para el proyecto *Ordenación territorial a diferentes escalas* (CONACYT n° 165612)

## **IV.-CONCLUSIONES, REFLEXIONES Y DEBATE**

La generación en la que me crié fue amenazada de maneras similares a esta: *si no te aplicas te verás en una cueva o viviendo bajo un puente*. Las generaciones más recientes no recibieron ya semejantes estímulos para estudiar o conservar un empleo, los años setenta y posteriores trajeron cierta mejora en la calidad de vida, una enorme mejora para la mayoría de la población y la vivienda social alcanzó a casi toda la población, no a toda, pero suficiente para dejar de lado las posibilidades de tener que hacerse con una cueva para fundar una familia. La presencia de vivienda social abundante, salarios formalizados sujetos al arbitrio del Estado, beneficios sociales

obligatorios, baja corrupción, menor embarazo adolescente y tal vez algún otro factor importante coadyuvaron la posibilidad de adquirir una vivienda convencional aún a costa de endeudarse con créditos hipotecarios por muy largo plazo. Ahora esta situación está cambiando y cabe preguntarse -¿y es una buena pregunta de investigación!- si las familias desalojadas de sus casas por impagos a la banca, habrán empezado a cavar y ocupar cuevas o cuánto tardarán en hacerlo y hasta qué punto su arraigo cultural funciona como factor facilitador (en sentido positivo y negativo) ¿Los planes de ordenación urbana se lo permitirán? O tal vez hemos llegado a un grado de civilización tan sofisticado que no queda nada para quien nada tiene, ni tan siquiera un espacio para cobijarse, pues hasta las fieras tienen derecho a una guarida.

El estigma social que recae sobre la *población cuevera* sigue siendo un obstáculo a la pervivencia presente de este tipo de hábitat; el imaginario social tampoco integra este tipo de viviendas que, muy al contrario, están invisibilizadas como si de un síntoma de atraso o brutalidad se tratara. Por lo mismo, puede denominarse troglodita o cuevas al conjunto arquitectónico o al paisaje pero no a las personas que habitan el conjunto. Para no incidir en el estigma, aquí se ha preferido no utilizar la denominación “troglodita” aunque sólo signifique *habitante de las cuevas*, según el Diccionario, pero se percibe como un sinónimo de brutal; ni siquiera la denominación *cueveros*, más coloquial y autodefinitoria porque es también identitariamente peyorativa. A la vez se ha evitado hablar de cuevas cuando se trata de casas, sino de *casas cueva* siendo lo esencial la casa que queda adjetivada por la técnica constructiva, sus materiales y posibilidades de crecimiento.

Como ha podido verse en la clasificación desgranada en los Cuadros 1, 2, 3 y 4, no es necesario vivir en un medio donde las cuevas se den de modo natural o geológico. Las cuevas-vivienda son un artificio, una producción humana sustentable, elaborada a través de generaciones. Las razones por las que han seguido usándose hasta el presente son funcionales y sociales (fruto de las necesidades y limitaciones del momento social), económicas (necesidad de una casa) y culturales (concordante con ciertos usos tradicionales). Además la casa cueva o casa en cueva, como cualquier otra en el medio rural menos presionado por la especulación del suelo, tiene funciones productivas y reproductivas, habilitándose espacios para fabricación artesanal, conforme se estableció en la teoría de la territorialidad de la familia.

La inexistencia del recurso cueva en el imaginario colectivo o su existencia como vivienda de familias marginales, dificulta sin duda la moderna utilización pero, considerando el feroz cambio del estado de bienestar por otro de *acumulación por desposesión*, conforme a David Harvey, y que las familias expulsadas de su vivienda embargada han pasado de la normalidad social a la marginalización forzosa y radical<sup>8</sup>, cabe conjeturar que la casa cueva y otras formas de vivienda precaria hasta ahora en retroceso, volverán a ser recurso y cobijo de nuevos pobres que son numerosos.

En cuanto al uso familiar marginal o precario, la casa cueva es el dominio de la familia extensa, basada en la práctica del apoyo mutuo y con regular reforzamiento de lazos parentelares. Conforme a la teoría de la territorialidad de la familia es la precariedad de vida la que hace emerger el modo extenso, aún en contextos donde pareciera haber desaparecido.

Las casas cuevas se promueven desde hace pocos años para el turismo rural. Las comunidades de este hábitat tienen una identidad común, generada desde fuera pero

---

<sup>8</sup> Ver prensa española 2011-2012.

reforzada por la misma dificultad de inclusión social. No debe engañarnos una muy reciente moda de turismo rural que lógicamente presenta al máximo la belleza o exotismo de pernoctar en una cueva por espacio de unos días. *Nadie quiere vivir en la cueva*, nos han repetido en unos y otros enclaves. Nuestros informantes prefieren endeudarse de por vida para pagar una casa convencional aún cuando ya se tiene una casa cueva y ya se les conoce como *cueveros*.

Tal como se sostiene en la teoría de la territorialidad de la familia, la familia adopta estrategias para mejorar las condiciones de vida de sus miembros, por ello hemos encontrado familias en un ciclo de vida avanzado (mayores), o no tan mayores pero regresados al hogar en cueva por divorcios, separaciones y desempleo, al calor de la ayuda mutua y por la necesidad insatisfecha de una casa convencional.

Como patrimonio histórico cabe pensar que el reciente uso turístico que convive con el uso de vivienda primaria y secundaria, podría servir para proteger la existencia material de los conjuntos de estas ingeniosas y acogedoras casas. En cuanto a las fuentes, queda por estudiar todavía la mayor parte de los aspectos relativos a los elementos señalados en las clasificaciones de forma y función de las casas cueva que aquí se aportan, a la vez que hay que reconocer que en el siglo XXI se han hecho significativos avances en el estudio de la arquitectura subterránea, principalmente en la moderna arquitectura urbana y comercial, pero que buscan antecedentes en la arquitectura tradicional.

## Bibliografía

- Ayllón Trujillo, Maria Teresa (1997) *Población y potencialidad económica del territorio en la península de Yucatán*. Memoria de investigación. Yucatán, México: Secretaría de Relaciones Exteriores-CINVESTAV
- (1999) *Factores de los procesos migratorios de Yucatán*. Madrid-México: SRE
- (2003) *Familia-Identidad-Territorio. Estrategias familiares en un entorno rural de fuerte migración. Yucatán a finales del siglo XX*. Madrid: UCM (tesis doctoral en Geografía)
- (2006) “La teoría de la territorialidad de la familia. Una teoría para percibir el ordenamiento territorial desde la escala local” *Vetas. Revista de El Colegio de San Luís* año VII n° 19 enero-abril 2005, pp. 35-76
- (2004) “Teoría de la territorialidad de la familia. Estrategias familiares en Yucatán” *Ágora. Revista do Historia y Geografía* (Universidad de Santa Cruz do Sul, Brasil) vol 10, n° 1 y 2, pág. 23-58 enero-dic 2004
- (2012) *Casas cueva tradicionales, paisajes trogloditas*. Ponencia al VI Coloquio del Grupo AGE Historia del Pensamiento Geográfico: “*Imágenes iconográficas y literarias del paisaje*”, UAM, Madrid
- Ayllón Trujillo, M. Teresa y Muscar Benasayaj, E. (1998) “*Pervivencias mayas como factor en el análisis espacial*” en Muscar Benasayaj, E. (Coord. y Compil.) *Innovación y desarrollo. Nuevas dinámicas económicas en ciudades y regiones*. Pp. 140-150.
- Ayllón Trujillo, M. Teresa y M. Rosa Nuño (2005) “Un sistema de mundos superpuestos: el solar y la ordenación territorial de las familias” Ponencia al III Congreso Internacional de Ordenación del Territorio. Universidad de Guadalajara, México
- Bolós y Capdevila, M. de (1978): "El poblamiento rural", en M. de Terán y L. Solé Sabarís (dirs.): *Geografía General de España*, Barcelona, Ariel, pp 282-309.
- Cabo, A (1973): "Condicionamientos geográficos" en *Historia de España Alfaguara*. Tomo 1, pp. 1-183.
- Gil Olcina, A. y Gómez Mendoza J. (Coord.) (2001). *Geografía de España*. Barcelona: Ariel
- Maslow, Abraham (1994). *La personalidad creadora*. Barcelona: Editorial Kairós
- Ministerio de Cultura (1980) *Tiermes, ciudad rupestre celtibérico-romana. Guía del conjunto arqueológico*. Soria. Dirección del Patrimonio Artístico
- García Aznar, José A.; Joaquín A. López Davo y Juan A. Rubio Molina (1998) “*Estudio histórico-constructivo y levantamiento gráfico de las diferentes tipologías de la vivienda troglodita en Crevillente*”. Memoria de Proyecto para Arquitectura Técnica, Universidad de Alicante
- Urdiales Diezma, M<sup>a</sup> Eugenia (sin fecha, 1963 aprox.) *Cuevas de Andalucía, evolución, situación y análisis demográfico en Granada*. Tomo I. Sevilla: Consejería de Obras Públicas y Transportes. Junta de Andalucía.
- Valero de García Lascurain, Ana (1991) *Solares y conquistadores. Orígenes de la propiedad en la ciudad de México*. México: Instituto Nacional de Antropología e Historia.
- Wainerman, Catalina y Rosa Geldstein (1994) “Viviendo en familia, ayer y hoy” en Wainerman, Catalina (comp.) *Vivir en familia*. Buenos Aires: UNICEF- Losada

## **2ª Parte**

### **Ordenación territorial en el contexto de la crisis neoliberal**



# LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN ESPAÑA. BALANCE CRÍTICO ANTE LA CRISIS ACTUAL

Alfredo Pérez Morales

Salvador Gil Guirado

## Introducción

En España la planificación territorial tiene una tradición corta y limitada como disciplina consciente de su propia importancia. No es hasta el año 1973 cuando se crea el primer órgano administrativo dedicado al análisis o diseño de políticas para la ordenación del territorio, el Ministerio de Planificación del Desarrollo, encargado a su vez de gestionar los “planes de desarrollo” que caracterizan los últimos años del periodo franquista. Sin embargo su vida fue breve y desaparece en 1975.

Hasta entonces, las acciones de incidencia sobre el territorio se venían aplicando a través de textos legales sectoriales, leyes del suelo, de aguas, etc., y de las actuaciones de diversos órganos de la Administración. Pero el primer intento serio de llevar a cabo una gestión territorial a nivel nacional data de la Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana («BOE» núm. 135, de 14 de mayo de 1956, páginas 3106 a 3134, 29 págs.). Ante el reconocimiento de que las políticas sectoriales decimonónicas y de la primera mitad del siglo pasado (Leyes de Ensanche y Extensión, de 22 de julio de 1892; de Saneamiento y Mejora Interior, de 18 de marzo de 1895; de Solares, de 15 de mayo de 1945; y Ley de Régimen Local, de 24 de junio de 1955, fundamentalmente) no permitían hacer frente a la realidad del momento y a los retos a los que el país debía hacer frente. En este sentido, su objetivo principal era realizar un Plan Nacional Urbanístico para delimitar el espacio urbanizable y el suelo rústico, y en segundo lugar en cuanto a la importancia dada, determinar la ubicación de las principales infraestructuras e industrias. Parece así, como se verá a continuación un antecedente directo y claro, de los actuales Planes Generales de Ordenación de carácter municipal, más que un instrumento efectivo para la ordenación territorial de forma integral. En cualquier caso, este instrumento nunca llegó a aplicarse.

En su conjunto, el “modelo” de ordenación aplicado en esos primeros años de la década de 1960-1970, puede definirse como una política de equipamientos localizados, en busca de un rápido desarrollo económico, más que como una actuación referida al territorio en su conjunto. Sin duda fue un reto importante, ya que supuso al mismo tiempo dotarse de normas reguladoras e infraestructura administrativa y esbozar actuaciones eficaces y precisas, que se convirtieran rápidamente en estímulos para un crecimiento económico paulatino e intenso en líneas generales.

Posteriormente, la evolución de los acontecimientos políticos y el contexto socioeconómico, hacen necesario hacer frente en España a la implantación de un Estado democrático, con peculiaridades inéditas en la historia reciente del país, que se concretan en la Constitución de 1978. El mencionado texto impulsó un proceso de descentralización política que culminó su etapa en 1983 con la aprobación en bloque de los Estatutos de Autonomía. En virtud de los mismos, se daba base jurídica a las nuevas figuras administrativas y territoriales que supusieron las Comunidades Autónomas y se articulaba la relación competencial entre ellas y el Estado, como la base para el engranaje político administrativo de la Nación.

De esta manera, en materia de ordenación del territorio y desarrollo regional, la tradición legislativa española parece indicar que surge ligada al urbanismo con la finalidad de establecer un marco de referencia que contenga las grandes decisiones sobre la utilización y uso del suelo. Puesto que a su vez, debía de armonizar y garantizar la coherencia del planeamiento municipal, para de esta manera, tratar de evitar resultados absurdos derivados de la mera yuxtaposición de los instrumentos de ordenación diseñados a ese nivel institucional inferior. En este sentido, las Comunidades Autónomas, en las que se estructura el marco territorial básico del Estado Español, cuentan con competencias exclusivas, aunque concurrentes con competencias municipales, en materia urbanística, ordenación del territorio y vivienda a la sazón de lo establecido en el artículo 148.1.3º de la Constitución Española. Pero la indefinición o incumplimiento del principio de subsidiariedad en este sentido, ha dado lugar a choques con la potestad municipal para diseñar los planes urbanísticos, concebidos estos como el conjunto de instrumentos normativos encaminados a ordenar el uso del suelo y determinar las condiciones para su transformación o, en su caso, conservación.

En cualquier caso, las Comunidades Autónomas españolas sustituyeron competencialmente al Estado, ejerciendo plenamente las facultades asignadas a éste por el texto refundido de la “Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana” (RD 1346/76), y su normativa de desarrollo en tanto y cuando éstas no fueran modificadas por las leyes autonómicas elaboradas en virtud de dicha competencia. El proceso, sin embargo, no era sencillo para los bisoños órganos legislativos autonómicos, ni tampoco había de resultar fácil el llevar a la práctica el mandato constitucional de distribución de competencias. Ante todo debido a que, por diversas causas y durante varios años la discusión sobre el territorio se va a concretar en el discurso urbano casi exclusivamente. Y esto a pesar, de que existían las bases legales teóricas para que no fuera así, puesto que el concepto de ordenación del territorio estaba claramente perfilado desde el RD 1346/76 que establece una jerarquía de figuras de planeamiento desarrollada en tres niveles, el primero de los cuales lo ocupa el Plan Nacional de Ordenación. Tanto ese plan, como los Planes Directores Territoriales que conforma el segundo nivel de planeamiento, estaban concebidos para ser la base de la ordenación del territorio a nivel del Estado o sobre espacios supramunicipales.

El aludido Real Decreto define el Plan Nacional de Ordenación como el instrumento “que determinará las grandes directrices de ordenación del territorio” (Art.7), incluyendo medidas de protección para conservar el suelo, demás recursos naturales y la defensa, mejora, desarrollo o renovación del medio ambiente natural o de patrimonio histórico-artístico (Art. 8.2.c). Estas prescripciones también afectan a los PDTC (Plan Director Territorial de Coordinación).

Todavía años después y ante la necesidad de adaptar la realidad nacional al marco europeo, la legislación del Estado va más allá, volviendo a definir la figura del Plan Nacional de Ordenación (RD 1/1992) como el instrumento “que permitía la adopción coordinada de las decisiones estratégicas referentes a la compatibilidad del espacio económico con la calidad de vida y el bienestar social, así como la integración del espacio nacional en el europeo” (Art.66).

El concepto de territorio subyacente en esta legislación se apoyaba en una visión integrada de los elementos y relaciones que lo componen y determinan su evolución. La ordenación de este espacio no puede hacerse, por tanto, más que desde un punto de vista global y nunca aislando alguno de los elementos componentes del complejo, so pena de no conseguir la “compatibilidad” buscada.

Sin embargo, una figura de planeamiento a nivel de Estado con las características del Plan Nacional de Ordenación, tenía los días contados debido a su dudosa

constitucionalidad. Quizás, por ello, la Administración central se apresuró a elaborar instrumentos como el Plan Director de Infraestructuras y el Plan Hidrológico Nacional, que reunidos son, de hecho, las bases de una ordenación del territorio español. En definitiva, aparentemente se busca una fórmula para no perder competencias utilizando caminos alternativos, pues como se verá con el tiempo, la nueva división competencial se asume lentamente y plantea no pocos conflictos que acaban en la vía judicial.

Es interesante observar que del artículo 148.3 de la Constitución Española se deriva directamente la consecuencia de que el Estado, en su producción legislativa, carece de competencias para determinar qué instrumentos de ordenación, tanto territoriales como urbanísticos, son más adecuados en el ámbito de cada Comunidad Autónoma. Ni siquiera posee competencia para redactar el mencionado Plan Nacional de Ordenación, ya que el mismo participa en las características esenciales de los Planes de Ordenación del Territorio, en cuanto asigna usos del suelo a través de directrices territoriales, invadiendo claramente las políticas territoriales propias de cada Comunidad Autónoma, las cuales quedarían netamente condicionadas por la aplicación del citado Plan Nacional.

Por esta razón, la elaboración y aplicación de la Ley Estatal sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1990 y su Texto Refundido de 1992, lejos de acabar con el creciente desasosiego que la práctica urbanística y territorial generaba en el Estado Español, provocó, indirectamente, una hoy trascendental y definitiva consagración del urbanismo como materia de regulación autonómica. Tras la entrada en vigor de la citada normativa, distintas comunidades autónomas presentaron recursos a la misma ante el Tribunal Constitucional, alegando la propia inconstitucionalidad del poder de decisión del Estado a la hora de elaborar normas con el contenido urbanístico, como los presentados por los citados textos. Estos recursos fueron estimados según la Sentencia 61/1997, de 20 de marzo, del citado Tribunal, declarando la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de la totalidad de los preceptos que creaban conflictos competenciales entre el Estado y la Comunidades Autónomas.

Este fallo del Tribunal Constitucional, supuso la nulidad de gran parte del contenido del Texto Refundido de 1992. Tal vez hubiese sido menos drástico que el Tribunal, aún postulando que el Estado carecía de competencias exclusivas para legislar en las materias objeto de litigio (urbanismo y ordenación del territorio fundamentalmente), hubiera mantenido la vigencia, con carácter meramente supletorio, de la legislación Estatal contenida en el Texto Refundido de 1992. Nótese que, desde la entrada en vigor de la Constitución Española en 1978 y la posterior aprobación de los Estatutos de Autonomía de cada Comunidad y hasta 1992, se tuvo tiempo para que los legisladores autonómicos ejercieran la exclusividad competencial en la materia, que la Carta Magna les atribuía directamente. Así, resultaría razonable entender que los que no lo hicieron era porque estaban conformes con los postulados recogidos en los distintos textos legales en la materia, tal como indican diferentes analistas de estas cuestiones (Fernández Cano, Morillas Sánchez y López Pellices, 2001).

En este sentido, para muchos autores, la sentencia supone una brutal agresión del Constitucional a la esencia del histórico derecho urbanístico español, que no es otra cosa que la regulación de los aspectos más sustanciales de la propiedad inmobiliaria, el derecho o no de urbanizar, la potestad de expropiar la valoración de las propiedades para la realización de las obras públicas, materias éstas sobre las que el Estado tiene competencia exclusiva conforme al artículo 149 de la Constitución Española. Con motivo del mencionado fallo del Tribunal Constitucional, el legislador estatal se vio en la obligación de establecer con claridad cuáles eran sus límites competenciales en materia de urbanismo y ordenación del territorio mediante la promulgación de un texto

legal que sistematizará su función. Así, y en virtud de ello, se dicta la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen de Suelo y Valoraciones (LS98), en cuya exposición de motivos el propio legislador estatal, ya identifica claramente el alcance de la misma al delimitar sus propias competencias en la materia. Por el contrario, los agentes autonómicos y municipales se dividieron definitivamente el pastel territorial a través de sus competencias respaldadas por la mencionada sentencia. La posterior Ley de Suelo 8/2007, de 28 de mayo, a pesar del ya evidente deterioro del modelo y de los demás problemas asociados, fue simplemente una solución de continuidad a este respecto.

Abarcando por primera vez de forma conjunta los títulos competenciales de urbanismo y ordenación del territorio, las comunidades autónomas españolas han ido organizándose de forma diferente durante dos periodos bien diferenciados antes y después de la crisis económica que estalló en 2008. El primer periodo, 1997-2007, ha sido definido por Romero (2010) como el ciclo inversor más intenso de nuestra historia. Muy por encima de la media de la Unión Europea y similar a los niveles de inversión de los países asiáticos. Durante ese tiempo, debido a una serie de razones entre las que destaca un marco político administrativo que favoreció un consumo abusivo y desordenado de suelo hasta límites que no admite parangón con ningún otro país de la Unión Europea. Fue un proceso febril que, por lo general, ha partido de la escala local sin reparar en sus efectos. Este formidable despilfarro de recursos en el que se instalaron los diversos niveles administrativos españoles con el beneplácito de la sociedad española durante más de una década ha supuesto, una pérdida irreparable de patrimonio territorial y la banalización y degradación de referentes paisajísticos y culturales únicos e irrepetibles. Junto a ello, y de forma general, se ha producido una saturación y artificialización de muchos espacios y una pérdida de calidad territorial que hipoteca seriamente el futuro de muchos territorios. El crecimiento económico reciente en España se ha producido así, a costa de colmar el territorio de terreno artificial, produciéndose una alta correlación entre el aumento del PIB y al aumento de la superficie construida (Prieto, Campillos Llanos, & Díaz Pulido, 2011: 277). Hasta el punto de que, finalmente, acaba por convertirse en un factor que reduce las expectativas de competitividad inicialmente fundamentadas en la calidad del territorio y el paisaje. Casi la totalidad de Comunidades Autónomas españolas ofrecen conocidos ejemplos de nuestro particular catálogo de malas prácticas planificadoras, debido, en gran medida, a la extremada permisividad de los planes de ordenación de ámbito local. Los mismos gobiernos regionales que habían reclamado con denuedo sus competencias en 1997, no ejercieron sus obligaciones de coordinación y de elaboración y ejecución de Planes Territoriales de ámbito supramunicipal, lo que a la postre fue determinante para el desastre socioeconómico en el que nos vemos inmersos.

En el segundo periodo, las consecuencias territoriales del proceso, antes enunciadas, ya permiten deducir que acarrearán muchos más inconvenientes que ventajas a medio y largo plazo. Así se reconoce desde hace tiempo por informes de orientación diferente que abordan el proceso de urbanización en España y sus consecuencias (Greenpeace, 2007; 2008; Exceltur, 2005; 2007) y por numerosos expertos profesionales cuando han analizado la deriva del urbanismo municipal en España (VVAA, 2006; Asociación de Geógrafos Españoles, 2007; Mata, 2007; Romero, 2010; Naredo y Montiel, 2011). Transcurridos algo más de cuatro años desde el estallido de la crisis, la sociedad española tiene la información necesaria como para conocer los motivos y considerar las consecuencias presentes y futuras de un periodo caracterizado por la desmesura, los excesos y el desgobierno territorial. Es el momento de realizar un balance crítico y una serie de propuestas para la mejora y eficacia del modelo territorial.

## I. ESTADO DE LA CUESTIÓN EN ESPAÑA

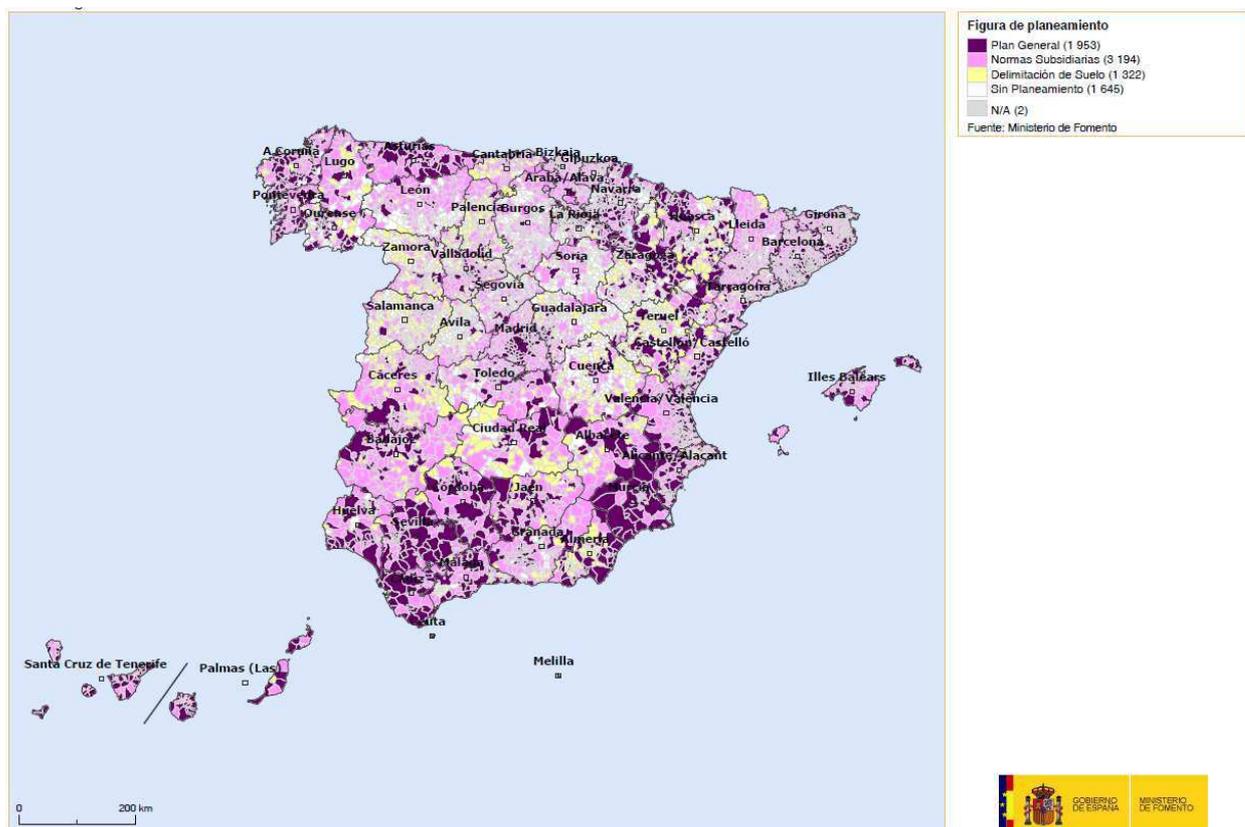
En la actualidad, en la mayor parte del territorio español la OT no ha llegado a alcanzar la profundidad político-administrativa necesaria para establecer un modelo territorial consolidado que integre las distintas planificaciones regionales. En buena medida los problemas nacen porque ni siquiera existe un consenso científico-técnico acerca de los contenidos que deban ser considerados como parte de esta materia. El motivo de esta indefinición tiene que ver tanto con la doble naturaleza que mayoritariamente se ha venido atribuyendo a la OT, como con los imprecisos límites de una materia competencial que comparte protagonismo con otras ya consolidadas en el acervo jurídico (Menéndez, 1992: 247.; Parejo, 1996: 153).

La formalización jurídica inacabada de la OT ha supuesto que la función propia de esta materia haya venido siendo “usurpada” a través de los planes urbanísticos. Efectivamente, la importancia adquirida por el urbanismo en los últimos 50 años le ha dispensado el papel de política predominante en la ordenación y gestión del territorio, lo que ha supuesto una inversión de la política determinante (OT frente a urbanismo) (Agudo, 2007: 121). Aquí el origen urbanístico de la OT ha tenido bastante incidencia, sobre todo por lo que se refiere al continuismo en la identificación entre política territorial y ordenación urbanística (Parejo, 1996: 177). Utilizando un símil cabría decir que la priorización de las soluciones urbanísticas locales no es más que la constatación de cómo la “hija” (la OT), hecha adulta, no puede emanciparse y superar a su “madre” (el urbanismo), porque todavía cuesta reconocer que la primera tenga un conocimiento y percepción del mundo más amplio, capaz y desarrollado. Un dato significativo es que buena parte de las Leyes aprobadas en la materia (Castilla-La Mancha, La Rioja, Extremadura, Cantabria, Navarra, Murcia, o Asturias) integran el sistema de planeamiento territorial en Leyes urbanísticas, otorgándole un protagonismo secundario. En definitiva, se puede decir que la potencia del urbanismo ha impedido que la OT, en cuanto a función y competencia pública, asuma el papel decisivo que le corresponde. O lo que es peor, los principios y rasgos más exacerbados del urbanismo más depredados han terminado por prevalecer y propagar su influencia sobre la totalidad de aquellas medidas destinadas a la ordenación. El contagio ha sido tan extremo que la mayoría de instrumentos de ordenación del litoral español han dado un protagonismo exagerado a las promociones inmobiliarias masivas con fines turístico residenciales, (Agudo, J.; 2010: 47), por encima de cualquier otra consideración de tipo territorial, como por ejemplo la conservación patrimonial y ambiental. Originando un deterioro de estos valores, de difícil reversión, que por otro lado supone amenazar uno de los principales activos en los que el país puede considerarse globalmente competitivo.

A estas consideraciones se han de añadir otras que tienen que ver con el complejo modelo de organización territorial español, caracterizado por una fuerte descentralización en Comunidades Autónomas y Municipios. Competencias como el urbanismo y la OT son exclusivas de las Comunidades Autónomas, lo que ha dado lugar a decenas de Leyes y reglamentos, cientos de planes generales y de desarrollo, todos, hay que insistir en ello, con una presencia determinante de la iniciativa municipal. Por otra parte, se trata de iniciativas municipales que, no es preciso decirlo, tampoco encuentran límites materiales impuestos por planes territoriales regionales o subregionales, sencillamente porque en la mayoría del territorio español no existen, y cuando existen, en bastantes ocasiones su eficacia es limitada o su contenido demasiado genérico y, por ello, dependiente de su concreción por otros planes territoriales que nunca se llegan a aprobar, cuando no por los propios planes urbanísticos. En este sentido, es fácilmente comprensible que todos estos factores hayan sido utilizados por algunos Ayuntamientos para esquivar el cumplimiento de las decisiones territoriales,

“legitimadas”, claro está, bajo el “escudo” de la autonomía municipal (Hildrebran, 2006: 98-109). En este orden de cosas, nos enfrentamos a una ordenación segmentada del territorio donde el urbanismo marca la pauta a seguir y la ordenación del territorio experimenta un proceso de atomización al verse obligada a circunscribir sus límites de aplicación sobre el término municipal. Se produce así, una planificación espacial en la que ayuntamientos vecinos pueden o no tener intereses comunes y dar lugar a incongruencias que no benefician a nadie y, que en todo caso, termina obstaculizando la plasmación de un modelo territorial racional y coherente (Agudo, 2010: 48).

**Figura 1. Figuras de planeamiento a escala municipal en España**



Fuente: Atlas de la Vivienda, Ministerio de Fomento

Esta reflexión permite entender que en España se hable tanto de urbanismo y se preste poca atención a la ordenación sostenible del territorio como base material en la que tanto las políticas urbanísticas, como las sectoriales y ambientales deberían engarzarse. La primera impresión que resulta de este dato primordial es que en España se ha tomado “la parte por el todo”, es decir, se ha considerado la ordenación urbanística como la base para una política del suelo, desconsiderando ámbitos de planificación territorial a nivel supramunicipal; esto ha llevado a dejar de lado al “todo” en sí mismo considerado esto es, a la función pública de la OT. Esta conclusión evidencia cómo en España aún no se ha asumido que una política territorial sostenible sólo puede ser aquella que asuma una perspectiva integral que aporte soluciones armónicas, sistémicas y, por ello, sostenibles; perspectiva que sólo puede alcanzarse desde la visión del planificador regional o subregional, pero no desde los parámetros estrictamente locales del urbanismo, sin perjuicio del protagonismo que los planes urbanísticos deban asumir en la complementación de los planes territoriales (*ibíd.*).

Sin lugar a dudas, las deficiencias señaladas han condicionado el organigrama o sistema de instrumentos que ha venido a motivar la crisis en la que nos encontramos. En estos momentos, todo el mundo se cuestiona sobre el papel que vagamente desempeñaron dichos instrumentos de ordenación para alcanzar los objetivos que defiende, los números delatan el fracaso de su aplicación. En la actualidad, existe un déficit de planes territoriales en España, ya que un 48% de la población y un 59% del territorio nacional carece de los mismos (Figura 1), lo que evidencia que la buena predisposición del legislador se ha topado con la desidia administrativa y quizás la falta de interés político. Siendo esto así, se podrán comprender los motivos por los que la consolidación de la OT en España sigue siendo relativa, pues por mucho que se aprueben primorosas leyes, si éstas no van acompañadas en la práctica de la aprobación de los planes que han sido previstos en las mismas, difícilmente podrán alcanzarse los objetivos deseados. Mientras tanto, el urbanismo sigue siendo especialmente proclive y sigue usurpando o imposibilitando decisiones que deberían haber sido objeto de consideración en ámbitos de decisión superior (*ibid.*, 52). Entre las principales causas de este desfase Agudo señala los siguientes:

1º) El largo tiempo transcurrido desde la aprobación de las Leyes en la materia, hasta la aprobación de los primeros instrumentos. El caso más llamativo es el de Madrid, hasta 13 años para aprobar el primer instrumento de ordenación;

2º) La complejidad característica de los propios planes territoriales; al tratarse de documentos que deben abarcar un número inmenso de particularidades interconectadas, el resultado del trabajo que es el plan, plasma en su memoria determinaciones que entrelazan ámbitos de trabajo y competencias de distintos organismos participantes, lo que a veces dificulta la definición de un sistema territorial futuro viable;

3º) También se apuntan consideraciones de tipo político; sin lugar a dudas, y aunque sea duro reconocerlo, son éstas las que realmente suelen ser determinantes para frenar en el seno de las Administraciones autonómicas la tramitación de planes. Son prácticas comúnmente conocidas y ya casi aceptadas por lo cotidiano de su frecuencia aquellas como las de prolongar la tramitación de los planes, provocando que el paso del tiempo se encargue de superar a las propuestas redactas lo que motiva que la caducidad del modelo propuesto se cumpla antes de su aprobación. Tampoco es una excepción, la paralización a “última hora” de muchos planes, ocasionada, bien por un cambio de Gobierno regional, bien por el temor de perder el voto municipal. Sin embargo, de todos los problemas de carácter político, destaca el ya comentado de forma indirecta, de la resistencia de las Administraciones municipales a la planificación territorial. Es bastante frecuente que los Ayuntamientos, viendo teóricamente amenazada su autonomía, asumen una actitud negativa frente al planeamiento territorial, considerando que las directrices de los planes coartan sus deseos de implementar proyectos opuestos a las determinaciones de aquellos instrumentos de planeamiento. Esa reticencia no sólo se produce en el marco de la tramitación de los planes territoriales, sino también una vez aprobado el plan. De poco vale entonces aprobar un plan a nivel supramunicipal, si luego los municipios se muestran reacios a su cumplimiento o, sencillamente eluden su aplicación y se remiten al planeamiento urbanístico como única norma para su desarrollo.

Todas estas circunstancias hasta ahora comentadas configuran el principal conjunto de problemas que han entorpecido la aplicación efectiva de la ordenación del territorio desde el inicio de la aprobación de los primeros planes. Es evidente que esta serie de obstáculos ha generado un grave perjuicio a la hora de establecer las bases de un modelo territorial racional. Las medidas de organización y planificación emanadas de estos documentos coartados por las deficiencias señaladas, han impedido alcanzar un

orden que en la medida de lo posible pudiese disciplinar la dinámica territorial depredadora que se ha experimentado en España durante las últimas dos décadas. Finalmente, asistimos a una tormenta perfecta donde todas las circunstancias de carácter negativo se han conjurado para llegar al escenario tremebundo en el que abundan incoherencias y despropósitos territoriales que compiten por el premio de la inmoralidad y la falta de responsabilidad.

## **II. DESIGUALDADES ECONÓMICAS, DEMOGRÁFICAS Y SOCIALES**

A pesar de que el Estado de las autonomías español se base en la igualdad territorial y la solidaridad, existen desequilibrios socioeconómicos y demográficos entre las Comunidades Autónomas y en el interior de cada una de ellas, con un gradiente de aumento de riqueza de componente S-SO/N-NE (con excepciones, como el caso de Madrid). En líneas generales la política de inversión pública en los últimos años no ha seguido una política conducente a reducir estas desigualdades, sino más bien todo lo contrario. Criterios políticos se intuyen, como los principios rectores para fijar este tipo de inversión, fundamentalmente para evitar tensiones territoriales entre el gobierno central y las comunidades con mayor peso histórico (Cataluña, País Vasco y Navarra especialmente) que de manera general han mantenido unos niveles de inversión per cápita superior a la media nacional, mientras que por otro lado comunidades como Andalucía, Extremadura, Murcia, Canarias y Galicia, se ven rezagadas en este apartado, a pesar de partir de niveles de desarrollo sensiblemente inferiores a la media nacional, siendo susceptible de aumentar más estas diferencias (Tabla 1). Difícil escenario de convergencia regional se vaticina en España, si no se modifica de forma sustancial esta política territorial.

Inversión que por otro lado ha sufrido el ineludible efecto de la crisis, pasando de los más de 1.000 € per cápita de media nacional en 2006 a algo más de 270 en 2010, retrocediendo a niveles nunca vistos en los últimos años (Figura 2).

Las causas de estos desequilibrios son, por un lado, aquellas de carácter intrínseco como las diferentes condiciones naturales y la desigual distribución de los recursos; y de otro, aquellas que vienen determinadas por la organización espacial histórica y presente, esta última, estrechamente relacionada con el papel de la ordenación del territorio desde el inicio de su aplicación.

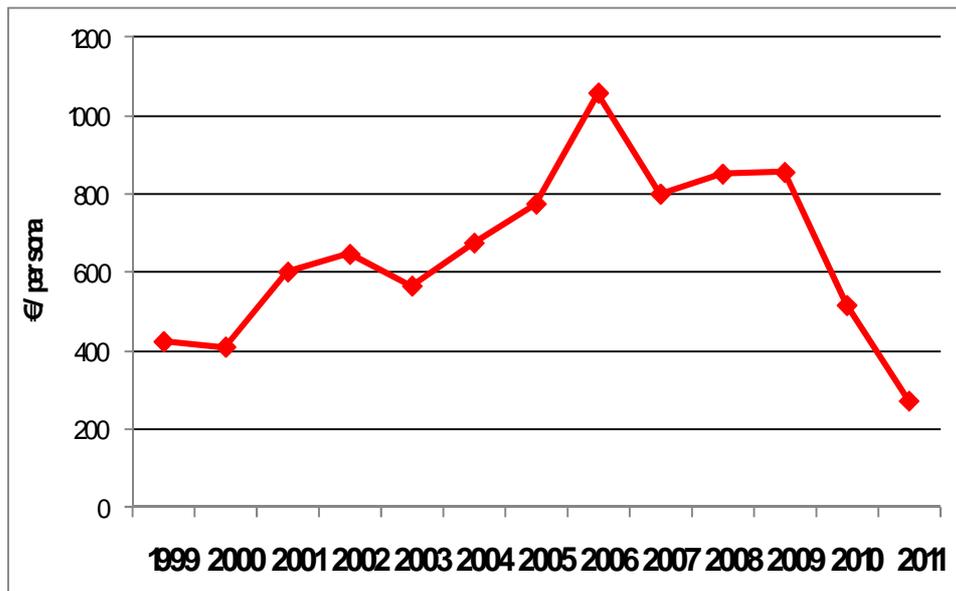
Las desigualdades económicas se observan, entre otras cuestiones, en la capacidad productiva y en las diferencias en la distribución del PIB per cápita. En lo que se refiere a este último parámetro, para el año 2012 (INE) el primer lugar correspondió al País Vasco, con 30.829 euros por habitante, seguido de Comunidad de Madrid (con 29.385), y Comunidad Foral de Navarra (con 29.071 euros por habitante). En el lado opuesto, se situaron Extremadura (con 15.394 euros por habitante), Andalucía (con 16.960 euros) y la ciudad autónoma de Melilla (con 16.981 euros por habitante). La media nacional en 2012 se situó en 22.772 euros. Siete comunidades autónomas superaron el registro nacional (Figura 3).

**Tabla 1. Licitación oficial per cápita de las Administraciones Públicas en la construcción por CC.AA. Con referencia a si la inversión es superior (referido como "SI" y en verde) o inferior (referido como "NO" y en naranja) a la media nacional en ese año**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Andalucía	NO												
Aragón	SI	NO	NO										
Asturias, Principado de	NO	SI	NO										
Baleares Illes	NO	NO	SI	NO	SI	NO	NO						
Canarias	NO	NO	NO	SI	NO	NO	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO
Cantabria	SI	NO											
Castilla y León	SI	NO	SI	NO									
Castilla-La Mancha	NO	NO	NO	SI	NO								
Cataluña	NO	SI	NO										
Comunitat Valenciana	NO	NO	SI	NO	NO								
Extremadura	SI	NO	SI	SI	SI	NO	NO	SI	SI	SI	SI	SI	NO
Galicia	NO	NO	NO	SI	NO	SI							
Madrid, Comunidad de	SI	SI	SI	NO	SI	NO	NO						
Murcia, Región de	NO	SI	NO	NO	NO	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO
Navarra, Comunidad Foral de	NO	NO	SI	SI	SI	NO	SI						
País Vasco	SI												
Rioja, La	SI	NO	NO										
Ceuta y Melilla	NO	NO	SI	NO	SI	SI	SI	NO	SI	SI	SI	SI	SI

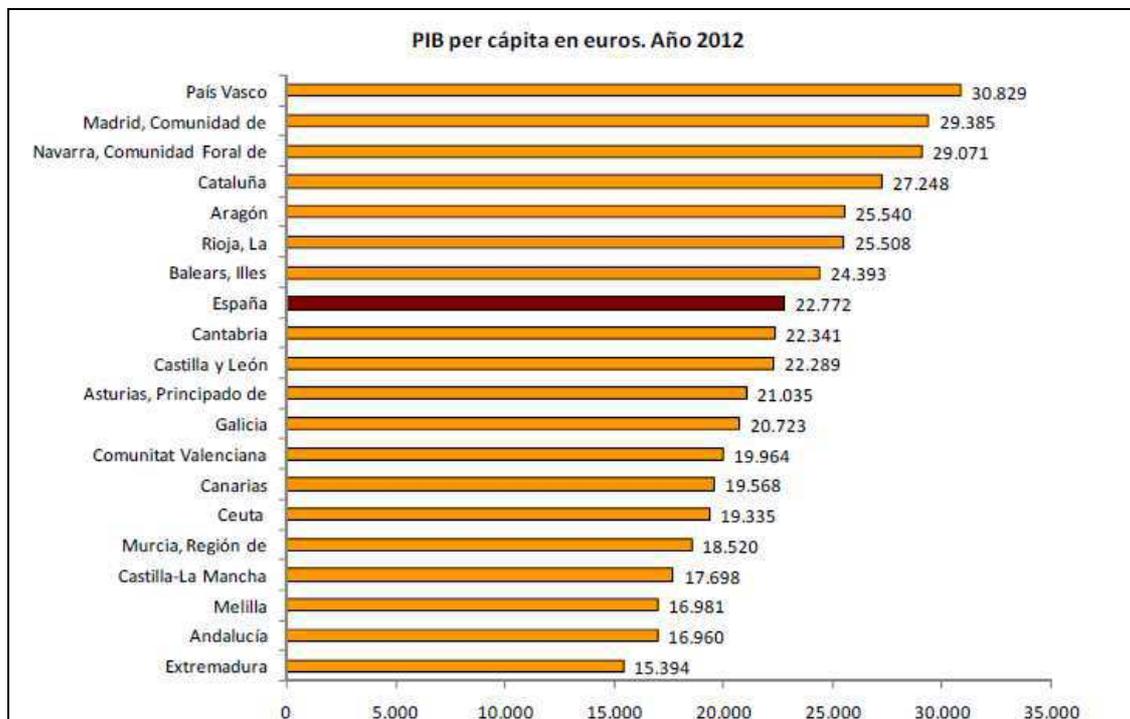
Fuente: Ministerio de Fomento (2012) e INE (2013)

**Figura 2. Evolución reciente de la licitación oficial per cápita de las Administraciones Públicas en la construcción por CC.AA**



Fuente:  
Ministerio de  
Fomento  
(2012) e INE  
(2013)

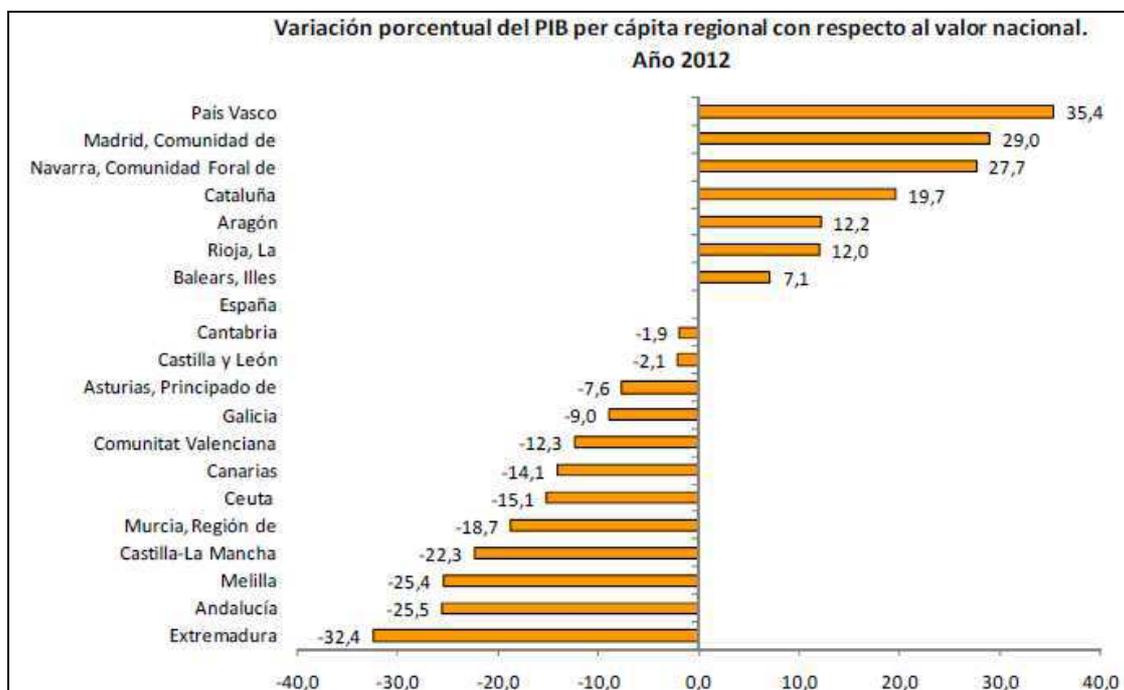
**Figura 3. PIB per cápita en euros por Comunidades Autónomas**



Fuente: INE (2012)

En 2012, en términos relativos, el PIB por habitante del País Vasco fue un 35,4% superior a la media nacional, el de Comunidad de Madrid un 29,0% mayor y el de Comunidad Foral de Navarra un 27,7% más elevado. Por su parte, el PIB por habitante de la ciudad autónoma de Melilla se situó un 25,4% por debajo del dato nacional, el de Andalucía un 25,5% y el de Extremadura un 32,4% (Figura 4).

**Figura 4. Variación porcentual del PIB per cápita regional con respecto al valor nacional, 2012**



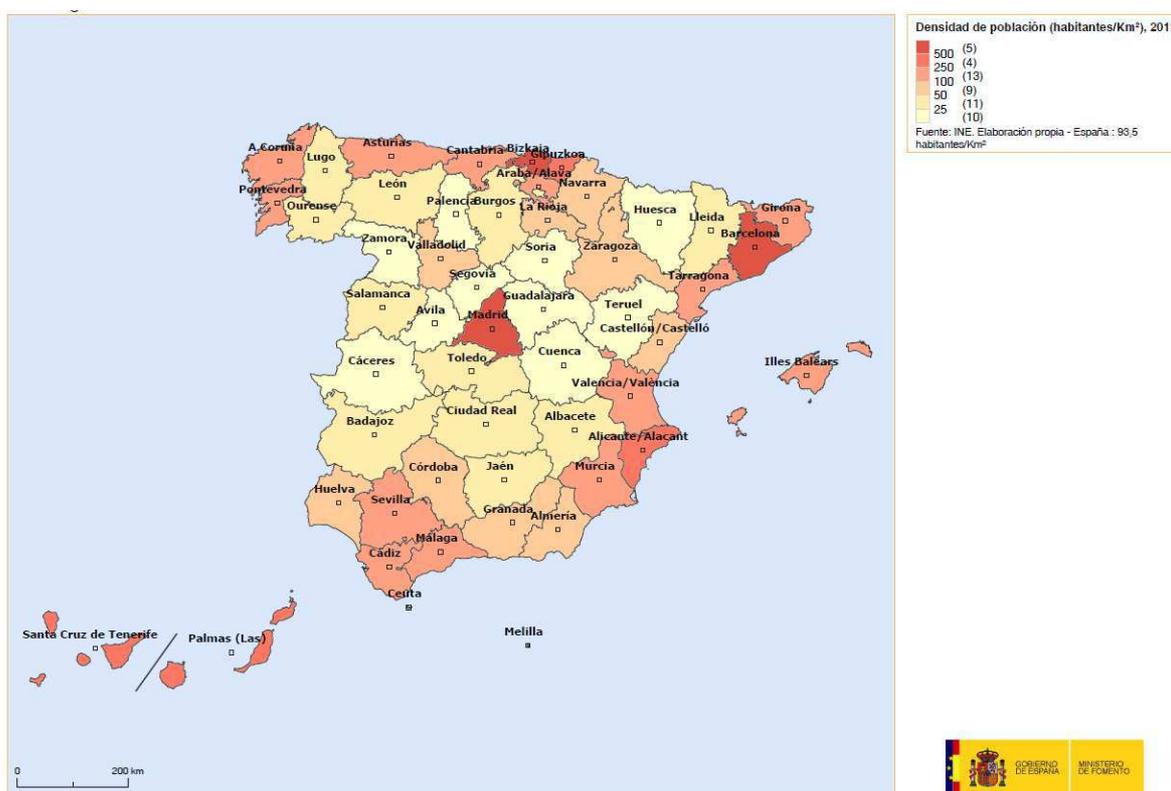
Fuente: INE (2012)

La jerarquía espacial resultante de estos factores está constituida por tres tipos de territorios:

- A) Los ejes de dinamismo son las regiones más favorecidas por los nuevos factores de desarrollo: Madrid, la "Y" constituida por el País Vasco, el Valle del Ebro y el litoral mediterráneo norte, y los archipiélagos balear y canario. En estas áreas, en el terreno económico, el crecimiento del PIB se ha desacelerado en algunas regiones que partían de valores más altos, como Cataluña y Baleares. Sin embargo, en la nueva etapa posindustrial, más significativas que la cifras del PIB son las del porcentaje que representan en él los sectores punta, la innovación y la I+D, que continúan beneficiando a Madrid, Navarra, el País Vasco y Cataluña. Además, en la mayoría de las comunidades incluidas en este grupo, el PIB por persona se sitúa por encima de la media debido a la mayor productividad inducida por los factores anteriores.
- B) Los ejes en declive son espacios muy especializados en sectores industriales maduros o en crisis. Entre ellos se encuentran algunas comunidades del norte, como Asturias y Cantabria, que en cierta forma aún sienten las repercusiones de la crisis industrial de los países occidentales de los pasados años ochenta y noventa. En estas áreas, el PIB crece por debajo de la media y el PIB per cápita es inferior al promedio.

C) Los espacios menos dinámicos son los que cuentan con un mayor peso económico del sector primario, escaso desarrollo de las industrias avanzadas y predominio de los servicios poco especializados. En este grupo se encuentran las comunidades del interior peninsular –Extremadura y ambas Castillas-, Galicia, Murcia y el interior de Andalucía. En estas áreas, en el terreno económico, algunas comunidades como Murcia y Andalucía han incrementado su PIB por encima de la media en los últimos años, gracias al desarrollo de la agricultura tecnificada y el turismo; aún así, su PIB per cápita continúa estando por debajo del promedio nacional, no obstante, el crecimiento demográfico en ellas también ha estado por encima de la media nacional.

**Figura 5. Densidad de población a escala provincial (hab/km<sup>2</sup>)**



Fuente: Atlas Digital de la Vivienda. Ministerio de Fomento

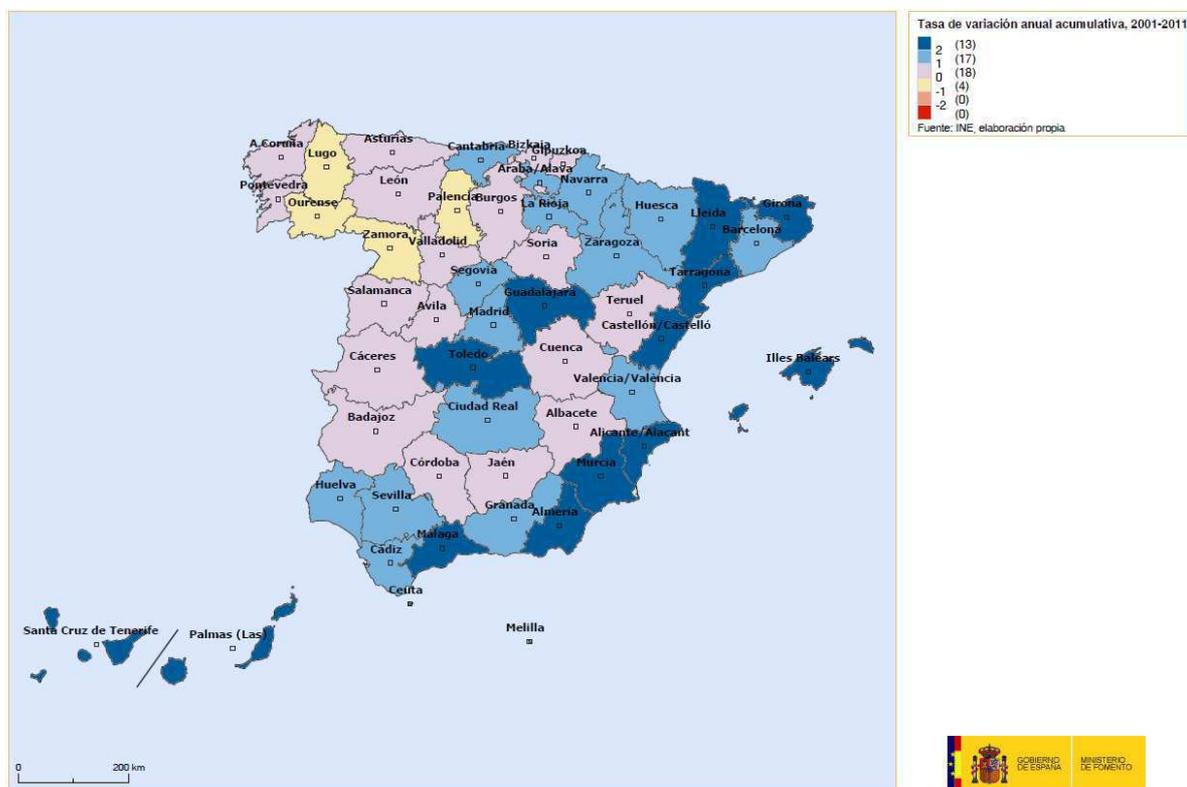
En cuanto a los desequilibrios demográficos, España presenta notables disparidades, que se explican, fundamentalmente, por razones históricas y económicas. Como se puede advertir en el mapa adjunto (Figura 5), la distribución de la población se caracteriza por un acusado contraste regional y subregional. La población se divide principalmente en dos áreas que establecen relaciones de emisión y recepción de recursos poblacionales, que ahondan precisamente en esa descompensación que se viene señalando. Tal y como se advierte en el mapa, las áreas de alta densidad se localizan en Madrid, en el litoral peninsular, las zonas insulares (Baleares y Canarias) y las dos ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. En ellas, factores como la primacía de los servicios, la difusión espacial de la industria, la agricultura tecnificada, el desarrollo endógeno y el turismo, refuerzan su consolidación demográfica y determinan una estructura demográfica comparativamente joven, con un comportamiento más pronatalista, por haber sido foco de atracción migratoria, con anterioridad a la crisis

actual. Del otro lado, las áreas de baja densidad se sitúan en el interior peninsular. Todas han experimentado ya de forma tradicional una pérdida de peso demográfico que se acentúa con el proceso de éxodo rural vivido en España desde la década de los pasados sesenta y, posteriormente, con especial influencia sobre las provincias del noroeste con tradición industrial. El resultado es un conjunto de provincias con una estructura demográfica fuertemente envejecida y escasamente pobladas por haber sufrido expulsiones poblacionales de forma tradicional y no haber participado de la llegada de inmigrantes extranjeros durante la fase económica expansiva reciente (Figura 5 y 6).

Finalmente, en cuanto los desequilibrios sociales, estos se evidencian en las diferencias regionales en variables como la renta bruta disponible por hogar, el nivel de bienestar, el acceso a servicios e infraestructuras, la existencia de servicios sanitarios, educativos, culturales, asistenciales y de ocio y la calidad medioambiental. Uno de los índices que mejor sintetiza todas estas cuestiones es el Índice de Desarrollo Humano (IDH). Durante el periodo 1980-2010, el IDH en España ha pasado de 0,680 a 0,885, lo que supone un incremento de más del 23%. El crecimiento se ha producido de manera continuada durante todo el periodo, con tasas de variación interanual oscilando entre el 0,42% y el 0,84%. Con valores del 0,79% anual para la década de 1980-1990, de 0,84% para 1990-2000 y del 0,42% para la de 2000 a 2010.

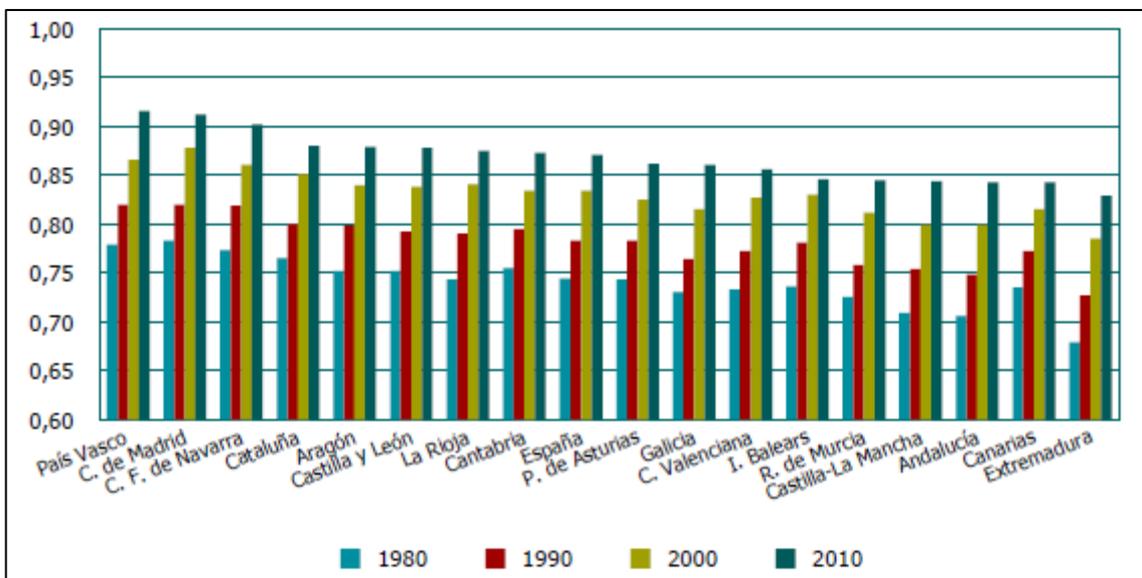
Las comunidades autónomas han experimentado en su conjunto un crecimiento similar, si bien con matices diferenciados (Figura 7). Se puede afirmar que, en general, se ha producido un proceso de convergencia, con solo pequeños cambios en la distribución del IDH a lo largo del periodo (Figura 8) (Herrero, Villar y Soler, 2013). Pero como era de esperar, el mismo gradiente espacial acaecido con la variable PIB per cápita, sucede también con este índice.

**Figura 6. Tasa de variación anual acumulativa de la población, 2001-2011**



Fuente: Atlas Digital de la Vivienda. Ministerio de Fomento

**Figura 7. IDH por Comunidades Autónomas. 1980-2010**



Fuente: Herrero, Villar y Soler, 2013

De esta manera, la convergencia entre los valores del IDH para las comunidades autónomas se ha revertido en el último decenio, en el que algunas comunidades mejor situadas han aumentado su ventaja comparativa (País Vasco y Comunidad Foral de Navarra), mientras que algunas peor situadas han perdido parte de lo alcanzado. En este sentido, el caso de Baleares en el último decenio es significativo. Por su parte, Canarias no ha mejorado en su acercamiento a la media nacional en estos años; muy al contrario, su desventaja ha aumentado a lo largo del periodo.

**Figura 8. IDH. Comunidades autónomas. Distribución por terciles**



Fuente: Herrero, Villar y Soler, 2013

A modo de resumen, parece claro que existen dos Españas bien diferenciadas. La del norte donde las cifras del PIB per cápita se sitúan por encima de la media, ya sea por su condición de comunidades con economías de aglomeración y alta producción, como es el caso de Madrid, Cataluña, Navarra y País Vasco; o aquellas que tienen escasa población, pero la rentabilidad per cápita y los servicios son abundantes, ya que todos los recursos son repartidos entre pocos. Y del lado menos dinámico y más en declive estaría la España del sur, cuya condición viene explicada por diversas particularidades. De forma resumida son regiones con escaso desarrollo de actividades industriales y con un elevado peso relativo del sector agrario y predominio de los servicios poco especializados. En todas ellas, debido a su reducida productividad y escaso valor añadido de su producción, motiva que el PIB per cápita esté por debajo de la media, lo que combinado con el alto crecimiento vegetativo, explica su bajo nivel de bienestar al tener que repartir el volumen de servicios públicos y privados entre un mayor número de habitantes.

En estas circunstancias de evidente desigualdad demográfica, económica y social, uno puede llegar a cuestionarse el reducido papel que ha jugado la Ordenación del Territorio si recordamos que entre sus principales objetivos está el de alcanzar un desarrollo equilibrado del ámbito sobre el que se aplique.

### **III. EL CRECIMIENTO DEL PARQUE INMOBILIARIO EN ESPAÑA Y LA ACENTUACIÓN DE SUS DESIGUALDADES**

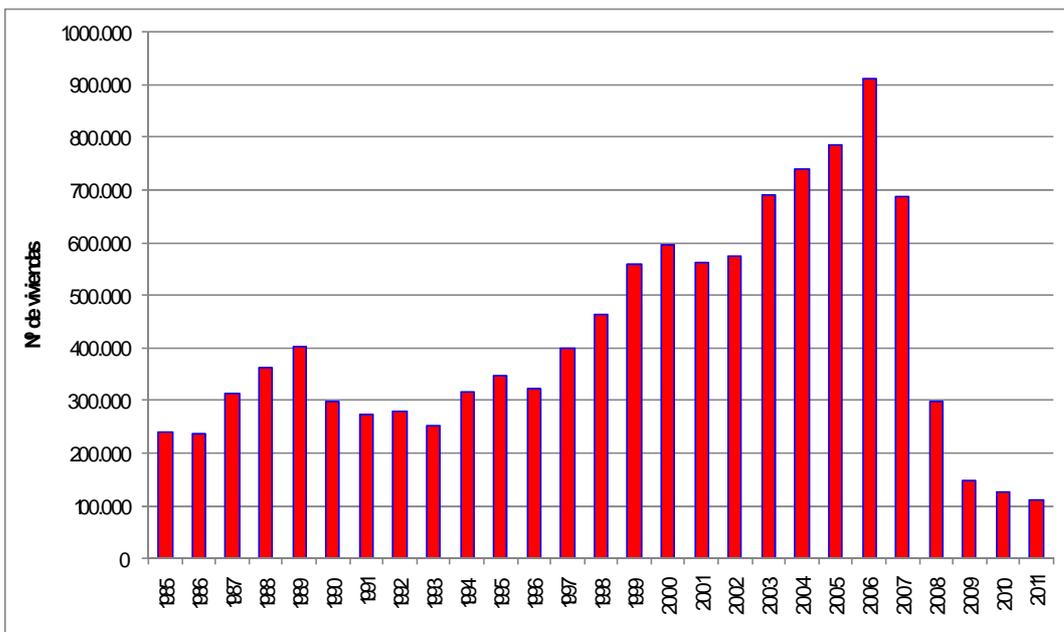
Si se atiende al desarrollo inmobiliario, el periodo comprendido desde finales de la última década del siglo XX y principios de la primera del XXI, ha supuesto una fase de urbanización sin precedentes en la historia de España. Esta proliferación de nuevas construcciones, tanto para viviendas como para actividades comerciales e industriales (polígonos de actividad) o turismo (resorts) venía incentivada por la coincidencia de diversos factores, tanto de orden económico-financiero, como normativo y urbanístico (previsiblemente subsidiarios del primero), que impulsaron su aceleración. Entre los primeros destaca una coyuntura excepcional que se traduce en un "boom" económico general (1996-2007), unas tasas financieras inhabitualmente bajas, que disparan el volumen de la deuda hipotecaria, la implantación del euro (1 de enero de 2002) que genera la necesidad de blanqueo de capitales ocultos y la ausencia de alternativas inversoras que comparativamente generasen una rentabilidad tan elevada en tan corto espacio de tiempo. Durante esta "década maravillosa" la rentabilidad, nominal, de las inversiones inmobiliarias no conocerá parangón; la revalorización continua, que se sitúa en un promedio del 15 por ciento anual, doblará los precios inmobiliarios aproximadamente cada lustro (Gaja I Díaz, 2008).

A todo este proceso contribuyeron las facilidades urbanísticas y jurídicas, puestas a su servicio. Ejemplo paradigmático la LS98, proponía privatizar el mercado del suelo y hacerlo atractivo a los empresarios. La finalidad de la misma era bastante simple: si con dicha liberalización del suelo se atraía la inversión, la consecuencia sería que el precio de la vivienda acabaría descendiendo por el aumento de la oferta. Sin embargo, ocurrió todo lo contrario, el valor de los inmuebles se encareció al dispararse la demanda y el valor del terreno edificable, además, el negocio inmobiliario atrajo a más inversores de perfil especulativo al darse la circunstancia que por aquel entonces no había insumo cuyo valor monetario creciese tan rápido. Mientras, el balance contable de los

municipios dependía cada vez más de los ingresos originados en la recalificación de terrenos y construcción de viviendas.

Como consecuencia, el notable incremento de las hectáreas urbanizadas, es evidente. Pero se ha hecho sin apenas consideración y respeto por el paisaje, los ecosistemas, y los costes externos, afectando muy negativamente al medio natural.

**Figura 9. Viviendas en proyectos visados en España**

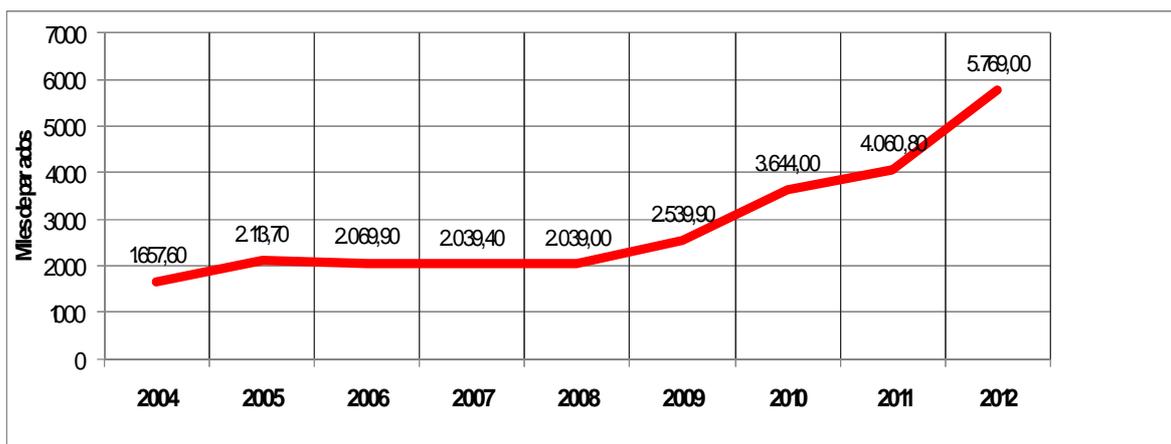


Fuente: Gaja I Díaz, Fernando (2008) e INE (2012)

La burbuja iniciada a mediados de los pasados años noventa toca techo en el año 2006, cuando se visaron más 900.000 proyectos de construcción de viviendas. Pero la actual crisis económica, ha supuesto un parón sin precedentes de la actividad constructiva, que ha arrastrado al resto de los sectores económicos. Se ha producido un descenso excepcional tanto en el número de edificios visados, como en el número de viviendas iniciadas y la superficie a construir (Figura 9). El punto de inflexión se produjo en el año 2007, con el estallido de la burbuja de las hipotecas "subprime" en EE.UU.

Este escenario obliga a replantear en profundidad el modelo productivo, puesto que la macrocefalia producida por la burbuja inmobiliaria, ha generado una masa de parados que sin una reorientación formativa, acompañada de políticas públicas y privadas de generación de nuevos nichos de empleo, difícilmente volverán a poder ocuparse en este mismo sector en el medio o largo plazo. Máxime cuando el sistema neoliberal, pone en entredicho la utilidad del trabajador frente al uso masivo de tecnología, lo que repercute en que la expresión más palpable de las crisis económicas en los países periféricos, sea el aumento desmedido e imparable de la masa de trabajadores desempleados. Buena prueba de ello, es la evolución reciente de la población desocupada en España que en apenas ocho años, se ha multiplicado por 3,5 (Figura 10).

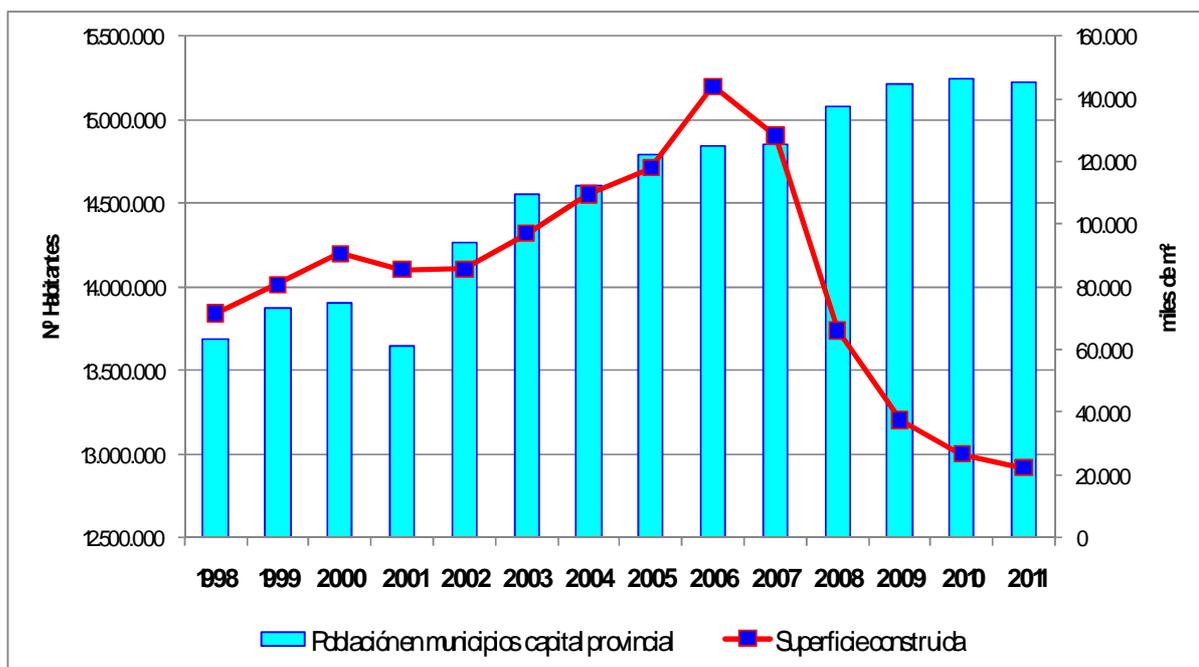
**Figura 10: Evolución reciente del número de miles de parados en España**



\*Fuente: INE. Anuario Estadístico de España 2012 (INE, 2013)

La proliferación de nuevas construcciones ha tenido una lógica plasmación territorial en el aumento desmedido de la superficie construida, tanto para vivienda como para actividades comerciales e industriales (polígonos de actividad) o turismo (resort). Por lo que es necesaria una política de ordenación del territorio capaz de regular y racionalizar este auténtico *boom* inmobiliario, que ha hecho crecer muy rápidamente a la mayor parte de los municipios españoles (Figura 11), y lo que es peor el triste ascenso del desempleo, ha acentuado de forma acusada las desigualdades sociales que de forma creciente se vienen experimentando en el territorio español (Figura 12).

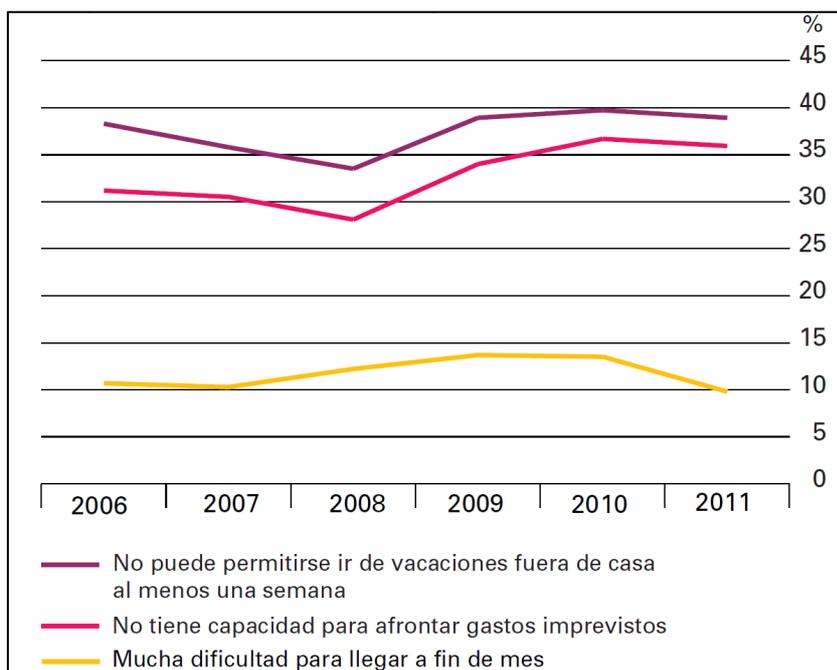
**Figura 11. Evolución reciente de la población residente en las capitales**



**provinciales y superficie construida en España**

Fuente: INE. Anuario Estadístico de España 2012 (INE, 2013)

**Figura 12. Evolución reciente de los hogares con carencias específicas en España**



Fuente: INE. Anuario Estadístico de España 2012 (INE, 2013)

#### **IV. EL PROCESO FEBRIL DE EJECUCIÓN DE GRANDES INFRAESTRUCTURAS**

No cabe duda de que facilitar la accesibilidad espacial es un aspecto de primera importancia dentro de la ordenación del territorio y una herramienta de primer orden en la articulación de las distintas regiones. La implantación de una red viaria adecuada ha sido en numerosas ocasiones el esqueleto fundamental de muchas iniciativas de este tipo, al considerar que la calidad de la infraestructura de transporte en lo relativo a su capacidad, conectividad, velocidad media al desplazarse y seguridad, determinan la ventaja competitiva de una ubicación concreta.

El sistema de transporte español ha experimentado destacables mejoras desde mediados de la década de 1980, aunque persisten problemas que la política sectorial de transporte ha tratado de resolver de forma desigual y, en ocasiones, hasta excesiva. La administración estatal y autonómica, cada una en el ámbito de sus competencias, ha respondido organizando diferentes planificaciones que permitiesen alcanzar unos objetivos óptimos para el desplazamiento de personas y bienes.

La política estatal se rige por el Plan Estratégico de Infraestructuras de Transporte (PEIT) 2005-2020. Ciertamente, sus principales pretensiones son las de lograr un sistema equilibrado y eficaz, que favorezca la cohesión territorial y social, la sostenibilidad medioambiental y la competitividad económica. Las medidas para conseguir estos objetivos han ido dirigidas a superar los inconvenientes que de forma tradicional han limitado principalmente el desarrollo de la red terrestre. Entre éstas

destaca la transformación de la red radial a una mallada con centro en Madrid, para que todo el tráfico no tenga que atravesar de forma forzosa el espacio capitalino. Con lo anterior se aspira también a mitigar los desequilibrios territoriales en cuanto a densidad, intensidad y calidad del tráfico.

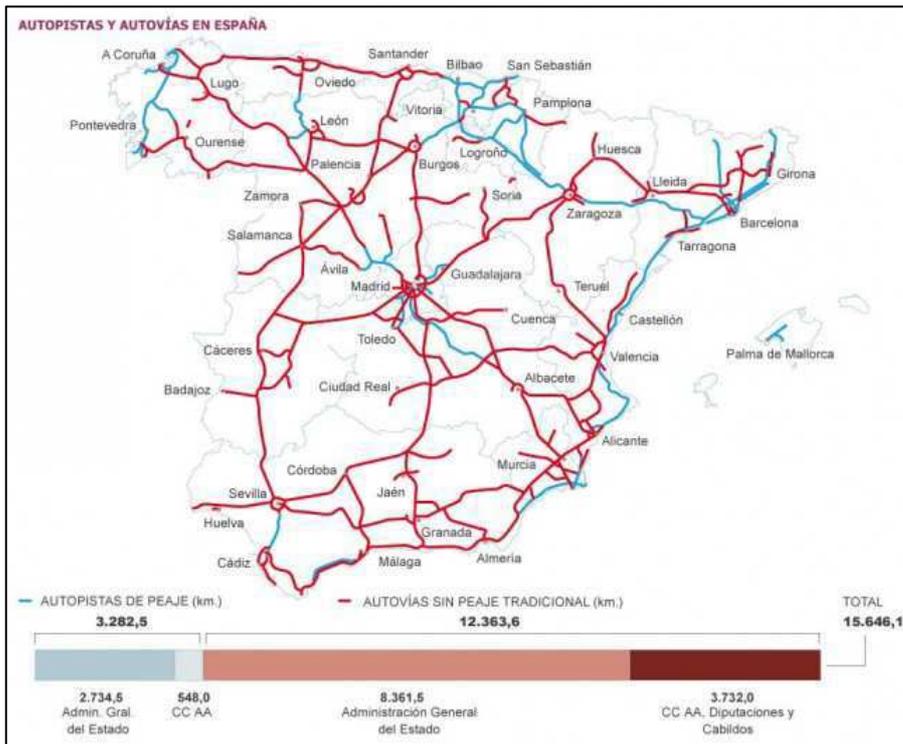
Los esfuerzos realizados han sido llamativos en lo referente al crecimiento experimentado en los últimos cuarenta años. En ese periodo se partió de la casi absoluta ausencia de kilómetros de vías de gran capacidad hasta los 32.716 kms que se midieron en 2012 (Figura 13), se convertía así en el 3º país del mundo por longitud de vías de alta capacidad sólo superado por USA (PIB 15 veces mayor y población 8 veces mayor) y China (PIB 5 veces mayor y población 30 veces mayor), y así superamos con creces a Alemania, Francia, Inglaterra. Aparentemente un crecimiento de esa envergadura permitiría haber superado las carencias que se han señalado, sin embargo, un conjunto de desacertadas decisiones ha motivado el fracaso de gran parte de dichas vías y la consecución final de un modelo óptimo y equilibrado.

El principal problema es que gran parte de esos proyectos se realizaron siguiendo un modelo privativo de financiación a modo de pago por peaje y que la mayor parte de ellos no contaron con estudios sólidos de viabilidad. El resultado es que existen claros ejemplos donde las inversiones de carácter público realizadas para conectar lugares de especial importancia económica, social y política; así como para dinamizar vacíos demográficos interiores, han sido un absoluto fracaso.

A este respecto, destacan los siguientes casos: La autopista de peaje que une Cartagena (Murcia) con Vera (Almería), se diseñó para una media de 7.000 vehículos/día y hasta ahora no ha llegado a alcanzar los 2.000; las autopistas radiales de entrada y salida de Madrid (R2, R3, R4 y R5) que en conjunto tienen un tráfico medio diario (IMD) que no llega ni al 30% del que hace rentable esas infraestructuras, lo que ha supuesto la quiebra técnica de las mismas y que los concesionarios tengan que recibir subsidios para mantener la actividad y asegurar un mantenimiento razonable; en la autopista de peaje que une Madrid con Toledo, el tráfico es en un 79% inferior al previsto; la autopista de peaje AP-36 de Ocaña a La Roda, se diseñó para poder soportar un tráfico máximo sostenido de 60.000 vehículos/día y se fijó el umbral de viabilidad económica en 20.000 vehículos/día de media, cuando en los últimos años el tráfico medio diario fue de : 4.770 (2008), 4.441 (2009) y 4.003 (2010); Otros destacables ejemplos son: los túneles de Artxanda que unen el centro de Bilbao con el Valle de Asúa y el aeropuerto de Loiu; AP-41; Autopista de la 2ª circunvalación de Alicante; Autopista M12 de Madrid al aeropuerto de Barajas.

Peor escenario se ha desarrollado con el transporte por ferrocarril, si bien se partía de un loable objetivo de superación de las deficiencias del modelo. La red española de ferrocarriles presenta un modelo de transición que también trata de superar la tradicional estructura radial. Para ello, siguiendo la planificación del PEIT, se ha apostado de forma decidida en un mejoramiento de las prestaciones de la red principal de largo recorrido o Alta Velocidad (más de 220 km/h). Esa red debe completar la ya existente y enlazar con la de carácter regional y la transeuropea. Con este nuevo trazado, se pretende mejorar la accesibilidad, de personas y mercancías (España está a la cola europea en el transporte por ferrocarril de estas últimas), ya sea de zonas especialmente dinámicas que demandan una mejora de los servicios (eje del Mediterráneo y eje Sevilla-Madrid-Barcelona), como aquellas que carecen de esta oferta de transporte a fin de mejorar su situación socioeconómica.

Figura 13. Red española de autopistas y autovías



Fuente: El País (2012)

Figura 14. Red española de alta velocidad ferroviaria en España



Fuente: Ministerio de Fomento (2013)

Las medidas llevadas a cabo han elevado sustancialmente el número de kilómetros de ferrocarril. En estos últimos treinta años, el kilometraje de vías electrificadas se ha llegado casi a doblar alcanzando los 9.615 km en 2011 y posicionando a España, en lo que se refiere a kms de ferrocarril de Alta Velocidad, en segundo lugar mundial tras China, con algo más de 2.600 km de vía. Es decir, en apenas veinte años, en España se han construido más kilómetros de este tipo de tren de altas prestaciones que en Alemania y Francia juntos para el mismo periodo, lo que da buena idea de la apuesta decidida que se ha hecho por este tipo de proyectos, aunque es de sobra sabido que son los más costosos y en ocasiones solo es necesario la mejora de la red ya instalada.

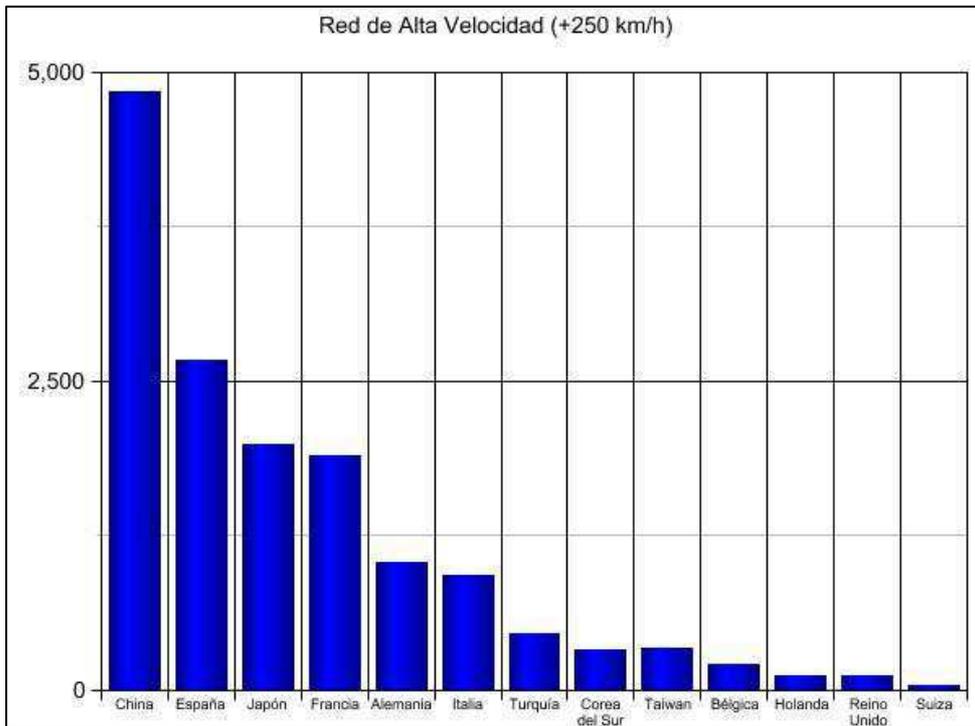
Pero una vez más, España ha vuelto a enfrentarse a una dura realidad, en torno a un discurso mediático para vender al país como líder en un sector rodeado de un halo de modernidad, en cuya labor de marketing tan solo importa la grandilocuencia de las cifras (Serrano, García y Gil-Guirado, 2010) y el dato de que España es el segundo país del mundo por kilómetros de alta velocidad, tan solo por detrás de China (Figura 15). Al igual que sucede con el transporte por carretera, las actuaciones que se están llevando a cabo o que están en proyección, no atienden verdaderamente a esas necesidades previamente comentadas que cumplirían con los objetivos requeridos para alcanzar una red equilibrada. Como puede verse en el mapa adjunto (Figura 14), se están construyendo líneas de escasa utilidad como la Zaragoza-Teruel, la Cáceres-Badajoz, Alcazar de San Juan- Jaén, etc. Todas ellas sin embargo, calificadas como urgentes, cuando las comunicaciones con las vías principales aún no están en construcción y sólo están en la categoría de estudio o proyecto. Es evidente que la planificación de este tipo de actuaciones no sigue una línea lógica de desarrollo que pretenda alcanzar un modelo óptimo de accesibilidad. Al parecer, y como ya se señaló en las cuestiones que obstaculizan la ordenación, el factor político resulta determinante a la hora de llevar a cabo actuaciones de estas características, resultando determinantes a la hora de materializarse por encima de toda lógica planificadora coherente.

Para muestra de ello, existen ya precedentes de cierre de estaciones de AVE (Alta Velocidad Española) que, pese a su reciente construcción, al ser deficitarias en el número de pasajeros, han sido clausuradas dada su escasa utilidad pública. Es el caso de la línea directa Toledo-Cuenca-Albacete, con una afluencia media de 9 pasajeros/día y cuya construcción supuso una inversión pública de 3.500 millones de euros. Es evidente que la inversión en materia de obras públicas e infraestructuras durante los años anteriores al estallido de la crisis se ha realizado en más ocasiones de las deseables, postergando el papel de la planificación, lo que ha condenado a un fracaso estrepitoso a muchos de estos proyectos. Esta situación supone un agravio comparativo con respecto a otras zonas en las que verdaderamente habría resultado más eficiente y rentable alguna de estas actuaciones y además, lo que resulta más preocupante, el mantenimiento de este tipo de instalaciones es muy elevado en relación al nivel de ingresos actual del tesoro público, lo que provoca que resulte casi imposible afrontar la continuidad de estas instalaciones sin que la deuda pública siga incrementándose.

Finalmente, en lo que concierne a la red aeroportuaria, el rápido desarrollo de este tipo de transporte, ha ido en consonancia con la evolución reciente del sistema español antes de la crisis de 2007. El crecimiento en los niveles de renta, unido a cambios en la organización espacial de las actividades económicas ha contribuido a incrementar la demanda de transporte aéreo tanto de personas (demanda turística, profesional, de negocios) como de mercancías (bienes perecederos valiosos). Al igual que sucede con los otros medios, las competencias sobre los aeropuertos están repartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Con esta organización administrativa, la política

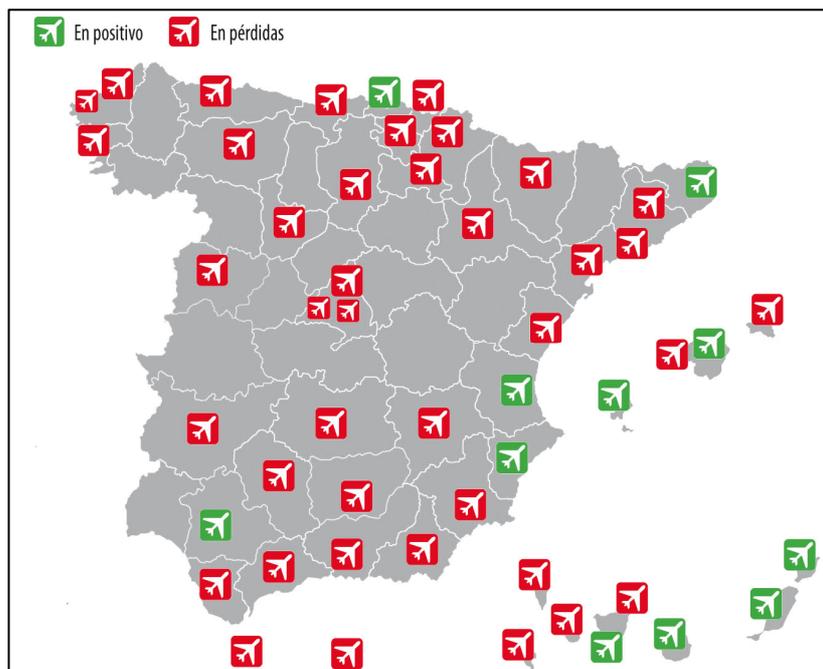
seguida ha sido que todas aquellas ciudades de cierto tamaño contasen con un aeropuerto. El caso es que el tamaño mínimo nunca fue fijado, y a medida que las provincias fueron adquiriendo una mayor capacidad adquisitiva derivada, en parte, de una mayor independencia para poder acceder a financiación en un contexto de fácil acceso al crédito, casi la totalidad de ellas aspiraron a construir una instalación aeroportuaria en su espacio administrativo.

**Figura 15. Longitud del trazado de la red de Alta Velocidad por países. Año 2011 (km)**



Fuente:  
Libertad  
Digital  
(2013)

**Figura 16. Mapa de aeropuertos españoles en función de su resultado neto en 2010**



Fuente: Aena (2010)

La idea de salvar la dependencia de otras instalaciones como Madrid y Barcelona era muy atractiva y así fue percibida por las administraciones regionales, las cuales pronto iniciaron las tareas necesarias para abordar estos proyectos. Asimismo, debido al elevado precio que supone la construcción de estas instalaciones, surgieron iniciativas de carácter privado que supusieron el espaldarazo financiero necesario que alguna de estas administraciones regionales no podían abordar.

Lamentablemente, muchas de estas actuaciones no fueron acompañadas de estudios de viabilidad sensatos con la realidad, por lo que finalmente, una vez acometidas las obras, el escenario resultante no han contribuido en absoluto a mejorar el previamente existente. En realidad, ha ocurrido, todo lo contrario, de las 52 instalaciones existentes en la actualidad, las principales siguen siendo Madrid-Barajas, que explica su dominio por su papel como “hub”, por la gran extensión urbana de Madrid, y por las funciones de la ciudad como capital, centro financiero y de negocios del país. En segundo lugar está el de Barcelona-El Prat, por los mismos motivos que Barajas a excepción de la condición de capital, el atractivo turístico y los grandes eventos relacionados con los negocios, son los puntos fuertes de esta gran ciudad. Les siguen los aeropuertos internacionales de Baleares, Canarias y del litoral mediterráneo que reciben numerosos flujos turísticos. Y finalmente, las instalaciones de Bilbao, que cuenta con un tráfico nacional y regional voluminoso, motivado por la importancia de su área urbana y su papel troncal para otros aeropuertos regionales. En cambio, todos aquellos pequeños proyectos que aspiraban incluso a competir con los anteriormente mencionados (destaca el caso de Ciudad Real, con una de las mayores pistas de aterrizaje de Europa para competir con Madrid-Barajas) están infrautilizados y son poco rentables, lo que ha contribuido aun más a encarecer las deudas de carácter público, al estar el 90% de estos aeropuertos gestionados por la entidad estatal AENA. La proliferación sin sentido de este tipo de actuaciones ha motivado situaciones rocambolescas en las que existen aeropuertos que, debido a los ineficaces estudio de previsión, o no cuentan con ningún tipo de vuelo regular, o incluso, no han podido ser abiertos debido al escaso interés demostrado por las compañías aéreas para su utilización. Para mayor escarnio, lo que se refiere a su distribución espacial, que bien podría haber venido determinada por una política de ordenación territorial coherente que hubiese justificado o no la verdadera necesidad de esta oferta, sigue presentando un desequilibrio territorial en el que se dan casos como el de la ciudad de Vitoria, donde en una radio de 100 km en torno a ella, existen 5 aeropuertos.

El resultado final, es que en España el numero de aeropuertos excede los 50, con solo 11 de ellos en balance contable positivo (Figura 16) y una deuda total para el ente público de gestión aeroportuaria (AENA) superior a los 12.000 millones de euros.

## **V. CONCLUSIONES: LA NECESIDAD DE UNA NUEVA REGENERACIÓN Y REORIENTACIÓN DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL**

En la pugna de los distintos niveles administrativos españoles por alzarse con la potestad principal para ordenar y dirigir las cuestiones concernientes a la ordenación territorial, los municipios han sido los vencedores efectivos, sorteando el complejo entramado jurídico, para finalmente hacer prevalecer sus intereses y seguir

manteniendo al urbanismo en *sensu stricto* como eje de la planificación. Causa y efecto son dos puntos principales, por un lado el sometimiento de los intereses sociales generales a los poderes económicos, con el fin de alimentarse del "maná" monetario que supone el visado incontrolado de viviendas. Y por otro, el mantenimiento del poder político local de forma indefinida a través de la imagen falsamente creada en España, que relaciona crecimiento de la construcción con mejora de calidad y nivel de vida, hasta generar un modelo que basa su crecimiento en los hipotéticos resultados del propio crecimiento. El cortoplacismo y la cortedad de miras, son los rasgos que caracterizan a estos dos puntos y cuyas consecuencias principales han sido, por un lado, el agotamiento y endeudamiento del erario público y por el otro el deterioro, en algunos casos irreversibles, de espacios naturales (especialmente los costeros) y del patrimonio histórico-cultural.

En las parcelas de ordenación que han seguido manteniendo el resto de administraciones, con las Comunidades Autónomas a la cabeza, la creación de grandes infraestructuras ha sido su caballo de batalla. Pero la orientación, ha sido la misma que en el caso municipal. En el sentido de hacer prevalecer los intereses particulares a los generales tanto en lo económico como en lo político. Pero en este caso, y al contrario que con los municipios, los intereses del "lobby" constructor pueden considerarse, al menos en un principio, subsidiarios de los políticos. Así, las obras faraónicas al margen de toda planificación y dimensionamiento lógico, han sido vistas, a imagen y semejanza de otras épocas y regímenes, como instrumentos con los que poder incidir en la decisión del voto popular, al asociarse estas instantáneas y momentos de éxito efímero, con la gestión de un político en particular. De esta manera, han proliferado desmesuradamente trenes de alta velocidad (para gloria del político nacional), aeropuertos de dimensiones colosales (para gloria del político de cada comunidad), vías de alta capacidad (para gloria política general), etc., con un coste desorbitado, una utilidad real dudosa y para ofrecer una cobertura basada en una demanda real inexistente.

En este escenario, es necesario hacer autocrítica a todos los niveles. En primer lugar, a nivel individual, al adolecer la sociedad en su conjunto del espíritu crítico necesario como para escapar del efecto embaucador del crecimiento desaforado basado en un modelo erróneo. En segundo lugar a nivel científico y técnico, por el frecuente conservadurismo a la hora de abordar temas de investigación conflictivos en materia territorial y por el escaso nivel crítico en momentos de bonanza, cuando desde las premisas de la propia ciencia eran más que evidentes los errores que se estaban cometiendo. En este sentido, cuando se erigían voces autorizadas contrarias, los medios de comunicación masivos en su conjunto, tampoco han dado la cobertura necesaria para hacer llegar el conocimiento científico a la sociedad y hacer de contrapeso al mensaje mediático y político. Y en tercer lugar y de manera especial, a nivel político, porque en el mejor de los casos, estos han sido ineficientes a la hora de desempeñar la tarea por la que son remunerados (cabe aquí plantearse la preparación necesaria imprescindible para desempeñar tareas de planificación desde el escalafón público en España), al no dirigir hacia el equilibrio al modelo territorial. Y porque en el peor de los casos, aún siendo conscientes han manejado su poder para satisfacer intereses particulares, mostrando una escenificación nacional de la "tragedia de los comunes" (Hardin, 1968) en relación al territorio. Aquí se hace necesario pedir todo tipo de responsabilidades, aunque por las implicaciones y ramificaciones de la cuestión se antoja una tarea difícil, aunque no imposible (Rose-Ackerman, 1999), con el agravante final de que en uno y otro caso, son testimoniales los ejemplos en que se han asumido los errores, no sin antes desviar la atención hacia otros sectores o colectivos.

En esta situación, no cabe otra solución que la regeneración a todas las escalas, con la esperanza puesta en que todos interioricemos el problema para no volver a repetirlo y

saber redirigir entre todos al sistema territorial hacia una situación de equilibrio, en la que la ordenación del territorio se anteponga al urbanismo, en donde se integre en igualdad de condiciones a todos los actores sociales implicados en un espacio concreto y las necesidades de conservación del medio natural y patrimonial, no se consideren un medio, si no un fin en sí mismo, junto con la lucha contra las desigualdades sociales.

## Bibliografía

- Agudo González, J. (2007) “Gobernanza local, urbanismo y sostenibilidad”. *Estudios Turísticos* 172-173, pp. 141-146.
- Agudo González, J. (2010) “La formalización jurídico-administrativa de la ordenación del territorio en España”. En Galiana, L. y Vinuesa, J. (coords.) *Teoría y práctica para una ordenación racional del territorio*. Madrid: Síntesis, pp. 45-70.
- Asociación de Geógrafos Españoles (2007) “Espacios públicos-espacios privados. Un debate sobre el territorio”. En *XIX Congreso de Geógrafos Españoles* (Santander, 2005), AGE Universidad de Cantabria.
- Calvo García-Tornel, F. (1996) *El territorio de la política. Ordenación del territorio y medioambiente en la Región de Murcia*. Murcia: Real Academia Alfonso X El Sabio.
- Calvo García-Tornel, F. y Pérez Morales, A. (2011) “Ordenación del territorio e infraestructuras”. En Buendía Azorín, J.D. y Colino Sueiras, J. (coords.) *La economía de la Región de Murcia*. Almería: Fundación Cajamar, pp. 149-198.
- El País (2013) Recuperado el 12 de 02 de 2013, de Diario El País: <http://elpais.com/>
- Exceltur (2005) *Impactos sobre el entorno, la economía y el empleo de los distintos modelos de desarrollo turístico del litoral mediterráneo español, Baleares y Canarias*. Resumen Ejecutivo, Madrid.
- (2007) *Estrategias turísticas integradas en los vigentes planes de ordenación del territorio, en zonas del litoral mediterráneo, Baleares y Canarias*. Monográfico.
- Fernández Cano, A.; Morillas Sánchez, P.; López Pellices, J.A. (2001) *Derecho urbanístico. Autonómico y Estatal supletorio*. Madrid: Editorial El consultor de los Ayuntamientos y Juzgados.
- Gaja I Díaz, Fernando (2008) “El "tsunami urbanizador" en el litoral mediterráneo. El ciclo de hiperproducción inmobiliaria 1996-2006”. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, vol. XII, nº 270 (66). Disponible en <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-270/sn-270-66.htm>
- Greenpeace (2007) *Destrucción a toda costa 2007. Informe sobre la situación del litoral español, junio de 2007*. Disponible en [www.greenpeace.es](http://www.greenpeace.es)
- (2008) *Destrucción a toda costa 2008. Informe sobre la situación del litoral español, julio de 2008*. Disponible en [www.greenpeace.es](http://www.greenpeace.es)
- Hardin, G. (1968) “The Tragedy of the Commons”. *Science*, 162 (3859), pp. 1243-1248.
- Herrero, C.; Villar, A. y Soler, A. (2013) *Desarrollo humano en España: 1980-2011*. Valencia: Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (IVIE).
- Hildrebrand, 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 del Medio Ambiente*, 230, pp. 79-139.
- INE (2012) Instituto Nacional de Estadística. Recuperado el 07 de 05 de 2012, de Instituto Nacional de Estadística: <http://www.ine.es/>
- (2013) *Anuario Estadístico de España*. Madrid: INE

- Libertad Digital (2013) Libertad Digital. Recuperado el 07 de 05 de 2013, de Libertad Digital:<http://www.libertaddigital.com/economia/espana-mucha-infraestructura-y-escasa-rentabilidad-1276417983/>
- Mata, R. (2007) *Auge inmobiliario y evolución de los usos del suelo en España. Por una nueva cultura del territorio*. Madrid, apertura del curso académico 2007-2008, lección inaugural, Universidad Autónoma de Madrid.
- Menéndez, A. (1992) “Coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico”. *Documentación Administrativa*, pp 230-231.
- Ministerio de Fomento (2013) Ministerio de Fomento. Recuperado el 10 de 06 de 2013, de Ministerio de Fomento: [http://www.fomento.es/mfom/lang\\_castellano/](http://www.fomento.es/mfom/lang_castellano/)
- Naredo, J. M. y Montiel, A. (2011) *El modelo inmobiliario español y su culminación en el caso valenciano*. Barcelona: Icaria.
- Nota de prensa Instituto Nacional de Estadística. 21 de Marzo de 2013. Contabilidad Regional de España. Base 2008 Producto Interior Bruto regional. Año 2012.
- Parejo, L. (1996) “Ordenación del Territorio y Medio Ambiente”. *Revista de Derecho Urbanístico y del Medio Ambiente*, 146, pp. 161-178.
- Pérez Morales, A. (2007) *Cuestiones medioambientales y ordenación del territorio en el litoral de la Región de Murcia*. Asociación Murciana de Ciencia Regional.
- Prieto, F., Campillos Llanos, M., & Díaz Pulido, J. M. (2011) “Tendencias recientes de evolución del territorio en España (1987-2005): causas y efectos sobre la sostenibilidad”. *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, XLIII Cuarta Época (168), pp. 261-278.
- Romero, J. (2010) “Construcción residencial y gobierno del territorio en España. De la burbuja especulativa a la recesión. Causas y consecuencias”. *Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada*, 47(2), pp. 17-46.
- Rose-Ackerman, S. (1999) *Corruption and government: Causes, consequences, and reform*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Serrano Martínez, J. M<sup>a</sup>.; García Marín, R.; Gil Guirado, S. (2010) “La política de transporte ferroviario en España. Los corredores de alta velocidad: sus potenciales y limitaciones”. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. XIV, nº 331. Disponible en <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-331/sn-331-20.htm>
- VVAA (2006) “Los procesos urbanos postfordistas”. A. Artigues, A. Bauzá, M. Blázquez, J.M. González, I. Murria y O. Rullán (eds.) *Actas del VIII Coloquio y Jornadas de Campo de Geografía*. Palma: Universitat de les Illes Balears y Asociación de Geógrafos Españoles (2007).
- Zoido Naranjo, F. (2001) “La ordenación del territorio a distintas escalas”. En Gil Olcina, A. y Gómez Mendoza, J. *Geografía de España*. Madrid: Ariel, pp. 505-618.

## **ANEXO: GUÍA DE ACTIVIDADES**

- 1) Debatir el texto en clase y elaborar una síntesis comentada sobre los principales impactos socioambientales de las políticas y planes de Ordenación territorial en la propia localidad o región.
- 2) Pesquisar, indagar, los planes y políticas de Ordenación territorial en diferentes países de América Latina (los que tengan fuentes disponibles y/o en el aula se seleccionen) y compararlos con la política de OT española. Elaborar un cuadro comparativo sobre las políticas y planes de OT de los países seleccionados señalando críticamente los aspectos en que los mismos deberían ser actualizados, reformados, etc.

# ASENTAMIENTOS INFORMALES EN LA COMUNIDAD DE MADRID: UN PROBLEMA DE DIFÍCIL SOLUCIÓN

Daniel Devesa Crespillo

Antonio Romero Nieto

## Introducción

El proceso de expansión urbanística que ha tenido lugar durante las últimas décadas en el conjunto del territorio español, ha producido evidentes cambios geográficos tanto en territorios urbanos como rurales, generando en múltiples ocasiones, conflictos socioterritoriales en los que la ordenación del territorio ha de aportar soluciones concretas. La Comunidad de Madrid es un buen ejemplo de ello, ya que debido a su histórico carácter central, focaliza multitud de procesos de diversa índole que han propiciado una configuración bastante compleja del propio territorio, muchas veces carente de planificación real más allá del papel.

Durante la segunda mitad del siglo XX, se han llevado a cabo, por parte de las administraciones públicas madrileñas, numerosos intentos de planificar urbanísticamente la región. Desde el Plan Bidagor en 1946, hasta el Plan Regional de Estrategia Territorial (PRET), pasando por el Plan del Área Metropolitana de Madrid de 1963, las Directrices de Ordenación Territorial de 1985 y diversos planes sectoriales.

No es, por tanto, resultado de la inexistencia normativa en materia de planeamiento, el actual modelo territorial madrileño, sino más bien, de la dificultad de coordinación entre administraciones y organismos fruto del propio diseño competencial español, el cual otorga toda la responsabilidad en materia de urbanismo a las entidades municipales (Ruiz Sánchez, 2001).

Es esta falta pues, de un planeamiento regional efectivo y vinculante a la totalidad del territorio madrileño, lo que ha favorecido un crecimiento urbano gestado por las manos privadas de grandes promotoras inmobiliarias con una grave ausencia de coordinación supramunicipal desde la administración. Este hecho generó, desde finales de la década de 1960 y principios de la de 1970 hasta la actualidad, un crecimiento en *sprawl* ó mancha de aceite, es decir, con un tejido urbano muy disperso en el que se aprecian numerosos intersticios, testigos de la falta de planificación territorial, propiciando una metropolización en sucesivas coronas en las que la construcción residencial va tendiendo paulatinamente, según se aleja de la capital, hacia modelos de muy baja densidad y que suponen una gran carga para el territorio, como son urbanizaciones de vivienda unifamiliar, adosados, etc.

Se ha producido pues, una desruralización desmedida del campo madrileño en pro de lo urbano, hasta la práctica extinción del primero, generando enormes expectativas sobre los suelos clasificados como no urbanizables en cada revisión de los planeamientos municipales. Paralelamente al proceso urbanizador recogido en los documentos de planeamiento, se ha incrementado en la Comunidad de Madrid durante las tres últimas décadas, el fenómeno de la parcelación y urbanización irregular de fincas rústicas, recogidas en las figuras normativas con la clasificación de no urbanizables.

Este fenómeno no es nuevo, ya que en 1985 se hizo un tremendo esfuerzo por parte de la Comunidad de Madrid por catalogar y regular estas construcciones irregulares. Pero esas acciones de corte defensivo y corrector, recogidas en la Ley de Medidas de Disciplina Urbanística, no sirvieron para atajar el problema ya que éste sigue presente en la región, y con mucha más visibilidad e influencia sobre el territorio y el paisaje madrileño que hace 30 años.

Es por tanto, objeto del presente estudio, analizar en profundidad la situación actual de los asentamientos irregulares en la región de Madrid, los motivos de su expansión, los conflictos que generan a la sociedad y al propio territorio, y cómo gestiona la ordenación del territorio esta realidad.

## **I. APROXIMACIÓN A LOS ASENTAMIENTOS IRREGULARES EN LA COMUNIDAD DE MADRID**

El territorio madrileño sufre numerosos casos de urbanización irregular distribuidos por toda la región, como si de un mal epidémico se tratara. Todos tienen en común su localización en suelos clasificados como no urbanizables por los planeamientos municipales, por lo que afectan, en mayor o menor medida, a los valores ecológicos, paisajísticos y/o culturales que motivaron la declaración de dicha clasificación.

En estos procesos de irregularidad urbanística, que acontecen en la Comunidad de Madrid, hay que distinguir dos realidades fruto de diferentes casuísticas: la presencia de asentamientos informales en entornos periurbanos y los localizados en áreas de carácter rural.

Los primeros surgen como consecuencia de la aplicación de determinadas políticas urbanas y sociales, que han concluido con la expulsión de algunos colectivos fuera de los barrios céntricos de la capital, relegando a estos segmentos de población a la ocupación de la periferia, intentando tapar así las realidades no deseadas de la ciudad (La puerta trasera de Madrid: la Cañada Real Galiana y los asentamientos informales en los márgenes de la ciudad-región global, Álvaro Sevilla Buitrago, 2011). Éste es el caso de los asentamientos irregulares ubicados en la periferia sureste madrileña. Se trata de zonas como el Gallinero y/o la Cañada Real Galiana, entre otras, en las que la marginación social y la pobreza forman parte de la realidad estructural de estos núcleos.

La Cañada Real Galiana en concreto, actualmente en estado de desmantelamiento, ha sido durante muchos años el asentamiento chabolista más grande de toda España, aunque bien es cierto que en ella también se localizan viviendas consolidadas, testigos inmóviles de la ocupación urbana de esta vía pecuaria en los años 50. Actualmente, son 15 los kilómetros ocupados por las más de 2.000 viviendas irregulares, con sus 40.000 habitantes, distribuidas paralelamente a la cañada, adquiriendo una configuración lineal muy marcada.

En lo referente a los asentamientos fuera de ordenación, al margen de toda legislación urbanística, levantados en entornos rurales en la Comunidad de Madrid, es claro el trastorno que representan para el propio territorio, mayor incluso que los asentamientos de índole urbana, ya que su distribución en el espacio es mucho mayor, afectando gravemente a diversas variables, ya no sociales únicamente, sino ecológicas y culturales. Las zonas donde este tipo de asentamientos han tenido una mayor influencia

son, generalmente, ámbitos con un gran potencial ecológico y paisajístico como la Sierra de Guadarrama, muy afectada por el *boom* de la segunda residencia a partir de los años 80, y algunas de las principales vegas fluviales de la región. Son precisamente los cursos de los ríos, uno de los elementos que mayor degradación han sufrido, y continúan haciéndolo, como consecuencia del enraizamiento del urbanismo depredador en el propio territorio. Indudablemente, existe un claro componente determinista en esta realidad de asentamientos en las vegas, ya que de por sí, éstas representan un espacio óptimo para el cultivo de huerta, con una topografía llana que ha invitado tradicionalmente a los pueblos a asentarse en estos espacios del agua.

A escala nacional, en España existen multitud de ejemplos de invasión urbanística de las vegas fluviales. Uno de los más famosos es el de la Vega de Granada. Una comarca ubicada a los pies de Sierra Nevada, y cursada por el río Genil, que ha visto cómo, a partir de los años 50, su histórica vega -fuente de inspiración de artistas tales como García Lorca- ha quedado reducida a la mínima expresión, debido a la ausencia evidente de un planeamiento supramunicipal efectivo a escala comarcal que encauzara la expansión de la ciudad de Granada bajo criterios territoriales coherentes.

En la Comunidad de Madrid, se localizan a su vez, numerosos ejemplos de invasión urbanística en las proximidades de sus cursos fluviales. El caso más notorio es el de la vega del río Tajuña, en los términos municipales de Chinchón y Morata de Tajuña, en el sureste de la región. En este espacio, se viene produciendo desde hace una década, un aumento exponencial de los casos de urbanización irregular en ámbitos clasificados como Suelo No Urbanizable, llegando en ocasiones a edificar construcciones, en su mayoría residenciales de carácter unifamiliar, sobre espacios catalogados con importantes niveles de protección medioambiental, a nivel estatal y europeo, como es el Parque Regional del Sureste.

Este crecimiento tan notable de la presencia urbanística en la vega del Tajuña responde en primer lugar, al frenesí constructivo que ha caracterizado la economía española en este tiempo, y en segundo lugar a un desplazamiento importante de población proveniente de los asentamientos de la Cañada Real Galiana, debido a que en la actualidad están siendo objeto de desalojos y demoliciones por parte de las administraciones locales y regional, y que han encontrado en el entorno rural del Tajuña una nueva ubicación para levantar sus viviendas. En el valle del río Jarama se presenta la misma problemática, aunque con menor entidad, que en el caso anterior, focalizándose la aparición de este tipo de asentamientos, como se expone más adelante, en el municipio de El Molar.

Asimismo, conviene caracterizar la tipología edificatoria de las construcciones fuera de ordenación, presentes tanto en los espacios próximos a la ciudad como en los que presentan una mayor identidad rural, ya que ello muestra una aproximación a la realidad social de sus habitantes, a la vez que ofrece respuestas a cuestiones acerca de la realidad del asentamiento.

Las construcciones de carácter chabolista se dan con mayor frecuencia en barrios periféricos del sureste madrileño -El Gallinero, Cañada Real Galiana, etc., los cuales se ven abocados a vivir en condiciones infrahumanas y a autoconstruirse su propia residencia con materiales sumamente deleznable. En los espacios rurales madrileños, sin embargo, las viviendas irregulares suelen estar edificadas con materiales de buena calidad, y teniendo una función, en muchas ocasiones, de segunda residencia. La principal diferencia pues, que cabe apreciar entre las chabolas y estos asentamientos informales de "buena calidad", además de la tipología constructiva, es la motivación

que ha llevado a poner en pie sendos modelos residenciales: mientras las chabolas hunden sus raíces en la más absoluta marginación social, las urbanizaciones ilegales hunden las suyas en prácticas irregulares, buscando la evasión impositiva y el ahorro de costes.

El último y único acercamiento que se ha hecho por parte de la administración, en este caso autonómica, a esta temática fue en el año 1985. En esa fecha se elaboró la ley 9/1985 de “Tratamiento de actuaciones urbanísticas ilegales” y se creó un catálogo (Manglada, 1984) en el que se recogían algunas de las urbanizaciones ilegales presentes en la región. Los datos, hace ya 27 años, eran abrumadores: 108 municipios -del total de 179 que componen la Comunidad de Madrid- estaban afectados por viviendas en suelo no urbanizable, expandiéndose a su vez por una extensión de 9.000 Ha. Tanto la ley 9/1985 de “Tratamientos de actuaciones urbanísticas ilegales” como la ley 4/1984 de “Medidas de disciplina urbanística”, son instrumentos gestados en una época de crisis económica por lo que la coyuntura se presentaba oportuna para aprobar este tipo de normativas. Dado por tanto, el avance que supuso la elaboración de un catálogo de urbanizaciones ilegales (Manglada, 1984) que, aunque excluye según sus propios criterios de elaboración a ciertas parcelaciones irregulares por su reducido tamaño o por otras causas, se muestra como un instrumento muy revelador y cargado de información.

## **II. SECTOR NORESTE DE LA COMUNIDAD DE MADRID: UN ESPACIO AGRARIO A LAS PUERTAS DE LA CAPITAL**

El ámbito noreste de la Comunidad de Madrid se podría definir como un territorio que aún hoy en día conserva unos valores paisajísticos, agrícolas y ecológicos que evocan tiempos mejores de la agricultura madrileña, y española en general. Todavía se aprecia en este espacio una identidad rural que se resiste a desvanecerse en las fauces del urbanismo salvaje que ha dominado estas décadas pasadas, y que tantos ataques ha perpetrado, y continúa haciéndolo, sobre esta zona.

### *El Molar (Comunidad de Madrid)*

En la presente investigación se optó por acotar el territorio estudiado a un solo municipio: El Molar. La motivación para seleccionar este municipio radica en determinadas variables como la ejemplaridad, la cercanía a la ciudad de Madrid y la persistencia prolongada, tanto en el espacio como en el tiempo, del problema de los asentamientos fuera de ordenación, lo cual entra en total contraposición con la conservación de un paisaje de un alto valor sociocultural y ecológico como el aquí presente. Se erige, por tanto, este territorio como un vestigio de ruralidad, hoy en día periurbana, en donde domina un paisaje mixto de vega, estepa cerealista y dehesas ganaderas. La configuración estructural de la zona, geomorfológicamente hablando, se caracteriza por su posición intermedia entre las estribaciones orientales del Sistema Central y la cuenca Meso-Terciaria del Tajo.

Sin duda alguna, el elemento predominante que ha condicionado la transformación de este medio a lo largo de miles de años ha sido y es el río Jarama. Este curso fluvial, afluente del río Tajo, en su historia pleistocena ha abandonado un total de 17 niveles fluviales que se disponen escalonadamente en su margen izquierda, imprimiendo un marcado carácter asimétrico a su valle. Dicho acontecimiento ha favorecido la

deposición de un sustrato limoso-arcilloso por todo el valle, el cual ha concentrado el interés de la actividad humana desde la antigüedad y ha sido aprovechado tradicionalmente por cultivos hortícolas en las proximidades ribereñas del Jarama, y por cultivos cerealistas de secano en las tierras más alejadas a éste.

El río Jarama es el protagonista indiscutible del mosaico paisajístico que aquí se presenta. Víctima de incontables agresiones antrópicas, tales como vertidos, canalizaciones ilegales y edificaciones irregulares construidas sobre el dominio público hidráulico, actualmente se muestra totalmente desnaturalizado por la construcción, en la cabecera de los ríos de su cuenca, de varios embalses. Como consecuencia de ello, la llanura de inundación ha sido ocupada por campos de cultivo y procesos urbanizadores, los bancos de arena fluvial del Jarama y sus afluentes, fruto de la movilidad de los cursos de agua sobre los materiales cuaternarios, han desaparecido debido a la parálisis del caudal; los sotos se han visto reducidos a pequeños bosques riparios en forma de estrechas galerías y las aguas presentan índices de contaminación elevados, incluso visible, por la evacuación de residuos agrícolas y urbanos y la ausencia de un caudal natural. A pesar de todo ello, el Jarama y su valle continúan concentrando un amplio elenco de elementos faunísticos de gran interés científico. Algunos de ellos como las aves esteparias -avutarda (*Otis tarda*) y sisón común (*Tetrax tetrax*)- y varias especies de falconiformes que se adaptaron en su día al medio agrícola, llegando a hacer de los campos de cereal su propio hábitat, hoy peligran debido a la pérdida progresiva de las técnicas tradicionales en favor de la mecanización.

Por ello, la Unión Europea declaró en su día Lugar de Interés Comunitario (LIC), según la Directiva Hábitat 92/43/CEE, el cauce y la ribera del río Jarama; y Zona de Especial Protección de Aves (ZEPA) -actualmente Zona de Especial Conservación- según la Directiva 79/409/CEE, la estepa cerealista del río Jarama. Sendas figuras normativas de protección comunitaria se incardinan dentro de la Red Natura 2000. Estos esfuerzos proteccionistas van encaminados a salvaguardar no solamente la fauna, sino los paisajes y ecosistemas, a través de la correcta gestión de las actividades humanas –urbanismo, prácticas agrícolas, industria, etc.- y estableciendo unos límites claros a las mismas, con la finalidad de alcanzar un desarrollo rural coherente con el territorio y sus necesidades.

En cuanto al área más occidental de la zona de estudio, se levanta sobre formaciones de materiales gneísicos y granitoides prehercínicos y paleozoicos, ligadas a las estribaciones del horst del Cerro de San Pedro, localizadas en Pedrezuela, San Agustín de Guadalix, El Molar y El Vellón. Es un área un tanto alomada en la que la agricultura cede su papel predominante a la actividad ganadera, principalmente menor -caprino y ovino-. Los paisajes ligados a este ámbito serrano son las dehesas mediterráneas de quercíneas, generalmente encinas (*Quercus ilex subsp. Rotundifolia*) con delimitaciones perimetrales de pequeños muretes de piedra de mampostería. Un buen ejemplo de dehesas se encuentra en el término municipal de San Agustín de Guadalix, en la denominada “Dehesa de Moncalvillo”, o bien en El Vellón, en los campos de “Dehesa Nueva” o “Valdemorilla”.

En cuanto al proceso de expansión metropolitana que afecta a la zona NE de la Comunidad, resulta un asunto de suma importancia ya que el efecto urbanizador tiene una clara relación con la cercanía a Madrid, sobre todo en lo referente a la primera residencia, ya que el auge desorbitado de los precios de la vivienda, en la ciudad capitalina, en la última década ha propiciado que muchas personas hayan tenido que refugiarse en la segunda e incluso tercera corona metropolitana.

Esta proximidad a Madrid tiene un efecto claramente dual sobre todas las facetas territoriales del ámbito noreste. Existe un claro gradiente proximidad-población-desruralización, es decir, cuanto más cerca de la ciudad de Madrid mayor es la concentración humana y más elevada, por tanto, es la densificación edificatoria, degradándose así un amplio abanico de elementos naturales, agrarios y, en general, paisajísticos. La cercanía a la ciudad de Madrid, por tanto, genera una situación de urbanización en un ámbito intrínsecamente ruralizado como es el municipio de El Molar, lo cual provoca intensas fricciones de carácter normativo en materia de ordenación del territorio, suelo o urbanismo, cuyo mayor exponente es la gran ocupación ilegal de Suelo No Urbanizable en áreas tradicionalmente agrícolas como es el caso del Camino Viejo de Madrid-Burgos, antigua vía de unión de la capital con el norte de España.

## II. MARCO NORMATIVO

### II.1. El tratamiento de las urbanizaciones ilegales en la legislación autonómica y municipal sobre ordenación del territorio y urbanismo

En la Comunidad de Madrid, la ley en materia de ordenación territorial ha sido modificada en un escaso periodo de tiempo. La primera fue la Ley 10/84 sobre Ordenación Territorial (Gómez Orea, 2008) de la que nace la Ley 9/1995, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo. Posteriormente a ésta, se aprobó la Ley 20/1997 de Medidas Urgentes sobre Suelo y Urbanismo y la Ley 9/2001 del Suelo, vigente actualmente.

Dicha ley establece tres clases de suelo: urbano, urbanizable y no urbanizable de protección. Esta clasificación se adapta a la legislación básica sobre suelo, establecida por la Ley estatal 6/1998, modificada por el Real Decreto-Ley 4/2000. El suelo no urbanizable protegido se define, según la legislación vigente, como: “*Aquel que tenga algún valor que proteger por estar sometido a algún régimen especial, de acuerdo con la legislación sectorial o el planeamiento regional territorial, o algún valor que preservar, de conformidad con el planeamiento regional territorial o el planeamiento urbanístico*” (Ley 9/2001 del Suelo). En el artículo 16 de dicha ley se concretan aquellos espacios que tienen la clasificación de suelo no urbanizable de protección:

*a) Que deban incluirse en esta clase de suelo por estar sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación de acuerdo con el planeamiento regional territorial o la legislación sectorial, en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, de riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial, o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público.*

*b) Que el planeamiento regional territorial y el planeamiento urbanístico consideren necesario preservar por los valores a que se ha hecho referencia en el punto anterior, por sus valores agrícolas, forestales, ganaderos o por sus riquezas naturales.*

La misma ley justifica la protección y salvaguarda de este tipo de suelo por sus valores naturales, rurales y paisajísticos. En el artículo 29 de esta ley se recogen aquellas instalaciones y construcciones que pueden edificarse en dicho suelo no urbanizable, aclarando a su vez, que nunca se destinará este suelo al uso residencial o a la construcción de viviendas. Por tanto, y a pesar de que la legislación vigente defiende el suelo no urbanizable de la posible construcción de asentamientos o viviendas, la Comunidad de Madrid no ha tenido la voluntad de imponer su control sobre los cambios en los usos del suelo en gran parte de la región, durante las últimas décadas.

Otra de las materias con gran incidencia sobre el territorio y sobre el control de los cambios en los usos del suelo y extensión de asentamientos en suelo no urbanizable, es el planeamiento urbanístico, que se realiza en aplicación de la Ley del Suelo estatal y que opera a nivel municipal, recayendo las competencias única y exclusivamente en los ayuntamientos, aunque siempre supeditado y vinculado a las directrices y determinaciones de los planes territoriales.

En el municipio del Molar aún no se ha aprobado el Plan General de Ordenación Urbana, siendo las normas subsidiarias de 2002, de menor rango, el instrumento de ordenación urbana vigente y que contempla la zona del Camino Viejo Madrid-Burgos como Suelo No Urbanizable (S.N.U.) de especial protección, en diferentes tipos de categorías: espacios de interés edafológico y agrícola, es decir, las zonas de viñedo; espacios rurales con restricciones de uso, o lo que es lo mismo las zonas de máxima pendiente y con riesgo de erosión; cauces y riberas y espacios forestales en régimen especial, que son zonas de plantaciones forestales o arboledas riparias.

Según las normas subsidiarias del año 2002, El Molar contaba con un 83,1 % de suelo clasificado como No Urbanizable Protegido, frente al 9,6% de suelo Urbanizable Sectorizado y un 2,2% de suelo Urbano, sobre la superficie total (50, 18 km<sup>2</sup>) del municipio. Este suelo No Urbanizable Protegido se localizaba principalmente en la zona oriental del término, desde el límite norte lindando con Talamanca del Jarama hasta el extremo sur con Algete y Fuente El Saz del Jarama; siendo ocupado durante los últimos años, a pesar de que la normativa protege sus valores rurales y agrarios.

Según el Sistema de información sobre Ocupación del Suelo de España (SIOSE), sobre esta zona existe una categoría de uso del suelo definida como “Asentamiento agrícola residencial”, poniendo en evidencia la escasa protección del suelo y habiendo sido éste invadido por urbanizaciones dispersas. Recientemente se ha aprobado en la Comunidad de Madrid la Ley 5/2012, de 20 de diciembre, de Viviendas Rurales Sostenibles, que legalizará gran parte de las viviendas ubicadas en Suelo No Urbanizable de la Comunidad de Madrid. Se prevé que la ley sirva para solucionar la situación actual de numerosas viviendas localizadas en grandes fincas rústicas de la región.

Las parcelas del Camino Viejo Madrid-Burgos tiene un tamaño inferior a las 6 ha, superficie mínima, que legaliza la situación de las viviendas que ocupan en la actualidad parcelas en suelo no urbanizable. Por tanto, estas parcelas no entrarían dentro de la superficie mínima que exige la Ley de Viviendas Rurales Sostenibles, para legalizar su situación.

## **II. 2. Legislación sectorial de incidencia territorial**

Existe otro tipo de normativa de incidencia territorial, que protege el Suelo No Urbanizable y sus valores rurales y ambientales de una posible invasión urbana o de determinadas actividades económicas. Una es la Ley de Aguas y otra la Ley de Vías Pecuarias. Ambas tienen carácter sectorial y tienen el objetivo de orientar y ordenar los

usos y actividades en su territorio de afección, es decir, en dominio público. La Ley de Aguas, de 29/1985, y sus modificaciones posteriores, considera dos zonas a ambos lados de las márgenes de los ríos que deben ser protegidas de cualquier construcción o asentamiento humano, estas son, la zona de servidumbre de 5 metros de anchura para uso público y la zona de policía de 100 metros, que condiciona el uso del suelo y las actividades que aquí se desarrollen.

Aunque a orillas del río Jarama, las viviendas ilegales no han invadido ni la zona de policía ni la zona de servidumbre sí lo han hecho las propias parcelas. Además, se vulnera otro aspecto de la Ley de Aguas relativo al nivel freático, pues se permite la extracción ilegal mediante perforaciones de pozos, que la Confederación Hidrográfica del Tajo debería de vigilar y sancionar.

Otra de las leyes vulneradas es la Ley 8/1998, de 15 de junio, de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid. Estas vías sirven como rutas o itinerarios de tránsito ganadero y de lugar de paso para acceder a parcelas agrícolas, sin embargo y debido a la invasión de las urbanizaciones en suelo no urbanizable, parte de la vía pecuaria se ha visto alterada y asfaltada, aspectos que no permiten dicha ley vigente. Jurídicamente, estas vías son bienes de dominio público cuya competencia está en manos de la Comunidad de Madrid y, en consecuencia, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

En los Artículos 30, 31 y 32 (sobre usos comunes compatibles) de la Ley 8/1998, de 15 de junio, de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid, se autoriza con carácter excepcional, el tránsito de vehículos motorizados que estén al servicio de establecimientos hoteleros, deportivos, culturales y educativos que radiquen en el medio rural, contiguos o próximos a las vías, cuando no sea posible el acceso a los mismos de otro modo, con un límite máximo de velocidad de 20 km/h. Igualmente se autoriza el tránsito de vehículos que sirvan para el acceso de sus habitantes a casas, granjas y explotaciones de todo género que estén aisladas en el medio rural, con un límite máximo de velocidad de 20 km/h, sin embargo y aunque el uso de la vía pecuaria sea el de acceder a las parcelas con viviendas, la ley prohíbe su asfaltado o cualquier procedimiento semejante que desvirtúe su naturaleza, el tránsito en vehículos motorizados no autorizados y las ocupaciones o instalaciones de cualquier tipo no autorizadas; aspectos, todos ellos, que se violan parcialmente en la zona de la vía pecuaria de acceso a los asentamientos del Camino Viejo Madrid-Burgos.

En definitiva, existen leyes sobre ordenación del territorio y urbanismo, además de la normativa sectorial que no permiten la invasión de construcciones y la aparición de nuevos asentamientos en Suelo No Urbanizable, sin embargo, las administraciones competentes no aplican la ley con rigor y determinación como se viene mostrando con el caso objeto de la presente investigación: los asentamientos irregulares en el Camino Viejo Madrid-Burgos.

### **III. LAS URBANIZACIONES DEL CAMINO VIEJO MADRID-BURGOS: UN TERRITORIO FUERA DE ORDENACIÓN**

A caballo entre la rampa serrana, ligada a las estribaciones del horst de San Pedro y la vega fluvial del río Jarama se localiza el municipio de El Molar, que cuenta con una población censada total de 8.226 habitantes (INE, 2012) en una superficie de 50,3 Km<sup>2</sup>.

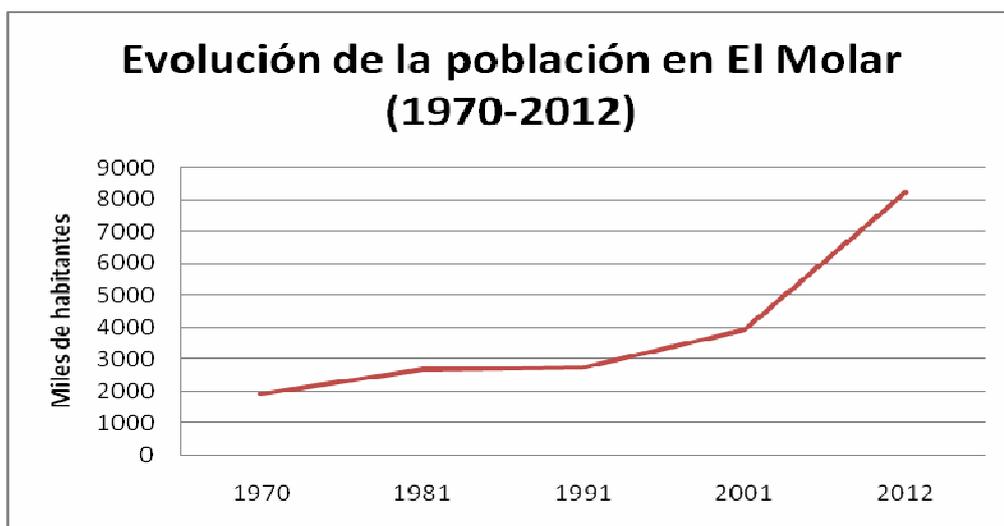
El desarrollo urbano de este municipio se ha visto muy influenciado por los ejes viarios que conectan Madrid con el norte de España. La antigua Nacional I, ejercía un efecto frontera en El Molar, ya que dividía el municipio en dos mitades. El casco histórico se localizaba en la margen derecha de la carretera y los nuevos desarrollos urbanos, tales como Vistasierra, Peña de la Pala o Residencial Castilla, se expandían tanto hacia el otro lado de la vía, como el sur del casco histórico y de manera caótica y dispersa por la parte oriental del municipio.

A causa del desvío de la nueva Autovía A-1 se ha visto minimizado el efecto frontera, a la vez que se han estrechado las relaciones espaciales entre estos núcleos de nueva construcción y el casco histórico. De todos modos, estos grandes ejes de transporte han dejado cercado el municipio y suponen un límite en caso de nuevos desarrollos urbanos. A pesar del efecto frontera que producen sendas carreteras, su presencia, junto con la proximidad geográfica de este municipio a Madrid, ha facilitado la llegada de nuevos pobladores, procedentes sobre todo de la capital. Esta llegada se produce, en gran medida, a partir de los años 70, gracias al desdoblamiento de la mencionada autovía.

Los elevados precios del suelo y las viviendas en el municipio de Madrid facilitan los nuevos crecimientos poblacionales en zonas de la periferia más próxima y en el área metropolitana. En consecuencia, El Molar se convierte en lugar tanto de primera como de segunda residencia.

El gráfico de la figura 1, muestra un ascenso paulatino y constante a lo largo de los últimos 40 años, acentuándose entre el año 2001 y el año 2012. Dicho incremento poblacional se explica por la expansión urbanística, extendida a casi la totalidad de los municipios de España. El Molar experimentó en estos años un incremento demográfico desorbitado, llegando casi a duplicar la población del municipio. Se pasó de 3.898 a 8.226 habitantes, correspondiéndose el foco emisor de estos flujos migratorios con las ciudades de mayor tamaño, esto es, Madrid, Alcobendas y San Sebastián de los Reyes, cuyos habitantes se vieron atraídos por el precio barato de las viviendas de municipios con mayor grado de ruralidad, como es el caso de El Molar. El perfil social de estos nuevos residentes es el de parejas jóvenes y con niños. También se ha producido una intensa llegada de población inmigrante, procedente de Marruecos, Europa del Este o América Latina.

**Figura 1. Evolución de la población, municipio de El Molar años 1970 a 2012**



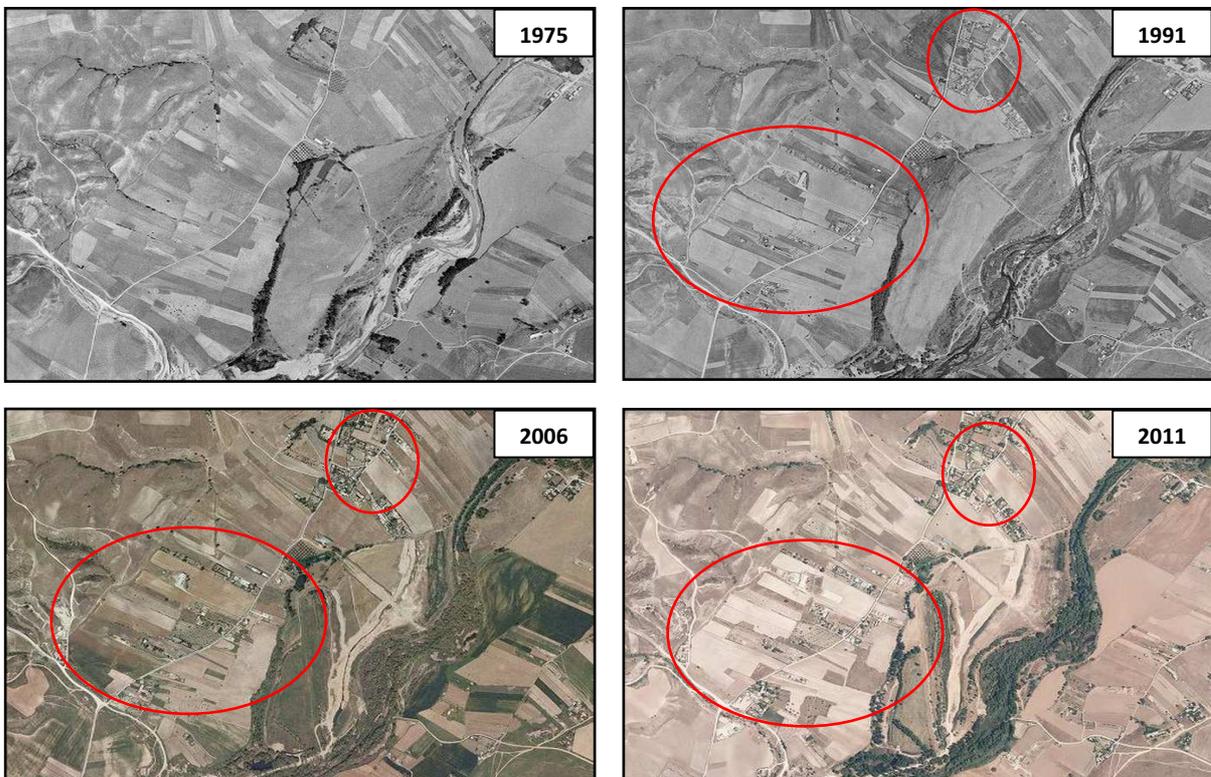
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística

Debido a este incremento desmedido de población, El Molar ha tenido un desarrollo urbano muy importante, principalmente en áreas contiguas al caso histórico pero también asociado a un modelo de urbanización dispersa especialmente al sur del municipio, ya que la mayoría de Suelo Urbanizable se localiza en el extremo meridional del término municipal (S.A.U. 21), atraído por la urbanización de Santo Domingo, del vecino municipio de Algete.

Así, se observa una clara intencionalidad de apostar por un modelo disperso de residencias unifamiliares de baja densidad, suponiendo este hecho una gran carga de ocupación para el territorio, además de elevados sobrecostos para la administración y una amenaza para aquel. Sin embargo, no ha sido únicamente el planeamiento urbanístico municipal lo que ha permitido que se ocupe el territorio con este modelo de ocupación y desarrollo insostenible, sino que también se ha mirado para otro lado cuando se han construido viviendas fuera de todo instrumento de ordenación.

La mayor parte de estas construcciones se localizan en el extremo oriental del ámbito, en la margen derecha del río Jarama. Se trata de un territorio de acusadas pendientes que desciende hasta el curso medio del río Jarama, dominando una composición litológica de suelos arcilloso-limosos, nada recomendables para la construcción de viviendas, ya que corren serios peligros de acarcavamiento o deslizamientos de materiales, provocados por los efectos de la acción fluvial.

**Figura 2.** Evolución de los asentamientos irregulares en el Camino Viejo Madrid-Burgos ("Los Remolinos" zona meridional y "Los Llanos" zona septentrional) entre los años 1975 y 2011



Fuente: Elaboración propia a partir de imagen satélite

A pesar de ser un territorio amenazado por los riesgos naturales, es un sector atractivo en sí mismo gracias a su patrimonio natural y las características geográficas intrínsecas de un paisaje fluvial, ya que es una zona de vega, que ofrece perspectivas de alto valor estético, debido a la mezcla de texturas y cromatismos, mostrando un paisaje dominado por la dualidad del valle del Jarama y los cultivos de vid. Sus altos valores paisajísticos, la proximidad al municipio de Madrid y el alto precio de sus viviendas propiciaron por tanto que a partir de la década de los años 70 se llevaran a cabo procesos de ocupación del suelo agrícola y posterior urbanización en suelo clasificado como No Urbanizable Protegido según las normas subsidiarias.

Cientos de estas parcelas fueron a su vez divididas o lotificadas por el propietario, actuando éste como promotor improvisado para su venta con fines totalmente especulativos y lucrativos, lo que supuso un crecimiento en cuanto al número de parcelas en venta y cuyo resultado es la desfiguración de la morfología tradicional de las parcelas agrarias, antiguos viñedos, y la generación de una anárquica red caminera entre parcela y parcela que permite el acceso de residentes y vehículos.

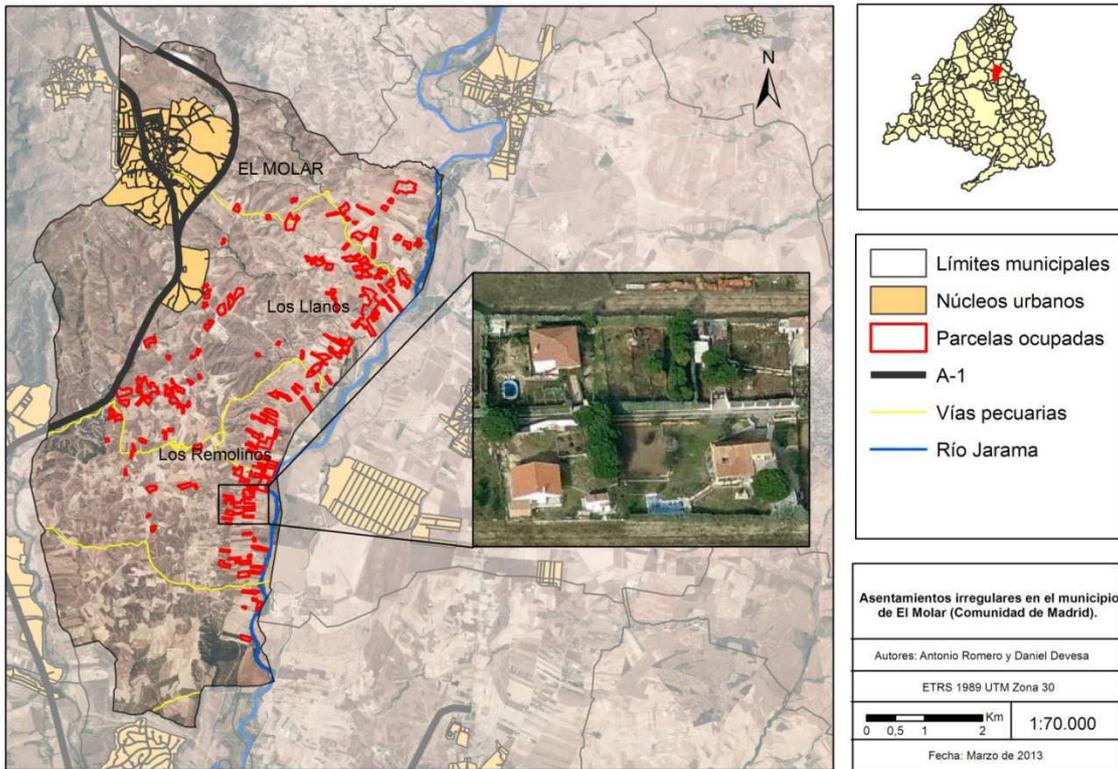
En la figura 2 se aprecia una evolución del desarrollo de nuevas edificaciones residenciales en Suelo No Urbanizable, protegido, en el Camino Viejo Madrid-Burgos desde 1975 hasta 2011, poniéndose de manifiesto un mayor crecimiento en la última década por los factores comentados anteriormente.

En cuanto a las características del mencionado parcelario tradicional de este sector de la vega fluvial del Jarama, se caracteriza por seguir todas las parcelas un mismo patrón: morfología simétrica similar, trama regular y en mayor o menor medida longitudinal, aunque como se observa en la comparación de las imágenes satélites, la alineación este-oeste resulta más evidente en el sector denominado “Los Remolinos” que en la zona de “Los Llanos”, esta última más septentrional y con una distribución parcelaria más caótica. La mayor parte de ellas tienen una forma alargada y estrecha y cuyo tamaño oscila entre 1.000 y 5.000 m<sup>2</sup> aproximadamente.

En lo referente a la tipología constructiva de las viviendas de los asentamientos irregulares del Camino Viejo Madrid- Burgos, éstas se caracteriza por la buena calidad de los materiales y por su carácter unifamiliar, variando el número de alturas llegando incluso hasta tres, pero siendo la más común la de una única planta. Las parcelas están cercadas por vallas de alambre y piedra en sus laterales y con grandes puertas metálicas en su parte frontal que llegan incluso a medir 3 metros de altura. Además, las vallas se complementan con telas o especies arbóreas que dificultan la visibilidad del interior de las parcelas.

Existen también parcelas ocupadas por las denominadas como “Mobil home” o “bungalows”, que serían legales de no ser porque muchas veces son ancladas al terreno con una base de hormigón y por levantarse encima de éstas otra altura. Se completan con placas solares, salidas de humos y otros elementos en el exterior que permiten una cómoda habitabilidad permanente. No son, por tanto, una instalación provisional, sino viviendas prefabricadas que tratan de justificar como lugar estacional de residencia.

**Figura 3. Mapa de los asentamientos irregulares en el municipio de El Molar (Comunidad de Madrid)**



Fuente: Elaboración propia

Generalmente, las edificaciones no ocupan más de un 30% dentro del total de la parcela, estando el resto ocupado por espacios de ocio tales como piscinas, pistas de tenis, etc., y dedicados al cultivo hortícola y de olivar. Muchas de estas viviendas también incorporan equipamientos para ganado menor -caprino y ovino-, especies avícolas y algunos ejemplares de equinos.

A parte de los trastornos que esta situación de informalidad supone para el propio territorio afectado, la misma población residente se enfrenta a graves problemas. Uno de ellos es la ausencia casi total de infraestructuras, equipamientos y servicios básicos que otorga la administración local y regional, tal y como se estipula que deben existir para un nuevo desarrollo enmarcado dentro de los cauces de la legalidad.

Las urbanizaciones ilegales del Camino Viejo Madrid-Burgos no han sido una excepción en este sentido. Los residentes de estas parcelas no han conseguido los servicios urbanísticos básicos como el agua o la luz por los cauces legales, y de otros, aún carecen, como saneamiento, alumbrado público o viales. Por ello, los han obtenido, por otros medios, muchas veces, reclamando en forma de asociación de vecinos, solicitando los servicios al ayuntamiento.

Para cubrir el abastecimiento de agua, y ante la evidente situación de informalidad, los propios vecinos han explorado vías alternativas que suplan la carencia de infraestructuras hidráulicas. Las extracciones de agua tanto con pozos de excavación como de perforación en el subsuelo, aprovechando la cercanía del río Jarama, son el principal medio para alcanzar tal fin. Ello supone un enorme perjuicio para la salud del acuífero detrítico terciario de Madrid y, por ende, a todo el entorno del río Jarama.

**Figura 4. Imagen de detalle de los asentamientos irregulares del Camino Viejo Madrid-Burgos**



Fuente: Elaboración propia, a partir de observación de campo 2012-2013

**Figura 5. Imagen de detalle de los asentamientos irregulares del Camino Viejo Madrid-Burgos**



Fuente: Elaboración propia, a partir de observación de campo 2012-2013

Por otro lado, al no tener red de alcantarillado, las viviendas no disponen más que de algunas fosas sépticas e incluso algunas de ellas vierten directamente al cauce del río Jarama, generando unas condiciones de insalubridad, tanto para el entorno como para los propios habitantes, inaceptables.

Si bien el acceso al agua es un derecho universal, aquí se produce una vía bajo cuerda para la legitimación de estas viviendas ilegales o irregulares. Una vez que tienen el abastecimiento de agua en las viviendas, reclaman la distribución de la electricidad a las compañías eléctricas. Éstas acceden a garantizar el servicio, argumentando que si tienen abastecimiento de agua es porque el ayuntamiento ha concedido la urbanización.

La red viaria que da acceso a las parcelas estaba conformada, tradicionalmente, por caminos rurales y vías pecuarias, cuyo objetivo principal consistía en permitir el paso de ganado y dar acceso a las parcelas agrícolas, mientras que en la actualidad, dichos caminos de tierra han sido asfaltados y ensanchados para el paso de vehículos privados. El incesante paso de coches que acceden a las parcelas, y la ausencia de un mantenimiento que no compete a ninguna administración, han provocado que dichos viales se encuentren actualmente en un estado de gran deterioro. Además, los habitantes del Camino Viejo Madrid-Burgos, tienen que convivir con actividades del todo incompatible con el uso residencial, tales como la extracción de grava y otros materiales mediante graveras y canteras, unido al incesante tráfico de vehículos pesados propios de dichas industrias.

Otra actividad conflictiva en este punto es la elevada presencia de prácticas cinegéticas, sobre todo enfocadas al sector de la caza menor, llegando a practicarse a escasos metros de algunas viviendas, debido a que, en algunas ocasiones, éstas colindan directamente con cotos de caza allí ubicados desde períodos anteriores a la urbanización. El hecho de que algunas de las edificaciones estén localizadas en fuertes pendientes, supone otro factor perjudicial tanto para el sustrato del suelo, ya que favorece la erosión y el movimiento de tierras, como para los propios vecinos, suponiendo un serio riesgo para las edificaciones.

Un aspecto muy relevante de la problemática de la presencia de asentamientos irregulares dentro del término municipal de El Molar es la conflictividad social que ello genera, dado que los residentes de estos espacios ilegales están carentes de algunas cargas impositivas asociadas a la vivienda, además de no pagar los impuestos asociados a los servicios urbanísticos básicos.

Socialmente hablando, la población que ocupa estos espacios ha variado notablemente en los últimos 30 años. A principios de los años 70, los pocos asentamientos que existían estaban dedicados al uso agropecuario y la población aquí presente era en su mayoría habitantes del municipio. Ahora bien, esta tipología social ha ido variando paulatinamente en función de las nuevas exigencias del mercado inmobiliario madrileño como ya se explicó anteriormente.

Los autóctonos del municipio ven cierto recelo en que se haya abandonado la actividad tradicional ligada a estas parcelas, que era la de trabajar la viña, y hayan sido ocupadas por viviendas y población ajena a El Molar. Además, este camino suponía para los mayores del municipio un espacio de encuentro, ya que se utilizaba todos los años como lugar de paso de la Romería, concluyendo en la Ermita del Remolino. La degradación del paisaje fluvial y el camino rural por la ocupación ilegal de las parcelas, así como el cambio de uso de suelo agrícola a suelo residencial amenaza la imagen tradicional del lugar de celebración de esta festividad y del patrimonio cultural e intangible local, y supone el paso previo al abandono de esta fiesta local.

## IV. CONCLUSIONES

Se ha documentado la proliferación de vivienda habitual y de segunda residencia en la periferia de la ciudad de Madrid, en los municipios de la Comunidad madrileña, con interés de especular o de beneficiarse de información de alguna forma privilegiada y con la connivencia de los agentes de la ordenación territorial, agentes del orden público. Muchas de estas nuevas casas se han hecho sobre suelo rural e incluso comunal, público o sin título alguno de propiedad, según fuentes orales y exploración de campo.

Muchos de estos chales, fincas de recreo o casas, ya han conseguido cierta oficialidad al acceder a las redes de distribución de agua y electricidad.

La solución al problema de los asentamientos irregulares en el Camino Viejo Madrid-Burgos se antoja realmente complicada. Por una parte el planeamiento deja clara la ilegalidad manifiesta de estas construcciones, ya que desde su origen quedaron fuera de ordenación al desarrollarse en suelo clasificado como No Urbanizable Protegido. A esto hay que añadir la permisividad por parte de las administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, que ha favorecido el desarrollo incontrolado en cuanto a la división del parcelario y a la construcción de edificaciones residenciales, en un territorio naturalmente muy sensible, desde las últimas décadas.

Por otro lado, como se ha visto, el problema se magnifica debido al gran número de viviendas y a la antigüedad de las mismas, lo cual dificulta sobremanera las posibles soluciones, que son dos:

- La expropiación de las parcelas rústicas edificadas y lotificadas que acogen un uso no recogido en el planeamiento municipal vigente, tal y como se ha hecho en casos de asentamientos precarios como la Cañada Real Galiana, recientemente desalojada. Esta solución plantea el dilema de la más que improbable restauración del medio natural, afectado por la localización de construcciones residenciales una vez desalojadas. A ello hay que sumar, el coste que todo este proceso conllevaría para la administración municipal.
- La incorporación dentro del planeamiento y posterior legalización de los asentamientos afectados. Esta solución debería conllevar la condición de anular toda posibilidad de compraventa de estos inmuebles y la división del parcelario. Además, los propietarios deberían asumir el coste de las infraestructuras, equipamientos y servicios derivados de la legalización, si no totalmente por lo menos en gran parte.

Ante la falta de rigor por parte de entes administrativos competentes en materia de urbanismo, se hace necesario actualizar el planeamiento municipal vigente y crear un organismo de control supramunicipal de carácter autonómico capaz de elaborar un catálogo de urbanizaciones ilegales, tal y como se hizo en el año 1985, para controlar el problema de la especulación urbanística y evitar que el desarrollo territorial de la Comunidad de Madrid caiga en manos privadas, promoviendo así la protección de espacios de alto valor ambiental y paisajístico.

## **Bibliografía y fuentes**

- Manglada, E. (1984) *Catálogo de urbanizaciones ilegales*. Consejería de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda, Comunidad de Madrid.
- Rodríguez, F. (2009) *Áreas metropolitanas de España. La nueva forma de la ciudad*. Universidad de Oviedo.
- López de Lucio, R. (2010) “El fenómeno de la dispersión urbana en la Comunidad de Madrid. Evolución morfológica del tejido urbano de la periferia Nordeste de Madrid 1980-2010”. En *Territorios en formación*, nº 01, pp. 95-113.
- Reula, L.M y López, J (2011) “El urbanismo ilegal en suelo rural, tratamiento legal y regularización”. En *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, nº 104, pp. 14-27.
- NORMAS SUBSIDIARIAS DE PLANEAMIENTO MUNICIPAL, 2002, El Molar. (BOCM) 12/08/2002.
- SISTEMA DE INFORMACIÓN URBANA -SIU-. Ministerio de Fomento. Gobierno de España. Disponible en: <http://siu.vivienda.es/portal/>
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. 2011. Instituto Nacional de estadística [www.ine.es]. Madrid: INE. Disponible en: [http:// www.ine.es](http://www.ine.es)

## **Legislación consultada:**

- Ley 6/1998, de 13 de abril sobre régimen del suelo y valoraciones. (BOE nº89, de 14 de abril de 1998). Derogada por la Ley 8/2007, del suelo.
- Ley 10/1984, de 30 de mayo, de ordenación territorial de la Comunidad de Madrid (BOCM nº 143, de 16.06.84).
- Ley 9/1995, de 28 de marzo, de medidas de política territorial, suelo y urbanismo (BOCM nº86, de 11.04.95).
- Ley 20/1997, de 15 de julio, de medidas urgentes en materia de suelo y urbanismo (BOCM nº 169, de 18.07.97).
- Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid. (BOCM nº 177, de 27.07.01). Observaciones: Modificada por la Ley 2/2005, de 12 de abril.
- Ley 5/2012, de 20 de diciembre, de viviendas rurales sostenibles (BOE nº 36 de 11 de febrero de 2013).
- Ley 8/1998, de 15 de junio de vías pecuarias de la Comunidad de Madrid (B.O.C.M. de 23 de junio de 1998).
- Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias (BOE nº 71 de 24 de marzo de 1995).
- Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas. [*Disposición derogada*]. ( BOE, nº 189, de 8 de agosto de 1985).
- Real Decreto 849/1986, de 11 de Abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico y su modificación (Real Decreto 606/2003, de 23 de Mayo).

# PLANEAMIENTO TERRITORIAL A DIFERENTES ESCALAS. EIXO ATLÂNTICO DO NOROESTEPENINSULAR Y BACIA DO GUADIANA

Xosé M. Souto González

Raul Jorge Marques

## Introducción

La transformación del medio, la humanización de la naturaleza, es una tarea compleja donde inciden factores ambientales, pero sobre todo estrategias y acciones humanas de carácter social. Los objetivos del planeamiento estratégico, así como también del que se corresponde con la regulación de la expansión física del proceso de urbanización, está regido en el mundo occidental por una lógica de obtención de beneficios: las plusvalías que se obtienen con el proceso de *humanización del medio* y que parcialmente deben revertir a la sociedad a través de impuestos. Nuestra experiencia como agentes que han intervenido en el proceso de planeamiento de lugares en diferentes escalas espaciales, así como también de estudiosos de este proceso de transformación ecológica, nos permite plantear una primera hipótesis de trabajo:

*La hegemonía cultural procedente de la racionalidad financiera se ha impuesto sobre las potencialidades ecológicas del medio.* Ello ha supuesto procesos de segregación y marginación social en las ciudades y entre éstas y el medio rural. Y ello se aprecia en las diferentes escalas geográficas que nos sirven de instrumento de análisis.

El problema que queremos analizar consiste en explicar los discursos de la ordenación territorial que pretenden hacer co-partícipes a las diferentes personas que participan directa o indirectamente en los diferentes programas de transformación del territorio. En este sentido el desafío que nos encontramos es complejo: por una parte somos sujetos que hemos participado en experiencias de planeamiento de las euro-regiones y, por otra, pretendemos ser evaluadores externos de los resultados de dichos proyectos de transformación.

El artículo se estructura en cuatro grandes apartados. En el primero analizamos las estrategias que surgen en el seno de la Unión Europea, tanto con el objetivo de crear una identidad territorial como definir unas superficies que sean referentes en las inversiones de los fondos comunitarios (euro-regiones). En segundo lugar analizamos dos procesos espaciales (*Eixo Atlántico* do Noroeste Peninsular y *Bacia do Guadiana*) que definen con mayor precisión el papel de personas e instituciones en la creación de una identidad y un modelo de desarrollo. En tercer lugar valoramos algunas de las políticas que hemos mencionado, con el objetivo de establecer criterios de análisis que nos permitan explicar el funcionamiento de los espacios vitales. Y, por ello, en último lugar, hemos descendido a la escala de la cotidianidad de cuatro núcleos de población que han adoptado diferentes estrategias para promocionar sus recursos humanos, ambientales, culturales y económicos.

## I. EL MARCO EUROPEO Y LAS ESTRATEGIAS TERRITORIALES

Nuestro análisis no sólo pretende reflejar lo que han producido las políticas europeas en relación con el territorio (prioridades en la ordenación de los recursos, participación ciudadana), sino también vislumbrar a donde nos pueden llevar estas políticas. Como nos muestran los análisis históricos, las experiencias del pasado se proyectan en expectativas de futuro y respecto a éste conocemos las estrategias que se delimitan por parte de los responsables políticos y técnicos, *los eurócratas*.

Las escalas que vamos a utilizar para argumentar con datos fehacientes nos permiten relacionar la cotidianidad de los pueblos (p.e. Chaves, Mértola, Monforte o Verín) con las estrategias de las eurorregiones en un modelo de competitividad que casi nunca se debate. Y en este juego de escalas existe una lógica racional.

### I. 1. La visión territorial de la Unión Europea para el año 2010

Después de cincuenta y seis años del *Tratado de Roma*, el territorio tiene un nuevo campo de preocupaciones<sup>1</sup> y una agenda específica: *Agenda Territorial de la Unión Europea 2010*<sup>2</sup> - que pretende contribuir a la construcción de una Europa que se asiente en la diversidad, más inclusiva, inteligente y sustentable, en un momento en que sus dirigentes no consiguen evitar la erosión de objetivos, de principios y valores que ya representaron su visión y misión. No obstante, parece que siguen proponiendo, dentro de su incapacidad de aportar soluciones, una posición estática que produce un empobrecimiento generalizado y descontrolado de la mayor parte de los Estados miembros, con inevitables impactos en las asimetrías territoriales, más acentuadas en la parte meridional del continente.

En efecto, desde la firma del Tratado de Lisboa el 13 de diciembre de 2007 (*Artículos 2º- 3; 2º C – 2 c); 280º-A*), la cohesión territorial pasó a entrar en el léxico de los objetivos de la Unión Europea, con una importancia que se pretende equivalente a la cohesión económica y social. La Agenda Territorial U.E. 2020<sup>3</sup> tiene por objetivo general la integración de la dimensión territorial en las diferentes políticas a todos los niveles de gobierno, reconociendo que un desarrollo territorial integrado permite un mejor equilibrio entre *durabilidad, competitividad y cohesión social*, contribuyendo a que los ciudadanos y las empresas utilicen mejor el potencial de sus territorios y reforzando el principio de la solidaridad, entre las economías de los territorios más y

---

<sup>1</sup> Cuando el 25 de Marzo de 1957 el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea (CEE), más conocido como Tratado de Roma, fue firmado por los 6 países iniciales (RFA - República Federal de Alemania, Francia, Italia, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo), las preocupaciones respecto al territorio tenían una naturaleza claramente diferente de la actual, enfocando sobre todo una visión relacionada con la libre circulación de personas, bienes y mercancías, con diferentes núcleos económicos y sociales: i) cambios comerciales; ii) prohibición de derechos aduaneros; iii) protección diplomática y consular; iv) condiciones de empleo; v) libertad de creación de establecimientos; vi) incentivos a las empresas / PME, centros de investigación y universidades; vii) adquisición y explotación de propiedades inmobiliarias; viii) transportes internacionales; ix) ordenamiento del territorio y afectación de suelos (excepto gestión de basuras, medidas de carácter general y gestión de los recursos hídricos).

<sup>2</sup> Revisión de la Agenda Territorial de 2007, aprobada el 19 de Mayo 2011, durante la Reunión Informal.

<sup>3</sup> Adaptada de la *Estrategia Europa 2020* que refleja las conclusiones del 5º Informe *sobre la Cohesión Económica, Social y Territorial*.

menos prósperos. Principios teóricos no exentos de contradicciones, como son en principio la competitividad y la cohesión social, pues uno suele marginar al otro.

Como en otras normativas comunitarias, estamos sobre todo ante un texto que, si fuera verdaderamente implementado, podría permitir construir una Europa más cohesionada y con mayor interdependencia regional, soportada en la articulación de las regiones en red y en el concomitante favorecimiento de la cooperación e integración continuas de los territorios. Sin embargo, más allá de la teoría se produce una implementación en la práctica del territorio que produce grandes contrastes, como son evidentes entre el Norte y el Sur de Europa.

A pesar de la importancia creciente atribuida al ámbito local, a su diversidad e identidad, continúa existiendo una matriz de *top down*, dudándose que las políticas que incorporan las recomendaciones de esta Agenda lo hagan partiendo de una efectiva “participación equilibrada y coordinada de los actores locales”, en una perspectiva de *bottom up*<sup>4</sup>, para implicarlos en los diferentes procesos de programación. También el hecho de que la ética y la justicia territoriales sean prioridades ignoradas, a pesar de ser objetivos fundamentales para la equidad entre territorios, configura una Agenda más orientada hacia la competitividad.

Estamos ante una Agenda que reconoce que la mejoría de la cohesión territorial requiere una eficaz coordinación vertical y horizontal de diferentes políticas, de múltiples actores, de diversos mecanismos de planificación y de producción, y reparto de conocimiento. Incluso reclama la importancia de la gobernanza para la afirmación del principio de subsidiariedad y preconiza la implementación de una cohesión territorial. Los principios en los que se asienta se pueden resumir en un conjunto de principios que se derivan de la racionalidad eurocrática, como podemos apreciar:

- ✓ Concebir y aplicar un desarrollo local y regional integrado.
- ✓ Impulsar el desarrollo equilibrado del territorio de la Unión, teniendo en cuenta que la política de cohesión y la política de desarrollo rural son instrumentos esenciales para el efecto.
- ✓ Reforzar los mecanismos susceptibles de asegurar la coordinación territorial de las intervenciones.
- ✓ Mejorar la dimensión territorial de la programación estratégica en todas las fases, así como las actividades de evaluación y control.
- ✓ Mejorar la coordinación de los diferentes fondos en las estrategias regionales.
- ✓ Integrar las consideraciones territoriales de la Agenda en los futuros documentos y programas de política estratégica.
- ✓ Estimular nuevos enfoques experimentales del desarrollo local integrado en los diversos contextos territoriales.
- ✓ Implicar en los procesos de programación los actores regionales y locales.

---

<sup>4</sup> El proyecto LEADER, pieza clave de la Iniciativa Comunitaria del mismo nombre, fue un buen instrumento que se impulsó en la U.E. entre 1991 y 2006 y que está perdiendo su energía y proximidad con la inclusión en los programas de desarrollo rural de los diferentes Estados miembros. Se asienta en un método con siete características esenciales: i) Estrategias locales de desarrollo por «zona»; ii) Planteamiento ascendente en lo que concierne a la elaboración y ejecución de estrategias; iii) Conexión en red; iv) Asociaciones locales de los sectores público y privado (GAL); v) Cooperación; vi) Innovación; vii) Acciones integradas y multisectoriales.

Unos principios inspirados en un conjunto de acciones que *La Agenda Territorial U.E. 2020* enuncia como *seis prioridades territoriales* consideradas imprescindibles para el éxito de la estrategia Europa 2020, destacándose un conjunto de recomendaciones que consideramos relevantes para el futuro de los espacios geográficos (Cuadro 1).

**Cuadro 1. Prioridades Territoriales en la Agenda Territorial U.E. 2020**

<p><b>1.-PROMOVER UN DESARROLLO TERRITORIAL POLICÉNTRICO Y EQUILIBRADO</b></p> <p>Favorecer la competitividad territorial del territorio de la Unión, inclusive fuera del área central del “Pentágono”.</p> <p>Alcanzar el mismo desarrollo policéntrico al nivel macro-regional, transfronterizo, nacional y regional. Evitar la polarización a la escala nacional entre capitales, áreas metropolitanas y pequeñas y medias ciudades, en términos de imagen económica, para combatir las disparidades regionales.</p>
<p><b>2.- PROMOVER UN DESARROLLO TERRITORIAL POLICÉNTRICO Y EQUILIBRADO</b></p> <p>Promover la cooperación y la colaboración en red de las ciudades, para contribuir en el desarrollo inteligente de las “ciudades-regiones”.</p> <p>Hacer que en las ciudades haya una visión que sobrepase sus fronteras administrativas y que centren su acción sobre sus suburbios y las regiones funcionales.</p> <p>Reconocer la interdependencia entre las áreas urbana y rural, a través de una gobernanza y planificación integrada y basada en una amplia asociación.</p> <p>Mejorar la accesibilidad de las áreas rurales a sus centros urbanos, para que las oportunidades de empleo y los servicios de interés general estén disponibles.</p>
<p><b>3.-INTEGRAR TERRITORIALMENTE LAS REGIONES FUNCIONALES TRANSFRONTERIZAS Y TRANSNACIONALES</b></p> <p>Tener en cuenta que la integración de los territorios a través de la cooperación territorial puede constituir un importante factor para estimular la competitividad general.</p> <p>Promover la integración transnacional y transfronteriza de las regiones.</p> <p>Promover una mejor integración de la cooperación territorial europea en las estrategias de desarrollo nacional, regional y local.</p>
<p><b>4.-ASEGURAR LA COMPETITIVIDAD GLOBAL DE LAS REGIONES BASADA EN ECONOMÍAS LOCALES FUERTES:</b></p> <p>Integrar los recursos, las características y las tradiciones locales en la economía global, para reforzar las respuestas locales y reducir la vulnerabilidad a las fuerzas externas.</p> <p>Diversificar la economía local para hacerla menos vulnerable y más autosuficiente, contribuyendo para la constitución de comunidades locales más fuertes y cohesionadas.</p>
<p><b>5.-MEJORAR LA CONECTIVIDAD TERRITORIAL PARA LOS INDIVIDUOS, COMUNIDADES Y EMPRESAS</b></p> <p>Atender a que el acceso equitativo a los servicios de interés general, a la información, al conocimiento y a la movilidad es esencial para la cohesión territorial.</p> <p>Garantizar el acceso al transporte por carretera, ferroviario, aéreo, fluvial o marítimo, así como a otras infraestructuras, como las redes transeuropeas de energía y de banda ancha.</p>
<p><b>6.-GESTIONAR E INTERRELACIONAR LAS RIQUEZAS ECOLÓGICAS, PAISAJÍSTICAS Y CULTURALES DE LAS REGIONES</b></p> <p>Proteger y desarrollar desde un punto de vista cualitativo el gran valor de los paisajes europeos, urbanos y rurales.</p> <p>Fortalecer la identidad regional y local, a través de la sensibilización y responsabilización de la población en relación a su ambiente, paisaje, cultura y otros valores particulares.</p>

Fuente: elaboración propia

*La praxis territorial: entre la competitividad y la participación*

La revisión bibliográfica que hacen X. Pardellas y C. Padín (2013: 120) respecto a los problemas que aparecen al trasladar de una manera simplista los conceptos de

competitividad, del mercado empresarial a la de los territorios, nos permite entender las contradicciones del proceso de desarrollo territorial europeo<sup>5</sup>. La lógica del marketing territorial supone poner en valor unos recursos para ser consumidos, de tal manera que sirvan para atraer ingresos económicos foráneos. Pero si en la competitividad mercantil, el triunfo de un actor supone la desaparición del otro, en el caso de los territorios lo que surge es la degradación de las condiciones de vida que afectan al bienestar de las personas que viven en estos lugares. Y esto ha sucedido en muchos casos en las euro-regiones del sur europeo, pues se han priorizado algunas inversiones más que las necesidades sentidas de los vecinos; es el caso de las inversiones en infraestructuras para unir espacios lejanos y no facilitar la movilidad de las personas que acceden a los servicios productivos de un área urbana.

Las intervenciones que hemos realizado en este ámbito del marketing territorial, en especial bajo la dirección de Álvaro Cidrais (Souto, 2001), nos permiten valorar sus tareas y estrategias desde una posición institucional, buscando referencias identitarias (por ejemplo el **agua y las piedras** como referentes ambientales y culturales de las ciudades do *Eixo Atlántico*) o planteando las expectativas de los vecinos en la búsqueda de un desarrollo económico sostenible. De esta manera se procuraba relacionar las marcas de identidad (que son referencias en la atracción de inversiones y visitas) con los deseos de participación social comunitaria. Un objetivo que se continuó en posteriores publicaciones donde abordamos la implicación en la práctica de estas teorías (Marques y Souto, 2003) y en los Foros de las Agendas21 do Eixo Atlántico. Las identidades-proyecto, a las cuales nos referiremos, se tejen con referentes simbólicos, pero también con participación ciudadana.

Estos dos elementos de la construcción de una identidad proyecto, según la terminología acuñada en su momento por M. Castells y que el mismo explicó para el caso europeo<sup>6</sup>, entendemos que es preciso analizarlos en su cotidianidad, en el momento de generar expectativas de futuro en la población. Y por eso entendemos que es necesario analizar cómo se construyen las euro-regiones desde algunas instancias legitimadoras (el poder local, las organizaciones sociales) que pugnan con las estrategias que se pretenden desarrollar desde las burocracias europeas.

## II. EL JUEGO DE ESCALAS Y ACTORES SOCIALES

Como análisis de caso vamos a utilizar los datos empíricos de la agrupación municipal **Eixo Atlántico**, constituida en la actualidad por 34 municipios de la **euro-región de Galicia-Norte de Portugal** y los que corresponden a los municipios de la **cuenca del Guadiana**, dentro de la **euro-región de Alentejo – Algarve – Andalucía (euro-región AAA)**. En concreto queremos explicar las dinámicas sociales y económicas que se registran en ambos territorios y evaluar hasta qué punto se han visto condicionadas por la llegada de proyectos y fondos económicos de la Unión Europea que ha alterado la organización tradicional del medio. Tanto *Eixo Atlántico* como

---

<sup>5</sup> Nos ha interesado en este sentido el trabajo de Krugman (1996).

<sup>6</sup> De su excelente trilogía sobre la era de la información nos interesa en este momento las referencias al proyecto europeo en su volumen III (Castells, 1998; 359-361), y sobre todo el vol. II sobre el poder de la identidad y los valores territoriales (Castells, 1998, vol. II).

*euro-región* AAA aparecen como instrumentos sociales de difusión de un modelo desarrollo que surge en el seno de la eurocracia, que se plasma en las euro-regiones y en los programas de financiación a través de los fondos comunitarios.

### ***La construcción de las euro-regiones desde las instituciones***

Lejos de considerar la evaluación como un juicio moral (bueno/malo) pretendemos mostrar algunos factores subyacentes, o sea poco visibles, que han tenido una incidencia importante en el desarrollo de dichos proyectos. La euro-región de Galiza-Norte de Portugal surge como resultado de la confluencia de los procesos de descentralización estatal en los años finales de los setenta del siglo pasado (Comunidades Autónomas en España y Comissões de Coordenação Regional en Portugal) y de potenciación de la política regional europea (Comité de las Regiones, Iniciativa Interreg, alianzas de regiones en Pirineos o Alpes).

Este proceso se ve favorecido en el caso peninsular por la incorporación de España y Portugal a la Comunidad Europea (luego Unión Europea) en 1986. De este modo el 31 de octubre de 1991 finaliza un proceso de voluntades comunes de alcanzar un acuerdo para gestionar los fondos europeos, si bien con problemas de gestión dada la ausencia de naturaleza jurídica de esta comunidad. Al año siguiente, en el mes de abril, nació el Pacto local de las principales ciudades del noroeste que conforman o *Eixo Atlántico*. La figura 1 muestra la situación de esta euro-región en Europa y en su marco atlántico, lo que sin duda incide en la búsqueda de la identidad a través de rasgos comunes de su pasado histórico y que se potencia desde las ciudades<sup>7</sup>.

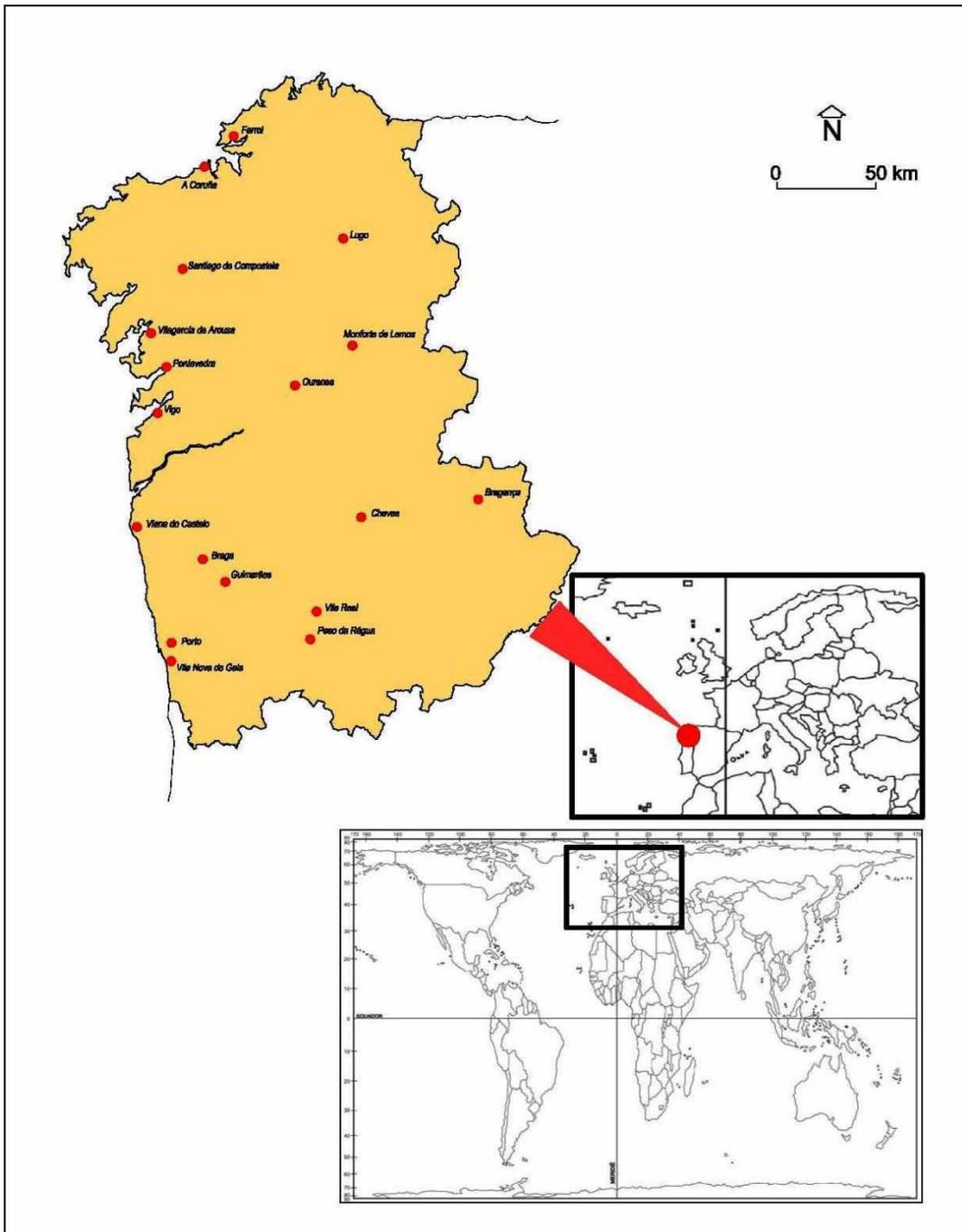
En el caso de *Eixo Atlántico* vamos a tratar de comprender hasta qué punto el *liderazgo municipal*, compartido por alcaldes gallegos y presidentes de cámaras municipales en Portugal ha sido clave para dinamizar, o no, la euro-región de 50.000 km<sup>2</sup> y casi siete millones de habitantes<sup>8</sup>. En segundo lugar, para poder evaluar las políticas europeas, nos vamos a centrar en los *modelos de desarrollo* generados por el Pacto Local do *Eixo Atlántico*, que está representado en 2013 por 34 municipios (17 en Galicia y 17 en Portugal), que suponen casi 3 millones de habitantes y poco más de 8.000 km<sup>2</sup>.

---

<sup>7</sup> A este respecto se puede consultar: Río Fernandes, José Alberto; Souto González, Xosé M., *et al.* *Atlas básico do Eixo Atlántico. Euro-rexión Galiza e Norte de Portugal*, Vigo e Porto: Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular, 2007.

<sup>8</sup> Valores considerados para todo el territorio de Galicia y norte de Portugal y no solo para los 34 municipios que hasta el momento firmaron el Pacto do Eixo Atlántico.

Figura 1. Eixo Atlántico y euro-región Galicia-Norte de Portugal en el mundo



Fuente: Elaboración propia

Junto a esta región europea del noroeste peninsular disponemos de la de Alentejo-Algarve-Andalucía (AAA)<sup>9</sup> en el sur peninsular, con un tamaño superficial y demográfico muy superior a la de la antigua *Gallaecia*. Ello ya nos pone de relieve la arbitrariedad en las magnitudes que se utilizan para definir estos territorios regionales europeos.

Disponemos así de **dos modelos** de gestión territorial. Por una parte, la realidad federal y pactista de los municipios de o E.A., por otra, un enorme territorio (euro-región AAA) que es el resultado de las estructuras regionales de los dos países (Junta de Andalucía y la CCDR<sup>10</sup> Alentejo y Algarve), guiados principalmente por el acceso a los fondos comunitarios, en contra de la opinión de los ciudadanos y de sus estructuras asociativas que muestran una mayor identificación con la *Bacia do Guadiana* (Cuenca baja del río), de menor escala territorial, pero que contiene más de 66.000 km<sup>2</sup> y casi 2 millones de habitantes (en Portugal, el Bajo Guadiana, tiene 2.230 km<sup>2</sup> y cerca de 36.000 habitantes) (Figura 3). Los municipios de la euro-región AAA no estaban tan involucrados en su diseño como los del *Eixo Atlántico*, por este motivo queremos conocer qué tipo de asociaciones sociales han fructificado para impulsar los modelos de desarrollo local, tal como se pretendía institucionalmente desde o *Eixo Atlántico*.

#### *La escala de la cotidianidad*

Por último, y con un cambio de escala notable, pretendemos explicar como un pequeño municipio (Mértola) ha sido capaz de gestionar unas dinámicas demográficas, económicas y ambientales que han transformado las actividades económicas de la ribera del Guadiana. Si en un caso es la competencia/colaboración entre instituciones locales y regionales (noroeste peninsular) en el otro es la competencia/colaboración entre iniciativas privadas e instituciones públicas en el desarrollo de los recursos del medio. Para poder comparar este municipio vamos a utilizar los datos de Monforte e Chaves-Verín, pues así disponemos de **tres escalas de análisis**: las euro-regiones de Galicia-Norte de Portugal, los pactos de E.A. y los proyectos da Bacia do Guadiana y finalmente los municipios de Mértola, Monforte, Chaves e Verín, que intentan rentabilizar las inversiones europeas en proyectos de desarrollo local.

Como acabamos de constatar los procesos euro-regionales europeos son muy dispares y en ellos confluyen intereses institucionales a veces divergentes. Por eso es preciso analizar cómo este nuevo marco territorial influye en la cotidianidad de los vecinos. Con estos ejemplos queremos aprender las prácticas que, según nuestro juicio, pueden ser consideradas como valiosas. Como criterio vamos a utilizar tanto las propuestas y resultados de desarrollo económico como las acciones de participación ciudadana, pues facilitan la creación de un espacio de identidad, una vinculación con un territorio que se acepta como de futuro colectivo.

---

<sup>9</sup> Esta euro-región cuenta con una extensión aproximada de 124.199 km<sup>2</sup> (el 21% de la superficie de la Península Ibérica), y en ella residen 9.559.578 habitantes (el 16,7% de la población peninsular).

<sup>10</sup> Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional, un servicio de la administración periférica directa del Estado portugués, que depende del Ministerio de Agricultura, Mar, Medio Ambiente y Ordenación del Territorio (MAMAOT), cuya misión es poner en práctica la política de medio ambiente, ordenación del territorio y las ciudades y el desarrollo regional, promover la acción coordinada de los servicios descentralizados y técnicamente apoyar a las autoridades locales y sus asociaciones con autonomía administrativa y financiera.

Para entender el surgimiento de estos proyectos territoriales (Euro-regiones, Pacto Local do E.A., proyectos en la *Bacia de Guadiana*) es preciso remontarse a la entrada de España y Portugal en el club de las Comunidades Europeas, después constituidas como Unión Europea tras el tratado de Maastricht de 1 de noviembre de 1993. Al abrigo de estos vientos se generó en la Península Ibérica una serie de proyectos que pretendían aprovechar los fondos INTERREG y de desarrollo regional para impulsar el crecimiento económico de los territorios, en especial a través de la dotación de nuevas infraestructuras. O sea, una visión economicista del territorio.

## II. 1. A «sub-región» do Baixo Guadiana: una visión territorial integrada

En este contexto debemos situar también la *euro-región de Alentejo – Algarve – Andalucía*, que nace el 5 de Mayo de 2010 bajo los auspicios de los gobiernos regionales (*Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo, Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve, Junta de Andalucía*). Esta euro-región tiene un tamaño que hace muy difícil su funcionamiento, pues en superficie y población supone tanto como Portugal continental, además de representar una gran heterogeneidad al agregar realidades territoriales muy diferentes (Figura 2), lo que supone un obstáculo a la cooperación transfronteriza.

Por este motivo aparecen proyectos más delimitados en la superficie, como es o *Baixo-Guadiana*, que se corresponde con una posible sub-región con 4 municipios (Mértola, Alcoutim, Castro Marim, Vila Real de Santo António) repartidos por 2 CCDR - Figura 3). Ello supone un intento de vincular a la población a su espacio vivido, pero tiene dificultades de desarrollo económico, tanto por el aislamiento que supuso la frontera estatal en décadas y siglos anteriores, como por la ausencia de dinamismo económico y demográfico. La perspectiva de los ciudadanos y el trabajo de la *ADPM – Associação de Defesa do Património de Mértola*<sup>11</sup> servirán para validar la identidad sub-regional.

En términos de escalas de intervención son realidades identitarias y territoriales muy diferentes. El Bajo Guadiana está unido por la navegabilidad del río y por la identidad de las gentes, mientras la euro-región AAA está sobre todo anclada en intereses políticos y económicos, donde los fondos comunitarios funcionan como un falso pilar de cohesión territorial. En el primer caso tenemos una escala de intervención a mayor proximidad, contrariamente a la escala euro-regional representada por un «mega

---

<sup>11</sup> La *ADPM* fue constituida en Diciembre de 1980 y tiene por principal misión el desarrollo económico, social y cultural de los territorios donde interviene, colaborando estratégicamente con entidades públicas y privadas, pero igualmente con los ciudadanos, la responsabilidad de participación activa en las dinámicas de sus propios procesos de desarrollo local. Los proyectos que desarrolla individualmente o en asociación, en Portugal y en otros países, dan a la *ADPM* una dimensión transnacional. Institución de Utilidad Pública y considerada por el Ministerio de los Negocios Extranjeros Portugués como ONGD – Organización No Gubernamental para el Desarrollo, la *ADPM* es socia/fundadora de otras asociaciones regionales y nacionales, perteneciendo y colaborando con asociaciones, redes y plataformas internacionales, en particular en las áreas de la Cooperación y Educación para el Desarrollo, Conservación de la Naturaleza y de la Biodiversidad, Desarrollo Sostenible y Apoyo a Países Terceros. Su equipo multidisciplinar, actualmente con cerca de 30 técnicos, integra diferentes áreas: animación sociocultural, arqueología, arquitectura, economía y gestión, ingeniería del ambiente, ingeniería de producción animal y vegetal, geografía, investigación social, sociología... lo que le permite una visión integrada e integradora de los contextos en que interviene” (<http://www.adpm.pt/>).

agrupación» de territorios distantes, donde la vinculación, de existir, será entre los que están de uno y otro lado del río Guadiana.

**Figura 2. Euro-región Alentejo- Algarve-Andalucía**



Regiones	Superficie (km <sup>2</sup> )	%	Población	%	Densidad Demográfica (hab/km <sup>2</sup> )
Alentejo	31.605	25,4	757.302	7,9	24,0
Algarve	4.997	4,0	451.006	4,7	90,3
Andalucía	87.597	70,5	8.371.270	87,6	95,6
<b>Total</b>	<b>124.199</b>	<b>100,0</b>	<b>9.559.578</b>	<b>100,0</b>	<b>77,0</b>

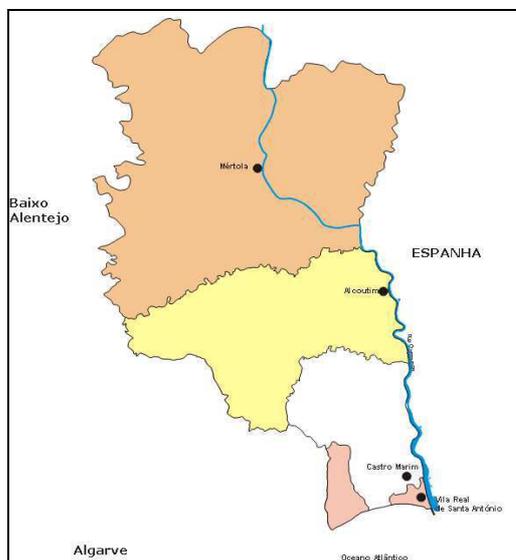
Fuente: Censos 2011. INE. Portugal e España.

La apología del Bajo Guadiana como sub-región ha sido dinamizada a partir de Mértola, más concretamente por su estructura asociativa de mayor dimensión, la ADPM. La navegabilidad del río hasta Mértola (Pomarão) alimenta una hipotética visión sub-regional, a pesar de existir evidentes limitaciones de carácter administrativo: dos NUT III<sup>12</sup> contiguas, o Baixo Alentejo (Mértola) e o Algarve

<sup>12</sup> La Nomenclatura de las Unidades Territoriales para Fines Estadísticos (NUT) es una norma territorial común creada en el ámbito de la CEE, entre el Office Statistique, los servicios de la Comisión y los Estados miembros. En Portugal fue establecida (NUT I, NUT II y NUT III) por la Resolución del Consejo de Ministros n° 34/86 de 26 de Marzo, con alteraciones posteriores. Actualmente hay 3 NUT I (territorio del continente y de cada una de las regiones autónomas de Azores y de la Madeira); 7 NUT II (5 en el continente –Norte, Centro, Lisboa, Alentejo y Algarve– y los territorios de las regiones

(Alcoutim, Castro Marim e Vila Real de Santo António), así como dos comunidades intermunicipales<sup>13</sup>, Baixo Alentejo<sup>14</sup> e o Algarve<sup>15</sup>. (Fig 2 y 3)

**Figura 3. «Sub-región» do Baixo Guadiana**



Municipio	Superficie Km <sup>2</sup>	Población	Hab/km <sup>2</sup>
Mértola	1.293	7.274	5,6
Alcoutim	575	2.917	5,1
Castro Marim	301	6.747	22,4
Vila Real de St. António	61	19.156	314,0
<b>Total</b>	<b>2.230</b>	<b>36.094</b>	<b>16,2</b>

Fuente: Censos 2011. INE. Portugal

La exagerada visión *euro-regional* resulta del propio concepto que se presta a diferentes interpretaciones y dimensiones, lo que es visible en los criterios de identificación propuestos por la *Asociación de las Regiones de Frontera de Europa (ARFE)*, donde «uno y otro lado de una frontera» pueden ser llevados a la exageración:

- una asociación de comunidades territoriales de uno y otro lado de una frontera nacional;
- una asociación transfronteriza dotada de un secretariado permanente, de equipos técnicos y administrativos y de un presupuesto económico propio;
- un organismo de derecho privado, asentado en asociaciones sin fines lucrativos

auténticas de Azores y de Madeira); 30 NUT III (28 en el continente y 2 correspondientes a las regiones autónomas de Azores y de la Madeira).

<sup>13</sup> Las *Comunidades Intermunicipais* (CIM) son estructuras de asociacionismo municipal, cuyo régimen jurídico fue establecido por la Ley nº 45/2008 de 27 de Agosto. Tienen por principales atribuciones (Artículo 5º): a) Promoción de la planificación y de la gestión de la estrategia de desarrollo económico, social y ambiental del territorio comprendido; b) Articulación de las inversiones municipales de interés intermunicipal; c) Participación en la gestión de programas de apoyo al desarrollo regional, sobre todo en el ámbito del Marco de Referencia Estratégico Nacional; d) Planificación de las actuaciones de entidades públicas, de carácter supramunicipal. Aseguran aún la “coordinación de las actuaciones entre los municipios y los servicios de la administración central” en diferentes áreas (redes de abastecimiento público; red de equipamientos de salud; red educativa y de formación profesional; ordenamiento del territorio, conservación de la naturaleza y recursos naturales; seguridad y protección civil; etc.) y “atribuciones transferidas por la administración central”.

<sup>14</sup> Municipios de Aljustrel, Almodôvar, Alvito, Barrancos, Beja, Castro Verde, Cuba, Ferreira do Alentejo, **Mértola**, Moura, Ourique, Serpa, Vidigueira.

<sup>15</sup> Municipios de Albufeira, **Alcoutim**, Aljezur, **Castro Marim**, Faro, Lagoa (Algarve), Lagos, Loulé, Monchique, Olhão, Portimão, São Brás de Alportel, Silves, Tavira, Vila do Bispo, **Vila Real de Santo António**.

- o fundaciones de uno y otro lado de la frontera, de acuerdo con las jurisdicciones nacionales en vigor;
- un organismo de derecho público, sobre la base de acuerdos interestatales, que trata, entre otras cosas, de la participación de las comunidades locales.

La sub-región del Bajo Guadiana se localiza en el Bajo Alentejo Sureste y en el Sotavento Algarvino, tiene una superficie total de 2.230 km<sup>2</sup> (Cuadro 2) y comprende cuatro municipios, respectivamente, Mértola en el Bajo Alentejo, con la mayor superficie (1.293 km<sup>2</sup>), Alcoutim, Castro Marim y Vila Real de Santo António en Algarve. Con España limita al este la provincia de Huelva (Región de Andalucía). Al sur contacta con el Océano Atlántico. El Río Guadiana es un elemento físico que tanto separa como aproxima.

La parte inferior del Río Guadiana es una de las áreas fluviales y de estuario mejor conservadas de la Península Ibérica, un patrimonio natural reconocido al largo de la frontera administrativa entre España y Portugal, donde ya fueron delimitados varios espacios protegidos que incluyen el río y extensos territorios en ambas márgenes, de lo que es ejemplo el Parque Natural del Valle del Guadiana, una área protegida con cerca de 70.000 hectáreas<sup>16</sup>, como la Reserva Natural do Sapal de Castro Marim o bien Vila Real de Santo António<sup>17</sup>.

Es una región caracterizada por un clima mediterráneo, con veranos secos y cálidos. Tanto desde el punto de vista climático como desde el demográfico, existe un claro contraste entre el litoral y el interior, siendo el municipio de Vila Real de Santo António, en el litoral, el que presenta el mayor crecimiento demográfico desde 1970 (39,4%) y una densidad demográfica de 314 hab/km<sup>2</sup> (ver cuadro 2).

Tal como ocurre en muchos territorios del interior, también en el Bajo Guadiana las mayores fuentes de trabajo son públicas (sobre todo ayuntamientos), seguidas de los servicios sociales prestados por entidades sin fines lucrativos (guarderías infantiles, instituciones de solidaridad social, asociaciones de desarrollo local, etc.), también muy dependientes del Estado y de las financiaciones comunitarias, lo que da lugar a que haya siempre una incertidumbre relativa al futuro, inseguridad que se agrava en situaciones de crisis.

---

<sup>16</sup> Creada en 1995 (Decreto-Ley nº 28/95, de 18 de Noviembre), tiene también la designación de ZPE (ZPE del Valle del Guadiana, código PTZPE0047) y está incluida en la Lista Nacional de Casas de campo (Guadiana, código PTCON0036).

<sup>17</sup> Primera Reserva Natural creada en Portugal (Decreto nº 162/75 de 27 de Marzo), a la cual fueron atribuidos diversos estatutos de conservación internacionales, siendo el área designada como Zona de Protección Especial al abrigo de la Directiva Hábitats (Ría Hermosa/Castro Marim, código PTCON0013). Es también Zona Húmeda de Relevancia Internacional, al abrigo de la Conservación sobre Zonas Húmedas (Ramsar) de 1996. Con 2.312 hectáreas de salinas, matorrales, zonas forestales y agrícolas, es un espacio de reconocida importancia para la cría natural de varias especies de peces y como lugar de migración, invernada y nidificación de muchas especies de aves.

**Cuadro 2. Evolución de la Población en la «sub-región» do Baixo Guadiana (1970-2011)**

Município	Área (km <sup>2</sup> )	População Residente				Variação (%)			
		1970	1991	2001	2011	1991 a 1970	2011 a 1991	2011 a 2001	2011 a 1970
Mértola	1.293	14.310	9.805	8.712	7.274	-31,48	-25,81	-16,51	-49,17
Alcoutim	575	6.727	4.571	3.770	2.917	-32,05	-36,18	-22,63	-56,64
Castro Marim	301	7.462	6.803	6.593	6.747	-8,83	-0,82	2,34	-9,58
Vila Real de St. António	61	13.738	14.400	17.956	19.156	4,82	33,03	6,68	39,44
<b>Total</b>	<b>2.230</b>	<b>42.237</b>	<b>35.579</b>	<b>37.031</b>	<b>36.094</b>	<b>-15,76</b>	<b>1,45</b>	<b>-2,53</b>	<b>-14,54</b>

Fuente: Censos 1970, 1991, 2001, 2011. INE, Portugal

Territorio de rara belleza y preservación paisajística, el Bajo Guadiana tiene una singularidad territorial evidente, con su doble papel de frontera natural y de elemento notable de la vida social, cultural, identitaria, económica y ambiental. Su gran riqueza patrimonial (patrimonio arqueológico, arquitectónico, etnográfico, monumental y natural), así como la gran diversidad de artesanía, productos tradicionales y gastronomía, le confiere buenas condiciones endógenas para el desarrollo, expresamente en los dominios del turismo de naturaleza, cultural y náutico, teniendo sin embargo una tendencia para la desertización física y humana (perdió 14,5% de la población desde 1970). Una base económica y productiva con debilidades, pocos recursos humanos en edad activa y con bajos niveles de calificación, presentando además insuficiencias en infraestructuras y servicios de proximidad, principalmente en el interior y fuera de los principales centros urbanos.

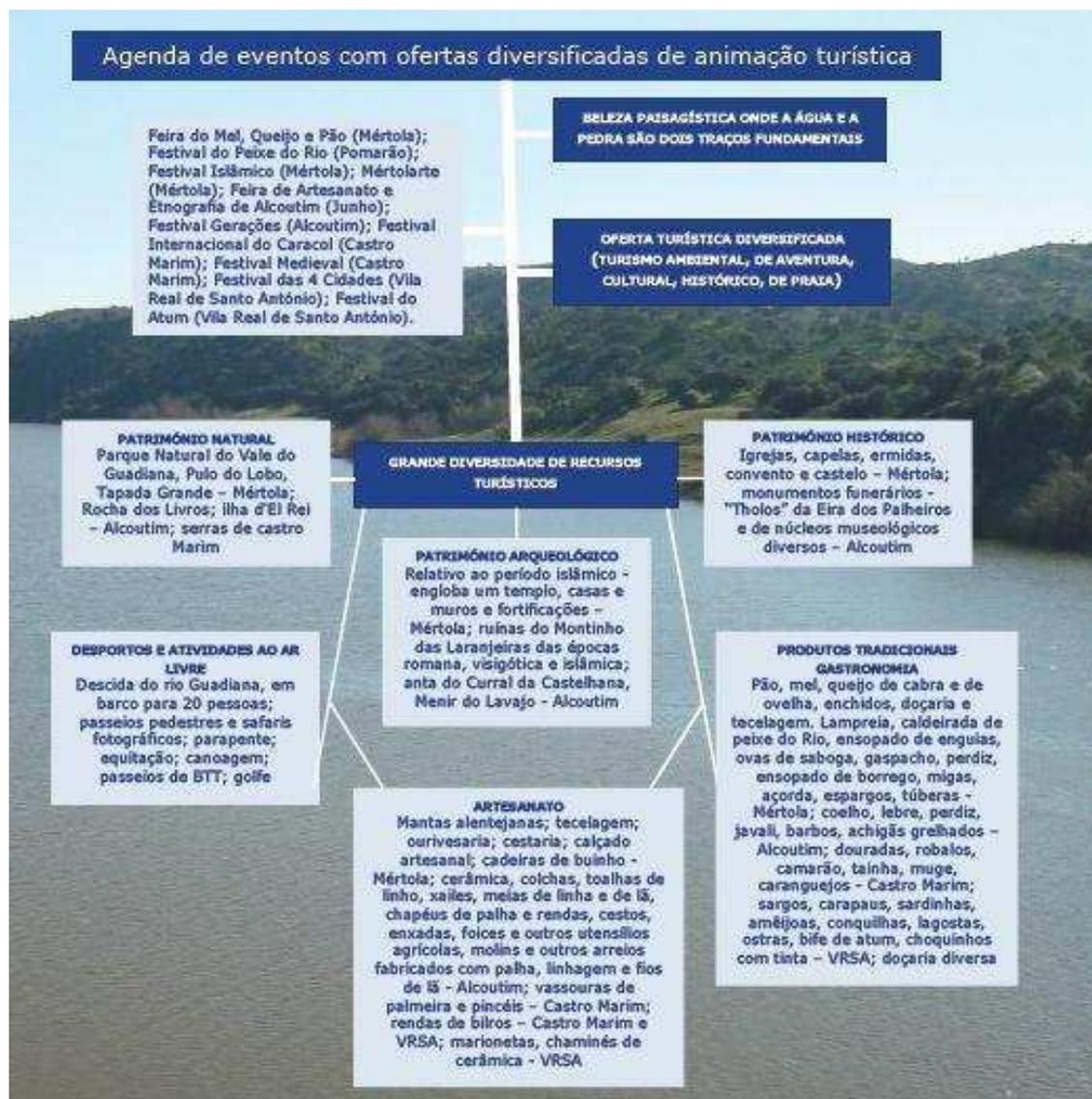
La navegabilidad del río Guadiana, con barcos de media dimensión hasta la localidad de Pomarão<sup>18</sup> y de pequeño calado hasta Mértola, se mantiene como una plusvalía para la atracción de nuevas inversiones y recursos físicos y humanos, lo que puede auxiliar a revertir la tendencia de erosión económica y social existente. La reposición integral de su navegabilidad y la promoción del turismo náutico, otra palanca de desarrollo, se ha mantenido pendiente a lo largo de los años por falta de interés político del Estado central, que no ha sabido aprovechar los fondos comunitarios para el efecto.

El ambiente interno de cualquier territorio tiene un conjunto de potencialidades que, en el caso de la actividad turística, están directamente relacionadas con los recursos existentes, mientras su desarrollo y crecimiento depende de dos aspectos operacionales: a) de la capacidad de valorar y promover los recursos; b) de la creación de nuevos factores de atracción. El inventario de los recursos, su clasificación y la clara identificación de variables son, en términos de potencial turístico, estrategias indispensables para fundamentar cualquier decisión. En el caso de los territorios del

<sup>18</sup> Pequeña aldea del municipio de Mértola que hace frontera con España y queda situada en un promontorio rocoso en la confluencia del río Chança. El 26 de Febrero de 2009 fue inaugurada sobre el río Chança el Puente Internacional del Bajo Guadiana, que aproximó esta localidad a su vecina española, El Granado, reduciendo la distancia de 140 km para sólo 12 km. El antiguo embarcadero mineral perdió su importancia con el cierre de ésta en los años 70 del siglo XX. En degradación progresiva, el patrimonio de la mina podía ser perfectamente integrado en un proyecto de arqueología industrial.

Bajo Guadiana, el «árbol de las potencialidades» (Figura 4) evidencia que hay incontables posibilidades para un desarrollo apoyado en un turismo sostenible.

Figura 4. Potencialidades do Baixo Guadiana



Fuente: Marques y SublimApoio *et al.*, 2012

## II. 2. O Eixo Atlântico: la seducción de la Europa de los ciudadanos

La síntesis que realiza el profesor Luis Domínguez (2012: 8) muestra las diferentes concepciones que existían bajo el proyecto común europeo: la Europa de las regiones, la de los mercaderes, la de las naciones, la de las ciudades... todas respondían a intereses concretos que se correspondían con estrategias territoriales: la Asamblea de Regiones de Europa (ARE) del año 1985 o la *Eurocities* del año siguiente mostraba cómo se trataban de situar los agentes sociales ante el nuevo espacio supraestatal que se estaba gestando en los años ochenta bajo la dirección de J. Delors.

Para el caso local del noroeste peninsular nos interesa subrayar la declaración inicial<sup>19</sup> que se realiza por los alcaldes de los trece municipios en los meses finales de 1992<sup>20</sup> pues explicitan su enfrentamiento al modelo regional: “Los años ochenta han permitido consolidar la idea de la Europa de las Regiones, reconociendo el hecho diferencial regional. Los años noventa son los años de la Unión Europea, es decir, de la igualdad de derechos de los ciudadanos y de las ciudadanas y, por esto, los años 90 están llamados a ser en el terreno europeo el paso decisivo en el reconocimiento e institucionalización de la Europa de las Ciudades”.

Resulta significativo el uso que se hace en este documento de ciudad por municipio, para identificar con los ciudadanos. Sin embargo, los alcaldes representaban en esta reunión a municipios que en algunos casos representaban medio millar de kilómetros cuadrados y estaban ubicados en medios rurales, como era el caso de Bragança, Chaves o Lugo. El uso de las mayúsculas en Regiones y Ciudades muestra con claridad la intención del discurso<sup>21</sup>; en efecto, se pretende que las instituciones que representan se conviertan en sí mismas en la ciudadanía como ente. La estrategia estaba muy influida por la acción política de sus mentores más significativos: Fernando Gomes en Porto y Carlos González Príncipe en Vigo, ambos del Partido Socialista. En cualquier caso lo que nos interesa subrayar es la vocación política de este proyecto, si bien la base social no estaba bien estructurada. O sea, de los tres pilares etimológicos de la ciudad (*polis*, *civitas* y *urbs*), existe un predominio de la primera.

#### *Etapas en el proceso de construcción do E. A.*

Vamos a ofrecer datos básicos para comprender esta institución. En primer lugar ofrecemos un cuadro estadístico de la población de los municipios gallegos y portugueses que se han ido agregando al Pacto Local do Eixo Atlántico. Hemos de recordar que la incorporación de los municipios a este pacto ha sido gradual. En el cuadro 3 aparecen los datos básicos de la institucionalización de este espacio euro-regional, mientras que en el cuadro 4 ofrecemos los datos demográficos básicos.

El Pacto inicial de 13 municipios del año 1992 se amplía hasta 18 en 1997, que más tarde registra la ampliación hasta los 34 que firman la adhesión a este pacto inter-municipal en el año 2008. Como se puede apreciar en el cuadro 3 y en la figura 5, siempre se ha buscado una proporcionalidad entre los municipios gallegos y del norte de Portugal. La constitución del Eixo Atlántico se basó legalmente en el Convenio-Marco sobre cooperación transfronteriza entre Comunidades o autoridades territoriales publicado en el D.O.C.E. del 16 de octubre de 1990 y que entró en vigor el 25 de noviembre de ese mismo año. En este Convenio-Marco se determinan las condiciones para el establecimiento de asociaciones transfronterizas de derecho privado.

Las etapas de evolución do Eixo Atlántico, bien sintetizadas por L. Domínguez (2012:

---

<sup>19</sup> Celebrada el 20 de noviembre de 1992, después de la constitución oficial del pacto de trece municipios el día 28 de septiembre de 1992 en Viana do Castelo, contando con la presencia del presidente de Portugal Mário Soares.

<sup>20</sup> En las reuniones iniciales de Porto y Vigo el número de municipios era doce, pero en Viana se unió Lugo, de tal forma que el pacto privado local era asumido por los siete municipios principales de Galicia (A Coruña, Ferrol, Santiago, Pontevedra, Vigo, Ourense y Lugo) y seis de Portugal (Porto, Braga, Bragança, Viana do Castelo, Vila Real y Chaves).

<sup>21</sup> Wodak, R. (2001).

8-39) nos permiten comprobar tanto los intentos de creación de un “lobby” urbano para defender los intereses de los municipios asociados, como en la creación de una agencia de desarrollo que estimuló la publicación de estudios e informes para favorecer las inversiones procedentes de los fondos europeos. Menos éxito registró la iniciativa de crear una identidad ciudadana a través de actividades más abiertas a la participación (juegos deportivos, actividades culturales, medios de comunicación). En este proceso nos interesa subrayar, para poder valorar el contraste con lo sucedido en Bajo Guadiana y Mértola, el liderazgo institucional del proceso. En efecto, han sido los alcaldes<sup>22</sup> quienes más han tratado de conducir el pacto local hacia un lobby que tuviera presencia en las reuniones estatales y europeas donde se repartían y decidían los fondos de inversión para el territorio del noroeste peninsular.

En síntesis disponemos de un instrumento de ordenación del territorio que busca conjugar los intereses locales con la acción institucional, liderada por los ayuntamientos, que buscan la complicidad de quienes han de aprobar su financiación: gobierno autonómico en Galicia, gobiernos estatales de España y Portugal y Unión Europea. Así podemos explicar las frustraciones del retraso en las obras de infraestructuras de transporte o la ausencia de impulso a unas políticas de creación de actividades económicas dirigidas por organismos municipales.

Podemos observar, por el contrario, el notable avance en los estudios sectoriales y territoriales que promueven el desarrollo de los municipios a través de agendas<sup>21</sup>, estudios de gestión tecnológica de las administraciones o apoyo a actividades de turismo y deporte. Son estudios de prospectiva que no tienen una aplicación directa a las acciones territoriales, como se explica en la evaluación del Pacto Local<sup>23</sup>. Esta forma de actuar incidirá en su percepción pública, como luego comentaremos.

#### *Evolución demográfica y creación de infraestructuras: de la cohesión a la desigualdad*

Por eso estas dinámicas político-administrativas no tienen mucha influencia en la evolución demográfica, pues la dinámica de la población de los municipios dependerá más de los ritmos económicos, de las inversiones empresariales y de la vida local. Lo que sí podemos verificar es que el crecimiento más notable se produce en los municipios más pequeños, de tal manera que se observa una transformación del sistema urbano hacia un modelo más policéntrico, destacando los casos de Carballo, O Carballiño y Verín en el caso de Galicia o Barcelos, Vila Nova de Famalicão e Penafiel en lo caso de Portugal. Por eso la finalidad del policentrismo se adecuó fácilmente al marco geográfico del noroeste peninsular. Lo que podemos observar en el cuadro (cuadro 3) es una evolución demográfica que tiene su explicación en las dinámicas industriales (sobre todo industria mecánica y naval en el caso gallego e industria textil en el caso portugués) de los años sesenta y setenta, junto a un proceso de periurbanización y terciarización de las actividades económicas a partir de los años

---

<sup>22</sup> En especial algunos como Fernando Gomes, Carlos Príncipe, Manuel Pérez, José Bugallo, Rui Río, quienes más apostaron por este proyecto institucional, donde también debe figurar en su balance el trabajo de la secretaría general de Xoan Mao.

<sup>23</sup> Los estudios editados por E.A. incluyen 19 revistas do Eixo Atlântico, con una gran diversidad temática: gobernanza, ordenamiento del territorio, desarrollo sustentable, educación, seguridad en el trabajo... 15 libros (textos para el debate) sobre temática cultural (historia, geografía, museos) y también para el planeamiento urbano y 12 agendas estratégicas donde el transporte es asunto recurrente. Finalmente los informes estratégicos, que completan los dos estudios estratégicos.

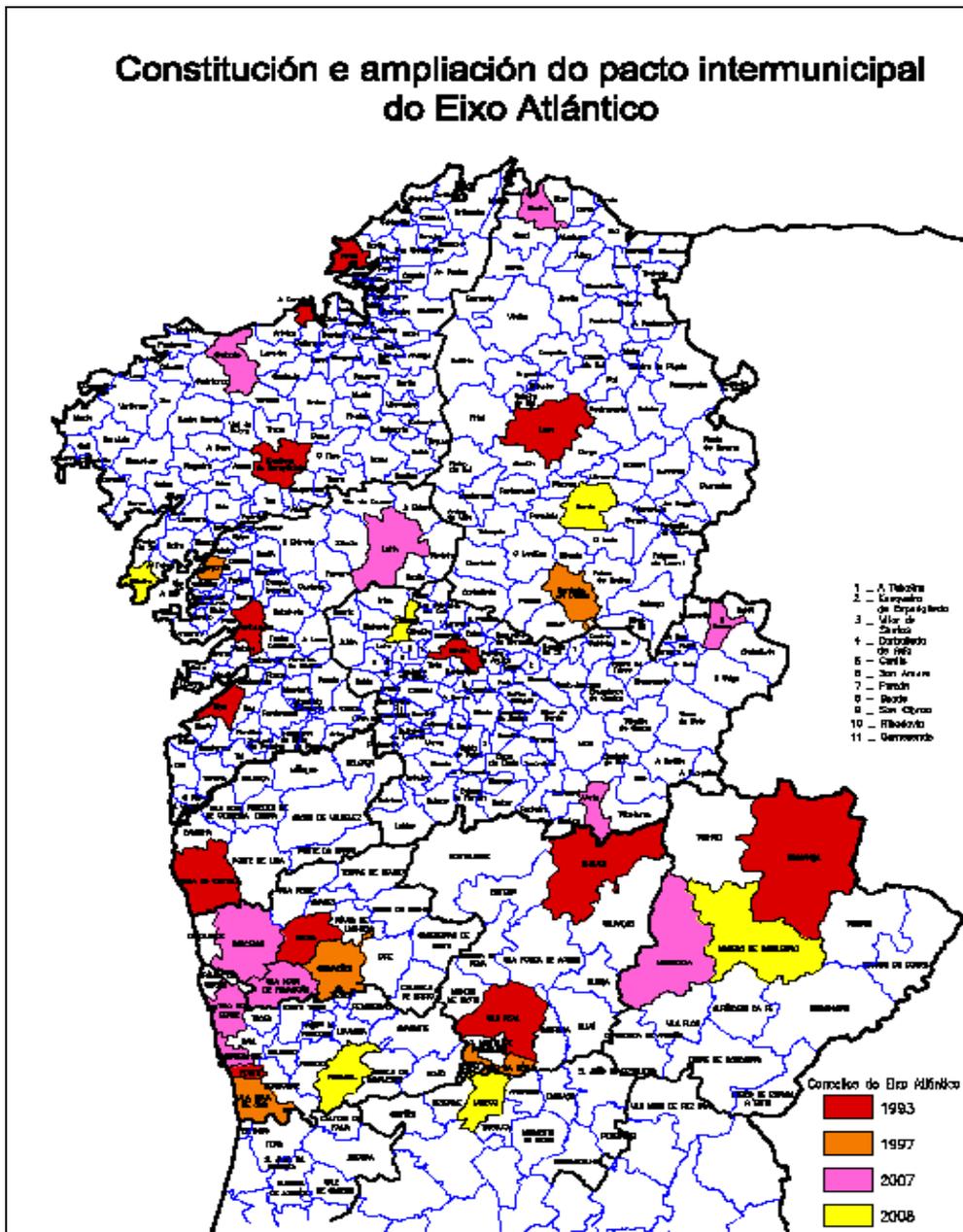
ochenta del siglo pasado. Y tal parece que en los últimos años del siglo XX los concejos más dinámicos pugnaban por colocarse en el Pacto Local, pues aspiraban a recoger las financiaciones de proyectos europeos, aunque no estuvieran bien definidas sus políticas de compromisos y alianzas con los otros municipios.

**Cuadro 3. Etapas en el proceso de construcción do E.A.**

<b>Etapas</b>	<b>Hechos sobresalientes</b>	<b>Municipios</b>	<b>Área Población</b>
Los primeros años (1992-1994)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Constitución en septiembre de 1992</li> <li>- Creación de órganos ejecutivos</li> <li>- Diseño del Plan Estratégico (I Estudio Estratégico do Eixo Atlántico)</li> </ul>	<b>13 en 1993</b> - Ourense, Lugo, Pontevedra, A Coruña, Santiago de Compostela, Ferrol, Vigo, Porto, Viana do Castelo, Vila Real, Chaves, Braga y Bragança.	3.670 km <sup>2</sup> 1.598.523 hab (1991) 435.6 hab/km <sup>2</sup> (1991)
La necesaria redefinición (1995-1999)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fortalecer el “lobby”</li> <li>- Aumentar su visibilidad (Primeiro Congreso do Eixo – 1996; primeras publicaciones sobre la historia y la geografía de la euro-región)</li> <li>- Crear un instrumento de desarrollo regional</li> <li>- Aumento del número de municipios</li> </ul>	<b>18 en 1997</b> – Se incorporan Guimarães, Monforte de Lemos, Peso da Régua, Vila Nova de Gaia y Vilagarcía de Arousa.	4.417.8 km <sup>2</sup> 2.129.974 hab. (2001) 482.1 hab/km <sup>2</sup> (2001)
Etapas de consolidación (2000-2006)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Creación de comisiones temáticas</li> <li>- II Estudio Estratégico do Eixo Atlántico.</li> <li>- Creación da Secretaría Xeral, con competencias de gestión y de representación</li> <li>- Integración en la Comunidade de Traballo Galiza-Norte Portugal.</li> <li>- Fundación do Centro de Estudos Eurorrexionais (CEER), en 2002</li> </ul>		
La proyección internacional (2007-2013)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Crisis económica y reclamación frente a obstáculos en comunicaciones viarias (peajes, retraso AVE)</li> <li>- Ampliación do E.A.</li> </ul>	<b>28 en 2007</b> - Se incorporan Barcelos, Mirandela, Vila Nova de Famalicão, Vila do Conde, Matosinhos del lado portugués y Viveiro, O Barco de Valdeorras, Lalín, Verín e Carballo	6.670.7 km <sup>2</sup> 2.801.544 hab. (2011) 420.0 hab/km <sup>2</sup> (2011)
		<b>34 en 2008</b> - Se incorporan por parte de Portugal una parte de Lamego, Penafiel y Macedo de Cavaleiros y Ribeira, Sarria e O Carballiño en Galicia	8.055.1 km <sup>2</sup> 2.973.100 hab. (2011) 369.1 hab/km <sup>2</sup> (2011)

Fuente: elaboración propia

Figura 5. Constitución e ampliación do pacto intermunicipal do Eixo Atlántico



Fuente: Elaboración propia

Este proceso de re-ordenación del sistema urbano se asentó en bases muy frágiles, como es el proceso de terciarización de las grandes ciudades, sin economías de apoyo a las actividades económicas industriales, sino sobre todo en unos servicios e infraestructuras muy vinculadas al comercio local y a la actividad inmobiliaria, relacionada con la inflación del sistema financiero, disminución de la inflación y acceso al crédito “barato”. Esta dinámica dio lugar a que creciese la población de los núcleos donde la vivienda y el suelo eran más baratos y estaban cerca de las grandes ciudades: Vila do Conde, Carballo, Gaia, e incluso otros municipios que no estaban asociados, como son los casos de Gondomar y Pontearreas en la región urbana de Vigo. Otros municipios han crecido por su estructura demográfica más joven (como Braga) o por las inversiones en negocios locales y el retorno de emigrantes europeos en unos municipios que tenían un tamaño escaso: O Barco, O Carballiño y o Verín.

**Cuadro 4. Evolución demográfica en el E.A. (1970 – 2011)**

Municipio	Área (km <sup>2</sup> )	Población Residente				Variación (%)			
		1970	1991	2001	2011	1991 a 1970	2011 a 1991	2011 a 2001	2011 a 1970
Coruña, A	37,8	189.654	246.953	236.379	246.028	30,21	-0,37	4,08	29,72
Carballo	186,1	23.508	26.033	28.142	31.303	10,74	20,24	11,23	33,16
Ferrol	82,7	87.736	83.045	77.950	72.963	-5,35	-12,14	-6,40	-16,84
Lalín	326,8	19.405	20.360	19.869	21.127	4,92	3,77	6,33	8,87
Lugo	329,8	63.830	83.242	88.414	98.007	30,41	17,74	10,85	53,54
Monforte de Lemos	199,5	19.528	20.318	19.091	19.622	4,05	-3,43	2,78	0,48
Barco Valdeorras, O	85,7	7.769	10.495	12.959	14.123	35,09	34,57	8,98	81,79
Carballiño, O	54,3	9.962	11.134	12.521	14.145	11,76	27,04	12,97	41,99
Ourense	84,6	73.379	102.758	107.510	108.002	40,04	5,10	0,46	47,18
Pontevedra	118,3	52.452	71.491	74.942	82.400	36,30	15,26	9,95	57,10
Ribeira	68,8	21.716	25.285	26.086	27.699	16,43	9,55	6,18	27,55
Santiago Compostela	220,0	70.893	87.807	90.188	95.207	23,86	8,43	5,57	34,30
Sarria	184,6	12.052	12.611	12.887	13.590	4,64	7,76	5,46	12,76
Verín	94,1	8.870	11.279	12.917	14.633	27,16	29,74	13,28	64,97
Vigo	109,1	197.144	276.109	280.186	297.241	40,05	7,65	6,09	50,77
Vilagarcía de Arousa	44,2	24.076	32.170	43.829	37.903	33,62	17,82	-13,52	57,43
Viveiro	109,3	12.942	15.098	15.240	16.107	16,66	6,68	5,69	24,46
Barcelos	378,9	89.548	111.733	122.096	120.391	24,77	7,75	-1,40	34,44
Braga	183,4	96.918	141.256	164.192	181.494	45,75	28,49	10,54	87,27
Bragança	1173,6	33.070	33.055	34.750	35.341	-0,05	6,92	1,70	6,87
Chaves	591,2	45.061	40.940	43.667	41.243	-9,15	0,74	-5,55	-8,47
Guimarães	241,0	122.719	157.589	159.576	158.124	28,41	0,34	-0,91	28,85
Macedo de Cavaleiros	699,1	22.173	18.930	17.449	15.776	-14,63	-16,66	-9,59	-28,85
Matosinhos	62,4	108.611	151.682	167.026	175.478	39,66	15,69	5,06	61,57
Mirandela	659,0	24.139	25.209	25.819	23.850	4,43	-5,39	-7,63	-1,20
Lamego	165,4	31.984	30.164	28.081	28.081	-5,69	-6,91	0,00	-12,20
Penafiel	212,2	54.032	68.444	71.800	72.265	26,67	5,58	0,65	33,74
Peso da Régua	94,9	22.608	21.567	18.832	17.131	-4,60	-20,57	-9,03	-24,23
Porto	41,4	306.176	302.472	263.131	237.591	-1,21	-21,45	-9,71	-22,40
Viana do Castelo	319,0	70.894	83.095	88.631	88.725	17,21	6,78	0,11	25,15
Vila do Conde	149,0	54.044	64.836	74.391	79.533	19,97	22,67	6,91	47,16
Vila Nova de Famalicão	201,6	89.722	114.338	127.567	133.832	27,44	17,05	4,91	49,16
Vila Nova de Gaia	168,5	180.506	248.565	288.749	302.295	37,70	21,62	4,69	67,47
Vila Real	378,8	43.657	46.300	49.957	51.850	6,05	11,99	3,79	18,77

Fuente: Censos 1970, 1981, 1991, 2001, 2011. INE de España e de Portugal

En consecuencia, los datos demográficos posteriores a 1991 no pueden ser considerados

como un aval a las políticas de cohesión territorial entre el litoral y el interior. Disponemos de evidencias concretas en el sentido contrario, como es la reivindicación de los alcaldes del interior de Portugal para solicitar mayor presencia en el pacto local. En efecto, en la asamblea general del 29 de julio de 2007 los alcaldes del norte de Portugal subrayaban que la proporción entre ciudades del litoral e interior se desplazaba claramente hacia el litoral, como consecuencia de la ampliación de 18 a 28 municipios. Finalmente se ampliará a 34 con la incorporación de más municipios del interior. Este debate encerraba otro de mayor calado, como era la aplicación de criterios para aumentar el número de socios, pues ponía en peligro el control que ejercían desde el principio del pacto los municipios de Vigo y Porto<sup>24</sup>.

### *Las directrices estratégicas de Europa en la política local*

Tal como tratamos de mostrar, las líneas prioritarias del planeamiento estratégico, o sea el territorio que se aspiraba construir, estaba determinado por las directrices estratégicas de la Unión Europea, como podemos apreciar en el cuadro 5. Como vamos a comprobar muchos de estos conceptos van a aparecer en las políticas locales, pues sin ellas era muy difícil acceder a la financiación europea.

**Cuadro 5. Directrices para los Programas de Desarrollo Regional**

Períodos	2000-2006	2007-2013
<b>Prioridades Estratégicas</b>	1. Competitividad regional 2. Estrategia para empleo 3. Desarrollo rural y urbano integrado	1. Desarrollo sustentable 2. Ciudadanía europea: libertad, justicia, acceso a bienes
<b>Principios fundamentales</b>	Desarrollo sustentable Igualdad de oportunidades	Principios de gobernanza Crecimiento de la riqueza Papel en el escenario mundial

Fuente: COMISIÓN DAS COMUNIDADES EUROPEAS. *Directrices dos Programas 2000-2006*, COMISIÓN DAS COMUNIDADES EUROPEAS. *Retos políticos y medios presupuestarios de la Unión ampliada (2007-2013)*

Los cambios que podemos observar en los Estudios Estratégicos del Eixo Atlántico, entre el primero y el segundo, están determinados por las políticas que antes hemos descrito en Europa. Lo que seguimos argumentando es una línea de continuidad entre las estrategias definidas en Bruselas y las peticiones que se realizan desde las instituciones locales, pues así se recogían los beneficios de las inversiones de los fondos europeos. Se define así una identidad proyecto y un ordenamiento del medio desde la legitimidad de las instituciones, pese a que la distancia con la percepción de la población siga siendo lejana.

<sup>24</sup> Además de la síntesis documentada de Domínguez (2012: 33-35) se puede consultar el relato de Pontes (2012: 40-47, en especial página 44).

**Cuadro 6. Comparación entre los Estudios Estratégicos**

<b>Objetivos dos Primeros Estudios Estratégicos (1993-94)</b>	<b>Objetivos dos Segundos Estudios Estratégicos (2004-2005)</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Mostrar los perfiles económicos terciarios de las ciudades del Eixo</li><li>• Caracterizar el modelo territorial del Eixo sobre los componentes demográficos, de vivienda e infraestructuras</li><li>• Evaluar las nuevas dinámicas emergentes</li><li>• Mostrar un sistema urbano funcional en una euro-región rural, tratando de incorporar el interior al dinamismo del litoral</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Las competencias administrativas, procesos sociales y organización del territorio. La práctica de la gobernanza.</li><li>• Estrategias de visibilidad y cooperación entre ciudades y otros lugares</li><li>• La complementariedad entre ciudades y territorio: periurbanización</li><li>• Buscar la complementariedad del desarrollo sustentable local: potenciar las buenas prácticas</li></ul>

Fuente: elaboración propia

A este respecto hemos de reconocer que nosotros mismos aceptamos en su momento este lenguaje tecnocrático, que legitimaba una determinada visión del territorio, como se puede comprobar en este párrafo extraído de la introducción de los Segundos Estudios Estratégicos (Bouzada, Figueirido y Souto, 2005):

“A este respecto os segundos Estudos Estratégicos consideran as directrices de política territorial emanadas da proposta da Comisión Europea sobre os proxectos para o periodo 2007-2013<sup>25</sup>. Existen neste documento tres grandes prioridades programáticas: creación do novo emprego nos espazos menos desenvueltos (Converxencia); anticiparse aos cambios rexionais e fomentalos (Competitividade); dar pulo ao desenvolvemento harmonioso e equilibrado do territorio da Unión (Cooperación). Neste último punto existe una referencia explícita ao papel das cidades, posi se identifica a súa función como centros de desenvolvemento económico, aínda que teñan problemas ambientais e de estruturación económica. Simultaneamente, deféndese ademáis neste documento que os territorios rurais son espazos prioritarios dunha inetrvención que reforcé a competitividades da agricultura ancorada nos xoves agricultores, que asegure a xestión dos espazos protexidos e que fomente a diversificación da actividade económica nun sentido lato, condicións indispensables para a construción dun sistema urbano equilibrado e sustentable”.

Como se puede apreciar en este párrafo se combinan los principios legitimadores de la identidad euro-regional, definida por los principios de la UE, así como la voluntad de integrar en el proceso de desarrollo local a los territorios rurales. Se buscaba no sólo el refuerzo del valor territorial, sino también de la población, como se puede ver en la referencia explícita a los jóvenes agricultores. En estas afirmaciones se buscaba la legitimidad de la participación ciudadana. Una cuestión que se echaba en falta en la evaluación de las políticas europeas.

<sup>25</sup> COMISIÓN EUROPEA: *Construir nuestro futuro común: retos políticos y medios presupuestarios de la Unión ampliada 2007-2013*, COM (2004), 101. En COMISION EUROPEA: *Una nueva asociación para la cohesión. Tercer informe sobre la cohesión económica y social*, Luxemburgo, Comunidades Europeas, 2004.

## II. EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS EUROPEAS EN LOS TERRITORIOS ANALIZADOS

La percepción de un vecino de los territorios do *Eixo Atlántico* o *da euro-región AAA / Bacia do Guadiana* es que dichos proyectos territoriales están más anclados en estrategias corporativas e institucionales que en una acción de mejora de su calidad de vida diaria. Una observación que es coherente con la visión general que existe sobre la Unión Europea<sup>26</sup>. Una visión de la evaluación que se confirma en la política do E.A., pues se percibía un cierto distanciamiento que existía entre las expectativas ciudadanas y las respuestas institucionales, aun cuando éstas se asienten en una lectura de necesidades locales.

### *La percepción cotidiana de los proyectos europeos*

En los años 2004 y 2005, en el proceso de elaboración de los Segundos Estudios Estratégicos hemos elaborado una encuesta para conocer la percepción de los vecinos do Eixo Atlántico en relación con sus expectativas geográficas. Realizamos las encuestas entre técnicos de los municipios y entre alumnos de las universidades públicas de la euro-región. De las 52 encuestas<sup>27</sup> que hemos podido tabular y analizar nos encontramos con algunos datos que nos parecen relevantes.

En primer lugar llama la atención el arraigo de las personas entrevistadas respecto a su territorio. 45 personas del total de 52 no cambiarían de lugar de residencia y 47 de 52 les gusta el lugar donde viven, lo que determina la congruencia de las respuestas, dado que las preguntas se hacen en dos momentos diferentes<sup>28</sup>. Sin embargo desconfían de los políticos municipales para emprender cambios en la ordenación del territorio o en el desarrollo local (29 consideran que no conocen bien las necesidades y 20 dicen que sí). Respecto al conocimiento del E.A. y su valoración hemos observado que 39 personas han oído hablar de esta asociación o pacto local, que se vincula de una manera optimista al “desarrollo”, flujos de cooperación, identidad territorial, por citar la asociación de palabras más citadas<sup>29</sup> que eran reflejo de la información que habían obtenido a través de los medios de comunicación y de las clases en la universidad.

Lo cual es mayor que el desconocimiento que nos refería el estudio realizado años anteriores (Marques, 1999: 15). En sus estudios de campo para el análisis de la *Historia no Eixo Atlántico* puso de relieve que incluso ciertas autoridades políticas desconocían el pacto en el que estaba integrado su municipio. Parece pues que algo se ha avanzado, pero todavía la imagen do Eixo Atlántico queda lejos de constituir un espacio próximo, vinculado a lo cotidiano. El secretario general de este Pacto Local lo expresaba de la siguiente manera:

“Ello es lógico también en una organización como el Eixo Atlántico, cuyos resultados son “vendidos” por los dirigentes políticos, y que, por otra parte, no se trata de una entidad inversora, sino planificadora, lo que siempre es más fácil de

---

<sup>26</sup> El diario *El País* del 9 de mayo de 2013 reproduce un estudio de la Comisión de la UE que indica que el 72,5% de los encuestados relacionan la UE con burocracia y sólo el 43,8% con democracia.

<sup>27</sup> Somos conscientes que con este número y forma de establecer la muestra los resultados no son representativos desde un análisis estadístico, pero nos sirven para plantear posteriores conjeturas.

<sup>28</sup> En el Anexo reproducimos la encuesta realizada.

<sup>29</sup> Hemos consultado las respuestas que daban las personas a esta pregunta libre en relación a la definición del Eixo Atlántico.

explicar a la opinión pública.

En consecuencia, y dado que está constituido por 34 ciudades, con la excepción de noticias de impacto general (Ave, cobro de los peajes en Portugal, actos de relevancia internacional, etc.), nuestra presencia en los medios se circunscribe apenas a una docena anual de noticias locales en aquellas ciudades que cuenta con ediciones locales<sup>30</sup>”.

Esta reserva de la aceptación de un pacto local institucional entre la ciudadanía dio lugar a un conjunto de acciones para implicar en la gestión de los proyectos a las agrupaciones locales. En este sentido debemos mencionar la importancia que se le concedió a las Agendas Estratégicas como “motores” de una participación ciudadana local en relación con los objetivos europeos.

### *Las orientaciones y consejos técnicos para democratizar la planificación*

En el análisis que realizamos en las conclusiones del Segundo Plan Estratégico do Eixo Atlántico alcanzamos **siete ideas** que podían configurar una agenda estratégica (Souto, 2005) para implicar a la ciudadanía en una identidad-proyecto, utilizando las palabras de Manuel Castells sobre las identidades en la sociedad de la información.

En primer lugar indicamos la desigualdad que seguía existiendo entre el litoral y el interior, lo que provocó en su momento una “rebelión” de los alcaldes del interior del norte de Portugal<sup>31</sup>. Una estrategia que entendimos que sería útil era la de conectar los puertos marítimos exteriores con los puertos secos interiores, como ejemplificamos en el caso del eje Ferrol-Lugo-Monforte, o bien potenciando la posición rectora de Bragança en las tierras del interior. Esta presión de los alcaldes del interior tendrá su repercusión en las estrategias de *Galicia Interior* y *Galicia Central*.

En segundo lugar apreciamos la posibilidad de buscar sinergias en las políticas administrativas de los municipios, creando mancomunidades o agrupando comarcamente a los pequeños municipios. En esta estrategia de mejora de las condiciones de sustentabilidad apuntamos ya en 2005 el despilfarro que se hacía del uso del suelo, pues se construían muchas viviendas cuando ya por entonces más del 20% del parque inmobiliario estaba desocupado.

En tercer lugar apostamos por la participación directa en las inversiones sobre el territorio, sin desmerecer las iniciativas de las instituciones representativas, lo que generó un importante debate<sup>32</sup>. Para poder argumentar empíricamente expusimos casos de desarrollo rural productivo, para no caer en una consideración etnológica y museística del medio no urbano<sup>33</sup>.

---

<sup>30</sup> *Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal. Eixo Atlántico*, número 17: Eixo Atlántico: pasado, presente e futuro, 2010, pág. 11. La frase reproducida corresponde a Xoan Vázquez Mao, secretario xeral do Eixo Atlántico.

<sup>31</sup> Como ya comentamos y que se encuentra documentada en Domínguez, 2012: 34.

<sup>32</sup> En las reuniones de Ourense de 2005, con participación de los alcaldes y concejales de los 18 municipios representados hasta ese momento, se produjo un intenso debate sobre las formas de representatividad de los vecinos en los momentos de decidir las inversiones territoriales.

<sup>33</sup> Se aportaron los ejemplos de núcleos de población en los municipios de Santa Comba de Dão, Fafe y Vieira do Minho.

Como siguiente conclusión de los Estudios Estratégicos do Eixo Atlántico apuntamos la necesidad de clarificar conceptualmente el problema de las infraestructuras. Para ello aportamos diversas medidas encaminadas a mejorar la movilidad de la población a través de iniciativas públicas, intermodalidad y estudios de aparcamientos disuasorios en las proximidades urbanas.

Otra conclusión que expusimos fue la relacionada con las nuevas tecnologías, procurando evitar las brechas digitales no tanto entre territorios sino entre las personas que viven en los espacios geográficos. Valoramos iniciativas concretas, como las de Brión, Porto o Bragança. En este sentido se planteó la complementariedad de medidas entre los municipios do Eixo Atlántico, aprovechando las ventajas de la economía de escala, como después se recomendó en las Agendas Estratégicas de Galicia Central y Galicia Interior.

En sexto lugar se recomendó aclarar las competencias en los gastos de financiación de las necesidades sociales entre las diversas administraciones responsables: locales, autonómicas y regionales, y estatales. Se evaluó el problema que supone a las arcas municipales el gasto de mantenimiento de servicios sociales concedidos desde otras administraciones y que implicaban el mantenimiento desde los poderes locales.

Por último hicimos referencia a la necesidad de contextualizar los problemas locales en sistemas de información geográficos euro-regionales, pues de este modo sería más fácil determinar los problemas comunes y actuar de forma conjunta.

Estas orientaciones técnicas las realizamos con la pretensión de impulsar una serie de medidas estratégicas, que fueron bien asumidas por la Secretaría General do Eixo Atlántico, que de hecho fue quien impulsó este tipo de actuaciones y publicaciones, en las que participaron responsables técnicos y políticos<sup>34</sup>; como fue el caso de antiguos presidentes da Xunta de Galicia, da CC-RN de Portugal o también eurodiputados.

Sin embargo dichas estrategias, que se presuponían conjuntas para poder tener más peso específico en el escenario europeo, no concitó el impulso desde todos los municipios. Ello se debía a varios factores, entre los cuales debemos citar la pertenencia y obediencia a las directrices políticas de los partidos en los cuales militan los alcaldes, cuando no la idea de la competitividad de mercado en relación con la atracción de los fondos europeos.

### *Desarrollo territorial y participación social*

El modelo de desarrollo del Bajo Guadiana está muy centrado en un turismo asentado en dos diferentes paradigmas, cuya articulación sub-regional está lejos de estar ejecutada: a) turismo de sol y playa cuyo principal exponente es la ciudad de Vila Real de Santo António y localidades limítrofes (p.ej. Monte Gordo); b) turismo de naturaleza, cinegético, cultural, histórico y científico en los municipios del interior, con mayor relevancia en Mértola.

A pesar de la diversidad de recursos no hay una convergencia de estrategias inter-municipales para la promoción de un producto representativo del Bajo Guadiana, ni de una marca propia. Tal como sucedía en el Noroeste peninsular cada municipio apuesta

---

<sup>34</sup> En este sentido se puede consultar el estudio dirigido Domínguez y Pardellas, 2007.

por valorar más lo que es suyo y en una estrategia turística propia, ignorando y olvidándose de la importancia de las complementariedades, fácilmente articuladas entre el litoral y el interior. En una visión sub-regional y de futuro, incompatible con «egoísmos» territoriales, era importante que los cuatro municipios, a pesar de su diversidad, pensarán en un Plan Estratégico para el Turismo del Bajo Guadiana, así como una Guía que divulgara arqueología, arte, fiestas, fortalezas, gastronomía, historia, hoteles, iglesias, mapas, museos y vinos, complementado con guiones específicos (Guión de Recursos Culturales, Recursos Históricos, Gastronómico, etc.) e incluso un Atlas Básico del Bajo Guadiana que diera a conocer sus actividades económicas, biodiversidad, infraestructuras, patrimonio construido, población, etc., a la semejanza del que fue efectuado en el Eixo Atlántico (Río y Souto, 2007).

Con los datos derivados de una reciente prospectiva territorial para este territorio (Marques y SublimApoio *et al.*, 2012), utilizando la metodología preconizada por Michel Godet<sup>35</sup> se procedió a la elaboración participada<sup>36</sup> de escenarios<sup>37</sup>, de los «futuros posibles»<sup>38</sup> para 2025. Fueron apuntados tres diferentes escenarios, uno más favorable, uno intermedio y otro menos favorable, para tres diferentes dominios estratégicos. En la figura 6 se presenta sólo el escenario intermedio, de cambio progresivo y por eso aparentemente más fácil de alcanzar. Se destacan también cuatro dominios fundamentales: territorio, crecimiento, comunicación/participación y turismo, tal como fueron definidos por los sujetos de la investigación realizada. Porque el turismo es visto con gran potencial de desarrollo, se destacan las principales variables claves seleccionadas por los sujetos.

---

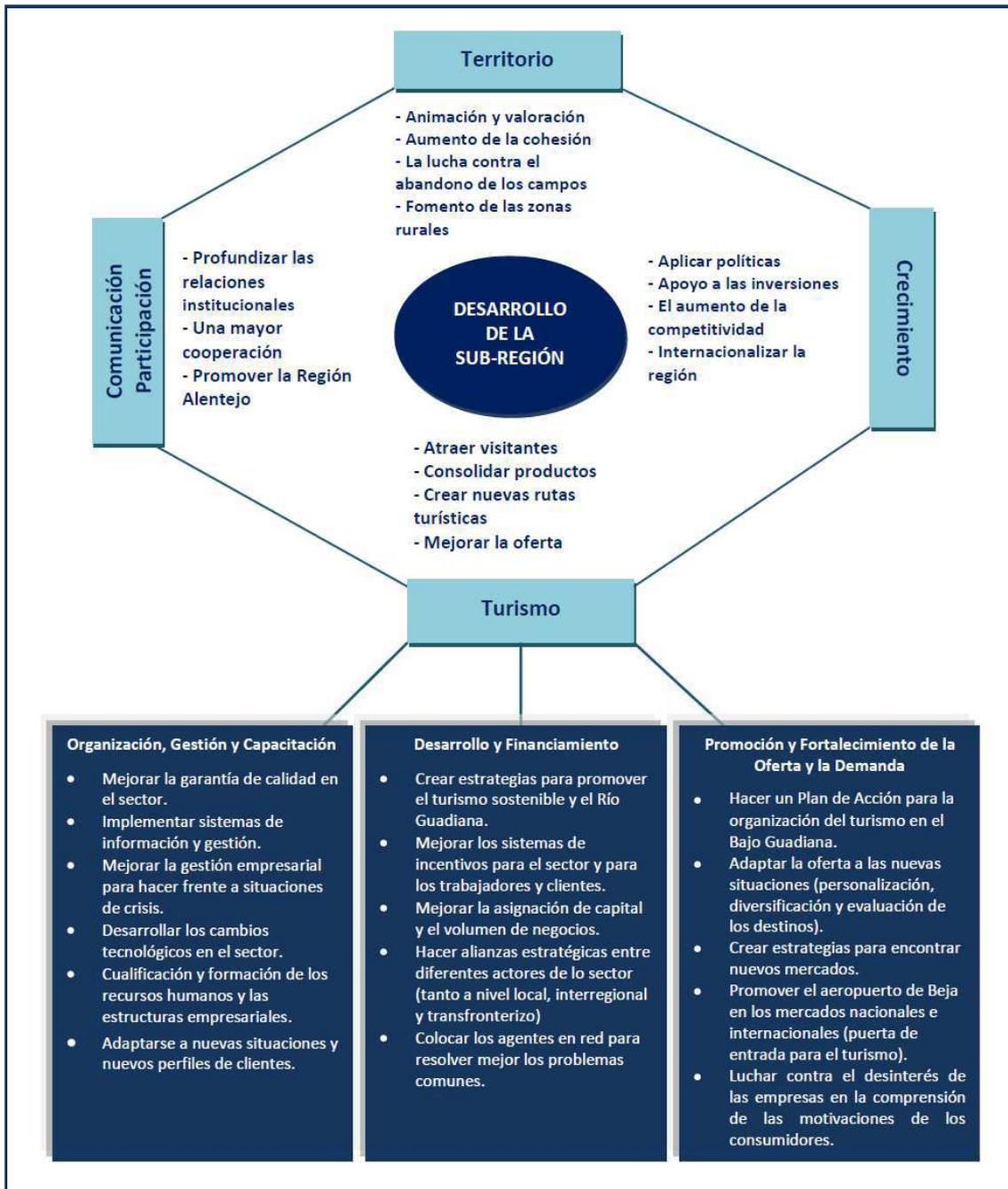
<sup>35</sup> El proceso prospectivo implica localmente la utilización de formas adecuadas de promoción de la participación y de aprendizajes más activos, apoyadas en una pedagogía para el cambio, para la apropiación y para la práctica de una ciudadanía activa y responsable. El Método de los Escenarios utilizado tiene tres grandes fases: Fase 1 – Forums temáticos participativos / forums de prospectiva para apoyo a la identificación de las variables-clave a través del análisis estructural (Método MICMAC); Fase 2 – Aplicación del Método MACTOR para el análisis de las estrategias de actores; Fase 3 – Aplicación del Método Morphol para el análisis morfológico y dibujo final de los escenarios.

<sup>36</sup> Las contribuciones para la elaboración de los escenarios fueron obtenidas en 4 forums temáticos participativos que reunieron 141 personas y en 3 sesiones de trabajo con 24 actores privilegiados.

<sup>37</sup> Para Michel Godet un escenario es un "conjunto formado por la descripción de una situación futura y de la metodología de los acontecimientos que permiten pasar de la situación de origen a esa situación futura", distinguiendo dos grandes tipos: i) escenarios exploratorios que parten de las tendencias pasadas y presentes y conducen a futuros verosímiles; ii) escenarios normativos, o de anticipación, contruidos a partir de imágenes alternativas del futuro... deseados o... temidos" (2000: 19).

<sup>38</sup> La comprensión de los 'futuros posibles' y la elección de las mejores opciones estratégicas para construir, implica criterios metodológicos que deben permitir: a) comprender las dinámicas territoriales en contextos de descentralización, autonomía de decisión y necesidad de cooperación (contextos de participación efectiva y de gobernanza); b) contribuir para una cultura de anticipación y de debate colectivo sobre lo que se pretende para el FUTURO y cuáles son las mejores decisiones a tomar en el PRESENTE; c) facilitar un trabajo pro-activo de los actores que se concrete en un documento de compromiso estratégico (p. p.ej. Plano de Desarrollo Estratégico).

Figura 6. Caminos para el desarrollo de la sub-región



Fuente: Adaptado de Marques y SublimApoio, *et al.*, 2012

La utilización del río, como elemento integrador del territorio y catalizador del desarrollo del Bajo Guadiana, es también un eje fundamental para la construcción de una base efectiva de cooperación transfronteriza, económica, pero también cultural y social, con expresión transregional, en que el río es una ‘marca’ promotora de un desarrollo compartido, facilitando la (re)construcción de relaciones económicas entre territorios vecinos.

La definición de orientaciones y opciones estratégicas para intervenir en los territorios es siempre una tarea delicada, pues las variables en juego son incontables y el diálogo entre crecimiento económico y desarrollo humano no es fácil, sobre todo porque el

segundo es menos perceptible en el actual sistema de inmediatismo social, en que se privilegia la mayor visibilidad del primero. Las falsas esperanzas de empleabilidad, de atracciones residenciales que destruyen los territorios, pero rentables para los municipios, determinan la aparición de opciones no siempre acordes con la conjugación entre ‘fuerzas’ y ‘oportunidades’, que es la opción más pertinente para un desarrollo local sostenido y sostenible.

Pero, atendiendo a lo que ya se refirió anteriormente, hay algunos aspectos que deberán ser siempre considerados en el análisis del desarrollo del Bajo Guadiana: a) promoción de la navegabilidad plena del Río Guadiana; b) creación de una ‘marca’ sub-regional; c) desarrollo de un turismo que integre las diferentes plusvalías territoriales; d) (re)valorización de las actividades productivas tradicionales; e) promoción de productos del territorio con una nueva valorización (champiñones, plantas aromáticas y medicinales, miel de producción biológica, etc.); f) promoción de nuevas dinámicas de gobernanza, dinamizando la participación local y aprovechando los fuertes relacionamientos ya existentes (asociaciones diversas, redes).

Cuando nos referimos a la gobernanza no la expresamos sólo en términos de colaboración institucional, sino en la participación ciudadana y en la involucración de los poderes locales en los proyectos vecinales.

A pesar de la participación que rodeó el estudio en que se procedió al análisis prospectiva del Bajo Guadiana, para el año de 2025 (Marques y SublimApoio *et al.*, 2012) y que condujo en su proceso a la creación de la *Associação Empresarial Turística do Baixo Guadiana Uádi Ana*<sup>39</sup>, y el diseño de los «futuros posibles» siempre careció de una fuerte implicación de los decisores políticos locales, más preocupados con la gestión de sus mandatos que con visiones de largo plazo para los territorios y sus poblaciones, para las cuales podrían contribuir aunque ya no estuvieran desempeñando funciones. Es una forma de estar en la democracia que carece de alternancia.

Un cuestionario efectuado en 2012 por el Presidente de la ADPM en el Bajo Guadiana a 381 personas (185 hombres y 196 mujeres), confirma la importancia de la participación pública en la sub-región: a) para incentivo de dinámicas de desarrollo sostenible (98,4%); b) para salvaguarda de los recursos naturales (98,1%). Los encuestados reconocieron que aunque la participación es normalmente muy formal (88,5%) y el lenguaje demasiado técnico la dificulta (96,8%), deberían existir mecanismos que enseñaran a participar (93,0%) y que la enseñanza debería educar para la participación pública (97,6%).

En lo que concierne a los espacios de mayor eficacia para la participación, fueron seleccionadas las asociaciones locales (78,3%) y las *Juntas de Freguesia*<sup>40</sup> (75,6%), lo que evidencia que hay un reconocimiento del trabajo de proximidad, más facilitador para la implementación de políticas de *bottom up*. También la proximidad a los asuntos fue considerada el indicador que más influye en la motivación para participar (58,6%), habiendo incluso una elevada conciencia del déficit de participación pública (92,0%) y de que la gobernanza es más legítima cuánto mayor la participación (90,2%).

---

<sup>39</sup> Sus órganos sociales tomaron posesión el 22 de Septiembre de 2011.

<sup>40</sup> “Freguesia” es el nombre que tiene, en Portugal, la división administrativa más pequeña, lo que corresponde aproximadamente a la parroquia en España. La Junta es el Gobierno.

La gestión de políticas conjuntas por parte de los municipios do *Baixo Guadiana* fue considerada como un estímulo relevante o muy relevante para la participación (96,5%), lo que tiene expresión directa en el reconocimiento de la importancia de un Plan de Desarrollo Territorial para la sub-región (96,0%).

#### **IV. LOS ESTUDIOS DE CASO: MONFORTE DE LEMOS, CHAVES- VERÍN (EUROCIDADE) y MÉRTOLA-BAJO GUADIANA (SUBREGIÓN)**

Los estudios de casos de Monforte, Chaves-Verín y Mértola-Bajo Guadiana quieren ofrecer una panorámica de las iniciativas que se han adoptado desde instituciones y personas diversas. En un caso, el poder municipal y O Eixo Atlántico intervienen para dinamizar unos espacios interiores, contando con las iniciativas locales institucionales; en el otro es la iniciativa social (ADPM) quien vitaliza el municipio de Mértola y trata de poner de relieve las ventajas de implementar la sub-región del Bajo Guadiana.

Con los datos empíricos de estos municipios queremos verificar la hipótesis del problema de desarrollo local en las eorregiones cuando no se produce una asunción por parte de la ciudadanía, articulada en diversos colectivos sociales, culturales y económicos, de la identidad proyecto que se quiere institucionalizar. Entendemos que la reflexión sobre las opiniones expresadas por los vecinos, tanto a través de los cuestionarios (Souto y Marques, 2003: 201-204), como en los grupos de discusión (*íbid.*) como en las conversaciones informales, son el camino adecuado para relacionar el trabajo del investigador con las expectativas de la ciudadanía.

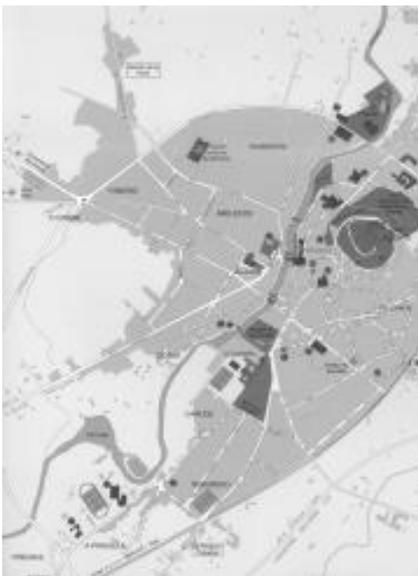
En los estudios de campo realizados en los años noventa del siglo pasado (Marques, 1999:

257-267) pusimos de manifiesto algunos contornos de la identidad territorial de los vecinos de la región europea noroccidental. Además de comprobar ciertos elementos comunes en relación a la valoración de las personas y el medio, se pudo verificar la incidencia de la organización inframunicipal en el caso portugués (*freguesias*) que no tenía parangón en el caso gallego, lo que hacía que se refirieran a las aldeas o barrios. Sin embargo, lo que llamaba la atención era la visibilidad de los alcaldes o presidentes de las cámaras municipales o ayuntamientos. Esta patrimonialización biográfica del poder local, apoyado en los medios de comunicación, es un elemento frágil de identidad, como se ha puesto de manifiesto en los inicios del siglo XXI cuando han surgido numerosas sospechas de corrupción personal y de privatización de los intereses públicos. Por eso la identidad-proyecto del pacto local do Eixo Atlántico no ha superado la fase embrionaria de identidad con personas y no ha alcanzado la etapa de identificarse con proyectos colectivos en relación con las imágenes simbólicas del desarrollo futuro, los hitos ambientales o culturales y las valoraciones de las personas y su incidencia en la transformación del medio. Por eso el carisma de un líder local es un referente para la acción municipal, que no logrará poner en práctica si no existe un sustrato social, como creemos que se mostrará en el caso de Mértola.

## MONFORTE DE LEMOS

Figura 8. Imágenes de Monforte

Figura 7. Plano de Monforte

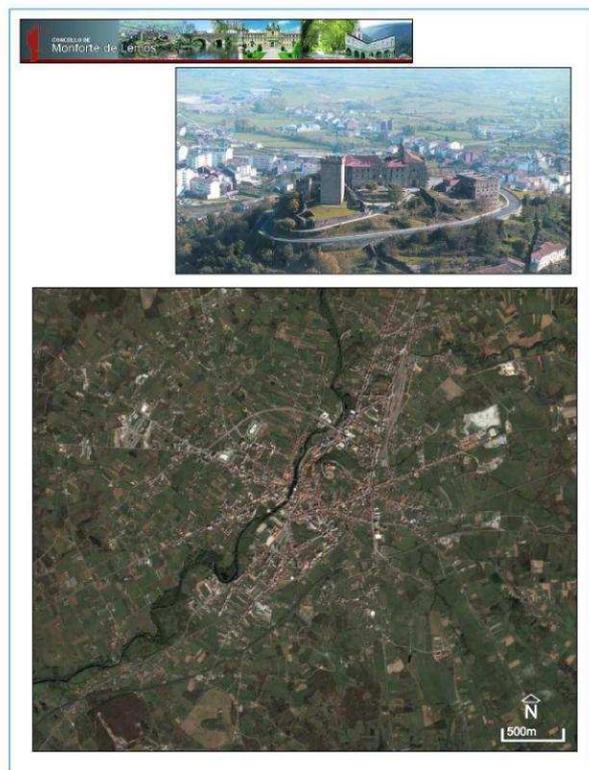


Fuente:  
Internet

Monforte de Lemos es una pequeña villa del centro de Galicia, situada entre Ourense y Lugo y que tiene un emplazamiento y situación estratégicos. Si el emplazamiento en las laderas del monte San Vicente facilitó su organización feudal, la situación en el nudo ferroviario de acceso desde Galicia a la Meseta determinó su crecimiento y su “monocultivo” industrial en los talleres de RENFE.

Monforte es un municipio pequeño en el ámbito demográfico y además está prácticamente estancado (19.528 habitantes en 1970 y 19.622 en 2011), con una tasa elevada de envejecimiento y muy pequeña en la fecundidad. Las posibilidades de recuperación del municipio tras el desmantelamiento de RENFE están en gran medida ligadas a una revalorización del espacio agropecuario. Sin embargo, en este aspecto existe una controversia en la valoración del tipo de vida campesino, como observamos en los debates que hemos grabado en los trabajos de campo, donde los más innovadores apostaban por una actividad más ecológica:

Agora hai menos xente nova e as perspectivas son moi complicadas. A xente que estamos ligadas ao campo debemos de buscar unha maneira de vivir no campo, se pretendemos obter uns proveitos complementarios co turismo rural e iso vaise facer con xente que estea no campo, aínda que haxa innovacións tecnolóxicas, é unha forma de relacionarse co medio natural, para preservar un medio. A hora de producir carne ou leite temos que facelo de forma ecolóxica de acordo co medio



natural es en agresión o medio natural<sup>41</sup>.

Este escaso aprecio a los recursos del medio se puede confirmar en las conclusiones del Foro de Monforte de la Agenda 21<sup>42</sup>, donde se observan las contradicciones que existen en las opiniones vecinales. Por una parte se destaca que: *Quérese un Monforte respetuoso do medio ambiente, sustentable, ecolóxico e responsable onde o interés e a conciencia ecolóxica estea fortemente presente.*

Pero por otra cuando se define el futuro se hace evidente la problemática presente: *abandono del rural; regadío abandonado; falta de ordenación del sector agrícola; desaprovechamiento turístico de la zona.*

En este contexto de preocupación y cierto escepticismo por las posibilidades de desarrollo endógenos desde el poder municipal se han puesto en marcha dos estrategias de acción conjunta con otros municipios. Son las *Agendas Estratégicas de Galicia Central y Galicia Interior* (ver figura 9). En un caso se busca la alianza estratégica con los municipios de O Carballiño, Lalín y Melide (Galicia Central) y en el otro con O Barco de Valdeorras y Sarria (Galicia Interior)<sup>43</sup>. Resulta significativo que en el primer caso se opte por una alianza de municipios de las cuatro provincias gallegas (visión simbólica tradicional), donde incluso uno de los municipios (Melide) no pertenece al pacto local do Eixo Atlántico y en el otro se apuesta por un eje que busca articular el Miño y Sil.

Nos ha interesado valorar estas estrategias desde la visión del poder municipal, pues ha sido uno de los principales impulsores de estas acciones. Para el alcalde de Monforte, Severino Rodríguez<sup>44</sup>, estas acciones supusieron la visibilidad de los municipios más pequeños en un pacto local donde están los más grandes de la euro-región. Se pretende así racionalizar la existencia de otras realidades territoriales. No obstante, su valoración no general no es del todo positiva, pues cree que se necesitaba un mayor impulso en recursos humanos y proyectos concretos.

En esencia, entendemos que las iniciativas que se han tomado, como la creación de un espacio gastronómico, turístico y comarcal en torno a la rehabilitación del mercado de abastos de Monforte precisa de un dinamismo del empresariado local y de la misma ciudadanía. El problema es complejo, pues si se quiere atraer a Sarria y O Barco al municipio de Monforte pugnarán las ideas de complementariedad con las de productos exclusivos de cada localidad.

Esta afirmación que hacemos coincide con las opiniones que se mantuvieron en los grupos de discusión, como se puede comprobar en estas frases:

*Hai moitas posibilidades, pero falta iniciativa privada estamos acostumbrados a que todo nos veña dado do Estado, como no caso de RENFE o que pasou é que a xente non quere agora arriscar, temos uns bancos cheos de cartos localizados en familias contadas, que agora viven dos xuros rozando a indignidade (Marques y Souto, 2003: 171).*

---

<sup>41</sup> Tomado de Marques y Souto (2003: 156).

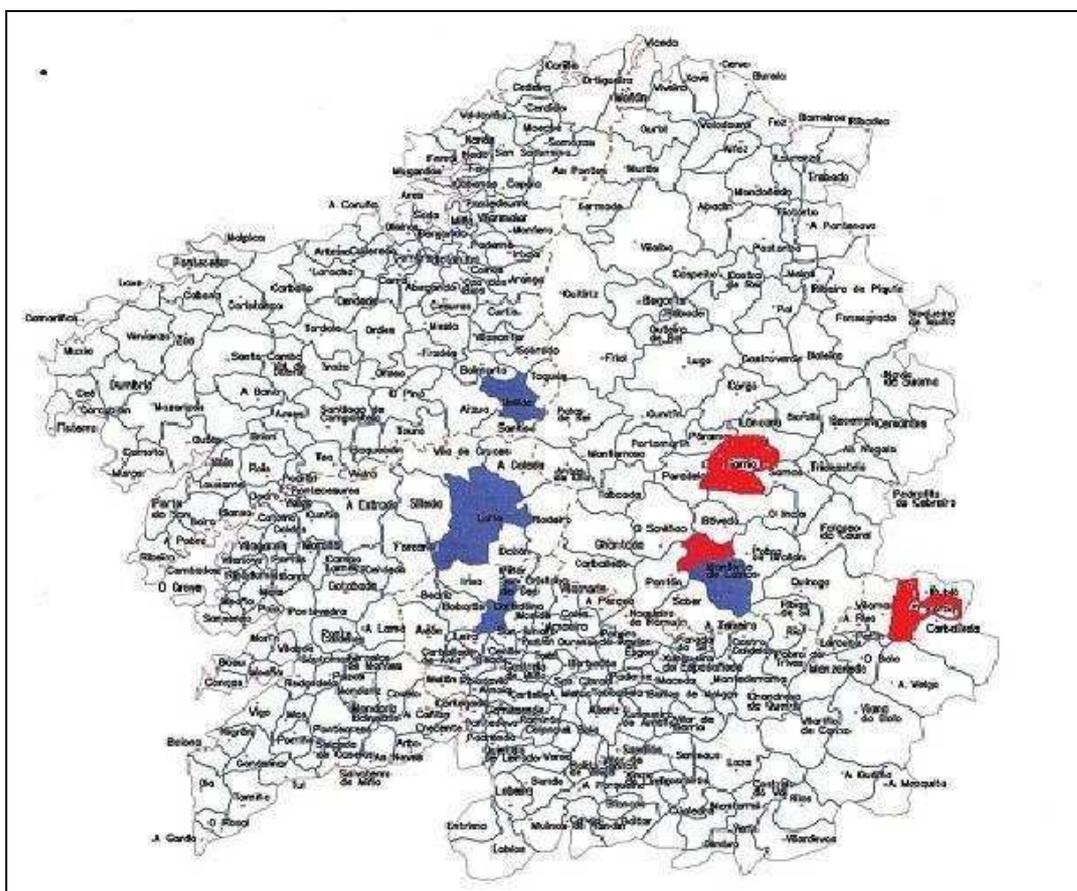
<sup>42</sup> Utilizamos la transcripción y resumen de los debates del Foro de la Agenda 21 de Monforte realizados por la empresa *Ciudadanía*, que coordinó la mayor parte de los estudios de participación ciudadana de dichas Agendas 21.

<sup>43</sup> Ambos trabajos de las agendas estratégicas han sido coordinados por Fernández, Ramos y Varela (2010, a y b).

<sup>44</sup> Entrevista realizada el día 22 de noviembre de 2012, a las once horas. Agradecemos su colaboración.

Esta falta de compromiso con la participación social en proyectos empresariales de escala supramunicipal, o afectados por procesos de escala superior a la local, dificulta la puesta en marcha de iniciativas institucionales, como pueden ser las mismas agendas estratégicas que hemos mencionado. Esta conjetura que estamos verificando en Monforte es especialmente significativa, pues explicaría en gran medida la lentitud de poner en marcha el proyecto tecnológico del Puerto Seco que se promueve desde la alcaldía desde hace más de diez años. La situación estratégica de Monforte como nudo ferroviario posibilita la conexión con los principales puertos del noroeste, pero son precisas gestiones empresariales para mover las mercancías desde los puertos hasta el interior.

**Figura 9. Alianzas estratégicas de Monforte con otros municipios (rojo: Galicia Interior; azul: Galicia Central)**



Fuente: Elaboración propia

### **LA EUROCIUDAD CHAVES-VERÍN**

Uno de los proyectos que se ha presentado como resultado del proceso de trabajo del Pacto Local do Eixo Atlántico y de la política euro-regional en el noroeste gallego es la institucionalización de las euro-ciudades. Primero Verín-Chaves y después Valença-Tui. Son los denominados pactos de cooperación transfronteriza de segunda generación en Europa. Por eso hacemos referencia a este caso, que ha sido estudiado por diversos autores (Domínguez, 2010; Pardellas y Padín, 2013; Lois, 2013).

Para Luis Domínguez este proceso tiene unos antecedentes europeos en las ciudades

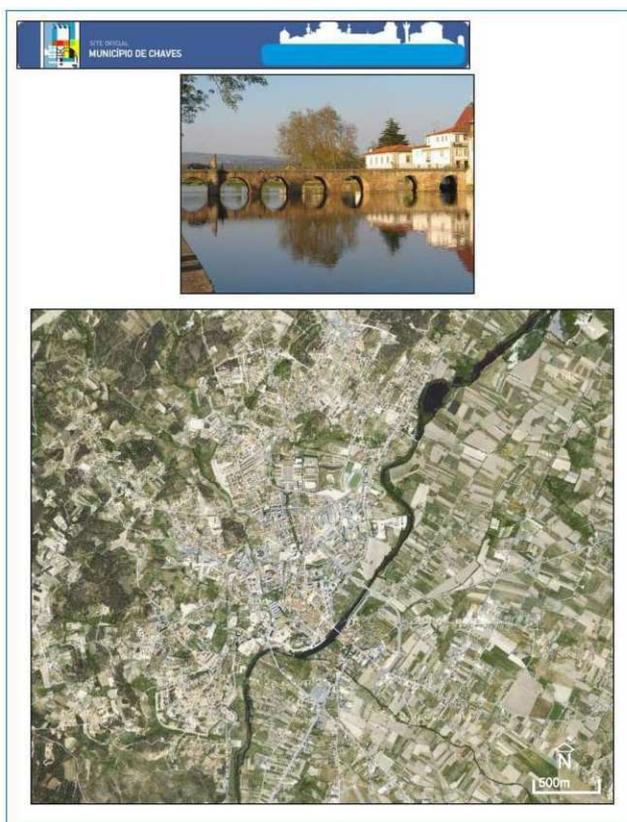
vascas del norte de Guipúzcoa y suroeste de La Landas y Frankfurt Oder y Slubice en la frontera polaca-alemana sobre el río Oder. Pero estas dos agrupaciones tienen una densidad superior de habitantes y, además, sus relaciones comerciales, sociales y culturales se habían consolidado por medio de organizaciones locales.

Por eso el surgimiento de la euro-ciudad Chaves-Verín debe ser contemplada como una apuesta de las instituciones por crear una dinámica de desarrollo local en un espacio con amplias asimetrías (rural/urbano, Comunidades Autónomas/CCDRN, distinto tamaño superficial en ambos municipios) y que distan entre sí las capitales municipales unos 30 kilómetros. Por eso las primeras acciones son claramente mediáticas, para dar a conocer el proyecto en la población:

*Presentamos con gran satisfacción la primera Newsletter de la Eurociudad Chaves - Verín, que tendrá una periodicidad trimestral, y que pretende dar a conocer las acciones, eventos, actividades, etc., (Página web, Enero 2009).*

El municipio de Chaves posee más superficie y demografía que el de Verín (591 km<sup>2</sup> frente a 94 y casi 45.000 habitantes frente a escasos 15.000). Además es un municipio que desde el principio participó en el Eixo Atlántico con el objetivo de buscar una mayor relación con la capital provincial (Ourense), donde acudían las personas con mayor capacidad económica a comprar y pasar los fines de semana. Y es un municipio con un núcleo de población con un patrimonio cultural y ambiental (en especial las aguas termales) notable (ver figuras 9 y 10).

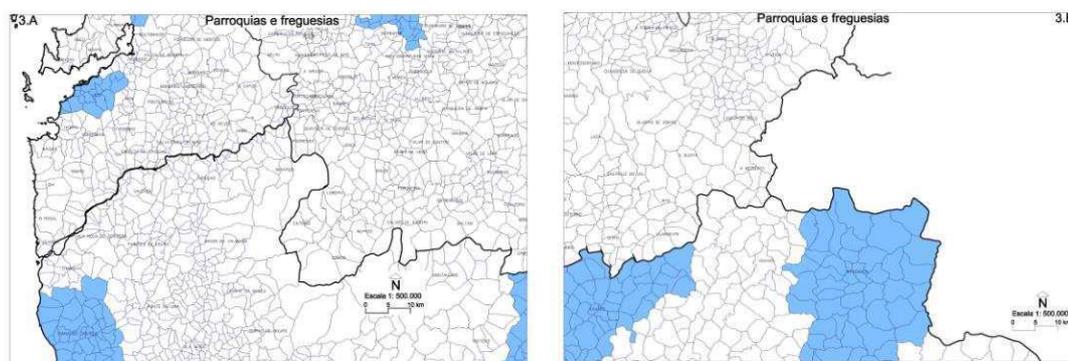
El ejemplo de la eurociudad Chaves-Verín nos muestra las luces y sombras de este tipo de desarrollo centrado en los estudios técnicos y en un liderazgo burocrático desde las instancias de un gobierno tecnocrático. Desde diciembre de 2007 existe un proyecto de desarrollo territorial que busca cohesionar las zonas separadas por las fronteras políticas de España y Portugal. Los argumentos de María Lois (op.cit) nos remiten las estrategias regionales de la UE, en las antiguas fronteras interestatales, presentando el caso de Chaves-Verín como un “laboratorio transfronterizo”. Esta subordinación de las estrategias locales a las directrices europeas explica que las prioridades de la euro-ciudad estén más relacionadas con la visibilidad de la frontera que con las necesidades locales de los vecinos, como vamos a comprobar.



**Figura 10. Imagen aérea de Chaves con el río Tamega en el centro**

Fuente: Internet

**Figura 11. Frontera entre Galicia y Portugal. Trama parroquial. En el centro sombreada en azul Chaves**



El proyecto pretendía, según se explica en su página web:

***Principales objetivos:** sentar las bases de una cooperación transfronteriza de segunda generación que permita convertir a la Eurociudad Chaves-Verín en un instrumento de desarrollo regional que permita poner en marcha acciones que mejoren la calidad de vida de los ciudadanos (...) Implicar a los ciudadanos en el proyecto y sus beneficios para crear eurociudadanía. Dinamizar la economía de la Eurociudad, y velar el desarrollo sostenible de su territorio.*

Fuente: Xulio Pardellas y Carmen Padín (2013: 120)

Debemos, pues valorar los resultados que se han alcanzado entre enero de 2008 y abril de 2013 para poder calibrar hasta qué punto las iniciativas institucionales pueden fracasar si no existe una identidad territorial de un proyecto de futuro asumido por la ciudadanía. Algunos objetivos se cumplen parcialmente, como podemos apreciar en este listado:

*Puesta en funcionamiento de la Ventanilla de la Eurociudad Chaves-Verín. Puesta en marcha y desarrollo de la Plataforma de comunicación de la Eurociudad Chaves-Verín ([www.eurociudadchavesverin.eu](http://www.eurociudadchavesverin.eu)). Publicación de la Agenda Estratégica de la Eurociudad Chaves-Verín. Puesta en marcha de la conversión de la Eurociudad Chaves-Verín en una Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT). Puesta en marcha de la Tarjeta del Eurociudadano. Organización de una oferta de servicios comunes. Puesta en marcha de la Oficina Transfronteriza de Juventud y Local de Ensayos. Publicación mensual de la Agenda Cultural de la Eurociudad Chaves-Verín. Organización de eventos de índole educativa, juvenil, cultural y deportiva. Organización de actividades de formación dirigida a los jóvenes. Creación de una unidad de desarrollo de productos turísticos. Publicación de una Guía Turística y Mapa Turístico de la Eurociudad Chaves-Verín. Incorporación de nuevas tecnologías aplicadas al turismo (geoportál turístico). Puesta en marcha de una Frontera Comercial Abierta. Puesta en marcha de un plan de animación de los centros de comercio tradicional. Creación de un Directorio Comercial conjunto online. Publicación del Manual de Buenas Prácticas para el pequeño comerciante. Puesta en marcha de una Ventanilla Transfronteriza de Información Comercial. Organización de Jornadas empresariales transfronterizas. Elaboración de Estudio patrimonio natural, cultural e histórico en torno del río Tâmega.*

Fuente: Xulio Pardellas y Carmen Padín (2013: 120)

El resumen realizado por Xulio Pardellas y Carmen Padín (2013: 120) nos subrayan las dificultades de poner en marcha un proyecto que tiene uno de sus puntos más débiles en la misma concepción teórica; esto es en la competitividad territorial, que se traslada de manera simplista desde el mundo de la empresa al de la acción espacial. Y en el caso de M. Lois (2013: 319) nos remite a un horizonte simbólico de cooperación en relación con el uso de la tarjeta del eurociudadano. Una retórica que choca con los intereses particulares de algunas aldeas y parroquias, como se pudo comprobar en la distinta intensidad de las protestas ante el peaje impuesto en las autopistas lusas.

Sin embargo muchas de las necesidades más inmediatas de los vecinos no son recogidas en este desarrollo local:

1.-Ausencia de un transporte entre los dos núcleos más importantes de cada municipio y que permita acortar las distancias temporales y mejorar la movilidad de todos los lugares por donde pasa la línea de comunicación entre Chaves y Verín. Pese a que es un objetivo que se lanza públicamente en 2009 como un proyecto de la Xunta de Galicia<sup>45</sup>, que se califica como “experiencia piloto” para reforzar las relaciones entre estos dos municipios, distantes entre sí en un tiempo no superior a 30 minutos, y que se repite periódicamente en las noticias de la prensa local, lo cierto es que a fecha de mayo de 2013 todavía no funcionaba<sup>46</sup>. No sólo no funcionaba, sino que no coincidían los horarios de una y otra parte de la frontera, lo cual hacía imposible un desplazamiento entre ambas capitales municipales en autobús.

2.-Ausencia de supresión de peajes y del «roaming» en las comunicaciones personales y de ideas entre ambos municipios. Por una parte se hacían eco de la política de peajes del gobierno portugués, que implantó el sistema informático de cobro por circular por las autovías que eran libres, lo que generó un amplio debate en la euro-región. Por otra, los problemas que suponen que las llamadas entre dos localidades no más distantes de 30 kilómetros se transformen en llamadas internacionales.

Las dos peticiones anteriores nos muestran que las fronteras estatales dentro de Europa todavía persisten, pues representan un negocio mercantil para las empresas, como son las compañías de autobuses o las operadoras de móviles. Por eso propuestas empresariales como la construcción de una plataforma logística para la concentración de mercancías, gestión de stocks y distribución, que era una reclamación importante en los años de inicio del siglo XXI (Souto, Marques *et al.*, 2003: 179), no aparecen en el listado de estrategias que hemos citado.

Estas demandas se podrían completar con otras como la mejora del sistema productivo agrícola o la creación de un centro logístico, como pedían los vecinos de Chaves en los años noventa e inicios del siglo XXI (Souto, Marques *et al.*, 2003). Igualmente la recuperación del patrimonio ecológico facilitaría la puesta en valor de las riberas fluviales del río Támega, valor básico en la imagen de la ciudad, que tiene como referencia simbólica el uso del agua (medicinal, termal), en consonancia con la marca de marketing territorial que en su día expusimos para el conjunto do Eixo Atlántico (Souto, 2001).

---

<sup>45</sup> Ver *La Región*, 16 de agosto de 2009.

Un resumen de estas actuaciones se puede consultar en *Anuario da Euro-rexión Galicia-Norte de Portugal 2011*, A Coruña: e.com comunicación, 2012: 132-133.

<sup>46</sup> El mismo diario de máxima difusión en Ourense, *La Región*, daba cuenta en fecha de 20 de abril de las negociaciones de los alcaldes de Chaves y Verín ante las autoridades de Lisboa y Madrid para obtener licencias y ayudas para este transporte “urbano”.

No obstante, debemos destacar algunos logros, como es el caso de los acuerdos transfronterizos para intercambiar servicios sanitarios entre Chaves y Verín, lo que ha posibilitado la formación de personal de enfermería lusitano en el centro hospitalario gallego, o la atención de madres portuguesas durante el parto en el mismo hospital<sup>47</sup>.

La debilidad de estas políticas es la dependencia de las inversiones europeas, que suponen entre el 10 y 15% de los gastos municipales en Chaves en los primeros años del siglo XXI. Cuando desaparecen estos fondos (como el proyecto Polis) la incidencia en la vida local es enorme.

En consecuencia, podemos concluir que el caso de Chaves-Verín consiste en un modelo de desarrollo local que responde a las estrategias de la visibilidad de la frontera política interestatal europea. Se ha buscado la gobernanza a través de instituciones y organizaciones locales en un espacio rural envejecido y con unas expectativas de relación, participación y gestión empresarial que no respondían a las propuestas que se le ofrecían desde Europa.

Por eso nos ha interesado el modelo de Mértola-Baixo Guadiana, pues entendimos en su momento que era una respuesta en la cual la gobernanza no sólo implicaba la colaboración de las instituciones, sino también la participación de la ciudadanía en relación con proyectos de trabajo que existían más allá del proyecto euro-regional.

### ***MÉRTOLA Y LA «SUB-REGIÓN» DO BAIXO GUADIANA El municipio de Mértola y Grande Rio do Sul<sup>48</sup>***

El municipio de Mértola se localiza al sudeste de la NUT III Bajo Alentejo y es atravesado de norte a sur por el Río Guadiana, el gran río del sur, que le marca el paisaje, el clima y de cierta forma el vivir de la población. Con una superficie de 1.292,7 km<sup>2</sup>, tiene en el norte los municipios de Beja y Serpa, al oeste los municipios de Castro Verde y Almodóvar, al sur el municipio algarvino de Alcoutim y al este la provincia española de Huelva. Su sede de municipio, la villa de Mértola, a pesar de su posición interior y la excentricidad en términos nacionales (Figura 12), tiene actualmente buenas accesibilidades generales, que facilitan los contactos con la ciudad sede de distrito, Beja a 50 km, con la capital de Algarve, Faro a 117 km, y con la capital del país, Lisboa a 240 km.

Este municipio rural se encuentra en una situación de pérdida demográfica (49,2% desde 1970), de tal manera que el censo de 2011 registraba poco más de siete mil habitantes. Sin embargo, la tasa de desempleo no era muy elevada en el año censal, pues no se superaba el 12% de la población activa. Más de la mitad de los ocupados lo estaban en el sector servicios. En 2012 estaban asentadas en el municipio de Mértola 795 empresas que desarrollaban las siguientes actividades: 24,5% en el dominio de la agricultura, producción animal, caza, floresta y pesca; 21,6% en el dominio del comercio; 19,6% en actividades administrativas y de los servicios de apoyo, educación y salud; 11,6% en los dominios del alojamiento, restauración y similares; 9,9% en la construcción; 5,4% en la industria transformadora.

En los últimos años hubo una creciente apuesta en el sector del turismo, sobre todo en

---

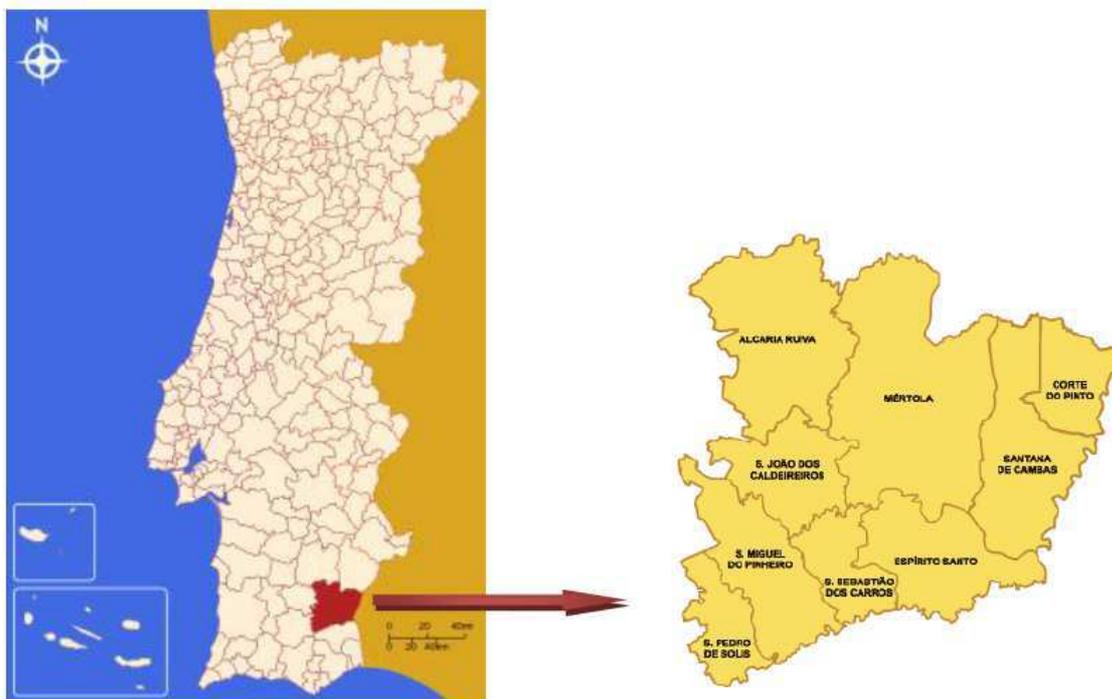
<sup>47</sup> Un resumen de estas actuaciones se puede consultar en *Anuario da Euro-rexión Galicia-Norte de Portugal 2011*, A Coruña: e.com comunicación, 2012: 132-133.

<sup>48</sup> Denominación dada al río Guadiana en un documento del *Guadiana Internacional* y ADPM, 2006.

hostelería y diversificación de productos (caza, científico, cultural, gastronómico, náutico, naturaleza, patrimonio, etc.), pero también en la valorización de los recursos forestales no leñosos (RFNL), con mayor incidencia para las plantas aromáticas y medicinales (PAM), champiñones, hierbas silvestres comestibles, frutos silvestres y miel, así como productos agro-artesanales (carne fresca, quesos, embutidos).

La dinámica de Mértola pasa actualmente por *Estratégia de Eficiência Colectiva (EEC)*<sup>49</sup> “*Valorização dos Recursos Silvestres do Mediterrâneo – Uma Estratégia para as Áreas de Baixa Densidade do Sul de Portugal*”, dinamizada por la *Associação de Defesa do Património de Mértola (ADPM)* con un importante nivel de participación.

**Figura 12. Freguesias del municipio de Mértola**



Fuente: Elaboración propia

Una estrategia que está encuadrada en un proyecto principal: *Centro de Excelência para a Valorização dos Recursos Mediterrânicos – CVRM*<sup>50</sup> con objetivos específicos en relación con la comercialización, formación técnica y control de la producción. Una organización de finalidades que incide en 11 subproyectos y cuatro grandes dominios, que se centran en la explotación de los recursos del territorio local. En mayo de 2012

<sup>49</sup> Encuadrada en el Programa de Valorización Económica de Recursos Endógenos (PROVERE), fue oficialmente definida como un “conjunto coherente y estratégicamente justificado de iniciativas, integradas en un Programa de Acción, que promovían la innovación, la calificación o la modernización de empresas con una implantación espacial de expresión nacional, regional o local, que fomenten, de forma estructurada, la emergencia de economías de aglomeración a través, expresamente, de la cooperación y del funcionamiento en red ...” (Documento de Encuadramiento de las Estrategias de Eficiencia Colectiva, Lisboa: Cuadro de Referencia Estratégico Nacional, 2008).

<sup>50</sup> <http://www.cevrm.pt/>

estaban censados casi 150 proyectos en la EEC, con casi 45 millones de euros de inversión.

### *Singularidades de un proyecto de desarrollo local*

Gran parte del desarrollo local que tuvo la villa de Mértola en las tres últimas décadas estuvo relacionado con el Campo Arqueológico de Mértola (CAM)<sup>51</sup>, un proyecto de investigación científica multidisciplinar con interés directo por la Antropología Física, Arqueología e Historia, sobre todo Historia Local, patrimonio histórico, herencias artísticas y culturales, museología, que debe mucho a la visión y esfuerzo del Presidente del Municipio en el post25 de Abril de 1974, Serrão Martins, fallecido en 1982 sin ver crecer la obra que impulsó, con la colaboración del arqueólogo Claudio Torres, su antiguo profesor de la Universidad de Lisboa y director del CAM desde 1980.

**Figura 13. Mértola y el Grande Rio do Sul**



Fuente: António Estévez, 2011, fotografia publicada em <http://www.minube.pt>

Según Rui Mateus (1998), investigador del CAM, este motor de un desarrollo local participado e asentado en un sueño de *un futuro de base cultural*, en una *villa-museo*<sup>52</sup>, tuvo una importante fase inicial de 1978 a 1986, que coincidió con un “*período de migraciones estivales de jóvenes universitarios*” que, en Mértola, iban desarrollando sus trabajos de investigación; la articulación con jóvenes locales determinó el inicio de la “*búsqueda y selección de artefactos, de organización de documentación histórica existente, de síntesis de las informaciones cotidianas que*

<sup>51</sup> O CAM correspondia inicialmente à secção de Arqueologia (e História) da ADPM (Mateus, 1988: 111). No seu site refere-se que foi criado em 1978 (os trabalhos iniciais sem haver uma formalização oficial, ao que deduzimos), apesar de Rui Mateu referir que foi fundado em 1988. Atualmente é uma associação cultural e científica sem fins lucrativos, declarada instituição de utilidade pública em 1995. De 2003 a 2007 foi uma Unidade de Investigação autónoma, inserida no Programa Plurianual de financiamento da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT). Em 2007, o CAM e o Centro de Estudos Arqueológicos das Universidade de Coimbra e Porto (CEAUCP) uniram-se na criação de uma única Unidade de Investigação destinada a potenciar e estimular o estudo histórico, artístico e arqueológico numa perspectiva pluridisciplinar (Consultar <http://www.camertola.pt/>).

<sup>52</sup> “... *um espaço urbano povoado de núcleos museológicos dedicados aos principais períodos históricos ou conjuntos patrimoniais relevantes que Mértola, na sua história milenar, possui como herança*” (Mateus, 1998: 112).

podrían constituir un escenario etnológico”. La fuerte relación establecida entre jóvenes locales y los no locales, a finales de los años 70 del siglo XX, estuvo en la génesis de la Asociación de Defensa del Patrimonio de Mértola (ADPM).

El proyecto de desarrollo local de Mértola es un *case study* interesante, porque se inicia como una dinámica de investigación, que aproxima jóvenes investigadores venidos del exterior, actores locales y población en general; porque ha motivado la fijación de jóvenes técnicos de fuera del territorio (la ADPM es un buen ejemplo) que se van integrando en los tejidos sociales locales; porque tuvo políticos que supieron reconocer la importancia del patrimonio local, construido y natural; porque tuvo y mantiene una dinámica de participación sostenida en una importante estructura asociativa (ADPM); porque continúa creciendo y valorando sus diferentes potencialidades; porque se ha sabido mantener como un proyecto de trabajo “*com a, e não há custa da, comunidade local*” (Mateus, 1998: 115, citando a Alves Jana a través de Carlos Nuno<sup>53</sup>).

### *Contribuciones al desarrollo del Bajo Guadiana*

El municipio de Mértola y el río Guadiana presentan un conjunto de potencialidades relevantes para el desarrollo integrado del Bajo Guadiana, a saber:

“i) fuerte identidad cultural; ii) interesante gastronomía local; iii) valioso conjunto histórico-arqueológico de varias civilizaciones; iv) *Mértola-Vila Museo* como imagen de marca; v) existencia de condiciones para la expansión del sector del turismo; vi) condiciones para aprovechamiento de la vía fluvial del Guadiana; vii) condiciones para la pesca deportiva y deportes náuticos; viii) elevado valor de la biodiversidad; ix) paisajes/casas de campo a lo largo del río de elevado valor escénico; x) zona de intervención incluida en el Parque Natural del Valle del Guadiana” (Santos, 2011: 8 y 10).

Alimentar una dinámica sub-regional implica la participación de la población, así como la importante e imprescindible adhesión de los responsables políticos, sin los cuales es también imposible concretizar estrategias de cooperación intermunicipal, por lo que se nos antoja fundamental avanzar para un Pacto del Bajo Guadiana.

Las aportaciones que Mértola pueden ofrecer para la consolidación del Bajo Guadiana pasan inevitablemente por la progresión de su estrategia de desarrollo, además de la implementación de una serie de recomendaciones: i) mejorar la conexión de los jóvenes con el río; ii) mejorar la calidad del agua del río; iii) detener la contaminación del río Guadiana evitando la desaparición de especies de pescado; iv) crear una imagen de marca para el Rio Grande do Sul, en conjunto con los municipios ribereños del Algarve y de España; v) reforzar el vínculo entre los municipios fronterizo del lado de Portugal y España, acercándose Mértola a San Lucar; vi) contribuir a la ejecución de una operación integrada del Guadiana; vii) crear el Museo Guadiana, con el fin de preservar y dar a conocer todos los documentos que puedan recogerse sobre el río,

---

<sup>53</sup> Nuno, Carlos Simões. *O Projeto Mértola*. Tese de Mestrado apresentada à Universidade Nova de Lisboa, 1992.

utilizando para ello la experiencia del Campo Arqueológico de Mértola; viii) preparar el Plan de Acción del Bajo Guadiana.

En cuanto a la valoración del *Grande Rio do Sul*, la ADPM ha dado un ejemplo de un gran compromiso con el proyecto *Ecoteca Fluvial – Vetor de Desenvolvimento do Grande Rio do Sul*, un proyecto innovador que se centra en la adquisición y la adaptación de la embarcación *Saramugo* para la realización de actividades de educación ambiental, principalmente en el Bajo Guadiana. Esta iniciativa tiene como objetivo impulsar el desarrollo de la educación turística y de la naturaleza, del medio ambiente y promover la reanimación económica y mejorar los recursos naturales y culturales. Fue un proyecto financiado por Leader +, a partir de 2003 y terminado en 2005<sup>54</sup>, con una subvención inicial de 150.000 euros, que ha creado dos puestos de trabajo. De acuerdo con el Presidente de ADPM, se espera que el barco pase a la explotación privada (ya hay interesados), un objetivo del efecto de demostración del proyecto.

**Figura 14. Barco Saramugo**



Fuente: Foto archivo proyecto

## V. CONCLUSIONES

Llegados a este punto es posible que ya hayamos alcanzado algunas conjeturas sobre el funcionamiento de la política territorial europea en sus diferentes escalas. Tan sólo queremos presentar algunas cuestiones finales para proseguir el debate.

En primer lugar se constata que las euro-regiones no se crean como resultado de una demanda social, sino institucional y con unos límites imprecisos que incluso se modifican en su propio desarrollo<sup>55</sup>, lo que certifica la racionalidad económica de estos proyectos. Ello se verifica cuando analizamos las diferentes dimensiones de espacios euro-regionales, como la euro-región de Galicia-Norte de Portugal y la de Alentejo-Algarve-Andalucía, que duplica a la anterior en el número de habitantes e incluso más en el caso de la superficie, que supone prácticamente las mismas magnitudes que

---

<sup>54</sup> Por ejemplo, entre noviembre y abril de 2006 se realizaron 16 visitas con un total de 518 personas. Entre marzo y noviembre de 2007 hubo 30 visitas (931 personas).

<sup>55</sup> Un ejemplo evidente es la euro-región de Pirineos creada en octubre de 2004 y que sufre la segregación de Aragón en 2006 como consecuencia de un conflicto de la propiedad de bienes eclesiásticos.

Portugal continental.

En segundo lugar hemos visto que el desarrollo de dichos territorios se puede gestionar desde diferentes estrategias, pero que el éxito es mayor cuando existe una participación social en los proyectos, pues la iniciativa institucional ha quedado muchas veces estancada, en especial cuando no ha existido un respaldo social desde la comunidad local.

De esta manera, la incidencia de la política en la mejora de las condiciones de vida diaria de los pequeños pueblos es todavía escasa. Recordemos que ellos son el objetivo de la cohesión territorial y social, así como de la convergencia económica entre territorios dispares. Por tanto, el cumplimiento de las estrategias europeas no será posible alcanzarlas mientras no se diseñe un plan de acción que tenga en cuenta un programa riguroso de participación social que se beneficie del diagnóstico de los recursos locales para un desarrollo endógeno, tal como hemos mostrado en los cuatro análisis de casos locales.

La ordenación territorial y el artificiosidad que sostiene las diferentes escalas (intermunicipal, inter-regional, transnacional) está normalmente asociado a las visiones tecnocráticas, del «saber-hacer» o del «saber-pensar» el espacio, independientemente de quién en él habita, del ciudadano, ignorando por eso los eventuales conflictos entre actores. El «orden», la «armonía», el «equilibrio», las «plusvalías», son prioridades para los “pensadores del territorio”, más que el derecho de ciudadanía, la identidad, la pertenencia, la preservación de los saberes y de las tradiciones.

En su visión economicista de la cooperación y del planeamiento, la U.E. continúa a promover las «mega euro-regiones», con fe en la competitividad, olvidándose que un colectivo tiene que estar cohesionado para funcionar. Su actual pérdida competitiva en términos globales es una buena evidencia de que agrupar países está lejos de promover un desarrollo conjunto y de que es necesario tener una visión política para el futuro ciudadano. Como señala Jordi Borja (2012) es preciso cuestionar palabras como competitividad o gobernanza, que esconden bajo neologismos poco afortunados una estrategia de segregación social y marginación territorial.

Así hemos expuesto las luces y sombras de tres estrategias para el desarrollo euro-regional. Por una parte, la constitución de un “lobby municipal” para desarrollar un amplio espacio (Eixo Atlántico); una estrategia que se implementa en un nivel más concreto en el caso de Monforte. Más tarde hemos valorado los programas de visibilidad de las fronteras estatales (Verín-Chaves) en un intento de llegar a la cotidianidad, algo que se buscó desde el principio en el caso de Mértola. Son cuatro casos que permiten al lector, eso esperamos, extraer conclusiones.

Así hemos visto que el éxito es mayor cuando existe una participación social en los proyectos, pues la iniciativa institucional ha quedado muchas veces estancada, en especial cuando no ha existido un respaldo social desde la comunidad local. Efectivamente, las cuestiones de organización de los territorios no son política ni socialmente neutras, por lo que no están exentos de tensiones y rivalidades, como las que van dificultando, en cierta manera, la afirmación de la sub-región del Bajo Guadiana.

El modelo de Pacto Municipal que soporta o Eixo Atlántico ha sido importante para aproximar dos espacios de países diferentes, fortaleciendo lazos históricamente reconocidos, pero sobre todo para dar a los alcaldes una fuerza de «lobby» que ha crecido con el tiempo, más evidente en términos regionales.

En síntesis, son las escalas territoriales de más pequeña dimensión las que parecen revelar mayor capacidad para alimentar los flujos que permiten la afirmación conjunta de territorios contiguos, por la mayor facilidad de promover la participación, por la mayor capacidad de asegurar los aspectos inmateriales y materiales relevantes para el desarrollo, por la mayor posibilidad de dinamizar una cooperación y una solidaridad que fortalezcan la vida en común.

De esta manera, la incidencia de la política en la mejora de las condiciones de vida diaria de los pequeños pueblos es todavía escasa. Recordemos que ellos son el objetivo de la cohesión territorial y social, así como de la convergencia económica entre territorios dispares. Por tanto, el cumplimiento de las estrategias europeas no será posible alcanzarlo mientras no se diseñe un plan de acción que tenga en cuenta un programa riguroso de participación social que se beneficie del diagnóstico de los recursos locales para un desarrollo endógeno, tal como hemos mostrado en los cuatro análisis de casos locales.

## Bibliografía

- ADPM (2012) “Caracterização Turística do Baixo Guadiana”. In *O Desenvolvimento Turístico e a Sustentabilidade no Baixo Guadiana – Uma análise prospectiva para o ano de 2025*, Mértola: Associação de Defesa do Património de Mértola (ADPM).
- Anuário Estatístico da Região Alentejo 2011. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística, 2012.
- Borja, Jordi (2012) “El fin de la anticiudad postmodernista y el derecho a la ciudad en las regiones metropolitanas”. En Belil, M.; Borja, J; Corti, M. (eds.) *Ciudades. Una ecuación imposible*. Barcelona: Icaria Editorial, pp. 279-320.
- Caracterização Geral do Concelho de Mértola <http://www.bejadigital.biz/pt/conteudos/territorial/caracterizacao+do+distrito/Concelho+de+M%C3%A9rtola/>
- Castells, Manuel (1998) *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. 3 volúmenes. Madrid: Alianza Editorial.
- Vol. 1: La sociedad red., Vol. 2: El poder de la identidad, Vol. 3: Fin del milenio
- Censos 2011. *Resultados Definitivos – Alentejo*. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística, 2012.
- COMISSÃO EUROPEIA (2011) *Agenda Territorial de l’Union Européene 2020. Vers une Europe inclusive, intelligente et durable, faite de régions diverses*. Hongrie: Union Européene.
- (2008) *Livro Verde sobre a Coesão territorial Europeia. Tirar Partido da Diversidade Territorial*, COM (2008)616 Final. Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias.
- (2004) *Terceiro Relatório sobre a Coesão Económica e Social. Uma nova parceria para a coesão – convergência, competitividade, cooperação*, Luxemburgo: Serviço das Publicações das Comunidades Europeias.
- Domínguez, Luis e Pardellas, Xulio (Directores) (2007) *Sete Ideias para sete anos decisivos. Agenda Estratégica do Eixo Atlântico*. Vigo: Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular, Gráficas Planeta.
- Domínguez, Luis (2012) “Eixo Atlântico. A história de uma aliança de cidades com história”. In AA.VV *História dos 20 anos do Eixo Atlântico*. Vigo: Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular, Tórculo, pp. 8-39.
- EUROPA 2020 - *Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, COM (2010) 2020 final*. Bruxelas: Comissão Europeia, 2010.
- Fernández Prado, Martín; Ramos, Luis e Varela Álvarez Enrique José (coordinadores) (2010) *Galicia Interior. Camiños de innovación Axenda Estratégica*. Vigo: Eixo Atlantico do Noroeste Peninsular, Torculo Artes Graficas, S.A.
- Godet, Michel; Dias, Júlio, et al. (2000) “A «Caixa de Ferramentas» da Prospetiva Estratégica”. Lisboa: CEPES (Centro de Estudos de Prospetiva e Estratégia), IESF (Instituto de estudos Superiores Financeiros e Fiscais).
- Godet, Michel; Durance, Philippe; Dias, Júlio G. (2008) “A Prospetiva Estratégica. Para as Empresas e os Territórios”. *Cadernos do LIPSOR* nº 20, LIPSOR – Laboratoire d’Innovation de Prospective Stratégique et

- d'Organisation, Lisboa: IEESF – Instituto Europeu de Estudos Superiores e Formação, Paris: CNAM - Conservatoire National des Arts et Métiers.
- Guia de Portugal (1983). *Estremadura, Alentejo e Algarve*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, pp. 162-166.
- Jornal Oficial da União Europeia*, 2007/C 306/01. «Tratado de Lisboa que altera o Tratado da União Europeia e o Tratado que institui a Comunidade Europeia», 17 de Dezembro de 2007.
- Krugman, K. (1996) *Self-organizing economy*. Blackwell, Cambridge, MA
- Lois, María (2013) “Re-significando la frontera. El caso de la eurociudad Chaves-Verín”. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 61, pp. 309-327.
- Marques, Raul (1999) “A vontade política de crear un espacio europeo”. En Souto González, Xosé Manuel (Coord.) *História do Eixo Atlântico*. Vigo: Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular, pp. 10-71.
- Marques, Raul y SublimApoio *et al.* (2012) *O Desenvolvimento Turístico e a Sustentabilidade no Baixo Guadiana – Uma análise prospectiva para o ano de 2025*, Ericeira: SublimApoio – Consultoria, Estudos e Projeto. Mértola: ADPM - Associação de Defesa do Património de Mértola.
- Mateus, Rui (1998) “Mértola – Reflexões Sobre um Projeto de Desenvolvimento Local”. En *Atas dos Encontros Cem Anos de Arqueologia*. Vila do Conde: Associação de Proteção ao património Arqueológico, <http://comum.rcaap.pt/handle/123456789/4135>
- MISSION OPÉRATIONNELLE TRANSFRONTALIÈRE (2006). *Guide Pratique de la Cooperation Transfrontaliere*, Conseil de l'Europe.
- Nuno, Carlos Simões. *O Projeto Mértola*. Tese de Mestrado apresentada à Universidade Nova de Lisboa, 1992.
- Pardellas de Blas, Xulio y Padín Fabeiro, Carmen (2013) “Un modelo de reconfiguración del territorio. La eurociudad Chaves-Verín y la cooperación turística en el alto Támega”. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 61, pp. 117-137.
- Pardellas de Blas, Xulio (director) (2000) *Plan de Infraestructuras do Eixo Atlântico*. Vigo: Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular e Deputación de Pontevedra.
- Pardellas de Blas, Xulio (director) (2002) *Abordagem á actividade turística nas cidades do Eixo Atlântico*. Vigo: Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular.
- Pontes, David (2012) “O corrente do Eixo Atlântico”. In AA.VV. *História dos 20 anos do Eixo Atlântico*. Vigo: Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular, Tórculo, pp. 40-47
- Río Fernandes, José Alberto; Souto González, Xosé M. *et al.* (2007) *Atlas básico do Eixo Atlântico. Euro-rexió Galiza e Norte de Portugal*. Vigo e Porto: Eixo Atlântico do Nooeste Peninsular.
- Santos, Marcos Olímpio Gomes (2011) *A Situação de Mértola no Desenvolvimento do Baixo Guadiana (Exemplo de um Concelho onde as Condicionantes Exógenas Sufocam as Potencialidades Endógenas)*. Évora: Universidade de Évora.
- Souto González, Xosé M. (coord.) (1999) *Xeografía do Eixo Atlântico*. Vigo: Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular.

- (1999) (coord.) *A Historia no Eixo Atlántico*. Vigo: Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular.
- (2001) (coord.) *Planeamento estratéxico e mercadotecnia territorial*. Vigo: Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular.
- e Marques, Raul Jorge (coord.) (2003) *Participación cidadá e desenvolvemento local no no Eixo Atlántico: Monforte e Chaves*. Vigo: Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular.
- Bouzada Fernández, Xan y Figueiredo, Antonio (2005) *Estudos estratéxicos do Eixo Atlántico*. Vigo: Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular.
- (2005) “Euro-rexións e cidadanía no noroeste peninsular”. *Biblio 3W, Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, Vol. X, nº 605, 30 de setembro de 2005. <http://www.ub.es/geocrit/b3w-605.htm>].
- Villalba, Unai. *Condiciones para una Participación Emancipadora en el Desarrollo*, s.d., [http://www.hegoa.ehu.es/congreso/bilbo/komu/2\\_D.Humano\\_Local/12\\_Unai-Villalba.pdf](http://www.hegoa.ehu.es/congreso/bilbo/komu/2_D.Humano_Local/12_Unai-Villalba.pdf).
- Von Breska, Eric (Editor) (2010) *Quinto Relatório sobre a coesão económica, social e territorial. Investir no futuro da Europa*. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia.
- Wodak, R. (2001) “What CDA is about: a summary of its history, important concepts and its development”. In Wodak, R. y Meyer, M (eds.) *Methods of Critical Discourse Analysis*. London: SAGE



# EL PARQUE REGIONAL DE SIERRA ESPUÑA (MURCIA): EFICACIA AMBIENTAL (PEFC<sup>1</sup>, GFS<sup>2</sup>) Y TURÍSTICA (Q<sup>3</sup>)

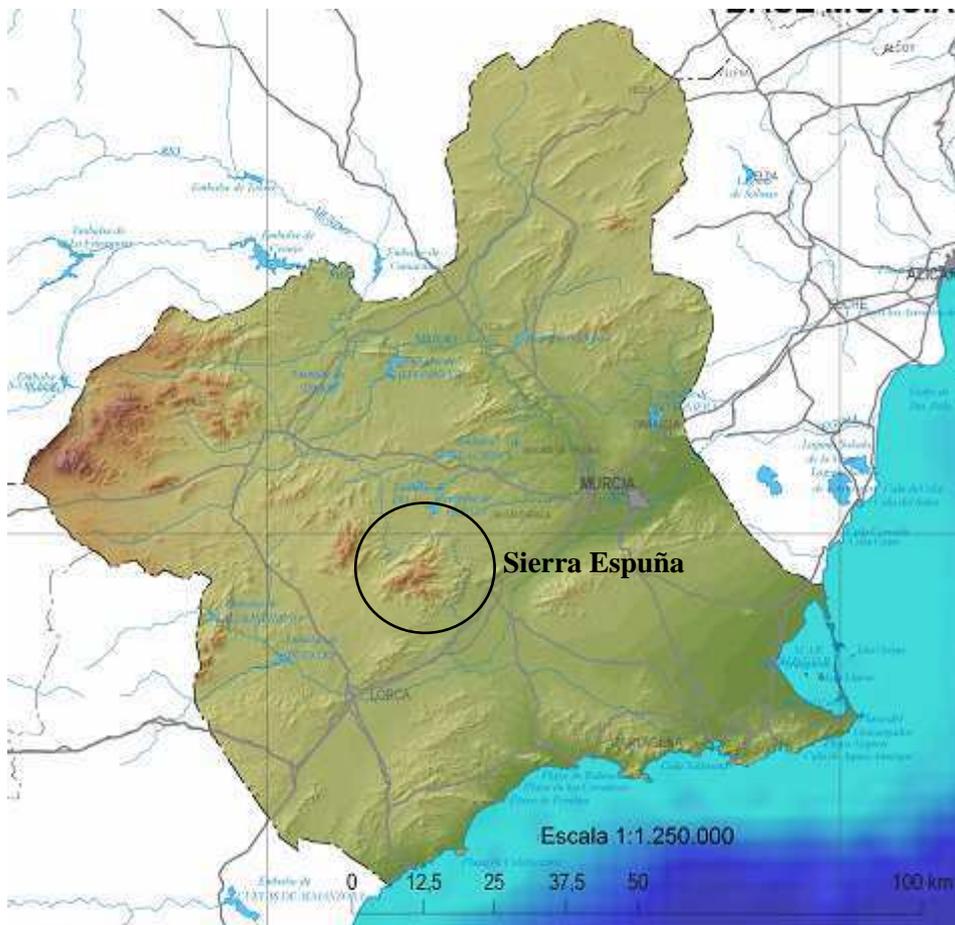
Aurelio Cebrián Abellán

Ramón García Marín

## Introducción

Emplazada en el centro de la Comunidad de Murcia<sup>4</sup> (Figura 1), Sierra Espuña es un macizo paleozoico y mesozoico, con relieves cársticos en las cumbres, y un mosaico paisajístico de formaciones de montaña, forestal dominante de pino carrasco, de carrascales como relictos, con vegetación freatófila en ramblas y barrancos, el complemento de cárcavas desérticas, y riqueza de flora y fauna (Cebrián, 2008 a).

**Figura 1. Localización espacial de Sierra Espuña, en el sector central de la Región de Murcia (Sureste de España)**



Fuente: Elaboración propia

<sup>1</sup> Programa para el Reconocimiento de Esquemas de Certificación Forestal (Pan-European Forest Council).

<sup>2</sup> Gestión Forestal Sostenible.

<sup>3</sup> Q de Calidad Turística.

<sup>4</sup> Términos de Alhama de Murcia, Totana y Mula, aunque su área de influencia alcanza a los de Aledo y Pliego.

Por el valor de sus ecosistemas y recursos históricos y culturales, en 1916 fue incluida en el Catálogo de la Ley de Parques Nacionales, aunque su protección parte de 1931, como Sitio Natural de Interés Nacional (5.084 ha.). En 1979 se declaró Parque Natural (9.961 ha.), y en 1992 Parque Regional<sup>5</sup> (uno de los siete de la Comunidad de Murcia<sup>6</sup>). En 1995<sup>7</sup> dispuso del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, y se establecieron sus límites<sup>8</sup>, 17.804 ha (Cebrián Abellán, 1991 y 2007 a). Es LIC<sup>9</sup> (Lugar de Importancia Comunitaria), ZEPA (Zona de Especial Protección para las Aves), ASE<sup>10</sup> (Área de Sensibilidad Ecológica) y APFS<sup>11</sup> (Área de Protección de Fauna Silvestre), y desde 2001 forma parte del Proyecto PAN (Parques, Ambiente y Naturaleza), dentro del Programa INTERREG de la UE.

Por aplicar y desarrollar criterios del turismo rural sostenible (Cebrián Abellán, 2008 b), en 2005 obtuvo la Q de Calidad<sup>12</sup>, que garantiza la eficacia y uso público (servicios, instalaciones y gestión interna), dentro del reducido conjunto de Espacios Naturales Protegidos del país con la distinción. En 2006 consiguió la certificación GFS<sup>13</sup>, de gestión forestal sostenible, la primera de España (El Mirador, 2006), por la responsabilidad en el manejo, beneficios sociales y viabilidad económica<sup>14</sup>, que se acumula a la de PEFC<sup>15</sup> (2003). Las dos certificaciones en vigor, unidas a los 160.000 visitantes anuales (El Mirador, 2006), han permitido la solicitud de Parque Nacional.

## I. DIVERSIDAD NATURAL Y PATRIMONIAL DE SIERRA ESPUÑA

Adscrito al dominio alpino, a oriente de la Zona Bética Interna, son abundantes los recursos naturales. Pertenece al complejo Maláguide (Sanz de Galdeano *et al.*, 2000), de rocas sedimentarias, formaciones margosas y yesos, entre los valles de los ríos Pliego y Guadalentín, con más de 1.300 m de desnivel, que lo convierten en el lugar más heterogéneo de la Comunidad de Murcia. Las máximas alturas las constituyen el Morrón de Totana (1.585 m) (Fotografía 1), Cerro de Pedro López (1.566 m), Morrón de Alhama (1.444 m) y Paredes de Leyva (1.320 m y más de tres kilómetros de longitud). Abundan los cars, y las cárcavas en sectores bajos, como en los Barrancos de Gebas, donde en el Terciario se asentaron materiales blandos. En los procesos erosivos han intervenido los ríos Guadalentín y Pliego, la Rambla de Algeciras..., hasta conformar valles (de los ríos Espuña y Leyva, y de los Barrancos de La Hoz, Enmedio y Valdelaparra). Y la conjunción geológica y disposición de los terrenos ha permitido el

---

<sup>5</sup> Ley 4/92 de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia.

<sup>6</sup> Junto a los de Carrascoy y El Valle; Calblanque, Monte de las Cenizas y Peña del Águila; Arenales y Salinas de San Pedro del Pinatar; Sierra de la Pila; Sierra del carche; y Cabo Cope-Puntas de Calnegre.

<sup>7</sup> BORM de 11 de abril.

<sup>8</sup> Ley 6/95 de 21 de abril.

<sup>9</sup> Acuerdo de Consejo de Gobierno de 28 de julio de 2000.

<sup>10</sup> Artículo 39 de la Ley Regional 1/95 de Protección del Medio Ambiente.

<sup>11</sup> Ley 7/1995 de 21 de abril, de Fauna Silvestre, Caza y Pesca Fluvial de la Región de Murcia.

<sup>12</sup> Sello otorgado por el Instituto de Calidad Turística Española.

<sup>13</sup> Otorgado por el Consejo de Administración Forestal, FSC (Forest Stewardship Council).

<sup>14</sup> Una catalogación derivada de los resultados obtenidos por el Plan Sectorial Forestal aprobado en 2002.

<sup>15</sup> Programme for the Endorsement of Forest Certification.

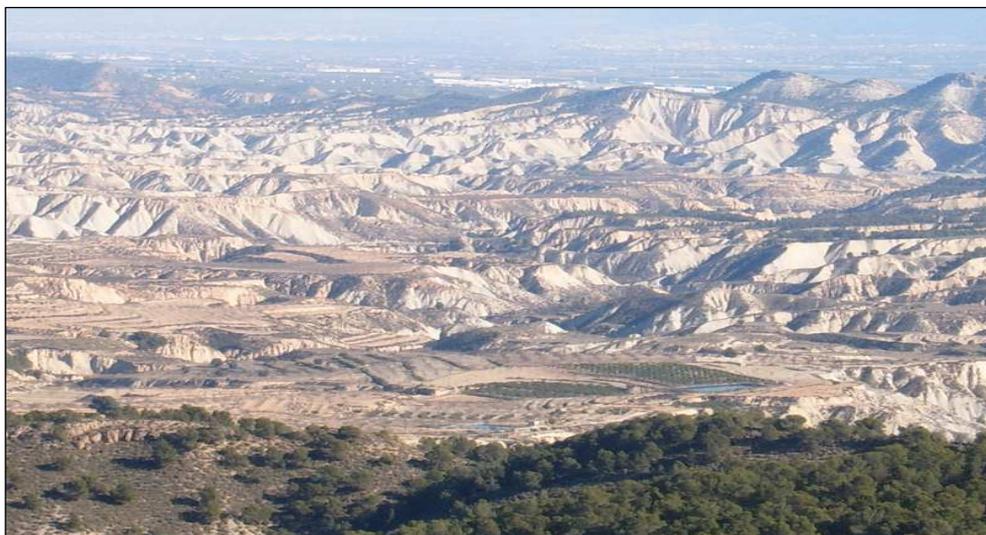
establecimiento de la *Ruta del Jurásico*, que incluye paisajes cársticos<sup>16</sup>, fósiles terciarios<sup>17</sup> y terrenos jurásicos y fósiles de la época<sup>18</sup>.

**Fotografía 1. Sierra Espuña, macizo elevado de profundos valles interiores. Su punto más elevado es el Morrón de Totana (1.585 m)**



Fuente: García Marín

**Fotografía 2. Los paisajes de cárcavas en los Barrancos de Gebas**



Fuente: García Marín

---

<sup>16</sup> Pavimentos y dolinas en el Llano de las Tres Carrascas, lapiaces en el Majal del Puerco y Morra de las Moscas, y surgencias en Fuente Blanca.

<sup>17</sup> Macrofósiles (gasterópodos y bivalvos), microfósiles (foraminíferos), y nanofósiles (esporas, polen y nanoflora calcárea) en los Llanos de Prado Mayor.

<sup>18</sup> Ammonites, belemnites, crinoides, oolitos, oncolitos... en los collados de Mangueta y Blanco, Llano de las Tres Carrascas, Prado Mayor, Los Carrascales, etc.

El parque se estructura en tres áreas. La específica corresponde a los Barrancos de Gebas<sup>19</sup>, a oriente, con sus paisajes lunares (Fotografía 2). Al sur las cuencas del Barranco de Enmedio y la Rambla de Algeciras. Y en el centro y norte la del río Espuña, cruzada por los barrancos de los ríos Espuña y Leyva. Conforman un islote húmedo, con lluvias superiores en las vertientes orientales, precipitación horizontal, y clima templado-cálido entre los paisajes semidesérticos circundantes. La vegetación de las cumbres es adaptada, con sabina y cojín de monja (Fotografía 3), y pino carrasco, con extensas superficies de negral y laricio, manchas de encinar, quejigal y arces de Montpellier, y sotobosque de coscoja, lentisco, espino, enebro y madroño en laderas. Y resaltan más de mil especies vegetales<sup>20</sup> (915 vasculares, y 17 protegidas).

**Fotografía 3. Los Cojines de Monja en las cumbres de Sierra Espuña**



Fuente: Navarro Hervás, F.

La fauna es variada, con 185 especies

de vertebrados, y de invertebrados (anfibios 8 especies y reptiles 17) con endemismos de ortópteros y lepidópteros<sup>21</sup>. Y las aves (123) han conseguido la declaración de ZEPA.

Los recursos históricos datan del Paleolítico (40.000 años), en las cuevas de Antón y del Algarrobo (20.000 años), Neolítico (5.000 años a.C) en el Hondo del Cajitán (Mula), y Eneolítico, en el Cerro del Castillo de Alhama, en las pinturas de los montes de Yéchar, Cerro Cortao y El Milano. La Edad del Bronce en el yacimiento de la Bastida (Totana), y la transición a la Edad del Hierro en la Fuente del Murtal (Alhama). La cultura argárica en los cabezos de los Tesoros y la Plata, en Mula (Bien de Interés Cultural), La Almoyola (Pliego) y la Bastida de Totana. Del mundo ibérico los vestigios de las Cabezuelas (Totana), y la necrópolis del cigarralero (siglos IV-II a.C), en Mula (Zona Arqueológica), con más de 500 tumbas. Y de la etapa romana las termas de Los Villaricos (Mula), Caputa, Alhama, y La Almagra (Baños de Mula, Zona Arqueológica).

<sup>19</sup> Paisaje Protegido desde 1995.

<sup>20</sup> Con quince hábitats de interés comunitario y tres de interés prioritario.

<sup>21</sup> Como el endemismo ibérico *Aricia morronensis* y el murciano *Cupido carswelli*.

Los recursos monumentales son diversos, con los Conjuntos Histórico-Artísticos de Aledo, Totana y Mula. De la época hispano-musulmana son los castillos de Aledo (Torre Calahorra), de Alhama (Torre del Homenaje, siglo XI) y Paleras (Pliego). Posterior es el imponente Castillo de los Fajardo (1525), en Mula. Y de los siglos XVII y XVIII las iglesias, edificios civiles y casas solariegas. Entre las primeras la de Santa María (Aledo), barroca, de estilo herreriano<sup>22</sup>. En Alhama la de San Lázaro, reconstruida en el siglo XVIII, con portada barroca. En Mula las renacentistas de Santo Domingo de Guzmán, San Miguel Arcángel (siglo XVI), el Convento de la Purísima Concepción (siglos XVI-XVIII), y el Real Monasterio de la Encarnación (barroco murciano, de 1625). Y en Totana la Parroquia de las Tres Avemarías (renacentista), y el Santuario de la Santa (Bien de Interés Cultural, con artesanado mudéjar y pinturas del siglo XVII). Y entre los edificios singulares, ya del siglo XVIII, está el Pósito Municipal, la Casa de la Tercia, y el antiguo ayuntamiento, en Alhama. En Mula los palacios barrocos, con resalte de la Casa Pintada. En Totana la antigua Capilla de la Milagrosa, convertida en Hospital en el siglo XVI. Y más recientes son las casas Artero, el actual consistorio, y la de Saavedra (Alhama).

## II. EL CONFLICTO ENTRE PROTECCIÓN Y USO DE LOS RECURSOS

Los recursos biológicos, culturales y tradicionales son prolijos. Pero actividades como la roturación, sobrepastoreo y talas intensivas para carbón, fabricación de barcos o vigas destinadas a la minería explican que a principios del siglo XIX el área quedará deforestada y sumida en agudos procesos erosivos, traducidos en desastrosas riadas. La grave inundación de Santa Teresa de 1879 obligaría, un año después, a la creación de la Comisión Repobladora de la Cuenca del Segura, que convirtió a este macizo en objetivo clave de la política forestal del siglo XIX. El ingeniero Ricardo Codorniú Stárico reforestó con sistemas modélicos, hasta alcanzar 5.000 ha<sup>23</sup> en laderas desnudas para minimizar el riesgo de avenidas. Hasta 1920 se repobló con pinos carrasco, pinaster y laricio, mediante siembra y plantación a raíz desnuda, en los muretes de contención sobre laderas (Martínez García *et al.*, 1996). En 1943 comenzará la moderna fase de explotación, con permisos o subastas. Y las repoblaciones más recientes han sido más extensas, pero sobre terrenos poco favorables y eliminando al matorral. Por el contrario, la explotación ha tenido carácter extraordinario. Como resultado todavía es escasa la diversidad forestal del parque.

Entre las actividades tradicionales la industria del hielo quedó reflejada en veintiséis pozos de nieve (Totana, declarado Sitio Histórico), unas estructuras circulares excavadas a 1.300 metros de altitud, ejemplos de arqueología industrial del siglo XVI, que funcionaron hasta principios del XX, cuando se creó la primera fábrica de hielo en Lorca. Y entre mediados de los siglos XIX y XX (Manteca *et al.*, 2005) la explotación minera: plomo (Mina de San Andrés, en Totana), hierro (Morrón de Alhama, y minas María, Los Anticipados, La Valerosa, Salvador y Pepito), carbón (Barrancos de la Hoz

---

<sup>22</sup> Alberga a la Virgen de la Aurora, de Salzillo.

<sup>23</sup> A cargo de las tareas quedaron los ingenieros Ricardo Codorniú, José Musso y Juan Ángel de Madariaga.

—San Vicente y As, en Mula— y Valdelaparra), fosfatos (Barranco de la Hoz, de los más antiguos del país) y plata (Vilar, y Egea Bruno, 1985; Vilar *et al.*, 1991).

Sin núcleos de población en el interior (676 habitantes en la periferia, distribuidos en varios núcleos<sup>24</sup>) (Cebrián Abellán, 2002 a) pervive el envasado de agua mineral de la Fuente de la Higuera (Mula), comercializada como Fuente Dueñas, compatible con la sostenibilidad del parque (Dirección General del Medio Natural, 1995). También subsiste el pastoreo de lanar y caprino, los cereales en llanuras, los cultivos de huerta en las vegas y los arbóreos (almendro) en laderas, con baja presión sobre el espacio (Cebrián Abellán, 2002 b). Y la explotación de recursos naturales para actividades artesanales, orientados a artículos decorativos o utensilios de loza, con actuación de LEADER (Cebrián Abellán y Brinckmann, 2004 a y b; Cebrián Abellán, 2007 b), del Grupo Integral, Sociedad para el Desarrollo Rural<sup>25</sup> con su red de mercadillos (Cebrián Abellán, 2004 d; Consejería de Turismo, Comercio y Consumo de la Región de Murcia, 2007).

## II. 1. La ordenación reciente de los recursos

Son múltiples las políticas de desarrollo endógeno en la Comunidad de Murcia (Cebrián Abellán, 2004 a) y entre las más recientes las de ordenación de espacios y recursos. El PORN<sup>26</sup> (Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Sierra Espuña y los Barrancos de Gebas), con la protección del paisaje (Dirección General del Medio Natural, 1995), corrección de impactos, adecuación del parque como LIC y ZEPA, etc. (Tudela Serrano y Oliva Saorín, 2007) y el PRUG<sup>27</sup> (Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Regional de Sierra Espuña), con las normas de gestión y conservación y programas de desarrollo (Sección de Espacios Naturales Protegidos, 2002). Y de ambos han derivado: el Programa de Conservación y Restauración de los Valores y Recursos Culturales (con la restauración de los pozos de nieve); el proyecto Experiencia Piloto de Estudio del Patrimonio Histórico y Etnográfico en el Parque Regional de Sierra Espuña y su Entorno; la Catalogación y Establecimiento de Tipologías Constructivas (Dirección General del Medio Natural, 2006) y el proyecto de Recuperación de la Diversidad Agraria como Base para la Producción Ecológica, con el fin de rehabilitar las huertas tradicionales (El Mirador, 2006). En esos marcos se han desarrollado numerosas actuaciones (Memoria Sierra Espuña 2004-2005, 2006):

De protección: el Estudio de Viabilidad como Parque Nacional, con la delimitación de la ZPP (Zona Periférica de Protección); el *Plan Sectorial de Ordenación Forestal*, con programas de interpretación de la naturaleza, divulgación del patrimonio natural, etc.; el control de la Reserva Nacional de Caza, para la gestión de las especies cinegéticas (arruí y jabalí); etc.

De investigación: el Programa de Seguimiento Biológico del Parque Regional de Sierra Espuña y ZEPA de las sierras de Burete, Lavia y Cambrón, sobre la fauna protegida y amenazada de rapaces, y el Inventario y Seguimiento de las Poblaciones Singulares de Fauna en el Parque Regional de Sierra Espuña (tejón, gato montés, garduña, etc.).

---

<sup>24</sup> El Berro, Aledo, Casas Nuevas, Los Canales, Gebas, La Charca, Mortí, Carmona, Azaraque, Moriana, Hoya Noguera, Rincones, La Sierra y Yechar.

<sup>25</sup> Municipios de Albudeite, Aledo, Bullas, Calasparra, Campos del Río, Caravaca de la Cruz, Cehegín, Moratalla, Mula, Pliego, Totana, Alhama de Murcia y Lorca, y que excluye a Sierra Espuña.

<sup>26</sup> Decreto 13/1995 de 31 de marzo

<sup>27</sup> Instrumento de desarrollo del PORN, que elabora el órgano gestor del parque, la Dirección General del Medio Natural.

De divulgación social y científica: con publicaciones, participaciones, formación de alumnos universitarios en prácticas, voluntariado ambiental, jornadas de sensibilización, participación en ferias turísticas, etc.

De cooperación: con la coordinación y cooperación con las administraciones, servicios turísticos, sociedades de desarrollo rural, etc.

De usos turísticos: con la implantación del Sistema de Calidad de Uso Público, para regular actividades de visitantes y usuarios de instalaciones y servicios; rehabilitación de refugios; autorización para nuevas actividades recreativas, etc.; el Programa de Información, Atención al Cliente y Comunicación Social de Sierra Espuña, para atención a visitantes, realización de encuestas, oferta de itinerarios guiados, etc.; realización de aulas de naturaleza, programas de educación ambiental, campos de trabajo, actividades de formación, documentación, lúdico-recreativas, etc.; y las actuaciones para el Plan de Dinamización Turística, con rehabilitaciones, creación de rutas y acondicionamientos.

### III. LA TRADUCCIÓN EN DISTINCIONES

*PEFC Y GFS*: El PEFC es un certificado emitido por la ENAC (Entidad Nacional de Acreditación), que coordina y dirige un Sistema de Acreditación conforme a los criterios y normas de la Unión Europea<sup>28</sup>, y que acredita prácticas respetuosas con el medio, productos madereros y al lugar de procedencia. En la Comunidad de Murcia el Parque es la única superficie certificada<sup>29</sup>. Y el GFS es otro certificado de sostenibilidad de la ordenación y gestión forestal, que abarca al inventario, planificación de la ordenación, silvicultura, aprovechamiento, construcción de carreteras y actividades conexas, y repercusiones ecológicas, económicas y sociales de las actividades forestales; y promueve la conservación y mejora de las masas forestales, aporta valor añadido a los productos, establece niveles de calidad y seguridad de los productos y servicios certificados, permite el desarrollo de poblaciones rurales y formas de ocio relacionadas con la naturaleza, etc.

A su obtención ha contribuido La Estrategia Forestal de la Región de Murcia (2003), orientada a la gestión sostenible de espacios naturales a través de programas de protección y conservación, y ajustada a legislaciones generales y estatales (Servicio de Ordenación y Gestión de los Recursos Naturales, 2008), y entre ellas a: la Estrategia de Biodiversidad (Plan de Acción sobre Biodiversidad para la conservación de los recursos naturales<sup>30</sup>), con sus objetivos y directrices<sup>31</sup> (Cebrián Abellán, 2005); la Ley 43/2003 de Montes (modificada en 2006), que incluye el compromiso de certificación forestal y prohíbe el cambio de uso tras un incendio en los siguientes treinta años, y también se cuenta con los Planes de Ordenación de los Recursos Forestales, comarcales, integrados en la ordenación del territorio; y la Ley 42/2007 de Patrimonio Natural y Biodiversidad, que establece el régimen de uso sostenible y la mejora y restauración del patrimonio

---

<sup>28</sup> EN45003 y EN45010.

<sup>29</sup> 10.070 ha, el 1,04% de la superficie nacional certificada, y el 2,80% de la arbolada de la Comunidad.

<sup>30</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 27 de marzo de 2001 (COM2001) 162 final.

<sup>31</sup> Mejorar o mantener ecosistemas y hábitat mediante planes de acción orientados a la conservación de la fauna y flora silvestres, y a preservar y detener la pérdida de biodiversidad.

natural y la biodiversidad, es decir, la prevalencia de la protección ambiental sobre la ordenación territorial y urbanística, el principio de precaución en intervenciones, la mejora en el desarrollo de espacios asociados a los protegidos, el aprovechamiento sostenible, y la participación de los ciudadanos en el diseño y ejecución de las políticas públicas.

Estos certificados también se ajustan a la legislación regional, y entre ella: el Decreto 50/2003, que crea el Catálogo General de Flora Silvestre Protegida de la Región de Murcia; la Ley 13/2007, que modifica a la Ley 1/1995 de Protección del Medio Ambiente de la Región de Murcia; la adaptación del Decreto Regional 44/1989 sobre cesión de terrenos para regeneración ecológico-forestal; la Estrategia Forestal de la Región de Murcia, orientada a la mejora de la política presupuestaria<sup>32</sup>, al incremento de recursos humanos, la articulación y coordinación de mecanismos de extensión agroforestal<sup>33</sup>, y al diseño de instrumentos de planificación y gestión<sup>34</sup>; y el Programa de Sanidad Forestal (en el contexto de la estrategia forestal regional), con medidas preventivas sobre plagas y enfermedades<sup>35</sup>, con varios instrumentos<sup>36</sup> (Servicio de Caza y Pesca Fluvial y Defensa del Medio Natural, 2008).

En la Estrategia Forestal participan programas europeos<sup>37</sup> que han representado el 53,5% (9,8 millones de euros) de las inversiones (sobre los 18,3 totales), emanadas del FEDER<sup>38</sup>. Y en ese marco de la estrategia, a las certificaciones ha contribuido el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Sierra Espuña y los Barrancos de Gebas, en sus apartados de gestión forestal, incremento de la diversidad vegetal, normas forestales y silvícolas, directrices contra los incendios forestales y gestión hídrica. También han coadyuvado en gran medida las actuaciones básicas contenidas en el PORN (Plan de Ordenación de los Recursos Naturales) y PRUG (Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Regional de Sierra Espuña): el Plan Sectorial de Ordenación Forestal (cortas de regeneración y mejora<sup>39</sup>, conserva y mejora de la diversidad<sup>40</sup>, mejoras de viales y seguridad, mantenimiento y limpieza en áreas de uso público, etc.); la vigilancia contra incendios; el mantenimiento de tierras abandonadas, la retirada de herbáceos de secano, la pervivencia del arbolado no productivo, etc., dentro del Programa de Mejora Agroambiental en los Espacios Naturales Protegidos de la Región de Murcia; y la

---

<sup>32</sup> Que consiguió para 2007 una dotación de 37 millones de euros.

<sup>33</sup> Con la creación del Comité Técnico Permanente, la Mesa Sectorial de Mediación y Participación Rural, y el Consejo Regional para la Protección de la Naturaleza y el Desarrollo Sostenible del Medio Natural.

<sup>34</sup> Planes Comarcales de Ordenación Integral y Gestión Sostenible del Medio Natural, Planes de Ordenación Forestal de Montes, y Planes de Ordenación de los Recursos Naturales de áreas estratégicas, Planes de Ordenación Agrohidrológicas de Cuencas, Planes Comarcales contra Incendios Forestales, y Planes para el Control de Plagas y Sanidad Forestal

<sup>35</sup> Procesionaria, organismos defoliadores, galeruca, gílpina, oruga catócala, cochinilla del carmín, etc.

<sup>36</sup> Las Directrices de Prevención, Seguimiento y Control del Estado Sanitario de los Montes a escala comarcal y regional, con un Plan de Control Biológico para ecosistemas protegidos y con otro de Lucha Integral contra la Procesionaria del Pino; y entre las medidas preventivas resalta la selección genética con variedades de plantas más resistentes a las plagas comunes.

<sup>37</sup> Fondos de la Unión Europea y del Espacio Económico Europeo.

<sup>38</sup> A través de la Iniciativa Comunitaria INTERREG III, los Fondos EEA-Grants, y el Instrumento Financiero LIFE. Pero también ha intervenido LEADER (Cebrián Abellán, 2002 c, 2003 y 2004 b).

<sup>39</sup> Actuaciones Forestales Dinámicas de Desarrollo del Plan Sectorial Forestal del Parque Regional de Sierra Espuña (LIC-ZEPA), una aplicación sectorial del Plan Sectorial de Sierra Espuña.

<sup>40</sup> Proyecto RECOFORME.

aplicación del Plan Anual de Aprovechamientos Forestales Maderables de Sierra Espuña<sup>41</sup>.

#### IV. Q DE CALIDAD

En la Comunidad de Murcia han primado en la ordenación las políticas de **prevención de riesgos** (Cebrián Abellán, A. y Cebrián Abellán, F., 2002; Granell Pérez *et al.*, 2002) y la **cooperación interinstitucional** (Cebrián Abellán, 2006 a). Se ha mantenido la secuencia emprendida en los años noventa por el Plan Marco de Competitividad del Turismo Español (FUTURES), con un modelo turístico basado en la conservación de espacios naturales y la recuperación de raíces culturales y arquitectura autóctona, acompañado de medidas cautelares<sup>42</sup> (Cebrián Abellán, 2004 c). Y el Plan de Reactivación Económica de la Región de Murcia (1997-1999), que planteaba la conservación de los recursos naturales desde una actividad integrada en la planificación, la necesidad de fomentar productos singulares, etc. Dentro del Plan de Actuaciones, el Programa de Apoyo a la Empresa Turística y el Programa de Comercialización y Promoción y Nuevos Productos, se incluyeron otros conjuntos de la Dirección General de Turismo y del Instituto de Fomento para el desarrollo de actividades de promoción y comercialización de la oferta turística. Además, la Ley 11/1997 de 12 de diciembre de Turismo de la Región de Murcia precisaba la acción pública en la promoción (Planes de Promoción y Comercialización de la Oferta Turística) desde la creación de los Proyectos Empresariales de Interés Turístico Regional y del Municipio Turístico, en virtud de la calidad de la oferta o de ordenanzas de protección ambiental (Cebrián Abellán, 2004 d).

El Plan Estratégico de Desarrollo Regional de la Región de Murcia (2000-2006) apostaba por un modelo turístico de calidad desde la oferta cultural y la puesta en valor del patrimonio. No obstante, el parque ya disfrutaba del Plan de Dinamización Turística de Sierra Espuña (2002-2005)<sup>43</sup>. Y para el Plan Director de Turismo de la Región de Murcia (2006-2012) el parque pertenece al destino de interior, con la denominación de Sierra Espuña (Figura 2), incluido en la red de Itinerarios Ecoturísticos para el establecimiento de la Red Verde de la región de Murcia<sup>44</sup>.

Los espacios protegidos, además de naturales, son un recurso turístico que requiere de la garantía de calidad y mejora de instalaciones y servicios, que avala la Q de Calidad Turística. En marzo de 2005 el parque se incorporó al selecto grupo de espacios naturales<sup>45</sup> con la Q, dentro de un proyecto de EUROPARC-España<sup>46</sup> y la Secretaría de

---

<sup>41</sup> Afecta a los aprovechamientos sujetos al Decreto 13/1995 de 31 de marzo, y al Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Sierra Espuña, Ley 6/1995 de 21 de abril.

<sup>42</sup> Acampada regulada, planes de re vegetación, planes especiales de protección, etc.

<sup>43</sup> Programa dirigido a destinos turísticos emergentes con el objetivo de asegurar su sostenibilidad por medio de la puesta en valor y uso turístico de los recursos, incluyendo la accesibilidad al patrimonio.

<sup>44</sup> Totana (norte), Alhama de Murcia (norte), Aledo, Pliego y Mula (Sur).

<sup>45</sup> Parques Nacionales de La Zona Volcánica de las Garrotxas (Cataluña), Carrascal de la Font Roja (Comunidad Valenciana), Hoces de Duratón (Castilla y León), y Montseny (Cataluña). En Murcia se ha incorporado el Parque Regional Salinas y Arenales de San Pedro (2006).

<sup>46</sup> Organización en la que participan las instituciones implicadas en la planificación y gestión de los espacios naturales protegidos del país, y es el principal foro profesional donde se discuten y elaboran propuestas para la mejora de estos espacios.

Estado de Comercio y de Turismo para el desarrollo de un Sistema de Calidad Turística para servicios e instalaciones en espacios naturales protegidos.

El reconocimiento partió de las actuaciones de la Mancomunidad Turística de Sierra España<sup>47</sup>, orientada a la prestación de servicios turísticos relacionados con la promoción y recursos. Inicia su andadura con un Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Economía, la Consejería de Turismo y Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, la Mancomunidad de Servicios Turísticos de Sierra España<sup>48</sup> (Cebrián Abellán, 2006 b) y la Asociación de Empresarios de Hostelería de Murcia (HOSTEMUR) para el Desarrollo de un Plan de Dinamización Turística en Sierra España (2002)<sup>49</sup>, dotado con 1,62 millones de euros (periodo 2000-2006), que se volcó en: la mejora de la calidad del medio urbano y natural de los municipios y de los servicios públicos; la creación y puesta en valor de nuevos recursos, como el ecológico; la implicación de la población y agentes locales en la calidad turística; y el desarrollo de servicios profesionalizados y de calidad.

**Figura 2. Destinos de Interior**



Fuente: *Plan Director de Turismo de la Región de Murcia (2006-2012)*

El Plan derivado ha actuado sobre el acondicionamiento de los pozos de nieve, la puesta en valor de alojamientos (Casas de la Marina y los Quemados), la ordenación de espacios (Collado Bermejo), la accesibilidad, la promoción, las actuaciones en municipios (centros de interpretación de Aledo y Mula, etc.). La clave ha residido en la

<sup>47</sup> Constituida en 2002 por los ayuntamientos de Aledo, Alhama de Murcia, Mula, Pliego y Totana.

<sup>48</sup> Asociaciones constituidas por varios municipios para la realización de servicios de su competencia con la finalidad de la promoción turística de una comarca, la creación de circuitos para la visita de los atractivos turísticos de los municipios mancomunados, etc.

<sup>49</sup> Como parte del Plan Integral de Calidad Turística Española (PICTE) 2000-2006.

calidad turística<sup>50</sup>, con acciones de difusión, formación, asistencia técnica, ayuda a la mejora de equipamientos, auditorías y promoción. Como resultado también ha derivado la disposición de la Q por varias casas rurales del parque<sup>51</sup>, y la certificación ISO 9001/00<sup>52</sup> para las Oficinas de Turismo de Totana, Alhama y Mula. Y los procedimientos e instrumentos han afectado a varias áreas<sup>53</sup>: el inventario de mejoras ha permitido actuar en múltiples frentes<sup>54</sup>, especialmente en las dotaciones de los centros de información<sup>55</sup>; la constitución de un Comité de Calidad destinado a revisar los objetivos e indicadores de calidad, evaluar la calidad de los servicios, etc.; la elaboración de un Manual de Calidad, para la participación de usuarios (sistema de quejas, sugerencias, de buenas prácticas ambientales...) (El Mirador, 2005); y a la supervisión de la Asociación de Empresas y Actividades Turísticas de Sierra Espuña, dinamizadora del turismo activo y que comercializa servicios de alojamiento, programas para grupos, oferta de rutas turísticas, etc.

## V. A MODO DE SÍNTESIS

La riqueza del parque ha sido gestionada a través de figuras de protección, nacionales y regionales y haciendo uso de acciones comunitarias. La cooperación interadministrativa ha conseguido resultados en los frentes ambiental (políticas forestales y de conservación faunística y botánica) y turístico (desarrollo del turismo rural, en varias líneas), traducidos en distinciones internacionales y nacionales que le han convertido en modelo de gestión sostenible, aunque restan problemas, como la difícil conjunción de la Reserva Nacional de Caza y el parque. Con todo, sobresale la profusión de actuaciones derivada de la confluencia de políticas de intervención, que no ha supuesto un obstáculo cuando los frentes de intervención estaban esclarecidos.

Ha primado la voluntad de protección y de su inserción en la ordenación territorial, frente a intereses ajenos al capital privado. Como resultado, Sierra Espuña se ha revalorizado y con ello está en óptimas condiciones de conseguir otros beneficios adicionales, tanto en recepción de visitantes como en subvenciones y políticas derivadas de las calificaciones máximas que reconocen la sostenibilidad en la gestión.

En riesgo: este equilibrio exitoso que ha ido restaurando los problemas de erosión y deforestación es sin embargo vulnerable en el contexto actual de desregulación y desmontaje de las instituciones comunitarias como las mancomunidades y las nuevas libertades otorgadas a los grandes sectores financieros, inversores o especulativos. Podríamos estar ante un caso de riesgo e incluso de conflicto latente entre protección y desregulación.

---

<sup>50</sup> Integrante del Plan de Fomento del Turismo y en concreto de su Plan de Calidad Turística, dentro del ámbito regional (en colaboración con el Instituto para la Calidad Turística Española) y basado en la implantación del Sistema de Calidad Turística Española (Q de Calidad Turística).

<sup>51</sup> Villarriba y Huerta Pinada I (Pliego) y Las Golondrinas (Alhama, Barranco de Gebas).

<sup>52</sup> Define y gestiona la calidad del servicio en Oficinas de Turismo.

<sup>53</sup> Información, Educación Ambiental, Visitas Guiadas, Limpieza y Mantenimiento, gestión de acampada, pernocta en refugios forestales, actividades de uso público, etc.

<sup>54</sup> Construcción y restauración de restaurantes, generación de aparcamientos (áreas de La Perdiz, Fuente del Hilo, La Santa, El Ángel, Centro de Visitantes Ricardo Codorniú, y Collado Mangueta), construcción de mesas y espacios de fuego en áreas recreativas, de aseos, adecuación de miradores, restauración de refugios, balizamientos de seguridad en viales, etc.

<sup>55</sup> Sobresale el Centro de Visitantes y Gestión Ricardo Codorniú, con un punto de información, salón de actos y proyecciones, y aula de interpretación con medios interactivos.

## Bibliografía

- Cebrián Abellán, Aurelio (1991) “El medio vivo”. En *Atlas de la Región de Murcia*. Murcia: Diario La Opinión-Presidencia de la Comunidad de Murcia-Iberdrola, pp. 145-156.
- (2002 a) “Recesión del poblamiento e intensificación de la ruralidad en la región subbética-prebética”. *Papeles de Geografía* 36, pp. 27-43.
- (2002 b) “Agricultura y desajustes espaciales desde el Campo de Montiel (Albacete) a Sierra Espuña (Murcia)”. *Nimbus* 9-10, pp. 17-38.
- (2002 c) “LEADER de montaña y turismo rural. La Sierra de Segura (Murcia) ante los nuevos retos”. *XVIII Reunión de Estudios Regionales. Desarrollo Sostenible en la Europa de las Regiones*. Murcia, CDrom.
- “El desarrollo rural y local en España. La acción LEADER en la Comunidad de Murcia”. En Luzón, J. L. et al. (Coord.) *Transformaciones regionales y urbanas en Europa y América Latina*. Barcelona: Universitat de Barcelona, pp. 71-94.
- (2004 a) “Políticas regionales de desarrollo endógeno en la montaña interior española: el subbético de Murcia”. *IV Seminario Internacional Medamérica. Un nuevo orden mundial: estrategias endógenas hacia el desarrollo social*. Congreso Internacional Medamérica, Universidad de Barcelona. CDrom.
- (2004 b) “Desarrollo rural e Iniciativas Comunitarias. Incidencia en la montaña del sureste español”. *Redes* Vol. 9, 1, pp. 101-120.
- (2004 c) “Sostenibilidad ambiental y turismo de traspais en España”. *Nimbus* 11. pp. 46-66.
- (2004 d) “Políticas institucionales y turismo cultural. El ejemplo de la Comunidad de Murcia”. *Cuadernos de Turismo* 13. pp. 7-26.
- (2005) “Acción local, turismo y patrimonio en la Comunidad de Murcia”. *Cuadernos de Turismo* 16. pp. 65-83.
- (2006 a) “Ordenación turística y cooperación interinstitucional en la Comunidad de Murcia”. *Nimbus* 17-18. pp. 5-22.
- (2006 b) “Actuaciones institucionales y turismo cultural”. *RESTMA, Revista de Economía, Sociedad, Turismo y Medio Ambiente*. Oviedo: Septem Ediciones, pp. 29-58.
- (2007 a) “El Noroeste de Murcia”. En *Atlas Global de la Región de Murcia*. Comunidad de Murcia-Asamblea Regional de Murcia-Fundación Cajamurcia-La Verdad. Cap. IV. pp. 404-417.
- (2007 b) “El desarrollo local en España. Su reflejo en la Comunidad de Murcia”. En Vilar, J. B. et al. (Eds.): *Historia y sociabilidad. Homenaje a la Profesora María del Carmen Melendreras Gimeno*. Murcia: Editum, Universidad de Murcia-Caja de Ahorros del Mediterráneo, pp. 129-148.
- (2008 a): “Región de Murcia”. In *Turismo en espacios rurales y naturales. Atlas Nacional de España. Serie Monografías*. Ministerio de Fomento-Instituto Geográfico Nacional. Cap. IV. pp. 328-333.

- (2008b) “Turismo rural sostenible”. En Cebrián Abellán, F. (2008) *Turismo rural y desarrollo local*. Sevilla-Cuenca: Universidad de Sevilla-Universidad de Castilla La Mancha, pp. 49-56.
- Cebrián Abellán, A. y Brinckmann, W. (2004 a) “Recuperación de productos tradicionales y creación de ferias y rutas en los LEADER prebéticos y subbéticos”. *VIII Congreso de la Asociación Española de Expertos Científicos en Turismo (AECIT)*. CDrom, Universidad de Vigo.
- (2004 b) “La relevante acción de los Grupos de Acción Local en las serranías de Murcia y Albacete”. En Rodríguez González, R. y Rodríguez Gutiérrez, F. (Eds.) *El desarrollo local en su complejidad*. Universidad de Santiago. pp. 221-236.
- Cebrián Abellán, A. y Cebrián Abellán, F. (2002) “Riesgos y prevenciones de la actividad turística patrimonial sobre y la organización del territorio”. *Ensayos* 16, pp. 55-70.
- Consejería De Turismo, Comercio y Consumo de la Región de Murcia (2007) *Plan Director de Turismo de la Región de Murcia (2006-2012)*. Murcia: Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
- Dirección General Del Medio Natural (1995) *Plan General de Ordenación de los Recursos Naturales de Sierra Espuña y los Barrancos de Gebas*. Murcia: Consejería de Agricultura, Agua y Medio Ambiente. Comunidad de Murcia.
- Dirección General Del Medio Natural (2006) *Experiencia Piloto de Estudio del Patrimonio Histórico y Etnográfico en el Parque Regional de Sierra Espuña y su Entorno. Catalogación y Establecimiento de Tipologías Constructivas*. Murcia: Consejería de Agricultura, Agua y Medio Ambiente. Comunidad de Murcia.
- El Mirador (2005) *Boletín de la Red de Espacios Naturales Protegidos de la Región de Murcia*, Época III, 0. Murcia.
- (2006) *Boletín de la Red de Espacios Naturales Protegidos de la Región de Murcia*, Época III, 2, 3, 4. Murcia.
- Granel Pérez, C. et al. (2002) “Patrimonio y turismo. Riesgos para el desarrollo regional”. En Tello RozaS, R. (Ed.) *En torno al patrimonio e interdisciplinariedad*. Lima: Universidad San Martín de Porres, pp. 71-104.
- Manteca, J. I.; Pérez de Percebal, M. A. y López-Morell, M. A. (2005) *La industria de la minería en Murcia durante la época contemporánea*. Murcia: Patrimonio Minero de la Región de Murcia. Bocamina. Ayuntamiento de Murcia y Museo de la Ciencia y del Agua.
- Martínez García, F. J.; Martínez García, J. J.; Masía García, R. y Cabanes Lledó, S. (1996) “La restauración hidrológico-forestal de la Sierra de Espuña”. *Montes* 43. pp. 9-11.
- Memoria Sierra Espuña 2004-2005 (2006) *Parque Regional de Sierra Espuña-Espacios Naturales Protegidos Región de Murcia-Consejería de Industria y Medio Ambiente- Asistencia Técnica Ambiental-*. Murcia.
- Sanz de Galdeano, C.; Martín-Martín, M. y Estévez, A. (2000) “Unidades tectónicas y estructura del sector meridional de Sierra Espuña (Cordillera Bética, Murcia)”. *Estudios Geológicos* 56. pp. 269-278.

- Sección De Espacios Naturales Protegidos (2002) *Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Regional de Sierra Espuña*. Murcia: Consejería de Agricultura, Agua y Medio Ambiente. Comunidad de Murcia.
- Servicio de Caza y Pesca Fluvial y Defensa del Medio Natural (2008) “Programa de Sanidad Forestal y producción de planta”. Dirección General de Patrimonio Natural y Biodiversidad. *Murcia en clave ambiental*, Año 6, 17. pp. 16-23.
- Servicio de Ordenación y Gestión de los Recursos Naturales (2008) “Desarrollo de la Estrategia Forestal de la Región de Murcia”. Dirección General de Patrimonio Natural y Biodiversidad. *Murcia en clave ambiental*, Año 6, 17. pp. 6-15.
- Tudela Serrano, M<sup>a</sup>. L. y Oliva Saorín, N. (2007) “Acciones de protección en el Parque Regional de Sierra Espuña (Murcia): paisaje, actividades forestales, suelo y recursos hídricos”. *Papeles de Geografía* 45-46. pp. 171-185.
- Vilar, J. B. y Egea Bruno, P. M. (1985) *La minería murciana contemporánea (1840-1930)*. Murcia: Cajamurcia.
- Vilar, J. B; Egea Bruno, P. M. y Fernández Gutiérrez, J. C., (1991) *La Minería murciana contemporánea (1930-1985)*. Madrid: Instituto Tecnológico Geominero de España.

# LA ESPECULACIÓN URBANÍSTICA EN EL CINE

Rafael Arias Carrión

## Introducción

En pleno siglo XXI, el cine ha perdido parte de la primacía del entretenimiento que tuvo en el pasado siglo. Antaño fue denominado como el séptimo arte y sobre él se fue construyendo una novedosa forma de comunicación según avanzaban los medios técnicos y según se vislumbraban o experimentaban con nuevas formas de narración y también de sensación. Los medios técnicos se materializaron en avances tecnológicos, como la aparición del sonido en el cine, que permitió no solo que los actores hablaran y se construyeran diálogos sino que permitió que el silencio fuera otro elemento dramático. Algunos de ellos son algo más que progresos tecnológicos, pues tienen una aplicación sobre las sensaciones o emociones que percibe un espectador en una especie de causa efecto. En cambio, la variedad en las formas de narración apelan al conocimiento en su forma racional, mientras la sensación se dirige a la sensibilidad.

Los medios técnicos han tenido un empuje enorme en este siglo, con cambios tan profundos como la sustitución del celuloide como elemento básico para la filmación por otros formatos electrónicos, o el desarrollo imparable del cine en 3D. Los avances en las formas de narración se han estancado por numerosas razones de las que solo apuntaré una, que es la que interesa para este capítulo. El desarrollo del análisis crítico de lo que vemos no proviene de los conocimientos que tenga cualquier persona de la *Historia del Cine*, que no son más que artilugios para resultar eruditos encajonando una película en referencias anteriores y momificándola como verdad imperecedera. Lo relevante no son los conocimientos que se tengan de una asignatura de humanidades como la Historia del Cine, que es una materia relativamente joven, incompleta en el estudio de sus primeros veinticinco años -porque la materia se reduce, debido a la desaparición de la mayoría de las películas, a mera arqueología- y en la actualidad, porque ya no hay núcleos productivos que permitan escribir la Historia desde esa raíz. Por comodidad se sigue tomando a Hollywood como vector sobre el que gira la Historia del Cine. Pero en el estudio de la materia cinematográfica en el siglo XXI, Hollywood no debe ser tratado con mucha mayor deferencia que las de las otras dos “mecas” del cine actual en cuanto a producción de películas: Bollywood (cine producido en Bombay y en idioma indi) y Nollywood (cine producido en Nigeria). Lo importante para el análisis crítico es la capacidad de cada persona de dialogar sobre la película vista, la necesidad de hablar y de escuchar. Y ésa es la herramienta que se está perdiendo y que quiero aportar a este proyecto y a este Manual Universitario de Ordenación Territorial.

El diálogo puede darse entre dos o en grupo, como aquello que suena ahora tan extraño y que se llamaba cine-club. Puedo decir que he visto mucho cine, que he leído muchos libros y revistas sobre multitud de temas cinematográficos, pero donde más he aprendido es en el diálogo mantenido a la finalización de una proyección con los asistentes a las películas. Y llevo casi un cuarto de siglo en estas lides. Y de cada película salen ideas frescas, visiones diferentes según la educación, percepción, sensibilidad y preocupación presente en los participantes. Y si se reúne un grupo de películas en torno a un tema, acabamos por notar algo maravilloso, que las películas

dialogan entre sí y que podemos ver como, en el fondo, son retratos temporales de una época y un lugar.

La profesión docente tiende a familiarizarse con medios audiovisuales –y cada vez más– que son más atractivos para el alumnado que las lecturas como única herramienta de reflexión y debate. La tarea del docente que se pretende apoyar desde aquí, es que, como facilitador o cabeza del cartel, quien organiza tenga unas mínimas herramientas para presentar una película, cuya condición más importante es la de abrir caminos, plantear ideas para que el alumno o los colegas sepan cómo debe descubrir la película (luego lo hará o no, y alguno se desmarcará con sugerencias imprevistas, y ahí está la magia). Este es el trabajo que se aporta aquí, desde mi labor de crítico cinematográfico e historiador del cine, el objetivo es aportar una herramienta de buenas prácticas que traten respetuosamente una obra cinematográfica sin dejar de servir de apoyo al tema que se está estudiando. Así presentamos una serie de fichas y comentarios en lo que sería un ciclo de cine o de cine-forum para tratar de urbanismo, planeación u ordenación territorial con una visión social.

## **I. UN CICLO DE CINE PARA REPENSAR LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO**

Un ciclo de cine son un grupo de películas, de diferentes duraciones, que permiten abordar en su conjunto un tema desde diversos ángulos. La precisión más importante que hago es reconocer que pocas veces tenemos una película que explique un fenómeno en su complejidad. La tarea del programador es descubrir facetas de las películas, aunque no sean su tema central, que nos permita acercarnos a ese punto de vista que se completará con las otras películas propuestas para conseguir una armonía entre todas ellas, para descubrir como se ha escrito, que nace un diálogo entre ellas, o para que el mismo espectador descubra esos vasos comunicantes.

### **I.1. Las manos sobre la ciudad (1963) de Francesco Rosi**

**Sinopsis:** Eduardo Nottola, Concejal del Ayuntamiento de Nápoles, además de ser miembro de todas las comisiones relacionadas con la construcción, es un magnate del negocio inmobiliario. Respaldado por los concejales del centro y la derecha, se dedica a la especulación. El derrumbamiento de un edificio en una callejuela de Nápoles, con muertos y heridos, provoca la denuncia al constructor. Se abre una investigación contra él, pero no se llega a ninguna conclusión. De todas formas, sale irremediablemente comprometido ante los ojos de la opinión pública, hasta el punto que sus mismos compañeros de partido le piden que retire su candidatura en las inminentes elecciones municipales. Pero Nottola es un hombre que conoce el ambiente en que se mueve y sabe muy bien que, una vez perdido el poder, un hombre como él ya no cuenta nada, quedará siempre a la merced de los que mandan.

**Reperto:** Rod Steiger, Salvo Randone, Guido Alberti, Marcello Cannavale, Angelo D'Alessandro, Carlo Fermariello, Dante Di Pinto, Alberto Conocchia, Terenzio Cordova

**Comentario:** Las primeras cuatro películas dirigidas en solitario por Francesco Rosi (nacido en 1922), desde *El desafío* (*La sfida*, 1958) hasta *Le mani sulla città* (*Las manos sobre la ciudad*, 1963), se desarrollaban en la Italia meridional, entre su Nápoles natal y la cercana Sicilia. Todas nacieron de una cartografía de la realidad italo meridional, que serían santo y seña en la mayoría de sus películas. Pronto se convirtió en un cineasta dedicado con empeño a mostrar las relaciones de poder ocultas, todas ellas bajo el abrigo de la democracia pero capaces de actuar fuera de todo control y que provocan una corrupción que se convertiría en parte en tendencia del sistema democrático.

En sus películas el conflicto humano se mezclaba con enorme solvencia junto con la violencia y la corrupción provenientes de los propios cimientos imperfectos de la democracia. Títulos como *Salvatore Giuliano* (1962), que iba más allá del retrato del bandolero independentista siciliano del título, para adentrarse en las relaciones entre mafia y poder político-económico; *Hombres contra la guerra* (1970), una de las cumbres del cine antibélico; *El caso Mattei* (1972), retrato de un industrial, de los métodos de corrupción y de su “accidental” muerte; *Lucky Luciano* (1973), retrato del mafioso cuando, en 1946, regresó a Italia tras cumplir condena en Estados Unidos y la transformación que perpetra de Sicilia haciendo de ella el centro de la heroína; o *Excelentísimos cadáveres* (1976), tragicomedia sobre las turbias muertes de varios magistrados de oscuro pasado.

Con *Las manos sobre la ciudad* obtuvo el León de Oro del festival de Venecia y fue una de las películas más polémicas de la década. Han pasado más de cincuenta años desde que se estrenó y cuando la vemos ahora sigue ofreciendo un conjunto de imágenes muy poderosas. Tomemos como ejemplo el prólogo que antecede a los títulos de presentación de la película, cuando en escasos minutos las imágenes nos ofrecen la expropiación de un terreno y la construcción de viviendas, más la llegada en helicóptero de quienes van a inaugurarlo. Igualmente resultan paisajes realistas y verosímiles esas calles napolitanas, inundadas de pobreza, que recuerdan a otras tantas de ciudades españolas o mexicanas de entonces, como la pléyade de actores, la mayoría no profesionales.

Pero por encima de esas imágenes se superpone ese arco temporal de cincuenta años en el que parece que nada ha cambiado. Ni siquiera se ha producido un cambio de todo para que nada cambie. Es que, lo que vemos en *Las manos sobre la ciudad* es exactamente igual que los tejemanejes de politicastos de medio pelo y otros con apellido de alcurnia que han hecho negocio de lo público y vemos cada día en las noticias.

Pero hay algo realmente desazonador en *Las manos sobre la ciudad* y creo que es el blanco y negro. La sensación de tiempo pasado que ofrece el blanco y negro se revela como un detonante emocional. Si *Las manos sobre la ciudad* fuera en color, pensaríamos que es *otra* historia más. Pero no, es en blanco y negro y, ahora, se revela ya no como una denuncia sino como un documento de lo que ya pasaba y vuelve a pasar en estos años en que tanto escándalo inmobiliario nos indigna.

En la Imagen 1, a la izquierda el Concejal Nottola (Rod Steiger) en un momento de la película; a la derecha los carteles de mano que se repartían hasta los años sesenta en los cines y hoy son objetivo de los coleccionistas.

### Imagen 1. Las manos sobre la ciudad



Fuente: Cartel original de la película en España

### I.2. Gomorra (2008) de Matteo Garrone

**Sinopsis:** Poder, odio y sangre. Éstos son los "valores" a los que tienen que enfrentarse cada día los habitantes de las provincias de Nápoles y Caserta.

Casi nunca se puede elegir, casi siempre se está obligado a obedecer las reglas del sistema, la Camorra, y sólo los más afortunados pueden pensar en llevar una vida "normal".

Cinco historias se entrecruzan en este paisaje violento, un mundo despiadado, aparentemente alejado de la realidad, pero bien enraizado en esa tierra.

Don Ciro es el "submarino": paga a las familias de los detenidos afiliados a su clan, que ejerce un dominio indiscutido sobre el territorio. Astuto, discreto, desarrolla su tarea sin involucrarse nunca. Pero cuando el poder de su clan se debilita, no sabe a quién tiene que obedecer y tiene que pensar en su propia supervivencia.

Totò tiene trece años y no ve la hora de hacerse mayor. Así, peldaño a peldaño, va haciendo su aprendizaje en la escuela de la vida, hasta que un día tiene que tomar una decisión, una elección sin vuelta atrás.

Marco y Ciro creen ser Tony Camonte, el protagonista de la película de Brian de Palma, *El precio del poder*, pero sólo son dos perros sueltos que con sus bravatas estorban la rutina de los asuntos del sistema.

Roberto ha terminado sus estudios y tiene ganas de trabajar. Franco le ofrece una gran oportunidad, un trabajo seguro y con grandes perspectivas de beneficios: un trabajo en el campo de los residuos tóxicos, un trabajo demasiado incómodo para la conciencia de Roberto. Aquí se muestra uno de los más acuciantes problemas de la actualidad mundial: el problema del confinamiento de los residuos tóxicos que pese a los protocolos de seguridad y merced a ellos, son objeto de contratos finales con la mafia.

Pasquale es un excelente sastre que trabaja gracias a las concesiones de las casas de alta costura en unos talleres de trabajo sumergido. La competencia china le propone que enseñe los secretos de su oficio a los trabajadores de sus talleres clandestinos, que el sistema ve como un peligro para sus propios talleres de autoexplotación familiar. Seducido y gratificado por la respetuosa petición de los chinos, acepta, poniendo en peligro su propia vida.

**Reperto:** Salvatore Cantalupo, Gianfelice Imparato, Maria Nazionale, Toni Servillo, Gigio Morra, Salvatore Abruzzese, Marco Macor, Ciro Petrone, Carmine Paternoster

**Comentario:** El éxito del ensayo *Gomorra* de Roberto Saviano (nacido en Nápoles en 1979), con más de dos millones de ejemplares vendidos en Italia y más de diez en el mundo, le supuso al autor una amenaza de muerte por parte de las mafias de la Camorra napolitana. Desde 2006 Saviano vive escoltado, sin poder disponer de su vida ni de las relaciones con sus amigos y familiares. Afirmaba hace poco en una entrevista en *El País*: “Me he arruinado la vida”, “no creo que sea noble haber destruido mi propia vida y la vida de las personas a mi alrededor por buscar la verdad.”

A pesar de las amenazas Saviano colaboró en el guión de la película, dirigida por Matteo Garrone, que obtuvo el gran premio del festival de Cannes, y fue galardonada como mejor película europea del año.

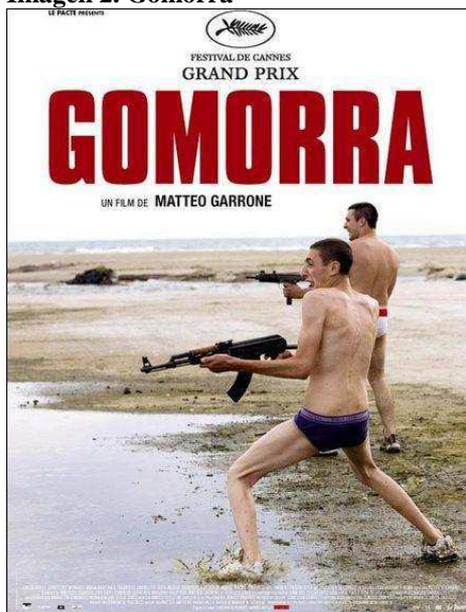
*Gomorra* utiliza la estructura de historias paralelas que no confluyen visualmente, pero sí lo hacen en esa invisible tela de araña que componen las cinco historias que retrata la película. Lo que consigue su director con esa hilera de historias es ofrecer y conseguir la sensación de que en la camorra se entra pero no se sale y que las órdenes son precisas y no se discuten. Pero hay algo mucho más interesante en este retablo. Me refiero a las conexiones de la camorra con el exterior. Resulta interesantísimo observar el mecanismo de coerción utilizado en dos de las historias. Y lo más curioso es que no se alejan mucho de lo que realiza cualquier multinacional. Me refiero a las historias del aprendiz Roberto y del sastre Pasquale.

Roberto y su jefe Franco buscan negocios para *lavar* su dinero y para eso utilizan la honrosa posibilidad de competir por las licitaciones de los ayuntamientos para conseguir con una oferta económica paupérrima la organización de la recogida y vertido de los residuos tóxicos (curiosamente a lo mismo que se dedicaba de forma oficiosa el mafioso más conocido del cambio de siglo, Tony Soprano). Ganado el concurso, amplía el negocio comprando residuos tóxicos a la mafia industrial del norte de Italia, y los arroja en los desagües públicos. Grandes valles de tierra sirven de contenedores de basura radioactiva, de espacio donde no se cumple ninguna ley en materia de seguridad, donde en caso de huelga no hay problema para contratar a niños para que conduzcan los camiones. Es el mismo mecanismo que utilizan muchas multinacionales para ganar concursos de contrataciones.

Otra de las historias es la de Pasquale, un modisto crea prendas de lujo para un hombre vinculado a la camorra. Su sueldo es ínfimo y el trabajo es duro. Esas prendas son las que luego “comprarán” las grandes firmas en lo que es un contubernio delictivo. Dichas prendas, por las que nada se pagó sirven para que Scarlett Johansson las luzca, tal como aparece en la pantalla de un televisor. En este contexto, otra mafia, la china, intenta servirse de los saberes del sastre para que puedan competir en este nuevo negocio. Las condiciones son las mismas en un caso y en otro. En el espejo chino donde parece que en España nos reflejamos, eso significaría la precarización de los contratos laborales, basado en los bajos salarios, en la flexibilidad del despido y en la pérdida de derechos laborales y civiles que venimos sufriendo.

En Imagen 2, a la izquierda, el cartel de la película y a la derecha el empresario y mafioso Franco (Toni Servillo) en un momento de la película.

## Imagen 2. Gomorra



Fuente: cartel y fotograma de la película

### I.3. El inquilino (1957) de José Antonio Nieves Conde

**Sinopsis:** Nos cuenta la historia de Evaristo (Fernando Fernán Gómez), practicante (entiéndase por administrador de inyecciones a domicilio) y Marta, ama de casa, casados y con 4 hijos (2 niños y 2 niñas) desde la misma mañana en que les cumple el aviso de desahucio del edificio en el que vivían de alquiler y se presenta una brigada de demolición a hacer su trabajo.

**Reparto:** Fernando Fernán Gómez, José Luis López Vázquez, Manuel Alexandre, Ángel Álvarez, Erasmo Pascual, Mari Carmen Alonso, Pedro Beltrán, Francisco Bernal, Francisco Camoiras, José Marco Davó.

Ya desde el guión hubo un aviso de la censura de por dónde tenía que ir la película y por dónde no: “la película no debe tener el más leve carácter demagógico o de crítica demoledora, ni hacer referencia a organismos o entidades que tratan de hacer frente a este problema; por el contrario deberá efectuarse una crítica dura contra los que aprovechándose de la existencia del citado problema especulan el mismo y con la situación de los que lo padecen”. Una vez filmada y montada, fue exhibida en Cáceres y el delegado provincial del Ministerio de la Vivienda la consideró ofensiva para su Ministerio y comenzó el *via crucis* de la película. En marzo de 1959 se revisó la película y los censores la aprobaron justificando el trasfondo real del problema de la vivienda pues en España había 1.2000.000 familias que no tenían hogar, contando entre ellas las que se amontonan en los realquilados (familias en una habitación dentro de otra casa familiar), los que habitaban las barracas y las familias que vivían a la intemperie, según reconocieron los censores. Se obligó a poner un rótulo inicial y se cambió el final.

Hasta entonces José Antonio Nieves Conde, un director adscrito a la Falange, tenía una carrera detrás con varios éxitos, como *Balarrasa* (1951), *Surcos* (1951) o *Los peces rojos* (1955). Desde el incidente de *El inquilino* el mismo director, que era asimismo

productor de la cinta, escondió la película que ha quedado como un *ovni* de la cinematografía española.

Lo que conviene valorar ahora es que el problema de la vivienda, aún acuciante y a pesar de cierto esquematismo ideológico y de caracterización de los personajes, resulta visible ante ese más de un millón de familias sin hogar en los años cincuenta. Pero no es solo la falta de acceso a una vivienda sino las trabas burocráticas. La peregrinación de Evaristo –también en menor medida la de su mujer– por el entramado especulativo-institucional franquista de la vivienda, con visitas a constructores, intermediarios, a una institucional “Sociedad Benéfica” y, como no, a un sacerdote, son pasos en vano para desespero de la pareja protagonista en el infructuoso intento de encontrar cobijo.

Hoy día, ver *El inquilino* es asistir a un sainete triste. La demoledora rutina de los desahucios no para y desde 2011, día a día familias enteras quedan a merced, en el mejor de los casos, de otros familiares o de servicios sociales, y en el peor en la intemperie, como finalmente queda la familia protagonista de *El inquilino*. La mirada de Nieves Conde es la de los que se van a quedar en la calle, pero desde una perspectiva poco crítica aunque la misma esté, inconscientemente, en el relato de los mismos.

Es muy interesante su comparación con la más cínica *El pisito*, que sí ahonda en la crueldad de la situación para conseguir un piso, y con la actual *Cinco metros cuadrados*. Con relación a esta última, el resultado es el mismo, aunque en *El inquilino* no proviene de forma tan directa del saqueo y estafa bancaria y de la especulación inmobiliaria, temas que trata la película *Las manos sobre la ciudad* y la serie de televisión *Crematorio*. En *El inquilino* lo que queda es la soledad del individuo (o de la familia de primer grado) ante la burocracia y la propaganda que, como en estos años, promocionaba con incentivos fiscales la compra de una vivienda. En *El inquilino*, más que incentivos fiscales, son morales: “Sólo con vivienda propia podrá el hombre cumplir su destino final”, reza un rótulo que fue censurado.

#### I.4. El pisito (1959) de Marco Ferreri, Isidoro M. Ferry

**Sinopsis:** Rodolfo y Petrita llevan doce años de relaciones. Para casarse necesitan un piso y no hay forma de encontrarlo. Rodolfo vive realquilado en casa de doña Martina, una anciana que está a punto de morir, cosa que el casero está esperando para poder desalojar la vivienda y derribar el edificio. Algunos amigos aconsejan a Rodolfo una solución heroica: casarse con doña Martina y esperar lo poco que le queda de vida para heredar el alquiler. En principio, se resiste, pero cada vez con menos fuerza.

**Reparto:** Mary Carrillo, José Luis López Vázquez, Concha López Silva, Celia Conde, José Cordero, Ángel Álvarez, María Luisa Ponte, Andrea Moro.

**Comentario:** Los inicios del director italiano Marco Ferreri comenzaron en España, donde conoció al mejor guionista que ha dado el cine español, Rafael Azcona, con quien coescribiría dos de las tres películas que dirigió en España. La primera de ellas es *El pisito* y la segunda, la excepcional *El cochecito*.

*El pisito*, que nace de un suceso real, el matrimonio entre un hombre de 35 años y una anciana de 80 años, muestra las dificultades para una pareja joven para acceder a la compra de una vivienda y, cómo la ausencia de ayudas les lleva a concebir una idea, que es propia y llevarla a cabo.

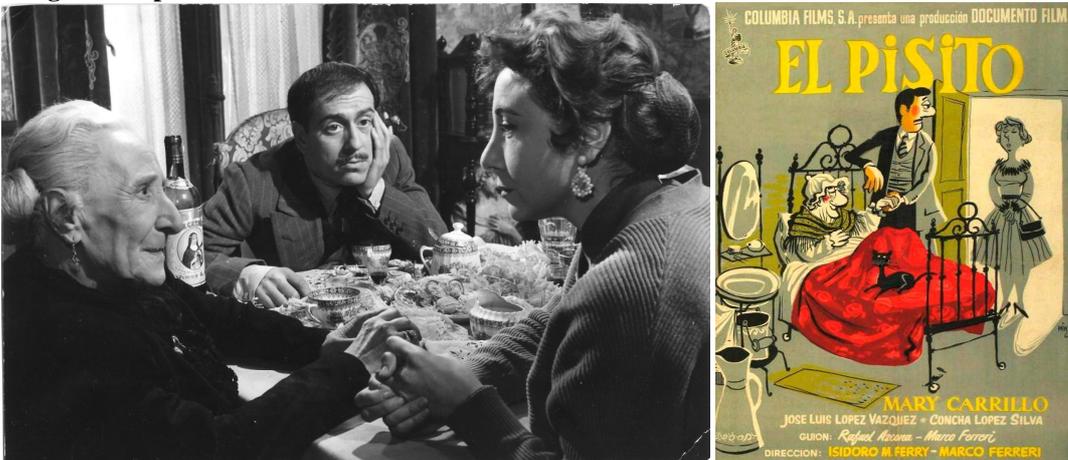
Estamos a finales de los años cincuenta, mismo tiempo que en *El inquilino*, la fuerte emigración campo-ciudad provocó la construcción de numerosas bloques de viviendas y el alza de los precios de la vivienda en propiedad y en alquiler. A partir de aquí, la ocupación de es la misma que en la actualidad, con los subarriendos y las ocupaciones de una casa por diversas familias.

Estamos, como ahora, en una época de crisis, casi de bancarrota, no en vano en 1959 nace el Plan de Estabilización, un conjunto de medidas económicas aprobadas por el gobierno español en 1959 y auspiciadas desde el Fondo Monetario Español. El objetivo del plan fue la estabilización y liberalización de la economía española. Supuso la ruptura con la política de autarquía del franquismo y posibilitó el inicio de una época de crecimiento económico en el país durante los años sesenta del que, como siempre, se beneficiaron los menos.

La socarronería e ironía del tándem Ferreri-Azcona produjo una película singular y especialmente corrosiva a lo que ayuda la interpretación desvalida de José Luis López Vázquez quien se encuentra en una situación kafkiana, quien desea un futuro pero que cuando lo tiene cerca, la solución resulta tragicómica. Es, salvando ciertas distancias, similar al proceso en que se encuentra el protagonista de *El verdugo* (1963), quien se *hace* verdugo para poder tener un futuro, poder adquirir una vivienda.

De izquierda a derecha (Imagen 3) doña Martina (Concha López Silva), Rodolfo (José Luis López Vázquez) y Petrita (Mary Carrillo). Abajo cartel de la película para su estreno.

**Imagen 3. El pisito**



Fuente: fotograma y cartel de la película

### I.5. La caja 507 (2002) de Enrique Urbizu.

**Sinopsis:** Modesto, un hombre honrado y trabajador, dirige una sucursal bancaria en la Costa del Sol. Un día, unos atracadores entran en el banco, revientan las cajas de seguridad y lo dejan atrapado dentro. Casualmente, al mirar el contenido de la caja 507, descubre que la muerte de su hija, ocurrida hace algunos años, no fue accidental. Del contenido de esa caja depende también la vida y la seguridad de Rafael, un ex-policía corrupto y sin escrúpulos, que tratará de recuperar esos documentos como sea.

**Reparto:** Antonio Resines, José Coronado, Goya Toledo, Dafne Fernández, Juan Fernández, Miriam Montilla, Sancho Gracia.

**Comentario:** En su segunda película *Todo por la pasta*, el director Enrique Urbizu manifestaba su cercanía hacia el thriller o el cine negro. Pero será en 2002 con *La caja 507* y en 2011 con *No habrá paz para los malvados*, cuando consiga dos obras redondas, al conjugar la realidad española con la trama. Si en 2011 ecos del contrabando de drogas y las raíces del miedo de los atentados sucedidos en Madrid en el 11 de marzo de 2004 resonaban, en *La caja 507* la especulación inmobiliaria era la protagonista.

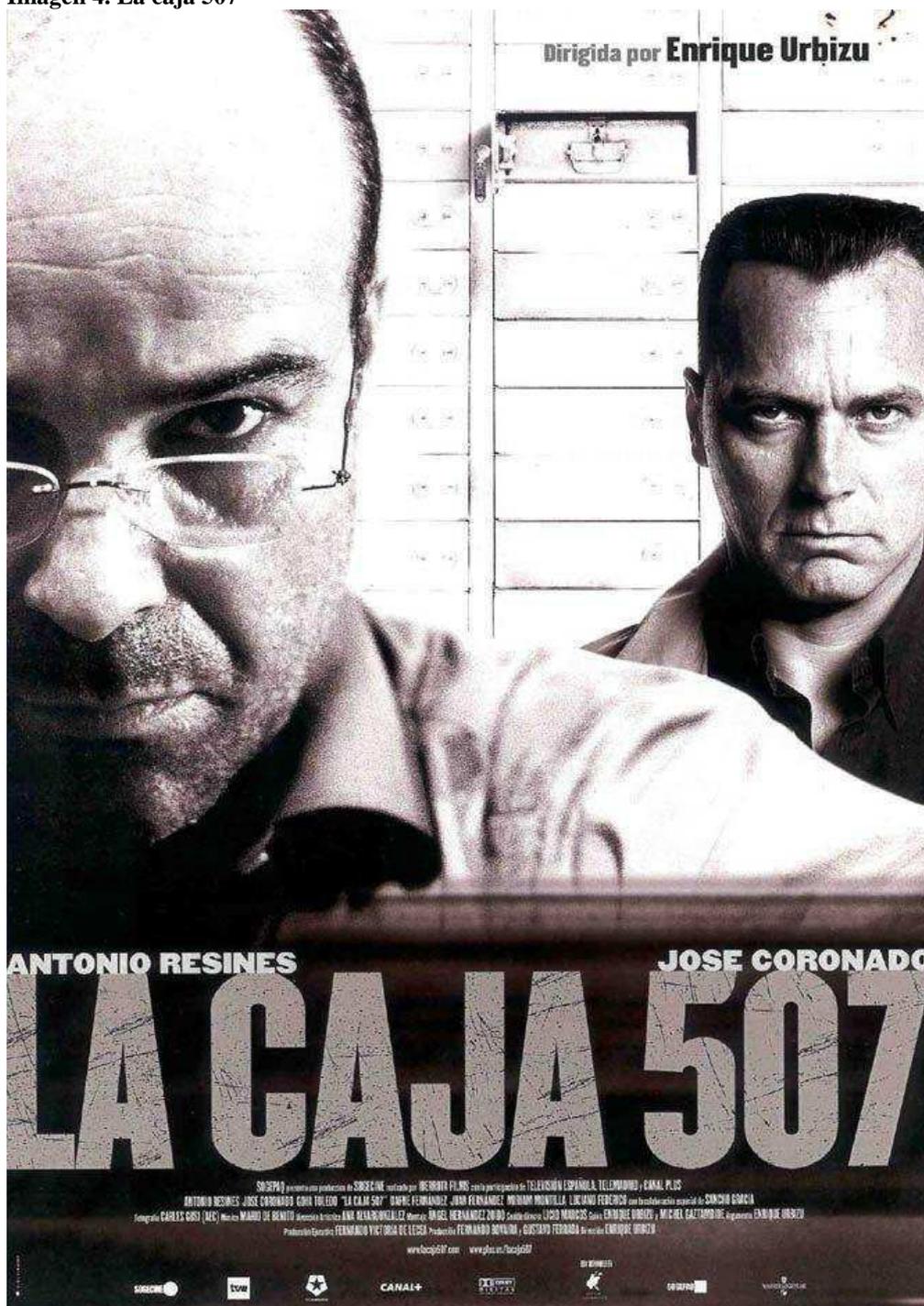
A partir de recortes periodísticos, Urbizu y su guionista habitual, Michel Gaztambide consiguieron realizar un retrato de la especulación colateral al de la posterior serie de televisión *Crematorio* (2011). Si en la serie de televisión son los señores los que manejan el timón, aquí son los capataces los que llevan la historia.

Un simple peón es Modesto (Antonio Resines), quien creía que trabajaba en un banco limpio; un capataz es Rafael (José Coronado) quien solo trabaja por dinero, y quien aprovecha los resquicios del sistema oportunistamente, a cambio de no realizar preguntas incómodas. A través de sus ojos vemos entre líneas cómo se organizan las tramas de adquisición de suelo que antes era rural y se urbaniza a través de incendios provocados, de políticas favorables a que todo se pueda urbanizar y a la flexibilidad bancaria para prestar a aquellos que pronto van a construir, creando esa burbuja que se extendió con el primer gobierno Aznar (1996-2000): Toda España se convierte en urbanizable y, por tanto, *pongámonos a ello entre todos. Solo así crearemos puestos de trabajo...* Esos años han llevado a la burbuja inmobiliaria, a la crisis que vivimos. Y mientras tipos como Modesto y Rafael sobrevivirían hoy, los que no vemos, políticos, banqueros y empresarios siguen sumando, aunque hayan tenido que cambiar ciertos hábitos.

En clave de película de investigación sobre un suceso pequeño para muchos, la misma estructura que en *No habrá paz para los malvados*, la muerte de la hija del director de una sucursal en un incendio solo suscitará investigación años después, cuando ese Juan Nadie comience a hilar ciertas casualidades, arbitrariedades, que no son tales y ese suceso pequeño (para la mayoría, evidentemente mayúsculo para el protagonista) acaba revelando todo un entramado de poder y dinero a toda costa, otro factor que ha llevado a este 2014 donde todo en España se pretende que tenga un valor de cambio y por tanto se pueda comercializar con ello.

Como curiosidad la película, filmada en 2002 se desarrolla en 2003, en un inmediato futuro. Algo más que una ucronía, la ya evidente realidad de lo que estaba por venir.

Imagen 4. La caja 507



Fuente: Cartel original de la película para su estreno

## I.6. La estrategia del caracol (1993) de Sergio Cabrera

**Sinopsis:** Los vecinos de uno de los barrios más pobres de Bogotá luchan para evitar el derribo de la casa donde viven, que es propiedad de un millonario sin escrúpulos. Aunque su lucha contra la especulación y la corrupción parece perdida de antemano, ponen en práctica una original estrategia ideada por don Jacinto, un viejo anarquista español.

**Reperto:** Frank Ramírez, Fausto Cabrera, Florina Lemaitre, Humberto Dorado, Delfina Guido, Víctor Mallarino, Salvatore Basile, Carlos Vives, Gustavo Angarita, Jairo Camargo, Ulises Colmenares, Marcela Gallego, Jorge Herrera, Luis Fernando Montoya, Edgardo Román.

**Comentario:** El colombiano Sergio Cabrera (nacido en 1950), antes de debutar como cineasta en 1989 con *Técnicas de duelo: Una cuestión de honor*, ya tenía una historia que bien valdría una película. Hijo de actores españoles que se exiliaron a Colombia, huyendo de la represión franquista. Cuando tenía 10 años emigraron a la China, con 16 años fue guardia rojo en dicho país. Ya en Colombia se unió a la guerrilla del Ejército Popular de Liberación, grupo guerrillero de ideología marxista-leninista-maoísta, a sus 19 años de donde se retiraría a los 23. Volvió a la China en la década de los años 1970, pero esta vez decidido más bien a estudiar filosofía y hacer cine en sus tiempos libres.

El segundo largometraje dirigido por Sergio Cabrera fue un enorme éxito de público en España. Fue la película más taquillera en Colombia durante el año 1993 y ha conseguido galardones en los festivales de La Habana, Huelva, Valladolid y Biarritz.

Galardonado con la Espiga de Oro de la Seminci de Valladolid, *La estrategia del caracol* conjuga con habilidad la empatía del espectador hacia uno o varios de los protagonistas de la película, de aquellos habitantes de un edificio que quieren demoler unos especuladores. La variedad de personajes es innegable, desde el anciano artesano *guerrillero* anarquista (interpretado por el padre del director), el transexual, interpretado por la esposa del director, la devota creyente, el letrado, el enfermo terminal y su cuidadora. Todos son dignos de admiración. Esa lucha del grupo tiene una vertiente indudablemente ideológica, afín al pasado del director. La lucha por los derechos de la comunidad, por aquellos nexos de unión comunitarios, por la unidad y la lucha frente al arribismo de unos personajes, estos sí, que aparecen individualizados y ciertamente caricaturizados, que solo piensan en su lucro y no en el grupo de familias vulnerables que van a acabar sin techo.

Todo ello, verdaderamente dramático tiene un aire de “realismo mágico”, donde la comedia está muy presente, infundada por el enorme optimismo del anarquista, verdadero capitán capaz de convencer y de ganar mucho más que una batalla.

Alejada de los estándares más convencionales, que buscan el centro de la acción en uno o dos personajes, *La estrategia del caracol* apuesta por la colectividad. Y aunque podamos creer que lo que vemos son estereotipos no son así. No hay que verlos como partes sino como el conjunto de la sociedad en lucha contra el oprobio del que solo vive de la compra venta.

Veinte años después *La estrategia del caracol* se muestra como una parábola de alcance universal, como esa posibilidad que nunca debemos olvidar y es que siempre hay que luchar porque si no se lucha no se vence. Evidentemente ver *La estrategia*

del caracol hoy es obtener una buena dosis de optimismo. Supone pensar que la Plataforma de Afectados por la Hipoteca puede triunfar y que, evidentemente, cada desahucio ganado es una victoria.

**Imagen 5. La estrategia del caracol (a, b y c)**

a)



a), escena de la película, una vez producido el desalojo por parte de los inquilinos e inquilinas del bloque de viviendas. Abajo, b) escena donde los alojados ocupan un nuevo espacio (con evidentes riesgos) para hacerlo habitable como comunidad vecinal. c) con dos de los protagonistas, a la derecha Don Jacinto –el anarquista- (Fausto Cabrera) mostrando su invento al *Perro* Romero, abogado de la precaria comunidad (Frank Ramírez). d) Cartel original de la película

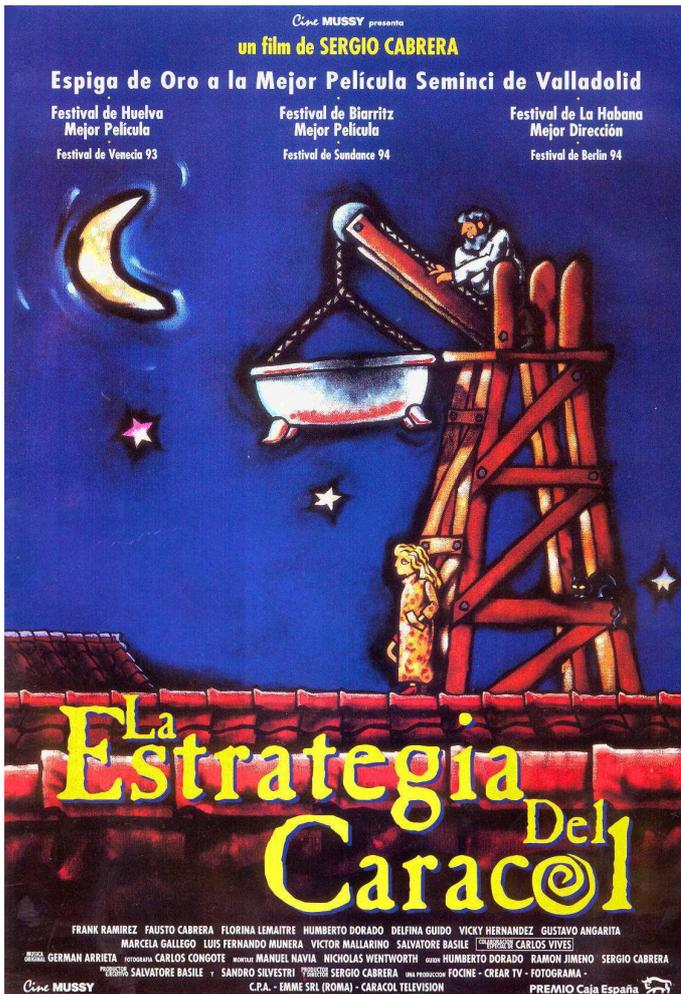
b)



c)



d)



Fuente (a, b, c y d): fotogramas de la película y Cartel original de la película para salas comerciales

## **I.7. Cinco metros cuadrados (2011) de Max Lemcke**

**Sinopsis:** Álex y Virginia compran un piso, sobre plano, en las afueras de una gran ciudad porque no pueden permitirse grandes lujos; de hecho es espacio natural protegido, una ilegalidad ahora habitual. Con sus ahorros pagan la entrada y aceptan una hipoteca a 40 años. Cuando sólo faltan unos meses para la entrega de la vivienda, el edificio aún está sin terminar. Un día, inesperadamente, precintan la zona y paran las obras. Los compradores forman una plataforma de protesta y denuncian a la constructora. Así es como Álex conoce a Toño, otro afectado, que trabaja en la construcción, y que está convencido de que se trata de una maniobra para deshacerse de ellos.

**Reparto:** Fernando Tejero, Malena Alterio, Emilio Gutiérrez Caba, Manuel Morón, Jorge Bosch, Secun de la Rosa.

**Comentario:** En los anteriores trabajos de Max Lemcke, ya ofrecía pistas de su interés por diseccionar la situación de la clase media española, de la clase con cierta capacidad de ahorro.

Pero sería éste en el que se reafirmaría ese interés analítico al diseccionar el drama de numerosísimas familias españolas endeudadas y desahuciadas. Lemcke no oculta que el mensaje no debe estar envuelto tras muchos ropajes. Por eso la película resulta demoledora porque muchas de las historias actuales son así, porque busca a ese Juan Nadie en el que todos nos reflejamos y todos (salvo unos pocos, los que están al otro lado del cristal y se creen inmunes y/o son los que han provocado dicho infierno) pensamos que podríamos ser él. La historia sería el relato de otro desahuciado más, engañado por un sistema en el que creía.

Es muy interesante que aquí los protagonistas sean los sufrientes, sin evitar la presencia de algunos de los que pusieron su granito de arena para quitarles el dinero, la casa y las esperanzas a los muchos Juan Nadie. A pesar de obtener la biznaga de oro del festival de cine español de Málaga, la película apenas tuvo repercusión en las pantallas españolas. Supongo que la razón que muchos darían sería la de que el espectador quiere evadirse y no que le cuenten una película sobre los dramas conocidos. Pero creo que hay algo más de fondo y es el nulo interés de las distribuidoras para exhibir dichas películas.

Por esa razón, *Cinco metros cuadrados* ha quedado como una rareza en el panorama cinematográfico español y por eso mismo será para las próximas generaciones un documento valioso sobre un expolio, sobre el mayor robo cometido a la sociedad española, porque como ninguna otra película se alza como un retrato paso a paso de lo que muchos españoles creyeron poder tener y que nunca vieron. Quisieron una casa y se quedaron solo con los papeles firmados. Sin dinero, sin casa y sin futuro.

Imagen 6. Cinco metros cuadrados



Fuente: Cartel original de la película para su estreno en salas comerciales (arriba). Abajo la pareja sufriente: Virginia (Malena Alterio) y Alex (Fernando Tejero)

## I.8. Crematorio (2011) de Jorge Sánchez-Cabezudo

**Sinopsis:** Crematorio es la historia de los Bertomeu, una familia que ha conseguido amasar una gran fortuna a lo largo de varias generaciones. Rubén Bertomeu dejó atrás los negocios agrícolas para crear un entramado empresarial que le ha convertido en el hombre más rico y poderoso de Misent. Únicamente en el entorno familiar Rubén Bertomeu encuentra oposición a su manera de entender el progreso.

Rubén Bertomeu es un ambicioso constructor que ha conseguido amasar una gran fortuna con negocios agrícolas. La muerte de su hermano le llevará a crear todo un entramado empresarial y urbanístico, y pasará a convertirse en el hombre más poderoso del pueblo de Misent, una ciudad imaginaria del Levante español.

**Reparto:** José Sancho, Alicia Borrachero, Juana Acosta, Pau Durà, Manuel Morón, Vicente Romero, Pep Tosar, Aura Garrido, Vlad Ivanov, Chisco Amado, Montserrat Carulla, Pepa López, Sonia Almarcha, Víctor Duplá, Paula Soldevila, Alfonso Bassave, Imma Colomer, Chusa Barbero, Jorge Suquet, Vicente Gil, Oleg Kricunoff, Pere Ventura, Francisco Olmo, Joaquín Perles, Helena Carrión, Alberto Ferreiro, Isabel García Lorca, Eugenio Barona, Isabel Rocatti

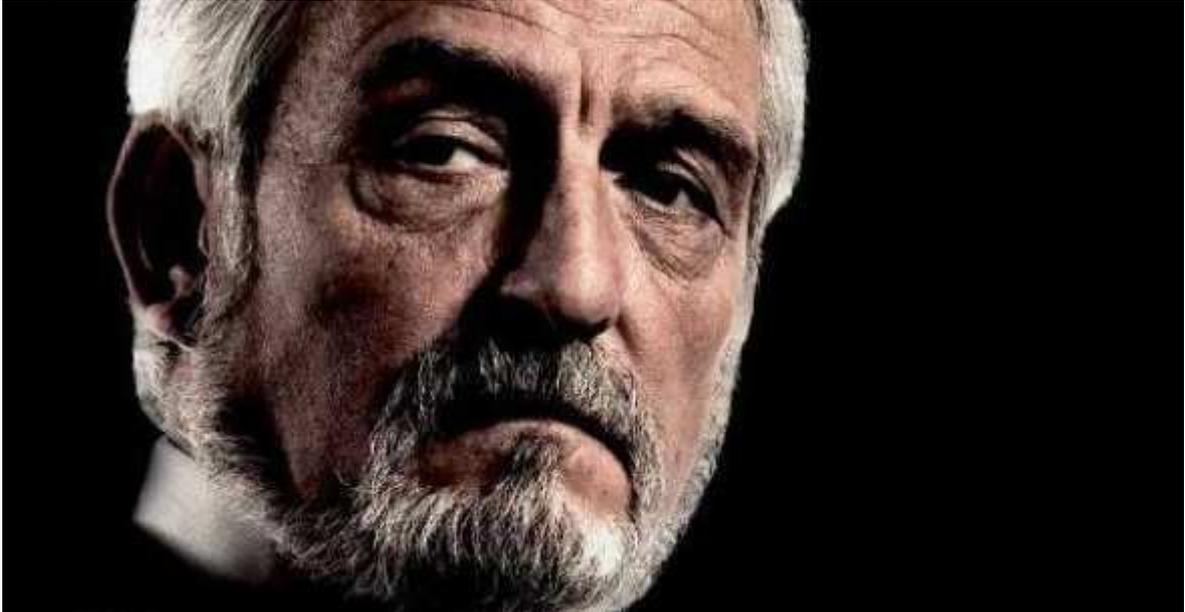
**Comentario:** A través de sus novelas Rafael Chirbes había ido diseccionando la sociedad española y sus contradicciones. Con la trilogía compuesta por *La larga marcha* (1996), *La caída de Madrid* (2000) y *Los viejos amigos* (2003), la posguerra, la transición, el frustrado golpe de estado. Desde ese espacio imaginario de la costa levantina, bautizado como Minsent, Chirbes diseccionó en *Crematorio* esa sociedad del acaparamiento, de concejales de urbanismo comprados, de acaudalados propietarios que solo buscan lucrarse y acumular. Aunque su lectura nos hace pensar en ese expolio urbanístico creado por políticos corruptos a manos de empresarios sin escrúpulos, la novela abarca ese espacio entre 1981 y 2008 e interpreta que la democracia acaba por ser un punto y seguido del régimen anterior, en donde las reglas siguieron siendo parecidas al igual que los rostros o los apellidos del poder. Ese amplio abanico significaba una afirmación enorme que, ahora sí se comprende. Chirbes viene a decir: Todo estaba podrido. Y en 2008 afirmar que: “Hace tiempo que se acabó la comilona (...) Habrá que hacer las cosas de otra manera”.

En 2011 Jorge Sánchez Cabezudo dirigió la serie de televisión, aunando el éxito de crítica y de público. El mismo director ha indicado que una de sus referencias visuales era *Las manos sobre la ciudad*, la película de Francesco Rosi que hoy todavía es más joven que ayer. Al igual que *Las manos sobre la ciudad*, la serie *Crematorio* abunda en los negocios turbios entre inmobiliarios y concejales y mafias provenientes de Rusia. Pero el método que utiliza Sánchez Cabezudo es indirecto. Las cosas se cuentan parcialmente y el espectador las reconstruye, al contrario que, por ejemplo *Cinco metros cuadrados*, donde el estilo director marcaba todos los episodios.

Igualmente en *Crematorio* un gran actor como José Sancho ha podido lucirse y obtener esa sensación de que siempre se puede ser un poco más malvado, en ese tipo de papeles de quien no se ensucia las manos de lodo ni sangre pero es así todo lo que le rodea.

Indudablemente el hecho de que se desarrolle en el país valenciano, donde reside el autor de la novela, hace que huelga todavía más que a naranja podrida, que huelga a tipos como Camps, el Bigotes y la trama Gurtel.

**Imagen 7. Crematorio**



Fuente: fotograma de la serie televisiva *Crematorio*, una de las mejor valoradas en los últimos años. En la imagen el protagonista Ruben Bertomeu (Pepe Sancho)

## **II. FUENTES ÚTILES Y SITIOS WEB DE INTERÉS**

-imdb.com: La base de datos cinematográfica más completa, con múltiples referencias cruzadas.

-filmaffinity.com: Una excelente base de datos en español. Incluye sinopsis y numerosas críticas originales de lectores

-labutaca.net: Portal de actualidad cinematográfica en España. Incluye una buena selección de documentación sobre las películas que se van estrenando en España.

-sensacine.com: Portal de cine de actualidad cinematográfica y de series de televisión. Contiene un buen archivo de fichas de cine con una ficha de aspectos técnicos bastante completa.

-cineparaleer.com: Selección de críticas de actualidad, complemento de los anuarios en papel, que se editan desde 1973.

-miradasdecine.es: Portal de cine y televisión, con críticas y estudios transversales de medios audiovisuales.

-decine21.com: Portal de actualidad, preferentemente de estrenos en dvd. Contiene la particularidad de tener listas temáticas de películas, que suelen ser una buena ayuda para elaborar programas temáticos.



## **3ª Parte**

### **Vulnerabilidad, riesgos y conflictos socioambientales**



# PARTICIPACIÓN, SOSTENIBILIDAD Y GESTIÓN DE AGUAS EN ESPAÑA y BRASIL<sup>1</sup>

Wanderléia Elizabeth Brinckmann

Michele Friedrich

## Para empezar el debate

En este nuevo siglo la cuestión de la sostenibilidad social, ambiental, ecológica y económica apareció como base de discursos ampliamente reconocidos en las conferencias internacionales y tiene lugar un cambio de mentalidad y de paradigmas en el proceso de ordenamiento y gestión de las aguas en España y Brasil. Los diferentes actores se vuelcan en la preservación, recuperación, conservación y protección de la calidad y salud de este sistema de recursos indispensable para la vida y trabajan en pro de su ordenamiento y uso racional y sostenible. Es indiscutible que los temas que han dominado los debates en el ámbito internacional sobre políticas hidráulicas, también han influido en las reformas necesarias en el ámbito de las políticas del agua en los dos países en donde se pretende caminar hacia una política más “integrada y participativa” de los recursos hídricos.

En este trabajo el debate está centrado en las principales características, críticas y retos que entraña el hecho de involucrar participativamente a la sociedad en el proceso de ordenamiento y gestión de las aguas en ambos países. Una tarea que es, según Ituarte (2003) multidisciplinar y en la que deberían estar implicados investigadores de distintas áreas una vez que la planificación hidrológica no puede plantearse rigurosa y coherentemente si no es en el marco de una estrategia territorial de referencia. En el caso de Brasil, y basándonos en la Ley 9433/97 (Silva, 1998; Brinckmann, 2001 y 2005) y en el Ministerio de Medio Ambiente y de Recursos Hídricos (2002) la discusión está centrada en los principales aspectos de la política de aguas del país profundizando las dimensiones específicas de la gestión integrada cuyo marco territorial es la cuenca hidrográfica. Frente a la complejidad y amplitud de las cuestiones presentes en la consolidación de este proceso en Brasil, es necesario contar con un adecuado apoyo institucional que permita armonizar los diversos intereses sectoriales en el campo de los recursos hídricos.

Para tener éxito en esta tarea es importante conocer y aplicar los fundamentos que orientan el proceso: el agua es un bien público, finito y vulnerable; un recurso natural limitado y que posee valor económico cuya prioridad de uso es el consumo humano y animal. La gestión descentralizada, integrada y participativa deberá proporcionar el uso múltiple del agua, adoptándose la cuenca hidrográfica como unidad territorial de planificación.

---

<sup>1</sup>Trabajo realizado en el ámbito del Proyecto CONACYT -165612 “*Ordenamiento Territorial a Diferentes Escalas*”, coordinado por la Dra. M.T.Ayllón Trujillo (UASLP).

# I. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LAS AGUAS EN ESPAÑA Y BRASIL

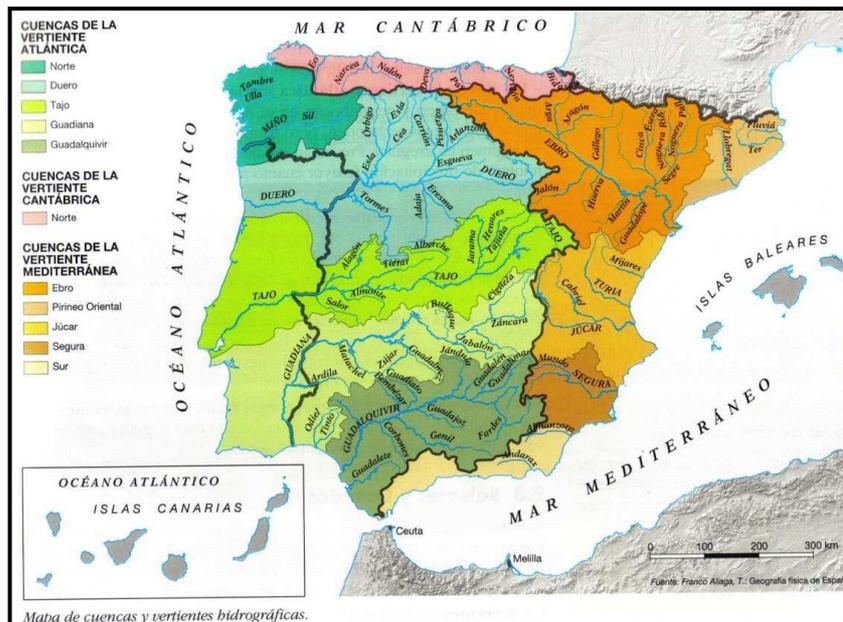
## I.1. La Cuestión del Agua en España

En España, según las informaciones obtenidas en el *Libro Blanco del Agua*, en adelante LBA (2000: 5-6):

“...el valor medio de escorrentía anual se distribuye muy irregularmente en el territorio. Los territorios de la cornisa cantábrica son los que tienen mayor abundancia de agua, con valores superiores a los 700 mm/año. A gran distancia se encuentra el resto de las cuencas, que no superan los 250 mm/año. La menor escorrentía de España se produce en la cuenca del río Segura, que no alcanza ni los 50 mm/año, es decir, casi veinte veces inferior a la de Galicia y cinco veces inferior a la media nacional... A esto, se agrega una acusada irregularidad temporal de las aportaciones en algunas zonas del territorio, como en la cuenca del Guadiana...”.

Existe en el país, un grave desequilibrio en la relación recursos hídricos-demanda de agua, especialmente en territorios del sureste de la Península Ibérica. Para ajustar esa relación están programados y en fase de desarrollo una serie de planes de mejoras así como la modernización de los regadíos. Es un esfuerzo conjunto de comunidades de regantes y administraciones, sobre el principal consumidor de agua, para liberar recursos y lograr una mayor eficiencia en la aplicación del riego.

Mapa 1. España: Cuencas y Vertientes Hidrográficas

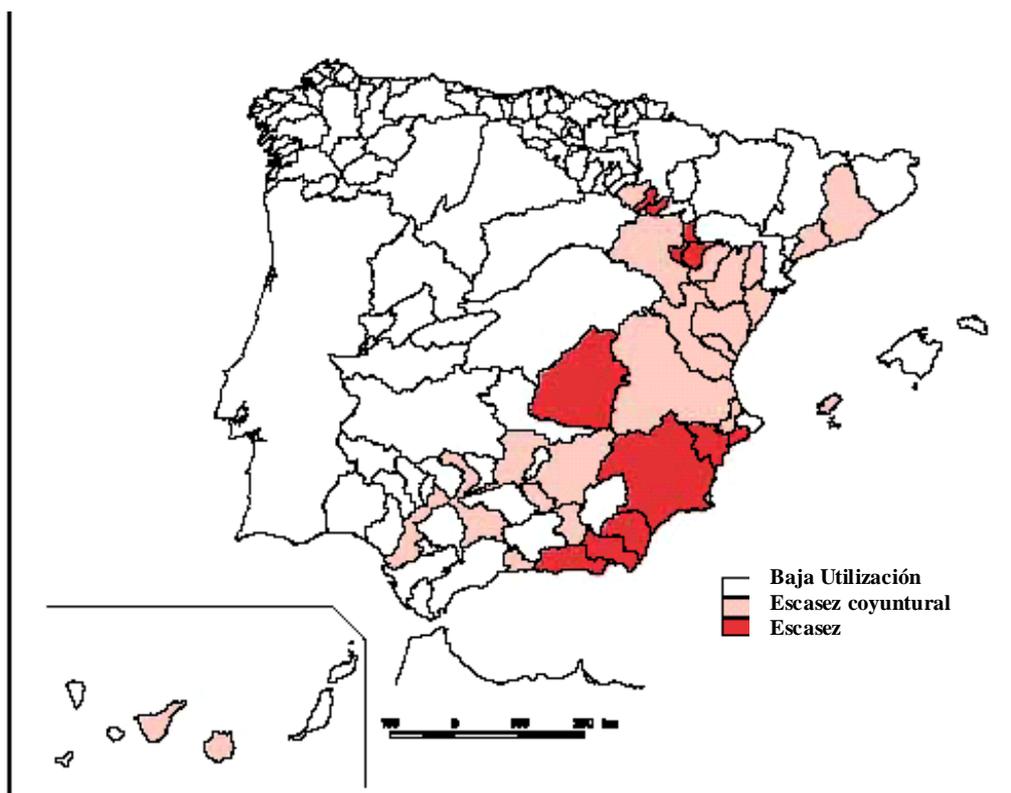


Más de un millón de hectáreas regadas se encuentran en este proceso de cambio, con objeto de adaptarse y hacer frente a las demandas del siglo XXI que exige una nueva “cultura del agua” (Gomez Espín, 1997, 1999 y 2001; Arrojo Agudo *et al.*, 1999; Arrojo Agudo *et al.*, 2000).

Fuente: [http://www.miliarium.com/Bibliografia/Monografias/PHN/Situacion\\_Espana.asp](http://www.miliarium.com/Bibliografia/Monografias/PHN/Situacion_Espana.asp).

El análisis de escenarios del PHN permite llegar a la conclusión de que debido al marco de la PAC<sup>2</sup> y al resto de condicionantes que imponen los acuerdos comerciales internacionales, existen territorios en España donde el regadío debe defenderse para aprovechar sus ventajas competitivas y otros donde su función debe ser la de evitar el vaciamiento y desertización del territorio. Pero se pone de manifiesto en este plan, la necesidad de ahorro de agua actualmente utilizada en el regadío: “el volumen ahorrado se ha de conseguir, básicamente, por la vía de la modernización y mejora de infraestructuras” (Pérez Pérez, 1996: 52). Según el LBA (2000: 356) es en los sistemas áridos y semiáridos, donde la importancia del agua se evidencia de forma aguda y pone de manifiesto la gran cantidad de procesos ecológicos y funciones ambientales, económicas y sociales que dependen de este bien. España dominada por entornos áridos y semiáridos, constituye un buen ejemplo de ello, como se puede apreciar en el mapa 2<sup>3</sup>, que presenta los sistemas españoles deficitarios que padecen una escasez de tipo estructural, o sea, “el recurso potencial, incluyendo reutilización, desalación y transferencias, es sistemáticamente inferior al nivel de consumo que se pretende alcanzar” (LBA, 2000: 357).

**Mapa 2. Riesgo de escasez en los sistemas de explotación españoles**



Fuente: *Libro Blanco del Agua*, 2000: 357

<sup>2</sup> PHN – Plan Hidrológico Nacional y PAC: Política Agraria Comunitaria.

<sup>3</sup> El mapa 2 corresponde a la figura 276 de la p. 357, del Libro Blanco del Agua (Mapa de riesgo de escasez en los sistemas de explotación La Situación Actual y los Problemas Existentes y Previsibles. LBA, 2000: 356 - 357).

Este mismo estudio (2000), manifiesta que existe:

“un conjunto de sistemas que, aún presentando superávit, corren el riesgo de sufrir una escasez de carácter coyuntural, debido a que sus niveles de consumo se hallan relativamente próximos al recurso potencial. En tales condiciones, secuencias hidrológicas adversas podrían dar lugar a problemas de suministro por insuficiencia de recursos. Estas situaciones de escasez coyuntural se presentan en Hoya de Guadix, Jaén y sistema de regulación general del Guadalquivir, Sierra Tejada - Almirante en el Sur, la práctica totalidad del Júcar, si se exceptúa la Marina Alta y los sistemas con escasez estructural (Vinalopó - Alacantí y Marina Baja), Alhama, Jalón, Martín, Guadalupe y Matarraña en la margen derecha del Ebro, sistemas Centro y Sur de Cataluña y en las islas de Ibiza, Tenerife y Gran Canaria” (LBA, 2000: 355-357).

El apartado *Riesgo de Escasez: la situación actual y los problemas existentes y previsibles* (LBA, 2000: 357) informa que:

“una parte importante de los sistemas de explotación de la mitad sur oriental de la península, junto con algunos sistemas de la margen derecha del Ebro, parte de Cataluña y algunas islas, estarían sometidos, aún en el hipotético caso de máximo aprovechamiento de los recursos potenciales, incluyendo desalación y transferencias, y máximo grado de reutilización, a una escasez de recursos de carácter estructural o coyuntural. Debe señalarse, no obstante, la diferente gravedad de las situaciones de escasez coyuntural y estructural. En las primeras, los problemas de insuficiencia de recursos tienen un carácter temporal, y están generalmente asociados a rachas hidrológicas adversas, de tal modo que en condiciones de normalidad hidrológica no se presentarían problemas graves. De hecho, debe recordarse que estos sistemas, aun estando sometidos coyunturalmente a un riesgo de escasez, presentan, en términos medios, un superávit de mayor o menor cuantía. En las situaciones de escasez estructural, por el contrario, los sistemas son permanentemente incapaces de atender sus consumos, y la insuficiencia de recursos, incluso en el supuesto de aprovechamiento exhaustivo, constituye un problema crónico”.

Los datos sobre el consumo de agua en España denuncian una situación problemática y de irregular ordenamiento y distribución territorial de las aguas. El país consume con el regadío 24.200 Hm<sup>3</sup> (80% del agua); con el abastecimiento a núcleos urbanos, 4.300 Hm<sup>3</sup>/año (14% del consumo) y con la industria, 1.900 Hm<sup>3</sup> /año (6% del consumo total). Lo que demuestra que el uso urbano supone entre el 8 y 10% del consumo de agua, pero lo problemático es que se prevé que aumente este porcentaje debido al desarrollo del turismo residencial y turismo de sol y playa, precisamente en las zonas donde el agua es más escasa y se emplea para fines de ocio (zonas verdes, piscinas, campos de golf, etc.). El consumo de la industria (6-15%) se mantiene como consecuencia de las medidas de ahorro que se están implantando para reducir costes y los efluentes contaminantes. Aún así, se constata que en el suministro de agua a ciudades e industrias, uno de los principales problemas es el de las pérdidas en las

cañerías de distribución. Se estima que del 50 al 70% del agua que se extrae se desperdicia, por evaporación, fugas y otros motivos.

Para los primeros años del siglo XXI, tal y como nos lo explican los autores consultados y los medios informativos europeos (El País, La Verdad, Le Monde, 2002...) entre el 40 y el 60% del agua utilizada por empresas de servicios públicos se pierde por causa de filtración o derrame, robo y rendición de cuentas deficiente. Las redes de tuberías de las grandes ciudades europeas pueden perder hasta el 80% del agua que transportan a causa de su deterioro. La Comisión Económica para Europa de la ONU evalúa estas pérdidas en unos 10.000 millones de dólares anuales. Esta situación es grave, aunque los expertos afirmen que el país está abastecido, pero salvando las cuencas del norte, Duero y Ebro y según se avanza hacia el sur y sureste, falta este recurso. Comprobado está que la costa mediterránea cuenta con menos del 10% de los recursos hídricos del país y un 50% de la población dispone de poca o muy poca agua. Además, en estas regiones están concentrados los proyectos de desarrollo de la agricultura de riego y tal situación agrava fuertemente los problemas del agua y su utilización (Cuadro 1).

**Cuadro 1. Algunos de los problemas seculares del uso del agua en España**

El clima	Factor de Desarrollo y Factor de Agresión
Precipitaciones	Bajas y Anárquicas en el tiempo y espacio
Estructura Económica	Fuerte Participación Agrícola y Turística
Dotaciones de los Cultivos	Altas
Escorrentías de Estío	Bajas
El Desarrollo Económico	Rápido
El Poder	Caos, freno, confusión y “sobreexplotación”

Fuente: Iglesias, Estrella y Gallart (2005)<sup>4</sup>.

Existe un serio problema de disponibilidad hídrica en el mediterráneo español, especialmente grave en algunas cuencas, que no podrá ser resuelto mediante la intensificación de sus recursos propios, convencionales y no convencionales, dado el actual grado de agotamiento de estos, lo cual exige soluciones urgentes por parte de los poderes públicos sobre su forma de utilización. La problemática hidrológica provoca fuertes impactos socioeconómicos, que inciden sobre el sector agrario y las comarcas rurales, amenazando con la degradación del tejido productivo y con el estrangulamiento económico de estos territorios. También están amenazados los sistemas de abastecimiento urbano, cuyo riesgo de crisis es elevado debido a la ausencia de recursos suficientes y garantizados, acelerado por el despilfarro y las pérdidas provenientes de la mala conservación del sistema de abastecimiento urbano.

Para Iglesias, Estrella y Gallart (2005: 341) la necesidad de reducir la presión sobre los sistemas hidrológicos para no comprometer su sostenibilidad y la creciente limitación del aumento de la disponibilidad de agua de calidad suficiente, está llevando a que la

<sup>4</sup>Disponible en <http://ocw.um.es/cc.-sociales/espacio-y-tiempo-en-la-didactica-de-las-ciencias/documentacion-asignatura/tema-2.-2012-2013.-ocw.pdf> y en [http://www.magrama.gob.es/es/cambio-climatico/temas/impactos-vulnerabilidad-y-adaptacion/07\\_recursos\\_hidricos\\_2\\_tcm7-12423.pdf](http://www.magrama.gob.es/es/cambio-climatico/temas/impactos-vulnerabilidad-y-adaptacion/07_recursos_hidricos_2_tcm7-12423.pdf)

planificación del agua se centre en las posibilidades de reducción de la demanda. En este sentido, señalan algunas acciones aplicables en territorio nacional:

- 1) Informar a los ciudadanos sobre el uso de sencillas técnicas de ahorro, como los de la descarga de las cisternas de los inodoros, los cuales podrían contribuir a un ahorro del 40% de agua del consumo urbano;
- 2) Implantar sistemas modernos y fiscalizados de medición del agua que podrían producir un descenso de entre 10 y 25% del consumo de agua;
- 3) Implementar políticas que penalicen el consumo excesivo (turístico, doméstico, industrial, agrario);
- 4) Asegurarse que las políticas de subvención de las actividades agrícolas sean favorables a la sostenibilidad hidrológica;
- 5) Mejorar las técnicas de riego y la eficiencia de las conducciones;
- 6) Mantener un control eficaz de las tomas directas de aguas subterráneas y de vertidos;
- 7) Mejorar las redes de medida de precipitación, meteorología, manto nival, caudales y niveles piezométricos favorecería una información adecuada sobre el ciclo hidrológico;
- 8) Actualizar y utilizar las nuevas tecnologías y de bases de datos sobre los recursos, demandas y sistemas de explotación.

Y como lo señala Moral Ituarte *et al.* (2003) la constitución de los centros de intercambio de derechos del uso del agua, previstos en la Ley de Aguas, mejoraría considerablemente su gestión, especialmente en condiciones de escasez, al favorecer la percepción de dicho recurso, por parte de los usuarios, como un bien escaso y facilitar la implantación de la recuperación de costes previstos en la DMA 2000/60 CE.

## **I.2. Concepción Actual: Participación, Ordenamiento y Gestión de Aguas**

Los estudios disponibles sobre la situación: *El Problema del Agua en España: Vías de Solución*<sup>5</sup>, *Libro Blanco del Agua 2000*<sup>6</sup> y *La Planificación Hidrológica en España*<sup>7</sup> apuntan caminos para solucionar la cuestión destacando, principalmente, la necesidad de elaborar y poner en práctica, un *plan integrado y participativo de planificación y gestión de aguas*. En estos documentos se presentan propuestas de principios y directrices a ser adoptados para solucionar el problema, resaltando aspectos que deberían ser conocidos por todos los implicados en este proceso. Como nos lo explican los miembros de la Fundación IME (1998:19) para resolver definitivamente el problema del agua en España será necesario re-definir la estrategia y la dirección a seguir partiendo de una visión política y social clara y compartida, que evite que se rechacen de entrada planteamientos diferentes.

Según esta misma Fundación (op cit, 19-20):

“habrá que definir los cambios tanto en el marco legal, Ley de Aguas y Plan Hidrológico, como en los criterios básicos de gestión de los recursos hídricos necesarios para conseguir los objetivos establecidos (...) Se deben desarrollar las plataformas necesarias para hacer efectivas las mejoras previstas: políticas

---

<sup>5</sup> Instituto de la Modernización de España. Fundación IME, Madrid, 1998. 69 pp.

<sup>6</sup> Ministerio de Medio Ambiente de España, 2000 (Documento Síntesis LBA, 2000).

<sup>7</sup> Ministerio de Medio Ambiente de España. Publicaciones MIMAM (2001).

sectoriales y planes de inversión y financiación para los distintos ámbitos de actuación. Todo este proceso debe ir acompañado de “*un esfuerzo importante de comunicación para concienciar nuestra sociedad con respeto a la relevancia del problema, evitando así una utilización partidista e interesada de la opinión pública*”<sup>8</sup>.

**Cuadro 2. Concepción actual: ordenamiento y gestión del agua en España**

Significado	Base Legal	Principios	Objetivos	Críticas
<p><b>Política hidráulica =</b> Planificación hidrológica con, intervención estatal incisiva en la gestión de las aguas;</p> <p>-Planificación es una función integradora de los diferentes planes objetivando equilibrar y armonizar el desarrollo regional en una perspectiva unitaria e integral;</p> <p>-Plan hidrológico, es el principal instrumento de la Política Hidráulica;</p> <p>-Los Planes hidrológicos (de cuenca y nacional) son la base para el aprovechamiento integral de los recursos hídricos en todo el territorio nacional</p>	<p>Constitución de 1978 (Artículo 149 ) y Ley de aguas de 1985</p>	<p>1.Potestad del Estado sobre los recursos hidráulicos;</p> <p>2. Unidad de gestión, tratamiento integral, economía, desconcentración, descentralización, coordinación, eficacia y participación de los usuarios;</p> <p>3.Respeto a la unidad de la cuenca hidrográfica, a los sistemas hidráulicos y al ciclo hidrológico;</p> <p>4. Compatibilidad de la gestión pública del agua con la ordenación del territorio, la conservación y protección del medio ambiente y la restauración de la naturaleza</p>	<p>1. Equilibrar y Ordenar los usos del agua en España;</p> <p>2. Aumentar las disponibilidades hídricas (trasvases) y diseño de políticas de corrección hidrológica;</p> <p>3. Proteger la calidad;</p> <p>4. racionalizar los usos en armonía con el Medio Ambiente</p>	<p>- Críticas: los problemas más importantes permanecen sin solución:</p> <p>- Satisfacer las demandas, la mejora de la calidad del agua, la defensa contra avenidas e inundaciones, la recuperación y protección del medio ambiente, la modernización de los regadíos;</p> <p>- Los problemas financieros del Estado y el desarrollo institucional y competencial del Estado de las Autonomías</p>

Fuente: Elaboración propia basada en Gil Olcina *et al.* (1995, 1999 y 2002), Ortega Cantero (1999), Moral Ituarte (1999) y Melgarejo Moreno *et al.* (2000)

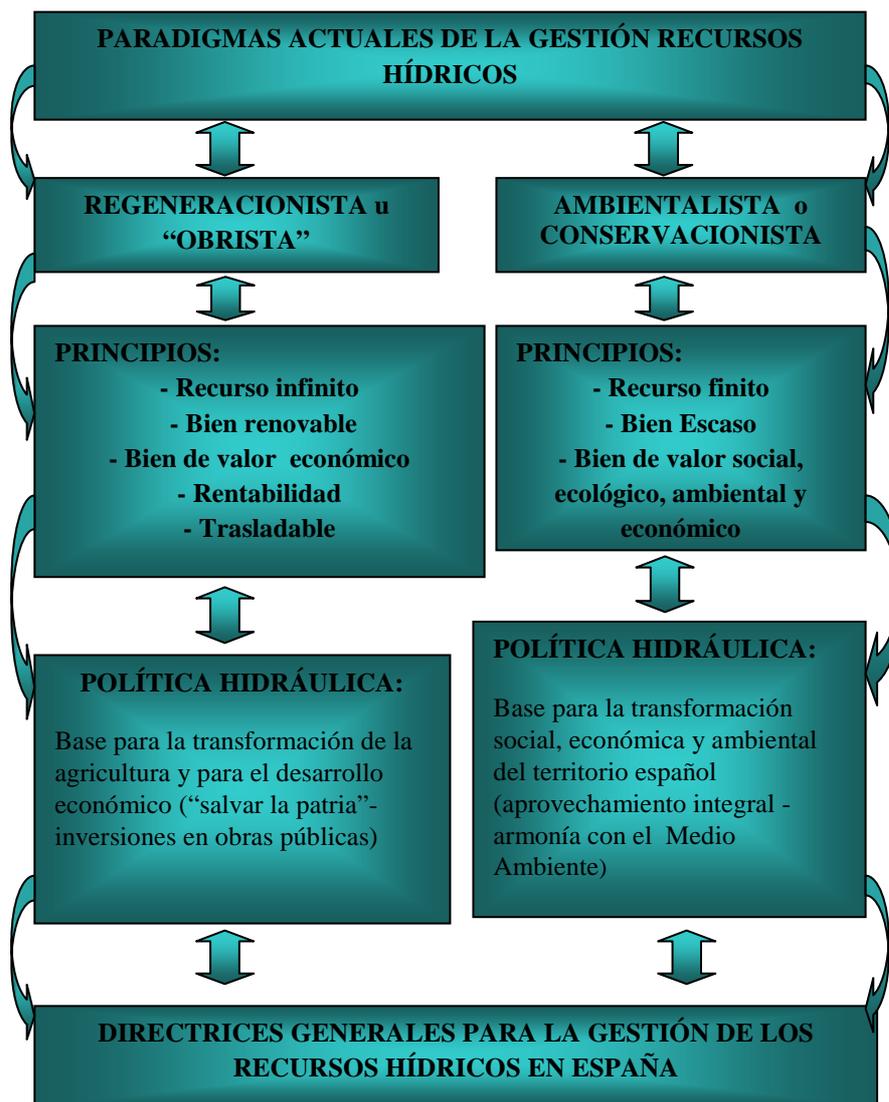
Observando la figura 1, en estos y otros aspectos se centran los debates respecto a la planificación hidrológica en España, con orientaciones para el uso económicamente viable, ecológicamente correcto y sostenible de los ecosistemas acuáticos.

Al referirse al actual PHN Calvo-Rubio (2002: 47-48) constata que “éste es, el primer Plan Hidrológico en la historia del país que tiene como principio la limitación de la superficie regada a su situación, y no persigue entre sus objetivos la transformación de nuevos regadíos”. Desde su punto de vista, el plan está concebido bajo una perspectiva de restauración de la sostenibilidad perdida por avatares históricos y por la necesidad de garantizar el suministro hídrico a regiones gravemente amenazadas y estranguladas en el presente y en el futuro por la falta de agua. Otro aspecto importante destacado por

<sup>8</sup> Las cursivas son nuestras.

medio de las discusiones sobre el PHN es el apuntado por Calvo García Tornel (2002: 319), cuando afirma que los trabajos preparatorios “han puesto de relieve determinadas situaciones de extrema gravedad respecto a las posibilidades futuras de aplicación y uso de las disponibilidades hídricas” y numerosos sistemas de aprovechamiento se muestran a día de hoy “como insostenibles sin una profunda remodelación”. De ahí la necesidad según Urban Miguel (2002: 511) de “empezar a actuar siendo sostenibles (...) el agua es un recurso natural que, en un futuro, va a limitar la riqueza y la expansión turística, industrial o agronómica de cualquier estado (...) por eso se apuesta en la aprobación de un PHN pero de un PHN sostenible”.

**Figura 1. Paradigmas de la gestión del agua en España**



Fuente: Elaboración propia basada en Gil Olcina *et al.* (1995, 1999 y 2002), Ortega Cantero (1999), Moral Ituarte (1999) y Melgarejo Moreno *et al.* (2000) y Calvo García, 2002

La combinación de la participación de los ciudadanos en el manejo y en la gestión de los recursos hídricos, la evolución conceptual del proceso participativo en la que se procura la búsqueda de un nivel apropiado de autoridad (descentralización /desconcentración) con el consenso público (ética de valores construidos), es el marco

que orienta esta discusión y por lo tanto, se reitera además, que las soluciones propuestas deben reflejar una amplia preocupación con el desarrollo social, con la emergente valoración económica del agua y con el carácter fuertemente participativo de las acciones necesarias a ser implementadas. El desarrollo sostenible es plenamente alcanzable por la búsqueda de justicia, el equilibrio de los ecosistemas y por un compromiso compartido en promover la preservación de la vida y el ejercicio de opciones para las futuras generaciones. Muchos de los autores que provienen de diferentes disciplinas y campos de acción así se expresan respecto a este proceso, para Aguilera Klink (1997: 10) “no hay gestión del agua sin gestión del territorio, de la misma manera que no nos apropiamos sólo de recursos sino de ecosistemas”. Díaz Pineda (2000) señala que “España *no es un país* sin suficientes canales y embalses. Es *un país sin suficientes planificadores del territorio*. La gestión del agua debiera de ser *la gestión de las tramas de relaciones territoriales en las que ésta interviene*” (Díaz Pineda Moral Ituarte, 2003: 4). Coincidiendo con los tratados en el ámbito mundial, López Martos (2000: 46) constata que “es necesario *tener en cuenta esta estrecha relación entre agua y territorio*, tanto el punto de vista de la planificación como de la gestión, de forma que lleguemos no sólo a la gestión integral del agua por cuencas hidrográficas, como hoy está admitido casi universalmente, sino a la gestión conjunta de ambos (...)”.

Por otro lado, la mayoría de los estudios presentados desde el año 1998 en el *Congreso Ibérico sobre Gestión y Planificación de Aguas*, apuntan a la necesidad de una *nueva cultura del agua* y un *cambio de paradigma de la mentalidad hidrológica desde una triple racionalidad: ecológica, económica y social*, poniendo de manifiesto la gran cantidad de colectivos ambientalistas, sociales y culturales así como de técnicos, científicos y profesionales de diversos ámbitos (desde juristas a biólogos pasando por geógrafos, economistas, sociólogos e ingenieros) comprometidos en impulsar una “nueva cultura del agua” y forzar el fin de una inercia hidráulica que tras más de un siglo de historia se entiende que ha agotado su modelo. Estos trabajos insisten en la necesidad de que la política de aguas española tendrá que ser sostenible en el sentido más global del término, de modo que el plan hidrológico tendrá que ser no sólo la decisión sobre una determinada infraestructura que transporte volúmenes de agua de unas zonas a otras, sino un conjunto de medidas que aborde: la resolución del conjunto de usos y de los aspectos ecológicos y socioeconómicos de este recurso.

La Fundación IME (1998: 23) destaca que la estrategia para solucionar el problema del agua debe definirse para el conjunto del territorio y tiene que ser concertada con las comunidades autónomas, ya que la mayoría de las cuencas hidrográficas y de las unidades acuíferas se extienden más allá de cada una de las comunidades y del propio Estado, y que “el modelo territorial establecido en la Constitución Nacional hace imprescindible la coordinación entre las distintas administraciones para solucionar los desequilibrios interregionales”.

La *Directiva Comunitaria del Agua* (DMA2000/60 CE) señala la importancia de que la concepción actual sobre el ordenamiento y la gestión de aguas en España, expresada en el PHN, tiene por objetivo principal: promover la preservación, conservación y reutilización del agua y la necesidad de optimizar la gestión de la misma, incorporando los máximos niveles de ahorro, reduciendo la contaminación y propiciando la recuperación de la vida de los ríos. Las propuestas que se derivan del nuevo paradigma de gestión señalan una clara orientación hacia la atención de las necesidades coyunturales y urgentes, al tiempo que tratan de sentar las bases de una nueva movilización de los recursos hídricos sobre el territorio nacional. Aunque los debates

actuales estén centrados en la temática de los trasvases, el problema va más allá y los puntos de vista desarrollados a partir de criterios de sostenibilidad abren caminos en el ámbito de la Unión Europea y en el ámbito local a una opción para la planificación, manejo y conservación de los ecosistemas acuáticos desde los recursos disponibles y la gestión integrada de la demanda. También se reclama una valoración más cuidadosa de los recursos de cada cuenca y de los recursos internos para evitar la escasez y los costes de la aplicación de nuevas formas de gestión, o sea, ahorro, desalinización y utilización sostenible de los recursos subterráneos y los elevados costes ambientales y sociales que significan una mala gestión del agua (Estevan y Naredo, 2004; Bauer, 2004).

En España y en otros países de la UE, *crece la convicción* de que *los problemas* de calidad y cantidad, los conflictos por el uso del agua y de los manantiales, así como la protección y la conservación de este bien indispensable, *sólo podrán ser solucionados eficazmente a través de la gestión pública, pero basada ésta en la participación de los usuarios y de las comunidades implicadas en el proceso*. Para esto se debe tener en cuenta la adopción de la cuenca hidrográfica como unidad básica de planificación y gestión del agua, objetivando su racionalización asociada a la mejoría ambiental, considerándose los aprovechamientos, usos y la conservación de los bienes ambientales así como la acción humana en el territorio de la cuenca.

El resultado de tales acciones, se puede ver en el *Documento síntesis de reflexiones, acuerdos básicos y propuestas del Primer Congreso Ibérico sobre Planificación y Gestión de Aguas* (1998) que señala que la participación efectiva de todos los actores y agentes, va unida indisolublemente, a una nueva comprensión del escenario en el que debe moverse la gestión del agua, lejos de las limitaciones y servidumbre del pasado y caracterizada por su apertura a realidades y situaciones ignoradas o minusvaloradas hasta ahora. Como lo afirman Aguilera Klink (1992 y 1995); Maia Neto (1997) y Llamas (2000) *“una nueva cultura del agua implica un profundo cambio ético pues de puro factor productivo el agua debe pasar a considerarse como un activo ecosocial”*<sup>9</sup>.

De entre las consideraciones finales del *II Congreso Ibérico* (Oporto, 9-12/11/2000), sobre la participación ciudadana, la consideración XIX destaca que:

*“la educación ciudadana en una “Nueva Cultura del Agua” basada en la percepción holística de tan singular bien natural, en el ahorro, la eficiencia, el respecto a los ríos, a los sistemas hídricos naturales y a los patrimonios de naturaleza ligados a la presencia del agua en general, es y será una de las prioridades a instaurar en los hábitos y la sensibilidad sociales”*.

Asimismo, en la consideración XX se insiste en que la Directiva Marco formula insistentemente la necesidad de desarrollar la participación ciudadana en materia de gestión de aguas, superando el concepto tradicional del usuario. Al respecto se constata la falta de una verdadera participación ciudadana en su gestión, tanto en España como en Portugal. De modo que es necesario *“desarrollar estrategias de comunicación y participación que integren a los diversos colectivos sociales que de forma creciente y con discursos cada vez más consistentes, reclaman su incorporación a la toma de decisiones en la gestión del agua”*. Señalamos pues, tomando como referencia estos documentos, la importancia de la gestión (información, educación, planificación y

---

<sup>9</sup> Adoptamos el concepto empleado por Federico Aguilera Klink (1992 y 1995) que considera el agua como patrimonio a ser protegido, conservado y recuperado para su uso más noble: el consumo humano.

administración) de los recursos hídricos como elemento esencial para garantizar la vida de la sociedad que tiene en el territorio de la cuenca su medio de vida.

### I. 3. La Cuestión del Agua en Brasil

La caracterización de las cuencas hidrográficas brasileñas (Mapa 3) la hacemos basándonos en los estudios de Albuquerque (1981); Ab'Saber (1989) y en el *Ciclo de Conferencias sobre Medio Ambiente y Recursos Hídricos del Ministerio de Medio Ambiente de Brasil* (2002: 20ss).

1) **Cuenca Amazónica:** es la mayor cuenca hidrográfica del mundo, con 7.050.000 Km<sup>2</sup>, de estos 3.904.392,8 Km<sup>2</sup> están en tierras brasileñas. Su río principal (Amazonas), nace en el Perú con el nombre de Vilcanota y recibe posteriormente los nombres de Ucayali, Urubamba y Marañón. Cuando penetra en Brasil, pasa a llamarse Solimões. Cuando encuentra las aguas del río Negro, próximo a Manaus, recibe el nombre de río Amazonas. Este río recorre 6.868 Km, es el segundo mayor del planeta en extensión (después del río Nilo, en Egipto) y el mayor del mundo en caudal de agua. Su anchura media es de 5 Km, posee 7.000 afluentes, presenta diversos cursos de agua menores y canales fluviales creados por los procesos de lluvia y escorrentía. Está localizado en una región de llanura y tiene cerca de 23.000 km de ríos navegables, que posibilitan el desarrollo del transporte hidroviario.

**Mapa 3. Principales Cuencas Hidrográficas Brasileñas<sup>10</sup>**



<sup>10</sup> El término correspondiente a cuencas hidrográficas en Brasil es “bacías hidrográficas”.

La navegación es importante en los grandes afluentes del río Amazonas, como el Madera, el Xingú, el Tapajós, el Negro, el Trombetas y el río Jari. En 1997 se inauguró en la Cuenca del Amazonas, la hidrovía<sup>11</sup> del río Madera, que opera de Porto Viejo hasta Itacoatiara. Posee 1.056 Km de extensión y es el camino natural de distribución y exportación de gran parte de la producción de granos y minería de la región.

2) **Cuenca del São Francisco:** Posee una área de 645.067,2 Km<sup>2</sup> de extensión y su principal río es el São Francisco, con 3.160 Km. Es el mayor río totalmente brasileño y recorre cinco estados (Minas Gerais, Bahía, Pernambuco, Alagoas y Sergipe). Es de fundamental importancia para la economía de la región pues permite la actividad agrícola en sus márgenes y ofrece condiciones para el regadío artificial de áreas más lejanas, muchas de ellas semiáridas. Los principales afluentes perennes son los ríos Caririnha, Pardo, Grande y de las Viejas. Su mayor trecho navegable se encuentra entre las ciudades de Pirapora (MG) y Juazeiro (BA) con 1.371 km de extensión. El potencial hidroeléctrico del río es aprovechado principalmente por las grandes hidroeléctricas de Xingú y Paulo Alfonso. Una cuestión bastante polémica actualmente es el trasvase del río São Francisco pues "hasta hoy no existe un estudio adecuado de la viabilidad técnica de esa propuesta" según Benjamín Bley, profesor titular del Instituto de Geociencias de la Universidad de São Paulo. Para este estudioso, antes de decidirse por el trasvase, es preciso saber, por ejemplo, cuales serán sus impactos ambientales y si el São Francisco puede soportarlo. El río tiene ya, cinco hidroeléctricas a lo largo de su curso, es ampliamente utilizado para abastecimiento público y para el regadío. Otro problema, según el profesor, es que no se dispone de datos fiables sobre el uso actual de las aguas de este río. "Las estadísticas oficiales hablan de cerca de 120 mil hectáreas de tierra de regadío en el curso del São Francisco, pero si contabilizáramos las ligaciones clandestinas el número real llegaría a unas 250 mil hectáreas" (Ministerio de Medio Ambiente de Brasil. *Ciclo de Conferencias sobre Medio Ambiente y Recursos Hídricos* (2002: 25); Ambiente Brasil (2003, 2004 y 2005)).

3) **Cuenca del Tocantins-Araguaia:** Es la mayor cuenca localizada totalmente en territorio brasileño, con 813.674,1 Km<sup>2</sup>. Sus principales ríos son el Tocantins y el Araguaia. El río Tocantins, con 2.640 km de extensión, nace en Goiás y desemboca en la Foz del Amazonas. Posee 2.200 km navegables entre las ciudades de Peixe (GO) y Belém (PA) y parte de su potencial hidroeléctrico es aprovechado por la hidroeléctrica de Tucuruí, en Pará - la segunda mayor del país y una de las cinco mayores del mundo-. El río Araguaia nace en Mato Grosso, en la frontera con Goiás y se une al Tocantins en el extremo norte del estado de Tocantins. La construcción de la hidrovía Araguaia-Tocantins, ha sido cuestionada por las ONGs, debido a los impactos ambientales que puede provocar, pues atraviesa diez áreas de preservación ambiental y treinta y cinco áreas indígenas, afectando a una población de diez mil indígenas.

4) **Cuenca del Río de la Plata:** el río de la Plata tiene origen en el encuentro de los ríos Paraná, Uruguay y Paraguay, en la frontera entre Argentina y Uruguay. Esos cuatro ríos son los principales formadores de esa cuenca, de 1.397.905,5 Km<sup>2</sup> -la segunda mayor del país - y que ocupa tierras de Brasil, Uruguay, Bolivia, Paraguay y Argentina. El Río Paraná con 2.940 km, nace en la conjunción de los ríos Paranaíba y Grande, en la divisa de Mato Grosso do Sul, Minas Gerais y São Paulo. Representa el mayor

---

<sup>11</sup> Hidrovía: camino de aguas, carril de aguas, autovía de aguas por el que se mueven personas y mercancías en todo el territorio amazónico.

aprovechamiento hidroeléctrico de Brasil, un ejemplo es la central de Itaipú. En 1999 fue inaugurada en el Río Paraná, la central hidroeléctrica de Porto Primavera que es la segunda mayor del estado de São Paulo. Los afluentes del Paraná (Tietê y Paranapanema), tienen gran potencial para generación de energía. En relación a las hidrovías, la Tietê-Paraná, es la más antigua del país, actualmente con 2.400 km de extensión. El río Uruguay posee 1.500 km de extensión, con 625 km navegables, entre São Borja y Uruguaiana (RS). En los demás trechos posee buen potencial hidroeléctrico<sup>12</sup>.

5) **Cuenca del Atlántico Sur:** está formada por varias pequeñas y medianas cuencas costeras de los ríos que desaguan en el Océano Atlántico. El trecho norte-noreste engloba ríos localizados en el norte de la cuenca amazónica y aquellos situados entre la foz del río Tocantins y la del río São Francisco. Entre ellos, está el Río Parnaíba, en la divisa entre el Piauí y el Maranhão, que forma el único delta oceánico de las Américas. Entre la foz del río São Francisco y la divisa del Río de Janeiro y São Paulo están las cuencas del este, donde se destaca el río Paraíba do Sul. A partir de ese área inician las cuencas del sureste-sur. Su río más importante es el Itajaí, en el estado de Santa Catarina. Si por un lado tenemos grandes cuencas hidrográficas, con considerables caudales superficiales de agua que permiten atender las necesidades de las poblaciones en cuanto al consumo humano, a los transportes y comunicaciones, al regadío, al consumo de los animales, por otro, en algunas áreas, en especial del noreste brasileño (regiones semiáridas) y grandes metrópolis del país, tanto su calidad cuanto su cantidad están comprometidas.

En Brasil, según nos aclara Tucci (2000:15), existe una falta de disponibilidad cuantitativa en las regiones semiáridas y limitaciones cualitativas y cuantitativas causadas por la falta de racionalización de su uso en las regiones de gran densidad urbana y de uso del agua para la agricultura intensiva. Los servicios de agua en las ciudades brasileñas poseen problemas crónicos, con pérdidas en la distribución y falta de racionalización del uso en los ámbitos doméstico e industrial y pérdidas de entre el 40 y el 65% del agua colocada en los sistemas de distribución. Cuando falta, la tendencia es buscar nuevos manantiales sin que se reduzca el consumo y se desarrolle un programa de racionalización. El mismo autor (2000: 25-28ss) señala que en “el semiárido brasileño (10% del país), el gran reto es el de la sostenibilidad del hombre, pues la baja disponibilidad del agua es el resultado de la evapotranspiración de 3.500 mm y una precipitación entre los 250 y 600mm/año. Ejemplo típico es el estado de Ceará con el 60% de su territorio formado por roca cristalina, sin agua subterránea y en el interior pernambucano el agua del subsuelo es salobre, inadecuada para consumo humano. El semiárido necesita de volumen para regularizar la disponibilidad en los años críticos, pero cuando el volumen de aguas en la presa es elevado (gran volumen con relación a la escorrentía), la renovación del volumen es pequeña y existe la tendencia a la salinización del agua.

Para Tucci (2000: 28) en las regiones sur y sureste, el uso del riego aún depende de la reducción de costes de los proyectos de regadío para la mayoría de las culturas, con excepción del arroz por inundación. Existe un conflicto natural entre el uso del agua

---

<sup>12</sup> En Julio de 2000, el Río Iguazú (que pertenece a esa cuenca), fue el escenario de uno de los mayores desastres ecológicos de la historia del país: cerca de 4 millones de litros de gasóleo, escaparán de la refinería Presidente Getúlio Vargas-Petrobrás, y formarán una mancha de 20 km de extensión, afectando el equilibrio ecológico de la región. Datos como estos comprueban la necesidad de la consolidación de políticas de planificación y gestión de aguas en Brasil.

para la agricultura y el abastecimiento humano y “(...) la solución de esos conflictos pasa por el aumento de la eficiencia de los sistemas de regadío y por la gestión adecuada de los efluentes agrícolas y de la contaminación difusa (...)”.

Cerca de 89% del potencial de aguas superficiales de Brasil está concentrada en las regiones norte y centro-oeste. Los 11% restantes del potencial hídrico de superficie, está en tres regiones (noreste, sur y sureste), donde están localizados el 85,5% de la población y 90,8% de la demanda de agua del país (Tabla 1).

**Tabla 1. Informaciones básicas sobre los recursos hídricos en las principales cuencas hidrográficas brasileñas**

Cuenca	Población*	Área	Precipitación	Evaporación	Agua de Superficie
Código/ Nombre	2001 (Hab.)	(10 <sup>3</sup> km <sup>2</sup> )	(mm/ año)	(mm/ año)	(Km <sup>3</sup> / año)
1- Amazónica**	12.900.170	3.935	2.220	1.250	3.787,0
2- Tocantins	4.411.655	757	1.660	1.168	372,4
3- Atlántico Sur/ Norte	30.080.167	1.029	-	-	-
3 A Atlántico Norte	3.761.109	76	2.950	1.431	115,5
3 B Atlántico Nordeste	26.319.058	953	1.328	1.150	170,1
4- San Francisco	13.168. 160	634	916	774	89,9
5- Atlántico Sur/ SE	37.573.619	545	-	-	-
5 A Atlántico Leste 1	12.520.672	242	895	806	21,5
5B Atlántico Leste 2	24.052.947	303	1.229	847	115,8
6- Paraná	49.599.212	1.245	-	-	-
6 A Paraguay**	1.854.989	368	1.370	1.259	40,7
6 B Paraná	48.774.223	877	1.385	989	347,0
7- Uruguay**	4.01.537	178	1.567	832	131,0
8- Atlántico Sur/ Sur	11.928.405	224	1.394	789	135,7
Brasil	169.799.170	8.547	1.954	1.195	5.326,6

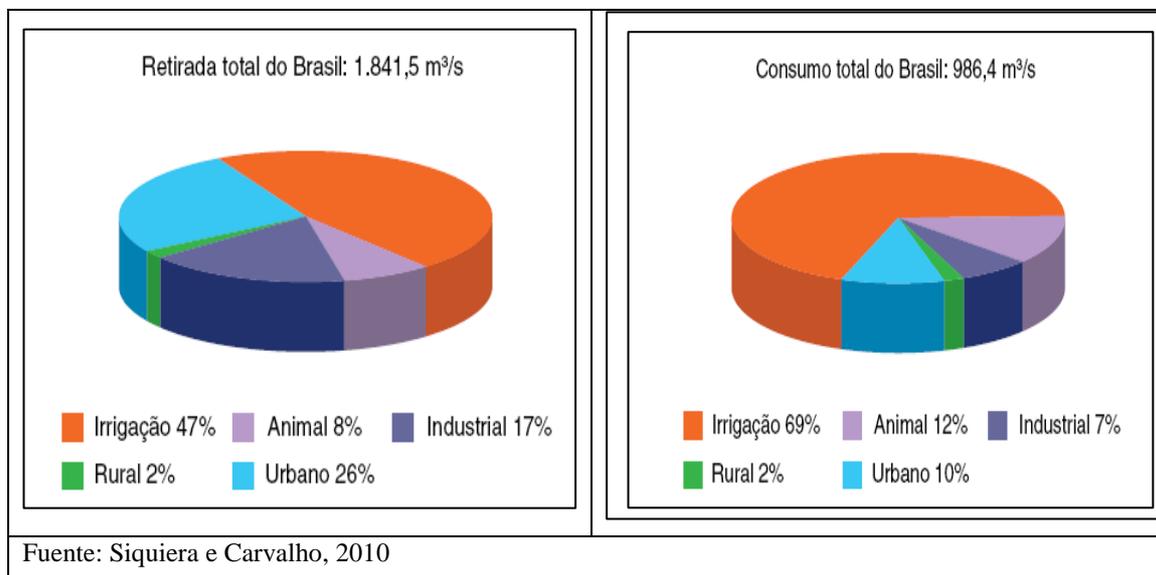
Fuente: Elaboración propia basada en datos del Ciclo de Palestras del Ministerio de Medio Ambiente, Secretaria de Recursos Hídricos de Brasil, 2002; Superintendencia de Estudios e Informaciones Hidrológicas – ANEEL, 2000.

NOTAS: \* IBGE, 2000. \*\* Datos que se refieren al área situada en territorio brasileño.

Para atender las necesidades brasileñas (Gráficos 1 y 2) se necesita apenas 0,83% del potencial hídrico de los ríos del país, puesto que la demanda media *per capita*, considerando los usos múltiples (11,34 l./hab./día), es aún muy baja en relación a los patrones de dieta saludable (15,35 l./hab./día). La media mundial de agua para una dieta saludable es de la orden de 27,36 l./hab./día. Este mismo estudio señala que la disponibilidad de agua superficial en Brasil, en las principales cuencas hidrográficas, presenta un total de la orden de 5.327 km<sup>3</sup>/año, para una población estimada en

190.799.170 habitantes, que define una disponibilidad *per cápita* de 32.869 m<sup>3</sup>/hab./año (IBGE, 2010). Mientras tanto, la escasez de agua en el país está asociada a las bajas disponibilidades específicas en la región noreste y a las altas densidades demográficas en las regiones sureste y sur.

### Gráficos 1 y 2. Brasil: Captación y Consumo Total de agua



Los principales conflictos por el uso del agua, están en las áreas de gran densidad demográfica e intensa concentración industrial (regiones sureste y sur), territorios donde la contaminación de los recursos hídricos es más grave, aumentando significativamente los costos para el tratamiento del agua. La escasez de recursos hídricos también aumenta los costos de captación de este recurso, pues los manantiales están cada vez más distantes de los centros urbanos o es necesaria la explotación de fuentes alternativas. En el estado de São Paulo, por ejemplo, se estimaba que ya para el año 2010 la demanda de agua sería superior a la oferta en las cuencas del Piracicaba, del Alto Tietê y la Baixada Santista, áreas que concentran la mayor parte de la población estatal. Sintetizando, Brasil según Tundisi y Scheuenstuhl (2012: 108), es un país con abundantes recursos hídricos que están distribuidos inequitativamente en relación con la población y las actividades económicas. Los usos del agua son diversos, estando aproximadamente el 70% destinado a la agricultura y el 30% al suministro para usos humanos, industriales, pesqueros, recreativos, de navegación e hidroelectricidad.

#### ***1.1.1. Concepción actual: participación, ordenamiento y gestión de Aguas***

Tomando como base estas informaciones, los datos del Mapa 4 y los informes de la Secretaría de Recursos Hídricos, Biodiversidad y Florestas (2012), el gran desafío de Brasil a día de hoy consiste en saber cómo armonizar el ordenamiento territorial con la gestión de recursos hídricos continentales y costeros, considerando los aspectos de orden político, legal, institucional, físico, biótico y socioeconómico del país.

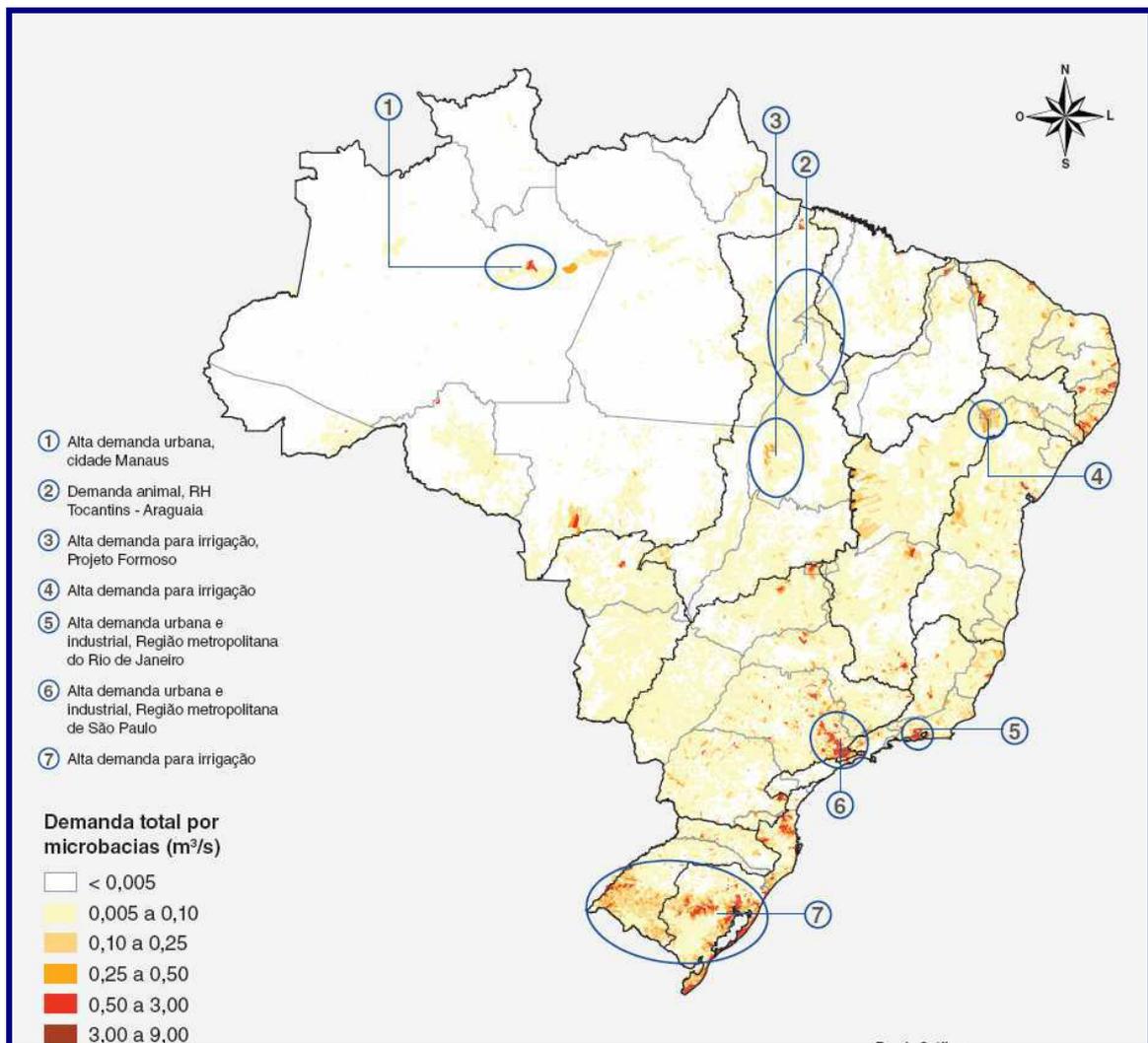
La respuesta en nuestra opinión, está en observar la legislación: 1) de recursos hídricos, Ley n.º. 9.433/97, art. 3º, que exige la *integración de la gestión de recursos hídricos con la gestión ambiental y la integración de la gestión de las cuencas hidrográficas con la*

de los sistemas estuarios y zonas costeras. Amén de observar las definiciones del 2) GERCO = Plano Nacional de Gerencia Costera – Resolución n° 5 del CIRM de diez/1997 donde se afirma que es imprescindible:

“la gestión integrada de los ambientes terrestres y marinos de la Zona Costera (ZC), con la *construcción y manutención de mecanismos transparentes y participativos de toma de decisiones, basada en la mejor información y tecnología disponible y en la convergencia y compatibilización de las políticas públicas en todos los niveles de la administración*”.

Aspectos estos que vienen evolucionando desde 1997, con la nueva Ley de Aguas y pasados 15 años, los 27 estados brasileños han establecido consejos y sistemas para la gestión del agua en todos los comités de cuenca. Además, en el año 2001 se creó la *Agencia Nacional del Agua (ANA)* con el fin de coordinar las acciones a nivel federal y ayudar a implementar el proceso de manejo integral del agua en los ríos federales y en cada estado de la federación brasileña. A pesar del progreso notable a nivel institucional y la búsqueda continua de la eficiencia y la descentralización aún detectamos una serie de problemas (Mapa 4) para los cuales buscamos soluciones.

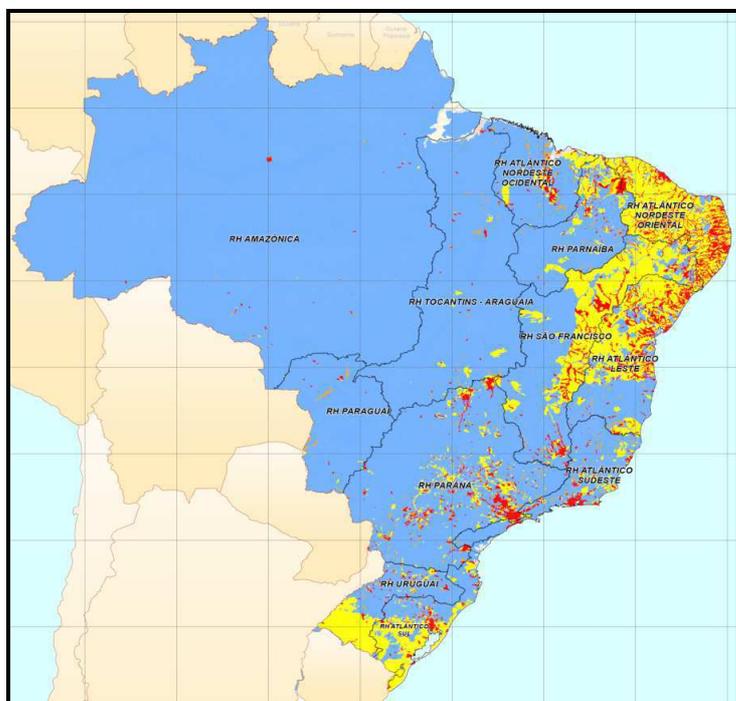
**Mapa 4. Situación actual de los recursos hídricos en Brasil (2010)**



Fuente: Siqueira e Carvalho, 2010

En el trabajo de TUCCI *et al.* (2000: 43) se explica esta situación de la siguiente manera: en Brasil la escasez de agua no es sólo cuantitativa, el problema mayor es la escasez cualitativa, es la calidad de la misma que llega a la población la que pone de manifiesto la escasez selectiva existente. Frente a la relativa abundancia que caracteriza su uso en la mayoría de las grandes cuencas fluviales brasileñas, es necesario planificar y gestionar de forma sostenible las demandas, a través de un enfoque “socioeconómico” con el objetivo de aumentar la eficiencia en el uso y en la asignación de este recurso. Se hace necesario consolidar una política del agua que permita superar definitivamente el anterior paradigma hidráulico (de 1934, obrista, tecnocrático y centralista) para centrarse en la gestión de un bien (social, ambiental, ecológico y económico), cuya prioridad máxima en la asignación del agua sea el consumo humano además del uso múltiple.

**Mapa 5. Balance hídrico cualitativo y cuantitativo. Situación en el 2010**



	Sin problemas
	Problemas con la calidad
	Problemas con la cantidad
	Problemas con la cantidad y la calidad

Fuente: *Agencia Nacional de Aguas (ANA, 2009)*

Con base en los estudios realizados respecto a las cuencas hidrográficas brasileñas y en los datos del mapa 5, se hace necesario lograr la estabilidad socioeconómica y ecológico-ambiental a través de políticas públicas eficientes, eficaces y transparentes para llegar al equilibrio y sostenibilidad de la cuenca y de este modo avanzar en la consolidación de los principios que orientan el nuevo paradigma de gestión, art. 3º inciso II, de la Ley 9.433/97: la gestión de los recursos hídricos deberá realizarse en el

cuadro del ordenamiento territorial, compatibilizando el desarrollo económico y social con la protección ambiental, además de comprometerse a ofrecer para el conocimiento, evaluación y debate con la sociedad, informes sobre el estado cuantitativo y cualitativo de los recursos hídricos (*Sistema Nacional de Informaciones sobre Recursos Hídricos*).

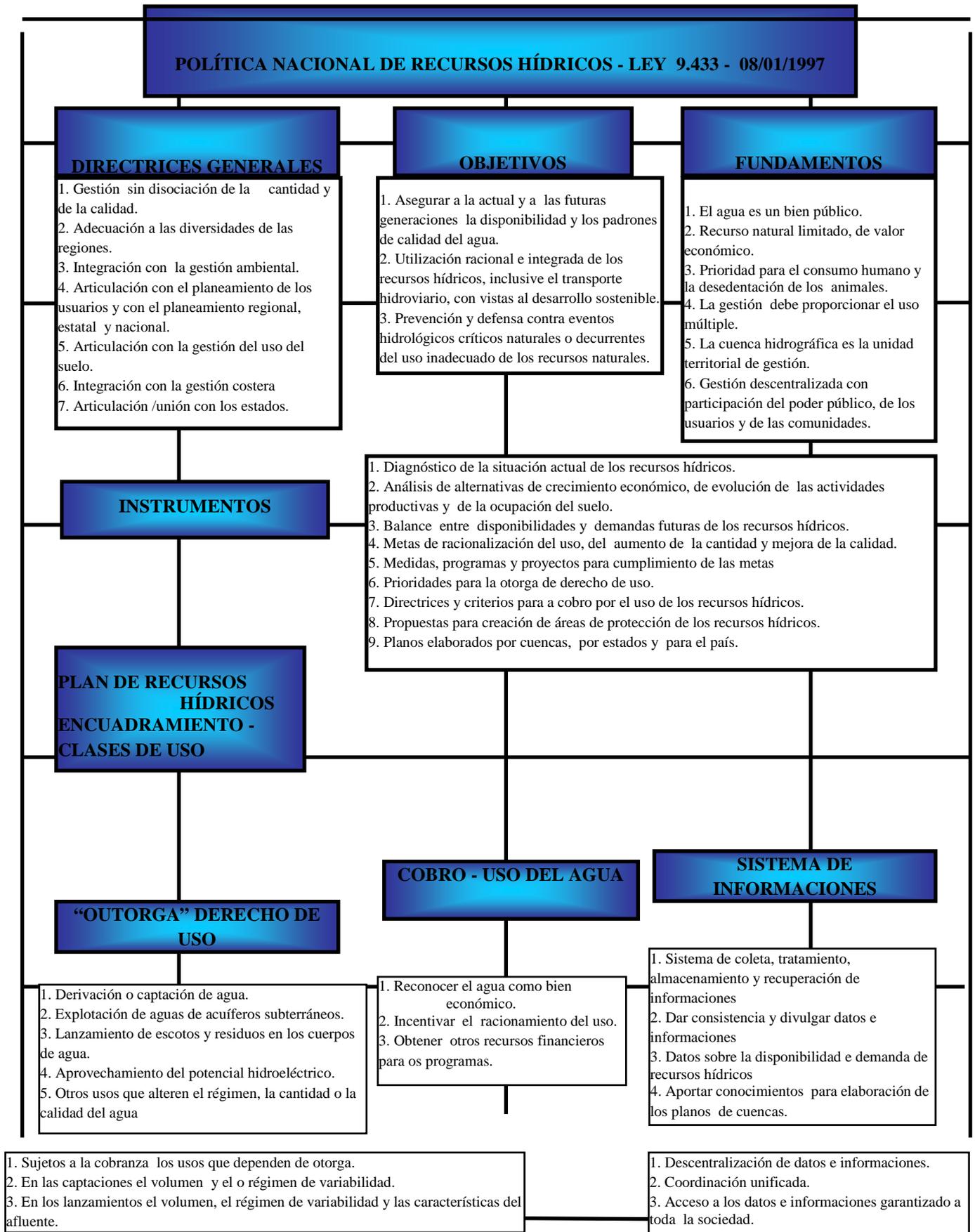
El actual sistema de gestión de las aguas se basa en la interacción que existe entre los diferentes actores comprometidos en el proceso y la capacidad institucional para consolidar las acciones en el territorio.

De manera diferente a otros países con larga tradición institucional, Brasil que hasta mitad de la década de los 90 tenía una organización puramente sectorial del agua, presenta avances institucionales significativos, aunque no haya alcanzado la base necesaria que le permita aplicar lo que prevé la nueva PNRH. Con la intención de resolver los conflictos, cuando se organiza el nuevo sistema y se establece la Ley 9.433/97 se define que el flujo de informaciones deberá circular entre los participantes de manera sistemática, dinámica y crítico-analítica. Lo significativo de esta ley (Figura 2) es la adopción de la cuenca hidrográfica como unidad territorial de gestión, respetándose la forma descentralizada, participativa e integrada de administrar este territorio. Para ello establece los comités de cuenca, como foro de decisiones y parlamento de las aguas.

La principal diferencia entre la gestión tradicional basada en los reglamentos del Código de Aguas de 1934 y las perspectivas actuales de gestión, reside en la metodología aplicada. Las formas de relaciones que establece esta Ley 9.433/97, desvelan aspectos que rescatan la historia y reflejan cuestiones polémicas como es el caso de los conflictos entre los sectores hidroeléctrico, de regadío (productores de arroz del sur de Brasil contra abastecimiento público); el del trasvase de aguas del río São Francisco y de la industria de la sequía en el noreste; las consecuencias de lluvias y avenidas en las grandes superficies urbanas y la histórica relación sociedad contra Estado. Nos encontramos en un territorio afectado por lo que llamamos “escasez cualitativa” debido a la mala gestión que hasta hoy, se ha hecho de este recurso. Las demandas de agua por sectores productivos (agrícola e industrial) están determinadas por un entorno social (estructura y redes de actores que construyen y difunden los discursos hegemónicos en el país) e institucional (las reglas y normas profundamente enraizadas en la cultura local) que impiden solventar los conflictos y problemas ambientales existentes.

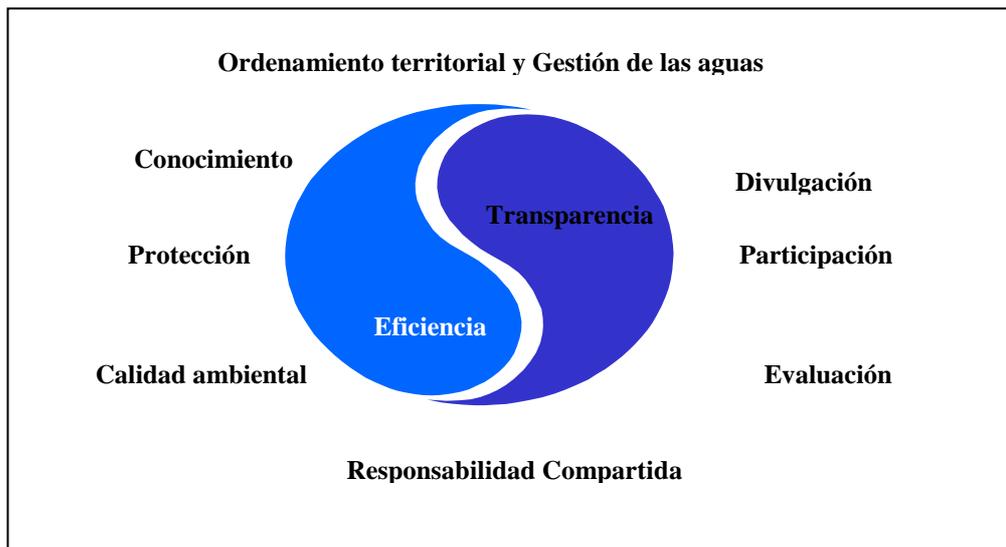
Considerándose los principios para la gestión del agua en Brasil (Figura 3) institucionalizados en la Ley 9.433/97 donde también están especificadas las condiciones necesarias para avanzar y lograr metas sostenibles en el país, aclaramos que éstas son de responsabilidad compartida y dependen de la protección de los manantiales y de una red de tratamiento de alcantarillado; de la preservación y/o ampliación de la disponibilidad hídrica en las áreas críticas del noreste; del adecuado control de las avenidas en las grandes metrópolis y principales áreas urbanas del país y de la conservación del suelo rural.

**Figura 2. Organigrama de la política nacional de recursos hídricos (PNRH)**



Fuente: Brinckmann (2005) adaptación basada de ASSIS (1997: 6) y Silva (1998: 162)

**Figura 3. Principios de la gestión de aguas en Brasil**



Fuente: Elaboración propia. Datos IAP, 2001-2013; Ley 10.350/94; Ley 9.433/97

Esta Ley 9.433/97 posee una visión diferente respecto al proceso de gestión de aguas dado que fue un ejercicio largo, teñido de las particularidades de pesos y medidas en el marco político brasileño, cuyos puntos fuertes consisten en la claridad en las definiciones e interpretación de conceptos; la creación de la *Agencia Nacional de las Aguas*; la fijación de arreglos institucionales que sustentan el ejercicio del dominio público hídrico; el establecimiento de mecanismos activos para la planificación hídrica y por promover la participación social y la descentralización, bases que sustentan la gestión de aguas por cuencas. El punto clave de la nueva ley como lo destacan Vianna Junior y Salcedo Repolês (2012: 10) deberá ser el de asegurar la existencia de la igualdad, formal y material, la libre manifestación de opiniones entre los miembros de los comités de cuencas para la legitimidad y la eficacia de sus decisiones, respetando los principios jurídicos de la gestión democrática y descentralizada del agua determinada por esta legislación.

En este contexto, lo más importante es educar a los miembros de los Comités de Cuenca (población, profesionales y gestores) para asumir el desarrollo de los planes de acción establecidos en cada cuenca en conformidad con los intereses de la sociedad y la preservación ambiental. Porque como nos lo señala Frank (2010: 48) "... a pesar de la experiencia y formación, a todos los miembros de los comités todavía les hace falta un tipo específico de capacidad – la de trabajar desde una perspectiva interdisciplinaria y multi-escala-, hecho que impide la transformación de los conocimientos individuales en proyectos colectivos". En esta misma línea y no menos importante es invertir en grupos de investigación dirigidos a atender las principales dificultades tecnológicas resultantes del proceso de gestión de aguas en los diferentes ecosistemas acuáticos y complejos regionales brasileños: Amazonía, Pantanal, Cerrado, Mata Atlántica, Sistemas Subtropicales, Semiárido, Sistema Costero entre otros.

Según Braga *et al.* (2006); Tucci (2007) y Tundisi y Scheuenstuhl (2012: 103) es necesario promover los esfuerzos necesarios para implementar una política integral de gestión de recursos hídricos a nivel de cuenca en Brasil, a través del apoyo al programa

de descentralización a gran escala, el cual se encuentra actualmente en curso. Esto deberá incluir la atención al manejo de aguas superficiales y subterráneas y la promoción de la integración de datos biogeofísicos, uso de suelo, actividades agrícolas y la calidad del agua de arroyos, ríos mayores, embalses y lagos. Aún con los avances, consideramos que esta ley necesita ser revisada porque los planes de cuenca, por ser dinámicos, no deben ser instrumentos nacidos de un partido político o grupo político. Sumamente importante será fortalecer aún más la ANA, protegiéndola de los ajustes políticos partidaristas (salidas de ministros y secretarios de recursos hídricos, etc.) garantizándose de esta forma, la transparencia en el desarrollo de todo el proceso de planificación y gestión de las aguas en Brasil. Claro está que es la relación re-definida entre sociedad y Estado, la que definirá en último término los rumbos a seguir en el país, estableciéndose los instrumentos necesarios para consolidar una gestión de aguas que combine e interaccione con las normativas firmadas en el ámbito internacional.

Es un proceso a largo plazo que presenta una posibilidad de cambio no exenta de conflictos. La *gestión integrada* subraya la *necesidad de la reforma institucional y el fortalecimiento de la participación de todos los actores endógenos y exógenos* en el proceso dado que vivimos en una época en que no podemos perder tiempo con discursos políticos puramente demagógicos. Como bien lo explica Milton Santos (1998: 117) el discurso político puede ser eficaz cuando sea instruido por el discurso académico. Necesitamos entonces un discurso competente que, en manos de políticos igualmente competentes, les permita dominar la problemática, buscando, a través del proceso político, y por aproximaciones sucesivas, solucionar los problemas sociales, ambientales y económicos de cada cuenca hidrográfica brasileña.

### **III. SIGLO XXI: PROSIGUE EL DEBATE. ¿QUE ALTERNATIVAS TENEMOS EN ESPAÑA Y BRASIL?**

Los estudios efectuados en Brasil y España sobre el ordenamiento y la gestión integrada y participativa de los recursos hídricos, señalan que muchos son los desafíos que se presentan para resolver los problemas de infraestructura urbana que traen consecuencias socioeconómicas y ambientales críticas: la contaminación de los manantiales por los vertidos domésticos, industriales y pluviales que disminuyen la disponibilidad de agua potable para el abastecimiento humano; las considerables pérdidas en el sistema de distribución de agua además de su tratamiento están comprometidas por el exceso de fuentes contaminantes; la ausencia de una red de alcantarillado y recogida selectiva agrava la contaminación; el drenaje urbano erróneo provoca desbordes de los ríos causando daños en avenidas durante los períodos lluviosos, lo cual implica elevados costes de recuperación, provocando todo ello un importante impacto en la economía local.

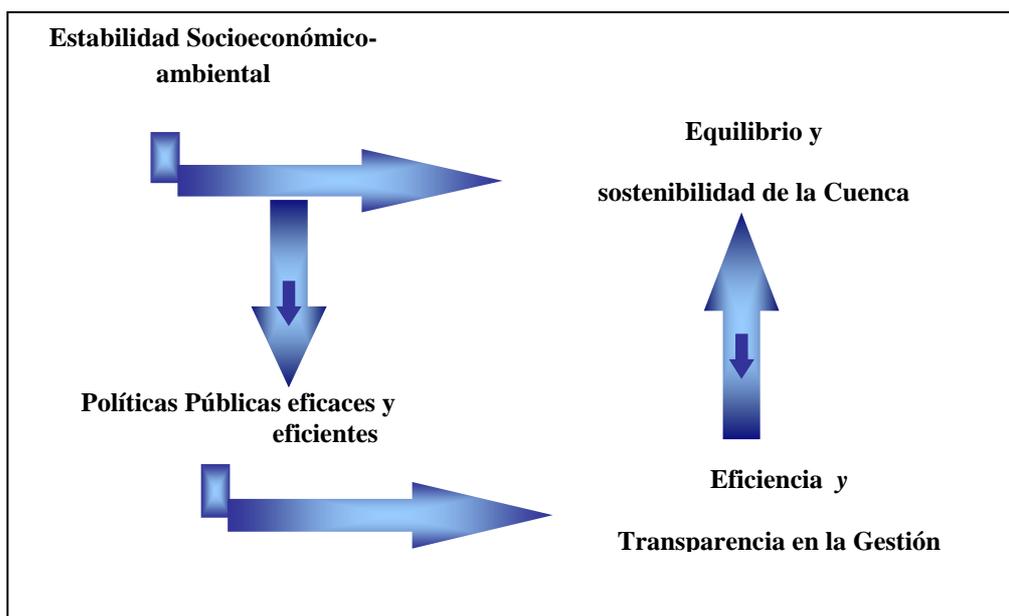
Considerándose las investigaciones realizadas en España (DMA 2000/60/CE; Gil Olcina, 2002; *Resolución del foro social por una nueva cultura del agua*, 2003) y Brasil (Brinckmann, 2005; Tundisi y Scheuenstuhl, 2012: 108), identificamos como retos actuales de la política hídrica:

- Hacer un esfuerzo adicional para implementar la gestión integral de las cuencas (estatales y nacionales).

- Adoptar metas en cuanto a la calidad del agua y el saneamiento (tratamiento de aguas residuales domésticas, así como el tratamiento y la eliminación de residuos sólidos) para reducir el riesgo y la vulnerabilidad especialmente de las poblaciones rurales y periurbanas.
- Desarrollar estrategias para resolver conflictos sobre los múltiples usos del agua: la hidroelectricidad en áreas de alta biodiversidad (como la región del Amazonas en Brasil), las áreas de regadío y turismo residencial (mediterráneo español), los impactos regionales sobre el ciclo hidrosocial, el crecimiento de la agricultura y la deforestación con los efectos sobre las fuentes de agua para abastecimiento público.
- Desarrollar y estimular estudios estratégicos de los recursos hídricos, el desarrollo económico y el uso de instrumentos económicos para la gestión integral de los mismos (el principio de que aquel que contamine el agua o la consume es quien la paga).
- Promover el manejo integral de las cuencas, bajo un concepto de ecosistema introduciendo tecnologías nuevas y de menor costo tales como la ecohidrología y ecotecnología. Estas prácticas de gestión pueden ser articuladas con estudios ecológicos y la introducción de tecnología para recuperar arroyos, ríos urbanos, ríos de gran tamaño y la protección de acuíferos.
- Promover estudios para la evaluación de los servicios de ecosistemas de agua dulce desde el punto de vista económico, tales como el papel de los humedales y bosques riparios en la conservación de la calidad y la cantidad del agua, así como la conservación de la biodiversidad.
- Desarrollar estrategias, promover grupos de estudio e implementar acciones para reducir el impacto de los desastres de origen hidrológico causados por el cambio climático y el uso inadecuado de la tierra, incluyendo análisis de riesgo de las áreas críticas.
- Mejorar la investigación de los indicadores biológicos dentro de los modelos de ecosistemas acuáticos, así como los estudios y evaluaciones estratégicas del futuro de los recursos hídricos, la calidad y cantidad de agua y su reutilización.
- Promover e implementar estrategias adaptativas de gestión para manejar los efectos del cambio climático sobre el ciclo hidrológico, la disponibilidad del agua y su suministro.
- Proporcionar apoyo para mejorar la capacitación de administradores y la transferencia de tecnología a todas las regiones de ambos países, así como desarrollar actividades para fomentar la participación ciudadana a nivel de cuenca, promoviendo la educación sobre asuntos hídricos entre toda la población brasileña y española.
- En el caso específico de Brasil, se debe poner especial atención en las regiones del Amazonas y del noreste y en el caso de España, en la costa mediterránea, considerando las características especiales de sus ciclos hidrosociales, la dependencia extrema al agua para el desarrollo local y regional y la necesidad de un esfuerzo nacional de capacitación en estas regiones.
- Promover estudios para evaluar el impacto del uso de agua del subsuelo y promover la vigilancia de la calidad del agua del subsuelo y manejar la sobreexplotación en ciertas regiones.
- Desarrollar la gestión de los recursos hídricos en las cuencas que se comparten con otras naciones como parte de la política del agua en Brasil y España.

Por consiguiente se puede afirmar que los grandes desafíos para España y Brasil (Figura 4) se enmarcan en aspectos relativos a la gestión política y la gestión social del agua que se enmarcan en acciones para impedir el deterioro y contribuir al mejoramiento de los cuerpos de agua, asegurándose de esta forma una adecuada gobernabilidad de dicho recurso, involucrando de forma participativa, a los distintos usuarios y a la sociedad en su gestión. En el marco de la gestión política deberá garantizarse la buena relación entre los ciudadanos y los actores políticos, ofreciendo a los políticos espacios transparentes de actuación, capacitándoles para que comprendan y apliquen sus principios. Otro desafío es el de alejar la gestión política del agua de una posible gestión partidista, condición *sine qua non* para construir la gobernabilidad sana y sostenible de este bien ambiental social, ecológico y económico. En el marco de la gestión social, la sociedad desinformada y no participativa es un obstáculo para la gestión del agua (en términos económicos, financieros, de justicia social y de cara a la sostenibilidad). Se pretende que la relación sociedad/agua, sea informada capacitándose las personas para que conozcan y comprendan el proceso (asumiendo compromisos), sepan escuchar (responsabilidad compartida), sean críticamente participativas (fiscalización y auditorías), debatiendo y exigiendo transparencia y demandando rendición de cuentas. Elementos indispensables y condiciones esenciales para darle solidez a la gobernabilidad de agua para las cuencas hidrográficas.

**Figura 4. Los grandes desafíos para la gestión de aguas**



Fuente: Elaboración propia. Datos IAP, 2001-2013; Ley 9.433/97 y DMA 2000/60 CE

Frente a esta situación, el principio según el cual el agua debería ser reconocido como bien económico, no se debería concebir como un componente separado o independiente de las reformas legales y de políticas públicas. Aunque los principios económicos pueden ser poderosas herramientas para afrontar los problemas de contaminación y escasez del agua, las instituciones legales (Ley de Aguas) y políticas (comités de cuenca, confederaciones hidrográficas, etc.) son claves para resolver los conflictos por este bien vital. En este contexto, una visión estratégica debe constituir la base para la adaptación de las normativas (en el caso de España, de la Directiva Marco 2000/60/CE

y en el caso de Brasil, de la Ley 9.433/97) y la actualización de los criterios básicos de gestión de los recursos hídricos. Si no se consigue un concierto en los principios de reparto y solidaridad, en los criterios económicos y de régimen de dominio, y en las líneas generales de las políticas relacionadas con el agua (desarrollo humano, rural, urbano, medioambiental, turístico, etc.), no será posible un desarrollo posterior de actuaciones concretas que solucionen los problemas planteados a lo largo del siglo XXI. En principio, y así lo dice Gil Olcina *et al.* (1995: 376) tendría que darse una reorientación de la política de recursos hídricos: habría que pasar de una administración del agua basada en la flexibilidad de la oferta a otra fundada en la gestión de la demanda. Esto, por cierto, exigiría el desarrollo de una nueva percepción social del agua, relacionada con el paso desde su consideración como recurso a su valoración como patrimonio, noción que conduce a las ideas de transmisión frente a las de mera explotación, de interdependencia entre las acciones presentes y futuras, de relación sistémica entre el conjunto de las interacciones naturaleza/ sociedad.

En el caso español, la complejidad de la planificación hidrológica, en la escala espacial y cronológica planteada es inmensa. Ha sido puesto de manifiesto que las implicaciones de sus determinaciones sobre el modelo de desarrollo territorial requieren referencias expresas a sus estrategias por ser éste un requisito para la discusión y para llegar a un acuerdo social (Gómez Mendoza y Moral Ituarte, 1995: 378). Los grandes desafíos y retos que se presentan hoy, para la gestión de aguas en España se traducen en la capacidad de superar la visión partidista en el proceso de gestión, de tal forma que no se pierda la oportunidad de la utilización del potencial estratégico que tiene la planificación y la gestión hidrológica en el país. Acera de esto deja constancia Calvo García Tornel (2002) en sus escritos, al apuntar a aquellos trabajos preparatorios a la elaboración del PHN español que pusieron de relieve determinadas situaciones de extrema gravedad con respecto a las posibilidades futuras de aplicación y uso de las disponibilidades hídricas en las cuencas españolas. La denuncia, más clara imposible: en España, numerosos sistemas de aprovechamiento del agua ya se muestran “insostenibles sin una profunda remodelación”. En segundo lugar está la organización de un proceso de educación para la participación en la gestión y el desarrollo de estrategias de información y comunicación que permitan integrar a los diversos colectivos sociales en este proceso el cual exige que los países de la UE adopten medidas para prevenir el deterioro adicional del estado de todas las aguas (subterráneas y superficiales, incluidas las aguas costeras) y, acto seguido, conseguir y mantener el buen estado de esas aguas.

El diálogo con diferentes autores nos alerta de que la gestión de aguas en España no puede revestirse, como en el pasado con un carácter meramente hidráulico, tampoco reducirse a una simple norma o ley de trasvases. La discusión no está sólo en captar, conducir, retener, elevar y aprovechar el agua; esos objetivos comprometen ampliamente el proceso de ahorro de agua, la reutilización de aguas residuales y la defensa de la calidad del recurso al tiempo que están impidiendo la corrección de los impactos ambientales (Gil Olcina, 2002; *Resolución del foro social por una nueva cultura del agua*, 2003). Por otro lado, al constatarse la falta de una verdadera participación ciudadana en la gestión de aguas en España y otros países de la UE, otro de los aspectos señalados en la DMA 2000/60/CE, de obligada aplicación para los países miembros, constituye la premisa de combinar la participación ciudadana en la planificación del uso y gestión de los recursos hídricos buscándose un nivel apropiado de autoridad (descentralización/desconcentración) y la ética de valores construidos dentro de un marco orientativo (Pérez Pérez, 2003). La transición para un nuevo

paradigma resulta tan lenta en España debido a que los cambios se enfrentan a enormes resistencias derivadas del peso de una tradición centenaria de intereses creados, de la impopularidad política de ciertas reformas institucionales con importantes costes sociales y en primer lugar debido a la inercia administrativa generada por innumerables disputas político-partidistas. Por consiguiente, la búsqueda de soluciones deberá reflejar una amplia preocupación con el desarrollo social, con la emergente valoración económica del agua y con el carácter fuertemente participativo de las acciones a ser implementadas.

Si la cuestión del agua impulsa en el momento presente, y muy particularmente en Brasil y España, una intensa reflexión sobre la cultura de este recurso, éstas y otras consideraciones deberían conducir al diálogo entre todos aquellos que se ven afectados por la gestión del agua, tomando como base necesidades y aspiraciones que hasta el momento se han considerado contradictorias: continuar con el desarrollo económico pero con dimensiones sostenibles; tener en cuenta los problemas sociales (desarrollo social sostenible), valorando la experiencia de las poblaciones locales en el campo de la gestión, la autonomía con equidad en la distribución del agua y la capacidad de innovación (Fracasso, 2000; Llamas, 2001). Por consiguiente, prestar una mayor atención al patrimonio medioambiental (Rebouças y Braga, 2002). En otras palabras, tomar en consideración lo que muchos denominan “la nueva cultura del agua”; la ética en el uso del agua; el uso sostenible de este recurso. Si lo que pretendemos es la gran transformación no se puede olvidar la dimensión de patrimonio ecológico y la herencia de una historia de siglos de acondicionamientos, de usos y de relaciones de la población con el agua. Aunque para llegar a buen término hacemos hincapié en la articulación, la participación y en el conocimiento de los actores sociales (Boisier, 1997) responsables directos del proceso de gestión. En la “era de la información” ha llegado el momento de pensar y considerar, de forma global y simultánea, las dimensiones ecológicas, económicas, culturales y sociales de la gestión de los recursos de agua, en el marco de un diálogo abierto, responsable y democrático entre sociedad civil y Estado en los dos territorios analizados.

Lo que queremos señalar es que tanto en España como en Brasil y en todo el ámbito mundial, crece la convicción de que los problemas de calidad y cantidad, los conflictos por el uso del agua y de los manantiales, así como la protección y la conservación de los recursos hídricos, sólo podrán ser solucionados eficazmente a través de la gestión pública, pero basada en la participación de los usuarios y de las comunidades implicadas en el proceso. Tanto en el caso específico de la organización del proceso de planificación y gestión de las aguas, como en la organización del proceso de ordenamiento territorial, la participación ciudadana es un proceso histórico y cultural que no puede nacer con una simple ley o decreto. Por último, sólo reafirmar que la construcción y la consolidación de la gestión participativa se realiza a través de un abordaje interdisciplinario, en el que la idea de participación penetra en otras áreas y dinámicas organizacionales donde la idea de sostenibilidad asume un papel preponderante (Viola *et al.*, 1994), porque es en la articulación, en la formación de redes informativas u otras dinámicas organizacionales, que está la posibilidad de compartir tareas, ampliando así el alcance de las iniciativas desarrolladas. En ello reside el papel de los comités de cuencas hidrográficas de Brasil, en ser el espacio para compartir e intercambiar informaciones, para tomar posición y para realizar acciones conjuntas, y en este punto fundamental reside la mayor diferencia entre el proceso que se realiza en España y el que se realiza en Brasil.

## Bibliografía

- Aguilera, Klink (1997) “Prólogo”. En: Arrojo, P. y J.M. Naredo. *La gestión del agua en España y California*. Bilbao: Bakeaz.
- Bauer, Carl J. (2004) *Canto de Sirenas. El derecho de aguas chileno como modelo para reformas internacionales*. Versión en español autorizada por Resources for the Future. Trad. Juan Pablo Orrego. Bilbao: Bakeaz.
- Boisier, Sergio E. (1997) *Sociedad civil, participación, conocimiento y gestión territorial*. Santiago de Chile: ILPES.
- Brasil (1934) Decreto Ley 24.643 de 10 de julho de 1934 - Código de Aguas de Brasil.
- Brasil (1997) Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal. Política Nacional de Recursos Hídricos. Lei 9.433/97. Secretaria dos Recursos Hídricos. Brasília.
- Braga, B.; Flecha, R; Pena, S.D.; Felman, J. (2006) “A reforma institucional do setor de recursos hídricos”. En: Rebouças, A.; Braga, B.; Tundisi, J.G, (Eds.). *Águas doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação*. São Paulo: Escrituras Editora, pp. 639-673 (3ª edição).
- Brinckmann, Wanderleia E. (2001) *O estado da arte da gestão das águas no Rio Grande do Sul, Brasil*. Revista Ágora, Depto de História e Geografia - UNISC, Santa Cruz do Sul: EDUNISC.
- (2001) “A construção do processo de gestão integrada e participativa de bacia hidrográfica: o caso do Comitê Pardo, RS”. En: Vogt, Olgário Paulo; Silveira, Rogério Leandro L. *Vale do Rio Pardo: (Re) conhecendo a região*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, pp. 283 – 300.
- (2005) *Paradigmas de la Gestión de Aguas en España y Brasil*. ACIMUR/Murcia/Servicio de Publicaciones/CAM – Caja de Ahorros del Mediterráneo, Obras Sociales.
- Brinckmann, W.E.; Friedrich, M., Brinckmann Teixeira; D., Mueller, D.C., Brinckmann.M.N. (2011) “Mobilização Social e Participação: Ações Sistêmicas para a Gestão das Paisagens Ribeirinhas nas Bacias Hidrográficas do Rio Grande do Sul, Brasil”. En: *VII Congreso Ibérico sobre Gestión y Planificación del Agua. Ríos Ibéricos +10. Mirando al futuro tras 10 años de DMA*. 16/19 de febrero de 2011, Talavera de la Reina.
- Calvo García-Tornel, Francisco (2002) “Plan Hidrológico Nacional y Déficit Estructural en la Cuenca del Segura”. En: Gil Olcina, A. y Morales Gil A. (Eds.) *Insuficiencias hídricas y Plan Hidrológico Nacional*. Alicante: CAM. Fundación Caja de Ahorros del Mediterráneo, Instituto de Geografía de la Universidad de Alicante..
- Díaz Pineda, F. (2000) “Solidaridad Hídrica”. En *El País*, 11 de septiembre.
- DIRECTIVA 2000/60/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas DIRECTIVA 2000/60 /CE. 23 de octubre.
- Estevan, A. y Naredo, J. M. (2004) *Ideas y propuestas para una nueva política del agua en España*. Bilbao: Bakeaz.

- FORO SOCIAL MUNDIAL (2002) *Declaración en contra de la mercantilización y privatización del agua*. Porto Alegre, 04 de febrero.
- Fracasso, Liliana (2000) “Planificación Comunitaria y Participación en los Procesos de Decisión: Categorías de Análisis y Argumentos”. *Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*. Universidad de Barcelona, n ° 216, 8 de marzo.
- Frank, Beate (2010) “Formação e experiência: os Organismos de Bacias Hidrográficas são capazes de lidar com a complexidade da gestão de recursos hídricos?” En: Abers, Rebecca Neaera (Org.). *Água e política: atores, instituições e poder nos Organismos Colegiados de Bacia Hidrográfica no Brasil*. São Paulo: Annablume, 2010, pp. 40 – 68.
- Gil Olcina, A. y Morales Gil A. (Eds., 1995) *Planificación Hidrológica en España*. Alicante: CAM. Fundación Caja de Ahorros del Mediterráneo, Instituto de Geografía de la Universidad de Alicante.
- Gil Olcina, A. (2002) “De los Planes Hidráulicos a la Planificación Hidrológica”. En: Gil Olcina, A. y Morales Gil A. (Eds., 2002). *Insuficiencias hídricas y Plan Hidrológico Nacional*. Alicante: CAM. Fundación Caja de Ahorros del Mediterráneo, Instituto de Geografía de la Universidad de Alicante.
- Gómez Mendoza, J. y Moral Ituarte, L. del (1995) “El Plan Hidrológico Nacional: criterios y directrices”. En: Gil Olcina, A. y Morales Gil, A. (Eds.) *Planificación Hidráulica en España*, Alicante: Fundación Caja del Mediterráneo, pp.331-378.
- Grande, Nuno, Arrojo Agudo, Pedro y Martínez Gil, Javier (Coords., 2001) “Una cita europea con la nueva cultura del agua: la Directiva Marco. Perspectivas en Portugal y España”. Em *II Congreso Ibérico sobre Planificación y Gestión del Agua*. Junta de Andalucía, Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, Fundación Calouste Gulbenkian, Universidad de Zaragoza, Institución "Fernando el Católico", Zaragoza.
- Iglesias, A., Estrela, T., Gallart, F. (2005) “Impacto sobre los recursos hídricos”, *Evaluación preliminar de los impactos en España por efecto del cambio climático*. Ed. Ministerio de Medio Ambiente, pp. 303-354. Disponible en: [http://www.magrama.gob.es/es/cambio-climatico/temas/impactos-vulnerabilidad-y-adaptacion/07\\_recursos\\_hidricos\\_2\\_tcm7-12423.pdf](http://www.magrama.gob.es/es/cambio-climatico/temas/impactos-vulnerabilidad-y-adaptacion/07_recursos_hidricos_2_tcm7-12423.pdf)
- Llamas, M. R. (2001) *Cuestiones éticas en relación con la gestión del agua en España*. Discurso de Ingreso en la Real Academia de Doctores. Madrid, 4 de abril de 2001.
- López Martos (2000) “Agua y Territorio”. *Obras Públicas (OP)*, n° 50, pp. 46-53.
- Martínez Gil, F. J. (1997) *La nueva cultura del agua en España*. Bilbao: Bakeaz.
- MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (2000) *Libro Blanco del agua en España*. Madrid: Centro de publicaciones del MIMAM.
- Moral Ituarte, Leandro del. (2003) “El Tratamiento del Agua en la Ordenación del territorio. Consideraciones sobre su Concreción en Andalucía”. *SCRIPTA VETERA*. Edición Electrónica de Trabajos Publicados sobre Geografía y Ciencias Sociales.
- Pérez Pérez, Emilio y Pérez Crespo, A. (Dir., 2003) *Foro del Agua I. Debate sobre Agua, Ahorro y Futuro en el Sureste Español*. Murcia: Caja de Ahorros del Mediterráneo/Obras Sociales.

- Rebouças, Aldo da C. (Organização e Coordenação Científica) e Braga, Benedito (2002) *Águas Doces no Brasil – Capital Ecológico, Uso e Conservação*. São Paulo: Escrituras.
- Santos, Milton (1998) *A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo. Razão e Emoção*. São Paulo: Hucitec.
- Siqueira, Rachel Landgraf de e Carvalho, Maria Raquel de (2010) *Curso Regional em Manejo Integrado de Aguas y Áreas Marino Costeras: Teoría y Práctica*. Ministério de Medio Ambiente, Brasil. 10 de Agosto.
- Tucci, Carlos E. M. *et. al* (2000) *Relatório Nacional sobre Gerenciamento da Agua no Brasil*. World Water Visión. Iniciativa de SAMTC (South America Technical Advise Comité) y de GWP (Global Water Partnership).
- Tucci, C.E.M. (2007) *Inundações urbanas*. Porto Alegre: ABRH; RHAMA.
- Tundisi, José Galizia, Scheuenstuhl, Marcos y Cortesão Barnsley (2012) “La Política Hídrica en Brasil”. En: Jiménez Cisneros, Blanca y Tundisi, José Galizia (Coord.) *Diagnóstico del Agua en las Américas*. Red Interamericana de Academias de Ciencias. Foro Consultivo Científico y Tecnológico, AC . Disponible en [www.foroconsultivo.org.mx/libros\\_editados/agua\\_2012/mexico.pdf](http://www.foroconsultivo.org.mx/libros_editados/agua_2012/mexico.pdf)
- Vianna Junior, Agnelo Corrêa y Salcedo Repolês, M<sup>a</sup> Fernanda (2012). *Argumentação Técnica, Deliberação Pública e Decisão Política: estudo sobre a participação nos organismos de Bacias de Águas*. En: <http://www.publicadireito.com.br/publicacao/livro.php?gt=89>, acceso em 19/05/2013.
- Viola, E. *et al* (1994) “Integrando a defesa dos direitos humanos e do meio ambiente”. *Novos Estudos CEBRAP* n° 40. São Paulo: CEBRAP. Vol. III.

## ANEXO: GUÍA DE ACTIVIDADES

1) Debatir en clase los temas: Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) y Plan Hidrológico Nacional (PHN): (Brasil, España, México...) destacando las similitudes y diferencias que existen (para ello puedes consultar los proyectos de ley de los países que vayas a investigar). Tomando por base el organigrama de la actual Política de Recursos Hídricos de Brasil – Ley 9.433/97 (Fig.2), elaborar el organigrama del PNRH de México y España.

2) Realizar un mural (“collage”) para llamar la atención de la comunidad (escuelas, universidades, población urbana y rural, líderes políticos y comunitarios...) sobre la importancia de ahorrar agua e instalar carteles impactantes (anuncio/denuncia), en los lugares de uso de ésta.

3) Buscar en los periódicos noticias en relación con los múltiples problemas del agua: contaminación, despilfarro, sequías, avenidas, cambio climático etc., y hacer un trabajo cuyo hilo conductor sea “Retos y desafíos para la gestión participativa del agua”. Elaborar noticias sobre la situación del agua en la región señalando las buenas prácticas desarrolladas localmente.

# RECICLAGEM DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS: AÇÕES E PRÁTICAS DOS TRABALHADORES NA PERSPECTIVA DO EMPODERAMENTO<sup>1</sup>

Ari Rocha da Silva

Juçara Spinelli

## Introdução

Este trabalho objetiva entender as possibilidades de processos de subjetivação por parte de indivíduos que buscam criar condições e alternativas de vida em função de estratégias de trabalho e das possibilidades encontradas que os permita atuar em sociedade. Assim, o estudo tem por prioridade organizar uma reflexão que trate da constituição de grupos de trabalhadores urbanos, particularmente, catadores de materiais recicláveis organizados em cooperativas de trabalho, dentro da proposta de sua inserção como sujeitos ativos e participantes da economia local.

Na primeira parte do texto, busca-se refletir historicamente sobre a constituição e a participação do Estado na modernidade. Analisa-se, de forma geral, a importância do Estado na própria desenvoltura do sistema capitalista e sua relação com segmentos da sociedade. Consonante a isso, desenvolve-se uma argumentação de que o Estado, em certo momento, representou um poder centralizador da racionalidade ideológica e instrumental, voltada às garantias de desenvolvimento do sistema capitalista, mediante o controle da sociedade e da indução do próprio crescimento econômico, através de políticas públicas implantadas e da organização dos trabalhadores via regulamentação trabalhista.

Observa-se, porém, que nas últimas décadas há um arrefecimento da participação do Estado como ente eminentemente centralizador da indução econômica. Num ambiente globalizado, o Estado afrouxa sua atuação mediante a expansão da economia e das múltiplas redes que se formam para geri-la. O Estado torna-se auxiliar da economia, a dimensão nacional/local torna-se relativa no nível de importância frente a uma economia que se globaliza. O sistema capitalista consolida-se, embora seja um sistema que por características intrínsecas deixe transparecer suas fragilidades. Consolida-se no sentido de que consegue fundir um mercado sempre renovado com dinâmicas produtivas inovadoras mediante os novos instrumentos técnicos que lhe dão suporte (telecomunicações, informática, automação, microeletrônica).

---

<sup>1</sup> Parte desse artigo foi apresentado no III EICS – Encontro Internacional de Ciências Sociais, realizado de 08 a 11 de outubro de 2012 em Pelotas, RS, por Ari Rocha da Silva. A referência completa do trabalho encontra-se em: Sociedade, Estado e Catadores de Materiais Recicláveis: a subjetivação na esfera da produção, na organização associativa e a emergência de novas relações de trabalho. In: **Anais do III Encontro Internacional de Ciências Sociais: crise e emergência de novas dinâmicas sociais**. Org. William Héctor Gómez Soto, Pelotas: Editora Universitária UFPEL, 2012. Disponível em [http://www.ufpel.edu.br/ifisp/ppgs/eics/dvd/documentos/gts\\_11eics/gt3/gt3ari.pdf](http://www.ufpel.edu.br/ifisp/ppgs/eics/dvd/documentos/gts_11eics/gt3/gt3ari.pdf). O debate durante o evento e as contribuições foram acrescentadas ao presente trabalho, passando a constituir material inédito. Também, foram acrescentados novos dados à base da pesquisa realizada no âmbito da cidade de Passo Fundo em parceria com os demais autores.

Dessa forma, indaga-se ainda na primeira parte do texto, a participação de novos atores sociais organizados e o sentido (impressão) de autonomia liberada, onde o Estado torna-se mais um ente entre os vários poderes que participam da interdependência e conectividade global. Vivemos numa era onde a liberdade e a autonomia prevalecerão? Ou os movimentos de cunho comunitarista se fecharão de forma a encapsular a participação dos indivíduos em micro-sociedades? O trabalho não dá respostas cabais a estas indagações, seria pretensioso fazer este tipo de análise nesse momento, mesmo porque entre estes dois pólos não são desprezíveis outras possibilidades de ações frente à complexidade das relações desenvolvidas.

Na segunda e terceira parte do texto, busca-se enfatizar a problemática teórica anterior analisando um processo particular. Sem buscar esgotar o assunto, tem-se a preocupação em estudar determinadas condições que podem alavancar processos de subjetivação dos indivíduos reunidos em cooperativas de trabalho (galpões de reciclagem de lixo urbano). Para isso, utilizou-se a unidade territorial do município de Passo Fundo como referência, cidade polo da região Norte do Rio Grande do Sul, estado que se localiza no extremo meridional do Brasil.

Prioritariamente, faz-se um levantamento comparado das dimensões de cinco cooperativas de catadores de materiais recicláveis. A preocupação é entender, embora ainda em caráter inicial, a relação dos catadores com outros agentes, a exemplo dos representantes do próprio Estado, da sociedade civil (ONGs, entidades religiosas) e de empresas privadas, que perfazem uma rede de interesses que visam intervir nas políticas públicas de resíduos sólidos do município em destaque.

A dimensão política é ressaltada nesse artigo, pois os interesses sociais envolvidos à dinâmica do trabalho de reciclagem de resíduos constituem-se como tema relevante ao se perceber novas formas de trabalho de setores da economia, como a participação de grupos de catadores que buscam coordenar suas ações frente a uma sociedade marcada por forte divisão social, cultural e econômica.

## **I. ALGO ESTRANHO NO AR: QUE LIBERDADE E AUTONOMIA HÁ NO MUNDO CONTEMPORÂNEO?**

As sociedades, no atual estágio da humanidade, vivenciam mudanças intensas e aceleradas. Vive-se uma indefinição modelar do mundo presente. Quase uma confusão existencial, repercutindo nas formas identitárias, pois em alguns momentos podemos nos achar a deriva, ao embalo de circunstâncias que nos interpõem e que nos deixam desprotegidos. Que sensação é essa que muitos analistas sociais já identificaram como sendo um fenômeno predominante das últimas décadas? Mais que sensação, talvez se deva apostar em condições concretas que nos forcem, permanentemente, a buscar adaptação, reflexividade, à nossa própria condição individual e social perante os imprevistos que nos interpõem (Giddens, 1991; Bauman, 2003; Touraine, 2007; Sennett, 2009).

Creio que, antes de qualquer outra proposta, deva-se esboçar alguns traços desse panorama visando enaltecer, pelo menos com certa medida de orientação, algumas particularidades do atual quadro dinâmico de situações sistêmicas e circunstanciais que nos indique o estado de aspectos dispostos em sociedade, atingindo-nos, propriamente, de forma tão impactante.

Evidentemente, para percebermo-nos como sujeitos que fazem parte de um ambiente coletivo contemporâneo, deve-se realizar uma análise do processo formativo das condições concretas e dos valores culturais da Modernidade, período histórico em que somos constituídos e constituidores de nossa própria forma existencial. Essa Era da humanidade, caracterizada pela ascensão da razão humana, rompe com períodos antecedentes, com amarras configuradas na tradição mítica medieval, de um profundo sentido religioso, teocêntrico e teocrático, gerador de formas de convivências sociais pautadas em valores e padrões morais com fortes elos consuetudinários, ligados a pessoalidade e às hierarquias estamentais.

A Era da Modernidade Ocidental, com grande disseminação e profusão, expande-se e é sedimentada pelo caráter organizador de outra feição de controle social, rompendo os elos da jurisprudência tradicional e religiosa que caracterizavam os controles e legitimidades anteriores. Entoada pela Razão e pelo Direito Natural do Homem, a era das Luzes garante, pelo menos como ideal, que os seres humanos possam refletir sobre suas próprias condições, criando seus projetos de vida. Embora isso justificasse ações despóticas e a institucionalização e instrumentalização do poder para garantir a própria ideia de direitos civis, políticos e econômicos. Essa condição característica e contraditória do mundo moderno perfaz a vida social e privada dos indivíduos. Nossos contornos existenciais e coletivos são configurados nessa circunstância.

O Estado Moderno, com o rompimento ao período anterior, torna-se agente primaz das ações e regulamentações dentro de uma órbita social em que o poder de alguma forma é impessoal, utilizando de instrumentos gerenciais, contábeis, científicos na tomada de decisões políticas pelos grupos que se alçam ao poder dominante. O Estado Moderno torna-se instituição hegemônica, legítima dos poderes constituídos, possuidora da força violenta da coerção física, agente racionalizador (planejador) e regulador burocrático da sociedade (Weber, 1964).

Atinente a este Estado racionalizador, centralizador e agente pragmático na sociedade, outra parte, fiadora do próprio Estado, o sistema de Mercado, entrelaça estruturalmente as dimensões políticas e econômicas que subjazem as novas relações sociais e as novas condições de vida, num ambiente propagador do ideário liberal. Ideário avalista da noção de cidadania e de democracia, enfim da individualização do sujeito em seu trato. Os elos entre Capitalismo e Estado Moderno, por sua relação, são construtores das novas dimensões de como os sujeitos devem se perceber e agir, num ambiente de franco crescimento econômico, modernização industrial e urbanização acelerada. O binômio Estado/Capitalismo tornam-se lados de algo comum, que sustenta um regime de ligação entre as esferas econômicas e políticas. Tal binômio condiciona a órbita dos controles sociais, bem como da pacificação dos indivíduos vivendo em sociedade.

Cria-se uma estrutura social com forte sintonia mediada pelos ajustamentos realizados pelas esferas do Estado, com forte pragmatismo social visando sustentar o projeto de desenvolvimento capitalista. Em sua própria atuação política, o Estado utiliza-se de mecanismos não-econômicos em muitos casos, como a organização da classe trabalhadora em suas representações. Tanto nos países centrais como nos periféricos, a legislação trabalhista será desenvolvida e a relação Capital e Trabalho condicionada pela participação do Estado como ajustador e moderador das condutas e dos conflitos. Instituem-se, assim, mecanismos para subscrever o alcance do mercado e sua profusão no desenvolvimento social, possibilitando o avanço de novas dinâmicas empreendedoras, realizando a indução dos investimentos econômicos para salvaguardar o sistema de suas crises estruturais e contingenciais.

O projeto da Modernidade, em síntese, traz em sua face a ideia do vigor da racionalidade e a noção de direitos como fundamento. Num primeiro momento, funda esta inscrição pela “alça de mira” do binômio Estado-Mercado. A racionalidade fica a cargo da centralidade do Estado, agente indutor do desenvolvimento capitalista, de uma nova sociedade, de um novo regime de controle e arcabouço ideológico de vertente liberal, embora intervencionista pelas particularidades de uma economia em ascensão enaltecida pelo mercado.

O poder do Estado congrega os indivíduos dentro de um conjunto, o Estado-Nação, promovendo a concepção prática da ideia de cidadania, ou seja, do trato do indivíduo como agente investido de direitos e deveres perante as instituições públicas. Indivíduo cidadão, introduzido à noção de direito, agente em busca de respostas às suas próprias demandas e resoluções de conflitos, onde é inserido num projeto de nação integrada, homogênea em relação às práticas e aos processos políticos centralizados pelo ente maior, o próprio Estado.

A repercussão deste processo, todavia, reformula-se em parte no último quartel do século XX, anos 80-90. A participação do Estado em certos aspectos da estrutura econômica torna-se dispensável. A reforma do Estado entra em pauta na medida em que novas funções a ele são demandadas com o descarte de outras, principalmente aquelas de intervenção direta na produção e nos controles de trocas financeiras. Os mecanismos de mercado e das estratégias da especulação financeira rompem fronteiras nacionais antes resguardadas pelas perspectivas internas apontadas pela centralidade do Estado.

O cenário das últimas décadas é bastante conhecido: desregulamentação da economia, flexibilização e desregulamentação dos regimes de trabalho, aceleração tecnológica, hegemonia neoliberal dentro da capacidade das interações globais. O processo da globalização torna-se um poderoso fenômeno contemporâneo que irá readequar as estruturas montadas por volta dos anos 1970. As relações de trocas econômicas dinamizam-se e exigem maior flexibilidade dos mercados, fomentando maiores inovações e competitividade entre os empreendedores. Os novos aparatos técnico-informacionais possibilitam maior volúpia de negócios, interação entre investimentos e maior acesso a exploração de novos mercados, concatenando uma intrincada rede de relações organizacionais (Castells, 1999). Desta forma, frisa-se, o Estado-Nação perde em parte sua funcionalidade perante um sistema em pleno vigor e pronto para tomar suas próprias decisões, fora dos trâmites e espaços atingíveis pelas regulamentações desse agente político.

A abertura acelerada dos mercados e a maior interatividade econômica globalizada geram novos condicionantes às formas de organização do trabalho, repercutindo em novas exigências aos trabalhadores. O discurso atual é de inovação, adaptação e flexibilidade de todas as esferas e comportamentos no trabalho. Enxugamento dos postos de trabalho, criação de trabalhadores polivalentes e sua permanente adaptabilidade frente às inovações vão, corriqueiramente, configurando e desconfigurando os formatos de participação no trabalho. Diferentemente da matriz discursiva de gerações passadas, onde a criação de postos de trabalho e o progresso econômico por meio da indústria pesada norteavam os anseios de participação no mercado de trabalho por parte dos trabalhadores especializados.

O início desta primeira parte do artigo começou com um subtítulo sugestivo e que nos remete a uma interrogação: *que liberdade e autonomia há no mundo contemporâneo?* A primeira possibilidade é pensar de que ponto de vista pode-se encaixar esta indagação.

Não se esgotará aqui a plêiade de questões que envolvem este questionamento. Tal tarefa exigiria um esforço intelectual de extremada dimensão. Busca-se, neste momento, problematizar tais questões a partir da consideração de novas condicionantes e tarefas que se defronta. Um ponto crucial é pensar que se nos libertamos em parte de um agente centralizador de decisões, indutor de nossos desígnios e processos de desenvolvimento social, por outra parte, o afastamento parcial deste ente nos remete a um estado de imprevisibilidade e insegurança, pois é difícil contar, atualmente, com um projeto de longo prazo que nos inclua. Pode-se com isso pontuar, que liberdade pode ser construída num ambiente de incertezas e dura competitividade, onde segmentos da sociedade – os menos qualificados, pobres, marginalizados, encarcerados - são descartados *a priori* de qualquer perspectiva includente? Há algo estranho no ar. O estranho alude a ideia de risco, a necessidade de se fazer escolhas, a responsabilidade de ter que assumir algo incerto, sem conhecer fundamentalmente as direções.

A noção de risco produzido em um mundo de aceleradas transformações percorre todos os ambientes. Desenvolvemos atividades, produtos e fenômenos que não controlamos (Giddens, 2007). A globalização à medida que, por seus mecanismos técnicos, interliga sociedades, grupos e pessoas, dinamiza os processos de produção de conhecimentos, de troca de experiências e de relações que envolvem interesses particulares, poderes e mecanismos de domínio. Assim sendo, estabelece-se uma necessidade de adaptação (reflexividade) permanente dos indivíduos em acomodar suas ações e decisões num mundo interativo, interconexo e, na aparência, difuso. Giddens (1991) chega a sugerir que vivemos atualmente numa condição de alta-modernidade, visto que, deslocados de nossa condição eminentemente local, onde nossas relações se estabeleciam face a face com o outro, agora nossas referências racionais e comunicativas se estabelecem na distância, descomprimindo o ambiente de nossas relações. Assim somos exigidos a racionalizar permanentemente sobre nossa condição e traçar caminhos próprios buscando adequar nossa experiência às permanentes mudanças que nos intercedem neste jogo emaranhado de convivências distantes e repercussões mal definidas. A alta-modernidade é, por sua vez, a alta-razionalidade que tem no indivíduo o ente pensante, proponente adaptativo de suas relativas escolhas na busca de sua própria e frágil segurança, num ambiente interconexo ligando territorialidades locais, nacionais e globais.

Podemos notar que à medida que o processo da globalização estrutura-se, atores cada vez mais disseminam suas estratégias e ações também globalmente. Grandes agentes do mercado – produtivo e/ou financeiro – tornam-se hegemônicos na teia dinâmica das relações e dos negócios. Porém, podemos perceber outros segmentos estabelecendo o mesmo teor de estratégia com maior ou menor dificuldade de se integrar a nova conectividade do mundo globalizado. Fluidez e liberdade de transitar não são disponibilizadas para todos e da mesma forma. O panorama é bastante eloquente, algumas décadas o constituem, todavia, as repercussões são sentidas em todos os lugares, perto ou distante dos principais eixos da economia global, das grandes cidades pólos, onde influências e gerações de tendências se constituem e são desconstituídas de forma variável e irregular.

O fenômeno da globalização, da mesma forma que libera forças que se tornam hegemônicas no mercado mundial, provoca a possibilidade de movimentação de outros setores à comunicação e interatividade. Abrem-se brechas ao desenvolvimento de ações coordenadas e estratégicas de adaptabilidade em busca de reconhecimentos. Na interpretação de Santos (2001), a possibilidade de movimentos contra-hegemônicos, ligados as culturas e mecanismos identitários, são fenômenos que deixam mostras da

capacidade de arregimentação de esforços de segmentos anteriormente abafados pelo poder quase que supremo do Estado Providência. Assim, o ambiente comunitário também ganha nova dinâmica, possibilitando novas movimentações e entrecruzamentos de interesses que em muitos aspectos não ficam restritos só ao ambiente local, mas de forma constante faz a ligação dialógica com outros sujeitos e organizações que atuam em outras esferas territoriais.

Novos movimentos sociais se estruturam e lançam suas estratégias por suas próprias capacidades de organização, entrelaçando propostas entre certa dispersão de poderes. A percepção da existência de novos movimentos sociais é matizada pela configuração mobilizada de novos atores que entram em cena, a exemplo dos movimentos feministas, indigenistas, ambientalistas, de catadores de materiais recicláveis etc. Incluem-se a esses a diversificada teia de movimentos comunitários, como os movimentos pela moradia, contra a violência no trânsito, pela melhoria do sistema de saúde pública, do transporte, contra a corrupção dos agentes públicos etc. Formando redes estruturadas de práticas, ideias e significados que lhes reforçam suas identidades sociais locais e estabelecem conexão com seus pares ligados a outras dimensões do espaço, compondo estratégias e ligações mais amplas do ponto de vista territorial. Não mais focadas propriamente nas condições trabalhistas e sindicais de períodos anteriores.

Importante ressaltar, dessa forma, que uma maior abertura à interação global possibilita também a desenvoltura de estratégias locais de se expandirem mediante a composição de novos grupos em sua interatividade. A importância do território local não é enfraquecida pela dinâmica da globalização. Ao contrário, esta dimensão também se fortalece, não necessariamente fica isolada em seus aspectos mais íntimos, mas pode interagir com outros planos dimensionais e revigorar-se politicamente ao enfrentar outras forças que as interpõem.

Como afirma Maria Gohn, o território local é um espaço ambíguo, fragmentado em determinado ponto de vista pela complexidade dos múltiplos interesses, mas por outro lado reúne saberes e identifica pessoas, possibilitando o esforço conjunto de ações:

Consideramos que o território local é uma estrutura que oportuniza aos Sujeitos potencializar suas ações, porque é no território que surgem novas relações sociais, novas estruturas produtivas, alternativas à crise do modelo fabril aliada ao Estado Providência, até então vigentes. O território local das cidades é um espaço ambíguo: de um lado, fragmentado, objeto de disputas políticas, apropriações particularistas; mas, de outro lado, é também espaço de produção de saberes, registro de memórias e locus de identificações. Os movimentos sociais são fontes e processos de construção desses saberes sistematizados. (Gohn, 2010: 124).

Observa-se neste contexto de globalização, de novas conectividades ligadas à conformação de novos grupos e movimentos que se estruturam para encaminhar suas demandas e propostas, o arregimento de forças e estratégias com vistas à participação no cenário dos confrontos e das decisões políticas. A diversidade da formação e organização de novos grupos e movimentos sociais, nessa perspectiva, também se salienta, visto que a heterogeneidade de formas e variabilidade de ações faz parte das relações de forças. Algumas questões são realmente fundamentais para se entender este fenômeno, como o viés mais relacional das estratégias de grupos que se somam para fortalecer ideias visando expressar maior poder frente a outros poderes constituídos. E, por outro lado, a possibilidade da busca por segurança e expressão do poder pode

provocar o fechamento do grupo numa perspectiva essencialmente comunitarista, apartada de tudo, que tem na busca por uma força identitária estritamente local a substância que dá a junção do grupo (Bauman, 2003).

De qualquer forma, o espaço da cultura é fortalecido frente à perspectiva de homogeneidade do período anterior, ligado a centralidade do Estado-Nação. Um dos vieses desta nova condição é a possibilidade de maior expressão do indivíduo que pode se vincular a diferentes grupos, onde sua experiência relacional se coaduna às suas ações e atravessa vários horizontes sociais. Com este aspecto, as condições de diálogo, reflexividade e formação de determinados consensos vão forjando novas práticas e ideias que se inserem ao contexto e vão dinamizando os relacionamentos.

Conforme Touraine (2007), novos relacionamentos se estabelecem motivados pelo encontro de indivíduos que mutuamente vão criando subjetivações, ou seja, vão se tornando sujeitos sociais, promotores de ações e desenvolvimento de práticas que dinamizam processos e compõem novos e renovados fenômenos. Os indivíduos imprimem em suas práticas e, na equação com o diálogo com o outro, a possibilidade de criação, de confrontação, de ser sujeito ativo de transformação dos espaços em que participa. Essa perspectiva abre um campo de investigação ainda mais instigante às Ciências Sociais, onde se observa, num contexto muito mais interativo, globalizado e dinâmico, manifestações de toda ordem de expressão, compondo agregações dinâmicas pela presença de atores que se tornam atores por suas ligações, compondo subjetivações, espaços de troca e empoderamento.

Com este preâmbulo, mais que respostas pontuais que nos indique maior ou menor liberdade e autonomia dos indivíduos vivendo em um panorama mais reflexivo e aberto a novas possibilidades de interação entre sujeitos, abrem-se campos de investigação para observarmos realidades de diversos grupos, movimentos e instituições sociais. Âmbitos alavancados pelas experiências múltiplas dos indivíduos que se tornam sujeitos frente a um mundo globalizado, com novas ofertas e demandas, prazeres e desafios; muito embora estes sujeitos já tragam em si atributos de participação e subjetivação oriundos de suas culturas, de seus valores e aprendizados talhados na história local e comunitária.

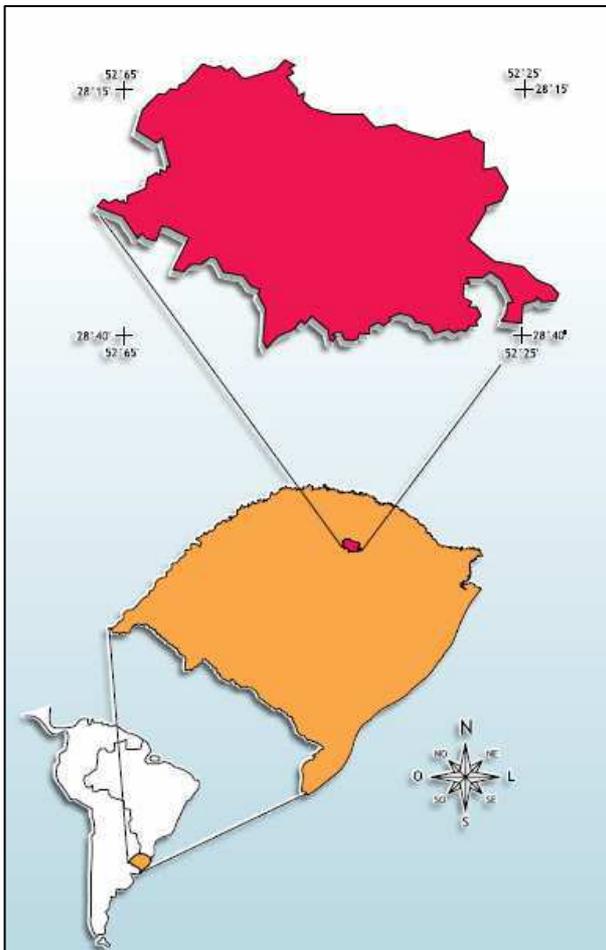
## **II. CARACTERIZAÇÃO HISTÓRICO-GEOGRÁFICA DE PASSO FUNDO, RS – BRASIL**

O município está situado no Planalto Médio, no estado do Rio Grande do Sul/Brasil, distando cerca de 280 Km da capital estadual, Porto Alegre (Figura 1). Limita-se com sete municípios: ao norte, com Pontão e Coxilha; a leste, com Mato Castelhano; ao sul, com Marau e Ernestina e, a oeste, com Santo Antônio do Planalto e Carazinho.

A região que hoje abriga Passo Fundo teve sua origem de povoamento pelos povos indígenas, conhecidos por coroados, os quais ofereciam resistência ao processo de abertura de passagem e posterior ocupação, que se dava por meio de tropeiros. Nessa localidade, os tropeiros faziam acampamentos, pois partiam do interior do estado, especialmente da região das missões, com destino a São Paulo. Aos povos indígenas, posteriormente, acompanhando os processos de ocupação promovidos pelo estado,

juntaram-se os povos de origem européia (portugueses e espanhóis), escravos de origem africana e, no último ciclo migratório, principalmente, alemães e italianos.

**Figura 1. Localização do Município de Passo Fundo – RS**



Fontes: Atlas Geográfico de Passo Fundo, 2009

Emancipado em 1857, o município passou a ser estruturado pela estrada oriunda do caminho dos tropeiros, que constituiu o eixo inicial de urbanização e traçou a interligação regional. Esse caminho foi substituído parcialmente pela chegada da ferrovia (1898 – ramal Passo Fundo/Cruz Alta) e de sua expansão (1910 – ramal Passo Fundo/Marcelino Ramos), que significou a superação da dependência do comércio do tropeirismo e dos carros de bois e a consolidação da importância regional de Passo Fundo (GOSCH, 2005) uma vez que a ferrovia promoveu, posteriormente, a interligação da região com o centro econômico do país.

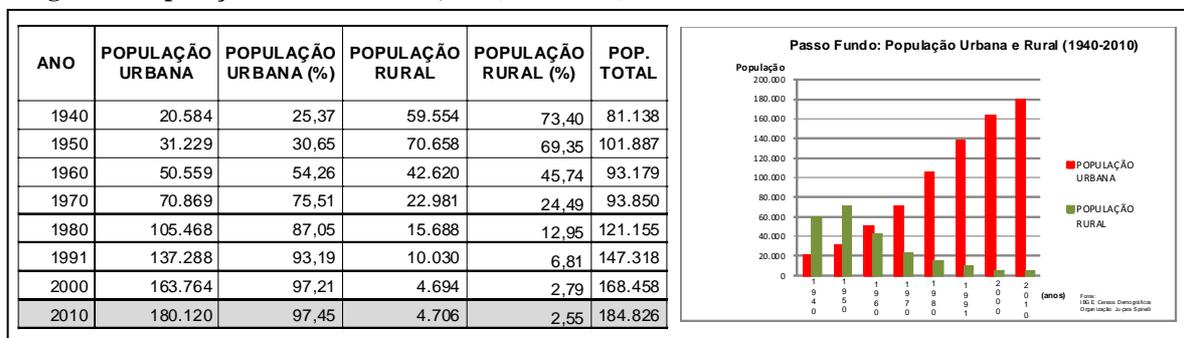
Kalil *et al* (2008) destacam que a rede urbana regional cresceu em quantidade e em concentração demográfica, atraindo fortemente as populações rurais e de pequenos núcleos urbanos alijadas do processo produtivo primário pela chamada “revolução verde” que mecanizou as lavouras de trigo e de soja na segunda metade do século passado, atendendo aos interesses dos macro-planos econômicos nacionais e internacionais. A natureza da reestruturação produtiva da economia regional tem relações intrínsecas com o processo de urbanização da região e com a consolidação do papel polarizador do município de Passo Fundo.

A sojicultura influenciou na redefinição da forma de divisão dos imóveis rurais, contribuindo para o aumento das granjas (propriedades de tamanho médio originadas pela incorporação de pequenas propriedades com a finalidade de produção de grãos), em detrimento às pequenas propriedades rurais. A partir dessa dinâmica, ditada pelo governo federal e pelo mercado internacional, embora ainda hajam pequenas propriedades de até 20 hectares, estas passaram a declinar e a compor as maiores propriedades. Esse fato promoveu a “especulação dos preços de mercado, a especulação da terra e a geração de “excedentes populacionais” os quais passaram a constituir um quadro de transformações que, talvez, ainda não tenha sido completamente compreendido” (Dal’ Moro e Rückert, 2004: 28).

Na hierarquia da rede urbana regional, Passo Fundo consolidou-se como cidade de porte médio, polo regional, e como um dos principais destinos do processo migratório campo-cidade, tendo sua estrutura interna diferenciada das demais cidades da região. Assim, muitos dos pequenos produtores rurais vieram a morar na cidade. Por outro lado, o mercado de terras urbanas passou a ser, em grande parte, absorvido pelos proprietários fundiários rurais das atuais médias propriedades (granjas).

A reestruturação produtiva regional refletiu significativamente na cidade, que passou a absorver os excedentes populacionais do campo. Os dados demográficos apontam um crescimento progressivo da população urbana em detrimento do declínio acentuado da população rural no município de Passo Fundo. Demarcadamente, na década de 1960 a população urbana passa a ser superior que a rural, representando respectivamente, 54 e 45% e, posteriormente, a partir da década de 2000, a intensa urbanização representa mais de 97% da população municipal (Figura 2).

**Figura 2. População de Passo Fundo, RS (1940-2010)**



Fonte: Censos Demográficos (IBGE)

Evidencia-se que Passo Fundo, desde sua fundação, teve uma relação direta com as atividades agrícolas, sendo fortemente marcada pelo dinamismo de uma agricultura modernizada, bem como pelas relações entre os agentes e atores envolvidos com essas atividades. Sobarzo (2010: 42) expressa que a cidade sempre exerceu um papel de nó articulador regional de apoio às atividades do campo.

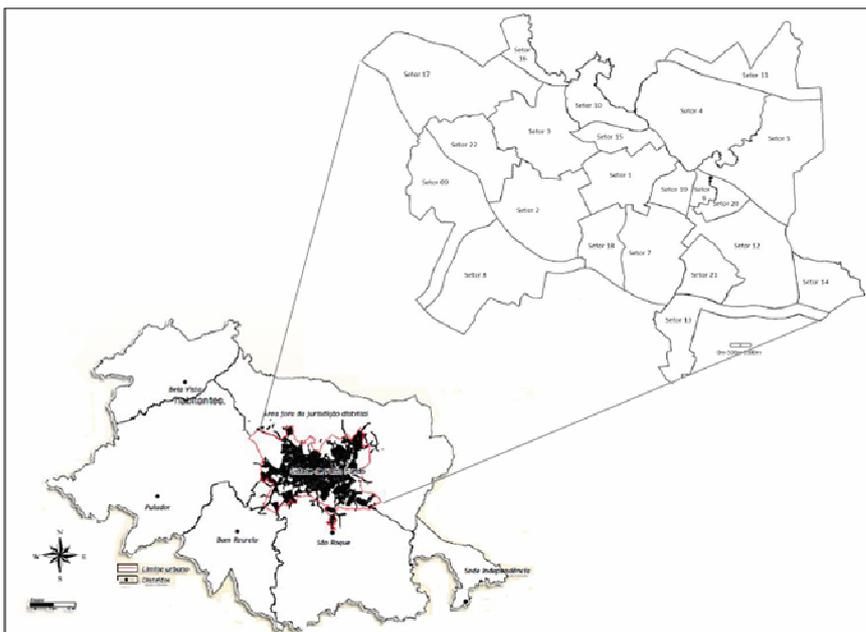
Há que se considerar, além das mudanças no espaço rural, uma forte adaptação da cidade a tal reestruturação, passando a constituir-se como centralizadora, pelo aparato industrial, comercial, de serviços e do ramo financeiro, e polarizadora da dinâmica urbana regional. A cidade passa a estruturar-se, assim, em termos de elementos logísticos e em termos da disputa pelos melhores espaços. Esse fato potencializa a valorização do solo e diferentes processos de reprodução do espaço urbano sob

intervenção ou ação de diferentes atores e agentes participantes, fortalecidos pelo circuito de capitais, muitas vezes oriundo das transações do agronegócio regional ou de outros ramos da economia formal e não formal. Sendo assim, o contexto local de reprodução do espaço urbano é, também, fortemente influenciado pelas diferentes dinâmicas de desenvolvimento internas (locais) e externas (regionais).

A rápida intensificação da urbanização exigiu, do poder público, a elaboração de diretrizes habitacionais, dado o forte aumento da demanda habitacional e, conseqüentemente, uma maior atenção à disponibilização dos resíduos sólidos urbanos.

Em seu perímetro urbano, para efeito de planejamento e ordenamento, o município está dividido em 22 setores demográficos (Figura 3). Os bairros, vilas e loteamentos, foram agrupados dessa forma de acordo com a Lei Complementar nº 143, de 21 de junho de 2005, artigos 2º e 5º. Tal lei disciplina que os limites territoriais dos bairros, vilas e loteamentos deverão considerar as características históricas, culturais e sociais de cada comunidade, respeitando ainda os limites do perímetro urbano, os eixos viários das rodovias e ferrovias, bem como imposições naturais de caráter geográfico, tais como: rios, sangas e outros cursos d'águas, além de desníveis acentuados (PMPF/Secretaria de Planejamento *apud* Silva *et al.*: 2009: 61).

**Figura 3. Setores urbanos de Passo Fundo, RS (2010)**



Fonte: Atlas Geográfico de Passo Fundo, 2009 (adaptado)

Nesses setores, a população urbana se distribui, produzindo diferentes quantidades de resíduos, sobretudo domiciliares, os quais necessitam de um acondicionamento e tratamento adequado. Nesse processo, distintos atores se prospectam e interagem. No item seguinte, buscamos caracterizar e debater acerca dos atores envolvidos com a logística de acondicionamento e disponibilização dos resíduos, especialmente sob a ótica do trabalho e das subjetividades que se contextualizam a partir das complexas relações voltadas a esse tema.

### **III. A QUESTÃO SOCIOAMBIENTAL E A EMERGÊNCIA DE NOVOS ATORES: UM ESTUDO EM PASSO FUNDO, RS – BRASIL**

Entre vários segmentos sociais de suma importância a serem analisados no atual contexto do mundo do trabalho e do âmbito da globalização está o Movimento de Catadores de Materiais Recicláveis. Pode-se entendê-los como novos atores que se estabelecem mediante os espaços encontrados por indivíduos que arregimentam forças ao buscarem garantir melhores possibilidades de trabalho e a atenção das políticas públicas em seus diversos âmbitos.

O catador de materiais recicláveis faz parte de um contingente da população não inserido no mercado de trabalho formal, oriundo de estratos pobres e desproletarizados da população. O Movimento surge, dessa forma, com a desenvoltura de enfrentar alguns desafios, dentre os quais a própria falta de trabalho formal, as péssimas condições dos aterros de lixo municipais e o descaso a uma população de pessoas que busca seu sustento através de um trabalho desgastante e de uma condição de exploração aviltante. Geralmente os catadores vinculados ou desvinculados a qualquer forma de organização social do trabalho passam várias horas diárias pelas ruas das cidades acumulando materiais (papel, garrafas, latas etc.) em seus carrinhos/carroças que serão vendidos a intermediários. Esses intermediários, atravessadores como alguns costumam chamar, por sua vez, revenderão estes materiais às indústrias para serem processados, reconicionados para outra ou mesma finalidade. Como, geralmente, a acumulação de materiais é reduzida, em baixa escala, o catador também acumula pouca margem de barganha para garantir melhores preços pelo material “produzido”, tornando-se presa fácil dos agentes intermediários neste processo econômico.

O Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCMR), no Brasil, faz parte deste processo de desregulamentação do Estado, do afastamento do Estado como indutor de um projeto comum a todos, como agente central da economia. O Movimento internacionaliza-se e visa construir fóruns de discussão sobre a sua própria condição, buscando perfazer estratégias que os ligue de uma forma mais propositiva à dinâmica econômica, política e social mais abrangente. Em paralelo a outros movimentos, como o Movimento Ambientalista nascido na década de 1970, busca também margem de manobra e possibilidade de pautar seus interesses no fluxo das relações entre poderes que se entrecruzam.

Na trajetória deste processo, podemos entender que a preocupação pelas questões ambientais do planeta também foi um fator desencadeante do próprio Movimento dos Catadores, angariando maior poder por sua relevância ligada ao tema Meio Ambiente. Nesse sentido, os papéis das comunidades científicas e da sociedade civil foram fundamentais para chamar atenção aos gravíssimos problemas oriundos da industrialização acelerada pelo mundo. Tais grupos frisam problemas ambientais e grandes desastres ecológicos pelo manuseio e exploração irregular dos ecossistemas, bem como produzem prognósticos quanto às condições futuras do planeta em relação aos seus limites e prazos de regeneração de sistemas já abalados pela ação antrópica (Ferreira, 2006).

As ações orientadas para o progresso e para o crescimento econômico estruturaram o planejamento dos Estados, priorizando o fomento da produção e da distensão do mercado consumidor, questões de fundo da própria manutenção do sistema capitalista. Política de Estado era política industrial antes de qualquer outra prioridade ou quesito, fator importante de contestação política de segmentos da sociedade e de parte da comunidade científica atual.

Em diversos fóruns governamentais e da sociedade civil o tema meio ambiente, ao ser discutido, ainda aparece ligado à possibilidade de uma iminente crise ambiental, mantido os padrões atuais do desenvolvimento da produção capitalista. A possibilidade de mudar o paradigma do desenvolvimento, levando em consideração as alterações e limites dos ecossistemas do planeta, conservando o meio ambiente para as gerações futuras, sempre pautou os discursos e ajudou a cunhar a concepção de Desenvolvimento Sustentável (Lenzi, 2006), embora as concepções e os discursos tenham seus limites para induzir práticas realmente eficientes. A expressão Desenvolvimento Sustentável irá aparecer com maior ênfase, inserindo um teor moral e ético, na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (conhecida também como ECO-92, Rio-92, Cúpula da Terra). O Evento realizado em junho de 1992, na cidade do Rio de Janeiro / Brasil, reuniu mais de cem chefes de Estado, além de representantes da sociedade civil, visando buscar meios de conciliar desenvolvimento socioeconômico com conservação e proteção dos ecossistemas existentes.

O processo de construção da ideia de desenvolvimento sustentável, de certo modo, embora sem muitos avanços significativos imediatos, provoca ações e tem repercutido na sociedade. Alguns avanços das políticas públicas são visíveis, bem como algumas práticas observadas nas comunidades. Um dos elementos importantes que chama atenção é a discussão da problemática do lixo urbano, algo que nos remete a quem depende e trabalha com produtos jogados fora pela população e pelas empresas. A Política Nacional de Resíduos Sólidos, no Brasil, através da Lei nº 12.305/10, vem corroborar para ajustar práticas e promover uma melhor equação de um dos grandes problemas da humanidade, o descarte de rejeitos. A Lei “desafia” a todos os agentes da sociedade a pensarem na questão do descarte de materiais sólidos e promoverem ações. Em relação aos municípios, institui em suas resoluções que esses deverão possuir um plano de gerenciamento dos seus resíduos (até agosto de 2012), sob pena dos municípios perderem repasses de recursos financeiros. Observa, também, que a inclusão de catadores nesse processo é fundamental, buscando, com isso, promover maior igualdade e melhoria nas condições de vida desse segmento da população que já trabalha diretamente com materiais descartáveis de forma desorganizada, em sua predominância.

### **III. 1. Contextualização acerca dos resíduos sólidos em Passo Fundo – RS**

Abordaremos a situação dos resíduos sólidos urbanos, nesse município, a partir de quatro aspectos essenciais: a) a legislação municipal; b) estrutura administrativa para gestão de resíduos sólidos urbanos; c) a quantificação dos resíduos e d) a forma de disponibilização e acondicionamento. Após essa breve descrição, aprofundamos o debate, no item que segue, buscando elucidar os atores e seus respectivos interesses relativos aos resíduos sólidos, sobretudo, os relacionados aos materiais recicláveis.

#### a) Legislação Municipal

O Município apresenta as seguintes legislações com abordagem do tema dos resíduos sólidos urbanos:

- Lei Orgânica do Município de Passo Fundo de 03 de abril de 1990, no Capítulo II da Ordem Social, Seção V do Saneamento, artigos 190 e 191, define que é de competência comum do Estado e do Município implantar o programa de saneamento urbano e rural, com o objetivo de promover a defesa da saúde pública. De acordo com os artigos 192 e 193, o Município formulará a política e o planejamento de execuções de saneamento básico, definido como serviço público essencial, podendo sua execução ser concedida ou permitida na forma da lei, sendo que a lei disporá sobre o serviço de saneamento básico, o controle, a destinação e a fiscalização do processamento do lixo e dos resíduos urbanos, industriais, hospitalares, laboratoriais, de análises clínicas e outros. (PASSO FUNDO, 1990).

- Lei Complementar nº 170 de 09 de outubro de 2006 que institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) do Município de Passo Fundo. Em seu artigo 28, inciso IV, preconiza uma das diretrizes da gestão da infraestrutura do município, a qual é “aprimorar o sistema de gestão de resíduos sólidos e limpeza urbana”. A implementação das diretrizes será realizada através da elaboração de Plano Municipal de Infraestrutura, que englobará de forma integrada: esgotamento sanitário, drenagem urbana, resíduos sólidos, limpeza urbana, iluminação pública, abastecimento de água e energia elétrica (PASSO FUNDO, 2006).

- Decreto Municipal nº 32 de 24 de fevereiro de 2010 que institui a separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da administração pública municipal direta e indireta, na fonte geradora, e sua destinação às associações ou cooperativas dos catadores de materiais recicláveis de Passo Fundo (PASSO FUNDO, 2010).

#### b) Estrutura administrativa para gestão de resíduos sólidos urbanos

Segundo informações obtidas junto às secretarias municipais e no site da Prefeitura Municipal (<http://www.pmpf.rs.gov.br/>, acesso em 08/07/2012), o poder público encontra-se estruturado por duas secretarias responsáveis pelos serviços vinculados aos resíduos sólidos urbanos:

- Secretaria de Transportes e Serviços Gerais, que abrange:

Núcleo de Limpeza Urbana, responsável pela limpeza das vias públicas; limpeza, manutenção e administração das praças, parques e jardins; administração de cemitérios públicos e capelas mortuárias; e limpeza de pátios das escolas e creches municipais. Possui uma equipe de funcionários que realiza serviços gerais de limpeza, os quais também são prestados por empresas terceirizadas.

Núcleo de Podas, com atribuição a realização de serviços de podas de formação e limpeza nas árvores das vias públicas, praças e parques.

- Secretaria de Meio Ambiente, que contém:

Núcleo de Resíduos Sólidos, o qual tem como atribuições projetar e coletar o lixo urbano e rural.

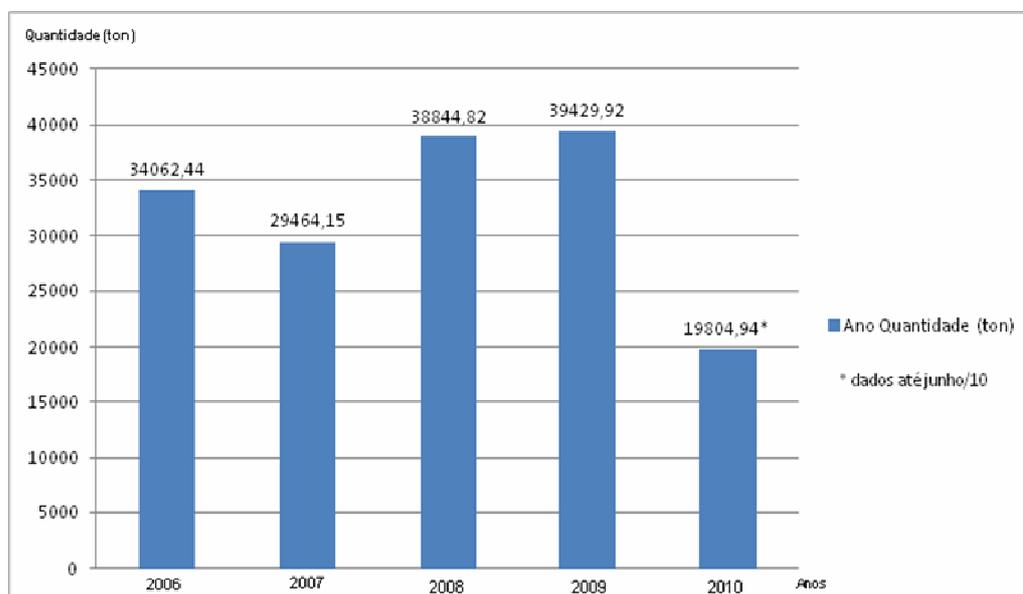
Núcleo de Educação Ambiental, responsável pelo desenvolvimento e promoção da educação ambiental e pela difusão de ações que visam à melhoria do meio ambiente, difundindo informações sobre a importância da questão ambiental.

Conselho Municipal do Meio Ambiente, criado em 1981 e remodelado em 2002, tem caráter consultivo, deliberativo e normativo, sendo composto por entidades governamentais e não governamentais, que representam as três esferas públicas e os diversos setores da sociedade civil organizada. Reúne-se ordinariamente uma vez ao mês e, quando necessário, de forma extraordinária.

#### c) Quantificação dos resíduos

Segundo o trabalho de conclusão de Curso de Engenharia Ambiental, de autoria de Elton Prigol (2010), intitulado Diretrizes para o gerenciamento integrado de resíduos sólidos urbanos no município de Passo Fundo, RS “a quantidade de resíduos sólidos residenciais e comerciais coletados nos últimos 5 anos no município de Passo Fundo apresenta um crescimento de 4% ao ano” (PRIGOL, 2010, p. 35.) O autor aponta, também, para um crescimento anual nas médias mensais de resíduos sólidos urbanos, referenciando Kalil (2008), nos anos de 2006 e 2007, que afirma que além destas quantidades, foram coletadas anualmente cerca de 130 t de resíduos recicláveis, através da coleta seletiva. A partir de 2008, este valor subiu para, aproximadamente, 400 t/ano. Tomando-se por base os valores de 2009, a quantidade coletada de resíduos sólidos domiciliares considerando a coleta regular e seletiva foi de 0,59 kg/habitante/dia. Nas praças, parques e vias públicas são realizados serviços de podas de árvores e limpeza em geral, gerando 80 m<sup>3</sup> de resíduos mensalmente (PRIGOL, 2010, p. 35).

**Figura 4. Total de quantidade (em toneladas) de Resíduos Sólidos Domiciliares coletados em Passo Fundo (2006-2010)**



Fonte: Kalil (2008), Prefeitura Municipal de Passo Fundo (2010) e Prigol (2010)

Ao visualizar o gráfico, infere-se uma crescente geração de resíduos nos últimos três anos apresentados, fato que induz a emergente necessidade de uma política de gestão e do fortalecimento da estrutura administrativa e da infraestrutura e apoio logístico para o funcionamento desse serviço.

#### d) A forma de disponibilização e acondicionamento

Tomando por base o trabalho de Prigol (2010: 36):

Os resíduos residenciais são acondicionados sem a devida separação, pela população em sacos de lixo e sacolas plásticas de supermercado e posteriormente dispostos de diversas maneiras, para serem posteriormente coletados pelo serviço de coleta e também pelos catadores de materiais recicláveis. Grande parte da população dispõe os sacos e sacolas plásticas de resíduos em recipientes de metal, plástico, ou tonéis construídos ou instalados sobre os passeios públicos. Outras pessoas acondicionam os resíduos em sacos e sacolas, os quais são dispostos na rua de qualquer forma como em cercas e postes.

No entanto, a partir de 2010 iniciou um amplo debate sobre o acondicionamento e a disponibilização dos resíduos, especialmente os domiciliares, o qual reestruturou a coleta e seleção na cidade. Contudo, essa nova forma foi implantada somente na área central da cidade, ficando as demais localidades com a forma de acondicionamento e coleta conforme a descrição acima.

Desde 2012, segundo informações constantes no site da Secretaria do Meio Ambiente (<http://www.pmpf.rs.gov.br/secao.php?p=1544&a=2&pm=247>, acesso em 12/07/2013), foi implantada a coleta seletiva. “Todo o material recolhido é doado à instituições de caridade onde é revendido e o dinheiro arrecadado retorna em benefício às instituições. No momento as instituições beneficiadas são: Sobrebe, Lar Emiliano Lopes e o Comitê de Cidadania. Outras instituições podem se beneficiar da coleta seletiva, basta comprovar a necessidade junto a Secretaria de Meio Ambiente. A Coleta Seletiva de Lixo acontece no centro e nos bairros do município. O material deve ser separado em sacolas com lixo orgânico e inorgânico. ...O caminhão da coleta seletiva passa na 3ª e 5ª nos bairros à direita da Avenida Brasil sentido Boqueirão - Petrópolis e na 2ª e 4ª nos bairros à esquerda da avenida. Os caminhões de recolhimento de lixo serão monitorados via GPS, o que dará a certeza do cumprimento das rotas de coleta no município de Passo Fundo”

**Figura 5. Contêineres seletores e atuação de catadores na área central de Passo Fundo, RS**



Fonte: Silva, 2012

Destaca-se o fato de que, embora constante no site, essa coleta acabou não funcionando de forma plena, registrando-se melhor funcionamento na área central. Em 2012, também a administração municipal investiu em contêineres seletores (lixo seco e lixo orgânico), visando auxiliar na retirada e disponibilização do material (Figura 5).

Cabe salientar que os resíduos orgânicos são destinados ao aterro sanitário e os recicláveis, entregue a grupos organizados de triadores (associações ou cooperativas de catadores). Destaca-se que esses catadores também possuem a disponibilidade de transporte da prefeitura (caminhão de coleta seletiva) o qual faz buscas em comércios ou residências mediante o agendamento por telefone junto a essas associações/cooperativas).

#### **IV. 2. Política do cotidiano: fatores à subjetivação dos catadores**

Ao focar nosso trabalho em um estudo de caso, relacionando à questão dos resíduos sólidos de uma cidade e das condições de trabalho e organização da categoria de catadores de materiais recicláveis, percebemos que a problemática do lixo urbano é uma questão muito complexa. Interliga, além daqueles que lidam diretamente com o lixo, diferentes atores e seus respectivos interesses sobre o tema. O município de Passo Fundo, unidade territorial aqui abordada, torna-se um exemplo emblemático na questão dos resíduos sólidos urbanos (lixo) no Brasil, por sua configuração e atores envolvidos. O município é o principal polo da região norte do estado do Rio Grande do Sul, com uma população de 184.826 habitantes (Censo IBGE / 2010). Polo de atração de investimentos na área industrial, comercial e de serviços, destaca-se atualmente pelo forte incremento imobiliário. Foi, ao longo das últimas cinco décadas, constituindo-se como força na área da educação e da saúde. Com um centro universitário e especializações médicas e laboratoriais, atraiu investimentos de toda ordem e aumentou aceleradamente a sua densidade demográfica (235,92 habitantes por km<sup>2</sup> – área territorial de 784,4 km<sup>2</sup>), exigindo a intervenção de políticas públicas para dirimir os problemas causados por um avanço populacional desordenado pela cidade, que constitui quase 98% da população total do município.

Cabe pontuar que a organização do destino do lixo urbano em Passo Fundo é uma das grandes questões a ser discutida sob o aspecto das políticas públicas locais. Para que se tenha uma nítida amostra do problema, observa-se que a célula do único aterro sanitário da cidade está esgotada, pois apresenta saturação de espaço para receber mais detritos. Há uma decisão, inclusive, do Ministério Público que decretou o fechamento do aterro, proibindo qualquer descarga de resíduos no local. O que fez o governo municipal, em caráter emergencial, levar os rejeitos da cidade para aterros de outros municípios (Passo Fundo produz 120 a 130 toneladas de lixo diariamente, chegando ao volume, nas segundas-feiras, a 190 toneladas). Os aterros que já receberam ou recebem as cargas de lixo dessa cidade são dos municípios de Marau, a 38 km da cidade de Passo Fundo, Minas do Leão a 300 km e Palmeiras das Missões a 130 km, aproximadamente. O aterro de Marau, município mais próximo à Passo Fundo, todavia, também foi embargado pelo Ministério Público pelos mesmos motivos do aterro de Passo Fundo.

Qual o destino a dar-se a um volume significativo de rejeitos produzidos numa cidade? Esse é um dos grandes dilemas debatidos pela população e pelo governo local, ainda mais às vésperas das eleições municipais (eleição para prefeito e vereadores), aonde se indaga, num prisma de preocupações ambientais, as novas tecnologias e concepções do

descarte, armazenamento e reaproveitamento de materiais. Muito embora, no Brasil, ainda persista a prática de “lixões a céu aberto”, sem tratamento sanitário, muito menos se procede de forma suficiente a separação de materiais sólidos para o seu reaproveitamento. No cenário atual 73,3% do total de resíduos sólidos urbanos coletados no Brasil ainda são dispostos de forma inadequada, em aterros controlados ou lixões (Konrad; Calderan, 2011). Dentro desse contexto, é intrigante a rede de relações que se compõe para tratar do lixo em Passo Fundo. São vários os agentes envolvidos e relações estabelecidas, compondo o jogo de forças e poderes que tratam sobre o assunto e buscam estender seu teor de influência a partir de seus interesses. *Grosso modo*, ainda buscando perceber como se compõe a rede de participantes que tratam da questão do lixo nesse município, pode-se dar um arrazoado nível de importância, em âmbito nacional, a agentes como o próprio Governo Federal que no atual momento intensifica políticas para que se configurem planos municipais de tratamento de resíduos sólidos urbanos. Neste âmbito também devemos salientar a presença dos ambientalistas, de várias matizes ideológicas, bem como do Movimento Nacional dos Catadores, que pressionam essa esfera do governo para que tome posição e promova políticas de tratamento de resíduos em todo o país.

Em relação ao âmbito estadual, podemos salientar a importância do Governo do Estado e suas autarquias e fundações que lidam com a questão ambiental, como a Fundação Estadual de Proteção Ambiental (FEPAM), órgão fiscalizador de proteção ao meio ambiente. O Ministério Público é outra instituição que se salienta por forte atuação mediante julgamentos e tomadas de decisões na área da justiça ambiental, repercutindo em nível regional e local.

Na dimensão municipal, âncora projetos e trajetórias de alguns atores que dão certa especificidade a realidade eminentemente local. Evidente que o poder do governo municipal tem a grande responsabilidade de planejar e executar a gestão dos resíduos, mas outros elementos também se destacam no estabelecimento das decisões, tornando mais complexos os fatos e suas repercussões na vivência prática dos sujeitos envolvidos com a dinâmica do lixo urbano. Um desses atores é o próprio catador de materiais recicláveis, estando em certa parte dividido em cooperativas de trabalho pela cidade, dentre outros catadores de número ainda indeterminado que não fazem parte de nenhuma cooperativa e que trabalham de forma individualizada ou em parceria por meio de diferentes formas com outros catadores e/ou intermediários e/ou empresas.

Estas cooperativas de recicladores (assim denominados porque não mais se consideram catadores de lixo na rua, mas recicladores em uma unidade produtiva) possuem suas especificidades em suas constituições como grupos de trabalho. Como podemos observar no quadro abaixo (Figura 6) os grupos constituíram-se a partir da última década e vem ajustando-se frente a novas formas de trabalho mediadas pelos contatos com outros agentes que se inserem ao processo de configuração das políticas voltadas ao lixo. Nem todos os grupos possuem galpão de reciclagem, embora estejam sendo providenciados pelo executivo municipal.

Os galpões de reciclagem surgiram, no princípio, como locais de triagem dos resíduos pelos catadores. No entanto, com o passar do tempo, os grupos conseguiram conquistar uma estrutura mínima e, mais recentemente, obtiveram apoio de entidades e de fundos governamentais para melhorias e aumento das benfeitorias. A distribuição desses galpões na cidade, não é uniforme, estando localizados nas porções onde há atuação dos grupos associados ou cooperados. A figura 7 demonstra a localização dos galpões já construídos na cidade.

**Figura 6. Cooperativas de Catadores do Município de Passo Fundo**

<i>Associações / Cooperativas</i>		<i>Participantes</i>	<i>Infraestrutura*</i>	<i>Fundação</i>
<b>AREVI</b>	<b>Associação dos Recicladores Esperança da Vitória</b>	<b>11</b>	<b>Não**</b>	<b>2002</b>
<b>COOTRAEM PO</b>	<b>Cooperativa Mista de Produção e Trabalho dos Empreendedores Populares da Santa Marta</b>	<b>11</b>	<b>Sim</b>	<b>2004</b>
<b>AAMA</b>	<b>Associação Amigos do Meio Ambiente</b>	<b>10</b>	<b>Sim</b>	<b>2008</b>
<b>RECIBELA</b>	<b>Associação de Recicladores Parque Bela Vista</b>	<b>39</b>	<b>Sim</b>	<b>2010</b>
<b>RECIDONÁRIA</b>	<b>Associação de Recicladores da Vila Donária</b>	<b>12</b>	<b>Não**</b>	<b>2010</b>
		<i>Pavilhão próprio*</i>	<i>Em construção**</i>	

Fonte: Silva, 2012

**Figura 7. Localização das cooperativas/associações de catadores do Município de Passo Fundo/RS**

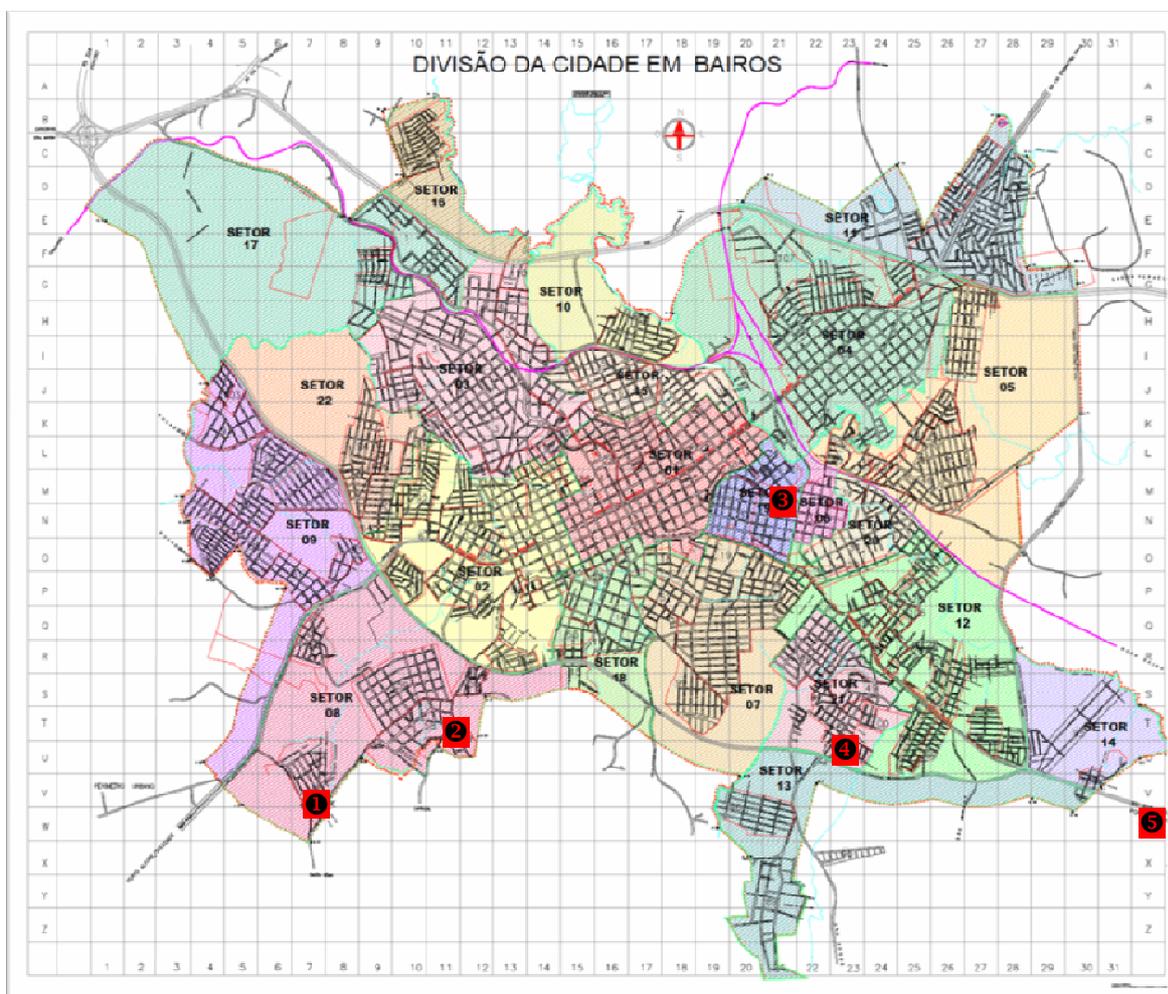


Figura 7 - Localização das cooperativas/associações de catadores do Município de Passo Fundo/RS

Organização: os autores

Fonte: pesquisa in loco

- ① RECIDONÁRIA
- ② COOTRAEMPO
- ③ AAMA
- ④ AREVI
- ⑤ RECIBELA

Para uma melhor identificação desses galpões e da forma de trabalho na cotidianidade, a figura 8 permite imaginar como é a rotina do trabalho e dos serviços vinculados ao tema dos resíduos sólidos urbanos.

**Figura 8. Estrutura e trabalho com resíduos sólidos**



Fonte: Silva, 2011

Além das especificidades pontuais, como infraestrutura, contingente de associados, tempo de operação etc., os grupos das cinco associações/cooperativas revelam, a partir de suas experiências e trajetórias, sejam elas coletivas ou individuais que se somam umas às outras, a capacidade de refletir sobre suas condições e traçar estratégias de convivência e trabalho. O processo de convivência não é um processo fácil, ainda mais quando percebemos, ao observar os diferentes grupos, a escassez de seus recursos econômicos, o que desmobiliza geralmente alguns, tornando a capacidade de arregimentar forças para o trabalho algo cambiante e difícil.

De qualquer forma, a história dos sujeitos que trabalham de forma cooperativada em unidades de reciclagem de resíduos se mostra sempre um fator cheio de meandros. É um processo interessante ao se focar a observação na própria trajetória dos atores envolvidos em um espaço de trabalho determinado, mediante seus vínculos e experiências, que enaltecem seus conhecimentos e se ligam aos conhecimentos de outros, compondo uma capacidade de coordenar consensos e conflitos de forma permanente. Um desses casos a ser ressaltado é a experiência do grupo AAMA, grupo

de catadoras mulheres que se unem pela experiência de gênero e que buscam nesse trabalho uma renda regular sem desestruturar suas condições de mães no cuidado de seus filhos. O que nos leva a perceber que a organização do trabalho tem um elo de fundamentação com outros fatores da vida prática e ao caráter subjetivo dos indivíduos e de suas lideranças (aqueles que mais se salientam na organização do grupo), derivados por problemáticas internas e externas que irão repercutir no conjunto das pessoas como um todo.

Em relação aos agentes externos ao grupo e que se ligam a este processo de constituição dos próprios catadores, algumas entidades têm uma influência muito direta, principalmente entidades assistenciais, como a Cáritas da Diocese de Passo Fundo, entidade religiosa católica. Essa entidade engloba um conjunto de outras entidades colaboradoras onde atuam junto aos catadores. Essas entidades criaram o Projeto Transformação (Figura 9) que tem como um dos objetivos sensibilizar os catadores para que assumam uma operação de trabalho dentro dos valores associativos, assessorando-os na organização até mesmo burocrática dos empreendimentos. O Projeto dispõe de monitores para estarem semanalmente reunidos com os cooperativados em vista de qualificá-los para que exerçam atividades sistemáticas em conjunto, o que provoca muitos fenômenos de adaptação e resistência de catadores e assessores, demandando tempo para que se realizem acomodações de ambas as partes que os permitam, em vários momentos, ajustar suas condutas.

**Figura 9.** Associação dos Amigos do Meio Ambiente (AAMA), ao fundo o painel do Projeto Transformação



Fonte: Silva, 2011

Observa-se, dessa forma, a intervenção de agentes externos na própria regularidade da formação dos grupos de catadores. Segmentos do mercado (empresas) também se inserem e têm interesse de forma efusiva na mão de obra dos catadores organizados, aonde há força de trabalho constituída e acessível. No antigo aterro municipal, uma empresa foi contratada pela Prefeitura para aplicar uma nova tecnologia de gerenciamento do lixo, que consiste em colocar os rejeitos em uma esteira de trabalho para que os recicladores, mais especificamente o grupo RECIBELA, separe os rejeitos por categoria de materiais. O produto deste trabalho fica condicionado à venda a empresa contratada e que organiza a forma de trabalho dentro de uma metodologia. Os

detritos orgânicos, rejeitos dos rejeitos recicláveis, esta empresa transporta para aterros de outros municípios, cobrando da Prefeitura o transporte por tonelada transferida. Esse processo se compõe de forma articulada, onde a empresa ganha em duas frentes, na exploração da produção de material reciclável e no transporte de rejeitos não aproveitados levados para outros aterros.

As relações que se constituem no jogo de interesses dos atores envolvidos, mediante seus capitais de poderes, para que possam influenciar o processo das políticas públicas na área dos resíduos urbanos é um quadro intrigante. A capacidade de entendimento e subjetivação dos catadores, sujeitos envolvidos na base do processo, deve ser ressaltada, não apenas pela percepção vinda de fora, mas nas próprias iniciativas desse segmento. Segmento que busca ajustar, embora seja um processo em aberto, possibilidades de promover para si maior condição de segurança e controle sobre o seu trabalho e, fundamentalmente, sobre o que estão promovendo para as suas próprias vidas.

#### **IV. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Poucos problemas atuais suscitam tantas polêmicas quanto à questão do lixo. Ligada a esta questão, observa-se a relação de interesses que perfazem as ações e estratégias dos atores envolvidos. Dentre os quais os catadores de materiais recicláveis que fazem dessa função um meio de vida e um meio de expressão dentro de seu ambiente comunitário, de seu ambiente cultural e cotidiano.

Observamos nesse texto que o atual momento é decisivo na organização de grupos de trabalho, muito em função da própria reforma do Estado que se aparta de ser o indutor exclusivo do desenvolvimento econômico; bem como, por outro lado, pela própria manifestação de grupos que irão se aglutinar e encaminhar suas demandas frente ao próprio Estado e a sociedade como um todo.

Tais atores esboçam possibilidades, mesmo que tênues e ainda dependentes, de compor ações que levem sua maior liberdade e autonomia na medida em que aprendem a expressar seus valores e sua importância na sociedade. Percebe-se que vem ocorrendo avanços na condição de que determinados grupos venham a redescobrir a noção de direitos amparada na sua própria racionalidade e na sua intervenção na sociedade. Certamente, a possibilidade de futuras pesquisas nesta área terá fundamental importância por indicar a capacidade dos indivíduos de se tornarem sujeitos, agentes ativos, em um mundo em transformação.

## Bibliografía

- Bauman, Zygmunt (2003) *Comunidade: a busca por segurança no mundo atual*. Rio de Janeiro: Ed. Jorge Zahar.
- Castells, Manuel (1999) *A sociedade em rede. (A era da informação: economia, sociedade e cultura; v.1)*. São Paulo: Paz e Terra.
- Dal'Moro, S. M. y Rückert, A. (2006) "A Agricultura no processo de desenvolvimento no Planalto Médio Rio-grandense". In: Silva, A. *et al.* (orgs.) *Estudos de Geografia Regional: o Urbano, o Rural e o Rurbano na Região de Passo Fundo*. Passo Fundo: Ed. UPF, 2004. pp. 26-68.
- Ferreira, Leila da Costa (2006) *Ideias para uma sociologia da questão ambiental no Brasil*. São Paulo: Annablume.
- Giddens, Anthony (1991) *As consequências da modernidade*. São Paulo: Ed. Unesp.
- (2007) *Mundo em desconcontrole: o que a globalização está fazendo de nós*. Rio de Janeiro: Record.
- Gohn, Maria da Glória (2010) *Novas teorias dos movimentos sociais*. São Paulo: Ed. Loyola.
- Gosch, L. R. M. (2005) "Evolução Urbana de Passo Fundo". In: Wickert, A.P. (org.) *Arquitetura e Urbanismo em Debate*. Passo Fundo: UPF, pp.69-88.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censos Demográficos (1940-2010).
- Kalil, R. M. L. (*et al.*) (2008) "Passo Fundo e o processo de integração regional: a questão ferroviária". In *Anais do X Seminário de História das Cidades e do Urbanismo*. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, pp.1-17.
- Konrad, Odorico y Calderan, Thanabi Bellenzier (2011) "A preservação ambiental na visão da política nacional dos resíduos sólidos". *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIV, n. 89. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/>
- Lenzi, Cristiano (2006) *Sociologia Ambiental: risco e sustentabilidade na modernidade*. Bauru, SP: Edusc.
- Prefeitura Municipal de Passo Fundo. Lei Complementar nº 143, de 21 de junho de 2005.
- Passo Fundo. Decreto Municipal nº 32 de 24 de fevereiro de 2010. Gabinete do Prefeito. Centro Administrativo Municipal. 2010.
- Passo Fundo. Prefeitura Municipal. Secretaria de Transporte Modalidade Segurança. Disponível em: [www.pmpf.rs.gov.br](http://www.pmpf.rs.gov.br)
- Prigol, Elto (2010) *Diretrizes para o gerenciamento integrado de resíduos sólidos urbanos no município de Passo Fundo, RS*. Trabalho de Graduação em Engenharia Ambiental. Passo Fundo: UPF.
- Santos, Boaventura de Sousa (2002) "Processos de globalização". In Santos, B. S. (org.) *A globalização e as ciências sociais*. São Paulo: Cortez, pp.25-102.
- Sennett, Richard (2009) *A corrosão do caráter: consequências pessoais do trabalho no novo capitalismo*. Rio de Janeiro: Ed. Record.

- Silva, A. M. R. da, Spinelli, J. Fioreze, Z. G (2009) *Atlas Geográfico de Passo Fundo*. Passo Fundo: Méritos: IMED.
- Silva, Ari R. da. (2012) “Sociedade, Estado e Catadores de Materiais Recicláveis: a subjetivação na esfera da produção, na organização associativa e a emergência de novas relações de trabalho”. In William Héctor Gómez Soto (org.) *Anais do III Encontro Internacional de Ciências Sociais: crise e emergência de novas dinâmicas sociais*. Pelotas: Editora Universitária UFPEL.
- Touraine, Alain (2007) *Um novo paradigma: para compreender o mundo de hoje*. Petrópolis, RJ: Ed. Vozes.
- Weber, Max (1964) *Economía y sociedad*. México, DF: Fondo de Cultura Económica, vol. 1.

## ANEXO: GUIA DE ATIVIDADES

- 1) Debater o artigo na classe e buscar as seguintes informações:
  - forma de coleta e disponibilização dos resíduos sólidos urbanos domiciliares em seu município;
  - existência da coleta seletiva de materiais recicláveis, formas de coleta e beneficiários (sociedade e ambiente);
  - leis e diretrizes sobre o tema;
  - existência de projetos e programas de educação ambiental sobre resíduos sólidos urbanos;
  - conversa com os familiares ou pessoas próximas sobre o tema verificando como a questão dos resíduos sólidos era tratada e como é percebida atualmente.Essas informações deverão ser apresentadas e debatidas em aula posterior.
- 2) Visita ao aterro sanitário municipal ou ao local onde os resíduos são disponibilizados e/ou selecionados, com a finalidade de:
  - reconhecer os processos e os agentes envolvidos. (se possível, com conversa com pessoas trabalhadoras do local);
  - debater sobre as diferentes percepções;
  - compor um painel com fotografias, informações, dados quantitativos, extratos de relatos;
  - expor os painéis e agendar uma roda de conversa com a comunidade escolar ou de alguma localidade.
- 3) Buscar notícias locais sobre a situação dos resíduos sólidos do município e promover a visita de agentes públicos ou de representante de organização de seletores para uma conversa com a turma.
- 4) Propor um folder de divulgação sobre a coleta de resíduos sólidos do município e/ou analisar materiais disponíveis no município com o objetivo de verificar limitações e potencialidades, bem como, de colaborar com a sensibilização/mobilização social para a qualificação da ampla questão dos resíduos sólidos e os atores envolvidos.

☐

# **TRANSFORMACIONES DEL ESPACIO MARINO COSTERO EN EL SUR-AUSTRAL DE CHILE. ACTORES, DESARROLLO E INTERVENCIÓN TERRITORIAL**

Gonzalo Saavedra Gallo

Alfredo Macías Vázquez

## **Introducción**

En este capítulo damos cuenta de parte de los resultados de una investigación etnográfica y documental acerca de los espacios relacionales entre sociedades litorales de base pesquero artesanal, empresas directamente vinculadas al denominado cluster del salmón o cluster acuícola, y agencias del Estado, en el mar interior del sur-austral chileno -regiones de Chiloé y norte de Aysén-. Dichos espacios relacionales los hemos concebido a partir de tres enfoques teóricos: por una parte, desde la idea de campo desarrollada en la obra de Pierre Bourdieu (1980, 2000), por otra parte, desde la idea de interfaz social propuesta por Norman Long (2007), y por último bajo la concepción posestructuralista que Arturo Escobar ha concebido para la desconstrucción del desarrollo (1996, 2000, 2010). En plano complementario hemos tomado como referencia analítica la concepción neoinstitucionalista que ha inspirado Elinor Ostrom (2000) sobre los dilemas y tensiones en el uso/apropiación de los bienes comunes. En este marco seleccionaremos algunos ámbitos relacionales de ese campo problemático y complejo, y que denominamos campo del desarrollo en el sur-austral de Chile, campo que en la práctica se despliega como interfaces que revelan las intersecciones entre posiciones/acciones de los diversos actores que en él confluyen. Ciertamente en estas interfaces cobran expresión empírica las tensiones y los potenciales conflictos que hacen de este campo un “lugar” caracterizado por matices, heterogeneidades y complejidades.

En particular, a modo analítico e ilustrativo, hemos seleccionado las siguientes intersecciones: 1) las sociedades litorales y el Estado; 2) las sociedades litorales y el mercado; 3) las sociedades litorales en la base social, es decir la base social y sus propias intersecciones. Si bien son combinatorias convencionales los matices y los ejes diferenciadores serán visibles a partir de las especificidades de las interfaces.

A modo de advertencia señalamos que si bien un enfoque de intersecciones y/o de encuentros en la interfaz no termina de superar del todo las formulaciones dicotómicas que, en este caso, tienden a asignar implícitamente unos lugares esenciales a la tradición respecto de lo moderno (y sus expresiones), por otro lado admite una reivindicación hibridacionista que conceptualmente transita en un sentido contrario. Incluso poniendo en entredicho los límites –porosos- del campo, que en tanto proceso social admite la concurrencia de influencias y actores diversos.

### *El despliegue de los intereses sobre el territorio*

Desde mediados de la década de 1990, la industria productora de salmones en cautiverio (abreviada como IS) se expande vertiginosamente por las costas de Chiloé y Patagonia insular occidental. Estas zonas han sido configuradas desde la más remota tradición bordemarina –incluso canoera prehispánica– como espacios de recolección costera y pesca artesanal. Se ha desarrollado allí lo que algunos han denominado una cultura del bordemar (Urbina, 1988; Ther, 2008), que incluye precisamente la recolección de orilla (principalmente de algas), la pesca artesanal (en especial bentónica) e incluso la actividad agrícola campesina. En realidad se trata de una interfaz que marca no solo una transición espacial y productiva sino también una integración en un espacio ecológico de valiosa particularidad (Skewes *et al.*, 2012).

La expansión de la IS ha sido especialmente conflictiva y condicionante de los sistemas pesquero artesanales, bentónicos, demersales y pelágicos. Entre otros factores, a nivel ambiental territorial, porque ocupan –bajo un tipo de privatización soterrada– un mismo espacio o base material (con consecuencias distintas en las localizaciones), porque cambia su composición hidrobiológica (de ese espacio, por ejemplo la columna de agua y el fondo marino), porque deteriora el ecosistema en su conjunto, porque incide negativamente en la fauna nativa generando toda clase de riesgos y alteraciones perversas (incluso alterando su capacidad adaptativa). Esto permite retratar las dificultades y problemáticas que la propia industria ha tenido en su proceso expansivo, en concreto riesgos ambientales, precariedades en los equilibrios ecosistémicos y problemas para visualizar sus propios límites de crecimiento. Socialmente porque tiende a transformar los sistemas y estilos “tradicionales” –algo problemático por definición– al formalizar y precarizar los sistemas de trabajo, porque instala la incertidumbre como componente de la atmósfera económico-cultural local. Desde el punto de vista económico, porque cambia la composición de los ingresos familiares, haciéndolos menos autosubsistentes y más dependientes del circulante, porque tensiona subjetivamente a los hombres pescadores (“¿nos empleamos en la IS o persistimos en ser pescadores?”), porque abre posibilidades a las mujeres de entrar al espacio laboral asalariado (tal como ocurrió en décadas pasadas cuando se instalaron las plantas conserveras en distintos poblados del litoral). Tal vez habría que añadir que la expansión de la IS por el sur-austral chileno, refrenda y retrata el tipo de inserción de la economía chilena en la economía globalizada y transnacional, y por cierto las implicaciones políticas e institucionales así como la “definición” del lugar que en ese proceso cabe a las “comunidades” (inmersas en las antípodas del progreso y la modernización, pero funcionales a ese propósito).

Como luego veremos, lo anterior sólo da cuenta de una dimensión del escenario expansivo salmonero en espacios “tradicionales”, tal vez la más estructural, o macroestructural. Desde una perspectiva intersubjetiva, favorecida en su visibilización, por el uso sostenido de la etnografía, cabe decir que hay puntos de vista y posiciones diversas desde la base social. Hay experiencias que conducen al rechazo y a la confrontación, hay otras que desean la continuidad de la IS y la generación de más puestos de trabajo –desde nuestro punto de vista precarios, sin lugar a dudas, no obstante valorados por las personas (por ejemplo, por las mujeres). Hay posiciones que reconocen las oportunidades que se han abierto y el posible despliegue de estrategias de prosperidad, de respuestas creativas frente a la expansión destructiva de la IS. Hay un largo etcétera. Finalmente hay matices.

Inicialmente la investigación se basó en un trabajo etnográfico en donde se aplicaron registros de campo, entrevistas semi-estructuradas y grupos de discusión. En forma

simultánea se trabajó con fuentes documentales, en especial prensa escrita y registros históricos. El trabajo de campo se inicia en diciembre 2011 y concluye, en su primera fase, en marzo 2013.

Como se indica más arriba, el análisis de los casos no remite exclusivamente a la industria salmonera, ciertamente la de mayor impacto a nivel territorial. El contexto también comporta el despliegue de otros proyectos industriales y empresariales, en especial la industria mitilicultora, empresas forestales, pesqueras y en general una amplia gama de pequeñas y medianas industrias y/o empresas de servicio asociadas a la actividad acuícola. Por otro lado, es de notable importancia y significado el despliegue de la política pública a través de los programas que las agencias del Estado o bien privadas con fines públicos han impulsado en el territorio. En especial, en lo que puede inscribirse en las estrategias de desarrollo regional y en el despliegue de acciones orientadas a la optimización económico-institucional de los territorios. La política pública en cuestión se despliega al menos en dos niveles, por una parte, a través de programas sectoriales específicos –por ejemplo de fomento a la microempresa-, y por otra parte, en el marco de instrumentos de planificación y ordenamiento territorial –algunos en escala local y otros en escala regional y bi-regional. Al respecto debe señalarse que el territorio chileno está administrativamente dividido en 15 regiones, desplegadas de norte a sur y organizadas bajo parámetros objetivos<sup>1</sup>.

#### *El lugar del Estado y la política pública en el sur-austral de Chile*

Puede ser más sencillo partir con una alusión al “proyecto” del Estado. Un proyecto modernizador, sin lugar a dudas. Estructural en el sentido convencional (transformación pro-eficiencia), nacional en algún momento del pasado y transnacional en el ahora. Tiene que ver con la transformación cultural post reformas estructurales en Chile (1976) y el reposicionamiento del Estado, desplazado hacia el eje del mercado. O mejor dicho siendo funcional y gerencial de este último. En ese contexto cabe explicar y entender que en las décadas de 1990 y de 2000 los gobiernos democráticos chilenos -al menos formal y limitadamente democráticos- fueron deliberadamente condescendientes con los proyectos de expansión empresarial e industrial, todo ello en el marco de una política de atracción de inversiones, desarrollada bajo el supuesto de que a mayor inversión extranjera mayor crecimiento y en consecuencia la activación de un círculo virtuoso de desarrollo en regiones y territorios estratégicos, históricamente vinculados a sistemas de producción local y economías de base artesanal. Es así que la política del cluster pasa a tener, particularmente en los años 2000, un lugar preponderante en las estrategias de cada región del país, estrategias que precisamente asumieron esa proyección (OCDE Chile 2009). Evidentemente para que ello ocurriera se requería de un consenso a nivel de los sectores directamente implicados en la toma de decisiones, pudiéndose aludir incluso a un consenso tácito con el neoliberalismo enarbolado por la nueva clase política, confrontada en tiempos de la dictadura pero ya en los noventa y en los dos mil identificada y haciendo causa común con un proyecto de sociedad basada en la libertad de mercado y el consumo de masas (Moulian, 2002; Harvey, 2007).

Es en ese marco en el que los grandes proyectos empresariales comienzan a expandirse –desde el punto de vista de la rentabilidad exportadora- por territorios potencialmente

---

<sup>1</sup>La determinación de las quince regiones ha sido –desde su implementación gradual en 1974- una decisión geopolítica primero y tecno-económica después, procurando delimitar los territorios según sus características geoespaciales y según sus “vocaciones” productivas objetivas (Boisier, 2007).

prósperos en diversas regiones de Chile. Pues bien, en las regiones de sur-austral (Chiloé, Aysén y Magallanes), la expresión más significativa, cualitativa y cuantitativamente, es el despliegue/desarrollo de la industria acuícola (en particular de salmones en cautiverio) por el borde costero interior de Chiloé (década de 1990) y Aysén (década de 2000), con proyecciones actuales hacia las costas de Magallanes. Dicha expansión, de evidentes consecuencias geoculturales, ocurrió sobre espacios económicos que podríamos denominar, en un sentido limitado, tradicionales. La IS se despliega sobre bordes costeros históricamente apropiados como espacios de pesca artesanal (en especial bentónica), pero ello no implica que sus impactos se limiten a los sistemas marinos, en realidad la noción más adecuada para definir el espacio de incidencia de la IS es el bordemar, aludido más arriba. Y el bordemar es un espacio que productiva y culturalmente integra, en una simbiosis de larga data, la recolección de frutos del mar y la agricultura a pequeña escala. En ese marco, son sistemas económicos que se han configurado de forma integral, aprovechando en un cierto equilibrio ecológico todos los “recursos” disponibles. Ahora bien, en su despliegue histórico, dicho modelo tiende a cambiar y en el flujo modernizante que desde el siglo XIX interpela constantemente al mar interior va propiciando transformaciones relevantes. Se torna cada vez más especializado, aunque también resiste en la economía del hogar, desplegando estrategias de control doméstico para vincularse a un contexto muy cambiante y que ofrece nuevas alternativas de empleo (en la industria). En este sentido Gudeman y Rivera (1990) tienen razón al sostener que el modelo de la economía de la casa (the house) se hibridiza y es capaz de conectarse estratégicamente con ambas lógicas (la doméstica campesina y la que es propia de la corporación empresarial moderna). Ahora bien, lo anterior tampoco debe llevarnos a desconocer que la tensión hacia el mercado y su proyecto instrumental tiende a ser creciente y predominante, y es cada vez más frecuente encontrar casos de familias pescadoras en donde el nexo con el mercado y las empresas es prácticamente total.

### *Las mentalidades emprendedoras*

Por supuesto que el *ethos* de los emprendedores es la expresión a escala micro de la matriz neoliberal que supuestamente impera en Chile. En especial desde la década de 1990, una vez recuperada formalmente la democracia, las agencias públicas regionales comienzan a implementar y a ofrecer una serie de programas de micro-emprendimiento. En todos ellos se promueve la capacidad individual para asumir desafíos innovadores en el mercado, o bien una asociatividad muy limitada y orientada a la eficiencia productiva y comercial. La promesa consistía en poner de relieve las potencialidades del emprendimiento, como cualidades socialmente diferenciadoras, y en especial como oportunidad para “superar la pobreza”. Si bien se crearon modalidades o figuras administrativas e institucionales propiamente micro-empresariales se trató sobre todo de instalar y de transmitir la idea de una mentalidad emprendedora. Luego, se trataría de impregnar con esa mentalidad a otros modelos de gestión específicos de la pesca artesanal. Por ejemplo, el Área de Manejo y Explotación de Recursos Bentónicos (AMERB) y la concesión de acuicultura. En ese contexto es apreciable que más allá de las arquitecturas normativas, lo que busca internalizarse más profundamente es la mentalidad emprendedora. En realidad estamos hablando de una dinámica de transformación que tiene dos expresiones y/o propósitos muy claros: por un lado, la puesta en escena de un diseño institucional en sintonía con el despliegue de las biografías individuales de prosperidad, y por otro, la configuración sociológica de un tipo de mentalidad acorde a la lógica del mercado.

## **I. LOS SISTEMAS PESQUERO-ARTESANALES DEL SUR-AUSTRAL DE CHILE: ENCRUCIJADAS MODERNIZANTES Y PERSPECTIVAS DE BASE SOCIO-CULTURAL**

El sur-austral chileno comprende un territorio vastísimo, socialmente diverso, geográficamente intrincado, climatológicamente extremo y de especial riqueza en cuanto a su biodiversidad. Geoculturalmente se proyecta desde la isla de Chiloé hacia el extremo sur, incluyendo la vertiente cordillerana también denominada Chiloé continental. Lo anterior cobra significación si observamos que, desde los primeros “contactos” con conquistadores, exploradores y misioneros, a principios del siglo XVII, ocurre aquí una reproducción de sistemas de vida en continuo proceso de mestizaje e hibridación (García Canclini 1990, 2000; Hannerz, 1992), en algunos casos con la persistencia de una matriz indígena pero siempre basados en el uso/apropiación tradicional del borde costero y sus recursos, tanto marítimos como agrícolas y madereros.

Nuestro análisis no soslaya la condición mixta, diversa y tal vez híbrida del espacio económico-cultural sur-austral (pesquerías, cultivos agrícolas y actividad forestal). Proponemos entonces tomar como eje de referencia el componente del sistema que, consideramos, mayores constricciones ha enfrentado en los escenarios contemporáneos: el pesquero y/o pesquero artesanal, y entre ellos diferenciando sistemas bentónicos, demersales y pelágicos (los que ciertamente también pueden coexistir en un mismo espacio económico-cultural).

Los sistemas bentónicos, predominantes en gran parte de las costas interiores del sur-austral, están asociados a prácticas de marisquería artesanal con una base de subsistencia que en el curso del tiempo, en especial desde los años ochenta, evolucionó hacia una especialización pro-mercado, nacional e internacional. Actualmente las principales pesquerías bentónicas (erizos, locos, mejillones y almejas) están destinadas a exportación, sobre todo hacia Japón y la Unión Europea. Las pesquerías demersales, por su parte, tuvieron un apogeo a comienzos de los años 1990 cuando, al descubrirse prolíficos caladeros de merluza en la zona de reserva de la pesca artesanal se activa una importante demanda desde el mercado español. En ese contexto muchos grupos de pescadores locales y algunos procedentes de otras latitudes –en plena crisis económica– reconvierten sus prácticas extractivas desde la marisquería hacia la pesca con espineles. Consignemos que prácticamente la totalidad de la merluza extraída en estas latitudes se exporta y sólo una mínima fracción se destina al mercado chileno. En ambos tipos de pesquerías, que suelen definir cierta especialización por caleta, se observa una relación perversa entre mercado y esfuerzo pesquero, condición que ciertamente define los sistemas de pequeña escala en diversas latitudes del planeta (Cunningham and Bostock, 2005).

Desde una perspectiva identitaria es pertinente señalar la predominancia de una configuración económico-cultural chilota, es decir, donde la isla de Chiloé se evidencia como núcleo de una diáspora que instaura un estilo de flujo y translocalización (Appadurai, 1996; Clifford, 1997; Chambers, 1995), que abarca prácticamente todo el área en cuestión. Ciertamente esto no implica desestimar la importancia decisiva del “lugar” en los escenarios analizados (Escobar, 1997). Esta es una zona de mercados

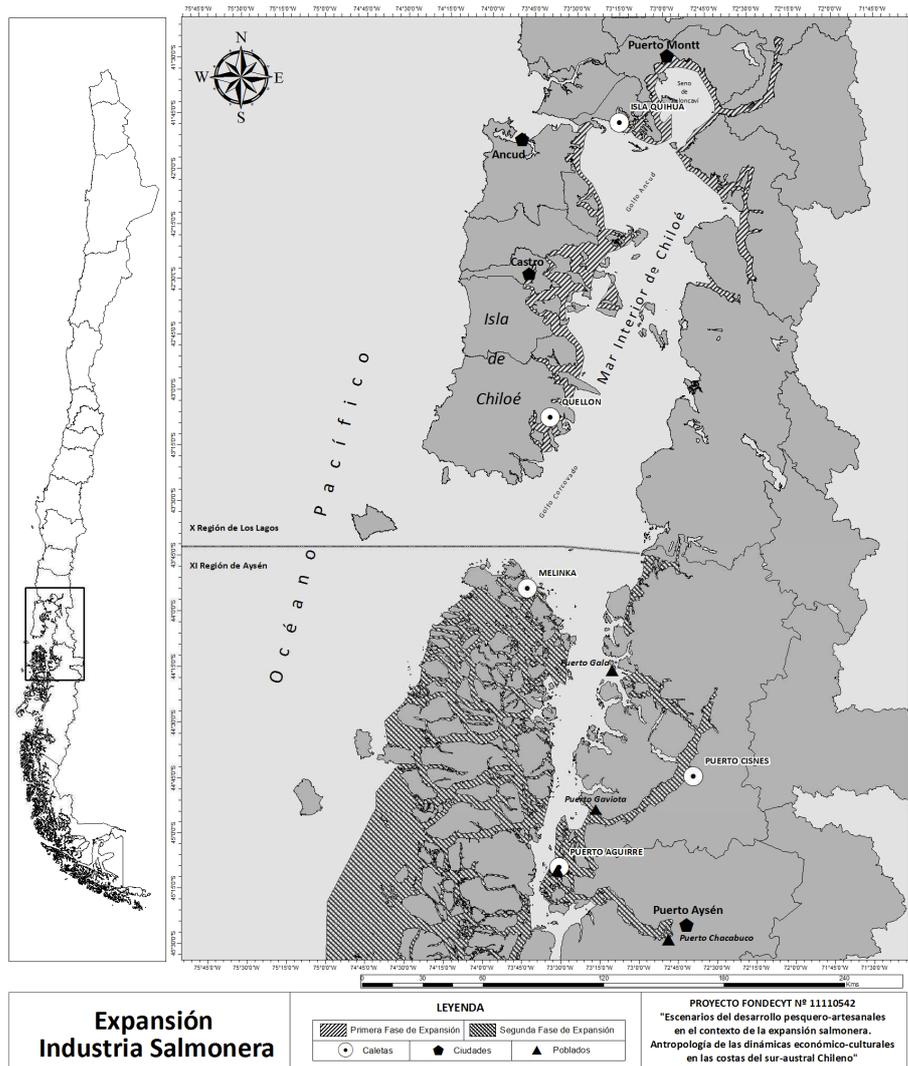
arraigos a partir de una historia compartida, en donde el mestizaje entre las tradiciones indígenas -huilliche en especial, aunque también canoeras- y las criollas -de matriz hispánica- implicaron el desarrollo de una vida material bordemarina cuyas expresiones locales se despliegan por todo el archipiélago patagónico. Esa interrelación se proyecta en el tiempo de forma problemática y asimétrica, se estructuran y articulan posiciones que en parte explican las capacidades de respuesta de los actores locales en el marco de los vectores modernizantes aquí aludidos.

#### *Las encrucijadas y las tensiones*

Desde hace casi dos décadas los territorios costeros del sur-austral vienen siendo objeto de una expansión acuícola-salmonera sin precedentes (Claude y Oporto, 2000; Blanco 2008, Bustos, 2012), pero también –aunque en menor medida- de la industria cultivadora de mitílidos (Fernández y Giráldez, 2013). Si bien sus habitantes “tradicionales” -pescadores artesanales, recolectores de orilla y familias campesinas del bordemar- coexistieron desde siempre con agentes foráneos que explotaron las bondades de sus bosques y aguas, sólo en las últimas tres décadas el influjo del mercado activa un condicionamiento cultural profundo en su vida económica. En otras palabras, el espacio económico artesanal, local o, si se prefiere, tradicional, ha monetarizado gran parte de sus transacciones, derivando por supuesto en una dinámica basada en el interés por el lucro y el beneficio particular por sobre los fines colectivos. Ahora bien, esto no implica necesariamente que el conjunto de la vida social quede presa de aquella lógica. Ciertamente al menos dos de los cuatro estudios de caso presentados problematizan esta cuestión.

Al despliegue de la industria acuícola, añadimos la presencia de otras empresas tales como las “fábricas” conserveras y las empresas pesqueras. Eso en el ámbito productivo vinculado a los sistemas extractivistas marinos, porque en términos amplios estos litorales han atraído también otro tipo de inversiones. Por ejemplo plantas celulosas y otra serie de empresas medianas y pequeñas vinculadas al cluster acuícola, y desplegadas sobre todo en el eje continental que une Puerto Montt con Chiloé. En realidad lo que tenemos aquí es un vastísimo territorio, que históricamente ha sido decidido desde fuera y desde arriba (Sáenz, 1999), en esa lógica del cluster, muy incidente en el Chile del naciente siglo XXI (Pérez-Alemán, 2005, OCDE Chile 2009, Bustos 2012) y que en su acepción convencional comprende la definición de geografías optimizadas para aprovechar unas vocaciones territoriales y económicas previsualizadas. Se puede hablar de un territorio, subjetivamente y culturalmente diverso, tensionado desde esa diversidad que también se expresa como conflictos por el uso/apropiación diferenciada del espacio-territorio.

## Mapa 1. Expansión de la Industria Salmonera en Sur-Austral de Chile



Fuente: Zamir Bugueño, Proyecto FONDECYT n° 11110542

### *La instrumentalización del territorio*

Las costas sur-australes se erigen como imagen de una región prolífica en recursos naturales. Si bien esto podría ser válido para casi todo el país y para otras regiones latinoamericanas, el emplazamiento geocultural y territorial de estas inagotables bondades tiene ciertas particularidades que la diferencian. En primer lugar, la baja densidad demográfica (sobre todo en la región norpatagónica de Aysén), condición que permite situarnos en la imagen de un territorio prístino donde “no vive nadie” –según la expresión del ministro de economía de Bachelet- y que por lo mismo puede ser literalmente explotado y rentabilizado; segundo, la lógica de uso económico-productivo del territorio sur-austral ha sido extractiva, sea por costumbres, por limitaciones geoclimáticas o bien por decisiones estratégicas, privadas y públicas. Chiloé parcialmente es la excepción, pues si bien allí también el extractivismo ha sido una característica muy arraigada, simultáneamente se ha desplegado una cultura agrícola y más recientemente un desarrollo artesanal de la micro-industria local y, en una escala menos local, algunas iniciativas empresariales de conservería y procesamiento de pesquerías. Tercero, la construcción discursiva del sur-austral como un territorio

exuberante y en parte mítico (Martinic, 2005; Osorio, 2007). Sostenemos que esa condición identitaria estará presente, con mayor o menor preponderancia, en toda la zona de estudio, condicionando las respuestas locales a los procesos de modernización, y en particular a la expansión de la IS.

## II. DINÁMICAS INTERSTICIALES E INTERSECCIONES

A continuación se describen cuatro casos en los cuales, estimamos, es posible problematizar las manifestaciones de las tres intersecciones que hemos seleccionado, 1) la sociedades litorales y el Estado; 2) las sociedades litorales y el mercado; 3) las sociedades litorales en la base social. Los cuatro casos abordados expresan de forma distinta algo más que la fuerza estructural de los vínculos, para adentrarse en las dimensiones intersubjetivas del espacio relacional. Lo intersticial alude aquí a la imposibilidad de reducir el despliegue de la vida social a los diseños estructurales y a sus vectores aparentemente determinantes, mostrando en parte el limitado grado de consistencia en los instrumentos y dispositivos de planificación, y las dinámicas histórico-culturales de los sistemas locales. Si bien son combinatorias convencionales, los matices y los ejes diferenciadores serán visibles a partir de las especificidades de las interfaces. El primer caso refiere al incentivo que desde las agencias sectoriales del Estado se ha venido haciendo a la acuicultura artesanal pero bajo la modalidad microempresarial. Se analiza lo sucedido en la comuna de Cochamó, en el extremo norte de área de estudio. El segundo caso corresponde al análisis de un proceso de diferenciación al interior de un sindicato de pescadores artesanales en Puerto Melinka, comuna de Las Guaitecas –en el límite insular entre Chiloé y la región de Aysén. En este caso se observa una dinámica de articulación al mercado más directa, es decir, en donde la mediación o el incentivo del Estado ha sido formalmente menos patente. El tercer caso refiere a la interfaz que expresa las relaciones, en principio muy tensadas, entre diferentes comunidades de pescadores artesanales. Se muestra aquí cómo ciertas decisiones administrativas -estatales- terminan por socavar modelos y lógicas consuetudinarias del territorio, pero asimismo se da cuenta de la imposibilidad de reducir esas dinámicas sociales al proyecto modernizante de la administración. El cuarto y último caso da cuenta de las relaciones entre las comunidades de pescadores artesanales y el despliegue de la industria productora de salmónes en cautiverio. Aquí se explicitan algunos matices que invitan a repensar ese espacio relacional más allá de la visión convencionalmente determinista entre modernización y tradición.

*Caso 1: La captación de semillas de mejillones en el Estuario del Reloncaví. Comuna de Cochamó.*

Unos cien kilómetros al sureste de la ciudad de Puerto Montt se emplaza la comuna de Cochamó en la extensa rivera del Estuario del Reloncaví. A diferencia de otros territorios costeros del sur-austral, este espacio congrega proporcionalmente menor población de origen indígena y mayor presencia de familias campesinas de colonos. Este dato es, a nuestro juicio, relevante a la hora de entender porqué en algunos casos el modelo del emprendimiento llega a ser exitoso en algunas localidades y organizaciones del Estuario. El área en cuestión, se transforma a fines de la década de 1990 en uno de los espacios del sur-austral de Chile con mayor potencial productivo para la captación

de semillas del mejillón chileno (*Mitylus chilensis*). Por entonces se abría en España un mercado de exportación de notable dinamismo, situación que se haría aun más intensa producto de la contaminación de los bancos naturales de mejillones en las costas de Galicia a consecuencia del desastre de carguero Prestige en 2002. En ese contexto, dadas las perspectivas, muchos empresarios chilenos y españoles comienzan a instalar cultivos y líneas de captación de semillas de mejillón en Chiloé y Reloncaví. El negocio empezó a funcionar de manera óptima, y en ese marco, desde las agencias del Estado en consonancia con algunas ONGs y programas de desarrollo instalados en fundaciones privadas, comienza una política de incentivo al cultivo de mejillones e indistintamente a la captación de semillas. De forma explícita ese incentivo estuvo marcado desde un principio por el sello del emprendimiento. En nuestra investigación, realizada en 2010 y 2011, en la comuna de Cochamó, pudimos constatar tres respuestas organizacionales al incentivo: uno, la respuesta colectivista-comunitaria, situada en organizaciones de pescadores con fuerte arraigo al territorio y a la comunidad de origen. Dos, la respuesta individualista centrada en la obtención del lucro basado en una articulación funcional pero “independiente” a la cadena de valor (es decir, buscando operar con capital propio). Esta segunda respuesta también se focalizó en sindicatos de pescadores artesanales, pero con una lógica de gerencia económica más que de liderazgo social. Una tercera respuesta refiere a las expresiones mixtas entre las dos anteriores.

A modo ilustrativo, y para debatir sus alcances, reseñaremos la segunda respuesta. De los ocho sindicatos estudiados, dos de ellos derivaron, a partir de los incentivos y de las oportunidades del contexto, en figuras micro-empresariales. En ambos casos se redujo el número de socios (12 en un caso y 7 en otro, para el año 2011), llegando a funcionar como pequeñas gerencias en donde uno o dos dirigentes operaban como gestores y controladores de los negocios y el resto de los socios como trabajadores que proveían la materia prima (semillas de mejillones que luego era vendidas a empresas dedicadas a engorde y exportación del producto final). La reducción en el número de socios tuvo directa relación con la búsqueda de eficiencia productiva y comercial. Uno de estos sindicatos, en la práctica, terminó siendo una gerencia familiar que subcontractaba fuerza de trabajo para labores específicas, como la cosecha de semillas. Particularmente en este caso el proyecto social, en términos de beneficios para la comunidad, fue muy limitado o prácticamente inexistente. A diferencia de lo que sucedió en otras localidades y sindicatos del Estuario o en las islas Guaitecas –reseñado más abajo– lo que aquí ocurre es una atomización mucho más radical del modelo del emprendimiento, decantando en una expresión notoriamente acorde al *ethos* neoliberal.

Debe apuntarse aquí que en todo el Estuario del Reloncaví, y particularmente en cada uno de los sindicatos presentes en alguno de los ocho poblados costeros, tuvo lugar, desde mediados de la década de 1990 y hasta el presente, una intervención sistemática de las agencias públicas orientada a potenciar las “vocaciones económicas” del territorio, concretamente impulsando el emprendimiento individual y/o la asociatividad limitada a los fines de la microempresa. En la práctica, la concreción del propósito emprendedor en dos de los ocho sindicatos se debe en parte a la intervención en terreno de los agentes que implícita o explícitamente promovieron ese tipo de mentalidad, por ejemplo a partir de capacitaciones programadas pero también a partir de conversaciones sobre el emprendimiento que los/as agentes de la política pública va sosteniendo en y con los territorios. Sin embargo, tampoco debiera sobredimensionarse este éxito localizado del modelo. En realidad su alcance es comparativamente limitado, entre otras cosas porque seis de ocho sindicatos persisten en formas organizacionales de base social, y porque en general las expresiones del modelo tienden a ser –en los casos

analizados- escasamente participativas (se reduce el número de socios) y su impacto en la comunidad, como proyecto de base social, tiende a cero.

En realidad, puede concluirse que tanto la interfaz Estado-comunidad como la interfaz mercado-comunidad adquieren expresiones reales y concretas pero como una marcada tendencia atomizante. En cuanto a la primera, en efecto, algunos vecinos y socios de sindicatos son sujeto de intervención vía proyectos o bien vías programas de desarrollo económico local y territorial. Esto ocurrió por ejemplo a través de la Municipalidad de Cochamó –oficina de desarrollo económico- y a través de la asesoría permanente de corporaciones asociadas al Gobierno regional. El último proyecto en ejecutarse en el Estuario (2010-2014), buscó fomentar la trazabilidad en todos los eslabones de la cadena de valor e instalar la gestión de calidad como idea central en la producción/captación/comercialización de semillas. El proyecto, desde el punto de vista de sus ejecutores, ha asumido la decisión de “trabajar con los que tengan la cosa más clara” y estén dispuestos a rentabilizar al máximo la captación de semillas.

En cuanto a las intersecciones en la interfaz comunidad-comunidad, sólo restaría por decir que el caso revela, al igual que en otros, una dinámica evidente de estratificación/articulación interna de las organizaciones (sindicatos). Concretamente en la figura que reseñamos más arriba: los dos sindicatos tienden a funcionar como pequeñas gerencias en donde los directores son muy pocos –y siempre los mismos- y los socios –subordinados- trabajan para ellos, es decir, a sus órdenes. Por cierto, ellos son quienes los subcontratan y/o los habilitan. En otros términos, estamos ante una estratificación de clase.

Posiblemente el contexto de cada experiencia organizacional sea un factor clave para explicar los tipos de respuestas. Así en unas localidades con historia de colonos -como ocurre en Cochamó y en todo el Estuario del Reloncaví- basadas en el esfuerzo familiar por dominar un territorio geográficamente adverso, el modelo individualista resulta atingente a la oportunidad de negocio; mientras que en otras latitudes –como veremos en el caso de Guaitecas, espacio de una tradición colectivista-, la expresión comunitaria (como tendencia) se presenta como la solución al vector mercado. Veamos, a continuación, el caso de Melinka en las Guaitecas.

#### *Caso 2: La trayectoria de un dirigente de pescadores en Puerto Melinka, Archipiélago de Las Guaitecas*

En la comuna de Las Guaitecas, en la localidad de Puerto Melinka, poblado insular de economía pesquero artesanal bentónica, habitada originalmente por indígenas canoeros (chonos), despoblada a fines del siglo XVIII y re-habitada a mediados del siglo XIX por pescadores mestizos (indígenas huilliche y chilenos de la isla de Chiloé), constatamos que algunos líderes de pescadores y otras personas sin vinculación directa a las organizaciones sociales locales, emprenden negocios propios para insertar directamente algunas pesquerías en los mercados nacionales y regionales. Esta pequeña localidad, que no alcanza los 1600 habitantes, recibe desde mediados de la década de 1990 un notable influjo del poder comprador de recursos bentónicos y pocos años después, en los 2000, comienzan a propagarse con fuerza los centros de engorde –jaulas- de salmones en cautiverio. Esa época, como se ha indicado más arriba, es la época de la puesta en marcha de varios incentivos estatales al emprendimiento individual. Si bien en Puerto Melinka (Guaitecas) esto no logra implementarse de forma sistemática –entre otras cosas por el alto grado de aislamiento del lugar-, el discurso y las ideas fuerza del

modelo micro-empresarial logran permear en determinados sectores de la comunidad. En particular en algunos líderes y dirigentes de pescadores artesanales.

El caso más llamativo, y el que reseñaremos aquí, es el de un dirigente sindical –al que llamaremos Hernán- que desarrolla un próspero emprendimiento turístico –basado en el avistamiento de ballenas azules- y simultáneamente crea una exitosa empresa de prestación de servicios a la industria productora de salmones en cautiverio -en franca expansión por todo el litoral sur-austral de Chile, incluyendo la comuna de las Guaitecas-. A partir de esta circunstancia este líder sindical comienza a capitalizar una trayectoria vital relacionada con el emprendimiento y la conexión con el mercado, pero al mismo tiempo se debilita paulatinamente su acción y presencia en el sindicato. Incluso jugando progresivamente un papel más ambiguo y cuestionado al interior de la organización. Sin embargo hay una cuestión interesante que remarcar, esto es, su notoria prosperidad como emprendedor tuvo una expresión social en la medida en que sus negocios fueron creciendo y favoreciendo a personas de la comunidad, empezando por sus familiares y luego por sus colegas pescadores más cercanos. En la práctica, en el curso de una década, logran consolidarse dos microempresas: En el ámbito acuícola, prestación de servicios de transporte de pasajeros y cabotaje a la IS; y en el ámbito del turismo, hostería y cabañas destinadas a visitantes de servicios públicos y turistas, incluyendo salidas de avistamiento de ballenas en el entorno de las Guaitecas. Cada uno de esos proyectos ha implicado la generación de empleo, formal e informal (u ocasional) para personas de la localidad.

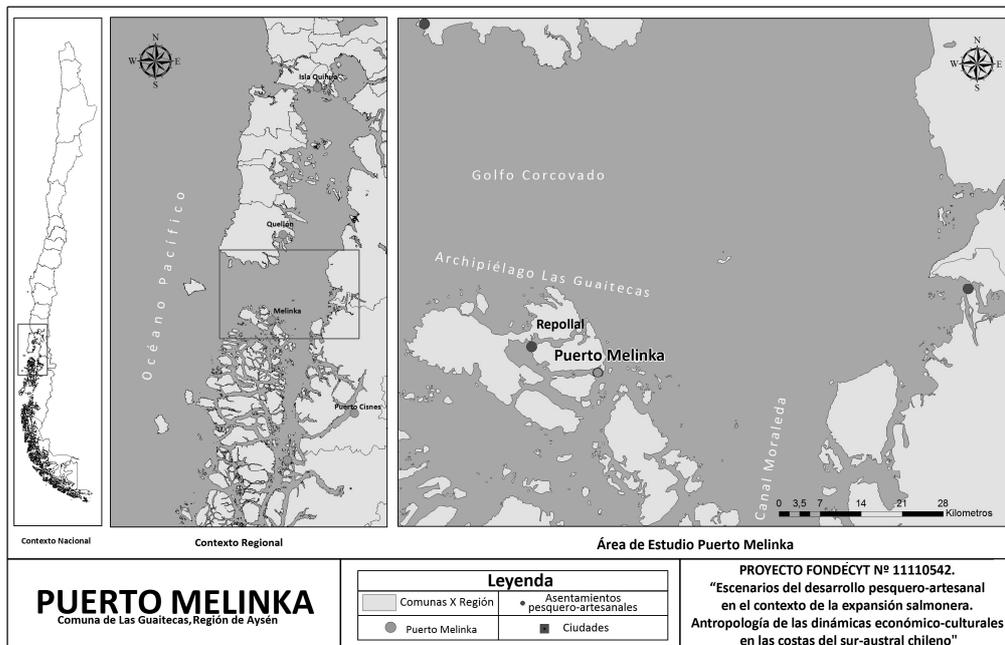
Se activa entonces, en un nivel micro, una dinámica distrital de crecimiento desde abajo y en el abajo o de desarrollo endógeno, incluso a partir de una cierta institucionalización privada pero de base enteramente local (Becattini, 1995; Vázquez Barquero, 1995). El ejemplo ha tendido a replicarse con relativo éxito en la comunidad y en otras del sur-austral, configurando entonces un modelo de prosperidad microempresarial pero que no termina por definirse en la matriz del lucro personal y/o del beneficio individual.

En cuanto la interfaz Estado – comunidad local, constatamos, a nivel etnográfico, que el discurso que desde la agencia pública fomenta el emprendimiento y la articulación emprendedor/mercado, logra calar en determinados actores locales, en especial en dirigentes de pescadores artesanales. Es probable que en el caso descrito la política del emprendimiento –la narrativa pública y privada del emprendimiento- haya sido más un vector cultural, tal vez de innovación, presente como significativo en la “atmósfera discursiva” del desarrollo como cuestión de interés local, que un vector desplegado programáticamente a través de un dispositivo específico (por ejemplo, un programa de emprendedores).

Una segunda conclusión, retrata la relación entre el mercado y la comunidad local. Pues bien, genéricamente debe destacarse que la vertiginosa expansión de la IS en la década de 1990 y 2000 contribuyó a dinamizar la economía local en su conjunto. Las consecuencias, favorables y desfavorables son diversas, algunas fueron reseñadas más arriba, sin embargo cabe remarcar aquí aquella expresión que retrata las estrategias de prosperidad (García Canclini, 1990) que los habitantes locales ponen en práctica a partir de una “oportunidad” que ofrece el mercado. El caso de Hernán, aunque emblemático, como señalamos más arriba, no es exclusivo, posiblemente es el más próspero y el de mayor envergadura. Por ejemplo, hay otros prestadores de servicios, y en distintas escalas –desde el pescador que adquirió y acondicionó una vieja furgoneta para transportar pasajeros de las empresas, pasando por la mujeres que ha instalado hospederías, hasta quienes han conseguido créditos bancarios para comprar embarcaciones rápidas y transportar insumos y personas a las jaulas de cultivo. Ahora

bien, reconociendo que estos cambios significativos ocurren justamente como respuestas prósperas y creativas por parte de los actores locales, tampoco podemos soslayar otras lecturas que también son evidentes en esta intersección: A) una instrumentalización del territorio y de la fuerza de trabajo, afín a la expansión de la IS, socavando con ello el espacio económico de base ancestral, al menos en parte, B) la destrucción objetiva de parte de ecosistema, C) la resistencia confrontacional frente a la expansión de la IS (lo abordaremos nuevamente).

**Mapa 2. Puerto Melinka, límite regiones de Los Lagos (Chiloé y Aysén)**



Fuente: Zamir Bugueño, Proyecto FONDECYT n° 11110542

La tercera conclusión se enmarca en la interface comunidad-comunidad. Básicamente nos interesa destacar que en el caso presentado, se advierte una dinámica de compartir o de socializar esa prosperidad al interior de la comunidad, en particular con los círculos cercanos. Sin embargo, en forma simultánea se advierte otro proceso que, hasta cierto punto, resulta paradójico en tanto advertimos una tendencia de estratificación interna muy marcada. Se destaca entonces el lugar que logra uno de los integrantes en la trama económica de la localidad, luego, su “transfiguración” en un “hombre rico” que, si bien no basa sus negocios en la intermediación de productos de la pesca, termina en un lugar muy “influyente” en la estructura social –producto de la creación de su empresa y de la generación de empleos y oportunidades. Es un prestigio que nos recuerda al gran hombre de Melanesia retratado por Sahlins (1979), pero sobre todo nos obliga a remarcar la noción de diferenciación y estratificación interna al interior de un espacio social donde lo colectivo persiste en la base cultural.

*Caso 3: La zona contigua entre dos áreas de pesca artesanal del sur-austral de Chile*

La “zona contigua” es una figura administrativa contemplada en la Ley General de Pesca y Acuicultura (LGPA), promulgada en 1991. Fue creada con el propósito de dirimir tensiones y potenciales conflictos entre grupos de pescadores artesanales pertenecientes a regiones vecinas (colindantes) y que comparten la explotación de uno o más recursos comunes. Debe especificarse además que en Chile la actividad pesquera artesanal está regionalizada, es decir, los pescadores inscritos en una de las quince

regiones que componen administrativamente el territorio nacional sólo están autorizados para extraer recursos en esa región. La única excepción es justamente la zona contigua.

“...podrá extenderse el área de operaciones de los pescadores artesanales a la región contigua a la de su domicilio permanente y base de operaciones, cuando éstos realicen frecuentemente actividades pesqueras en la región contigua. Para establecer esta excepción, se requerirá de la dictación de una resolución de la Subsecretaría, previos informes técnicos debidamente fundamentados de los Consejos Zonales de Pesca que corresponda, con acuerdo de la mayoría de los representantes de la Región contigua del Consejo Zonal respectivo...” (LGPA 1991 Título IV, Art. 50).

En realidad la “zona contigua” intenta morigerar las consecuencias que la política de regionalización ha tenido y tiene en los sistemas pesquero-artesanales. En la base hay una inconsistencia que, evidentemente, refiere al desconocimiento y/o negación (por parte de los administradores y legisladores) de la lógica y de la dinámica histórica – incluso tradicional- que los grupos de pescadores han puesto en escena en el uso/apropiación del espacio marino costero. En efecto, la lógica territorial de la pesca artesanal es longitudinal y paralela a la línea de la costa, y desde el punto de vista ecosistémico los límites administrativos en tierra no son consistentes con las áreas históricas de las capturas. Es muy evidente aquí el contraste entre unas normas que a través de su imposición terminan por socavar y/o sustituir otras normas preexistentes, aunque de seguro, institucionalmente invisibles a los ojos expertos o bien ineficientes y arcaicas (Ostrom, 2000; Berkes, 2009; Pinkerton and Silver, 2011).

En la actualidad sólo una zona contigua se encuentra autorizada en Chile, justamente en la frontera entre Chiloé (región de los Lagos) y Aysén (región de Aysén), es decir en el corazón pesquero-artesanal del sur-austral (ver mapa 2). En 2002, y luego en 2004, se autorizó a 508 buzos mariscadores, inscritos en los registros de Los Lagos, para realizar actividad de extracción de erizos (*Loxechinus albus*) y almejas (*Venus antiqua*) y Luga negra (*Sarcothalia crispata*) en la parte noroeste de Aysén. A continuación veremos que esta figura legal y su implementación -gestionada a través de una “pesca de investigación”- no han estado exentas de tensiones y conflictos, en parte porque la imposición de límites jurídicos termina generando un efecto perverso en todo el sistema, en especial en las interfaces que los pescadores y sus comunidades establecen entre sí.

De acuerdo a estudios arqueológicos y etnohistóricos, los grupos canoeros que habitaron el litoral sur-austral se desplazaron entre la actual zona de Calbuco y los canales de la austral región de Magallanes (Martinic, 2005; Urbina, 2010). Ese temprano nomadismo sería recreado hasta nuestros días por los actuales pescadores artesanales, en particular bentónicos, emplazados tanto en Chiloé como en Aysén. Es más, en todos los relatos que hablan sobre el establecimiento de los principales poblados bentónicos del litoral aysenino (Melinka, Puerto Aguirre, Puerto Aysén) se alude a los lugares de origen de esos primeros migrantes que, sobre todo a principios del siglo XX, comenzaron a darle una fisonomía socialmente más sedentaria al gran archipiélago situado al sur del Golfo de Corcovado. Lo que evidencian esos testimonios es la estrecha conexión, por ejemplo a través de relaciones de parentesco, entre los poblados costeros de Chiloé y Aysén. Los desplazamientos contemporáneos refrendan esta idea de un gran área económico-cultural que, sin embargo, ha sido fracturado invocando una eficiencia administrativa más deseada que real.

Consignemos que hoy en día –y en los últimos quince años- esto ha sido patente, al punto de erigirse una trama del conflicto a partir de ese artificioso límite. Aunque en particular la zona contigua es una medida que permite apaciguar en parte las tensiones que se han suscitado desde fines de la década de 1990, y particularmente durante la primera mitad de los años 2000, ello no ha impedido que afloren las tensiones entre pescadores artesanales de ambas regiones. Ante el reclamo de unos, y el consecuente rechazo de los otros, los primeros invocan derechos históricos en las aguas australes. La expresión concreta de esas tensiones han sido tomas de caminos, cierre forzado de puertos, amenazas de incendio en oficinas públicas, enfrentamientos localizados, entre otros.

Tal vez lo más inquietante en este caso sea el hecho y/o las consecuencias que los acuerdos de 2002 y 2004 no pueden normativizar, ni impedir. En particular las fricciones entre la flota bentónica de Guaitecas –beneficiada con el subsidio compensatorio por admitir a esos 508 buzos en sus costas- y la flota bentónica de Puerto Aguirre y Puerto Aysén, situada bastante más al sur y excluida de las compensaciones. Incluso en algún momento fueron acusadas/os por estos últimos de “vender” el litoral a la gente de Chiloé. Asimismo, aparecen las particularidades relacionales que denotan posiciones críticas respecto de la entrada al litoral de “gente que no tiene historia aquí”. En términos de política cultural podemos evidenciar un recorte de una historia compartida (pero negada por unos), en el marco de su instrumentalización como espacio administrado y que demanda decisiones en orden a mejorar su rentabilidad. La pesca artesanal deja de ser una forma de vida incrustada en culturas ancestrales para resignificarse como un negocio.

Al tiempo que el acuerdo de zona contigua de 2004 está llegando a su ocaso, la experiencia demostró que –al margen del límite marítimo que separa ambas regiones y que fragmenta un área que históricamente fue apropiada como un espacio común- las dinámicas reales de uso/apropiación del espacio marino costero sur-austral son más fuertes que los límites impuestos. Aun así, vista y analizada la transgresión por los especialistas de la Subsecretaría de Pesca, la decisión administrativa no será del todo revertida, pues se ha comenzado a implementar una medida sustitutiva inspirada en una figura similar: un plan de manejo que controle y restrinja el acceso de pescadores de ambas regiones al espacio en disputa, en realidad se trata de una nueva forma de administrar la zona contigua o cualquier otro espacio bentónico que congrege a múltiples actores. La inspiración de este nuevo dispositivo administrativo -denominado Planes de Manejo para Recursos Bentónicos en Áreas de Libre Acceso (LGPA N° 20560/2012)- ha sido, por una parte, el Enfoque Ecosistémico para Pesquerías y Acuicultura (Staples and Funge-Smith, 2009) y el enfoque de los Stakeholders, particularmente declarando la necesidad de avanzar hacia prácticas de co-manejo (Mikalsen and Jentof, 2001; Bennett, 2005; Cunningham, 2005). Ahora bien, al menos hasta aquí, la cuestión de fondo sigue siendo, evidentemente, el supuesto tecnocientífico respecto de la hipotética incapacidad de los propios pescadores artesanales para establecer sistemas de regulación exitosos. En realidad es muy nítido el supuesto y el temor experto a la tragedia de los comunes (Hardin, 1968). Según Berkes (2009), uno de los principales problemas que se suscitan en este ámbito alude a la desconfianza del “conocimiento científico” sobre el conocimiento local, imponiendo con ello una severa traba a los acuerdos de co-manejo y no legitimando la validez de esos saberes. Precisamente eso pareciera estar sucediendo en el caso de la nueva estrategia implementada en la zona contigua, ello en tanto la definición jurídica de los Planes de

Manejo –y de las mesas participativas- explicita que la “investigación científica” es el criterio base para la toma de decisiones.

Esta breve reseña sobre la zona contigua nos permite concluir que, en la perspectiva relacional Estado- comunidad local, la imposición normativa formal, además de soslayar y contribuir a socavar las institucionalidades consuetudinarias, activa dispositivos de tensión entre los pescadores y en general entre las comunidades. En los últimos años esas tensiones se han expresado de forma diversa, algunas como reacciones violentas o medidas de presión para revertir las decisiones administrativas del Gobierno central, sin embargo, este retrato no deja de ser parcial si consideramos que en las dinámicas de interfaz devienen otra serie de relaciones, discursos, posiciones y negociaciones entre los grupos de pescadores. Es decir, además de esas consecuencias inmediatas susceptibles de entenderse como estructurales, tienen lugar acuerdos dentro de los acuerdos, pero que no están contemplados a nivel de la política pública, por ejemplo relativos al ingreso de los 508 buzos de la región vecina a determinados espacios –justamente reconociendo la dinámica histórica, invisible para la administración-. Aun en el marco de tensiones y conflictos, y teniendo como referencia un conjunto de decisiones objetivas y establecidas por ley, aun así el vasto espacio marino costero llamado zona contigua persiste como espacio social entretejido en relaciones de parentesco, afinidad y vecindad que tienden a desbordar o a tensionar la delimitación administrativa.

Como corolario, cabe destacar que si bien la matriz institucional de raigambre histórica, culturalmente situada y consuetudinariamente constituida, resiste a la imposición (cadastralization, Pinkerton and Silver, 2011), no es posible soslayar el hecho de que en ese proceso esta matriz institucional se erosiona y progresivamente tiende a descomponerse, a desarticularse. En la perspectiva de James Scott (2000) no sólo resiste, bajo distintas expresiones, la base social pescadora artesanal sino que a contrapelo ocurre lo propio, pues el proyecto administrativo despliega estrategias diferenciadas para instalarse en el espacio económico costero.

#### *Caso 4: Las comunidades pesquero artesanales frente a la expansión de la industria productora de salmónes en cautiverio*

El análisis de este espacio relacional nos obliga a constatar las consecuencias e implicaciones que la expansión, crisis y el progresivo repunte que la Industria Salmonera ha tenido en los sistemas de pesca artesanal del sur-austral. Asimismo, nos impele a observar su incidencia en las decisiones expertas sobre el ordenamiento (zonificación) del borde costero en la región de Aysén. Partamos reseñando la dinámica expansiva que en los últimos veinte años ha tenido la IS en la zona en cuestión.

La expansión del cultivo de salmónes en Chile no se explica exclusivamente por las fuerzas del mercado o producto de las inversiones privadas. En realidad podría hablarse de una simbiosis entre iniciativas privadas y estatales. De hecho entre 1969 y 1995, se desarrollan varios programas de cooperación con agencias internacionales –como la Japan International Cooperation Agency, JICA- a objeto de transferir tecnología y formar capital humano (Fundación Chile 1990). En esta misma línea, entre 1981 y 1984, agencias gubernamentales realizan estudios para “determinar la viabilidad económica y la factibilidad técnica del cultivo confinado de especies salmonídeas, lo que dio inicio a un proceso de adaptación de las técnicas utilizadas en Estados Unidos y en países escandinavos” (Claude y Oporto 2000: 8). En 1988 los resultados eran concretos: mejoraba la productividad y se incrementaban las asesorías técnicas a la empresa

privada. En 1995 se crea el Instituto Tecnológico del Salmón (INTESAL), con importantes aportes estatales a través de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO).

Durante las últimas dos décadas, en consonancia con el interés expresado en las iniciativas reseñadas, los distintos gobiernos que se han sucedido en el poder han priorizado en su política de *desarrollo* territorial el crecimiento de la IS, como *cluster* estratégico para la zona sur-austral (Pérez-Alemán, 2005; OCDE Chile 2009). Ahora bien, la clave de esta decisión ha sido asegurar a los inversionistas un clima de estabilidad política, flexibilidad laboral y unas mínimas restricciones para expandir centros de cultivo en uno de los ecosistemas más prístinos del hemisferio sur.

A fines de los años noventa el cultivo de salmones era un negocio de tal magnitud y prosperidad, que prácticamente la totalidad del borde costero interior de la isla de Chiloé, el Estuario de Reloncaví y gran parte del entorno de la ciudad de Puerto Montt, estaban saturados de centros de engorde. En ese marco se proyectó una segunda fase expansiva, y es así como en la década de 2000 comienzan a proliferar las jaulas de cultivo en los canales y fiordos ayseninos, sobre todo en zonas aledañas a Puerto Melinka, Puerto Cisnes y a Puerto Chacabuco. Debe destacarse además que el marco legal de la acuicultura industrial, contenido en la LGPA, ha sido un instrumento de gestión administrativa fundamental, pues da toda clase de facilidades y garantías a los inversionistas. Reflejo de lo anterior es la mega-concesión del archipiélago de Chiloé en los años noventa y de los archipiélagos de Aysén en la década de 2000.

Si bien no hubo una demanda explícita y sostenida por parte de los pescadores artesanales, ni de Chiloé ni de Aysén, respecto de las concesiones solicitadas por la IS, y en general respecto de su expansión, ello no impidió que a principios de la década de 2000 se iniciara un ambicioso proceso de zonificación y microzonificación del borde costero de la región de Aysén. En realidad, al margen de la presión de algunos ambientalistas, las autoridades del Gobierno Regional advirtieron que de no establecerse normas claras y comunes, el borde costero regional podría en el mediano plazo padecer una saturación similar a la de la isla de Chiloé. En ese contexto, se decidió instalar una mesa de trabajo que congregara a todos los actores con intereses litorales. Pues bien, en el curso de dos años la mesa –con asesoría técnica de la Agencia Alemana de Cooperación Técnica, GTZ (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit)- propuso una distinción de áreas en todo el borde costero de Aysén, dejando prácticamente la mitad del archipiélago como zona apta para actividades de acuicultura (AAA), unas 500.000 hectáreas. Más allá de que en Chile no existe una ley de ordenamiento territorial, y más allá de las suspicacias y críticas que desató esa propuesta inicial (no reconocía cabalmente las zonas históricas de uso pesquero-artesanal) es indudable que favoreció significativamente los intereses privados y un horizonte de crecimiento prácticamente ilimitado.

Hasta mediados de 2007, sostenidamente la IS registró indicadores económicos muy favorables. Por ejemplo entre 1990 y 2000 las exportaciones netas de salmón cultivado se multiplicaron por cinco, pasando de 26.000 a 271.500 toneladas (CORFO 2002), para llegar en 2005 a las 383.700 toneladas (SalmonChile 2007). Si en 1995 las exportaciones de salmones y truchas ascendían a 489 millones de dólares, para 2005 esa cifra llegó a los 1.721 millones de dólares. Después de Noruega, Chile ha sido, desde 1995, el segundo productor mundial de salmones y su objetivo a mediano plazo era convertirse en el primero. Cabe destacar además la importancia estructural comparativa que la producción de salmones y truchas llegó a tener en los años previos a la crisis.

Rodrigo Infante, entonces presidente de SalmonChile, sostenía que las exportaciones de Salmón representaban un 30% del PIB total de las regiones de Los Lagos y Aysén, además de un 75% de sus exportaciones (Infante, 2008). No obstante, a partir de 2008 la situación cambiaría dramáticamente y la conjunción de dos factores explica la debacle. Por una parte, la crisis financiera de 2007 y 2008 obliga a bajar las expectativas de crecimiento pero, sobre todo, como segundo factor, sobreviene una crisis sanitaria interna. En el marco de la obsesión por competir y crecer, la salmonicultura chilena comienza a ser afectada por una serie de enfermedades asociadas a las condiciones de producción que intentan optimizar rendimientos bajando costos y estándares ambientales. Una de esas enfermedades, la Anemia Infecciosa del Salmón o virus ISA, afectó a la especie Salmón Atlántico, una de las principales en todos los centros de cultivo. La crisis tuvo tal impacto que en los ciclos inmediatos se registra una caída de la producción cercana al 50% mientras el empleo asociado cae en el orden del 60%.

Lo reseñado, además de dar cuenta de la magnitud que ha tenido la IS en la zona sur-austral, deja en evidencia que su principal criterio de regulación ha sido el mercado, lo que ciertamente ha derivado en un modelo de crecimiento perverso con escasa capacidad de control sobre sus consecuencias. No estamos aquí demasiado lejos del cuadro más pesimista que nos retrataba hace algunos años la sociología del riesgo, en el marco de la crisis ecológica y de producción en la Europa de la modernidad tardía (Bauman, 1996; Beck, 1997, 1999; Giddens, 1999). En una reciente investigación, Beatriz Bustos (2012) ha evidenciado el fracaso de la matriz público-institucional para articular el conocimiento científico en la resolución y manejo de la crisis producida con la propagación del ISA en Chiloé. Asimismo ha llamado la atención sobre la incapacidad de la propia comunidad científica para instalar el tema (de la sustentabilidad) en la agenda público-privada.

Simultáneamente la dimensión expansiva de la IS –expresada en indicadores estadísticos como en una progresiva transformación modernizante del espacio local y del territorio- implica también unos impactos y unas respuestas localizadas en la vivencia subjetiva e intersubjetiva de unos actores cuya vida social y económico-cultural se ha ido construyendo “desde siempre” en ese espacio local y en esa territorialidad y, por qué no decirlo, en el arraigo de ciertas tradiciones que no por dinámicas son indiferentes a tan vigorosa avanzada transnacional. En otras palabras, los sistemas pesquero-artesanales en toda la costa sur-austral reconocen y re-elaboran, desde la subjetividad reflexiva/imaginativa de sus habitantes, tanto las consecuencias objetivas de la expansión de la IS como los significados y las perspectivas que para ellos/as implica en sus propios sistemas de vida y de reproducción material.

En términos amplios, a modo de caracterización, estos sistemas pesquero-artesanales son diversos y heterogéneos: algunos son de base bentónica (como Puerto Melinka y Quellón), la mayoría especializados en la extracción de erizos (*Loxechinus albus*), almejas (*Venus antiqua*, *Gari solida*), algas –lugas roja y negra- (*Gigartina skottsbergii* y *Sarcothalia crispata*), mejillones (*Mytilus chilensis*), entre otras especies. Otros de marcado predominio demersal (como Puerto Cisnes y en general como toda la costa continental), en particular especializados en capturas de merluza austral (*Merluccius australis*) y en menor medida congrio (*Genypterus sp*) y otras especies eventuales. Encontrando además, particularmente en Chiloé, una importante flota pelágica pero que en muchos casos opera con capitales empresariales. Como se ha indicado más arriba, la composición económico-productiva de estos sistemas pesquero-artesanales tiende a ser mixta. Observamos por ejemplo una integración con actividades de agricultura campesina (Chiloé, Calbuco, Reloncaví), también una relación estrecha –extractiva, por

cierto- con el bosque nativo (costa aysenina), y en todos los casos una creciente importancia y presencia de las industrias pesquera y sobre todo salmonera.

Este último aspecto revela en parte la complejidad del escenario. En primer lugar porque los sistemas “tradicionales” del bordemar, incluyendo por supuesto a la pesca artesanal, se encuentran inmersos en dinámicas de interrelación permanente con otros actores económicos e institucionales (empresas, intermediarios, agencias públicas, ONGs, universidades, etc.); y en segundo lugar porque esas dinámicas suponen interrelaciones que, a la par de unas capacidades de resistencia creativa (García Canclini, 1990; Barkin, 2002), negociación (Long, 2007) y reinención de los proyectos modernizantes (Escobar, 1996, 2000), también implican procesos de descomposición estructural, articulación, occidentalización y subordinación a los “propósitos” expansivos del capital (Godelier, 1990; Comas, 1997). Sin desconocer que un mercado altamente liberalizado, como ocurre en Chile, actúa como vector disolvente de sistemas de producción local, advertimos que la cuestión no se reduce al determinismo estructural; más bien constatamos –especialmente en la tensión comunidad de pescadores/empresas salmoneras- una diversidad relacional cuya complejidad estriba, entre otros factores, en la capacidad local para consolidar respuestas económicas y ambientales –es decir, políticas- frente al avance modernizador y en las dificultades para establecer acuerdos basados en un entendimiento comunicacional entre actores locales y externos (Berkes, 2009). Cabe subrayar, asimismo, que las flotas pesquero-artesanales han ido cambiando sus configuraciones internas, evidenciando la internalización de lógicas que -en un esquema convencional- asociaríamos a la racionalidad mercantil, pero que, sin embargo, tienden a estar cada vez más presentes en el sistema (Galván y Pascual, 1996; Florido del Corral, 2003, 2008). Es evidente que el modelo dicotómico, y/o modernizante clásico, resulta insuficiente para observar los escenarios contemporáneos de la pesca artesanal. Nuestra experiencia etnográfica en el sur-austral de Chile, revela tanto la diversidad de expresiones pesquero-artesanales, en el sentido tradicional, como la complejidad también variable de sus vinculaciones con el mercado, con las instituciones en general y con otros actores locales de su entorno.

En las estadías etnográficas realizadas a Puerto Melinka y a Quellón (2006 y 2007) y a Puerto Cisnes, luego a Calbuco y nuevamente a Quellón (2012), constatamos una diversidad de posiciones condicionadas por el tipo de relación que las personas entrevistadas han tenido con las salmoneras. Estas posiciones discursivas varían en tres niveles, entre la crítica moderada y la radical; y en otro registro, entre la valoración favorable y la valoración relativa. En todos los casos hay un importante condicionamiento según quién reflexiona y desde qué experiencias con la IS. En la crítica moderada se reconoce la generación de empleo al tiempo que se advierte la contaminación, visión que se radicaliza al añadir el problema de la pérdida de espacios y el escaso aporte a las economías locales. Por otra parte, las valoraciones favorables destacan la generación de empleo y la aparición de nuevas oportunidades. En este sentido se aprecia una visión optimista que tiende a subordinar lo negativo a las posibilidades que la IS abre en este tipo de espacios económicos.

De forma muy sintética interesa destacar que en este espacio relacional ocurren respuestas que evidencian concretamente esa capacidad de reformulación del proyecto modernizante. Por ejemplo, como se aludió en el caso 2, la creación de empresas locales que prestan servicios a la IS (transporte, hospedería, comercio, mantención de equipamiento, etc.), la mayoría de esas microempresas son lideradas por personas que son o eran pescadores, tal vez con más capacidad de capitalización. Lo interesante es que esos emprendimientos generan empleo a nivel local. Un segundo ejemplo, es el

impacto, sin lugar a dudas muy valorado localmente, en el empleo femenino. Es un empleo en condiciones precarias pero que ha redefinido en parte la posición de la mujer en estos sitios (convencionalmente vinculada al espacio doméstico). Un tercer ejemplo, son las estrategias que los mismos pescadores que se emplean en la IS despliegan para combinar –a partir de sus propias decisiones- ambas actividades: pesca artesanal y trabajo en salmoneras. En cierto modo, observamos esa tensión y vinculación permanente entre la lógica económica de la casa (the house) y la corporación (the corporation), en la reproducción de la base, del fundamento de la vida rural (Gudeman y Rivera, 1990).

En el análisis del material empírico, llama nuestra atención una capacidad reflexiva crítica de la población local respecto a las consecuencias y el significado de la expansión radical de la IS por todo el sur-austral. Por otra parte, aparejada a esa reflexividad local, una recurrente tendencia a imaginar soluciones y/o alternativas al problema de la expansión (espacial) de la IS. Esto lo hemos constatado en todas las localidades en donde realizamos trabajo de campo. Planteadas como futuros deseados y factibles, las principales alternativas señaladas en las entrevistas pueden agruparse en las siguientes proyecciones: 1) De diversificación extractiva, pues hoy la tendencia es monoextractiva, en parte por la constricción mercantil y las restricciones administrativas; 2) De procesamiento o conservería, por cierto son recurrentes las experiencias artesanales en todas las localidades pero están fuera de normativa sanitaria; 3) De capacidad comercializadora, en donde observamos una fuerte presencia de intermediarios y de estratificación organizacional (dirigentes que se hacen intermediarios, tal como vemos en los casos 1 y 2); 4) De consolidación de las áreas de manejo, fórmula administrativa impuesta por SUBPESCA pero reformulada desde las prácticas locales y, en algunos casos, desde los usos consuetudinarios; 5) De actividades turísticas, con muy pocas iniciativas vigentes; 6) De cultivos artesanales, en el caso de los mitílidos hay algunas experiencias exitosas en Chiloé y en el Estuario del Reloncaví.

Aun cuando ninguna de estas “respuestas” demande acciones directas sobre la expansión de la IS, en todos los casos constituyen parte de escenarios imaginados como alternativos a su predominio, y más aún en todas esas proyecciones observamos también las prácticas del presente. Es decir, son respuestas, dinámicas relacionales, que ya están ocurriendo pero que en este caso se imaginan como escenario de futuro, en otras palabras se proyecta su construcción con lo mejor del presente. Asimismo prevalece una visión que compatibiliza, en un mismo horizonte de futuro, una industria regulada desde el Estado y un desarrollo integral de los sistemas de pesca artesanal.

Proyecciones de esta naturaleza tienden a coincidir en todas las localidades del sur austral que se han visto interpeladas por los grandes procesos de expansión empresarial e industrial, sobre todo de salmoneras, dando cuenta de saberes pesqueros (Ther, 2008) y de capacidades e inteligencias culturales locales (Saavedra y Macías, 2012) desaprovechadas, soslayadas e incluso negadas –como yo los advertíamos- por los sistemas expertos instalados en el Estado, y que por el contrario tienden a fomentar la desregulación y la transferencia de dispositivos y figuras de gestión que no siempre coinciden con las formas de habitar los espacios marino-costeros preexistentes –y persistentes- en los territorios.

Luego de exponer los principales aspectos asociados a la relación entre comunidades del sur-austral de Chile e industria salmonera, cabe destacar que la concurrencia del Estado o del aparato público es imprescindible, en particular porque crea las condiciones, a nivel territorial y jurídico-institucional, para que el despliegue y la expansión acuícola industrial sea posible. De tal manera que en la interfaz Estado-comunidad observamos

con nitidez un vector estructural condicionante: la privatización y la concesión del espacio tradicional en beneficio directo de las empresas. En cuanto a la interfaz mercado-comunidad las expresiones remiten a respuestas o a la activación de dinámicas relacionales específicas. En particular hemos reseñado las posiciones críticas respecto de los impactos socio-territoriales percibidos como negativos por los actores locales pero también su revés favorable (generación de empleo), asimismo hemos aludido a los futuros imaginados, futuros que sin embargo remiten también al presente y posiblemente al pasado. En este marco, apreciamos que la expansión de la industria no necesariamente se vive como una calamidad ni tampoco de forma pasiva. Hay ciertamente una capacidad de reformular e incluso de aprovechar culturalmente –desde la lógica local- ese proceso de expansión transnacional. En ese marco, sin desconocer la capacidad “destruktiva” del capitalismo transnacional, la interfaz revela un espacio de resistencia creativa.

### **III. COMENTARIO A MODO DE CONCLUSIÓN**

Los cuatro casos reseñados dan cuenta las interfaces entre Estado-mercado y comunidad (o sociedad litoral) en el sur-austral de Chile. En los cuatro apreciamos que el proyecto modernizante tardío, en cualquiera de sus expresiones, no agota la capacidad de respuesta ni de reformulación creativa de la base social, esto aun considerando que el capitalismo transnacional es un vector con un enorme potencial destructivo pues socava y erosiona las formas de vida y/o los sistemas económicos locales. Puntualmente hemos retratado que en la intersección contemporánea pesca artesanal -o sistema localizado costero- /Estado, vemos en el nivel macro o en la definición estructural, la tensión/contradicción entre la lógica reproductiva de la comunidad y la lógica modernizante e instrumental productivista pro-mercado que impulsa la agencia pública.

Como expresiones concretas hicimos alusión, en los dos primeros casos (Cochamó y Guaitecas), a la promoción de las mentalidades y prácticas de emprendimiento, pero también a su internalización en los territorios. En este marco, observamos lo que podríamos denominar “respuesta de emprendimiento”, es decir, individuos o grupos organizados que asumen el discurso de la microempresa y modelan (o re-modelan) su proyecto vital en función de ese referente. En general lo hemos advertido y observado en todas las localidades/comunidades en las que trabajamos desde 1998. No es el modelo predominante pero sí es significativo que en todas las comunidades tenga una expresión concreta.

Una segunda expresión no alude directamente a una interfaz con el mercado, pero sí entre Estado y comunidades, y a la reproducción de las tensiones entre las comunidades. Es aquí donde apreciamos que el proyecto modernizante es institucionalmente complejo al observar la imposición de cuerpos normativos bajo el supuesto que en los territorios no existen o no son eficientes en la administración de los recursos comunes. La zona contigua, como dispositivo administrativo macro refleja lo anterior. Pero no sólo la zona contigua, probablemente la microempresa –en su composición jurídica exigida a los interesados- y algunas fórmulas de co-manejo también representan o reproducen la misma inconsistencia, idéntica negación de los saberes locales.

Un cuarto caso -considerando a los dos primeros como parte del mismo enfoque-, hizo alusión al territorio amenazado. En particular desde el proyecto expansivo de la IS en

colusión con el Estado. Pudimos constatar que aun frente a la fuerza expansiva-destructiva de la IS, en la interfaz comunidad o en donde la comunidad se relaciona con este proyecto, tienen lugar respuestas y resistencias creativas, capaces de reformular y de resignificar el proceso, el destino supuestamente catastrófico de la comunidad frente al avance del capital. La pregunta queda abierta: ¿cuáles son los límites de esta capacidad de respuesta, de esta capacidad de resistencia creativa?

En términos más amplios y teóricos, sostenemos que en los cuatro casos reseñados subyace una tensión no resuelta en los enfoques del desarrollo –concepto siempre en entredicho y controversial-. En efecto, por un lado, cabe la posibilidad de tomar como punto de partida la modernidad que se desborda (en el sentido señalado por Appadurai) o bien partir de la tradición –situada en el lugar- que se construye como alternativa a la modernidad (más o menos en los términos del deconstructivismo escobariano). Ambas tienen consecuencias políticas claras, y en varios sentidos dan lugar a posibilidades de construir futuros imaginados. Sin embargo, sostenemos que todavía es posible ir más allá de un debate que tendencialmente deviene más en lo epistemológico que en lo antropológico –que ciertamente emerge en el espacio etnográfico y que antecede a la propia teoría-. Se trataría entonces de avanzar hacia un enfoque sintético desde una perspectiva ontológica, que parta de los modos de vida. El posdesarrollo lo declara también de esta forma, no obstante tiende a la dicotomía, dificultando el reconocimiento y la generación de estrategias de “desarrollo” que vinculen, por ejemplo, conjuntamente a sectores rurales y urbanos, que vinculen patrones de producción y de consumo teniendo en cuenta las “nuevas” configuraciones de los espacios económicos que insistimos –con limitaciones evidentes- en denominar “tradicionales”. En otras palabras, los bienes comunes “tradicionales” tienen valor no sólo intrínsecamente en el ámbito de la cultura local, también lo tienen porque hay un mercado que les da valor. La cuestión importante es analizar qué mediaciones –e hibridaciones- se construyen entre los dos ámbitos, en qué medida responde a una lógica relacional desde lo común o a una lógica privada/estatal.

## Bibliografía

- Appadurai, A. (1996) *La Modernidad Desbordada*. Montevideo: Trilce - Fondo de Cultura Económica.
- Barkin, D. y M. Rosas (2006) “¿Es posible un modelo alternativo de acumulación? Una propuesta para la Nueva Ruralidad”. *Polis*, Revista de la Universidad Bolivariana. Vol. 5, 13: 361-371. <http://www.revistapolis.cl/13/ind13.htm> (20, agosto 2013).
- Bauman, Z. (1996) “Modernidad y ambivalencia”. En J. Beriaín (comp.) *Las consecuencias perversas de la modernidad*. Barcelona: Anthropos, pp. 73-119.
- (2008) *Comunidad. En busca de seguridad en un mundo hostil*. Madrid: Siglo XXI.
- Becattini, G. (1995) “El distrito marshalliano: Una noción socioeconómica”. En G. Benko (comp.) *Las regiones que ganan. Distritos y redes. Los nuevos paradigmas de la geografía económica*. Valencia: Edicions Alfons el Magnànim/Generalitat Valenciana/Diputació provincial de València, pp.19-36.
- Beck, U. (1999) *La sociedad del riesgo global*. Madrid: Siglo XXI.
- Benett, E. (2005) “Success in Fisheries Management: A Review of the Literature”. En Stephen Cunningham and Tim Bostock (edits.) *Successful Fisheries Management. Issues, Case Studies and Perspectives*. Amsterdam: Eburon, pp. 21-43.
- Berkes, F. (2009) “Evolution of co-management: Role of knowledge generation, bridging organizations, and social learning”. *Journal of Environmental Management*, 90, pp. 1692-1702.
- Blanco, G. (2008) “El rol de las expectativas en la creación de objetos tecno-políticos. Interacciones entre acuicultura y desarrollo regional en la Patagonia chilena”. En L. Ávila (coord.) *Desafíos del campo latinoamericano frente a la ciencia y la tecnología del siglo XXI*. México D.F.: Instituto Politécnico Nacional.
- Boisier, S. (2007) “La regionalización en Chile: ¿Quo Vadis?” *Mimeo*.
- Bourdieu, P. (1980) *El sentido práctico*. Madrid: Taurus.
- (2000) *Las estructuras sociales de la economía*. Barcelona: Anagrama.
- Buschmann, A. y Fortt, A. (2005) “Efectos ambientales de la acuicultura intensiva y alternativas para un desarrollo sustentable”. *Revista Ambiente y Desarrollo*, 21 (3), pp. 58-64. Santiago: Centro de Investigación y Planificación del Medio Ambiente.
- Bustos, B. (2012) “Brote del virus ISA: crisis ambiental y capacidad de la institucionalidad ambiental para manejar el conflicto”. *EURE*, 38 (115), pp. 219-245.
- Claude, M. y Oporto, J. (2000) “La Ineficiencia de la Salmonicultura en Chile. Aspectos Sociales, Económicos y Ambientales”. Santiago: Terram Publicaciones.
- Chambers, I. (1995) *Migración, Cultura, Identidad*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Clifford, J. (1997) *Itinerarios transculturales*. Barcelona: Gedisa.
- Comas D’ Argemir, D. (1997) *Antropología económica*. Barcelona: Ariel.
- CORFO (2002) *Identificación y Análisis de oportunidades de inversión para la Región de Aysén, Chile*. Corporación de Fomento de la Producción. Coyhaique: Agencia de Atracción y Promoción de Inversiones TODO CHILE.
- Cunningham, S. (2005) “Factors of Success in Fisheries Management”. In Stephen Cunningham and Tim Bostock (edits.) *Successful Fisheries Management. Issues, Case Studies and Perspectives*. Amsterdam: Eburon, pp. 233-238.
- Escobar, A. (1996) *La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Bogotá: Norma.
- (2000) “El lugar de la naturaleza y la naturaleza del lugar: globalización o posdesarrollo”. En Andreu Viola (comp.) *Antropología del desarrollo, Teorías y estudios etnográficos en América Latina*. Barcelona: Paidós, pp. 169-216.

- (2010) *Una minga para el postdesarrollo: lugar, medio ambiente y movimientos sociales en las transformaciones globales*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Programa Democracia y Transformación Global.
- Fernández, A. y Giráldez, J. (2013) “Acuicultura y globalización: el caso de la industria del mejillón”. *Asociación Española de Historia Económica*, documento de trabajo 1301, <http://www.aehe.net/2013/01/dt-aehe-1301.pdf> (10 abril 2013).
- Florido del Corral, D. (2008) “Las flotas artesanales andaluzas en un contexto de crisis”. En Fernando González Laxe (editor) *Lecciones de economía pesquera*. La Coruña: Netbiblo, pp. 267-298.
- (2003) “Las flotas artesanales andaluzas en la era de la “glocalización”: desafíos teóricos y prácticas de un proceso conflictivo”. *Zainak*, 25, pp. 195-216.
- Galván, A. y Pascual, J. (1996) “Pescadores: las sociedades de pescadores y la antropología”. En Prat, J. y Martínez Á. (eds.) *Ensayos de Antropología Social: Homenaje a Claudio Esteva Frabregat*. Barcelona: Ariel, pp. 128-138.
- García Canclini, N. (1990) *Culturas híbridas. Estrategia para entrar y salir de la modernidad*. México D.F.: Grijalbo.
- (2000) “Noticias recientes sobre la Hibridación”. Heloísa Buarque de Hollanda y Beatriz Resende (orgs.). Río de Janeiro: Artelatina Aeroplano Ed. Rio de Janeiro, pp. 48-79.
- Giddens, A. (1999) *Un mundo desbocado*. Madrid:Taurus.
- Godelier, M. (1990) *Lo ideal y lo material*. Madrid:Taurus.
- Goodlad, J. (2005) “Co-Management and Community Based Fisheries Management Initiative in Shetland”. En Cunningham S. and Bostcok T. (eds.) *Successful Fisheries Management. Issues, Case, and Perspective*. Amsterdam: Eburon, pp. 91-110.
- Gudeman, S. and Rivera, A. (1990) *Conversations in Colombia: The Domestic Economy in Life and Text*. Cambridge: University Press.
- Hannerz, U. (1992) *Cultural Complexity. Studies in the Social Organization of Meaning*. New York: Columbia University Press.
- Hardin, G. (1968) “The Tragedy of the Commons”. *Science*, 162, pp.1243-1248.
- Hartmann, P. (1995) “Prehistoria, Historia y Evolución Político Administrativa”. En *Diagnóstico y Localización de Nuevos Centros Poblados Litoral Norte de Aysén*. Coyhaique: Universidad Austral– MINVU.
- Harvey, D. (2007) *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid:Akal.
- Infante, R. (2008) *Industria del Salmón en Chile: Un ejemplo de Innovación. Asociación de productores de salmones y truchas*. Chile: SalmonChile A.G.
- Leff, E. (2002) *Saber ambiental. Sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder*. México D.F.: Siglo XXI.
- Long, N. (2007) *Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor*. México D.F: COLSAN – CIESAS.
- Martinic, M. (2005) *De la Trapananda al Aysén. Una mirada reflexiva sobre el acontecer de la Región de Aysén desde la Prehistoria hasta nuestros días*. Santiago: Pehuén.
- Mikalsen, K. H. and Svien, J. (2001) “From User-Groups to Stakeholders? The Public Interest in Fisheries Management”. *Marine Policy* 25(4), pp. 281–292.
- Moulian, T. (2002) *Chile, anatomía de un mito*. Santiago: LOM.
- Ministerio de Economía (1991-2012) *Ley General de Pesca y Acuicultura. División Jurídica Subsecretaría de Pesca*. Valparaíso.

- OCDE Chile (2009) *Estudios Territoriales de la OCDE. Chile*. Santiago: Ministerio del Interior, Gobierno de Chile.
- Osorio, M. (2007) “Aisén territorio y Aisén humanidad”. En M. Osorio (ed.) *Otras narrativas en Patagonia. Tres miradas antropológicas a la Región de Aisén*. Nirre Negro, Coyhaique, pp. 9-33.
- Ostrom, E. (2000) *El Gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México D.F: Fondo de Cultura Económica.
- Pascual, J. (1996) “El paradigma de la tragedia de los comunes y el caso de los pescadores”. En M. Neölle Chamoux y J. Contreras *La gestión comunal de los recursos. Economía y poder en las sociedades locales de España y América Latina*. Barcelona: Icaria, pp. 143-148.
- Pérez-Aleman P. (2005) “Cluster formation, institutions and learning: the emergence of clusters and development in Chile”. *Industrial and Corporate Change* 14 (4), pp. 651-677.
- Ramírez, V. (1998) *Grupo Gala. Estudio de un poblamiento espontáneo en el litoral norte de la XI Región*. Memoria de Título, pedagogía en Historia y Geografía, Universidad de Concepción.
- Pinkerton, E. and Silver, J. (2011) “Cadastralizing or coordinating the clam commons: Can competing community and government visions of wild and farmed fisheries be reconciled?”. *Marine Policy* 35 (2011), pp. 63–72.
- Saavedra, G. y Macías, A. (2012) “Tradición e innovación en las comunidades de pesca artesanal del sur de Chile: hacia un enfoque reflexivo del desarrollo endógeno”. *AIBR, Revista de Antropología Iberoamericana*, 7(1), pp. 33-64.
- Sahlins, M. 1979 (1963) “Hombre rico, gran hombre, jefe: tipos políticos de Melanesia y Polinesia”. En: Llobera, José R. (comp.) *Antropología Política*. Barcelona: Anagrama, pp. 267-288.
- SalmonChile (2007) *La contribución de la salmonicultura a la economía chilena*. Departamento de Estudios, SalmónChile.
- Scott, J. (2000) *Los dominados y el arte de la resistencia. Discursos ocultos*. México D.F: Era.
- Skewes, J.C., Álvarez, R. & Navarro, M. (2012) “Usos consuetudinarios, conflictos actuales y conservación en el borde costero de Chiloé insular”. *Magallania* (Punta Arenas), 40(1), pp.109-125.
- Ther, F. (2008) “Prácticas cotidianas e imaginarios en sociedades litorales: el sector de Cucao, isla Grande de Chiloé”. *Chungará, Arica*, 40(1), pp. 67-80.
- Urbina, R. (1988) “Los chonos en Chiloé: itinerario y aculturación”. *Revista de Divulgación del Centro Chilote*, 9, pp. 29-42.
- Urbina, M. X. (2010) “La navegación por los canales australes en la Patagonia occidental insular en los siglos coloniales: la ruta del istmo de Ofqui”. *Magallania* (Chile), 38 (2), pp. 41-67.
- Vázquez Barquero, A. (2001) “La política de desarrollo económico local”. En *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: Análisis comparativo*. Santiago de Chile: Proyecto Regional de Desarrollo Económico Local y Descentralización CEPAL/GTZ, pp. 21-45.

# **DISTRIBUCIÓN DE LOS DESASTRES ASOCIADOS POR LLUVIAS EN LA CIUDAD DE MÉXICO: UNA VENTANA PARA PENSAR EN LA GESTIÓN DEL RIESGO DESDE EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

Elda Luyando López

María Alejandra Cortés Ortiz

María del Pilar Fuerte Celis

## **Introducción**

En la ciudad de México (D.F), al igual que en las urbes de América Latina y el Caribe, la configuración del riesgo y su materialización en desastres se ha acrecentado desde la segunda mitad del siglo XX (IFRC, 2010; Vargas, 2002; Mansilla, 2000; Lavell, 2000), convirtiendo a las ciudades en nuevos escenarios de riesgo a la par del aumento y redistribución de la población urbana. Bajo esta perspectiva, es necesario comprender la configuración del riesgo y distribución de los desastres en los espacios urbanos. Y a partir de esta comprensión, aterrizarlos en lineamientos rectores de programas y políticas públicas tendientes a una ordenación del territorio congruente y consecuente con los lineamientos y normativas del desarrollo urbano de la ciudad con un enfoque de gestión del riesgo.

Con este propósito se presentan los resultados de la distribución espacial y temporal de los desastres detonados por la ocurrencia de lluvias durante los últimos cuarenta años (1970 a 2010) en la ciudad de México, para ello se hizo un análisis descriptivo de los registros de la Base de Datos de DesInventar<sup>1</sup> y el análisis de la base de datos de la Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica del D.F (DGCOH). Asimismo, se describió la tendencia del crecimiento de la ciudad y su relación con los desastres, evidenciado que todo modelo de desarrollo urbano genera consigo diversos modos o tipos de riesgos y su materialización en desastres (López-Pelaez y Pigeon, 2011; Lungo, 2002).

El presente capítulo se estructura de la siguiente manera: un marco de referencia que contextualiza y justifica la pertinencia en la comprensión de los desastres urbanos, así como la definición de algunos conceptos que las autoras consideran claves. El segundo apartado busca llamar la atención en los desastres que han ocurrido en la ciudad para dar paso a una breve descripción histórica del crecimiento de la ciudad y los modelos de desarrollo urbano bajo los que se ha gestado. También se resume el marco normativo y jurídico en el que se sustenta la protección civil del país y la ciudad, poniendo en evidencia las discrepancias entre el sistema de prevención con el ordenamiento del territorio.

---

<sup>1</sup> *DesInventar* es un sistema georreferenciado de registro de eventos de desastre para la elaboración de bases de datos nacionales en América Latina y el Caribe y algunos países de África y Asia. A partir de los registros hemerográficos se pone en manifiesto la ocurrencia de desastres cotidianos de pequeño y mediano impacto. Esta herramienta ha sido desarrollada por LA RED y la Corporación OSSO de Colombia. Véase en: <http://www.desinventar.org/> consultado 24 mayo 2012.

El tercer apartado describe el comportamiento de la precipitación en la urbe durante veinte años (1988 a 2008), así como la distribución geográfica y temporal de los desastres en la ciudad de México durante los últimos cuarenta años, lo cual permite tener una zonificación de la ocurrencia de desastres, y el segundo en aras de verificar la hipótesis de partida de la investigación, dirigida a conocer si la materialización del riesgo se debe estrictamente a la ocurrencia de la amenaza. Finalmente, a modo de conclusiones, se plantean algunos retos que tiene el ordenamiento territorial en torno a la gestión del riesgo, o la gestión del riesgo en torno al ordenamiento, para de esta manera brindar al lector recomendaciones y reflexiones en torno al objetivo que guía este escrito.

## **I. MARCO DE REFERENCIA: SENTANDO UNA BASE CONCEPTUAL**

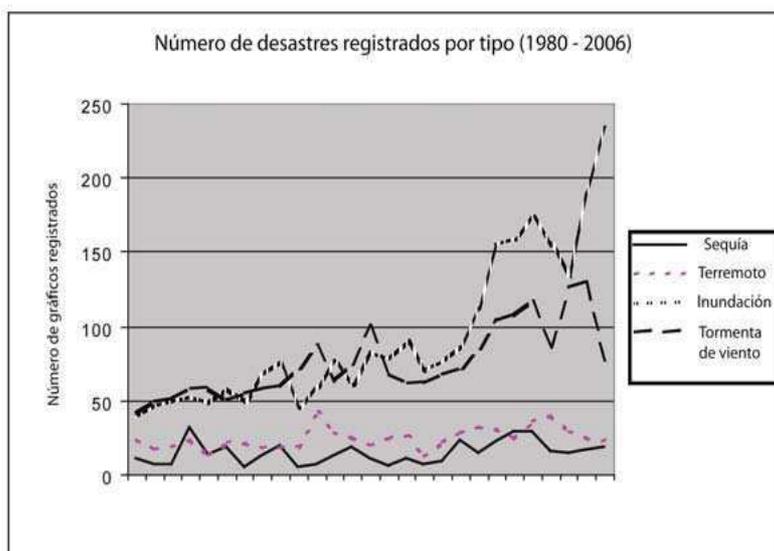
En este apartado se presentan las definiciones de los conceptos que se consideran claves para la comprensión de este capítulo, así como un punto de partida para comprender los desastres ocurridos por lluvia en los últimos 20 años en torno a la gestión territorial del espacio urbano de la ciudad de México, localizada al sur-poniente de la cuenca de México a una altitud de 2,240 metros sobre el nivel del mar, con una superficie de 1,485 kilómetros cuadrados. La ciudad se divide en 16 delegaciones y habitan alrededor de 8.8 millones de personas según el último Censo Nacional de Población (INEGI, 2010).

### **I.1. Riesgo y desastres en espacios urbanos**

En general, ante la posibilidad de un cambio climático, las poblaciones más vulnerables son las que se encuentran asentadas en sitios particularmente expuestos a amenazas naturales (llanuras de inundación), aquellas que carecen de infraestructura que les proteja (zonas costeras con el embate de huracanes) y las que tienen una vivienda de baja calidad debido a sus condiciones de pobreza. Esta vulnerabilidad es diferenciada porque afecta de manera desigual a los grupos de edad, estado de salud, género, etc. y también por la capacidad de respuesta inmediata (Cortés, 2008). Estas poblaciones vulnerables sufren en la actualidad los embates climáticos producto de la variabilidad normal, sin que medie la intervención humana. Las pérdidas económicas son cuantiosas y poco se hace para mitigar el daño, generalmente el proceso de urbanización se ha dado con una deficiente planeación. Las carencias económicas exacerban o amplifican el riesgo ante un clima variable (con variaciones normales), por lo que las poblaciones vulnerables presentan, por supuesto, muy pocas capacidades para enfrentar las variaciones del clima (con situaciones extremas) de mayores dimensiones.

La ocurrencia cada vez con más frecuencia de episodios meteorológicos extremos no es algo apartado de la realidad. Los mayores desastres detonados por fenómenos climáticos a lo largo de la historia han sido, en primer lugar, las inundaciones (Figura 1) seguidas por las olas de calor, los fríos intensos y las sequías. Las tormentas, de vientos arrachados y las tormentas eléctricas también han causado severos daños a la población. Los de mayor relevancia mundial han sido las precipitaciones y las olas de calor (Martin Vide, 2009).

**Figura 1. Número de desastres registrados por tipo (1980-2006)**



Fuente: EM-DAT-EIRD en Disaster Risk Reduction: 2007 Global Overview, Global Platform for Disaster Risk Reduction.

En América Latina el principal factor de riesgo son las inundaciones, en la actualidad, fenómenos hidrometeorológicos que arrasan poblaciones (en ocasiones hacinadas) dejan severos problemas sanitarios como enfermedades gastrointestinales, parásitos e infecciones respiratorias, entre otras, además de la devastación física urbana. La mayoría de los asentamientos irregulares carecen de alcantarillas, y cuando las tienen, un alto porcentaje no funciona. Las características de las ciudades con sus suelos mayormente impermeables y mínima infiltración, favorecen la acumulación de las precipitaciones en un tránsito lento por los sistemas de drenaje, tantas veces inhabilitados por la presencia de basura. Después de presentar un breve contexto de la problemática, riesgos asociados a la ocurrencia de inundaciones en los espacios urbanos, daremos paso a la descripción de las definiciones que sentarán las bases conceptuales para la comprensión de este capítulo.

Por desastre se entenderá toda manifestación y/o materialización del riesgo (daños y pérdidas de gran y pequeña magnitud), en un lugar y momento dado, producto de un proceso socio-territorial detonado por la concreción de una amenaza natural -en este caso, la lluvia- que al conjugarse con las condiciones de vulnerabilidad de los sistemas expuestos (población, instituciones, infraestructura y medio ambiente), causa alteraciones e interrupción (inundaciones, congestionamiento vial, deslizamientos y derrumbes de infraestructura urbana, accidentes de tránsito, etc.) en el funcionamiento de una población (PNUD-UNDRO, 1991; Cardona, 1993; Vallejo y Vélez, 2001; Cortés, 2008). Superando la visión fiscalista (Hewitt, 1983) es necesario aclarar que la amenaza natural -lluvia- no genera el desastre, ésta se refiere al peligro latente asociado con la probabilidad de ocurrencia de los episodios de lluvias. Y ésta toma un carácter socio-natural en la medida que son intensificados o potenciados por las actividades humanas, cuyos efectos se relacionan con procesos de degradación ambiental, dada la intervención inapropiada del hombre en los sistemas naturales (Cardona, 2002 y Lavell, *et al.*, 2003).

Aunque la finalidad no es enfocar el análisis a las condiciones de vulnerabilidad, se entenderá por vulnerabilidad global el factor interno de un grupo poblacional o sistema expuesto a una amenaza, expresada como el grado de eficacia de un grupo social determinado ante la ocurrencia de un evento. Dicha respuesta es el producto de sus condiciones y/o capacidades (física, social, económica, institucional, política, organizativa, etc.), como para ser afectados y recuperarse ante la ocurrencia de un evento (Chaux, 1993; Cardona, 1993, 2003; Blaike, *et al*, 1994; Vargas, 2002). De acuerdo con lo anterior se acepta que la vulnerabilidad es multifactorial y multideterminada por dimensiones (Cortés, 2008), lo que hace que sea compleja.

El riesgo urbano dependerá de la interacción entre la amenaza y la vulnerabilidad de la población, particularmente de sus sistemas expuestos. En este sentido se entiende por riesgo urbano aquel potencial de daño generado en los espacios de la urbe como producto de la interacción entre una gama de amenazas siconaturales, con el aumento de la vulnerabilidad global (Lungo y Baires, 1996; Lavel, 1999) derivado de las distintas formas o modelos de urbanización.

Bajo esta definición, con la base de datos de DesInventar, se adopta un enfoque que permita analizar los efectos locales de los desastres el cual se puede hacer desde un contexto rural o urbano, donde se visibilizan todos, o gran parte, de los efectos adversos de la ocurrencia de eventos amenazantes que confluyen con las condiciones de vulnerabilidad de la población, como elemento básico para la comprensión del riesgo urbano. En este sentido, se entenderá por gestión del riesgo el proceso socio-territorial, que incluye a los distintitos actores sociales que inciden en el territorio construido (institucionales, privados, gobierno, comunidad, etc.) mediante un sentido horizontal y vertical, que articula las políticas, actores, estrategias, instrumentos y acciones que buscan eliminar, estructuralmente (prevenir), mitigar y reducir, coyunturalmente, los elementos y niveles de exposición de las comunidades frente a aquellos eventos potencialmente destructores, a la vez que incrementar su capacidad de respuesta, ajuste y recuperación, frente a los efectos adversos de ellas (Thomas, 2011:141).

Al hablar de gestión del riesgo se debe pensar en conceptos más amplios que lo contengan, así como la planeación del desarrollo y el ordenamiento territorial y ambiental, sean estos a nivel local o regional. Dadas las condiciones dinámicas del riesgo, la sociedad requiere de mecanismos diferenciados para manejar los distintos escenarios existentes y hasta probables. Considerando que la dinámica de los riesgos y el impacto ambiental de estos son factores determinantes en la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial.

## **II. EL CRECIMIENTO DE LA CIUDAD DE MÉXICO (D.F) Y LA CONFIGURACIÓN DE LOS DESASTRES URBANOS**

Históricamente, la Ciudad de México ha experimentado diversos hechos catastróficos que han marcado su realidad urbana ambiental. En el periodo de la conquista, destaca la primera inundación de la Gran Tenochtitlán ocurrida en el año 1496 (Ávila, 1991, citado por Pérez y López, 2010). En la colonia, se registra para el año 1604 y 1607, dos

grandes inundaciones que llevaron a considerar el primer proyecto de desagüe para la ciudad, en este mismo periodo, siendo en 1629 cuando se registró la inundación más grave por su larga duración y efectos<sup>2</sup>. En pleno inicio del periodo postrevolucionario, en 1925, se registra una fuerte inundación causada por la pérdida de eficiencia en el abasto del agua de lluvia, este evento es considerado como uno de los más desastrosos en los tiempos modernos, pese a ello y dada su magnitud, la ciudad contempló la necesidad de llevar a cabo la construcción del drenaje profundo concluido en 1965 (DGCOH, s/f 2, citado por Pérez y López, 2010), drenaje que puede colapsar por el vertiginoso crecimiento de la ciudad y su zona conurbada, avisos que desde el 2000 han sido muy recurrentes en los periodos de lluvias: inundación de aguas negras en Ixtapaluca y Chalco en el 2000, historia que se repitió una década después.

La historia de los desastres asociadas a inundaciones pluviales en la ciudad está ampliamente documentada. Por tanto, es de esperar que a partir de la alta y frecuente ocurrencia de las inundaciones en la Ciudad de México, los distintos estamentos gubernamentales y la ciudadanía en general, más allá de la necesidad de conocer la dinámica, evolución de la ciudad y la identificación de las amenazas y riesgos probables con los que cohabitan, busquen la correspondencia y articulación entre los modelos de desarrollo urbano y ordenamiento de la ciudad (modelos que se explicarán posteriormente), con los esquemas de gestión del riesgo, para responder a los desequilibrios del modelo (s) urbano y en lo posible mitigar y minimizar los riesgos, y en los casos potenciales de desastres tener una atención efectiva y oportuna.

Para entender el por qué los desastres se manifiestan en ciertos espacios es necesario conocer y comprender no sólo la dinámica natural del lugar sino, también las dinámicas sociales, en este caso, de crecimiento de la ciudad, tema que se desarrolla en el siguiente apartado.

### **I.1. Historia del crecimiento de la Ciudad de México**

Los orígenes de esta ciudad, en la época prehispánica, se remontan a una urbe, si no sustentable del todo, en una coexistencia bastante pacífica con el medio. Muy distinta a la idea que tenían los pobladores posteriores a la conquista que quisieron hacer de Tenochtitlán un sitio a imagen y semejanza de las ciudades europeas. Ahí comenzó el declive de esta región que se considera una de las más devastadas ecológicamente en el mundo (Ezcurra, 2003).

El sistema lacustre del fondo de la cuenca cubría aproximadamente 1,500 km<sup>2</sup> y estaba formado por cinco lagos someros: Tzompanco, Xaltocan, Texcoco, Xochimilco y Chalco (*ibid.*). La transformación de la cuenca tuvo lugar con la progresiva desecación de los lagos, originada por la terminación de la gran obra del paso de Nochistongo y, posteriormente, por las obras de las desviaciones de los ríos. La Ciudad de México, al término del siglo XIX alcanzó una extensión de 850 hectáreas aproximadamente, con una población de 367,446 habitantes (Espinoza, 1991).

Teodoro González de León (2007) abrevia la historia de la ciudad en ese entonces considerando que se llegó a un equilibrio con el difícil entorno lacustre hasta que comenzó la desecación de los lagos y había entonces, ahora sí, espacio suficiente para

---

<sup>2</sup> “La inundación de 1629, que se prolongó hasta 1635, se considera como la más grave que ha sufrido la ciudad, ya que causó muchas muertes, enfermedades y el abandono de la ciudad por muchos habitantes” (Pérez, M., J., López, 2010: 23).

proyectos de crecimiento. La capital colonial se caracterizó por tener un urbanismo y una arquitectura definida.

Fue en el inicio de ese periodo revolucionario, en 1910, que la ciudad alcanza una extensión de 9.62 km<sup>2</sup> de área urbana, creciendo 1.12 km<sup>2</sup> más que en 1900. La tendencia a la expansión en ese entonces se dio principalmente hacia el poniente y suroeste y en menor medida hacia el norte. La parte oriental siguió prácticamente sin desarrollo debido a lo difícil del terreno y a ser más susceptible de inundaciones. En los años cuarenta se acentúan los cambios en la zona central, dando paso a la construcción de edificios modernos, dejando atrás las disposiciones que en un inicio impedían la construcción de inmuebles de más de 22 m que decretó la Dirección General de Obras Públicas. En 1959 la ciudad de México llegó a tener 115 km<sup>2</sup> de área urbana, con un incremento del 27.5% en relación a 1950. Comienza el crecimiento explosivo, principalmente hacia el sur. Es en los años setenta en que el incremento urbano y del área conurbada del Estado de México se extiende en todas direcciones. Las políticas respecto al aumento demográfico en esos años se quedaron cortas y no se previó una expansión tal que los planes de desarrollo funcionaran y fuesen coherentes con la realidad. Ernesto P. Uruchurtu, regente al mando de las decisiones en la ciudad, pretendió frenar el crecimiento con un decreto (González de León, 2007) provocando que la urbanización se extendiera hacia los municipios del Estado de México. El grado máximo de concentración poblacional se alcanzó hacia 1980 cuando el 19.4% de los mexicanos se encontraban viviendo en la capital (Negrete, 2000). La Ciudad de México en 1980 contaba con 8, 831, 079 de habitantes, alcanzando una densidad de 5,876 habitantes por kilómetro cuadrado. Para 1991, la superficie urbanizada alcanza los 1,328 km<sup>2</sup> (Espinoza, 1991). Los estragos sobre el medio eran ya devastadores. El crecimiento físico, estimado a partir de fotografías aéreas entre 1953 y 1980 es mayor, aunque ligeramente, al crecimiento de la población.

Esto puede conducir a pensar que la ciudad se extiende con una menor presión en cuanto a la densidad de las edificaciones, dando lugar a la conservación y creación de áreas verdes. Nada más alejado de la realidad, el crecimiento es heterogéneo (según el nivel de ingreso de quien vaya a habitar los espacios) y no se considera, por lo tanto, que las áreas vegetadas sean una prioridad en los asentamientos (Fuerte, 2012). Para el año 1995 convivían ocho millones y medio de habitantes, los cuales se incrementaron en cien mil más para el año 2000. La expansión territorial de la Ciudad de México tuvo diversos periodos y dimensiones que se expresan fundamentalmente en la concepción de ciudad y en los modelos de desarrollo de la misma, lo que lleva a desarrollar el apartado siguiente.

## **II. 2. Modelos de crecimiento y desarrollo de la Ciudad de México**

El modelo de desarrollo urbano en la Ciudad de México ha tenido dos vertientes claramente diferenciadas. La primera expansionista que ha consolidado la periferización y la metropolización propias del modelo de sustitución de importaciones y del Estado de bienestar que predominó durante el último siglo, se asignan como uno de los principales elementos en la formación de ciudad, que comienza a finales de la década de los cuarenta, cuando la población de mayores ingresos busca una forma de vida suburbana, ligada a la idea emergente propuesta por el modelo de ciudad-jardín que junto a la introducción del automóvil, ligado a los procesos de especulación de suelo en las áreas

centrales y a la gran afluencia de migración dan lugar al crecimiento hacia zonas de uso agrícola, generando nuevas modalidades habitacionales e integrantes a la metrópoli a pueblos aledaños y finalmente a la construcción y expansión horizontal (Garza, 1989; Aguilar, 1995).

Crecimiento horizontal que puede ser apreciado en base a los criterios expuestos por Garza en el año 1989, quien enuncia que entre 1930 y 1950 las delegaciones que rodeaban la ciudad, entre ellas Azcapotzalco, Álvaro Obregón, Coyoacán, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa y Cuajimalpa conforman un primer anillo con unidades administrativas, y con una relocalización de las actividades productivas que se vio favorecido por la construcción de vías de transporte ferroviario en las delegaciones de Álvaro Obregón, Azcapotzalco y Gustavo A. Madero. Circunstancia que estimuló un crecimiento demográfico en el norte de la ciudad y una intensificación de usos de suelo para residencias y para la instalación de industrias. Esta etapa de crecimiento ha sido llamada de “expansión metropolitana”, etapa que tuvo lugar entre 1950 y 1980 al experimentar la creación del segundo anillo periférico que vincula las delegaciones del sur, proceso que expone el rebase de los límites políticos de la Ciudad de México hacia los municipios del Estado de México. El suelo urbano se incrementa en un 40 por ciento (Aguilar, 1995; Fuerte, 2005).

Con el papel dado al Estado y a los negocios inmobiliarios, las políticas urbanas se dedicaron a promover un modelo de ciudad con descentralización progresiva, que utilizó la movilidad-residencia hacia espacios periféricos como una forma de promover el crecimiento horizontal de la urbe y fue en estos espacios en donde predominó la vivienda de interés social para trabajadores y obreros, (ver Cuadro 1) dando lugar a una fragmentación diferenciada en la ciudad y su zona conurbada. Este aspecto queda claro si se revisa la política de construcción vial y de transporte público a partir de 1970 (Zicardi, 2003).

**Cuadro 1. Población por zonas de la Ciudad de México y ZMCM, 1940-2000**

Áreas Geográficas	años						
	40	50	60	70	80	90	2000
ZMCM		2.982	5.155	8.657	13.753	15.048	17.920
DISTRITO FEDERAL	1.757	2.923	4.846	6.874	8.831	8.236	8.605
ESTADO DE MÉXICO CONURBADO		59	309	1 783	4 904	6 812	9 328
Cuauhtémoc		935	980	854	815	596	516
Miguel Hidalgo		468	661	657	543	407	356
Venustiano Carranza		540	749	891	683	520	463
Benito Juárez		292	442	501	545	408	360

Fuente: INEGI VI, VII, VIII Y IX Censo General de Población 1950 – 2000

Los cambios fisonómicos de la ciudad se sitúan en el contexto de ajustes estructurales destacando la terciarización de las actividades productivas que modificaron las prácticas sociales (ver Cuadro 2) al dirigir la mirada hacia el consumo y los servicios, proceso que promovió la concentración de actividades de servicios especializados y de comercio

en los centros tradicionales. A partir del nuevo modelo implementado y la necesidad de la urbe por estimular su economía, las transformaciones en el paisaje urbano comienzan hacia 1986, a través de la formación y desarrollo de “los programas urbanos de regeneración, revitalización, imagen urbana, como parte de las estrategias de los grupos financieros e inmobiliarios” para crear una nueva centralidad (Ramírez, 2007).

**Cuadro 2. Industria Manufacturera de la población ocupada 1980-1993**

Unidad Territorial	Años		
	1980- 1983	1985- 1988	1988-1993
México	3,1	0,1	-0,9
Distrito Federal	-2,5	-3,8	0
<b>Delegaciones Centrales</b>	<b>-5,9</b>	<b>-4</b>	<b>-0,4</b>
Delegaciones Intermedias	-1,4	-2,8	0,3
Delegaciones Periféricas	10,4	-6,1	-0,3
Primer contorno metropolitano	-7,1	2	-1,1

Fuente: Patricia Olivera (2007) “Nuevas Centralidades en la Ciudad de México” En Un mundo de ciudades. Procesos de urbanización en México en tiempos de la globalización, p. 93

De esta manera, se consolida el segundo modelo de desarrollo urbano conformando un crecimiento al interior de los espacios centrales donde se aprecia una transformación funcional y organizacional de manera directa, ahí las centralidades y los distritos de negocios han pasado a tener nuevas relaciones. En este sentido, puede ser observada otra organización espacial hacia corredores turísticos y de negocios que han sido aprovechados por el actor inmobiliario y por las instituciones de vivienda para ofertar espacios habitables nuevos (Paquelt, 2008). Las características que más se aprecian en los nuevos espacios de concentración desarrollados en las delegaciones centrales son las transformaciones de paisaje y la saturación de servicios públicos. Asimismo, se observa la aparición de centros comerciales, financieros y de servicios alrededor de subcentros habitacionales, dirigidos a sectores medios y medios altos de la población, junto con la figura del vendedor ambulante en las cercanías de los nuevos centros de vivienda (Fuerte, 2012). Como se observa, la ciudad ha estado inmersa en dos grandes modelos: uno expansivo y otro con tendencia a consolidar lo urbanizado. Sin embargo, cada uno presenta riesgos asociados a desastres, con magnitudes y efectos diferenciados, por esta razón, en el siguiente apartado se dará cuenta de los marcos existentes, así como las limitaciones de los mismos en la Ciudad de México.

### II. 3. Ordenamiento de la ciudad y gestión del riesgo

Desde principios de la década de los años ochenta se ha reconocido cada vez más en los ámbitos académicos (Cuny, 1983; Maskrey, 1993; Blaikie *et al.*, 1994; Quarantelli, 1998; Bankoff *et al.*, 2007, entre otros) y en los burocráticos (SEGOB, 2003) la incidencia de factores antrópicos en la generación de situaciones de riesgo y desastres. Las ideas predominantes tendentes a asumir los desastres como obra exclusiva de la naturaleza, han comenzado a ser sustituidas por aquellos que tratan de explicarlas en

términos más amplios: se reconocen como procesos en los que intervienen las características y la dinámica del entorno natural, pero también la actuación antrópica, como las modificaciones al ambiente, los patrones de usos de suelo, las condiciones de pobreza de la población que le impiden el acceso a lugares seguros y vivienda dignas, y la incapacidad de las autoridades para prevenir y mitigar los desastres (Hewitt, 1983). Por lo tanto, los fenómenos con el potencial de generar daños a la población, son problemas que deben ser atendidos por instituciones gubernamentales.

En México, se creó el SINAPROC (Sistema Nacional de Protección Civil) después de los sismos acontecidos en la Ciudad de México en 1985, debido a la deficiente respuesta oficial que dejó clara las necesidades institucionales de mejorar sus estrategias encaminadas a la prevención y atención de desastres. El SINAPROC fue creado por decreto presidencial en 1986 para garantizar la mejor planeación, seguridad, auxilio y rehabilitación de la población y de su entorno ante una situación de desastre, como dependencia coordinada para la Secretaría de Gobernación (SEGOB). Por decreto presidencial, también se creó el Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED) en 1988 para llevar a cabo las tareas de investigación en torno a riesgos y desastres; el Consejo Nacional de Protección Civil en 1990, como instancia consultiva y de coordinación, con la intención de incluir una mayor participación social, tanto en la formulación de programas como en la ejecución de los mismos; y el Fondo Nacional de Desastres Naturales (FONDEN) en 1996 para apoyar económicamente a las entidades rebasadas por el desastre. El SINAPROC planteó la necesidad de que cada estado y, posteriormente, cada municipio, crearan su propio sistema de protección civil, a semejanza del nacional, pero con énfasis en las características específicas de riesgo de cada uno de ellos respectivamente.

Para ello, la Ley Estatal de Protección Civil de la Ciudad de México, en el artículo 5 y acerca de los sistemas municipales, señala específicamente que cada delegación deberá establecer un sistema de protección civil con el objetivo de organizar respuestas inmediatas ante situaciones de emergencia, que se organizará de acuerdo con la ley orgánica de cada delegación; señala también que tendrá como obligación estudiar las formas de prevenir siniestros y desastres y reducir sus efectos en cada una de las localidades afectada; tendrá las obligación de desarrollar sus propios programas con base en el estatal y deberán estar integrados por los altos representantes locales, grupos voluntarios y los sectores sociales y privados. Se señala también la tarea de establecer los organismos y mecanismos que promuevan y aseguren la capacidad de la comunidad, especialmente a través de la formación de voluntarios de protección civil así como promover la cultura de la protección civil organizando y desarrollando acciones educativas y capacitando a la sociedad, en coordinación con las autoridades en la materia.

Los párrafos anteriores describen brevemente el marco jurídico dentro del cual deben desarrollarse las acciones encaminadas a la protección civil; se observa la relevancia del nivel local como el primer nivel de gobierno que interviene en la prevención y mitigación de hechos de desastre. Se observa que el origen de la protección civil es reciente, careció por casi 15 años de marco jurídico sólido que facilitara su consolidación. Lo que se aprecia actualmente y a lo que apuntan diversos estudios (Toscano, 2008; Campos 2007) es que no hay recursos económicos suficientes destinados para una implementación de acciones preventivas, efectivamente se tiene un distanciamiento entre los tres niveles de gobierno en materia de protección civil, ni

siquiera en lo que respecta a la estimulación de la cultura de la protección civil o a la incorporación de grupos voluntarios, lo que finalmente permite apreciar que no se enfocan en acciones de fondo para corregir causas. No parece haber interés por parte de las autoridades en la comprensión social de los desastres y especialmente de las inundaciones o lo que puede generar los episodios de lluvias: se enfocan en explicaciones técnicas y se inclinan por soluciones relacionadas con la implementación de proyectos ingenieriles de gran alcance, que en muchos casos rebasan por mucho las capacidades de acción, dejando de esta manera en una buena voluntad la prevención y la mitigación de los desastres (Toscana, 2008).

### **III. LOS DESASTRES ASOCIADOS A LLUVIAS EN LA CIUDAD DE MÉXICO**

En la Ciudad de México, la población se encuentra expuesta a múltiples amenazas naturales, entre ellas, la ocurrencia de sismos, inundaciones (pluviales) y procesos de remoción en masa, estos últimos suelen concatenarse por ocurrencia de precipitaciones tanto extremas y no extremas. Dado que las inundaciones (y los efectos que conllevan) son el desastre más recurrente que afecta esta urbe densamente poblada (incluso a nivel mundial), es necesario caracterizar el comportamiento de las precipitaciones en su forma estacional y también su distribución espacial para comprender las implicaciones.

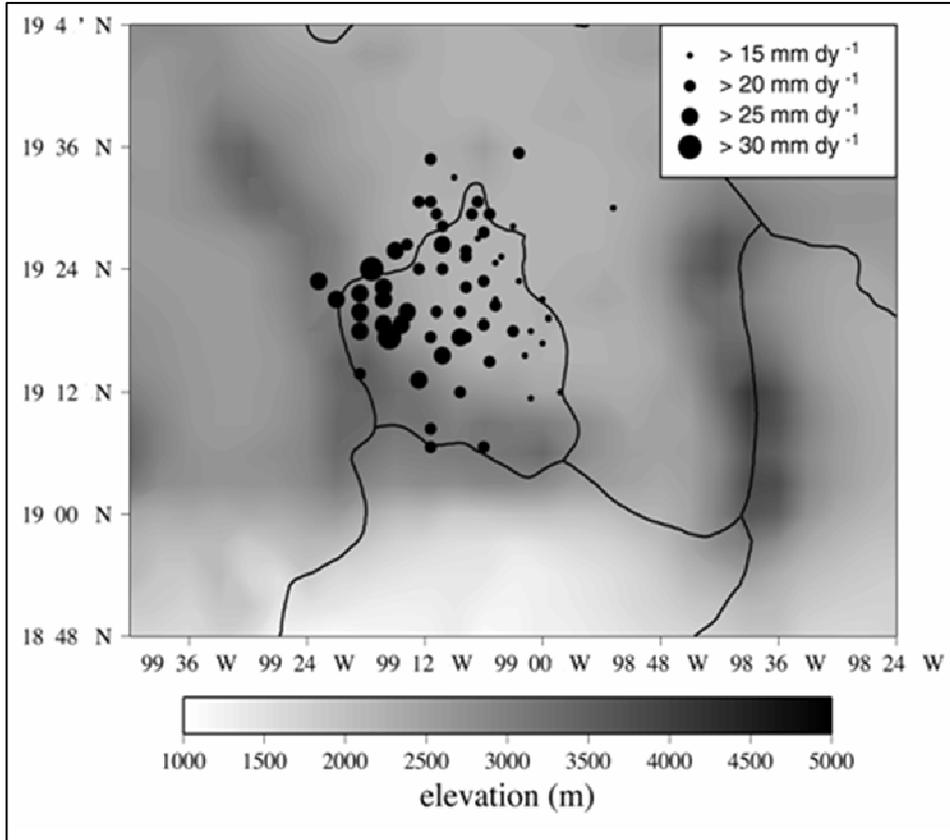
#### **III. 1. Distribución y comportamiento de las lluvias en la Ciudad de México**

En la cuenca de México, la estación húmeda se mantiene sensiblemente invariable en el tiempo (Jáuregui, 2000). La zona norte semiárida de la cuenca presenta un menor número de días lluviosos, mientras que las partes montañosas del oriente y sur-poniente son aquellas con más días con presencia de precipitación -más de 100 días- (Aquino, 2012).

A partir de los umbrales de los valores extremos para determinar eventos de precipitación en la Ciudad de México (Magaña *et al.*, 2003) se determina que la región surponiente de la ciudad se encuentra afectada por eventos de precipitación donde las estaciones registran episodios mayores a 30 mm de lluvia acumulada por día. La región central y oriente de la ciudad registran eventos de precipitación incluso menores a 20 mm por día, como se observa en la Figura 2. Es importante hacer notar que, si bien el régimen de lluvias se ha conservado (seis meses de secas y seis de lluvias, comenzando en mayo y terminando en octubre), la forma en que esta lluvia precipita, al parecer, ha sufrido modificaciones pues no sólo se muestra un ascenso en la cantidad, sino también en las características de los chubascos al ser ahora de mayor intensidad. Los análisis de los datos en el Observatorio de Tacubaya muestran estas modificaciones en más de cien años de registros, aunque se puede observar, como en casi todos los registros de comportamiento de lluvia, que hay una fuerte variabilidad. Sin embargo, otras estaciones climatológicas dentro de la misma ciudad muestran que no hay ningún ascenso, o bien, no es significativo (Martínez, 2011), por lo que hablar de una

generalización del comportamiento de las lluvias dentro de la ciudad sería muy arriesgado.

**Figura 2. Umbral de los valores extremos para determinar eventos de precipitación. La topografía se muestra en intensidades de gris**



Fuente: Magaña *et al.*, 2003

Por otro lado, estudios realizados (Jáuregui, 2000; Aquino, 2012) indican no sólo una tendencia positiva en cuanto a la intensidad de la precipitación en la Ciudad de México, sino también en la lluvia acumulada anual. Este aumento de precipitación va aparejado con la intensidad en que se presentan los aguaceros.

El análisis de los datos muestra que, ya en el año 1974, la intensidad de los aguaceros no coincide en la actualidad con los primeros registros que se tienen para el Observatorio de Tacubaya (Jáuregui, 1974). Llueve con mayor intensidad aunque posiblemente la cantidad no haya variado significativamente. Las causas de estas modificaciones tienen un origen que, si bien no es fácil de definir absolutamente, supone una influencia en la modificación misma del uso del suelo: el calentamiento de la superficie urbana, calentamiento que se presenta por las características de los materiales con que está construida, refuerzan y alientan la formación de nubes de desarrollo vertical que generan aguaceros y granizadas intensos. Esto tiene como resultado la formación de inundaciones por una deficiente red de drenaje, deslizamientos en las zonas de montaña, interrupción del fluido eléctrico y el consecuente caos vial.

Los episodios lluviosos suelen presentarse de manera diferenciada en toda la extensión urbana. Las celdas convectivas abarcan, cuando mucho, 5 kms en la superficie (comparado con los aproximadamente 1470 km<sup>2</sup> de extensión que tiene la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y 720 km<sup>2</sup> sólo de su zona urbanizada), por lo que se puede observar muchas veces un avance de la lluvia que recorre la ciudad a lo largo de un periodo de horas. También es notorio en los registros cómo la lluvia de origen orográfico es representativa de las zonas poniente y sur de la ciudad. La intensidad de los episodios de lluvia de carácter intenso, está claramente marcada en la serranía de la zona de Las Cruces, del Chichinautzin y del Ajusco. Como ejemplo a destacar se presentan los hechos sucedidos en la estación pluviométrica ubicada en la delegación Cuajimalpa (en la zona montañosa del poniente de la ciudad) la cual contó con precipitaciones intensas (mayores a 30mm en 24 horas) 114 veces en el periodo 1998-2008, mientras que otra estación ubicada en la delegación Iztapalapa (planicie) sólo registró 15 episodios semejantes durante el mismo periodo.

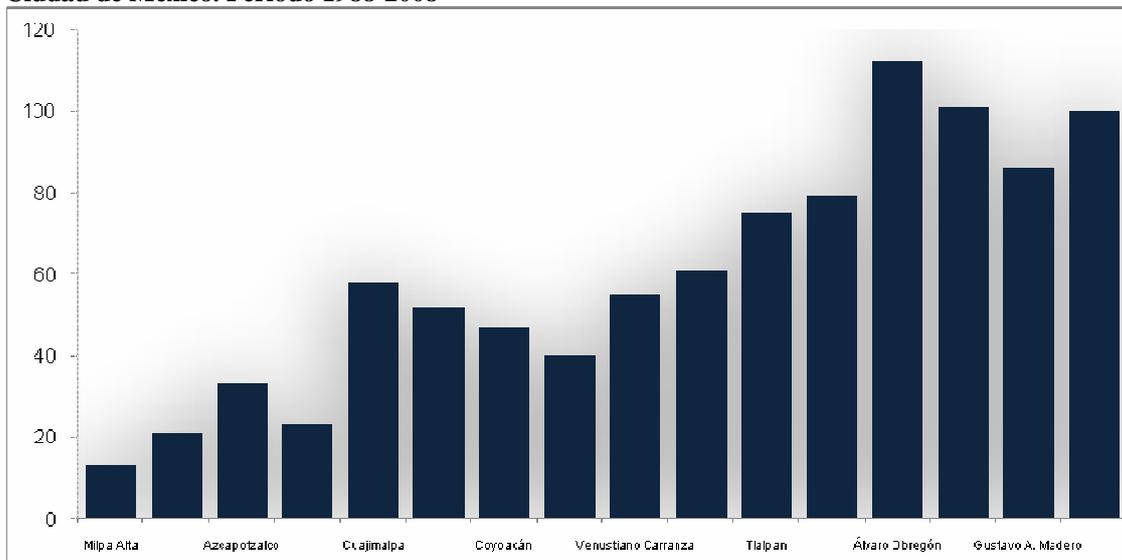
Muchas de las delegaciones abarcan, por su extensión, una variedad de características físicas que las vuelven heterogéneas y complejas. Dentro de una misma demarcación se pueden encontrar zonas de montaña, de pie de monte y tierras más bajas (ej. Álvaro Obregón), lo cual dificulta la tarea de definir un comportamiento pluviométrico para toda la zona regida por la misma administración. Es decir, una delegación puede ser pluviométricamente diversa.

### ***III. 1. 1. Los episodios extremos de lluvia***

Si los desastres obedecieran sólo a las características físicas del evento o fenómenos, sería de esperar que sean los episodios extremos de lluvia los que funjan como detonante del desastre, causando impactos directos en la población. Este tipo de precipitación intensa o torrencial en forma de chubascos tormentosos, suelen ocasionar daños de diversa índole. Las precipitaciones mayores a 50 milímetros en 24 horas, según el semáforo de intensidades de lluvia (GDF), se pueden considerar como tormenta intensa o torrencial revistiendo ya una clasificación de peligrosidad alta. El análisis de los datos registrados en las estaciones pluviométricas de la DGCOH repartidas en 15 de las 16 delegaciones durante 1998 a 2008, muestra que este tipo de lluvias se presentó 164 veces en 21 años, tomado como una sola vez en 24 horas en toda la ciudad (un solo episodio por día aunque hubiese abarcado más de una delegación). En promedio, se trata de casi 8 episodios extremos por año.

La delegación Tlalpan presenta la mayor cantidad en su territorio debido a factores como ubicación en la cuenca y su gran extensión. Le siguen la delegación Álvaro Obregón y Miguel Hidalgo (Figura 3). Hay que recordar que los mismos episodios registrados, pueden verse registrados en otras delegaciones debido a la extensión de la nube. En la Figura 3 se muestra el total de episodios extremos por delegación. De la misma manera, es necesario tomar en cuenta la posibilidad de la existencia de episodios extremos que ninguna estación pluviométrica haya registrado, por lo que no tenemos conocimiento de su ocurrencia.

**Figura 3. Número de episodios mayores a 51 mm en 24 horas en cada una de las delegaciones de la Ciudad de México. Periodo 1988-2008**



Fuente: Elaboración propia, con base en DesIventar, 2011

Estos 164 episodios de lluvia extrema representan menos del 1% del total de precipitaciones, mientras que el rango de precipitaciones entre 16 y 30 mm por día representa escasamente un 5% del total. El resto del registro consta de lluvias de baja o regular intensidad.

### III. 2. Distribución de los desastres asociados a lluvias en la ciudad de México

En el caso de la Ciudad de México, las precipitaciones intensas y las consecuentes inundaciones, tienen un largo historial. Si bien la cantidad de lluvia no es igual en toda el área metropolitana, como ya se ha visto, tanto las zonas que registran alta precipitación promedio (poniente) como las de bajo (una tercera parte de las más lluviosas) sufren los efectos de episodios extremos. A pesar de ello, expertos en infraestructura hidráulica, según un artículo de La Jornada (2007), consideran que la Ciudad de México estará sujeta a inundaciones locales, pero será difícil que ocurra un gran desastre a causa del estado del drenaje profundo, como ha señalado el gobierno federal. Aunque el drenaje ya no es suficiente, se trata de una situación que no es nueva y se debe al crecimiento desordenado de la ciudad, advirtieron. La eficiencia de los sistemas hidráulicos deja mucho que desear, agregando además que el terreno sufre reajustes debido a las características del subsuelo. Sin embargo, esta acumulación de agua, de aguas negras, acarrea problemas de salud a la población afectada.

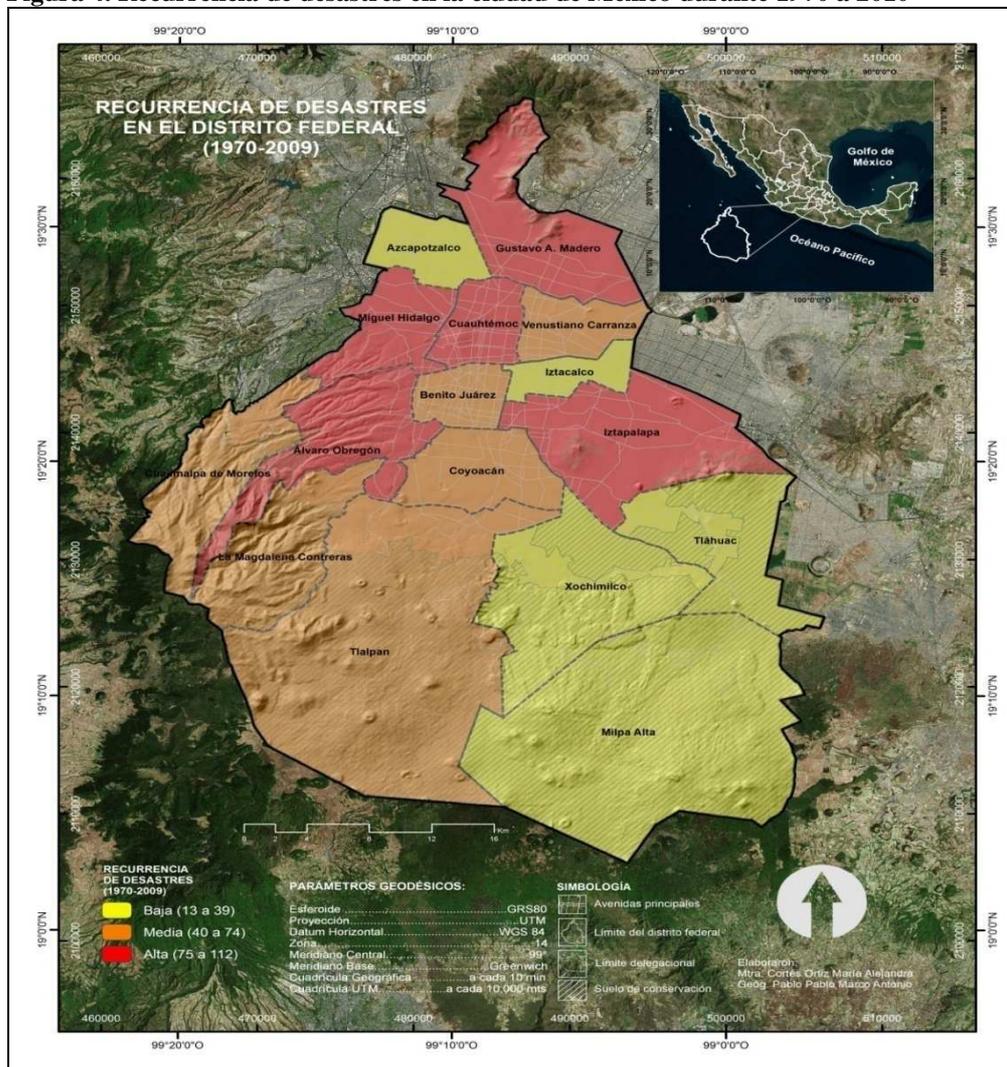
Pero no sólo las inundaciones causan un deterioro en la infraestructura y la salud de los habitantes, también las lluvias al ser intensas o prolongadas, ocasionan procesos de remoción y derrumbes en los cerros habitados por tantas colonias con asentamientos irregulares. En los últimos años, se ha agregado a los desastres provocados por lluvias, la caída de anuncios espectaculares y árboles los cuales arrastran los cables de energía causando apagones y caos generalizado. Los vientos en ráfagas y la intensa lluvia pueden ser una consecuencia, como se dijo anteriormente, de la forma en que el calor urbano alienta el crecimiento de las nubes de desarrollo vertical.

En un análisis de los episodios de precipitación que se han presentado en la Ciudad de México a lo largo de veintiún años (1988-2008) se muestra, a partir de la base de datos de la DGCOH (Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica), un comportamiento variable de la precipitación, siendo necesario tratar un mayor número de años para probar alguna tendencia. Como consecuencia de estos episodios lluviosos en la ciudad, la base de datos de DesInventar asocia a la presencia de precipitación los desastres registrados por los medios de comunicación. El análisis de esta base de datos ha arrojado los siguientes resultados.

### III.2.1. ¿Qué nos dice la base de datos?

Se seleccionaron 956 desastres<sup>3</sup> de un total de 1526 asociados a eventos naturales. El filtro corresponde a desastres derivados por la ocurrencia de la lluvia como elemento amenazante y detonador de desastres ocurridos en el D.F. durante el periodo de 1970 a 2010 (Figura 4)

**Figura 4. Recurrencia de desastres en la ciudad de México durante 1970 a 2010**

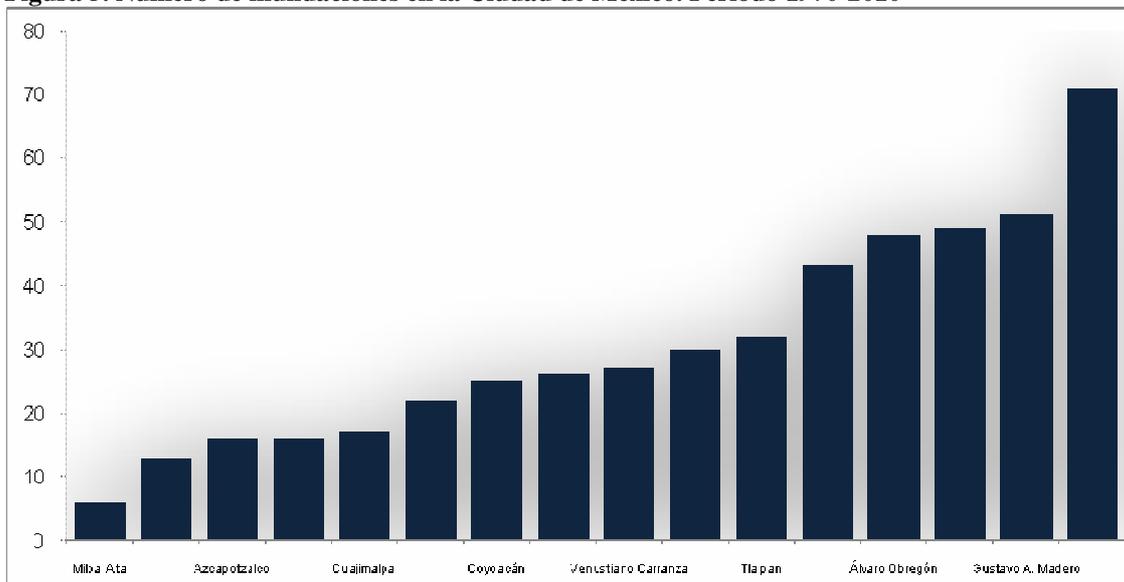


Fuente: Elaboración propia, con base en DesInventar, 2011

<sup>3</sup> Ver anexo (Ocurrencia de eventos asociados por episodio de lluvia en la Ciudad de México)

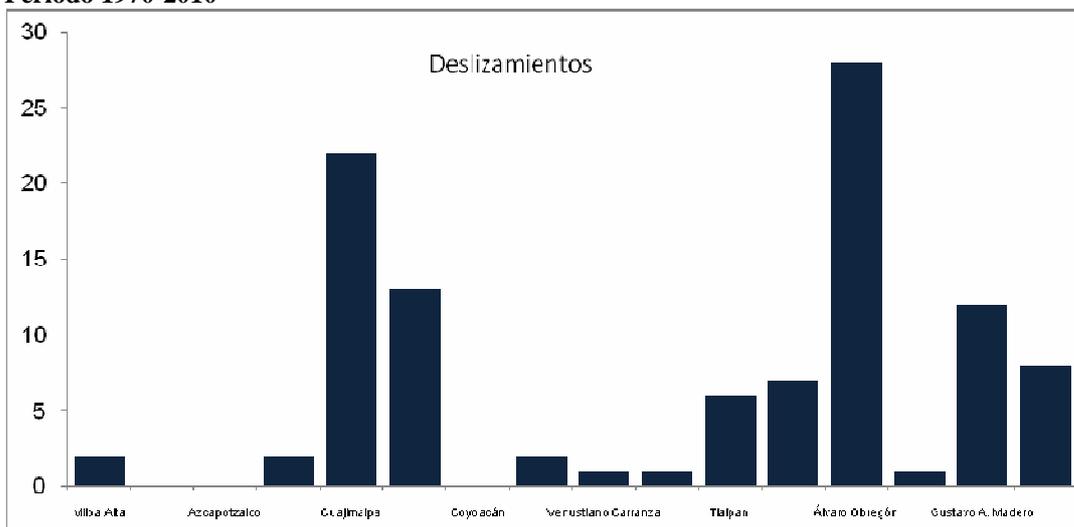
Como es lo usual, las inundaciones son el desastre recurrente en la ciudad, siendo la delegación Iztapalapa la que sufre las mayores afectaciones (Figura 5) aún cuando la precipitación anual para los años de registro (1988-2008) en esa delegación tiene un promedio de 579 mm, baja comparada con los 937 mm que registra una estación localizada en la delegación A. Obregón, en el poniente de la ciudad.

**Figura 5. Número de inundaciones en la Ciudad de México. Periodo 1970-2010**



Fuente: Elaboración propia, con base en DesIventar, 2011

**Figura 6. Número de deslizamientos (procesos de remoción en masa) para la Ciudad México. Periodo 1970-2010**

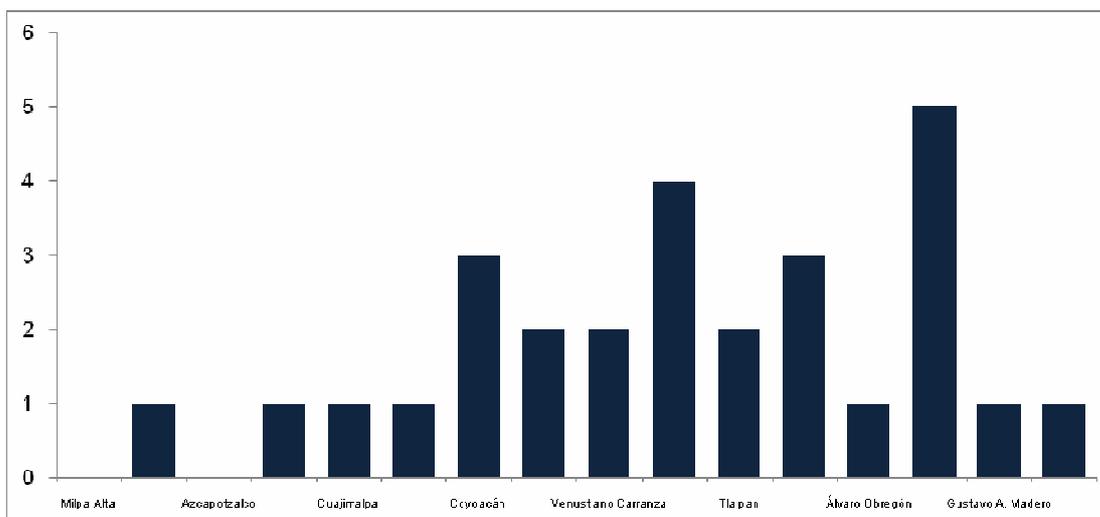


Fuente: Elaboración propia, con base en DesIventar, 2011

En la figura 6 donde se muestra el número de procesos de remoción en masa en la Ciudad de México, periodo 1970-2010, cerca del 70% de los desastres derivados por lluvias se enmarcan en la delegación Álvaro como principal afectada (con veintiocho deslizamientos y dos hundimientos) por su localización en la montaña y por las características de precariedad de los asentamientos en las zonas de barrancas.

Dentro de esta tipología, y con alta recurrencia, se encuentran también otras delegaciones de la ciudad con la característica de tener suelo de conservación, dos de ellas, localizadas en el suroccidente del D.F, tales como Cuajimalpa de Morelos con 22, La Magdalena Contreras con 13 deslizamientos y dos hundimientos, y finalmente una delegación del nororiente, Gustavo A. Madero, con 12 deslizamientos e igualmente dos hundimientos. En un 9.1% se concentran los desastres asociados con la caída de granizo en la ciudad y con alta recurrencia se encuentran las delegaciones de Tlalpan, Gustavo A. Madero, Cuauhtémoc, Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza, respectivamente, en ellas se han registrado fallas en el suministro eléctrico, afectación en las vialidades por la caída de árboles y por encharcamientos, caos y accidentes de tránsito, viviendas afectadas, derribamiento de bardas, entre otros daños (ver Figura 7).

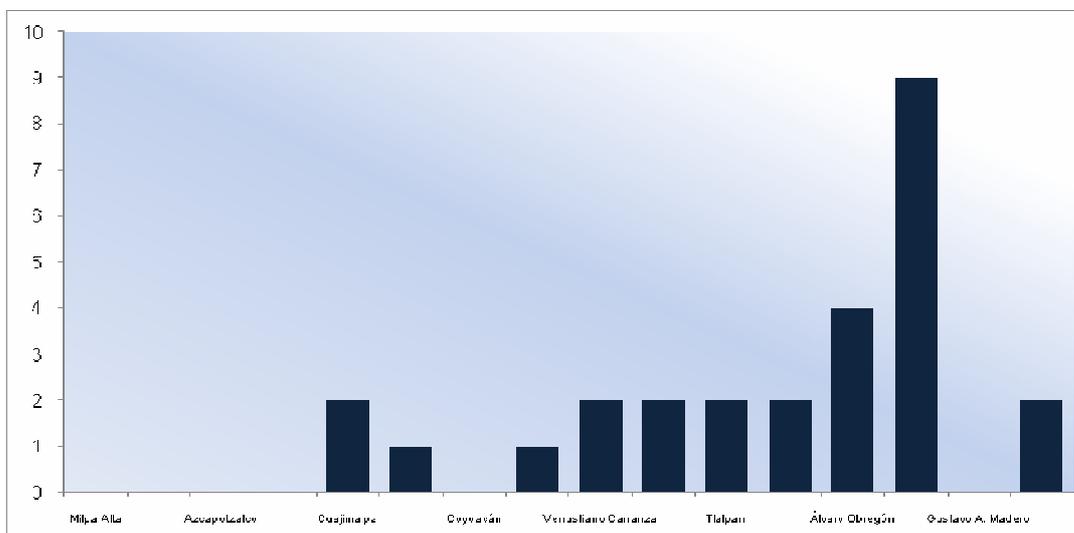
**Figura 7. Número de desastres ocasionados por granizo. Periodo 1970-2010**



Fuente: Elaboración propia, con base en DesInventar, 2011

En la cuarta tipología –desastres derivados por la ocurrencia de la lluvia con afectación directa sobre inmuebles como viviendas, se concentra el 5.7% de los registros con una alta recurrencia en las delegaciones Cuauhtémoc, con un total de 9 derrumbes y 6 viviendas afectadas, mientras que para las delegaciones subsiguientes se tiene los siguientes datos: Iztapalapa con tres derrumbes y cinco viviendas averiadas, Álvaro Obregón con cuatro derrumbes y tres viviendas afectadas, Benito Juárez con un total de cuatro reportes, en los que se incluye una vivienda afectada por tempestad y con el mismo valor de tres registros las delegaciones de: Azcapotzalco, Cuajimalpa, Tlalpan y Venustiano Carranza (Figura 8). Mientras que el 4% restante se distribuye en desastres reportados como *Accidentes* y *Registro de Víctimas Directas*. Para el primer rubro se registra un total de 29 de tránsito para toda la ciudad, con una alta recurrencia en dos delegaciones del centro: Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo y las delegaciones de Cuajimalpa, Tlalpan y Coyoacán.

**Figura 8. Número de derrumbes ocasionados por lluvias en la Ciudad de México. Periodo 1970-2010**



Fuente: Elaboración propia, con base en DesInventar, 2011

Finalmente, se registraron un total de siete víctimas directas por la ocurrencia de lluvias en los cuarenta años de observación, de las cuales tres son de la delegación de Álvaro Obregón, dos de Cuauhtémoc, una de La Magdalena Contreras y otra de Miguel Hidalgo. Es evidente que la delegación Cuauhtémoc presenta la ocurrencia de gran parte de los desastres, sin embargo la precipitación ahí registrada apenas sobrepasa los 700 mm en su estación pluviométrica más húmeda y los eventos extremos apenas sobrepasan los diez episodios en los 21 años de registro. Su ubicación, su uso del suelo y la densidad de bienes que concentra, la expone socioeconómicamente a la amenaza de los embates climáticos. También a la atracción de los medios de comunicación.

Debido a la falta de una cobertura suficiente de estaciones pluviométricas, no ha sido posible realizar un análisis de daños relacionados directamente con el tipo de precipitación, lo cual habría sido sumamente revelador al poder categorizar la dimensión de las catástrofes con las características de la precipitación de los sitios en específico.

#### **IV. A MODO DE CONCLUSIONES: REFLEXIONES ENTORNO A LA GESTIÓN DEL RIESGO URBANO DESDE EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

El incremento de la exposición debido a la mayor concentración poblacional en la Ciudad de México, hace de los fenómenos climáticos un peligro creciente aun sin la presencia de eventos extremos. Cuando la variabilidad natural de las precipitaciones se presenta como episodios lluviosos severos (mayores a 30 mm/24 hrs) el resultado tendería a ser coherente entre la vulnerabilidad del sitio y los desastres.

En general, se puede apreciar que los grupos de población desfavorecidos económica y socialmente, habitan también las partes más desfavorecidas físicamente, como son las laderas en las montañas con posibilidades de deslave, el fondo inundable del valle o las zonas naturalmente más áridas. En el centro de la ciudad, que no es necesariamente el centro de la cuenca, los desastres por inundaciones suelen ser más visibles y mediatizados que los ocurridos en las zonas altamente vulnerables por la debilidad de su infraestructura, siendo sitios donde las autoridades abocan los esfuerzos de recuperación por tratarse de áreas comercialmente valiosas.

Las precipitaciones, a pesar de marcar una intensidad creciente según otros autores (Jáuregui *et al.*, 1996; Jáuregui, 2001, Magaña *et al.*, 2003) en los eventos extremos en la zona centro de la ciudad, se encuentran notablemente definidas por las características físicas de la zona (la topografía, los vientos, etc.) y sólo acusan la variabilidad normal. Las características de los asentamientos son las que determinan que estas precipitaciones revistan o no peligrosidad.

Sin embargo, dando lugar a que la población reconozca los lugares de desastres, las acciones generadas en torno a las inundaciones por parte de los gobiernos, se relacionan, casi todas, con la acción a la emergencia, dando una clara discrepancia entre el objetivo de las políticas de prevención y la organización territorial y los resultados de una urbe planeada. Lo que se observa es una ciudad en una proporción importante creada a partir de asentamientos populares y una organización espontánea, dejando a los habitantes en situaciones de alta vulnerabilidad física y ambiental.

Con esta perspectiva se abre la posibilidad de interrogarnos sobre el modelo en que se enmarca la ciudad, en la cual, la urbe se conforma a partir de anillos periféricos y cada vez más la población con menor capacidad adquisitiva debe desplazarse a lugares más alejados de sus lugares de trabajo para la adquisición de sus viviendas, y en esta búsqueda de acceder a proximidades, las barrancas son los lugares a ocupar, siendo estos sitios los que mayor vulnerabilidad presentan en relación con la presencia de lluvias. Evidencia empírica que deja planteada la relación existente entre desastres y segregación, llevando a necesidad de producir investigaciones que enfatizen los efectos de los modelos de desarrollo urbano y la exclusión espacial. Muchos han analizado la segregación de forma aislada, a partir de metodologías y escalas concretas, pero es necesario realizar estudios que permitan un análisis comparativo en diversos contextos históricos y la construcción de sistemas urbanos a partir de una visión integral de ciudad. Y finalmente, indagar sobre cómo se ven rebasados los modelos de desarrollo

urbanos propuestos ante los conflictos sociales urbanos y cómo responden los esquemas de prevención y gestión de riesgo antes estas realidades urbano – ambientales.

Sin lugar a duda, el trabajo de investigación realizado y las reflexiones construidas de este análisis han generado nuevas preguntas y líneas de análisis para abordar la gestión del riesgo y el ordenamiento territorial. Pues desde el estudio de la Ciudad de México se presentan contradicciones que es posible comparar con los procesos que viven otras urbes de América Latina, y desde estas visiones construir un esquema teórico que parta desde las particularidades de esta latitud.

Es desde esta latitud, que presenta particularidades donde es importante tener una visión hacia las áreas conurbadas de las grandes urbes, pues son estas zonas –no analizadas en este estudio–, las que registran el mayor número de eventos de desastres y efectos de pérdidas físicas y humanas, donde se debe realizar un esfuerzo para comprender cómo actúan los esquemas de riesgos y desastres a partir de las delimitaciones administrativas y políticas.

Finalmente y sobre la naturaleza de los datos, al caracterizar y describir los hechos ocurridos en el espacio urbano y los eventos de lluvias en los últimos 20 años en la Ciudad de México, se observa una limitación en los datos que recae en el carácter hemerográfico de la información, pues al ser un registro de las notas se reporta en periodos y lugares que para sectores específicos de la ciudadanía tienen más importancia, dejando de lado otros que tienen hechos pero que nunca salen a la luz pública. Elemento que permite apreciar todo un reto con respecto a la construcción y la consolidación de información que tenga un seguimiento un poco más riguroso y continuo acerca del riesgo y los desastres ocurridos en los diferentes espacios geográficos de la ciudad. Datos estos que proporcionarán a los tomadores de decisiones un panorama más amplio sobre la relación establecida en torno al desarrollo urbano, la gestión del riesgo y el ordenamiento territorial. La propuesta estaría encaminada a llamar a los actores gubernamentales, en este caso a las instituciones de protección civil, a crear datos que brinden un seguimiento a los hechos conforme al riesgo.

### ***Agradecimientos***

Las autoras agradecen a Marina Díaz-Lázaro por su colaboración en el tratamiento de los datos de desastres, también agradecen la colaboración de Gerardo Luyando por el procesamiento de la base de datos de precipitación.

		Ocurrencia de desastres asociado por episodios de lluvias en la Ciudad de México																
Tipología daño/afectación		Alvaro Obregón	Azcapotzalco	Benito Juárez	Coyoacán	Cuajimalpa de Morelos	Cuauhtémoc	Gustavo A. Madero	Iztacalco	Iztapalapa	Magdalena Contreras	Miguel Hidalgo	Milpa Alta	Tláhuac	Tlalpan	Venustiano Carranza	Xochimilco	D.F
Inundación	Caída de árbol						1					1						2
	Cortes de energía por lluvia	1		1	2							2			1			7
	Apagones por lluvia					1				1	1							3
	Inundación	48	16	30	25	17	49	51	13	71	22	43	6	16	32	27	26	492
	Avenida torrencial	2																2
	Caos generalizado por inundaciones, falla en el suministro eléctrico, vendaval	14	7	15	9	4	21	10	5	8	7	11	3	2	18	14	7	155
<b>Subtotal</b>	<b>65</b>	<b>23</b>	<b>46</b>	<b>36</b>	<b>22</b>	<b>71</b>	<b>61</b>	<b>18</b>	<b>80</b>	<b>30</b>	<b>57</b>	<b>9</b>	<b>18</b>	<b>51</b>	<b>41</b>	<b>33</b>	<b>661</b>	
P.R.M.*	Hundimiento	2	1	1	1		2			1								8
	Deslizamientos	28		1		22	1	12		8	13	7	2	2	6	1	2	105
	<b>Subtotal</b>	<b>30</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>22</b>	<b>1</b>	<b>14</b>	<b>0</b>	<b>9</b>	<b>13</b>	<b>7</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>6</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>113</b>
Accidentes	Accidentes de tránsito por lluvia	2		1	3	4	4	1		2	2	4		1	4	1		29
	Accidente ferroviario por lluvia					1												1
	Desvíos en el aeropuerto por lluvia															1		1
	Accidente de aviación por lluvia					1										1		2
<b>Subtotal</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>6</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>33</b>	
Inmuebles	Derrumbes por lluvias	4		2		2	9			2	1	2			2	2	1	27
	Viviendas afectadas por lluvia	3	1	1	1	1	6	1	1	3	1		1	1	1	1	1	24
	Derrumbes, viviendas afectadas por tempestad		2	1	1													4
<b>Subtotal</b>	<b>7</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>15</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>55</b>	
Por Granizo	Granizo causa fallas en la energía eléctrica, Accidentes, derribamiento	1	3	2		1		2	1	1		1			3	2		17
	Granizo, vialidades afectadas	1	1	1			1	3		2		2	1		2	1		15
	Granizo causa fallas en la energía eléctrica, Derribamiento de bardas y encharcamientos	1		4	3	1	5	1	1	1	1	3		1	2	2	2	28
	Granizo, viviendas afectadas con damnificados	1						2			3	1			2		1	10
	Granizo causa fallas en la energía eléctrica-caos vial		1	1	1	1	1	1				1			1	1		9
	Granizo, viviendas afectadas	1	1		1	2	1								1	1		8
	<b>Subtotal</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>8</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>8</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>11</b>	<b>7</b>	<b>3</b>	<b>87</b>
Subtotal de víctimas por lluvias	3					2					1	1					7	
<b>Subtotal de víctimas por lluvias</b>	<b>3</b>					<b>2</b>					<b>1</b>	<b>1</b>					<b>7</b>	
<b>Total por Delegación</b>	<b>112</b>	<b>33</b>	<b>61</b>	<b>47</b>	<b>58</b>	<b>101</b>	<b>86</b>	<b>21</b>	<b>100</b>	<b>52</b>	<b>79</b>	<b>13</b>	<b>23</b>	<b>75</b>	<b>55</b>	<b>40</b>	<b>956</b>	
<b>% por delegación</b>	<b>11.72</b>	<b>3.45</b>	<b>6.38</b>	<b>4.92</b>	<b>6.07</b>	<b>10.56</b>	<b>9.00</b>	<b>2.20</b>	<b>10.46</b>	<b>5.44</b>	<b>8.26</b>	<b>1.36</b>	<b>2.41</b>	<b>7.85</b>	<b>5.75</b>	<b>4.18</b>	<b>100.00</b>	
*PRM: Procesos de Remoción en masa		Elaboración propia con base en Desinventar, 2012.																

## Bibliografía

- Aguilar, Adrián Guillermo, Luis Javier Castro y Eduardo Juárez, (coords.) (1995) *El desarrollo urbano de México a fines del siglo XX*. Instituto de Estudios Urbanos de Nuevo León.
- Alexander, D (2000) *Confronting Catastrophe. New Perspectives on Natural Disasters*. Oxford: University Press.
- Aquino, L. (2012) *Impacto de la urbanización sobre la dinámica de las tormentas en el valle de México*. Tesis de Maestría. Instituto de Geofísica - Centro de Ciencias de la Atmósfera, UNAM.
- Bankoff, G., G. Frerks, D. Hilhorst and T. Hilhorst (2007) *Mapping Vulnerability. Disasters, Development and People*. Londres: Earthscan.
- Blaike, P., T. Cannon. Davies and Wisner (1994) *At risk. Natural Hazards, people's vulnerability and disasters*. New York: Routledge.
- Campos, Milagros, Alejandra Toscana, José Francisco Montoy y Pilar Fuerte (2007) "Exclusión socio – territorial y riesgo: estudio de caso en las laderas altas de la Sierra de Guadalupe, estado de México". *Revista. Actas Latinoamericanas de Varsovia* n° 30, 2007, pp. 133- 150.
- Cardona, Omar (1993) "Manejo ambiental y prevención de desastres: dos temas asociados". En Andrew Maskrey (compilador) *Los desastres no son naturales*. Colombia: La RED, Tercer mundo editores.
- Cardona, Omar (2002) *Estimación Holística del Riesgo Sísmico utilizando Sistemas Dinámicos Complejos*. Barcelona: Universidad Politécnica de Cataluña.
- Cortés O, Ma. Alejandra. (2008) "Poblaciones vulnerables frente a amenazas naturales. Caso de estudio, delegación La Magdalena Contreras, Distrito Federal, México". Trabajo de grado de Maestría en Población y Desarrollo, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-FLACSO, México. Disponible en: <http://flacsoandes.org/dspace/handle/10469/1156> [Accesado el día 24 de junio de 2012].
- Cuny, F (1983) *Disasters and Development*. Oxford: University Press.
- Ermolie, T., T. Ermolieva, G. MacDonald and Norkin (2000) *Catastrophic risk management and economic growth*. Laxenburg: International Institute for Applied Systems Analyses, Interim Report, IR – 00- 058. <http://www.crid.or.cr/digitalizacion/pdf/spa/doc14111/doc14111.htm>
- Espinoza, E. (1991) *Ciudad de México. Compendio Cronológico de su Desarrollo Urbano. 1521-1980*. México: E. Espinosa López.
- Ezcurra, E. (2003) *De las chinampas a la megalópolis. El medio ambiente en la cuenca de México*. México D.F: FCE.
- González de León, T. (2007) "La ciudad contradictoria. Entrevista". En *Letras Libres*, por Cayuela Gally, Fernando <http://www.letraslibres.com/index.php?art=11747>
- Hewit, K. (1983) *Interpretaciones de la calamidad*. México: CIESAS. pp. 3-32
- IFRC (2010) "Informe Mundial sobre Desastres 2010". Disponible en: <http://www.ifrc.org/Global/Publications/disasters/WDR/wdr2010/WDR2010-ummary-SP.pdf>
- Fuerte, María del Pilar (2005) "El programa de densificación en las delegaciones Ciudad de México y su relación con el agua: el caso de Benito Juárez". Trabajo de grado de Maestría en Población, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-FLACSO, México.
- Fuerte, María del Pilar (2012) "El Bando Dos y La Administración y Dotación del Servicio de Agua en las Cuatro Delegaciones Centrales del Distrito Federal". Trabajo de grado de Doctorado, Instituto de Geografía de la UNAM, México.

- Garza, Gustavo (1989) *Una década de planeación urbano – regional en México*. México DF: El Colegio de México.
- INEGI (2010) *Censo Nacional de Población y vivienda*. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx>
- INEGI (2010) *Censos y Conteos de Población y Vivienda. Series Históricas*. Disponible en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/>
- Jáuregui, E. (2000) *El clima de la Ciudad de México. Temas selectos de Geografía de México*. Méxic D. F: UNAM, Instituto de Geografía, Ed. Plaza y Valdés.
- Jáuregui, O. E., (1974) “La isla de lluvia” de la Ciudad de México. México: Recursos Hidr. Vol. III (2), pp. 138-151.
- Jáuregui, E. (2001) “Las precipitaciones extremas en la ciudad de México”. En *Memorias Congreso de la Asociación Española de Climatología (AEC)*, 5 al 7 de junio, pp 325-334, Valencia, España.
- Jáuregui, E. and E. Romales, (1996) “Urban effects on convective precipitation in Mexico City”. *Atmospheric Environment*, Pergamon Elsevier Science, Ingl. Vol. 30, 20, pp. 3383-3389.
- Lavell, Allan (1999) *Gestión de Riesgos Ambientales Urbanos*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en America Latina-LA RED.
- Lavell, Allan (2000) “Desastres Urbanos: Una Visión Global”. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Costa Rica, disponible en: <http://www.desenredando.org/public/articulos/2000/duuvg/>
- López-Peláez, J. & Pigeon, P. (2011) “Co-evolution between structural mitigation measures and urbanization in France and Colombia: A comparative analysis of disaster risk management policies based on disaster databases” Disponible en: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S019739751100021X>
- Lugo, J. y M. Inbar. (2002) “Desastres naturales en América Latina (Introducción)”. En: J.L. Hubp y M. Inbar (compiladores) *Desastres Naturales en América Latina*. México D.F: FCE.
- Lungo, Mario (2002) “Riesgos Urbanos”. Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS).
- Lungo, M. y S. Baires (1996) “San Salvador: crecimiento urbano, riesgos ambientales”. En María Augusta Fernández (compilación) *Ciudades en Riesgo*. RED. Lima.
- Magaña, V., J. Pérez-Fernández, M. Méndez-Pérez (2003) “Diagnosis and prognosis of extreme precipitation events in the Mexico City Basin”. *Geofis. Intern.*, 41, pp. 247-259.
- Mansilla, Elizabeth (2000) “Riesgo y Ciudad” Disponible en: <http://www.desenredando.org/public/libros/2000/ryc/RiesgoYCiudad-1.0.1.pdf>
- Martin Vide, J. (2009) “Conceptos previos y conceptos nuevos en el estudio del cambio climático reciente”. *Investigaciones Geográficas*, n° 49 pp. 51-63.
- Martínez, B. (2011) Reporte final de la primera etapa del proyecto "Patrones de precipitación en el Valle de México, su evolución histórica y sus proyecciones" CVCCCM. <http://www.cvcccm-atmosfera.unam.mx/viewentry.php?id=20>
- Maskrey, Andrew (comp.) (1993) *Los desastres no son naturales*. Estudios de la Red. Colombia.
- Paquett, Catherine (2008) *Construir ciudad. Un análisis multidimensional para los corredores de transporte en la Ciudad de México*. México: Colegio de México.
- y D. Delaunay (2009) “Movilidad residencial y política de redensificación: el área central de la ciudad de México”. *Revista Eure*, vol. XXXV, n° 105, pp 95- 112.

- Pérez, M., y J. López (2010) “Evaluación de amenaza por inundaciones en el centro de México: el caso de Iztapalapa, Distrito Federal (1998- 2005)”. *Revista Investigaciones Geográficas*. Boletín de Instituto de Geografía, UNAM, n° 73, pp. 22-40.
- Periódico la Jornada 2007. Recursos Hemerográfico en Internet: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/>
- PNUD –UNDRO (1991) *Programa de Entrenamiento para el Manejo de los Desastres. Vulnerabilidad y evaluación de riesgos*. Universidad de Wisconsin.
- Olivera, Patricia (2007) “Nuevas Centralidades en la Ciudad de México”. En Ballesteros y García *Un mundo de ciudades. Procesos de urbanización en México en tiempos de la globalización*. Barcelona: Geoforum, pp 93 – 108.
- Quarantelli, E L. (1998) *What is a Disaster? Perspectives on the Question*. New York: Routledge.
- Ramírez, Patricia (2007) “Espacio local y diferenciación social en la ciudad de México”. *Revista Mexicana de Sociología*, Año 69 /n° 4, PP. 641-682
- SEGOB (2003) *Protección Civil: ¿Cómo vamos a la mitad de camino? 2001 – 2003*. Coordinación General de Protección Civil, SEGOB, México.
- Thomas B., Javier E. (2011) “Desarrollo y gestión social del riesgo: ¿una contradicción histórica?”. *Revista electrónica, Geografía Norte Grande*. [En línea], N.48, pp. 133-157. Chile, disponible en: [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S071834022011000100008&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S071834022011000100008&lng=es&nrm=iso)
- Toscana, Alejandra; Campos, Milagros y Francisco, Monroy (2008) “Inundaciones, protección civil y habitantes de San Matea Atenco, Estado de México”. *Revista de Investigaciones Geográficas*. Boletín del Instituto de Geografía, UNAM. Pp. 68-81.
- Vallejo, A., Vélez, J. (2001) *Sistema de riesgo, una propuesta metodológica para el estudio de los desastres: casos comuna 1 y 20 Santiago de Cali*. Trabajo de grado Licenciatura en Ciencias Sociales, Cali, Universidad del Valle.
- Vargas, Jorge E. (2002) *Políticas públicas para la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres naturales y socio naturales*. Chile: CEPAL/ECLAC, Serie Medio Ambiente y Desarrollo.



# EL PAPEL DE LA CARTOGRAFÍA GEOMORFOLÓGICA EN LA PREVENCIÓN DE RIESGOS NATURALES

José Juan Zamorano Orozco

Manuel Mollá Ruiz-Gómez

## Introducción

“La voluntad, que se va confirmando a medida que avanzan los años como generalizada y plural, de retornar a una cierta Geografía regional, a una consideración comprensiva e interpretativa de los individuos regionales, debe entenderse en relación con la renovación de la mirada contemporánea sobre la actividad científica. Con el progresivo derrumbamiento de las grandes certidumbres (y, en particular, de aquellas que atañen a la Teoría y al Método), con el desdibujamiento de fronteras científicas que hasta hace poco parecían inamovibles, y con la convicción de la necesidad de reintroducir la subjetividad en todo proceso de conocimiento, reaparece también en la Geografía la preocupación (casi prohibida en los años sesenta y setenta) por lo particular, por la diferencia, por hacer inteligible y conferir significado a un mundo complejo y plural. De modo que hablar de nuevo de Geografía regional, de paisajes, de lugares, de territorios, se encuadra de lleno en la discusión sobre la crisis de la modernidad, en lo que, tan equívoca como intencionadamente, se ha bautizado como postmodernidad” (Gómez Mendoza, 1989: 101).

Este texto citado, que parte de una conferencia pronunciada por la autora en junio de ese mismo año en el Estudio General de Gerona, conserva toda su vigencia más de veinte años después de escrito y nos ha parecido una adecuada introducción para el capítulo, porque da la impresión de que en esa búsqueda por hacer de la Geografía una ciencia aplicada se han ido olvidando algunos aspectos fundamentales de la propia esencia de la Geografía, es decir, de que es, por encima de todo, el estudio, como dice Gómez Mendoza, de paisajes, lugares y territorios.

En las definiciones aparentemente más sencillas de la Geografía, se suele hablar del estudio de las relaciones del ser humano, de las sociedades o grupos, con el medio en el que habitan. Esa sencillez de definición, encierra, sin embargo, un largo proceso de aprendizaje y un importante conjunto de ciencias y disciplinas que, como fuentes, son básicas en la configuración de los estudios de Geografía, como la Geología o la Historia por señalar dos de ellas. Además, la Geografía ha tenido siempre su máxima expresión en el mapa, síntesis del conocimiento de un territorio, a diferentes escalas, bien sea para mostrarlo, bien para exponer problemas o soluciones al mismo. Tanto el conocimiento geográfico como sus fuentes y herramientas, han tenido un importante proceso de evolución hacia la complejidad en los últimos decenios, con especial incidencia en la Geografía del desarrollo de las técnicas cartográficas y de representación territorial, para dar como resultado lo que se conoce como Sistemas de Información Geográfica (SIG) o, más recientemente, como Tecnologías de la Información Geográfica (TIG). Hasta tal punto ha sido importante la evolución de las TIG que, en la actualidad, hay autores que

presentan dichas herramientas como un aspecto central de la investigación geográfica y no como un elemento instrumental. Se produce, a nuestro entender, una confusión en las formas de adquirir el conocimiento y las herramientas que contribuyen a ello. Esto no significa, como afirman Chuvieco y los demás firmantes del artículo (2005), que las TIG se consideren como disciplinas afines. Escriben los autores de dicho trabajo:

“En el marco del debate conceptual sobre concepto y método de la Geografía, tradicionalmente se ha establecido una división, más o menos explícita, entre unas disciplinas que se han considerado centrales a nuestra ciencia y otras que han recibido la consideración de auxiliares o instrumentales. Entre las primeras habitualmente se incluyen las materias que forman los capítulos de un manual clásico de Geografía General (Geomorfología, Climatología, Geografía Urbana, etc.), mientras que las segundas se referirían a disciplinas afines, pero –según este planteamiento– no propiamente geográficas, aunque puedan considerarse, de utilización frecuente por parte de los geógrafos. En este grupo se incluirían la cartografía o la estadística espacial, y más recientemente los Sistemas de Información Geográfica, los Sistemas de posicionamiento por satélite y la Teledetección, disciplinas que pueden englobarse en el término genérico de Tecnologías de la Información Geográfica (TIG).

“En nuestra opinión, consagrar esa división rígida entre materias centrales y auxiliares en Geografía puede acarrear consecuencias negativas para nuestra ciencia, al privarla de unas disciplinas de gran proyección conceptual y social” (Chuvieco *et al.*, 2005: 36).

En la medida en que el mapa es la máxima expresión del conocimiento geográfico, las técnicas que contribuyen a una mejor cartografía, que hacen que los profesionales de la Geografía, en sus respectivos campos, tengan mayores posibilidades de trabajo, de hacer preguntas y obtener respuestas, el papel de las TIG es fundamental. Hasta tal punto las TIG son parte de la formación del geógrafo que no hay carrera de Geografía que no las tenga incorporadas en su programa de estudios. Pero no se deben confundir las cosas. El profesional de la Geografía que se implica en asuntos de ordenación del territorio, de prevención de riesgos o en otras actividades aplicadas, lo hace en colaboración y competencia con otros profesionales que llevan consigo sus propios bagajes intelectuales y profesionales. Eso significa que, en efecto, el geógrafo tiene que saber manejar herramientas hoy básicas en su trabajo, pero no se puede olvidar otro hecho no menos importante. Si el geógrafo, especializado en TIG, no tiene una especialización previa en alguna de esas materias que forman parte, como señalan los autores antes mencionados, del manual clásico de Geografía General, difícilmente cumplirán otro papel que el de técnicos auxiliares al servicio de los demás.

En los últimos decenios se ha producido una fuerte tendencia en la enseñanza universitaria hacia la llamada profesionalización de los estudios, es decir, a formar, más allá de las universidades e institutos politécnicos, profesionales en áreas muy concretas, con una intensificación de la enseñanza de técnicas de trabajo y un abandono de ciertas materias “complementarias” que, en el caso de la Geografía, como se señalaba más arriba, han sido parte esencial de su desarrollo. En la enseñanza de la Geografía se ha introducido el ordenamiento territorial como claro protagonista de la misma, lo que ha hecho que las nuevas técnicas y la enseñanza de todo lo relacionado con el ordenamiento hayan desplazado a conocimientos más tradicionales como la Geología o la Historia, por mantener los dos ejemplos iniciales.

Es verdad que el ordenamiento territorial, entendido como la gestión pública del mismo, ha ganado en importancia y es, cada vez más, objeto de preocupación por los grupos que se ven afectados por el mismo. Pero también es cierto que, en los últimos años, el desmantelamiento del conocimiento geográfico tradicional ha llevado a una cierta banalización de problemas muy serios, de orden territorial y paisajístico. Cada vez, con mayor frecuencia, las noticias sobre catástrofes naturales aparecen en todas partes como la consecuencia directa del cambio climático. Esto es una realidad, el cambio climático amenaza el planeta y sus consecuencias se sentirán a nivel local y regional. Sin embargo, hay explicaciones mucho más próximas, casi siempre ocultas por falta de análisis serios de los profesionales competentes, con las que sería muy sencillo explicar las razones, por ejemplo, por las que cada vez hay más inundaciones y más población afectada. Si decimos que es el cambio climático, el problema parece irresoluble mientras no se modifique la tendencia. Pero si modificamos la escala y nos centramos en lo ocurrido en ese lugar concreto, veremos que hay toda una serie de consecuencias derivadas de un mal ordenamiento territorial o, lo que es peor, de no querer ver lo que ocurre. El planeta está sobrepoblado y la concentración de esta población es cada vez más alta, en busca casi siempre de las zonas que teóricamente ofrecen mejores condiciones de vida. No es difícil entender que esas concentraciones, mal planificadas o sin ningún tipo de planificación, tienen mucho que ver con la alteración de esos espacios y, en consecuencia, con reacciones cada vez más desastrosas a fenómenos naturales que siempre han estado ahí. Si se permite, o no se impide, por poner un ejemplo nada más, ocupar lechos de inundación de ríos, es evidente que, cuando las lluvias provoquen el funcionamiento de esos lechos, las consecuencias serán catastróficas para quienes se han instalado en los mismos.

En los párrafos anteriores se han unido dos conceptos diferentes, el de ordenamiento territorial y el de prevención de riesgos naturales. Esta unión tiene toda la intención, puesto que dentro del ordenamiento territorial, tema central de este libro, la prevención de riesgos naturales es uno de sus aspectos más importantes, con consecuencias, si no se hace de manera adecuada, que van mucho más allá de la, importantísima, conservación de paisajes o del adecuado tratamiento de los usos de suelo. La pérdida de un paisaje notable es, con frecuencia, irreparable. La de vidas humanas es una tragedia que no tiene vuelta atrás.

Es, en este sentido, muy interesante el trabajo publicado por Jorge Olcina Cantos, en el que se establece la relación entre planeamiento y prevención de riesgos y cómo, a partir de algunas tragedias ocurridas, se ha ido incorporando el tratamiento de los mismos en el ordenamiento territorial. Dice el profesor Olcina:

“Las inundaciones ocurridas en diversos lugares de Andalucía, durante el lluvioso invierno de 2010 han evidenciado la necesidad de llevar a cabo un control más estricto en el cumplimiento de la legislación territorial y urbanística a la hora de impedir la ocupación por usos urbanos de espacios inundables. La escala local es decisiva en este aspecto, puesto que los planes municipales de ordenación urbana deben impedir la ubicación de usos y actividades en áreas con riesgo natural elevado. Pero, por encima de ello, la escala regional es la determinante en materia de ordenación territorial en España desde 1978. Las Comunidades Autónomas tienen la potestad de elaborar y aprobar planes de ordenación territorial donde se fijen criterios para el tratamiento de áreas especiales, entre ellas las de riesgo; y de controlar los desajustes que puedan presentarse al respecto en los municipios. Se reconoce, cada vez más, el papel que puede y debe jugar la ordenación territorial en la reducción del riesgo natural y a ello ha contribuido la aparición de normas

recientes que abogan por la planificación sensata y sostenible del espacio geográfico como medio de obtención de territorios más seguros.

“De modo general, se ha asistido en las últimas dos décadas, a cambios importantes en la consideración territorial de la peligrosidad natural en Europa y en España. Se ha pasado de una carencia de tratamiento del riesgo en los procesos de planificación espacial a la aprobación de normativas que obligan a la inclusión de análisis de riesgo en la documentación necesaria para su desarrollo. Los episodios de inundación han merecido una atención preferente en las políticas de reducción del riesgo puestas en marcha en los territorios europeos y españoles. La aprobación reciente de la Directiva 2007/60 sobre gestión de espacios inundables, por un lado, y de la señalada Ley del Suelo Estatal (2008), por otro, suponiendo un cambio radical en la tramitación de actuaciones sobre el territorio, puesto que la elaboración y consulta de cartografía de riesgo se convierte en un requisito indispensable al efecto. Otros riesgos naturales, como sequías o temporales, no han tenido, hasta el momento, un tratamiento similar, aunque en el contexto actual de cambio climático por efecto invernadero que prevé una agudización del carácter extremo del clima en el sur de Europa, tendrán que incorporarse a los procesos futuros de planificación territorial” (Olcina, 2010: 224).

El objetivo del capítulo es, precisamente, explicar cómo esos viejos conocimientos, complejos por sus fuentes diversas, han sido los que han permitido, en la actualidad, abrir la Geografía a las demandas que, sobre el conocimiento del territorio, en sus múltiples facetas, pero muy especialmente en todo aquello relacionado con una organización y una gestión más justas para la ciudadanía y que tiene su máxima expresión en el subtítulo que ahora acompaña a los títulos universitarios de Geografía (Geografía y Ordenación territorial) en numerosos centros españoles, así como tendencia subyacente en otros países cuando no se hace explícito en la nominación de la titulación, la ordenación del territorio y, aunque no aparezca más que en contados títulos de grados, la conservación del mismo y de sus paisajes.

A continuación, se presenta, de manera práctica, un ejemplo de cómo se puede intervenir en la prevención de riesgos naturales desde una de esas materias del catálogo clásico, la Geomorfología, con todo el despliegue de conocimientos que esa ciencia requiere y donde juega un papel decisivo, como no podía ser de otra manera, la cartografía, que da incluso título al siguiente apartado.

La segunda parte es un ejemplo práctico de aplicación geográfica a la prevención de riesgos naturales y, en consecuencia, a aspectos importantes de la ocupación del territorio por parte de sus gestores, sin olvidar que esa ocupación debe ser respetuosa con el medio en el que se desenvuelve: porque el mal llamado riesgo natural, que no es sino fruto de la mala gestión o de la tolerancia mal entendida en cuanto a determinados usos del suelo, es predecible y, muchas veces, evitable.

## **I. LA GEOGRAFÍA COMO CIENCIA APLICADA**

En el caso presente se ofrece un análisis a partir del estudio geomorfológico de algunas regiones de México, con una base cartográfica imprescindible y completa que explica paso a paso el proceso de elaboración de lo que será el objeto final de la investigación,

el mapa de peligros de una región, con sus diferentes niveles, así como el catálogo de advertencias sobre por dónde actuar y qué evitar. Como decíamos unas líneas más arriba, la Geografía ha sido dotada en los últimos años, cada vez con un ritmo más frenético, de herramientas que facilitan de forma considerable su trabajo. Los Sistemas de Información Geográfica serían, en este sentido, su máxima expresión. Sin embargo, el procedimiento de investigación realizado en el capítulo tiene una gran ventaja y es que podría desarrollarse de igual manera sin todos esos medios, como se ha demostrado en su ya larga experiencia en el campo de la Geomorfología, tanto como investigación básica como en su vertiente aplicada.

Uno de los aspectos más importantes de este trabajo de investigación aplicada al conocimiento y la gestión territorial cubre dos cuestiones muy importantes. Por un lado, porque permite poner en conocimiento de las autoridades competentes en la materia y, al mismo tiempo, advierte a las poblaciones en riesgo. Se hace con el instrumento que mejor maneja el geógrafo, el mapa, a dos posibles niveles. Una cartografía más elaborada para las autoridades y especialistas en el ordenamiento territorial y otras más sencillas, quizá, para hacer entender a las comunidades afectadas de los riesgos que suponen ciertas actuaciones incontroladas sobre su propio territorio. Aquí, entran también otros especialistas en juego, no ya únicamente los geomorfólogos, puesto que a autoridades y ocupantes del territorio habrá que ofrecerles soluciones a dichos problemas y opciones de vida para quienes viven de él.

El otro aspecto importante relacionado con este método tiene mucho que ver con las poblaciones afectadas en general por los riesgos de una mala gestión. No hacen falta muchas estadísticas para comprobar que son zonas de poblaciones de bajos recursos las más afectadas, dentro, también con mucha frecuencia, de países con escasos recursos para desarrollar técnicas de análisis sofisticadas. Una primera necesidad es imprescindible, tener cartografías básicas, nacionales y regionales o locales, adecuadas. Es decir, el mapa topográfico a escala 1:50.000 o, mejor aún, a escala 1:25.000 o superiores. A partir de esta base cartográfica, la investigación se puede desarrollar aunque se carezca de instrumentos capaces de elaborar sofisticados sistemas de información, como se demuestra en este capítulo, pudiéndose sustituir estos sistemas por un trabajo, más lento, es verdad, y con una cierta exigencia mayor de horas de trabajo de campo y de trabajo de gabinete.

En conclusión, lo que se pretende con este capítulo es contribuir a la resolución de un problema que cada vez afecta a más población, tanto en México como en el resto del planeta, la prevención de riesgos derivados de fenómenos naturales. Para ello, es fundamental que las autoridades sean conscientes de que el planeamiento territorial tiene como objetivo prioritario la mejora de las condiciones de vida de quienes van a ser objeto de reorganización territorial. También, es necesario dotar a las poblaciones en riesgo de instrumentos que les permita acceder al conocimiento real del lugar en el que viven, pero sin olvidar, por parte de unas y de otras, que es necesario ofrecer alternativas en los usos del suelo para conseguir unas formas dignas de vida, lo que sería un segundo paso que implica a profesionales de la Geografía y de otras disciplinas o ciencias.

El doctor José Juan Zamorano ha desarrollado, con sus colaboradores, el sistema que se presenta a continuación.

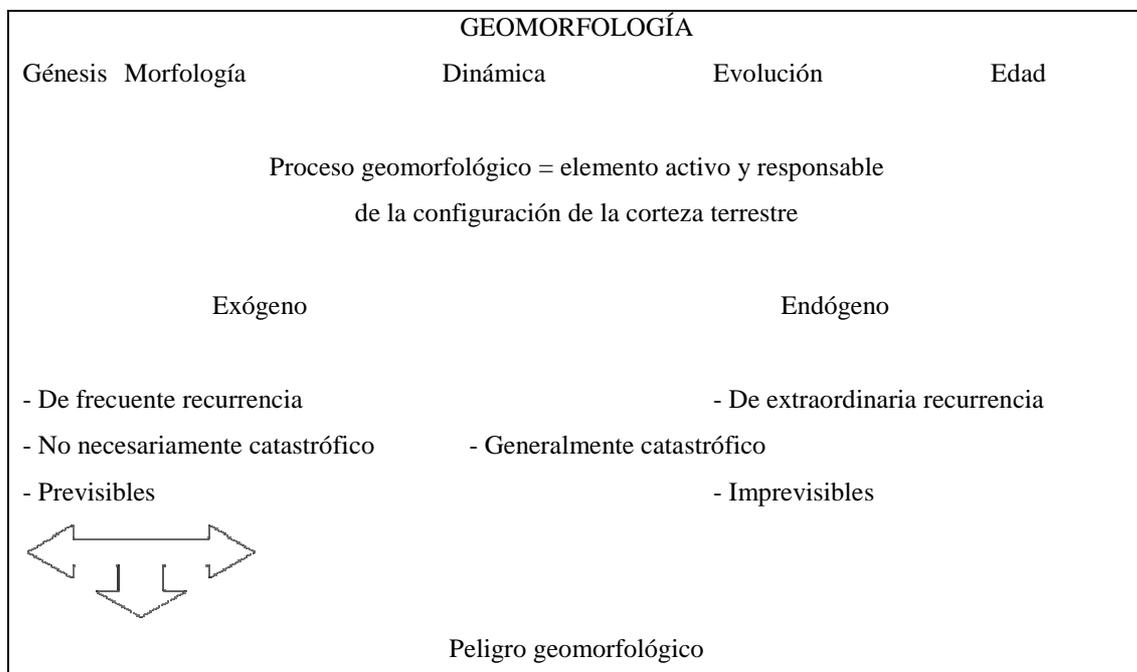
## II. LA CARTOGRAFÍA GEOMORFOLÓGICA, UNA ALTERNATIVA PARA ENTENDER LOS PELIGROS NATURALES

Un trabajo de estas características necesita un desarrollo pormenorizado de explicación para que se vayan entendiendo los pasos que, de manera sucesiva, se tienen que dar hasta concluir en el objetivo fundamental a alcanzar, la elaboración de un mapa final de peligros naturales, que sea comprensible para los responsables de la planificación y que pueda ser fácilmente entendible por las poblaciones afectadas, tradicionalmente recelosas de las acciones de gobierno en todo lo que se refiere al planeamiento en general y a actuaciones concretas incluso en cuestiones como las que aquí se plantean, es decir, en la necesidad de tomar medidas que permitan evitar los riesgos que puedan poner en peligro sus vidas y sus propiedades.

### II. 1. Algunos conceptos y definiciones

Un esquema inicial nos pone en la base para el entendimiento de las relaciones que se pueden establecer entre la Geomorfología y los peligros naturales. En dicho esquema se va avanzando desde la definición de la Geomorfología al estudio de la corteza en sus diversas acciones, para ir, poco a poco estableciendo los diferentes tipos de procesos, como elementos activos y responsables de la configuración de la corteza terrestre (exógenos y endógenos) y, en definitiva, sus recurrencias y la posibilidad de dar lugar a un peligro geomorfológico, el cual, en sus características generales, de la posibilidad de ser o no catastrófico y, por fin, sobre la capacidad para preverlos y hacerles frente de una forma u otra.

**Cuadro 1. Relaciones entre la Geomorfología y los peligros naturales**



Fuente: J. J. Zamorano

Dos definiciones son necesarias para poder llegar a conclusiones válidas, la de peligro geomorfológico y la de desastre. Se entiende el peligro geomorfológico como la

interacción entre la sociedad y la dinámica de los procesos modeladores (endógenos y exógenos), teniendo presente que su manifestación repentina puede producir un desastre. Siguiendo este mismo razonamiento, el desastre se puede definir como el proceso crítico que resulta de la interacción de fenómenos naturales y sociales; que irrumpen el orden habitual de la sociedad. Es un proceso que impacta a nivel individual o colectivo, reconfigura el espacio y marca el tiempo (Toscana, 2005: 58).

El impacto de todo ello dependerá de la vulnerabilidad del grupo social afectado. Dicha vulnerabilidad se puede definir como la “incapacidad de respuesta y recuperación de la sociedad ante la presencia de un peligro geomorfológico, el cual modifica el entorno físico y la estructura económica, política y social” (Toscana, 2006). La vulnerabilidad física tiene que ver con el desconocimiento de una sociedad acerca de la existencia y dinámica de procesos naturales peligrosos (geomorfológicos), en el territorio en el que habita. Como señala también la autora:

“La vulnerabilidad se entiende como resultado de las condiciones de la sociedad previas a la emergencia: de la desigualdad social, de la pobreza, de la marginación, de la carencia de políticas preventivas adecuadas, de la ocupación de áreas peligrosas, de la degradación ambiental, entre otras (Blaikie, *et al.*, 1994). Cuando coinciden espacio – temporalmente condiciones de vulnerabilidad y la posibilidad de incidencia de uno o más fenómenos peligrosos, se habla de que la población está en riesgo. Es decir, el riesgo se entiende como una situación de peligro latente, en donde existe la posibilidad de sufrir daños en el futuro, como resultado del impacto de uno o más fenómenos naturales –o antrópicos- peligrosos en una sociedad vulnerable” (Toscana, 2006: 2-3).

Siguiendo el razonamiento de Toscana podemos establecer unas condiciones previas que nos ayudarán a evaluar la vulnerabilidad, así como unas posteriores que nos pondrán en la situación de evaluar la capacidad de respuesta al desastre producido.

Estas condiciones previas se podrían resumir en:

- Asentamientos humanos en zonas peligrosas.
- Falta de opciones para ubicarse en lugares más adecuados.
- Falta de políticas gubernamentales que ordenen el territorio según aptitudes.
- Condiciones económicas de la población.

Las condiciones posteriores tienen tres elementos fundamentales:

- Magnitud del desastre.
- Localización y accesibilidad a la zona afectada.
- Recursos económicos disponibles para la reconstrucción y ayuda a damnificados.

Como se puede deducir de estas condiciones previas y posteriores, hay un elemento común con lo ya señalado por Jorge Olcina y que se recoge en páginas anteriores. Es necesario que los aspectos relacionados con la prevención de problemas geomorfológicos sea un asunto más dentro del planeamiento.

La vulnerabilidad física se reduce en la medida en la que se conocen las dinámicas exógena y endógena del territorio, a través de los estudios geomorfológicos. La elaboración del mapa de peligros permite tomar medidas de prevención y mitigación, así como organizarse, de forma que se reduzca al máximo la duración del periodo de

emergencia, una vez ocurrido el desastre, y se acelere el inicio de las etapas de rehabilitación y reconstrucción.

Se trata, en definitiva, de hacer que los mapas de peligros entren en el planeamiento, de la misma forma que se ha dado en España, como explica Olcina Cantos:

“La escala regional es, en la estructura político-administrativa de nuestro país, decisiva a efectos de ordenación del territorio en España. Algunas Comunidades Autónomas han desarrollado en los últimos años leyes y planes de ordenación territorial para la reducción de riesgos –básicamente inundaciones-. En estos casos un elemento fundamental es la elaboración de cartografías de riesgo, básicamente de peligrosidad. Junto a ello, la aplicación de determinaciones específicas para la reducción de los riesgos se convierte en un procedimiento habitual en los procesos de planeamiento territorial y urbanístico. La cartografía de riesgos es, pues, la herramienta de acreditación legal del nivel de peligrosidad y vulnerabilidad de un territorio ante un episodio natural de rango extraordinario” (Olcina, 2010: 227).

### III. METODOLOGÍA

El trabajo que conduce al mapa final de peligros no difiere del que se tiene que hacer en cualquier trabajo de investigación geomorfológica, aunque en este caso, el resultado final no es un mapa geomorfológico sino el de peligros.

Una vez elegida la zona de estudio, la revisión exhaustiva de la bibliografía y de la cartografía temática es el primer paso, con el objeto de tener toda la información precisa ya elaborada sobre el lugar y evitar repeticiones innecesarias. A partir de aquí, se imponen dos tareas que pueden ser simultáneas, la fotointerpretación y la determinación de las unidades geomorfológicas, por un lado, y el análisis morfométrico por otro.

Del resultado del trabajo de ambos aspectos, se obtendrán, respectivamente, un mapa geomorfológico preliminar y un mapa de zonificación de procesos en base a valores morfogenéticos. Esta cartografía será la que se utilice en el siguiente paso de la investigación, el trabajo de campo. En el mismo se procederá a revisar, *in situ*, la cartografía elaborada en el gabinete para corregir posibles errores de interpretación o incluir elementos que, por una u otra razón, no se hayan registrado previamente. Esto se puede dar si tenemos en cuenta que, en ocasiones, se pueden haber producido procesos aún no registrados en la cartografía o en la fotografía aérea utilizadas.

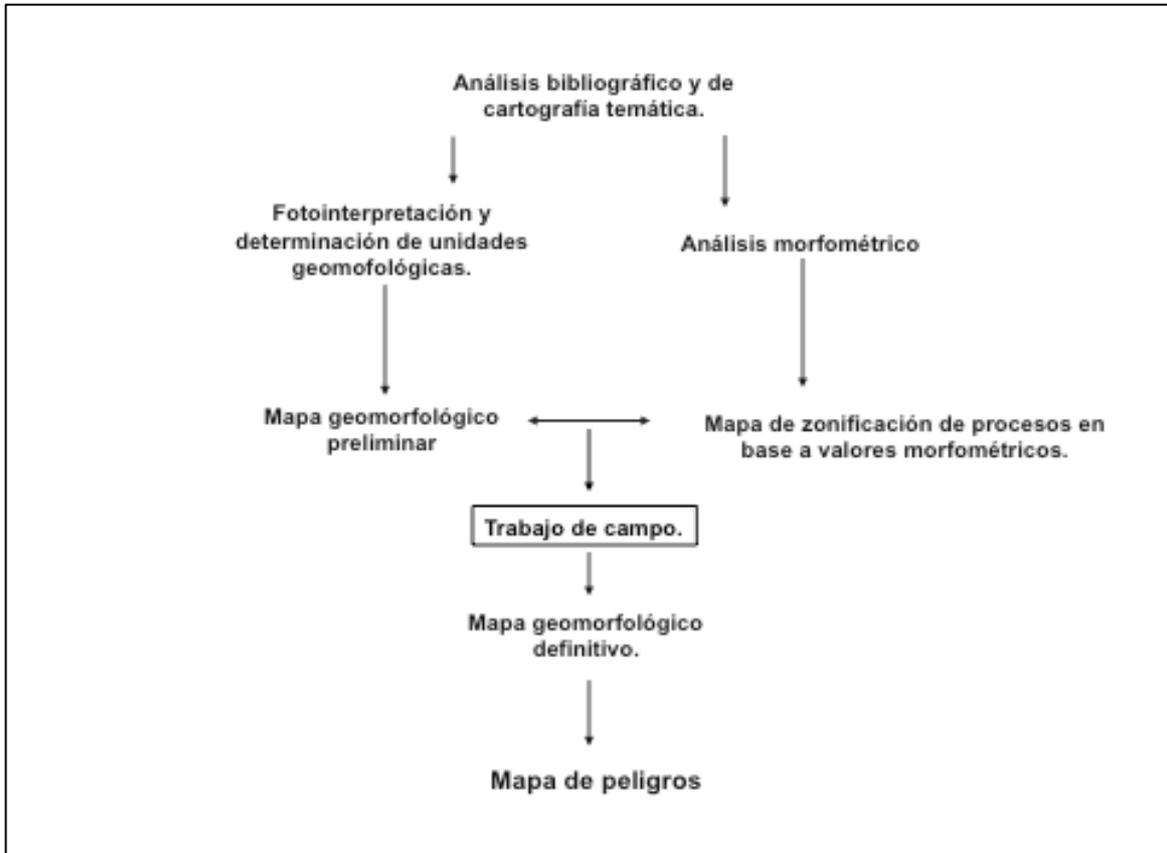
Una vez terminado el trabajo de campo se vuelve al gabinete para elaborar la cartografía geomorfológica definitiva y, a partir de ella, elaborar el mapa de peligros.

Estos mapas de peligros se convierten así en un elemento imprescindible, dentro del planeamiento territorial para disminuir tanto como sea posible la vulnerabilidad de las regiones en riesgo de sufrir desastres y, además, contribuir a las medidas posteriores al desastre, como se señalaba anteriormente.

En el caso mexicano hay dos organismos que trabajan en este sentido, dependientes de la Secretaría de Gobernación. Por un lado, el SINAPROC (Sistema Nacional de Protección Civil), creado en 1986 y que, como se define, tiene por misión *integrar, coordinar y supervisar el Sistema Nacional de Protección Civil para ofrecer prevención, auxilio y recuperación ante los desastres a toda la población, sus bienes y*

el entorno, a través de programas y acciones. En definitiva, se dio prioridad a la atención posterior al desastre y no a las medidas preventivas que podrían contribuir a reducir la vulnerabilidad.

## Cuadro 2. Elaboración del mapa de peligros



Fuente: J. J. Zamorano

Dos años después, en 1988, se creó el CENAPRED (Centro Nacional de Prevención de Desastres), cuya responsabilidad principal, según se informa en la página web oficial, “consiste en apoyar al Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC), en los requerimientos técnicos que su operación demanda.” Continúa diciendo: “Realiza actividades de investigación, capacitación, instrumentación y difusión acerca de fenómenos naturales y antropogénicos que pueden originar situaciones de desastre, así como acciones para reducir y mitigar los efectos negativos de tales fenómenos, para coadyuvar a una mejor preparación de la población para enfrentarlos.” En definitiva, se plantea como misión *prevenir, alertar y fomentar la cultura de la autoprotección para reducir el riesgo de la población ante fenómenos naturales y antropogénicos que amenacen sus vidas, bienes y entorno a través de la investigación, monitoreo, capacitación y difusión.* El mapa de peligros se convierte en un instrumento fundamental para que estas actividades, tanto de SINAPROC como de CENAPRED, tengan su mejor desarrollo.

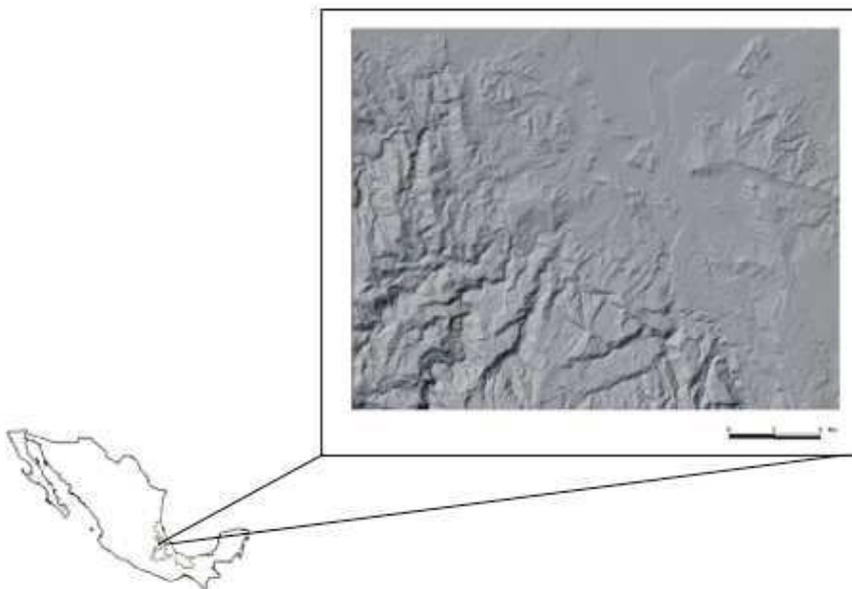
#### IV. 3. Un ejemplo práctico: el caso de Cuetzalan del Progreso (Puebla-Veracruz)

Entendemos que si bien todo lo dicho anteriormente debería ser suficiente para instar a que el trabajo de prevención y de asistencia se extienda por todo el territorio nacional a la escala conveniente, el trabajo realizado en Cuetzalan del Progreso puede ser el mejor ejemplo práctico de cómo se llevó a cabo un trabajo de investigación destinado a elaborar un mapa de peligros para una zona determinada.

Cuetzalan del Progreso se localiza entre los 20° 00' – 20° 15' de latitud N y entre los 97° 20' – 97° 40' de longitud W. En este territorio coinciden tres provincias fisiográficas: Sierra Madre Oriental, Llanura Costera del Golfo Norte y Cinturón Volcánico Transmexicano. Estas condiciones favorecen una variedad paisajística, un relieve heterogéneo que es reflejo de una litología diversa y un complejo arreglo estructural. Los fuertes contrastes altitudinales permiten distintos climas que condicionan la intensidad de los procesos modeladores.

En septiembre y octubre de 1999 la Sierra Norte de Puebla (Cuetzalan), se vio afectada por lluvias extraordinarias provocadas por las depresiones tropicales 11-14 y la estacionalidad del frente frío N° 4. Ambos fenómenos ocasionaron inundaciones y procesos de ladera. Los primeros afectaron las porciones bajas (las planicies fluviales); la remoción en masa impactó la porción serrana (SMO). La magnitud de estos acontecimientos afectó a 96 municipios, un total de 16 mil viviendas dañadas, 256 decesos y 55 desaparecidos (Lugo *et al.*, 2001; Seproci, 2000).

Figura 1. Cuetzalan del Progreso (Puebla-Veracruz)

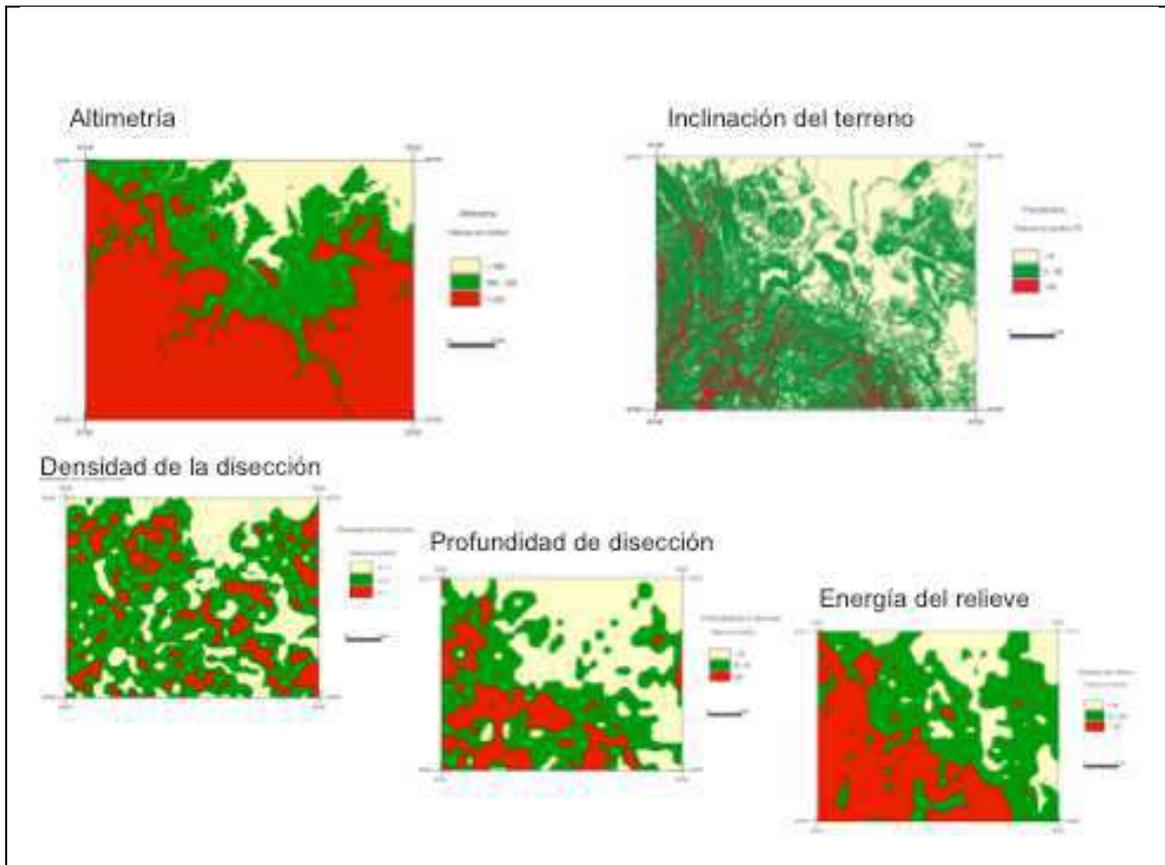


Fuente: J. J. Zamorano

En este estudio se analiza la relación entre la dinámica geomorfológica y los fenómenos hidrometeorológicos. Se propone un análisis espacial en donde se toman en cuenta las características físicas del territorio; que se traducen en un mapa geomorfológico y uno de susceptibilidad a la ocurrencia de inundaciones y de procesos de ladera.

El análisis morfométrico, como se ha señalado en el esquema anterior, es fundamental y previo al estudio. A partir del mapa topográfico se realizan una serie de medidas para determinar cuestiones fundamentales en la región objeto de estudio, como son la altimetría, la inclinación del terreno, la densidad de la disección, la profundidad de la misma y la energía del relieve. Con los mapas obtenidos se podrá proceder a elaborar el mapa de zonificación de procesos en base a valores morfométricos.

**Figura 2. Análisis morfométrico**



Fuente: Nayeli Zaragoza Zúñiga

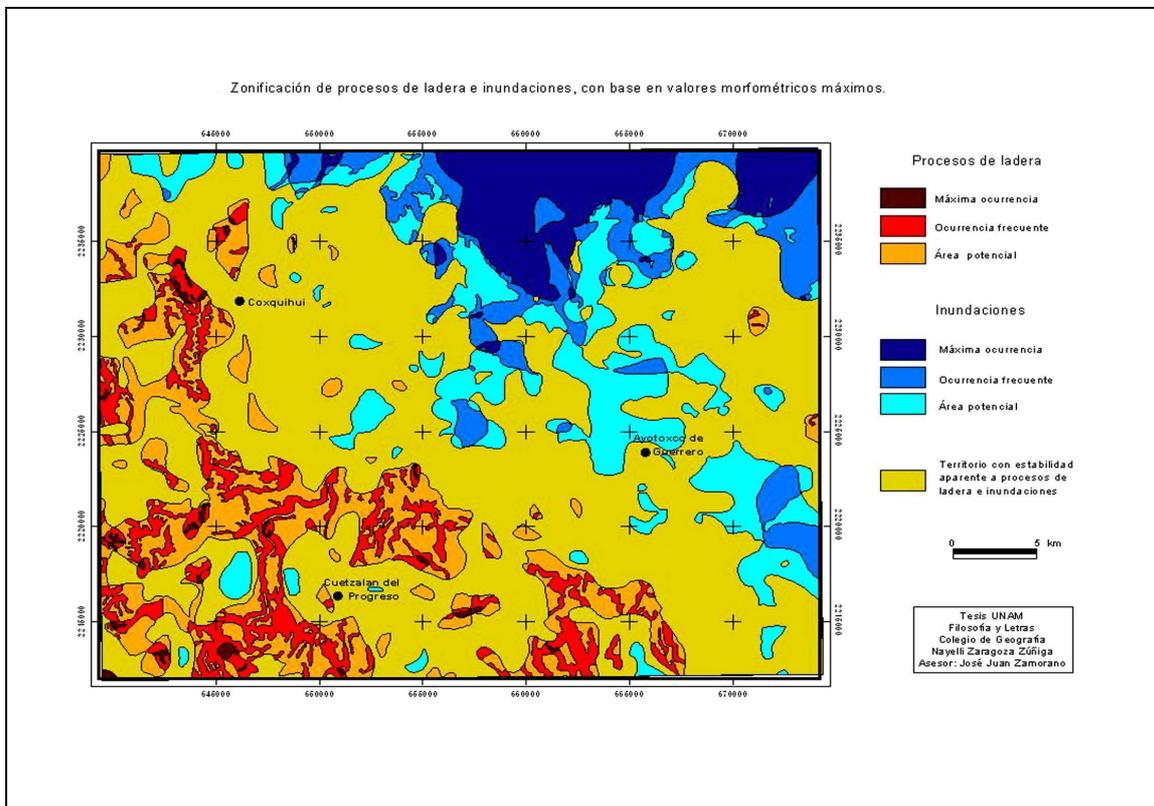
La zonificación de procesos geomorfológicos permite establecer dos tipos de problemas fundamentales, los procesos de ladera y la determinación de las zonas inundables, como se puede ver en la figura 3. En cada uno de los dos fenómenos se señalan tres categorías. Para los procesos de ladera se delimitan las zonas de máxima ocurrencia, la ocurrencia frecuente y el área de procesos potenciales. Asimismo, se distingue entre áreas de máxima inundación, inundación frecuente y área potencial. Por supuesto, quedaría también delimitado el territorio aparentemente estable frente a ambos tipos de procesos.

Obsérvese que el mapa resultante (figura 3) es ya un elemento de trabajo fundamental para la planificación de ese territorio, puesto que está delimitando áreas en las que los usos del suelo quedan condicionados por dos tipos de procesos que pueden hacerlos inviables. Sin embargo, como se plantean Gómez Moreno y Granell Pérez en su caso de estudio, no siempre estas cuestiones se tienen en cuenta. Escriben las autoras:

“Si el riesgo en el Ope es sobradamente conocido por haberse materializado en diversas ocasiones, cabe preguntarse por qué se urbaniza y edifica al pie del cerro y qué papel juegan los instrumentos urbanísticos que regulan y gestionan el uso del suelo en el municipio de Archena. Buscando responder a estos interrogantes, se plantean tres objetivos: caracterizar los movimientos de ladera que se producen en el cerro, como aproximación al conocimiento de su peligrosidad; averiguar si los instrumentos normativos aplicables toman en consideración el riesgo asociado a dichos movimientos; identificar los cambios producidos en la clasificación del suelo, como primera aproximación al conocimiento de la exposición y la vulnerabilidad” (Gómez y Granell, 2009: 85).

En definitiva, el trabajo no termina con el análisis de los geomorfólogos, sino que debe tener su continuidad con otros expertos del territorio responsables de la planificación.

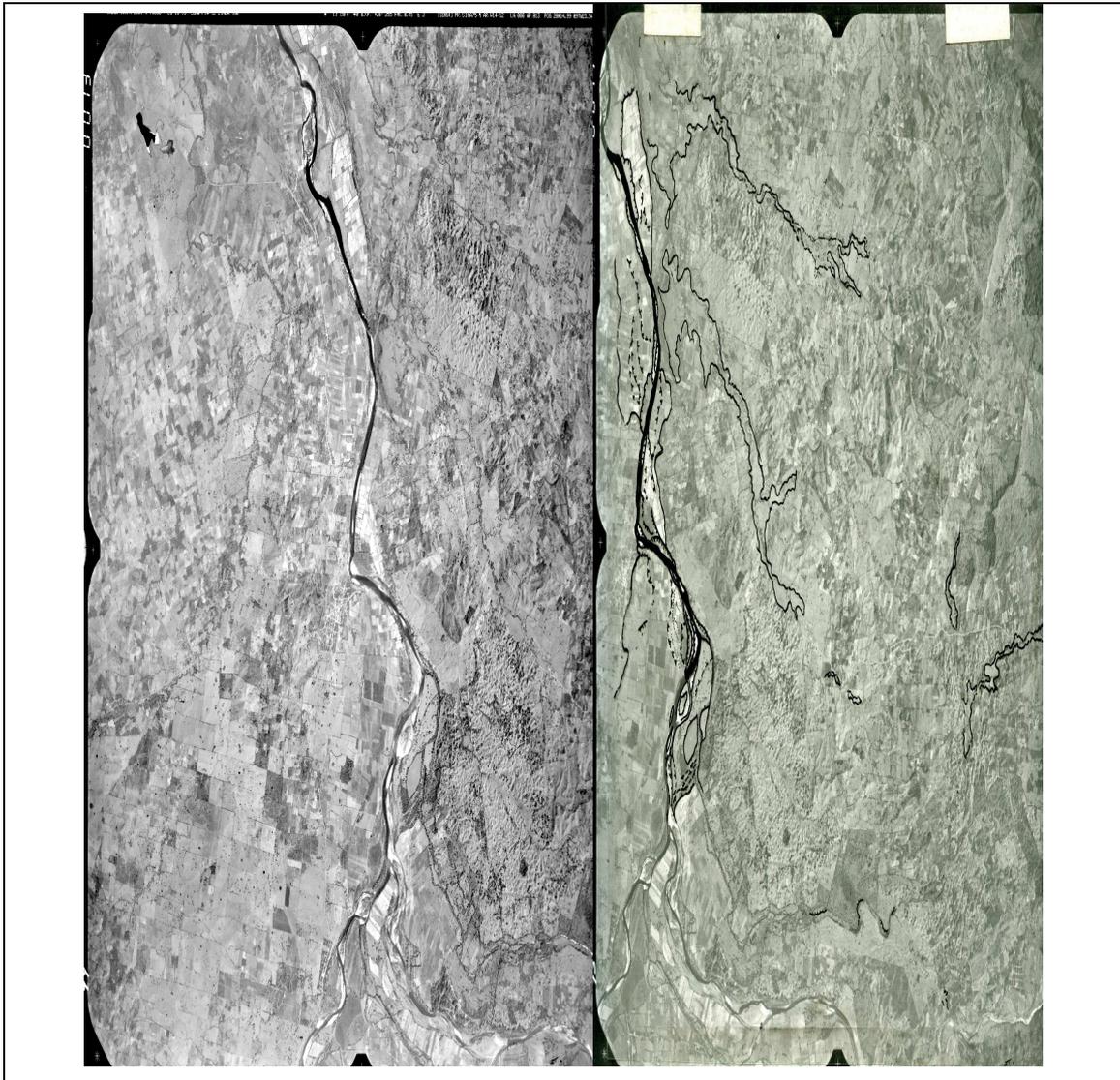
**Figura 3. Zonificación de procesos geomorfológicos, con base en el análisis morfométrico**



Fuente: Nayeli Zaragoza Zúñiga

En paralelo con este proceso de la investigación, como ya se ha indicado, hay que realizar un estudio pormenorizado de interpretación de la fotografía aérea (figura 4), lo que permitirá obtener un mapa geomorfológico (figuras 5 y 6) de la región estudiada, que completará el material necesario para el trabajo de campo, segunda fase de la investigación, en la que se comprobará todo el trabajo realizado en el gabinete y se procederá a completar la información, puesto que, a pesar de lo dicho anteriormente, no es la zonificación de procesos geomorfológicos el objetivo final del estudio, sino la elaboración de un mapa de peligros.

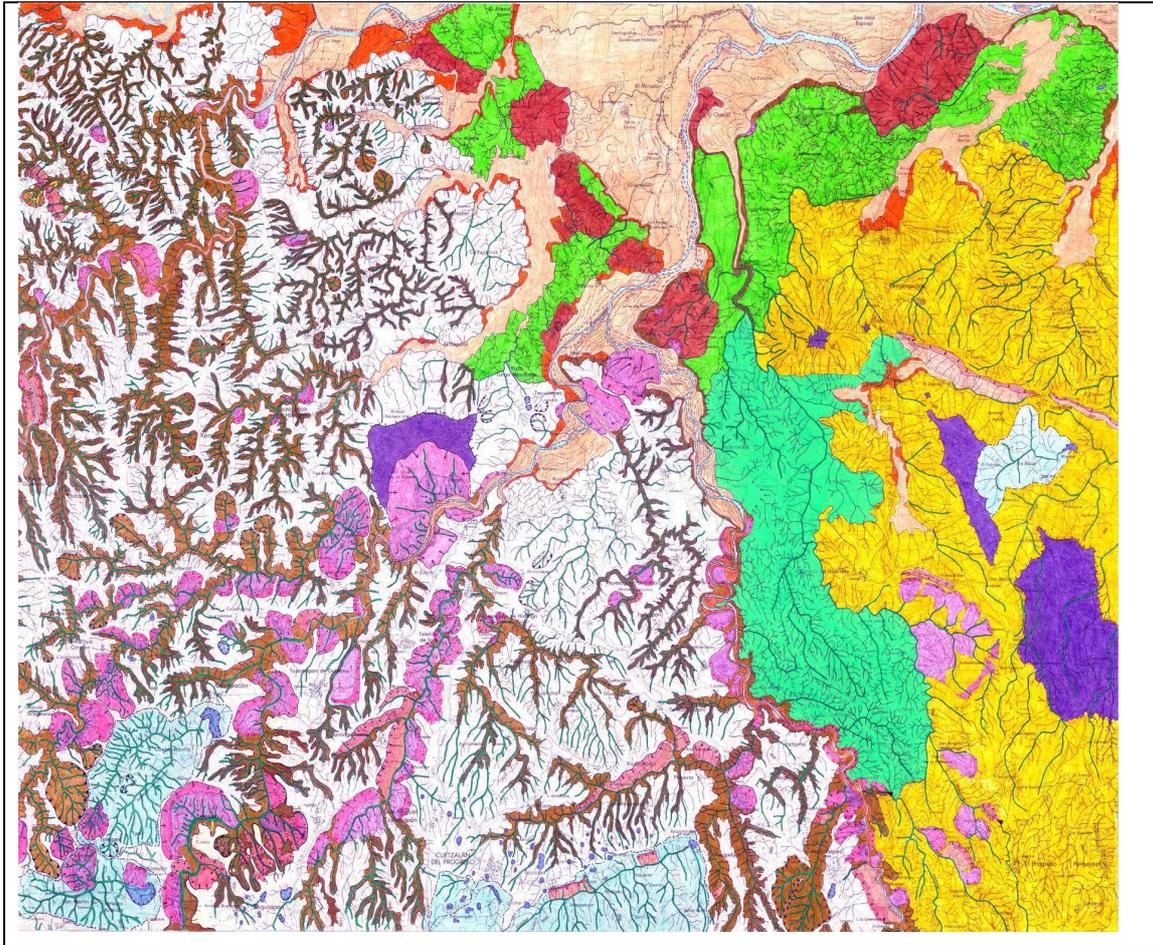
**Figura 4. Interpretación de fotografías aéreas. Planicie aluvial del río Tecolutla**



Fuente: INEGI

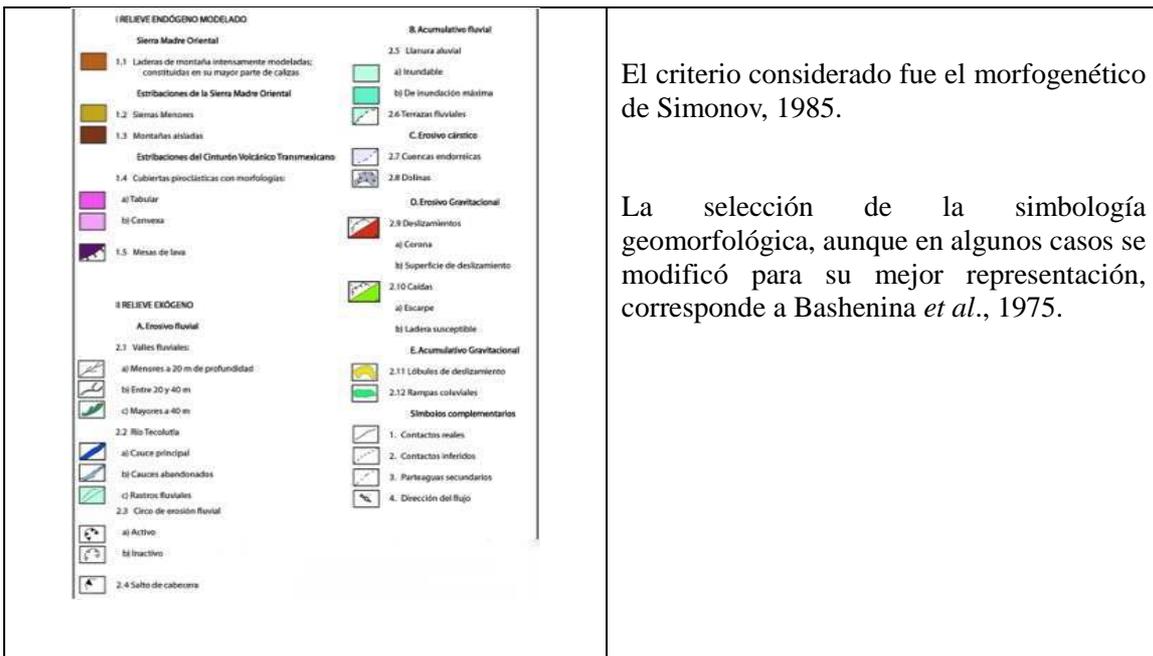
Es importante destacar cómo ambos mapas, el de zonificación de procesos geomorfológicos y el geomorfológico previo, se han realizado en el gabinete, a partir de un exhaustivo proceso de análisis cartográfico y fotográfico. Esto es resultado del trabajo en equipo de investigadores con un conocimiento básico e imprescindible de una disciplina geográfica, la Geomorfología, que tiene tanto valor para la investigación básica como para la aplicada.

**Figura 5. Mapa geomorfológico preliminar**



Fuente: Nayeli Zaragoza Zúñiga y José Juan Zamorano Orozco

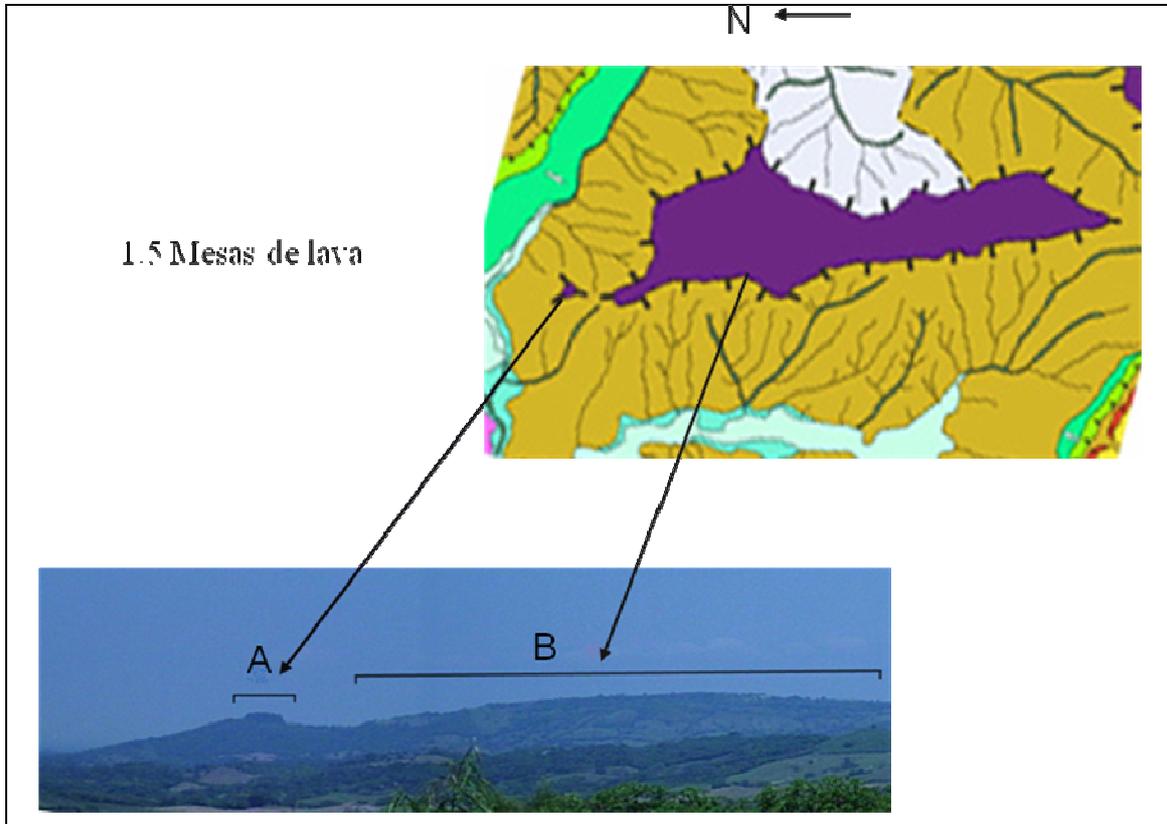
**Figura 6. Clasificación del relieve**



Fuente: Nayeli Zaragoza Zúñiga, José Juan Zamorano Orozco

Se presentan a continuación, en imágenes, algunos de los resultados del trabajo de campo en el área de estudio (Fig. 7 y sig.).

**Figura 7. Relieve endógeno modelado**



Fuente: Nayeli Zaragoza Zúñiga, y José Juan Zamorano Orozco

La Figura 7 muestra el relieve de origen endógeno que ha perdido su morfología original por la acción de procesos exógenos. Superficie de lava que ha quedado desmembrada en dos sectores (A y B) por la acción de los procesos fluviales gravitacionales

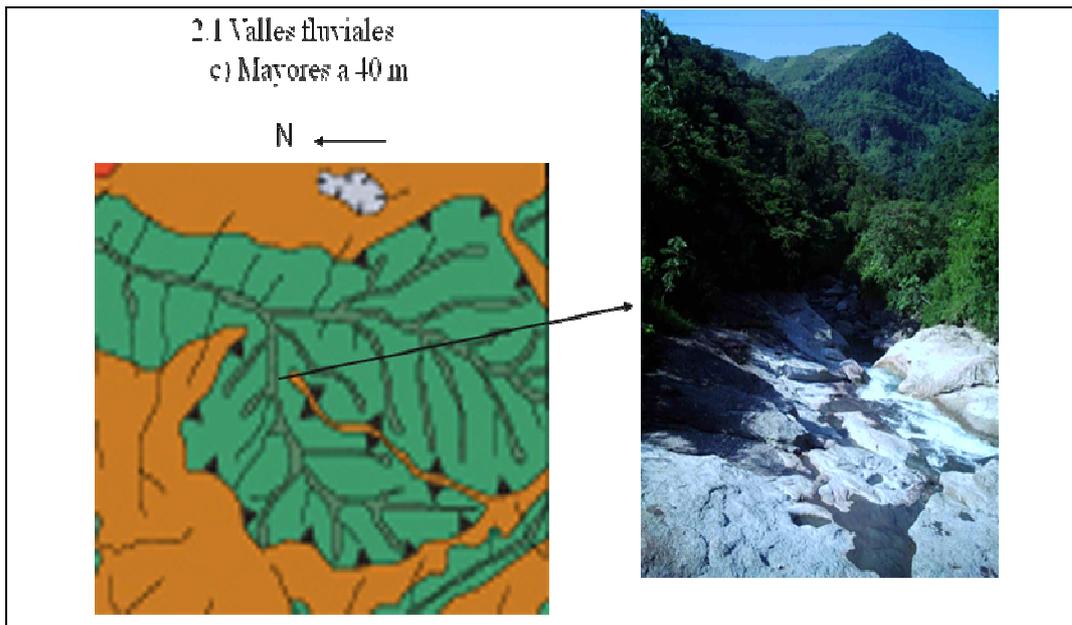
La figura 8 presenta formas de origen erosivo y acumulativo que son resultado de la acción de los procesos fluviales, cársticos y gravitacionales. Barranca Quezapa: la existencia de fallas en el lecho del río ha favorecido la profundidad de la disección

La figura 9 Llanura de inundación del río Mesonate. Las inundaciones que caracterizan a este territorio se asocian a la temporada de lluvias

La figura 10: Dolina en Mazatepec, representa la acción de la disolución de las rocas carbonatadas, proceso que se ve favorecido por un clima cálido y húmedo. El fondo está cubierto por un potente eluvión.

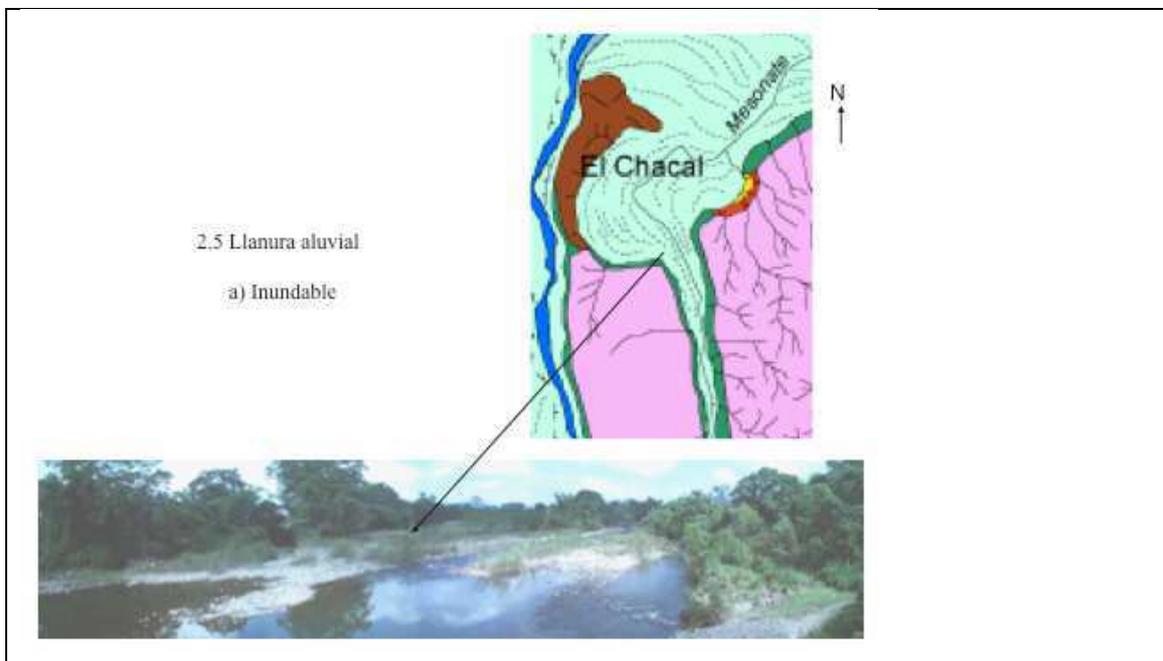


**Figura 8. Relieve exógeno. A) Erosivo fluvial**



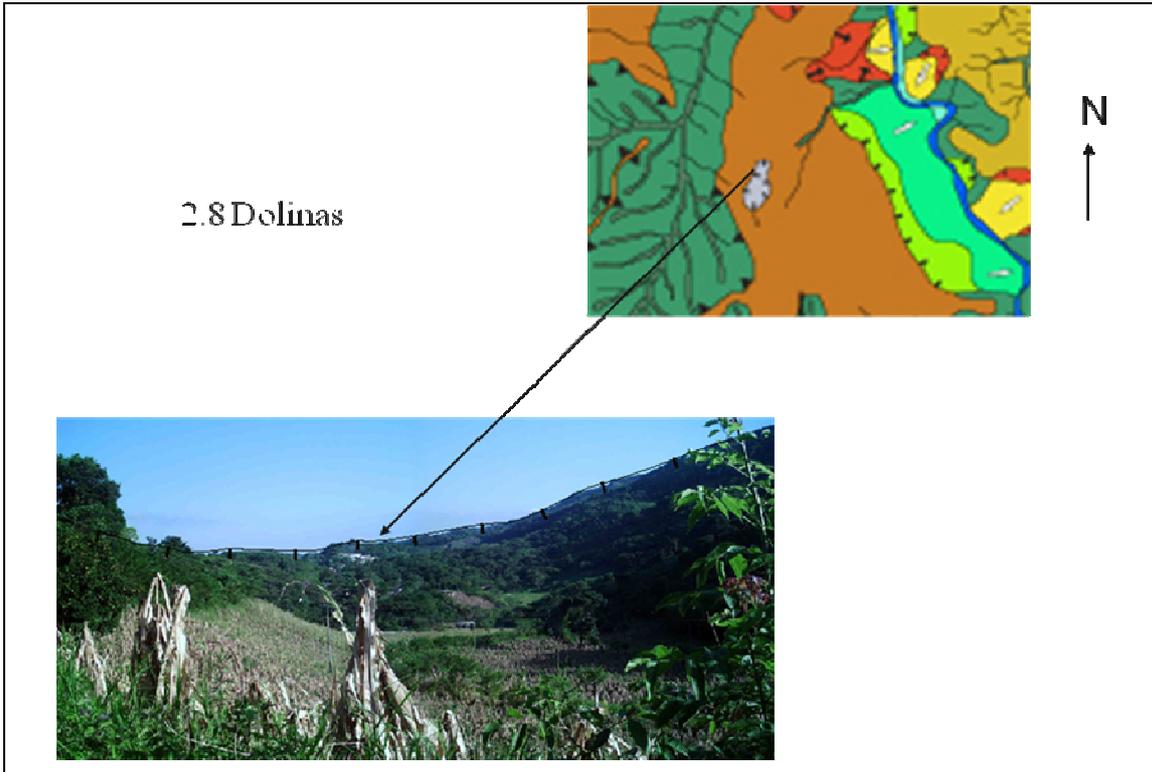
Fuente: Nayeli Zaragoza Zúñiga y José Juan Zamorano Orozco

**Figura 9. Relieve exógeno. B) Acumulativo fluvial.**



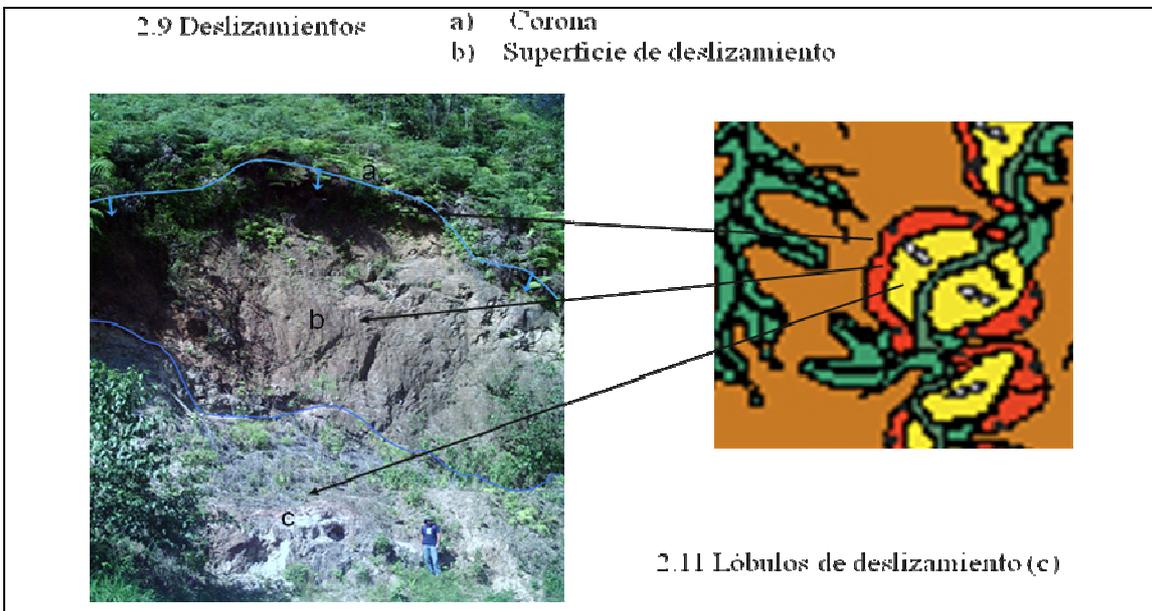
Fuente: Nayeli Zaragoza Zúñiga, José Juan Zamorano Orozco

**Figura 10. Relieve exógeno. C) Erosivo cárstico**



Fuente: Nayeli Zaragoza Zúñiga y José Juan Zamorano Orozco

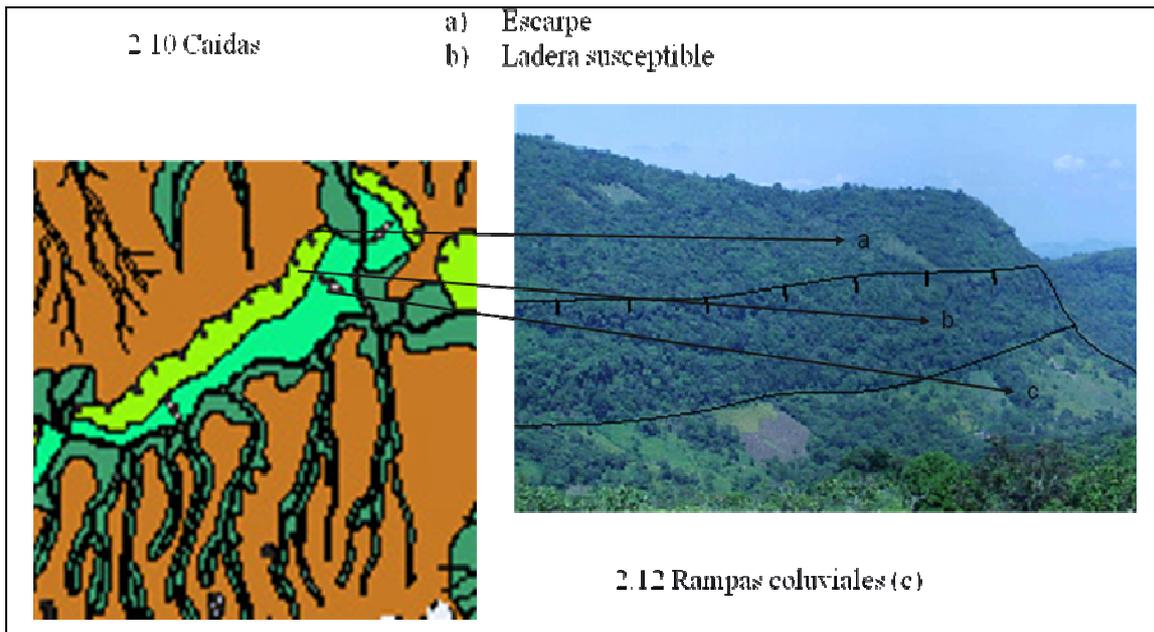
**Figura 11. Relieve exógeno. D) Erosivo gravitacional. E) Acumulativo gravitacional.**



Fuente: Nayeli Zaragoza Zúñiga, José Juan Zamorano Orozco

En la figura 11 vemos un deslizamiento rotacional de rocas y detritos, localizado en las cercanías del poblado de Cuetzalan. En la figura 12 el Flanco sur de la barranca de Pepexta. La vegetación indica estabilidad de la ladera y el decrecimiento de la acción del proceso gravitacional.

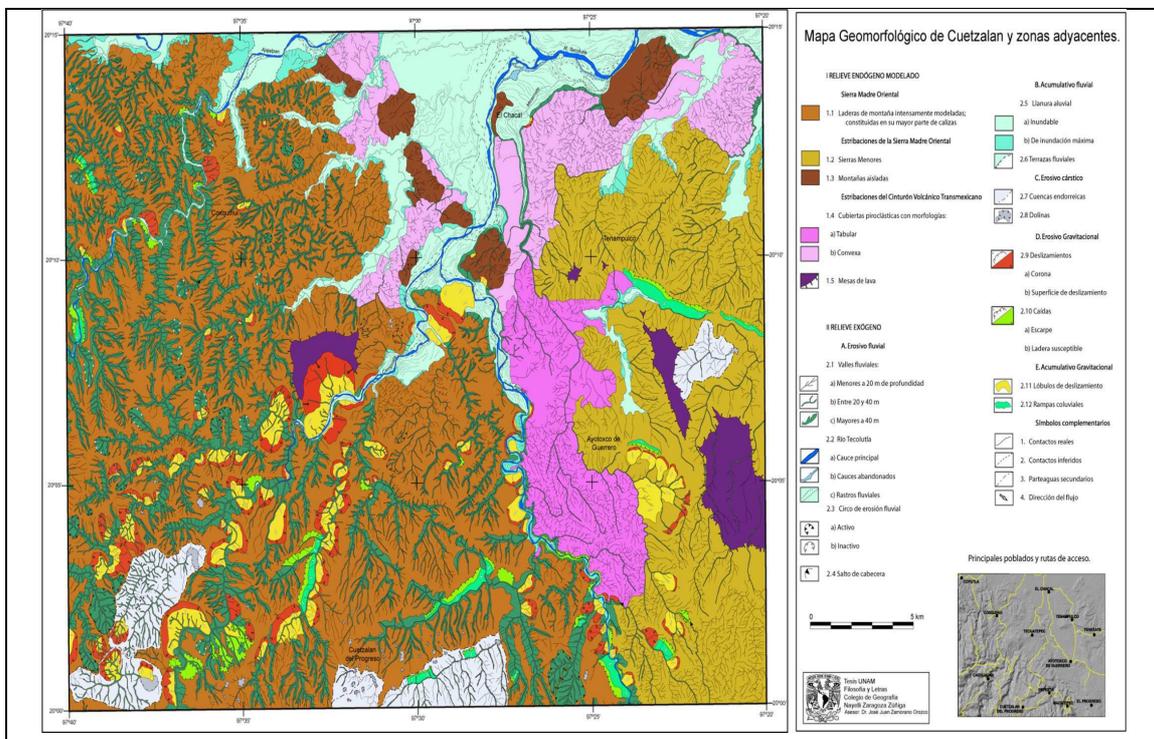
**Figura 12. Relieve exógeno. D) Erosivo gravitacional. E) Acumulativo gravitacional.**



Fuente: Nayeli Zaragoza Zúñiga y José Juan Zamorano Orozco

Una vez concluido el trabajo de campo, con toda la información contrastada, procede volver al trabajo de gabinete para elaborar los mapas definitivos, tanto el geomorfológico como el de peligros, objetivo final de la investigación (figuras 13 y 14).

**Figura 13. Cartografía geomorfológica definitiva**



Fuente: Nayeli Zaragoza Zúñiga

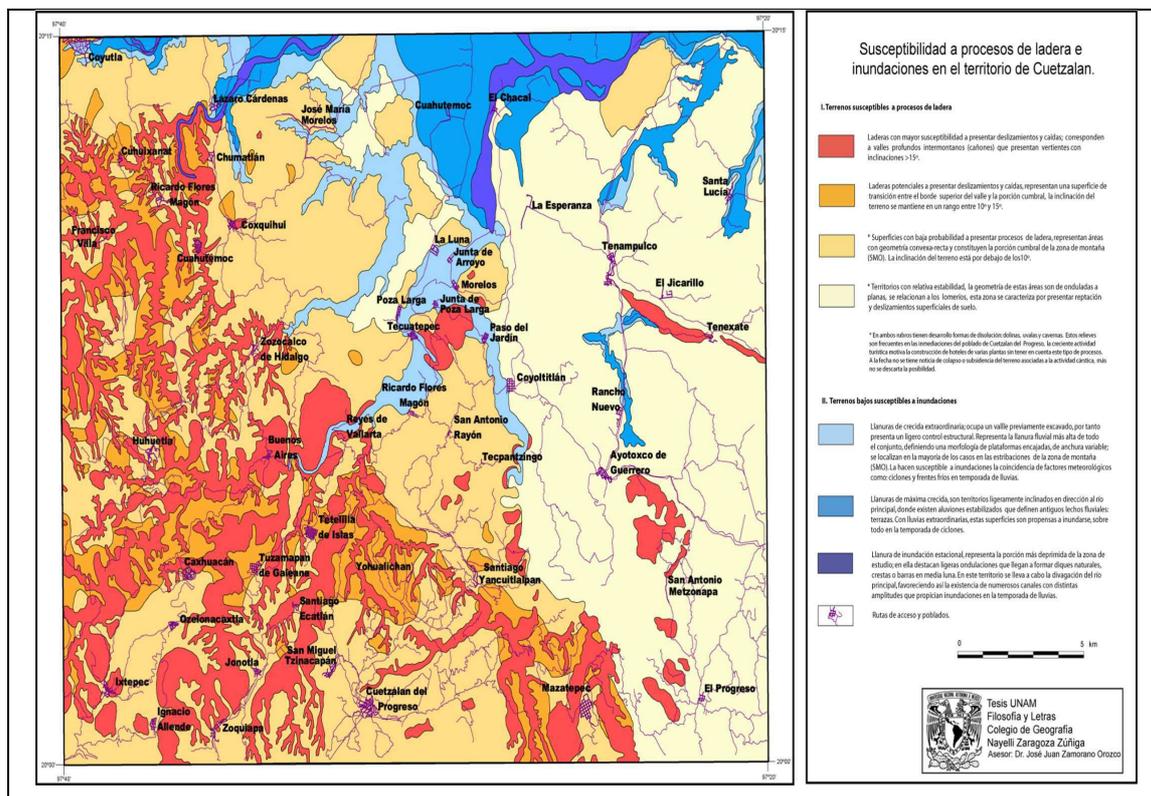
## V. CONCLUSIONES

Se puede hablar de dos tipos de conclusiones. Las primeras, derivadas del trabajo realizado por los geomorfólogos en el caso que se ha expuesto. Las segundas, con carácter más general, vinculan el trabajo geomorfológico, en su vertiente aplicada de resolución de problemas concretos, con la planificación territorial.

Por lo que se refiere al trabajo realizado en Cuetzalan, además de otros ya hechos por el equipo investigador, se pueden apuntar las siguientes cuestiones.

- Mediante el análisis morfogenético y morfométrico se logran establecer parámetros morfodinámicos tan precisos como: ocurrencia, magnitud, áreas de influencia, secuencialidad y tipología de los distintos procesos modeladores del relieve, que pueden representar un peligro.
- A partir de las variables anteriores se obtienen mapas de peligros, que permiten identificar y conocer aquellas áreas susceptibles de afectación de manera precisa. Mediante este documento se logra la reducción de la vulnerabilidad física, que conlleva a la prevención y mitigación del evento catastrófico.

Figura 14. Mapa de peligros



Fuente: Nayeli Zaragoza Zúñiga

- El mapa de peligros es una herramienta de aplicación inmediata, sobre todo en situaciones críticas, donde el factor tiempo es vital. Este documento es un respaldo en la toma de decisiones encaminada a la prevención, protección o evacuación de la población.
- La identificación, caracterización y cartografía de los peligros geomorfológicos, es un tema que interesa también a los estudiantes, ya que permite combinar

información adquirida en otras asignaturas (sociales y económicas), además de despertar el interés por una especialización en la materia tratada.

Esta última consideración, de carácter específico para los estudiantes, demuestra que, si bien la planificación territorial es un instrumento fundamental para los estudiantes de Geografía, y que su incorporación a las carreras de Geografía es muy importante en un mundo que, cada vez más, reclama una ordenación sostenible del territorio.

Con carácter más general, es indudable que las diferentes ramas de la Geografía son, todas ellas, elementos imprescindibles a la hora de trabajar sobre el planeamiento. Como se ha mostrado en este trabajo, son muchos los autores que reclaman la incorporación del tratamiento de la vulnerabilidad, los peligros, etc., en los procesos de planeamiento. Con un planeta extremadamente poblado, con unas concentraciones de población en áreas cada vez más expuestas a todo tipo de riesgos, no se puede obviar ninguna aportación útil, e imprescindible, a la labor de organizar un territorio y determinar usos para sus diferentes áreas. El mapa de peligros, siempre que el especialista considere que es imprescindible, debería incorporarse sistemática y obligatoriamente a los planes, tanto urbanos como generales de ordenamiento territorial. El modelo legislativo europeo, adaptado en cada caso a las potenciales amenazas a las poblaciones, con la incorporación de dichos mapas, debería ser una realidad que no se eluda en ningún país. Además, como demuestra el ejemplo aquí presentado, si bien las nuevas Tecnologías de la Información Geográfica, son una herramienta de primera necesidad, no es excusa su ausencia para no realizar dichos trabajos. Será más lento, será más laborioso, pero no por ello menos necesario y posible, como se ha demostrado.

## Bibliografía

- Calvo García-Tornel, Francisco y Granell Pérez, M<sup>a</sup> del Carmen (2009) “Valoración social del riesgo por inundación en el litoral meridional de la región de Murcia”. *Scripta Nova*, Universidad de Barcelona, vol, XIII, n° 295.
- Capra, Lucía, Lugo-Hubp, José y Zamorano, José Juan (2006) “La importancia de la geología en el estudio de los procesos de remoción en masa: en el caso de Totomoxtla, Sierra Norte de Puebla”. *Boletín de la Sociedad Geológica Mexicana* (Número especial de Geología Urbana), tomo LVII, núm. 2, pp. 205-214.
- Chuvienco, Emilio *et al.* (2005) “¿Son las tecnologías de la información geográfica (TIG) parte del núcleo de la Geografía?”. *Boletín de la A.G.E.*, Asociación de Geógrafos Españoles, 40, pp. 35-55.
- Garza Salinas, Mario y Rodríguez Velázquez, Daniel (coord.) (1998) *Los desastres en México. Una perspectiva multidisciplinaria*. México, D. F.: Universidad Iberoamericana / Universidad Nacional Autónoma de México.
- Gómez Mendoza, Josefina (1989) “Actualidad de la Geografía regional”. *Ería*, Universidad de Oviedo, 19-20, pp. 101-113.
- Gómez Mendoza, J. (2008) “La mirada del geógrafo sobre el paisaje: del conocimiento a la gestión”. En Maderuelo, J. (dir.) (2008) *Paisaje y territorio*. Madrid: CDAN / Abada editores, pp. 11-56.
- Gómez Moreno, M<sup>a</sup> Dolores y Granell Pérez, M<sup>a</sup> del Carmen (2009) “Movimientos de ladera y planeamiento urbanístico: el conflicto del cerro del Ope, Archena (Murcia). *Papeles de Geografía*, Universidad de Murcia, n° 49-50, pp. 83-99.
- Lugo-Hubp, José e Inbar, Moshe (comp.) (2002) *Desastres naturales en América Latina*. México, D. F.: FCE.
- Lugo-Hubp, José, Zamorano, José Juan, Capra, Lucía, Inbar, Moshe y Alcántara-Ayala, Irasema (2005) “Los procesos de remoción en masa en la Sierra Norte de Puebla, octubre de 1999: Causas y efectos”. *Revista Mexicana de Ciencias Geológicas*, vol. 22, n° 2, pp. 212-228.
- Maderuelo, Javier (dir.) (2008) *Paisaje y territorio*. Madrid: CDAN / Abada editores.
- Olcina Cantos, Jorge (2004) “Riesgo de inundaciones y ordenación del territorio en la escala local. El papel del planeamiento urbano municipal”. *Boletín de la A.G.E.*, Asociación de Geógrafos Españoles, n° 37, pp. 49-84.
- (2007) *Riesgo de inundaciones y ordenación del territorio en España*. Murcia: Fundación Instituto Euromediterráneo del Agua.
- (2010) “El tratamiento de los riesgos naturales en la planificación territorial de escala regional”. *Papeles de Geografía*, Universidad de Murcia, 51-52, pp. 223-234.
- Oropeza Orozco, Oralia, Zamorano Orozco, José Juan y Ortiz Pérez, Mario Arturo (1998) “Peligros geomorfológicos en México: remoción en masa”. En Garza Salinas, M. y Rodríguez Velázquez, D. (coord.) *Los desastres en México. Una perspectiva multidisciplinaria*. México, D. F.: Universidad Iberoamericana / Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 149-184.
- Toscana Aparicio, Alejandra (2005) “La vulnerabilidad ex post: la cooperación en la mitigación de desastres”, *Veredas, Revista del Pensamiento Sociológico*, n° 11, pp. 57-72.
- (2006) *Los paisajes del desastre*. Tesis doctoral, División de Estudios de Posgrado, FFyL, UNAM.
- (2011) “Actores sociales en la gestión del territorio y riesgos ambientales en la Sierra Norte de Puebla”, <http://es.scribd.com/doc/62246914/OT-038-Alejandra-Toscana-Aparicio>.

## **ANEXO: Breve semblanza de las autoras y autores**

Autores y autoras, así como sus equipos de investigación, forman parte de la red de investigación *Construcción de ciudadanía democrática* y han participado en el proyecto CONACYT *Ordenación territorial a diferentes escalas*.

### ***Arias Carrión, Rafael***

Crítico de Cine y periodista. Se licenció en Geografía e Historia (1995) por la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Fue socio fundador de la asociación Chomón, de cineforum en la UCM y de Centauros S.L., y se fue especializando en Historia del Cine. Escribe para las revistas especializadas y ha publicado varios libros en este tema. Desde hace veinte años trabaja en una base de datos que integra varios miles de películas de cine mundial de todos los tiempos. Actualmente se dedica a la organización de eventos cinematográficos.

### ***Ayllón Trujillo, María Teresa***

Doctora en Geografía e Historia por la Universidad Complutense de Madrid (2003), especializada en resolución pacífica de conflictos socioambientales y herramientas metodológicas de investigación-acción participativa. Profesora Investigadora en la Universidad Autónoma de San Luis Potosí (México), coordinadora del seminario permanente *Identidades, Géneros y Territorios*. Miembro fundador de la red interuniversitaria *Construcción de ciudadanía democrática* y del *Foro Internacional sobre Multiculturalidad*, con sede en la Universidad de Guanajuato y pertenece a la red de participación social MOBILIZA (Brasil). Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores (SNI 1) (CONACYT-México); Miembro del Comité Académico del Posgrado en Derechos Humanos, en la Facultad de Derecho de la UASLP. Profesora invitada en numerosas universidades latinoamericanas y europeas. Actualmente también dirige para la red *Construcción de ciudadanía democrática* la entidad interuniversitaria SAE (Servicios Académicos Especializados). [mayllontrujillo@gmail.com](mailto:mayllontrujillo@gmail.com) y [mayllon@uaslp.mx](mailto:mayllon@uaslp.mx)

### ***Brinckmann, Wanderléia Elizabeth***

Doctora en Geografía Humana por la Universidad de Murcia (2005). Profesora Investigadora en la Universidad de Santa Cruz do Sul (Brasil). Miembro del Grupo Interdisciplinario de Estudios Críticos y de América Latina (GIECRYAL - Universidad de Alicante); Investigadora y profesora invitada en la Cátedra Arzobispo Loazes (Universidad de Alicante). Coordinadora de la RED MOBILIZA (Brasil) y del Grupo de Investigación "Gestión Ambiental y de Recursos Hídricos" como investigadora del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq – Brasil). Está especializada en medioambiente, particularmente en fórmulas participativas en la gestión del agua. [wandyster@gmail.com](mailto:wandyster@gmail.com) o [wandi@um.es](mailto:wandi@um.es)

### ***Castillo Manllé, Mara***

Arqueóloga, Dra en Geografía e Historia por la Universidad Complutense de Madrid Presidenta de la Asociación Universitaria de Investigación Egiptológica. Especializada en interpretación de la simbología en la literatura egipcia faraónica, es Docente de posgrado de Egiptología en la fundación REHA y Coordinadora en Fundació UdG Innvació i Fromació (Girona). [mcastillo@auie.org.es](mailto:mcastillo@auie.org.es)

***Cebrián Abellán, Aurelio***

Dr en Geografía e Historia, es profesor titular e investigador en el área de Análisis Geográfico Regional de la Universidad de Murcia (España). En su especialidad de ordenación territorial y geografía económica, desde hace quince realiza investigación con universidades de Marruecos sobre los topónimos árabes de la península ibérica. Ha impulsado redes de investigación con América Latina y con el Magreben la Facultad de Letras . [aurelio@um.es](mailto:aurelio@um.es)

***Cortés, María Alejandra***

Realiza actualmente su doctorado en Geografía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Maestra en Población y Desarrollo de FLACSO-México (2008) y Licenciada en Ciencias Sociales de la Universidad del Valle de Cali-Colombia (2006). Su línea de investigación se centra en temas territoriales de gestión del riesgo asociado a eventos naturales, poblaciones vulnerables y medio ambiente en México y Colombia. Su tesis doctoral indaga sobre configuración del riesgo en espacios urbanos y periurbanos en el sur poniente del Distrito Federal en México. Actualmente es investigadora del Instituto Nacional de Salud Pública en México con poblaciones objetivo vulnerables al VIH/Sida. [alejageo@gmail.com](mailto:alejageo@gmail.com); [maria.cortes@insp.mx](mailto:maria.cortes@insp.mx)

***Devesa Crespillo, Daniel***

Geógrafo con Master en Planificación y Desarrollo Territorial Sostenible (2012) por la Universidad Autónoma de Madrid (UAM). Docente on line en sensibilización ambiental. Especializado en Sistemas de Información Geográfica y en problemas ambientales en espacios protegidos. Ha colaborado en la organización de eventos internacionales sobre ciencias sociales. Co-fundador de *Cursosverdes.com* donde es formador ambiental y consultor. [ddevesacrespillo@gmail.com](mailto:ddevesacrespillo@gmail.com)

***Fuerte Celis, María del Pilar***

Realizó estudios de Doctorado en Geografía UNAM, Maestría en Estudios de Población (FLACSO- México), Maestría en Sociodemografía y Geodemografía en Huelva, España; cursó la Licenciatura de Sociología en la Universidad Nacional de Colombia y la Licenciatura en Geografía en la UPN de Colombia. Se ha desempeñado como catedrática, funcionaria pública, consultora especializada en temas demográficos y urbanos para diferentes instituciones, actualmente es Directora de Política de Prevención de la Violencia en la Secretaría General de Gobierno del Estado de Puebla. [fuertecelis@yahoo.es](mailto:fuertecelis@yahoo.es)

***García Marín, Ramón***

Dr en Geografía por la Universidad de Murcia (2010), es profesor investigador en el área de Geografía Humana de la Universidad de Murcia (España); cuenta con premio extraordinario de Doctorado y con varios premios de investigación. Desde 2011 es Coordinador de Grado en Geografía y Ordenación del Territorio. Dpto. de Geografía, Facultad de Letras, Universidad de Murcia y desde 2014 Secretario del mismo Dpto. [ramongm@um.es](mailto:ramongm@um.es)

***García de Fez, Sandra***

Profesora en el Departamento de Educación Comparada e Historia de la Educación. Facultad de Filosofía y Ciencias de la Educación, Universitat de València Estudi General. Doctora en Pedagogía por la Universitat de València (2010), está especializada en Historia y Política educativa, con una tesis titulada: “La identidad nacional de los colegios del exilio republicano español en la Ciudad de México (1939-1950)”. Diplomada en Trabajo Social, Universitat de València Estudi General. Estancia predoctoral en el centro de estudios superiores “Colegio de México”, en calidad de investigadora invitada 2007-2009, Ciudad de México, [m.sandra.garcia@uv.es](mailto:m.sandra.garcia@uv.es)

***Gil Guirado, Salvador***

Investigador becario de la Fundación Séneca por la Universidad de Murcia. Es especialista en climatología y ordenación del territorio. Ha realizado estancias en la Universidad de Córdoba, Argentina. [salvador.gil1@um.es](mailto:salvador.gil1@um.es)

***Jabardo Pereda, Virginia***

Es Doctora en Geografía por la Universidad Autónoma de Madrid (2013), y realizó su tesis doctoral sobre ordenación del territorio en la Amazonía Boliviana; Licenciada en Antropología y en Geografía por la Universidad Autónoma de Madrid y Master Europeo en Estudios Latinoamericanos por la UNED. Actualmente investigadora posdoctoral en la Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Geografía. Ha sido profesora investigadora asociada a la Facultad de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí. Su línea de investigación se centra en los conflictos territoriales amazónicos.

***Jardón Giner, Paula***

Doctora en Geografía e Historia (1996) y arqueóloga. Actualmente es Vicedecana de Investigación de la Facultat de Filosofia i Ciències de l'Educació de la Universitat de Valencia, y profesora investigadora del Departament de Didàctica i Organització Escolar. Su investigación sobre patrimonio se integra en proyectos de los equipos de la Universidad de Valencia, de la Universidad de Lieja, el Instituto Real de Ciencias Naturales de Bélgica, el Laboratorio del CNRS de Carcasona, el laboratorio de Prehistoria de la Societé Prehistorique française, la Misión francesa en Asia Central y la Universidad de San Luis Potosí (México) y la Universidad de la Laguna (Tenerife). Actualmente es investigadora del proyecto I+D+i “Neandertales en un territorio” dirigido por la doctora Bertila Galván Santos de la Universidad de La Laguna (Tenerife). Es socia fundadora de la CB D'arqueològic y de la SL Darqueo estudio y difusión del Patrimonio. Docencia en formación de formadores, además de cursos de grado, post-grado y doctorado. Consultora e impulsora en la gestión del patrimonio en Museos (talleres, montaje de museos y exposiciones, asesoramiento y guión de audiovisuales, gestión de personal, diseño de rutas culturales, etc.) y en actuaciones arqueológicas (prospecciones, estudio de materiales y excavaciones). [paula.jardon@uv.es](mailto:paula.jardon@uv.es)

***Luyando López, Elda***

Estudió la licenciatura y la maestría en Geografía y actualmente realiza estudios de doctorado en la Universidad Nacional Autónoma de México en la línea de riesgos, sobre temas relacionados con los principales hidrometeoros peligrosos en la Zona Metropolitana de la

Ciudad de México. Su área de investigación es la climatología urbana y el cambio del clima, colaborando actualmente en el grupo de investigación *Cambio Climático y Radiación Solar* en el Centro de Ciencias de la Atmósfera de la UNAM. Imparte la materia de *Bioclimatología* en la carrera de Geografía de la misma universidad [ellu@atmosfera.unam.mx](mailto:ellu@atmosfera.unam.mx).  
[eluyando@yahoo.com](mailto:eluyando@yahoo.com)

***Macías Vázquez, Alfredo***

Dr en Economía por la Universidad Complutense de Madrid (1999), es profesor investigador de la Universidad de León del Departamento de Economía y Estadística, Facultad de CC. Económicas y Empresariales. Área de trabajo Economía Internacional y Desarrollo y Antropología del desarrollo Ha sido el investigador principal de varios proyectos “Criterios metodológicos para la evaluación del impacto en desarrollo de la cooperación financiera”, financiado por el Centro de Estudios de América Latina y la Cooperación Internacional, Fundación Carolina (2011-2012), “La sostenibilidad de la deuda externa y los Objetivos de Desarrollo del Milenio en los países de bajos ingresos: Bolivia, Nicaragua y Honduras”, financiado por el Centro de Estudios de América Latina y la Cooperación Internacional, Fundación Carolina (2009-2010) y otros anteriores. Investigador posdoctoral en México (UASLP) e investigador invitado en diferentes países de Latinoamérica. [amacv@unileon.es](mailto:amacv@unileon.es)

***Marques, Raul Jorge***

Especializado en planeamiento desde 1972, Maestrado en Geografía Humana, profesor, investigador y consultor, ejerciendo en la Universidade de Lisboa en el Centro de Estudos Geográficos, Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular, Instituto de Estudos Sociais e Económicos - IESE, Associação de Defesa do Património de Mértola - ADPM. Es sócio-gerente de SublimApoio – Consultoria, Estudos e Projetos ([www.sublimapoio.pt](http://www.sublimapoio.pt)) y Presidente do Conselho Fiscal da Associação Slow Movement Portugal. Desde 1998 colabora como investigador e consultor de diversas entidades públicas y privadas en el área de desarrollo local/regional y asesoría de programas nacionais e comunitários ([www.slowmovementportugal.com](http://www.slowmovementportugal.com)).

***Mollá Ruiz-Gómez, Manuel***

Dr. En Geografía, profesor investigador del Departamento de Geografía de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Autónoma de Madrid, donde es vocal de la Comisión Económica y de Apoyo a la Investigación; docente en materias del Grado de Geografía y en el Master de Estudios Latinoamericanos. Perteneció al grupo de investigación del paisaje en la Asociación de Geógrafos de España. Es profesor asociado al posgrado de Geografía de El Colegio de Michoacán e investigador visitante en la UNAM, la UASLP y en otras universidades de México. Su línea es el Análisis Geográfico Regional y su especialidad es la historia de la Geografía y el paisaje integrado. [manuel.molla@uam.es](mailto:manuel.molla@uam.es)

***Peixoto Friedrich, Michele***

Geógrafa por la Universidad de Santa Cruz do Sul (UNISC, Río Grande do Sul, Brasil), becaria investigadora y miembro de la REDE MOBILIZA, Brasil. Especializada en Registro de propiedades del Río Pardo. [webrin2001@yahoo.com.br](mailto:webrin2001@yahoo.com.br)

***Pérez Herrero, Clara Isabel***

Arqueóloga, Licenciada en Historia por la Universitat de València y Máster en Gestión de Museos y de Patrimonio (Universidad Cardenal Herrera-Ceu). Postgrado en Teatro y Educación, de la Universitat de València. Es socia fundadora y gerente de Darqueo Estudio y Difusión del Patrimonio SL. Trabajó en la elaboración de proyectos sobre patrimonio rural (Ecomuseo de Aras de los Olmos y Parque Cultural de Morella la Vella) y la gestión de Museos (Museu Arqueològic de Gandia-MAGa) y ha comisariado diversas exposiciones y colaborado en montajes de museos arqueológicos.

***Pérez Morales, Alfredo***

Doctor en Geografía por la Universidad de Murcia. Profesor invitado por la Universidad Hebrea de Jerusalem y Universidad de Costa Rica. Es especialista en riesgos con origen en la naturaleza y ordenación del territorio. [alfredop@um.es](mailto:alfredop@um.es)

***Pozo Alemán, Patricia***

Arquitecta por la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Granada. Máster en Educación por la Universidad de Murcia. Máster en Dirección de Proyectos de Comunicación y Máster en Composición por la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid. Profesora de Arquitectura sostenible y Construcción VI en la Facultad de Arquitectura, y de Construcción industrializada y sostenible en la Facultad de Ingeniería de la Edificación de la Universidad Católica San Antonio de Murcia. Actualmente realiza el Doctorado en Composición en la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid. Arquitecta en Estudio U-15 en Murcia. [patripozoaleman@gmail.com](mailto:patripozoaleman@gmail.com)

***Rocha da Silva, Ari***

Sociólogo pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Mestre em Desenvolvimento Regional e Especialista em Políticas Sociais, ambos pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Graduado em Ciências Sociais (licenciatura e bacharelado) pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Atualmente é professor de Sociologia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH) da Universidade de Passo Fundo (UPF). Professor-Orientador de monografias do Instituto Federal de Santa Catarina (IFSC), Programa Universidade Aberta do Brasil - UAB (bolsa Capes). Pesquisador e coordenador do Núcleo de Estudos sobre Movimentos e Identidades Sociais (NEMIS / UPF). Tem experiência na área de Sociologia, com ênfase em Sociologia do Trabalho, atuando principalmente nos seguintes temas: relações de trabalho e produção, movimentos sociais, políticas públicas e desenvolvimento regional. [rsari@ig.com.br](mailto:rsari@ig.com.br)

***Romero Nieto, Antonio***

Geógrafo con Master en Planificación y Desarrollo Territorial Sostenible (2012) por la Universidad Autónoma de Madrid (UAM). Docente *on line* en sensibilización ambiental y ordenación ambiental y urbana. Especializado en Sistemas de Información Geográfica y en problemas ambientales en espacios protegidos. Ha colaborado en la organización de eventos internacionales sobre ciencias sociales. Co-fundador de *Cursosverdes.com* donde es docente. [tonorm\\_1205@hotmail.com](mailto:tonorm_1205@hotmail.com)

***Saavedra Gallo, Gonzalo***

Dr. En estudios iberoamericanos por la Universidad Complutense de Madrid, profesor investigador en la Universidad Austral de Chile, en el Centro de Estudios Antropológicos de la Facultad de Filosofía y Humanidades. Está especializado en Antropología del desarrollo hacia posiciones posdesarrollistas críticas, más concretamente en la organización de las pesquerías y pesca artesanal en el borde costero austral de Chile.

***Souto, Xosé M.***

Dr en Geografía por la Universidad de Santiago de Compostela (1989), profesor investigador del Departament de Didàctica de les Ciències Experimentals i Socials, Facultat de Magisterio Universitat de València. Ha sido asesor de formación permanente del profesorado, profesor colaborador de formación inicial en las Universidades de Alicante y Valencia. También ha dirigido programas de formación sindical en CC.OO-PV. Su línea se centra en la didáctica de la geografía y en la ordenación del territorio y urbanismo en Galicia. Es colaborador de la red Geocrítica y dinamiza el geoforo de la misma. [xose.manuel.souto@uv.es](mailto:xose.manuel.souto@uv.es) [xmsouto@ono.com](mailto:xmsouto@ono.com) y <http://www.geoforo.blogspot.com.es/>

***Spinelli, Juçara***

Geógrafa por la Universidade Federal de Santa Maria, Mestre en Planejamento Urbano e Regional por la Universidade Federal do Rio Grande do Sul y especialista en Educação Ambiental por el Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (2009). Actualmente es profesora y coordinadora de Geografia -Licenciatura, da Universidade Federal da Fronteira Sul- UFFS, Campus de Erechim/RS, y doctoranda en el Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Ufrgs), investigadora en LABES (Laboratório do Espaço Social). Especializada en planeamiento urbano-ambiental, dinámica imobiliária, transformaciones socioespaciales urbanas e rurales y desarrollo regional. [spinelli\\_818@hotmail.com](mailto:spinelli_818@hotmail.com) o [jucara.spinelli@uffs.edu.br](mailto:jucara.spinelli@uffs.edu.br)

***Zamorano Orozco, José Juan***

Dr. En Geografía con especialidad en Geomorfología, por la Universidad Estatal de Moscú, M. V. Lomonosov (1990), previamente licenciado en Geografía por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM, 1984). Es profesor Investigador en el Instituto de Geografía de la UNAM. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores (nivel II) Trabaja en la línea de investigación de la cartografía geomorfológico, con especialidad en geomorfología volcánica. Imparte docencia en diferentes materias de geografía física y prácticas de campo y está vinculado como colaborador de investigación con la Universidad Autónoma de Madrid y con otras. [zmojj@unam.mx](mailto:zmojj@unam.mx)

Este libro corresponde a un manual de ordenación territorial a diferentes escalas, realizado en dos tomos que resumen investigaciones recientes y en curso. Estrategias de ordenación e instrumentos de planeación en un concierto participativo que incluya con claridad a todos los actores que compiten por los recursos; tres elementos que deben ir unidos para conseguir la eficacia que ahora es precaria. El Tomo I aporta información teórica y metodológica sobre el concepto de ordenación territorial, en sentido amplio, mostrando que el mismo responde a una estrategia humana de control y administración de los recursos naturales y sociales, destacando la confrontación de poderes que se efectúa sobre un territorio por medio de actores y agentes organizados de una forma compleja y dinámica. La historia, la naturaleza y la gestión son los tres subsistemas preeminentes en toda forma de ordenación territorial.

El presente Tomo II complementa al primero ofreciendo ejemplos didácticos de ordenación territorial como confrontación de poderes y competencia por los recursos, en el contexto de cambio del estado de bienestar -políticas de sustentabilidad- a una sociedad de "crisis" -desposesión del patrimonio- bajo el avance del modelo neoliberal; la ordenación ambiental, urbana, histórica, la prevención de los riesgos, peligros, catástrofes y mitigación de efectos catastróficos, así como la percepción de bienestar y la pluralidad de formas de vida que derivan de las estrategias familiares, comunales y gubernamentales -en interacción constante- se presentan aquí con lenguaje claro y ameno que se ha buscado para facilitar el uso desde diferentes disciplinas científicas y técnicas. Complementa este manual propuestas didácticas como herramienta de apoyo para la transmisión del conocimiento a diferentes niveles de comprensión. Han participado especialistas de la geografía, geomorfología, clima, sociología, historia, arqueología, antropología, economía, pedagogía, arquitectura y el urbanismo. Es de esperar que estos dos tomos sean una herramienta útil no sólo para materias universitarias sino para profesionales de la planeación territorial a todas las escalas.

La investigación Ordenación territorial a diferentes escalas, dirigida por M. Teresa Ayllón Trujillo, investigadora en Ciencias Sociales (UASLP), ha sido financiada por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y la Universidad Autónoma de San Luis Potosí (México), participando universidades de México, España, Brasil, Chile y Portugal



Servicios  
Académicos  
Especializados

