

Eskala ezberdineko lurralde- plangintzen azterketa konparatiboak: proposamen teoriko-metodologikoa geografia sozialaren ikuspuntutik

Joseba Koldobika Arbaiza Alvarez
Euskal Herriko Unibertsitatea

Proposatutako marko teoriko-metodologikoaren helburu nagusia da lurraldean garatzen diren eta eragina duten plangintzetan herritarren parte-hartze prozesuek lortzen duten intzidentzia-gaitasuna egiaztatzea. Marko teorikoak, azterketaren metodologiak eta eskalan oinarrituriko konparazioak ikerketaren garapena ahalbidetzen dute.

GAKO-HITZAK: Parte-hartzea · Intzidentzia-gaitasuna · Eskala · Plangintzen konparaketa.

The aim of the proposed methodological-theoretical frame is to verify the capacity impact of the citizens' taking-part processes in projects which develop or have an effect on the territory. This chosen theoretical frame, the methodology of the analysis and the comparisons based on the scale enables the development of the research.

KEY WORDS: Participation · Capacity impact · Scale · Planning comparisons.

Jasotze-data: 2011-01-19. *Onartze-data:* 2011-02-17.

1. Sarrera

Administrazio publikoek azterketa geografikoetarako interesgarriak izan daitezkeen lurralde-planak landu eta garatzen dituzte. Plan edo jarduera horien ezagutza eta onarpena aldakorra izaten da herritarren aldetik. Halaber, plan horien tramitazio-prozesuan eragile batzuek dauzkaten aukerak eta mugak desberdinak dira, jarduera-eskalaren eta eragile bakoitzaren gaitasunaren arabera.

Administrazio-eskala ezberdinetan onartu eta garatutako politika publikoek eragin zuzenak izaten dituzte lurraldean, eta ondorioz, bertoko biztanleriarengan. Lur-erabilera, azpiegitura, mugikortasuna, industria, etxebizitza, komertzioa, kultura edota zerbitzu sozialekin lotutako politikek eragina izaten dute lurraldean eta inguruko gizartearen egunerokotasunean. Beraz, lurralde-antolamenduak barneratzen dituen politika publiko ezberdinak garatzeko prozeduretan, herritarren parte-hartzea funtsezkoa bihurtzen da (Allende, 2006, 2000; Gómez Orea, 2002; Lozano, 2003; Ruiz Urrestarazu, 2006).

Lurralde-antolamenduarekin lotutako plangintzen izapideak itxiak eta tradizionalak izaten dira, berrikuntzetarako aukera gutxi zabaltzen dutenak. Era horretako prozedurek asko mugatzen dute eragile eta herritar askoren esku hartzeko nahia edo premia. Parte hartzeko, administrazio eta legeek ezartzen dituzten mugek (denbora, baliabideak, lehentasunezko egituratutako agenteak, informazioa, mekanismoak...) esku-hartzea murrizten dute eta prozesuak izatetik urrun gelditzen dira.

Proiektu eta plangintzak lantzean, nahitaezkoa izaten da kontsulta-epealdia zabaltzea. Plangintza edo proiektuen tramitazio-epealdian zehar, momentu puntualak bideratzen dira legez araututako prozedurak betetzera. Jendaurreko epealdiak zabaltzean, iradokizun edota alegazio bidezko parte-hartzea bideratzen da. Egituratutako eta legez araututako prozedura hauetatik aparte, badira administrazioen borondatez ezartzen diren prozedura irekiagoak eta, teoriarik, bestelako partaidetza ahalbidetzen dutenak. Baina, parte-hartze horrek, benetan zer eragin eta ondorio dauka lurraldean? Zer aldaketa gertatzen dira plan baten hasierako planteamenduetatik behin betiko onarpena iristen den arte (tramitazio- eta elaborazio-fasean, hau da, maila operazionalan)?

Azterlan honen abiapuntua honakoa da: eragileek planak eta proiektuak tramitatzeko prozeduretan duten intzidentzia-gaitasuna puntuala eta mugatua da, eta parte hartzeko aukera ematen duten mekanismoek ez daukate eragin handirik lurralde-plangintzetan. Horrela, hurbiltasunak eragileen parte-hartze eta aktibazioan eragiten duela uste da, planak edo proiektuak zentratzen diren eskalaren arabera aldatuz.

Maila horretan, eragileen parte hartzeko moduetan sakondu nahi da; prozesu horietan aritzeko gaitasun aldakorra, egitura-testuinguruarekin duen harremana eta tramitazioaren eta plangintzen garapenaren hasieratik behin betiko onarpena ematen zaien arte izaten diren lurralde-arloko ondorioak (aldaketa sozio-espazialak hain zuzen ere). Analisiaren muina hau da: lurralde-intzidentzia duten plan desberdinen tramitazio-prozesuen maila operazionala. Lurraldeko eraldaketan eragina duten planen prozedura administratiboek, era berean, aukera ematen dute fase operazional horretan egituratutako eragile bakoitzak egikaritutako gaitasuna

ebalutzeko. Horregatik guztiagatik, proposamenaren ildoak parte-hartze horrek lurraldean duen intzidentzia eta eragina identifikatzeko lanean zentratu dira, hau da, plan edo proiektu bat planteatzen den unetik behin betiko onarpena izan arte gertatzen diren gizarte- eta lurralde-aldaketak. Horrela, metodologia egoki baten bidez, posible da ebaluatzea prozedura horien inguruan gertatzen den parte-hartze mota eta horren benetako eragina.

Eskala, azterketa-kasu desberdinen arteko konparaketa egiteko aukera ematen duen aldagai geografikoa da, proposamen teoriko-metodologiko honetan planteatutako markoa posible eginez. Marko horrek, eskala ezberdinetako esparruetan eman diren lurraldeari lotutako parte-hartze prozedurak aztertu eta konparatzeko aukera ematen du, besteak beste, proposamen teoriko-metodologiko honen ardatz izan diren eskalak: tokikoa, funtzionala (eskualdearen baliokidea) eta autonomikoa (Euskal Autonomia Erkidegoa, esaterako). Horrela, gaur arte Geografiatik ia landu gabe zegoen herritarren parte-hartze mekanismo eta dinamikei buruzko aspektuak lantzeko aukera ematen du.

Proposatutako marko teoriko-metodologikoa ikerlan¹ zabalago baten emaitza litzateke, tokian tokiko eta eskala ezberdineko kasu praktikoak oinarritzat hartu direlarik. Era berean, kasu hauen bidez markoa balioztatu da. Ikerketarako aukuratu ziren kasu praktikoak honako hauek izan ziren: Tolosaldeko landa-herrietan eman ziren Tokiko Agenda 21, landa-garapen planak eta hirigintza-prozesuak (eskala lokala). Bigarren kasu enpirikoa, Arrasate-Bergarako Lurraldearen Zatikoko Planaren izapidea izan zen (eskualdekoa), Euskal Autonomia Erkidegoko (EAE) lurralde-antolamenduak ezartzen duen bitarteko eskalan egokitzen dena. Eskalen arteko konparaketa ahalbidetu zuen hirugarren kasua, energia eolikoa garatzeko EAEko Lurraldearen Arloko Plana izan zen (Erkidego Autonomikoa). Azken honekin lotuta, plangintza onetsi aurretik ezarritako Elgeako zentral eolikoaren proiektua eta ondoren martxan jarritako Badaiakoaren bideratze-prozedurak ere aztertu ziren.

2. Marko teorikoa

2.1. Azterketa konparatiboen garrantzia eta zailtasuna

Azterketa konparatiboen aukera ematen dute testuinguru ezberdinetan faktore sistemikoen (marko juridiko-administratiboa) eta gizarte-praktikaren arteko interakzioa aztertzeko, dinamika sozial eta espazialen funtzionamendua hobeto ulertzea ahalbidetuz. Lurralde-eskala ezberdinetan kasu enpirikoak garatu eta aztertzen dituzten azterketa konparatiboetan oinarritutako ikerketak konplexuak izaten dira, egiturazko testuinguruetan eta gizarte-sistema ezberdinetan uztartzen dituzten esperientziak erlazionatzen eta konparatzen dituztelako.

Zailtasun horri irtenbidea bilatzeko, marko teoriko-metodologiko honek oinarritzeko ikuspegi teoriko bikoitza hartzea proposatzen du. Batetik, begirada neoezukturalista batetik abiatzen da, eta bestetik, ikuspegi analitiko sozialago

1. Egileak *Parte-hartzea eta eragin ahalmen sozio-espaziala lurralde-planifikazioan: eskalen arteko konparaketa Euskal Autonomia Erkidegoan* doktorego-tesia defendatu zuen 2010eko ekainean.

batetik. Hau da, kontuan hartzen da lurraldeko eragileak era antolatuan egitura-zen direla erakunde publiko eta pribatuen bidez, portaerako balio eta arau multzo bat garatuz (Sunkel, 1995; Bitar, 1988; Machado, 2002). Halaber, kontuan hartzen da eragile ezberdinek duten mobilizaziorako eta eragin-trukerako gaitasuna. Era horretan, marko teoriko bat ezartzen da egitura eta agentziaren (Giddens 1984, 1979; Zunino 2002, 2000) eta lurraldeko emaitzen arteko harremana aztertzeko. Proposamenaren helburu nagusia da lurraldean garatzen diren eta eragina duten planetan herritarren parte-hartze prozesuek lortzen duten intzidentzia-gaitasuna egiaztatzea. Marko teoriko hau hartzeak, azterketaren metodologiak eta eskalan oinarrituriko konparazioak ikerketaren garapena ahalbidetzen dute.

Azterketak arreta jartzen du dagozkien eskaletan (tokikoa, eskualdekoa eta erkidego autonomia esaterako) lurralde intzidentzia duten plan ezberdinen tramitazio-prozesuen operazio-mailan. Maila horren barruan hainbat arlo sakontzen dira, besteak beste, eragileek parte hartzeko erabiltzen dituzten era ezberdinak, aipaturiko prozesuen barruan boterea erabiltzeko dituzten gaitasun ezberdinak, egiturazko testuinguruarekin duten harremana, eta planifikazioen tramitazioaren eta langintzaren hasieratik horien behin betiko onarpeneraino ematen diren lurralde-ondorioak.

Gizarte-eragileek eskala ezberdinetan jarduten dute, batetik, gizarte-sistemak mugatuta eta ahalbidetuta, eta bestetik, ekintza- eta botere-gaitasun ezberdinak mantenduz. Boteretzat hartzen da eskala ezberdinetan egituratuta dauden eragileen praktika sozial jakinen emaitza. Gizarte-praktika horiek botere-harreman partikularrak sortzen dituzte, eta horiek erakustea komeni da azterketaren kasu enpirikoetan emandako emaitza sozio-espazialak ulertu ahal izateko. Gainera, gizarte-prozesuak eta espazialak multieskalarrak direla ondorioztatzen da.

2.2. Egituraren eta agentziaren arteko harreman errekurtsiboa (berrelikadura)

Lan honen bidez proposatzen den eskala ezberdinetako azterketa konparatiboetarako ereduak ez ditu soilik kontuan hartuko lurralde-garapenari loturiko egiturazko alderdiak. Lan honen helburua da, gainera, egitura eta agentziaren artean dauden errekurtsibitate-harremanak aztertzea (Zunino, 2002, 2000).

Egiturak aipamena egiten dio arautegi eta arau formalek (marko juridiko-administratiboak) ezartzen duten marko orokorrari. Kasu honetan, eragile ezberdinen parte-hartze formala eta instituzionala egituraren barruan geratuko litzateke, eragiteko era bakarra ez den arren. Izan ere, bide ez-formaletatik ematen den parte-hartzeak ere ekintza-gaitasuna dauka. Agentziak, bere aldetik, kasu horretan lurralde-garapeneko prozesuen inguruan sortzen diren balizko ekintzari eta mobilizazioari egiten die aipamena. Ikerketa honetarako oinarritzko azterketa enpirikoak plan ezberdinak lantzean eragileen intzidentzia-gaitasun puntualean, sinbolikoan eta mugatuan oinarritzen dira. Hori dela-eta, kasuak sakon aztertzea beharrezkoa da, agentziak modu ezberdinean jarduten duelako tokiko garapen-plan batean edo eskualdeko planifikazio batean, nahiz eta, oro har, errepikatu egiten diren egiturekin zerikusia duten alderdi batzuk.

Egitura espazialaren eta egitura sozialaren arteko lotura teorikoak ezartzeko beharra geografoen eta soziologoek (ez soilik) arteko eztabaida sakonean oinarria

izan zen laurogeiko hamarkadan. Autore batzuek aitortzen dute gizarte-prozesuen eta egitura espazialen arteko harremanaren izaera interaktiboa (Gregory eta Urry, 1985).

Hasteko, uste da Giddensen (1984) egindako planteamenduak, zeinak, gizarte-egitura (bere ustetan, eguneroko bizimoduan erreproduzitzen diren eta etengabe-ko eraldatze-prozesuan dauden arauen multzoa) eta sistema soziala (denboratarte luze batean garatzen direnak) ezberdintzen baititu, lan honetan balio ez duela. Giddensen aburuz, gizarte-egiturak eguneroko praktika sozialen bidez birsortzen eta erreproduzitzen dira. Baina bere planteamenduetan espazioaren erreferentzia ezak desegoki egiten du bere posizioak garatzea marko teorikoa ezartzeko garaian. Halere, ikerketa honen testuingururako Giddensen teoria nolabait birformulatuz, espazio bateko lurralde- eta gizarte-dinamikak metatzen dituen sistema sozial baten existentziatik abiatzen da.

Izan ere, lurraldea ez da soilik ondasun eta zerbitzuen ekoizpena eta kontsumoa islatzen den azalera, sozialki eraikitako espazio bat ere bada (Healey eta Barret, 1990). Bere eraiketan gaitasun eraldatzaile (Zunino, 2000) ezberdina duten zenbait eragile saiatzten dira politiketan eta planetan islatzen beren banakako edo taldeko interesak, administrazio-tramitazioetan zehar negoziazio edo prozesu irekien bidez, eta horretarako ekintza-bide formalak edo ez-formalak erabiltzen dituzte. Aktore hauei eragile egituratuak (Giddens, 1984; Zunino, 2001) izena eman zaie, hau da, testuinguru jakin batek ahalbidetzen dituen muga eta aukeraren pean diharduten banakakoak edo taldeak.

Giddensen ustez (1984 eta 1979), eragileek egunero erreproduzitzen dituzten egitura sozialek, mugatu bai, baina ez dituzte erabat ezabatzen erabakiak hartzeko aukera irekiak. Zentzu horretan, Zuninok (2000) dio sistema sozialen ondoriozko egiturek mugak inposatzeaz batera, eragileen jardunari aukerak ere zabaltzen dizkiotela.

Hartutako esperientziari eta prozesuen ezagutzari esker, aktoreak beren jarduna ahalbidetzen eta mugatzen duten arau sozialez jabetzen dira, eta gai izan behar dira haien esku dauden estrategiak garatzeko nolabait eragitearren. Estrategia horiek, era berean, etengabe berregiten dira errealtate dinamikoetara eta aldakorrek diren arau sozialetara egokituz. Horrek berekin dakar sare sozialak eta jarduteko erak etengabe berrasmatzea (edo sareak berraktibatzea kasu jakin bakoitzera egokituz). Aztertutako kasuek erakusten dute (esate baterako, zentral eolikoaren edo eskualdeko planekin loturiko proiektu jakinen garapena) agentziak modu berezitan jarduten duela eskala eta kasu zehatz bakoitzean, egitura eta arau sozialei loturiko ezaugarriak (informazioa eta mugak esate baterako) errepikatzen arren.

2.3. Eskala

Capelen (2003) ustez, Geografia arloan, eskalei buruzko eztabaida eskalen aldaketan galtzen eta irabazten denaren arazoari zegokion, baita horietakoren batean maila ezberdinetan egindako generalizazioen balioari ere. Zentzu horretan eta lan hau planteatzen den parametroen barruan, azterketa enpirikoak ahalbidetzeko garaian eskalaren erabilgarritasuna garbia eta funtsezkoa da.

Testuinguru horretan, Gonzálezek (2005) baieztatu zuen eskala uler daitekeela fenomeno sozialak gertatzen diren muga edo ertz baten moduko zerbait bezala, hau da, arloak edo unitate espazialak «mugatzeko teknologia» bezala (Herody eta Wright, 2002). Halaber, ez da kontsideratzen eskala kanpotik etortzen zaigun zerbait denik, baizik eta, une berean, objektiboak eta subjektiboak, tokikoak eta globalak, humanoak eta fisikoak, kulturalak eta organikoak diren prozesu sozio-espaziale-tatik eratorritako berezko interakzio sozialaren fruitua. Pertsonak, beren harremanen, ohituren, arauen eta erakundeen bidez eskalen identifikazioa ahalbidetzen duten zenbait pauta erreproduzitzen dituzte. Horregatik eskalak dira eraikuntza sozialak (Paasi, 2001) eta ez interakzio sozialean aurrez existitzen diren elementuak.

Lotura batzuk daude maila orokorren edo globalen artean, eta maila gertuenekoetan eman eta garatzen diren gertaeren artean (esate baterako, politika ekonomikoak, lurralde-garapenak eta botere-harremanak). Horregatik ezinbestekoa da proiektu eta plan berezien pean burutzen diren tokiko baldintzak lotzea politika orokorragoekin eta globalagoekin (Arbaiza, 2008). Horrek aukera ematen du onartzeko eskalak ez direla itxiak eta mugiezinak, alderantziz baina, haien artean harreman zuzena eta elkarrenganako intzidentzia errekursiboa dago, eragiteko gaitasuna desproporzionatua izan ohi den arren.

Esate baterako, lurralde-antolakuntzako politiketatik eta alderdi ekonomikoetako politiketatik planteatutako eskalak guztiz ezberdinak dira. Gainera, eskumenak eskala ezberdinetako administrazioen artean banatuta eta sakabanatuta daudenez, espazio erabakigarriak, intzidentzia izateko gaitasuna eta eragiteko aukera aldatu egiten dira. Kontu horretan, interesgarria da ikustea lurralde-maila batzuek nola asimilatzen dituzten goragoko eskaletako eremuetan erabakitakoak, edo beste kasu batzuetan, tokiko eskaletatik hartzen diren erantzuteko eta mobilizatzeko prozedurak egoera horien aurrean.

Ikerketa enpirikoek erakusten dute egiturazko eskalek (administratiboak eta ofizialak) sendo eta modu ezberdinean eragiten dutela espazio horietan agentziaren jarduna. Kasu batzuetan egitura eta agentzia bat datoz eskalan, beste batzuetan, aldiz, bien mailen artean eragin-trukea gertatzen da. Halere, eskalak era hierarkikoan antolatzen diren mailak bezala ere ulertu izan dira. Era horretan, maila estatikoak daude eskalen parte direnak, eremu bakoitzean garaturiko politikan eragiten dutenak eta politika horiek erabakitzen dituztenak. Eskala-harremanak, kasu horretan eta ezinbestean, botere-harremanak dira.

Planifikazioaren eta lurralde-garapenaren barruan ohartarazi behar da testuinguru eta eskala oso desberdinetan eragina jaso eta eragiten duten politika oso desberdinak metatzen direla. Ikuspegi administratibotik eta lurraldekotik planteatzen diren eskalak bereizketa politikoeekin eta erakundekoekin bat ohi datoz, eta tokikotik, eskualdera, erregiora eta estatu-mailara pasatzen dira. Erakundeetatik lurralde-planifikazioaren plano formalera eskala horiek erreproduzitzeko unean, horietako asko errepikatu egiten dira bakoitzaren administrazio-eskumenetan oinarrituta, eta kasu honetan bai, hierarkia-ariketa egiten dute bakoitzaren kudeaketa eta botere-maila ezberdinetan oinarrituta. Maila administratibo ezberdinen artean aipaturiko eskumenen banaketaren bidez, era bertikalean botere-egitura bat artikulatzen da, lurraldean eragin zuzena duten erabaki administratiboak hartzearekin lotuta.

Aipaturiko egiturazko hierarkian, administrazioen arteko gatazkak daude, eta garbi geratzen da, lehenengo, parte hartzeko gaitasuna, eta ondoren, erabakiak hartzekoa, espazio komunei dagozkien erabakietan. Administrazioek ezarritako lege-prozedurei jarraitzen diete, baina horien bidez interes ezberdinak dituzten administrazioen, banakako en edo taldeen jarduteko aukerak mugatu egiten dira. Erreferentzia egiten zaion legedia, lurralde-planifikazioen tramitazioko prozesuen metodologia ezartzen duena bereziki, bat dator eskala administratiboekin eta mugatu egiten ditu eragile egituratuen aukerak bai denbora, bai baliabide, bai prozeduren aldetik. Eragile horiek era formalean esku hartzen dute, baina baita era ez-formalean, planteaturiko prozesu instituzionalizatuen barruan eta kanpoan jardunez.

Halaber, eskalen hierarkiaren eta erabaki-gaitasunaren joko horren barruan, ohartarazi behar da tokiko entitateek izaten ohi duten eragiteko gaitasun eskasa; izan ere, haien jarduerak berrantolatu behar izaten dituzte goragoko mailetakako planifikazioen baitan. Tokiko gobernuak (halaxe baieztatu daitezke, adibidez, tokiko garapenaren —Tokiko Agenda 21— eta landa-inguruetan zentral eolikoaren ezarpenaren kasuetan) administrazio-mendetasun handia dute eta gaitasun txikia baliabideen aldetik, eta beren kontrolpetik ihes egiten dieten gertaerengatik erraz aurkitzen dira gaindituak (Borja eta Castells, 1997). Ildo beretik, estatu- edo erregio-mailako politikek behe-mailako eskalen planak erabakitzen dituzte hein handi batean; sarri, eskumenen autonomia galtzeko beldurrez mesfidantzak sortuz (Boisier, 2004). Halere, horrek ez du esan nahi tokiko gobernuak ez dutenik boterea erabiltzeko eta lurraldeari eragiten dioten politiketan eragiteko gaitasunik.

2.4. Boterearen eta lurraldearen arteko lotura

Boterea ez da soilik eratortzen aktore ezberdinei aginduak eta aukerak ematen dizkien testuinguru sozioekonomikotik. Zuninok (2001) aipatzen du agentziaren aldea ez dela normalean kontuan hartzen, hau da, gizaki bakoitzak duen eskalen piramide-oinarriaren barruan gauzatutako botereari erantzuteko edo elikatzeko gaitasuna. Zenbait esperientziak erakutsi dute horiei dagokienez agentziak jarduteko eta mobilizatzeko tresnak aldatu egiten dituela, bere diskurtsoak eta sare sozialak aldatzen dituen bezala. Agentzia da funtsezko ezberdintasunak markatzen dituenak, kasu ezberdinen artean.

Horrela, Foucaulten ustez (1995) eta boterearen kapilaritatearen bere ideien arabera, espazio batean botere-harreman batek luze irauteko parte diren aktoreek beraiek erreproduzitu behar dute. Garbi geratzen da egiturazko eragileei aukerak zabaltzeak, kasu horietan behintzat, berekin dakarrela boterearen egitura administratiboaren borondate politiko eta teknikoa, baita aurrera egitea ere egituratuta dauden aktoreei gaitasuna emango dieten agertoki batzuetarantz, lurralde-kultura parte-hartzailea sortuz. Baina halaber, egituratuta dauden eragileen aldetik metodologia berrien eta ekintza-estrategien aktibazioa eman behar da, eskala ezberdinetan eragiteko gaitasun era berriak ahalbidetuko dituztenak.

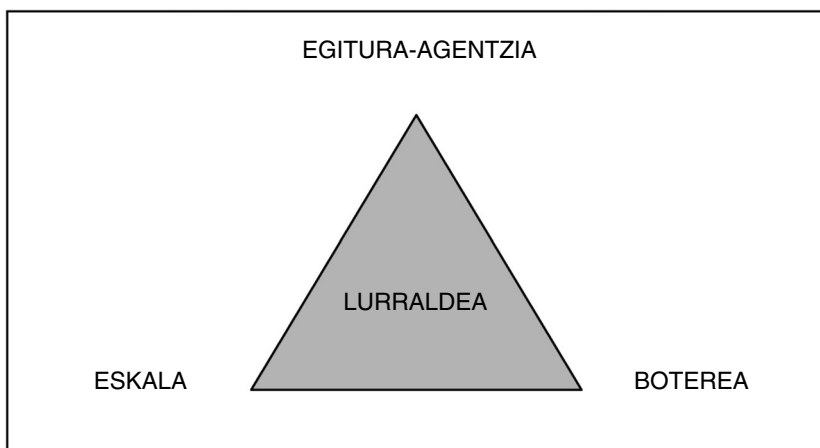
Aktore batzuek ez dute mugatzen bere jarduera-eremua eskala funtzional bakarrean. Capelek (2003) baieztatzen du badaudela eragile egituratuak eskala bakarrean, eta beste batzuk, aldiz, eskala ezberdinetan batera mugitzen direnak. Zenbait eragilek, duten antolatze gaitasunagatik eta beren lanak egiteko dituzten baliabideengatik, ekimenak sustatzen dituzte, eta parte hartzen dute eragiteko

gaitasun ezberdinekin politiken definizioan, tokiko mailatik hasi eta estatu-mailaraino. Halaber, badaude aktore egituratuak toki-mailan eragiten dutenak eta gai direnak eragiteko (negoziazio, mobilizazio edo presio bidez) modu eraginkorrean beren interesen aldeko planteamenduak aldatzeko edo sartzeko. Kasu horietan, garbi geratzen da eskalen eta egitura sozialek ahalbidetzen dituzten aukeren arteko lotura.

Kasu askotan, interes pribatuak defendatzen dituzten aktoreekin forma burokratiko tradizionalak errepikatzen dira, eta horien artean elkarrizketa ez-formala gailentzen da. Horrela ulertzen da elite publiko eta pribatuak egotea, eskala ezberdinetan, gaitasuna dutenak zuzenean eragiteko garatu beharreko jardueretan eta politikan. Halaber, lurraldean («bere» lurraldean) badaude eragin zuzena duten erabakiak hartzeko prozesutik at geratzen diren aktoreak. Lurralde-planen tramitazio mekanismoek eta metodologiek oztopatu egiten dute aktore batzuen parte-hartze aktiboa eta eraginkorra prozesuaren fase gehienetan, mugatze larria bilakatuz irekitzen diren aukera eskasen aurrean. Hori dela-eta, prozesuko metodologia inklusiboagoak eta parte-hartzaileagoak garatzeko beharrezkoa da zenbait interesek ezarritako eta inposaturiko lehentasunezko kanalak baztertea.

2.5. Sintesia

Egituraren eta agentziaren arteko harreman errekurtsiboak azterketa enpirikoen bidez identifika daitezkeen eskala anitzeko botere-harremanak sortzen ditu. Lurralde-eraldaketan eragina duten planen tramitaziorako prozedura administratiboek ahalbidetzen dute, era berean, fase operazional horretan eragile egituratu bakoitzak gauzatuak boterearen gaitasuna ebaluatzea, proposatuak marko teorikoa sintetizatzen duen grafikoa erakusten saiatzen den bezala. Beraz, lurraldea eta aldaketa espazialak bertan ematen dira, eta egitura-agentzia, eskala eta boterea gauzatzeko gaitasunaren artean dagoen loturaren emaitza gisa ulertzen dira.



Halaber, ezarritako prozeduran zehar lurraldean eta espazioan gertatzen diren aldaketa eta ondorioak identifikatzea ahalbidetzen dute tramitazioen berrikustekak eta azterketa sakonak.

3. Metodologia

3.1. Arau sozialak

Kasu-azterketa ezberdinen azalpena eta deskripzioa egiteko erabilitako metodologia arau sozialen kontzeptuan oinarritu daiteke, hau da, maila funtzional ezberdinetan operatzen duten eragileek egunerokoan erreproduzitzen duten arau multzo batean. Era horretan, besteak beste, aztertu nahi da aktore hauek lurralde-planifikazioaren prozesuetan duten intzidentzia-gaitasuna, tramitazio administratiboetan eragile bakoitzak dituen aukerak eta mugak, eta prozeduretan zehar gertatzen diren aldaketa espazialak eta lurraldean eragina dutenak.

Eguneroko bizitza soziala modu zuzenean eta ez-zuzenean menderatzen duten arauak zuzentzen dute. Arau horiek formalak (idatziak) izan daitezke, eta ez-formalak (idatziak ez direnak) (Ostrom, 1986). Aurrenekoak legalitatearekin, indarrean dagoen araudiarekin eta administrazioarekin zerikusia dute. Ez-formalak, bestalde, sozialki eraikitzen dira eta gai kulturalak eta sozialak (subjektiboak eta harremanekin zerikusia dutenak, ohitura sozialetan oinarritutakoak) aztertzen dituzte. Halaber, arauak plano funtzional ezberdinetan dute indarra, eskala arteko konparazioa ahalbidetuz.

Zuninori jarraituz (2005; 2002) Ostromek (1986) proposaturiko arau sozialen azterketaren metodologia erabiltzea erabaki da. Aipaturiko arau sozialek espazio batean (kasu horretan, lurralde-eragina duen planen prestakuntza- eta tramitazio-garaian) modu ordenatuan garatzen diren prozesuak laburtzeko balio dute. Ondoren zehazten dira arau mota ezberdinak:

- *Posizio- edo kokapen-arauak*: erabakiak hartzean parte hartzen duten eragileei dagozkienak (lekua eta ahotsa parte hartzeko eta eragile bakoitzak duen garrantzia).
- *Prozedura-arauak*: lurraldeko aktoreek parte hartu eta posizio bat hartu edo uzteko prozesuen ezarpenari dagozkio. Prozesuan zehar aktoreek parte hartzen duten eta parte har dezaketan (era formal eta ez-formalean) kausalitateetan ere zentratzen dira, baita inplikaturiko eragileak zein diren ere.
- *Irismen-arauak*: eragile bakoitzak intzidentzia eta boterea gauzatzeko izan duen gaitasunarekin zerikusia dute. Halaber, posizio bakoitzak aldatzeko baimena duen erabakiak hartzeko prozesuaren emaitzak zehazten dituzte, baita eman diren lurralde-aldaketa zehatzak ere (aztertzen diren gaiekin loturiko helburuak eta argudioak).
- *Erabakitze-arauak*: erabaki kolektiboak nola eta noiz hartzen diren definitzen dute. Funtsezkoa da legedia egotea jarraitu beharreko prozedurari dagokionez.
- *Informazio-arauak*: zabalik geratzen diren komunikazio-kanalak eta erabakiak hartzeko prozeduraren barruan erabiltzen den informazio mota (sorturiko, banaturiko eta erabilitako informazioa) ezartzen dituzte.
- *Ardura-banaketa edo banaketa-arauak*: erabakiak hartzean parte-hartzaileren artean banatu behar diren planifikazioaren kostuen eta etekinen era. Harturiko erabakien eragin sozio-espazialari ere badagozkio, baita horren ondoren eragileek harturiko dinamikari ere.

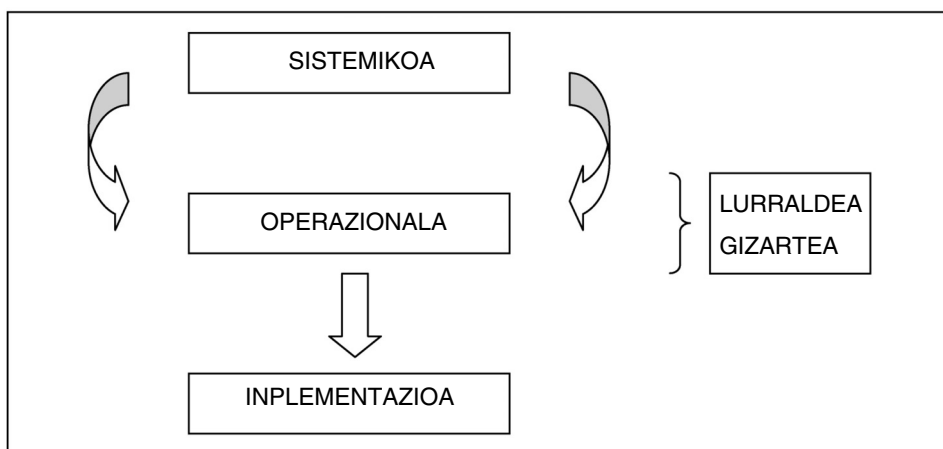
Deskribaturiko arau sozialak dinamikoak dira, eta beti daude berregokitzei eta eraldatzei zabalik. Horregatik azpimarratzen da metodologia honek —duen arintasunagatik— erabaki-prozeduren funtzionamendua diagnostikatzea ahalbidetzen duela (tramitazio administratiboak), baita arau sozialetan aldaketak iradokitzea ere, lurralde-kudeaketa era parte-hartzaileagoetarantz bideratzeko.

Lurralde-eskala egituratueta dago abiapuntua, banaketa politiko-administratiboak eta lurralde-antolamenduko politikek ezarritakoak, eta erakunde bakoitzaren eskumenen kudeaketa publikoan eta espazioen irizpide funtzional-administratiboen banaketan oinarrituta. Lurralde berean eskumendun zenbait maila administratiboren gainjartzeak eskalen zeharkako izaera eta beraien arteko etengabeko lotura azpimarratu baino ez du egiten.

3.2. Eskalen arteko konparaketa

Aipatutako konparaketa horretarako aukera ematen duten hiru maila oinarri hartuta egingo da: maila sistemiko edo funtziokoa, maila operazionala eta inplementazio edo ezarpen-maila. Proposamen teoriko-metodologikoa maila operazionalan zentratzen da batez ere. Maila horretan planen tramitazioa eta elaborazioa garatzen dira, baina beste maila biak ere kontuan hartzen dira, elkarrekiko erlazioan eta baldintzapean baitaude.

- Sistemikoa: sistemaren arau idatziei egiten die erreferentzia. Horrela, arau formalei dagokie, hau da, ezarritako jarduera-arauei.
- Operazionala: maila honek tramitazioei aplikatutako planak eta metodologiak koordinatzeko moduez hitz egiten du. Horrela, ikerketa honen barruko hiru galdera funtsezkeri erantzuna ematen sakontzen du. Nork egiten du plana? Nola egiten da plana? Eta zein parte-hartze eta intzidentzia dauka egituratutako eragile bakoitzak?
- Inplementazioa: planaren kudeaketa islatzen du, onarpen, betetze-maila eta jarraipenetik abiatuta.



1. grafikoa. Hiru mailetan banatutako prozedura-azterketa: sistemikoa, operazionala (eragiketa) eta inplementazioa.

Lurraldean eragina duten plangintzen prozeduraren jarraipena egiteko administrazio-espeditenteak kontsultatu eta metodologia kualitatibo sozialak (sakoneko elkarrizketak) erabili beharko dira. Horrela, erreferentziazko lurralde-eragile ezberdinak identifikatu eta elkarrizketen bidez haien iritziak jasoko lirateke, elkarriketatuen profila ahalik eta dibertsoena izan beharko litzatekeelarik. Bestetik, plangintzen tramitazio- eta elaborazio-faseek osatzen dituzten administrazio-espeditenteak aztertu behar dira ere, prozeduren jarraipen zehatza egiteko.

3.3. Teoriatik praktikara? (laburpen modura)

Lurralde-eragina duten planen arriskuak ondoko hauen ondorioak dira: eragile sozialen parte-hartze eskasa, helburuen definizio ez-zuzena edo jarraipena sustatzeko eta bere garapenerako planteaturiko eginkizunak betetzeko gaitasun eza. Artikuluan biltzen den proposamen honek planteatzen duen ereduari jarraituz, eskala ezberdinetan planteaturiko kasuetan sistema sozial ezberdinak identifika daitezke. Zentzu horretan, nabarmena da kasu guztietan errepikatzen diren egiturazko elementuak egotea, kasu bakoitzaren berezitasunak ezinbesteko bilakatzen baditu ere azterketa sakona eta marko teoriko eta metodologikoa konparazioa egiteko.

Sakon aztertu diren kasu enpirikoek erakusten dutenez, planteamendu bakoitzak erantzun berezia jasotzen du, lurralde-esparruari eta lurralde-gaiei egokitua. Horren ondorioz, kasu bakoitzean agentziak erantzun ezberdina eman dezake eta harreman ezberdinak izan ditzake. Era horretan, eta kasu enpirikoen azterketa sakona egiteko orduan, honako galdera hauek lagundu dezakete ikerketan: zer gertatzen da eragile egituratu ezberdinek sistema sozial baten barruan operatzen dutenean, murriztapenak handitzen direnean eta aukerak asko mugatzen direnean? Zein dira tramitazioetan zehar gertatzen diren lurralde-aldaketak eta zer eragilek baldintzatzen dituzte? Halaber, eta kontuan izanik arau formalak eta ez-formalak, nolatan dira gai pribilegio-posizioetan dauden aktore batzuk boterea erabiltzeko beren interes jakinen alde lurralde batean? (Zunino, 2002). Benetan, prozesu hauek aukera ematen ote diete eragile guztiei berdintasun-mailan (informazioa, erabakiak...) parte hartzeko? Eta etorkizuneko testuinguru berriak ahalbidetuko dituen kultura parte-hartzailea eta lurralde-mailakoa sortzen dute?

Oinarrizko bibliografia

Allende Landa, J. (2006): *La Ordenación del Territorio en la CAPV. Directrices de Ordenación Territorial. Análisis crítico y nuevas propuestas. Informe-diagnóstico Directrices de Ordenación del Territorio*, <http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.net/r49-565/es/contenidos/informacion/dots_reestudio/es_1165/informesc.html>.

———, (2000): *Medio ambiente, ordenación del territorio y sostenibilidad*, Centro de publicaciones de la UPV/EHU, Economía y empresa, Bilbo, 273 orrialde.

Arbaiza Alvarez, J. K. (2008): "Herritarren parte-hartzearen garrantzia landa garapenean: Tokiko Agenda 21", *Lurralde*, **38**, 83-108, INGEBA, Donostia, <<http://www.ingeba.euskalnet.net/lurralde/index.htm>>.

Bitar, S. (1988): "*Neoliberalismo versus neoestructuralismo en América Latina*", CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), **34**, Txileko Santiago.

- Boisier, S. (2004): "Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente", *EURE*, XXX. lib., **90**, 27-40, Txileko Santiago.
- Borja, J. eta Castells, M. (1997): *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus.
- Capel, H. eta González, S. (2003): "La política de escalas en Bilbao: la construcción sociopolítica de un Área Metropolitana", *Biblio 3W*, Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales, IX. lib., **486**, Universidad de Barcelona, <<http://www.ub.es/geocrit/b3w-486.htm>>.
- Castells, M. (1998): *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, bigarren bolumena, El poder de la identidad, Alianza Editorial, Madril, 498 orrialde.
- Delgado, J. M. eta Gutiérrez, J. (1995): *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales*, Síntesis Psicología, Madril.
- Foucault, M. (1995): *Discipline and Punish. The birth of the prison*, Vintage Books, New York.
- , (1991): "Governmentality", in G. Burchell; C. Gordon eta P. Miller (ed.), *The Foucault effect, studies in governmentality*, Harvester Wheatsheaf, Londres.
- , (1982): "The subject and power", in H. L. Dreyfus eta P. Rabinow (ed.), *Michel Foucault, beyond structuralism and hermeneutics*, University of Chicago Press, Chicago, IL, 208-226.
- , (1977): *Historia de la sexualidad. 1- La voluntad del saber*, Siglo Ventiuno Editores, Madril.
- French Davis, R. (1988): "Esbozo de un pensamiento neoestructuralista", *Cepal*, **34**, Txileko Santiago.
- Giddens, A. (1984): *The constitution of society: outline of the theory of structuration*, Polity press, Cambridge, 402 orrialde.
- , (1979): *Central problems in social theory: action, structure and contradiction in social analysis*, Macmillan, Londres.
- Gomez Orea, D. (2002): *Ordenación territorial*, Ediciones Mundi-Prensa.
- González, S. C. (2005): "La geografía escalar del capitalismo actual", *Geo Crítica / Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, IX. lib., **189**, Universidad de Barcelona, <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-189.htm>>.
- Gregory, D. eta Urry, J. (ed.) (1985): *Socialrelations and spatial estructuras*, Mcmillan, Basingstoke.
- Harvey, D. (1989). *The condition of postmodernity: an enquiry into the origins of cultural change*, Blackwell, New York.
- , (1982). *The limits to capital*, University of Chicago Press, Chicago.
- Healey, P. eta Barret, S. (1990): "Structure and agency in land and property development processes: some ideas for research", *Urban Studies*, 27. lib., **1**, 89-104.
- Herody, A. eta Wright, M. (2002): *Geographies of power. Placing scale*, Blackwell, Oxford.
- Klein, J. L. (2005): "Iniciativa local y desarrollo: respuesta social a la globalización neoliberal", *EURE*, XXXI. lib., **94**, 25-39, Txileko Santiago.
- Lozano, P. (2003): "La ordenación territorial en el País Vasco. Debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades de la escala intermedia", *Investigaciones Geográficas*, **32**, Instituto Universitario de Geografía, Universidad de Alicante.
- Machado, A. (2002): *De la estructura agraria al sistema agroindustrial*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 320 orrialde.
- Ostrom, E. (1986). "An agenda for the study of institutions", *Public Choice*, **48**, 3-24.
- Paasi, A. (2004): "Place and region: looking through the prism of scale", *Progress in Human Geography*, 28. lib., **4**, 536-546.
- Ruiz Olabuenaga, J. I. eta Ispizua, M. A. (1989): *La descodificación de la vida cotidiana. Métodos de investigación cualitativa*, Deustuko Unibertsitatea, Bilbao.

- Ruiz Urrestarazu, E. (2006): "Informe sobre la Revisión de las Directrices de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco", Informe-diagnóstico Directrices de Ordenación Territorial:
<http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.net/r49-565/es/contenidos/informacion/dots_reestudio/es_1165/informesc.html>.
- Sunkel, O. (1995): "El neoliberalismo y el neoestructuralismo en América Latina", *Revista Academia Colombiana de Ciencias Económicas*, **45-46**, Bogotá.
- Zunino, H. M. (2000): "Globalización y construcción social del territorio. Reflexiones sobre la gobernabilidad y la planificación de las ciudades", *Revista Geografía Norte Grande*, **27**, 133-137, Txileko Santiago.
- , (2001): "La planificación urbana en el Chile de hoy: 'actores sociales estructurados' y la construcción de redes de gobernabilidad", *Revista de Geografía Norte Grande*, **28**, 73-78, Txileko Santiago.
- , (2002): "Formación institucional y poder: investigando la construcción social de la ciudad", *EURE*, 28. lib., **84**, Txileko Santiago.
- , (2005): "Construyendo ciudad desde lo local en lo global: el caso del proyecto Ribera Norte, Concepción, Chile", *Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, IX. lib., **194** (86), Universidad de Barcelona.

