

**II CONGRESO
INTERNACIONAL
DE ORDENACION
DEL TERRITORIO
VOLUMEN II**

Edita: SERVICIO DE PUBLICACIONES
Imprime: REPROVAL, S.L., Cm° Vera, s/n

I.S.B.N. 84-7721-143-4 (Volumen II)
I.S.B.N. 84-7721-141-8 (Obra completa)
Depósito Legal: V - 2079 - 1991

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

ENERGIA NUCLEAR Y ORDENACION DEL TERRITORIO

Los estudios de ordenación y planificación territorial no se han ocupado de las implicaciones que en ellos puede tener un área sectorial de tal complejidad como la planificación energética, siendo aún menos frecuente la confrontación Ordenación del territorio Vs Estrategias de Derecho Energético-nuclear. Nuestro propósito con esta ponencia no es otro que poner de manifiesto, desde el Derecho, las vinculaciones existentes entre tales áreas sectoriales del ordenamiento jurídico.

HACIA UNA COMPRESION DEL CONCEPTO "ORDENACION DEL TERRITORIO

Ka venido insistiéndose por parte de los muchos autores que han atendido de estos temas, que la O.T. tiene, como máxima justificadora de su existencia, la corrección de los desequilibrios de desarrollo social y económico existentes entre las distintas partes de un territorio dado. En base a estos planteamientos, el desarrollo industrial ha producido y sigue produciendo una situación desarmónica que se caracteriza por la hipertrofia de unas determinadas zonas, y la falta de las más mínimas infraestructuras de otras, ante lo que los tradicionales instrumentos urbanísticos municipales resultan insuficientes. Desde esta perspectiva, se dice, O.T. y planificación económica forman una especie de simbiosis terriblemente interconexa, de condicionamiento mutuo y difícil delimitación. Se habla así, de la O.T. como la plasmación territorial de la planificación económica y los más "radicales" solicitan, sin rubor, la sustitución del término O.T. por el de política regional o política territorial. Primeramente, querríamos poner de manifiesto-, aun aceptando esta versión economicista del término O.T., a dónde nos puede conducir confundir los términos O.T. y política territorial: en nuestra opinión, la necesidad de hacer política territorial no es un efecto, sino la causa del Estado de las Autonomías: se crea el Estado de las Autonomías como forma para que, en virtud del principio de subsidiariedad, cada región pueda desarrollarse económicamente de la mejor manera posible. En este sentido, la propia creación del Estado de las Autonomías o de una estructura política descentralizada, es ya, desde este enfoque, una medida de Ordenación del Territorio que va a condicionar los emplazamientos urbanos, industriales, la zonificación ... Es por ello por lo que el significado de la OT como competencia de las Comunidades Autónomas no pueda/debe ser identificable con el de "política territorial", pues quedaría vacío de contenido como tal competencia.

Por otra parte, reducir la OT como única finalidad, a la subsanación de los desequilibrios territoriales, corre, asimismo, el riesgo, de entroncar en demasía con finalidades más propias de la administración

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

central (Art. 131.1 CE y, sobre todo, Art. 138.1 CE) que de las propias Comunidades Autónomas, haciendo ilusorio el ejercicio de dicha competencia por parte de estas últimas.

Pero es que, además, junto a esta perspectiva reseñada, y que, todo hay que decirlo, está en el origen de los actuales planteamientos legislativos y doctrinales de la O.T. desde la segunda guerra mundial, existe ótra que, lejos de cargar las tintas sobre los aspectos económicos de reestructuración de los desequilibrios territoriales de la O.T., reclaman el uso de este instrumento como forma de utilización racional de los recursos naturales, ante las evidencias de un desarrollismo industrial de esquilmación y degradación. Se trata de la perspectiva ambientalista.

Por último, la OT es un instrumento, asimismo, de eficiencia. Desde este enfoque, la OT opera como medio para conseguir cualquier otro objetivo, política o estrategia que tenga efectos territoriales. Asi es también OT el análisis sismográfico, geológico o meteorológico de una determinada zona y su clasificación a efectos de idoneidad en la ubicación, o prever las infraestructuras necesarias para esas ubicaciones, o determinar los lugares idóneos para el mejor aprovechamiento hidroeléctrico de las cuencas hidrográficas, etc.

Creemos que no se ha reparado suficientemente en esta triple perspectiva y que han permanecido, doctrinal y legislativamente, lo suficientemente distanciadas, como para darse cuenta de su complementariedad. Hoy en dia, cualquier planteamiento global e integral, que se realice desde la atalaya de la O.T. debe partir de la consecución tanto de los reajustes territoriales tendentes a un "equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español" (Art. 138.1 CE) como de la "utilización racional de todos los recursos naturales" (Art. 45 CE), si no quiere correr el riesgo de quedar lastrada de principio.

LA ORDENACION DEL TERRITORIO COMO COMPETENCIA DE LAS CCAA

La Ordenación del Territorio (OT), debemos decirlo desde un principio, no puede ser entendida ni interpretada con el tratamiento hermenéutica que se le da a cualquier otra competencia. Es evidente que ninguna competencia puede definirse desde compartimentos estancos, siempre habrá otras que resulten concurrentes o frente a las cuales será difícil discernir "donde está el límite". Sin embargo, en mayor o menor medida, un gran número de títulos competenciales tienen, frente a ese "halo de incertiaumbre", un innegable "halo de certeza positiva", esto es, un

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

núcleo auténticamente propio dentro del cual su ejercicio resulta difícilmente perturbable por otros títulos. Por contra, si algo caracteriza a la competencia de Ordenación del Territorio es la carencia de ese núcleo propio, en tanto en cuanto ésta no es más que la incidencia que tiene sobre el espacio, la ejecución de un sin fin de títulos competenciales en la medida en que la aplicación fáctica de los mismos tengan efectos geográficos. Es por ello, por lo que se ha venido a decir que la OT tiene, como tal competencia, una naturaleza horizontal y de esta impronta se derivan, a nuestro juicio, importantes consecuencias en orden a la separación entre la OT y las llamadas competencias concurrentes.

La Const. española, siguiendo el ejemplo alemán e italiano no reserva **competencias** de OT para el Estado. Ello ha hecho que la totalidad de las CCAA hayan asumido competencias exclusivas en esta materia, a lo que fueron alentados por la propia dicción del Art. 148.1.3. Sin embargo esa "euforia de exclusividad" que puede haber cautivado a las CCAA en un primer momento, se ve pronto disipada con sólo analizar las muchas competencias sectoriales que permanecen residenciadas en el Estado y que resultan concurrentes por el efecto de su ejercicio sobre el territorio. Piénsese en bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (149.1.13), comunicaciones (149.1.21), recursos hídricos (149.1.22), energía (149.1.22 y 25), minas (149.1.25), medio ambiente (149.1.23), obras públicas de interés general (149.1.24), sin olvidar la "llave residual de conexión" a modo de "ultima ratio" del Art. 149.1.1, semillero, donde los haya, de conflictos y de articulación hermenéutica.

Es por esto último por lo que a la hora de un ejercicio por parte de las CCAA de su "competencia exclusiva" en materia de Ordenación del Territorio, partiendo de la base de esa impronta horizontal que la caracteriza y de las muchas decisiones sectoriales que influyen sobre la misma, ésta debe ser consciente de que no podrá por menos que condicionar, con su actuación todo el amplio abanico de competencias concurrentes.

LA INCIDENCIA DE LA PLANIFICACION ENERGETICA EN LA PLANIFICACION TERRITORIAL. ESPECIAL REFERENCIA A LA PLANIFICACION ENERGETICO-NUCLEAR.

Uno de esos aspectos sectoriales sobre los que la OT incide con su naturaleza horizontal, es todo lo relacionado con la planificación energética, y, específicamente, la planificación energético-nuclear.

¿Cuáles son esos aspectos de interferencia entre ambos campos de actuación administrativa?. Creemos poder cifrarlos en los siguientes dos grandes bloques de cuestiones:

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

- La planificación energética y la política de aprovechamiento de los recursos naturales.
- La política de emplazamientos de instalaciones nucleares y radiactivas.

Vayamos por partes-

a) La planificación energética y la política de aprovechamiento de los recursos naturales.

El primero de estos grandes bloques temáticos de interconexión entre OT y Derecho Energético-Nuclear es el referente a la planificación energética, esto es, a la determinación del peso que va a tener en el aporte energético nacional cada una de las fuentes de energía, de los instrumentos a través de los cuales se van a articular esas decisiones, a quién compete tomarlas y de las actuaciones directas que van a suponer las mismas. La conexión con la planificación espacial se produce también desde el triple eje que venimos tratando:

- Desde el enfoque desarrollista, en la medida en que un factor clave para superar desequilibrios territoriales y que debe estar presente en cualquier estrategia de planificación espacial es el referente al soporte energético. La oferta energética debe ir siempre pareja a la demanda, y esta demanda vendrá dada por el tipo y la forma de desarrollo económico que se propugne.

- Desde la perspectiva medio-ambiental, puesto que el suelo no sólo es valorable como soporte sino también como recurso y, por ende, la Ordenación del territorio implica una planificación que debe conducir a un uso racional de los recursos naturales (45 CE).

- Desde la perspectiva de la eficacia, amoldando los avances técnicos y científicos de investigación territorial a la consecución de los objetivos anteriormente expresados.

b) La política de emplazamientos de instalaciones nucleares y radiactivas:

No se puede abordar una labor de planificación territorial con un mínimo de integridad sin tener en cuenta todo lo referente a los emplazamientos de cualquier actividad que se realice. Esto cobra especial fortaleza en el caso de las instalaciones nucleares y radiactivas:

En primer lugar, cualquier planificación de emplazamientos de estas instalaciones es, "per se", una decisión de planificación territorial desde tres perspectivas:

- Desde la perspectiva medio-ambiental, en la medida en que se impide el emplazamiento en determinadas zonas y se aconseja en otras de menor impacto o que no resulten especialmente protegidas, a su vez, este

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

enfoque va a condicionar que la decisión de emplazamiento concreto tenga presente otros muchos factores: alejamiento o cercanía de poblaciones (derivados, por ejemplo, de la calificación de la instalación como actividad peligrosa a la luz del RAMINP), meteorología, sistema de vientos de dispersión de contaminación (térmica, por ejemplo), garantías de que los posibles vertidos no afecten a masas de aguas de alto valor ecológico o de uso incompatible con tal contaminación, etc.

- Desde la perspectiva territorial que denominamos de la "eficacia", los emplazamientos deben resultar planificados en consonancia con las necesidades técnicas de la actividad en cuestión; así estas instalaciones precisan de una especial situación en cuanto a la sismología y la cercanía, por lo general, de aguas para su aprovechamiento refrigerante (en el caso de las centrales nucleares) o incluso, dependiendo del tipo de reactor, para la propia producción energética (piénsese en los reactores nucleares de agua ligera, LWR, como son la mayoría de los utilizados en las Centrales nucleares españolas); ni que decir tiene que en otras instalaciones energéticas, la ubicación desde el punto de vista de la eficacia resulta aún más determinante: centrales hidroeléctricas, centrales solares (no es casualidad que se ubiquen en Almería y no en Galicia), centrales experimentales de energía eólica (Tarifa), etc.

- Y, por último, desde la perspectiva desarrollista, decidir dónde se instala tal o cual instalación va a tener unos efectos de reactivación económica sobre ese ámbito espacial, derivados de la necesidad de suministros, demanda de mano de obra, etc.

Pero es que, además, en segundo lugar, la política de emplazamientos, ya determinada, va a condicionar, al mismo tiempo, otra serie de decisiones de planificación territorial como la necesidad de una planificación especial de infraestructuras adyacentes (comunicaciones, suministros, sector terciario, etc) que haga posible la producción o el desempeño de la actividad, en condiciones óptimas y adecuadas, y para la más conveniente distribución de la producción energética y de su más adecuado suministro. Todo ello comporta condicionamientos ulteriores de la política urbanística y del destino del suelo circundante, derivados de la calificación del suelo, de la necesidad de mantener zonas de escasa población, de la incompatibilidad de usos del suelo por la cercanía de la instalación, etc.

Pues bien, puestos de manifiesto las más que evidentes interconexiones entre la Ordenación Territorial y la Energía Nuclear desde los dos enfoques tratados, el de los emplazamientos y el de la planificación energética, el conflicto de intereses parece servido: las CCAA, al asumir como competencia exclusiva la OT están llamadas a participar

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

inexcusablemente en las decisiones energético-nucleares en la medida en que sin armonizar éstas con sus estrategias especiales, difícilmente las mismas podrán llevarse a cabo con garantías de eficacia. El asunto se solucionaría considerando la competencia sectorial de la Energía como competencia, asimismo, de las CCAA, pero mucho nos tememos, como veremos a continuación, que esto no es precisamente así. En definitiva, las preguntas que seguidamente nos vemos avocados a abordar, son las siguientes:

- ¿Quién tiene la competencia sectorial en materia de Energía Nuclear-.
- ¿Qué ámbito de esas competencias debe corresponderle a las CCAA por ostentar competencias en materia de OT?.
- ¿Cómo pueden armonizarse dichos títulos competenciales?.

LA DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS CCAA

EN MATERIA DE ENERGIA NUCLEAR

Ciertamente, la misma va a estar notablemente condicionada por el "status quo"; esto es, por el modelo energético previamente existente. Determinar a qué instancias corresponden las diferentes opciones energéticas depende de los intereses en juego y de la magnitud de afección de dichos intereses (no otra cosa es, a nuestro juicio, el tan traído y llevado principio de subsidiariedad), pero, a su vez, dichos intereses vienen marcados por las opciones energéticas preexistentes. Esto explica que si en épocas pasadas el protagonismo energético estaba en manos de los Municipios por la existencia de modelos de producción de abastecimiento local y de una exigua red de transportes,- en la actualidad, el modelo de concentración productiva, de opciones energéticas fundamentadas en macrocentrales de gran soporte energético, de desarrollo de transporte no sólo nacional sino también internacional y de centralización de reparto de cargas, obliga a que las grandes decisiones deban quedar residenciadas en el Estado con un escaso protagonismo no ya de los entes locales sino ni tan siquiera de las CCAA. Y en esta línea de pensamiento, posiblemente sea la opción nuclear la que más condicione la actual distribución competencial y el gran protagonismo del Estado', por varios motivos-, la importante cuota de participación que supone la apertura o el cierre de una sola central en el contexto eléctrico (casi un 3% de la producción nacional de energía eléctrica) así como los riesgos que se' pueden derivar de la misma de magnitud no ya nacional sino allende nuestras fronteras y el monto de las indemnizaciones; los soportes de otras infraestructuras que las centrales nucleares necesitan (aprovisionamiento de minerales radiactivos, instalaciones, que puedan llevar a cabo parte de la primera fase del ciclo del combustible nuclear: tratamiento del mineral hasta la obtención de

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

concentrado de uranio, conversión del concentrado en hexafluoruro de uranio y su enriquecimiento en su isótopo 235 hasta la proporción requerida para su utilización en un reactor nuclear, residuos y cementerios radiactivos, etc.) y la consecuente necesidad que se deriva de todo ello de planificar muy mucho desde instancias con perspectiva espacial amplia la globalidad de estas cuestiones. No es de extrañar que, en tal panorama, las CCAA tengan un protagonismo un tanto secundario, papel que, nuevamente repetimos, no se deriva tanto del título competencial en si como del modelo energético actualmente en vigor. Y esto es importante porque, de igual manera, un cambio en los esquemas de energía podría, "per se", modificar el centro de decisión y de competencia a favor de las CCAA o de los propios Entes Locales sin cambio constitucional alguno.

El Art. 149.1.25 CE otorga al Estado competencia exclusiva sobre las bases del régimen energético. Esto obliga a determinar qué debemos entender y dónde vienen fijadas dichas bases. La respuesta es corta y contundente: se desconoce. El Estado, en más de una década constitucional, no ha promulgado texto normativo alguno que formalmente haya sido calificado como básico. La hábil práctica del poder central en materia energética, y qué decir de las cuestiones energético-nucleares, ha consistido en el desarrollo reglamentario del régimen energético heredado, considerándolo tácitamente, a política de hechos consumados, legislación básica y 'sin ni tan siquiera pasar, salvo pequeñas excepciones, por el legitimador cauce del poder legislativo. No puede extrañar con tales datos, comunes a otras materias, la gran conflictividad que adquieren en nuestro País los asuntos competenciales, conflictividad que conduce a que sea una y otra vez el TC el llamado a decidir y delimitar las competencias, con una labor, en ocasiones, auténticamente "de motosierra", y a que la cláusula de "lealtad federal", tantas veces esgrimida desde el Poder Central, no quede en España más que en un arrinconado olvido. La carencia explícita de esta normativa básica produce dos efectos de importancia (o quizás deberíamos decir "causas"). De una parte, ante la indefinición, empece constantemente el posible ejercicio por parte de las CCAA de sus potestades de desarrollo legislativo y ejecución. De otra, dota al régimen energético de una calculada flexibilidad que permite, al ejecutivo, moverse con mayor soltura y coyunturalidad, y a los férreos "lobbies" existentes en una materia de importantes repercusiones económicas, ejercer su presión soterrada en uso de las más puras técnicas de Administración negocia!, sin tener que pasar por el "proceloso" y "público" cauce de los Leones de la Carrera de San Jerónimo.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

Ahora bien, incluso con todos estos limites, debemos dejar claro que las CCAA deben tener las suficientes competencias como para permitirles, con las matizaciones obvias, el desarrollo de una política energética propia. A ello obligan las competencias que han asumido, en sus Estatutos, de desarrollo de las bases del régimen energético, de planificación económica y de medio ambiente, así como su competencia exclusiva sobre la Ordenación del Territorio. Y esto implica que el Estado, en el ejercicio de sus competencias debe contemplar constantemente, el fenómeno autonómico generando los adecuados cauces de participación en la fijación de la planificación energética como para que la regulación jurídica no resulte, a la postre, de una suerte de "esquizofrenia" en la que sólo impere la desarmonia y el desorden.

PLANIFICACION ENERGETICA

Hablar de planificación energética es, en definitiva, hablar del soporte de cada una de las fuentes energéticas dentro del aporte energético global y articular los mecanismos (de infraestructura, de instalaciones, de organización, etc.) para que esto sea posible. Ello comporta como presupuestos de partida un fiel y riguroso análisis de las posibilidades energéticas de nuestro territorio y del coste económico de las diversas opciones, para, a partir de ahí, empezar a definir objetivos.

La imperatividad de la planificación cae por su propio peso. Sólo mediante la planificación se puede abordar un determinado tema desde todas las perspectivas que le afectan en pos de una estructuración integral. En materia de fuentes y suministros de energía, la planificación es la única manera de articular la triple perspectiva económica, ambiental y de la eficacia que al principio poníamos de manifiesto.

Sin embargo, formalmente, no cualquier planificación vale. Existen, a nuestro juicio, unos presupuesto que funcionan a modo de test de validez formal de la planificación. Estos podemos cifrarlos en tres notas:

Necesidad de dotar a las previsiones planificadoras, de vinculabilidad, de tal manera que condicionen imperativamente la política ejecutiva posterior. En este sentido cobra relevancia el otorgamiento de autorizaciones y concesiones que sólo debe ser posible si se ajustan al plan.

- Necesidad de-gestar el plan de la forma más plural posible, con intervención de todas las administraciones implicadas y de todos los agentes sociales que podrían verse afectados.

- Necesidad de aprobar el plan desde instancias lo suficientemente legitimadora³ como para justificar su vinculabilidad. Es obvio que

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

estamos apuntando aquí a su rango de ley y a su publicación en el BOE.

En la actualidad, la dinámica planificadora se viene articulando a través de los PEN (Planes Energéticos Nacionales). Sin embargo, su grado de vinculabilidad deja bastante que desear. A ello contribuye su falta de cobertura legal y la carencia de un verdadero debate interadministrativo en su formación. El actualmente en vigor se gestó en 1983 (fue aprobado por el Congreso el 28 de Junio de 1984) y es ejemplificativo de sus desfases el hecho de que se lleve más de un año anunciando su reforma a consecuencia de su obsolescencia. No pueden desconocerse los importantes cambios que se han producido desde que se gestó: variaciones en el precio y suministro del petróleo, mejora de las infraestructuras para el transporte de gas natural, avances tecnológicas en el aprovechamiento de otras fuentes de energías alternativas, el cierre de una Central Nuclear (Vandellós I) de 500 MW de potencia y el cuestionamiento de esta fuente de energía sobre todo después del accidente soviético de hace un lustro, cambios en la demanda energética pareja al aumento de PIB, asunción de competencias por parte de las CCAA, etc. Todo ello hace que la eficacia del PEN-43 resulte poco menos que irrisoria. Sin embargo no resulta tan hilarante pensar en las repercusiones económicas de su falta de contemporaneidad; es lo que podemos denominar el precio de la indefinición. Sin un PEN actualizado, la política energética se gesta "a salto de mata", a golpe de acto administrativo singular. Ello repercute notablemente en la imposibilidad de abordar, desde perspectivas públicas o privadas, actuaciones de infraestructuras con proyección de futuro que pueden correr el riesgo de quedar marginadas de los objetivos del futuro PEN. En lo que "respecta a la planificación nuclear, la situación también debe ser objeto de críticas: el PEN preveía llegar al año 1993 con un aporte nuclear de 7.600 MW; con tal objeto, paralizó la construcción de 5 centrales nucleares (Valdecaballeros I y II, Trillo II y Lemóniz I y II), asumiendo una deuda con las empresas inversoras de 416.000 Millones y comprometiéndose a amortizar los intereses de dicha deuda mediante la fijación de una cuota sobre tarifa eléctrica de 2'89% (OM 14/10/83). Dejando a un lado la nefasta planificación que dió luz verde a un programa energético-nuclear derrochador y falto de realismo, dada la aportación de otros recursos energéticos y las expectativas de crecimiento de la demanda energética, respecto a lo establecido en el PEN; la primera previsión se ve ya incumplida con el cierre de Vandellós I que dejará de aportar a esos 7.600 MW, sus 500 y que ha obligado a una revisión de importancia, con exportación energética de Francia, ai margen del PEN. La segunda previsión, la concerniente a la moratoria nuclear, apenas si fluró un año. Ya en 1984 hubo que incrementar la cuota sobre

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

tarifa de 2'89 al 3'9% (inada menos que un punto¹), siendo en la actualidad, de un 3'54%. Pero ni tan siquiera este aumento ha conseguido frenar el incremento de la deuda, que ha pasado de los 450.000 millones iniciales, a 544.686 millones en 1988 y se sitúa en la actualidad en más de 587.000 millones con un ritmo de incremento imparable.

En momentos como los actuales, en los que, una vez más al margen del Parlamento, los augurios periodísticos nos traen aires de inminentes reformas energéticas y de fusiones estratégicas en el sector eléctrico, se impone con especial urgencia una inexcusable revisión de la Planificación energética en curso, que es tanto como exigir una verdadera planificación; y todo ello en el marco, creemos haberlo dicho en otros apartados, de una ley de Bases de la Energía que establezca la necesidad de dicho plan y de su rango de ley.

EMPLAZAMIENTOS DE INSTALACIONES NUCLEARES Y RADIATIVAS

Sin duda, los emplazamientos de instalaciones nucleares y radiactivas (INR) adquieren una serie de connotaciones que los singularizan respecto a la problemática de otro tipo de emplazamientos industriales. Estas particularidades se derivan de la potencial peligrosidad que las INR, sobre todo las centrales nucleares (CN), entrañan tanto para el medioambiente como para las personas. En razón a ello, desde instancias multidisciplinarias se viene exigiendo un especial cuidado en la elección de los lugares de ubicación de las INR para que se tengan en cuenta cuestiones tales como la sismología, la estructura y composición del suelo, la meteorología y climatología con objeto de controlar las posibles emisiones y su expansión, la calidad y usos de las aguas que vayan a ser usadas por el sistema de refrigeración, a fin de excluir aquellas que estén destinadas a aplicaciones incompatibles con el riesgo de los vertidos, y, muy especialmente, la cercanía de las poblaciones adyacentes, exigiendo, cosa novedosa en este sector industrial, el mantenimiento de zonas despobladas o con baja densidad demográfica.

Pero además, el problema de fondo que subyace y que trae causa en todos estos factores, es una cuestión de legitimidad en las decisiones; en definitiva, salvando los factores técnicos, la problemática de los emplazamientos de INR se asemeja mucho a otros tipos de emplazamientos, como penitenciarias o centros de tratamiento de drogodependencias: "todos queremos ver cómo nuestro ordenador se enciende cuando apretamos el interruptor, pero nadie desea tener una central nuclear en el patio de su casa". Dejando a un lado la opción no-nuclear, que pondría punto final "ipso facto" a esta ponencia, el mantenimiento del soporte energético-nuclear y su aceptación social, exige contestar convincente y racionalmente a la pregunta formulada por los ciudadanos y por las

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

Administraciones Públicas ante un posible emplazamiento, de por qué aquí y no allí. Y ello implica dar salida a tres instituciones: articular cauces de participación en la toma de decisiones, que abarquen, de una parte, a los colectivos ciudadanos implicados, y, de otra, a las Administraciones públicas igualmente involucradas (CCAA y Entes Locales), activar instrumentos de planificación que permitan primeramente programar de forma global, racional y con antelación, la distribución de los emplazamientos, y después, integrar estos planes en las estrategias de ordenación del territorio diseñadas desde la CCAA y en los instrumentos urbanísticos de los entes locales, y, por último, dotar a estas decisiones de la formulación suficiente como para impregnarlas de legitimidad democrática, lo cual exige su paso por las instituciones parlamentarias.

La actividad nuclear es la única actividad industrial que prevé expresamente un procedimiento autorizatorio para determinar el emplazamiento de las INR. Sin embargo, dicho procedimiento no fue introducido hasta la entrada en vigor del Reglamento de Instalaciones Nucleares y Radiactivas de 1972 (RINR), 8 años después de que se promulgara la Ley de Energía Nuclear, que guarda, al respecto, un significativo silencio. Este desfase temporal es importante si tenemos en cuenta que con anterioridad a 1972 ya existían tres centrales nucleares en servicio (José Cabrera, 1969; Garoña, 1971 y Vandellós I, 1972) y que otras tantas tenían autorizados sus proyectos iniciales (Almaráz I y II, Lemóniz I y II desde 1972, actualmente en moratoria, Aseó I y II, desde 1972 y Cofrentes), todo ello sin contar otras instalaciones Nucleares y Radiactivas cuyo número se nos escapa. Muchas de estas instalaciones fueron autorizadas aplicando el régimen de autorizaciones de las instalaciones industriales en general contenido en la ley de 24 de Noviembre de 1939 que no resultó modificada ni excepcionada por la LEN. Este panorama nos permite apreciar la herencia de un parque nuclear generado en ausencia de instrumentos normativos, no ya de planificación sino, ni tan siquiera, de control específico alguno respecto a los emplazamientos, lo cual explica en gran medida la anarquía "ubicativa" existente que resulta de muy difícil, cuando no imposible, reordenación.

Respecto a la dinámica autorizatoria, algunas concisas palabras. Esta se caracteriza por ser una autorización operativa, de funcionamiento, discrecional y real que tiene dos objetivos: dar el Visto Bueno, por parte de la Administración, al proyecto, y fiscalizar el emplazamiento del mismo. A nuestro juicio y a pesar de su denominación de "previa", es la autorización más importante, puesto que supone el auténtico pórtico de entrada a la actividad nuclear. Con su conformidad, la Administrarían

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

acepta la creación de una nueva instalación nuclear y, por ende, su conveniencia y necesidad, y, al unísono, autoriza la ubicación propuesta por los solicitantes. Los pasos más importantes de su tramitación son la apertura de un periodo de información pública que permite a las personas afectadas presentar alegaciones en el plazo de 30 días, y la preceptividad del dictamen del CSN que será vinculante si es denegatorio y, asimismo, en cuanto a las condiciones que establezca, caso de ser positivo. La resolución compete al Ministro de Industria.

Junto con la autorización previa o de emplazamiento; recientemente, a consecuencia de normativa comunitaria, se han introducido en nuestro país, por fin, las evaluaciones de impacto ambiental. Dichas evaluaciones conciernen también a determinadas instalaciones nucleares y suponen, por ende, un control relevante del emplazamiento y de la incidencia ambiental de dichas actividades. La Declaración de impacto Ambiental corresponde a la Dirección General del Medio-Ambiente, que se valdrá para ello del informe que le remita el CSN en lo que concierne exclusivamente a las repercusiones radiológicas de estas instalaciones. Respecto a otras repercusiones ambientales, son los propios solicitantes los que deben elaborar el estudio de impacto. El informe del CSN coincidirá con el dictamen preceptivo del CSN en el procedimiento de otorgamiento de la autorización previa o de emplazamiento (DA e. del Reglamento), de ahí que la evaluación de impacto medio-ambiental no pueda ser calificada como un procedimiento autorizatorio en sí mismo, sino como un trámite más dentro del procedimiento autorizatorio que anteriormente hemos analizado. Todo ello plantea determinadas problemáticas, en las que no es posible entrar aquí, respecto a los conflictos que pueden surgir en caso de discrepancias de opinión entre el CSN y la Dirección General del Medio-Ambiente.

El análisis de la legislación actual sobre emplazamientos nucleares y el contraste de la misma con los objetivos de partida, resalta las carencias de una normativa, que no articula planificación, que desconoce la necesaria coordinación con las políticas territoriales de las CCAA, que carece de cauces de participación pública en la toma de decisiones y que, mucho nos tememos, culmina en un sistema energético-nuclear elaborado poco más que a golpe de acto administrativo singular. ¿Cuáles son, a nuestro juicio, y sin pecar por ello de engreimiento, las vías de solución a través de las cuales deba articularse la política de emplazamientos energético-nucleares en lo venidero?. En nuestra opinión, dicha política se enfrenta a varios retos de futuro inmediato:

- El reto del juego parlamentario: Se impone la necesidad de una actuación legislativa más pormenorizada que la actual en lo referente a

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

las condiciones de ubicabilidad de las instalaciones. Es necesario que dicha legislación incorpore standards mensurables que limiten la discrecionalidad administrativa a la hora de dar el visto bueno a los emplazamientos, con prohibiciones de ubicación en lugares con potencial riesgo para el medio ambiente o las personas, distancias mínimas de lejanía de poblaciones, zonas de baja población, condicionamientos urbanísticos del destino del suelo adyacente, circuitos cerrados de refrigeración, uso de masas de aguas sin destinos previos incompatibles, óptimo sistema de vientos, prevención sismográfica, etc; asimismo, es necesario que dicha ley sirva de marco para la ejecución de la política de emplazamientos energéticos, articulando los adecuados cauces de participación ciudadana en los procesos y dotando a las decisiones de la publicidad que se merecen. Esto significaría la incorporación al proceso de toma de decisiones y a la fiscalización de las mismas, de dos poderes, hasta ahora, mucho nos tememos, muy al margen de la política de emplazamientos: el Poder Legislativo, con todo lo que ello implica respecto a vinculabilidad de sus decisiones y legitimidad democrática, y el Poder Judicial que podrá controlar con parámetros legales la actuación del Ejecutivo.

- El reto de la planificación: Es imperioso, antes de que termine de definirse totalmente el parque nuclear, que dicho marco legislativo incorpore la necesidad de planificar los emplazamientos "ex ante", invirtiendo la mecánica autorizatoria actual en la que el solicitante es el que propone, y desempeñando, la Administración, un papel activo de señalamiento de las zonas donde deben ubicarse las instalaciones, de tal índole que las autorizaciones no sean más que fruto directo de la ejecución del Plan. Esto ayudará, por otra parte, a perfilar la verdadera naturaleza de estas autorizaciones, y a la conveniencia de que se acercan más a fórmulas concesionarias.

- El reto de la participación de las CCAA: Ya vimos cómo las CCAA, en virtud de un haz de competencias (medio-ambiente, desarrollo del régimen energético, industria, planificación económica, etc.) dentro de las cuales ocupa un papel preponderante la Ordenación del Territorio, pueden y deben participar, con una posición a veces, incluso, preponderante, en la planificación de los emplazamientos y en la ejecución de la misma. Primeramente, no sería descabellado pensar que las CCAA pudieran regular normativamente las condiciones de emplazamiento en su territorio de las infraestructuras energéticas y que dicha regulación pudiera incluso desplazar a la del Estado. Es por ello por lo que resulta aquí de vital importancia la articulación de cauces de participación de las CCAA en cualquier regulación que se elabore para política de emplazamientos, y en

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

la planificación que de la misma salga, si no se quiere correr el riesgo de la esquizofrenia legislativa. En segundo lugar, las directrices territoriales elaboradas desde las CCAA deben integrar la planificación energética, de ahí la necesidad de que ésta exista y se elabore de forma coordinada. En tercer lugar, sería igualmente, más respetuoso con las competencias de las CCAA dotar al informe preceptivo que éstas deben emitir a la luz del Art. 3.3 LCSN de algún grado de vinculabilidad. En cuarto y último lugar, y sin poner en duda la competencia estatal para otorgar las autorizaciones, no existirían demasiados problemas para que la tramitación fuese asumida por las CCAA.

Que todas estas cuestiones no tienen nada de disparatado lo pone de manifiesto las reclamaciones doctrinales que en este mismo sentido han formulado expertos en la materia así como los intentos legislativos que se vienen gestando desde 1980 sin que aún hayan dado sus frutos. Así, la previsión contenida en el Art. 2.a LCSN de que el CSN proponga al Gobierno la reglamentación necesaria en materia de seguridad nuclear y protección radiológica, dentro de la cual deban establecerse "los criterios objetivos para la selección de los emplazamientos de las instalaciones nucleares y de las radiactivas de primera categoría, previa propuesta de las CCAA...", sin que, hasta la fecha haya dado sus frutos; la resolución del Pleno del Congreso de los Diputados de 28 de Junio de 1984 en virtud de la cual debía elaborarse un anteproyecto de ley de Selección de Emplazamientos para Instalaciones de Almacenamiento Definitivo de Residuos Radiactivos que se presentó al Pleno del Congreso con fecha de 27 de Septiembre de 1985, sin que hasta la actualidad, haya visto la luz y, por último, la aprobación en Octubre de 1987 y en Enero de 1989, por el Gobierno, respectivamente, del primer y segundo Plan General de Residuos Radiactivos, en desarrollo de los cuales, ENRESA se halla realizando un Plan de Selección de Emplazamientos dentro del cual ocupa una importante fase el Inventario Nacional de Formaciones Favorables CIFFA), si bien, hay que decir, pese a que no dudamos de la buena voluntad de dichos planes que no cumplen los más mínimos requisitos de publicidad y participación como para garantizar su eficacia y su credibilidad.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

Titul 08 EL ESPACIO URBANO Y LAS INFRAESTRUCTURAS VIARIAS.

Area» LAS INFRAESTRUCTURAS Y SU EFECTO TERRITORIAL.

Autors Paola BARQUIN GOMEZ.
Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos.

Indices

Introducción.

1. CONCEPCIONES DEL MEDIO URBANO.
2. CLASIFICACION DEL MEDIO URBANO COMO ESPACIO FISICO.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

Introducción

El presente trabajo no pretende ser nada más que una breve reflexión* a la luz de la experiencia internacional, de la incidencia de las infraestructuras viarias en el medio urbano.

1.- CONCEPCIONES DEL MEDIO URBANO

El medio urbano es un concepto que engloba una realidad compleja y diversa que puede ser entendida desde muy diversos puntos de vista. A efectos del estudio de una carretera, el medio urbano atravesado puede entenderse desde las siguientes perspectivas!

a) ESPACIO FUNCIONAL? Como generador o atractor de viajes que utilizan la carretera.

b) ESPACIO FISICOS Como espacio donde se ubican unos usos que ocupan un suelo susceptible de ser afectado por la construcción de la carretera o por los diversos impactos ambientales (ruidos, contaminación atmosférica, paisaje...etc.) que producen los vehiculos que circulan por ella., considerando el medio atravesado como "MEDIO NATURAL (orografía, régimen de aguas, vegetación, fauna, etc...).

c) ESPACIO ECONOMICO- SOCIAL! La mejora de la accesibilidad derivada de la construcción de una carretera producirá efectos de crecimiento y transformación de las actividades urbanas.

2.- EL MEDIO URBANO COMO ESPACIO FISICO»

El viario urbano atraviesa distintos tipos de tejido urbano ó

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

suburbano. El proyecto de una vía urbana deberá tener en cuenta este medio, decidir su mayor ó menor adaptación al mismo y el nivel de impacto ambiental producido. La caracterización de este medio y los condicionantes que impone al s'uario deberán ser analizados en cada proyecto.

Como una primera referencia, establecemos una clasificación general del medio urbano en cuatro grandes grupos y dentro de cada uno de estos distinguimos unas morfologías urbanas y los condicionantes que imponen a las nuevas vías que discurren por ellas.

- 1.- URBANO CONSOLIDADO.
- 2.- SUBURBANO CONSOLIDADO.
- 3.- URBANO Y SUBURBANO PREVISTO EN PLANEAMIENTO URBANISTICO.
- 4.- SUELO VACANTE EN ENTORNO URBANO.

1.- URBANO CONSOLIDADO . Constituido por el continuo urbano! áreas cubiertas en su práctica totalidad por urbanización, no quedando apenas suelos libres. En principio, el continuo urbano puede englobar zonas industriales y áreas de escasa densidad. Según la definición aplicada, el continuo urbano dependerá de la existencia o no de urbanización y no de la intensidad de la edificación) de densidad dB edificación alta y media; suelos urbanos de características residenciales, terciarias, industriales o simplemente equipamientos.

Dentro de este grupo podemos distinguir!

1.a) Areas Centrales de Alta Densidad! Son los espacios donde se ubican los cascos antiguos, ensanches y las áreas más

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

tradicionales de la ciudad. El sistema viario está consolidado y constituido por una red de calles con -funciones distribuidoras y locales. Este viario tiene, en general, una capacidad limitada. Las carreteras urbanas suelen ser meras travesías que discurren por calles cuyo uso es principalmente de circulación de tráfico urbano y acceso a usos colindantes.

Los impactos de una nueva vía en este medio urbano son, principalmente, la ocupación del suelo, el efecto de barrera y el impacto ambiental sobre las zonas aledañas, pudiendo paliarse a base de soluciones constructivas de costo alto.

1.b) Areas Residenciales Exteriores de Alta Densidad. El crecimiento de los nuevos barrios en los últimos 30 años ha dado lugar a zonas residenciales de alta densidad, con tipologías edificatorias de bloque abierto, y una red viaria a menudo escasa y deficientemente comunicada con el resto del viario urbano.

El periodo de realización de estos barrios a sido muy a menudo similar al del primer planeamiento arterial, por lo que suelen existir reservas de suelo para los trazados viarios de nueva planta. El suelo no será, en general, un recurso escaso y no condicionará la construcción de la nueva vía, a no ser que las reservas para viales hayan sido ocupadas por otros usos (zonas verdes o equipamiento deportivo). Por el contrario, los impactos más importantes seguirán siendo el efecto de barrera y los impactos ambientales (ruido y contaminación).

1.c) Nuevas Zonas Industriales. Las zonas industriales de nueva planta son muy sensibles a una localización cercana a las vías urbanas. No obstante, sus accesos no siempre son acordes con esta

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

necesidad de comunicación y pueden estar infradimensionados para las intensidades de tráfico que los utiliza. Los principales problemas de las vías en medio industrial se remiten a la conciliación de los movimientos de paso con el tráfico de acceso al área o el puramente interior a la misma. Por esta razón, se opta por soluciones de separación total del tráfico y construcción de vías de servicio para el tráfico local lento. Desde el punto de vista ambiental, los impactos no serán tan relevantes como en las áreas residenciales aunque la disponibilidad de suelo para la construcción de la vía, sino esta previsto, puede dar lugar a problemas de adquisición no desdeñables.

1.d)Centros Comerciales. No existen problemas específicos derivados del impacto de las carreteras a sus paso por las grandes áreas comerciales. El principal aspecto a considerar radica, como en el caso industrial, en el diseño correcto del sistema de accesos y nudos, así como en la segregación entre tráficos locales y tráficos de paso.

2.- SUBURBANO CONSOLIDADO. Se denominan suburbanos los suelos que albergan usos urbanos de media y baja densidad, ya estén distribuidos en un continuo homogéneo en el territorio o concentrados en polígonos o áreas urbanizadas.

El concepto de suburbano no tiene que ver en este caso con la centralidad urbana a pesar de que, desde el punto de vista metropolitano, pueda considerarse una zona suburbana.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

2.a) Areas Residenciales de baja densidad. La morfología del area residencial de baja densidad es muy reciente en España dejando aparte las numerosas colonias urbanas construidas durante los años veinte y treinta de este siglo. No existen, por tanto, numerosas experiencias sobre la construcción de carreteras a través de este medio. Los escasos ejemplos a los que se ha podido acceder permiten detectar recursos de suelo más escasos que en el caso de la residencia de alta densidad (ausencia de previsión de reservas de suelo viario), problemas importantes de accesibilidad a los usos colindantes y, por último, impactos ambientales altos.

3.- URBANO Y SURBANO PREVISTO EN PLANEAMIENTO URBANISTICO. Tanto en el medio urbano como en el surbano pueden no estar consolidados pero si estar previstos en el planeamiento urbanístico.

4.*^ SUELO VACANTE EN ENTORNO URBANO. La mayor parte de nuestras ciudades se han desarrollado sobre areas de alta densidad separadas por superficies vacias donde todavía se mantenían actividades agrícolas o ganaderas. Estos suelos vacantes no periurbanos han sido objeto de aprovechamiento, en los Planes de Ordenación Urbana más recientes, para paliar los déficits de infraestructuras o equipamiento. Gran parte de las nuevas carreteras urbanas aprovechan este tipo de suelos donde hay suficiente reserva y los problemas de afección a comunidades urbanas consolidadas son más escasos. No obstante, el trazado por suelo vacante puede tener efectos negativos al alejar la infraestructura del usuario urbano y estimular la ubicación de

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

actividades urbanas en áreas no previstas en el Planeamiento del suelo.

Por otro lado, el trazado de nuevas carreteras por este tipo de suelos puede generar impactos de importancia que afecten a su valor agrícola y ganadero que, a pesar de no ser un impacto estrictamente urbano, puede llegar a tener gran relevancia y obligar a realizar modificaciones en el diseño final de la carretera.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

Títulos EL ESPACIO URBANO Y LAS INFRAESTRUCTURAS VIARIAS.

Area: LAS INFRAESTRUCTURAS Y SU EFECTO TERRITORIAL.

Autor: Paola BARQUIN GOMEZ.

Ingeniero de Caminos* Canales y Puertos»

RESUMEN

El medio urbano atravesado por una infraestructura viaria puede entenderse desde varias perspectivas:

- espacio funcional
- espacio físico
- espacio económico-social

Clasificación del medio urbano como espacio físico.

1.- URBANO CONSOLIDADO.

1.a) Areas Centrales de Alta Densidad: Suelo escaso. Altos costes de construcción y gestión de la infraestructura. Impactos ambientales importantes. Problemas de impermeabilidad transversal,

1.b) Areas Residenciales Exteriores de Alta Densidad: Suelos para viario generalmente reservados. Costes medios. Impactos ambientales previsibles. Efecto barrera.

1.c) Nuevas Zonas Industriales: Compatibilización de tráfico industriales locales y tráfico de paso. Factor accesibilidad como elemento esencial del diseño viario.

1.d) Centros Comerciales: Dimensionamiento de acceso en hora punta. Factor accesibilidad.

2.- SURBANO CONSOLIDADO.

2.a) Areas Residenciales de Baja Densidad: Impactos ambientales y efecto de barrera importantes.

3.- URBANO Y SURBANO PREVISTO EN PLANEAMIENTO URBANISTICO.

4.- SUELO VACANTE EN ENTORNO URBANO.

T

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

Title : THE URBAN SPACE AND ROAD NETWORK.

Area: NETWORK AND ITS ENVIRONMENTAL INCIDENCE.

Autor: Paola BARQUIN GOMEZ.

Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos.

SUMMARY

The urban environment crossed by road networks can be regarded

•from several points of view:

- As a functional space
- As a physical space
- As a socio- economic space

Urban environment classification as a physical space

1.- CONSOLIDATED URBAN.

i.a) Central High Density Areas: Very little land. High costs in building and infrastructure management. Important environmental incidence. Transverse impermeability problems.

i.b) Outer Residential High Density Areas: Land generally reserved for infrastructure. Medium costs. Previsible environmental incidence barrier effect.

1.c) New Industrial Areas: Sharing local industrial traffic and by-traffic. Accessibility as essential factor in the road network layout.

1.d) Shopping. Precincts: Accessibility factor. Measures for accessibility in rush hours.

2.- CONSOLIDATED SUBURBAN.

2.a) Residential Low Density Areas: Important environmental incidence and barrier effect.

3.- URBAN AND SUBURBAN LAND PLANNED IN URBAN LAYOUT.

4.- FREE LAND IN URBAN SETTING.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

ALGUNAS REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- CONSTRUCTION, ENVIRONMENTAL, SOCIAL AND ECONOMIC: NATIONAL COOPERATIVE HIGHWAY RESEARCH PROGRAM(N.C.H.R.P.) REPORT MS 193; WASHINGTON D.C., TRANSPORTATION RESEARCH BOARD, 1978.
- A.A.V.V.:ROADS IN URBAN AREAS. XVIII WORLD ROAD CONGRESS, DIVERAS PONENCIAS, BRUSELAS,1987.
- DEPARTMENT OF TRANSPORT: ROADS AND TRAFFIC IN URBAN AREAS, H.M.S.O.,LONDRES 1987.
- DIRECCION GENERAL DE MEDIO AMBIENTE(M.O.P.U.): GUIA METODOLOGICA PARA LA ELABORACION DE ESTUDIOS DE IMPACTO AMBIENTAL. TEMA1: CARRETERAS Y FERROCARRILES, MADRID, M.O.P.U., 1989.
- E.T.T./INITEC: CRITERIOS URBANISTICOS PARA EL ANALISIS Y LA RACIONALIZACION DEL TRAFICO EN LAS CIUDADES, MADRID, I.T.U.P./M.O.P.U., 1989.
- HEIMMANN, REINHARD(RFA): ROADS IN URBAN AREAS XVIII WORLD ROAD CONGRES, BRUSSELS,1987.
- MULLER, A: ROADS IN URBAN AREAS XVIII WORLD ROAD COMGRES, BRUSSELS,1987.
- PAYNE MAXIE CONSULTANTS; BLAYNEYDYETE: THE LAND USE AND URBAN DEVELOPMENT IMPACTS OF BELTWAYS <CASE STUDIES, GUIDEBOOK, SUMMARY FINAL REPORT); WASHINGTON D.C., U.S. DEPARTMENT OF TRANSPORTATION, 1980.

o

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

Ii Congreso internacional Ordenación del Territorio

LA ORDENACION DEL SUBSUELO EN BARCELONA.

CONFIGURACION DE UNA PROPUESTA

Ramón García-Bragado i Ac^n

Secretario General Técnico del ^MPU
Ayuntamiento de Barcelona

SECOND INTERNATIONAL CONGRESS ON REGIONAL PLANNING

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

La ordenación del subsuelo en Barcelona. Configuración de una propuesta.

Por razones complejas que ahora no vamos a analizar, la reflexión sobre la ordenación del subsuelo ha sido sistemáticamente marginada por la cultura urbanística posterior al movimiento moderno, no sólo en Barcelona sino en general en todas las grandes ciudades europeas. El subsuelo no sólo no ha sido investigado urbanísticamente, sino que tampoco ha sido considerado como "potencial de espacio disponible" para determinadas funciones urbanas, rompiendo así una tradición histórica, con excepción de los ferrocarriles metropolitanos que, aunque muy parcialmente, han sido su principal utilización racional.

En la ciudad moderna se ubican en el subsuelo las redes de instalaciones urbanas más primordiales para su funcionamiento, desde las alcantarillas hasta las conducciones de gas, pero en la mayoría de los casos, son redes diseñadas desde una lógica de autonomía que utilizan el subsuelo indiscriminadamente, hipotecando otras opciones de futuro que podrían ser compatibles y tratándolo como "un solar disponible y sin valor donde se instala el primero que llega". En Barcelona esta situación no es mejor que en el resto de ciudades europeas, siendo aún más grave por su alta densidad de edificación. Se podría decir que estamos ante un auténtico proceso de consecuencias muy negativas para la calidad de la vida de los ciudadanos que ven como los pavimentos de sus calles y plazas son continuamente levantados sin ningún orden lógico, para realizar operaciones de reparación de unas instalaciones chapuceras que, en muchos casos, se superponen, dando lugar a una pérdida de eficacia funcional, tanto de la propia instalación como de la destinada al tráfico, cuando no a posibles problemas de seguridad.

Sin embargo, en los últimos años, el subsuelo ha recuperado un creciente protagonismo, especialmente por parte de los operadores privados, de forma que los límites entre suelo y subsuelo han perdido contundencia*, sobre todo por las nuevas tecnologías de edificación. Desde un punto de vista funcional el suelo ha ganado autonomía (aparcamientos, complejos comerciales, museos, etc.) de forma que ya no puede ser considerado como una simple extensión de la edificación principal. Asimismo, el subsuelo cobra cada vez mayor importancia desde el punto ecológico y de calidad de la vida, puesto que determinadas actuaciones desde el

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

subsuelo aseguran menores costes energéticos y menor impacto ambiental.

A pesar de todo ello, la legislación y la práctica urbanística más reciente no contemplan el subsuelo como un hecho específico, de forma que en los planes de ordenación todavía se continúa regulando básicamente *sobre la cota 0*, cuando es indudable que, si se quiere regular urbanísticamente el territorio, es imprescindible para la Administración el control del subsuelo.

Dado, el creciente valor estratégico del subsuelo para el planeamiento urbano, es de prever que en los próximos años éste será un tema de referencia importante del debate urbanístico, sobre todo en las grandes ciudades, superando la actual desplanificación.

El debate jurídico

El incipiente debate jurídico sobre el aprovechamiento y ordenación del subsuelo urbano, se ha centrado básicamente en dos cuestiones. A) La naturaleza de los derechos del propietario del suelo en relación con los volúmenes subyacente a su finca, y en concreto la debilitación paulatina de sus derechos cuanto mayor es la profundidad a la que nos refiramos y B) La capacidad de los esquemas urbanísticos clásicos (planeamiento, gestión, disciplina) para regular efectivamente el subsuelo y dar respuesta a los interrogantes y situaciones fácticas creadas en torno al mismo.

Antes de analizar esta dos cuestiones por separado, es importante destacar cuales debería ser los objetivos de la Administración Municipal en su tarea de regular el subsuelo urbano. Entendemos que los objetivos o ideas-fuerza de toda regulación del subsuelo deberían ser las siguientes:

- 1.- El subsuelo en las ciudades de una determinada densidad de población (Barcelona), es sin duda un recurso natural escaso que debe ser objeto de inmediata y rigurosa protección, evitando drásticamente actuaciones indiscriminadas cuyo impacto es difícil de detectar a priori.
- 2.- El subsuelo de las ciudades, debe estar prioritariamente destinado a equipamientos e infraestructuras de interés público que por su naturaleza o condiciones lo permita. El subsuelo tiene vocación pública.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

3.- Dado que los avances tecnológicos permiten aprovechamientos privados a gran profundidad, es imposible mantener la teoría del interés real como delimitadora de los derechos del propietario del suelo sobre el subsuelo, por lo que siempre será necesaria una delimitación legal de su derecho. Esta delimitación puede ser configurada por el planamiento urbanístico, o por la técnica de la demanialización a partir de una determinada profundidad.

4.- En la configuración de la técnica de intervención más apropiada, debe tenerse muy en cuenta las especiales características que conllevan las actuaciones en el subsuelo, y muy especialmente su irreversibilidad y el impacto en el entorno próximo y remoto.

5.- La reflexión sobre el subsuelo urbano, es fundamentalmente la reflexión sobre una realidad que, en gran parte, se desconoce, dadas las pocas energías centradas en el conocimiento preciso del substrato geo-físico de la ciudad y su consiguiente reflejo planimétrico. Esta dificultad para plasmar en planos la realidad del subsuelo, deberá ser tenida en cuenta en el momento de proponer una determinada técnica de intervención.

La demanialización del subsuelo urbano.

Las condiciones en que el propietario de una finca o parcela es también propietario del subsuelo de la misma y los términos en que ese derecho es ejercitable en cada momento, ha sido objeto de una discusión teórica que el propio Alejandro Nieto califica de "multisecular". Los términos en que se ha planteado este debate siempre han girado sobre si el dominio del suelo se extiende indefinidamente en profundidad "Usque ad sidera, usque ad inferos" , o sólo alcanza hasta un nivel determinado, y caso que sea así, dónde y cómo se determina este nivel. En definitiva, la discusión se ha centrado en la interpretación y alcance del artículo 350 del Código Civil cuyo contenido es el siguiente:

"El propietario de un terreno es dueño de su superficie y de lo que está debajo de ella, y puede hacer en él las obras, plantaciones y excavaciones que le convengan, salvas las servidumbres, y con sujeción a lo dispuesto en las leyes sobre Minas y Aguas y en los reglamentos de policía".

En estos momentos, y tal y como señala Sainz Moreno, la generalidad de la doctrina civilista española traza un límite a la extensión de la propiedad sobre el

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

subsuelo: "para unos, el interés real del propietario marca el límite de su propiedad sobre el subsuelo; para otros en cambio, la propiedad sobre el subsuelo se prolonga indefinidamente, pero el propietario no tiene acción para oponerse a las inmisiones que no le perturban". Como autores más significativos que ponen límite a la propiedad del subsuelo, Sainz Moreno cita a Castán y Diez Picazo. También es partidario de esta tesis Alejandro Nieto al afirmar que "el propietario del suelo únicamente extiende su dominio a los volúmenes subterráneos que se encuentran debajo de aquél y a que tiene acceso operando desde el suelo, junto con un perímetro de protección de sus intereses. Por debajo de esta línea, el subsuelo se convierte en Dominio Público y a él no llegan las facultades dominicales del dueño del suelo".

Este es también el planteamiento predominante en el derecho comparado más próximo a nosotros:

Art. 905 del C.C. Alemán: "El derecho de propiedad de un predio se extenderá a todo lo que exista sobre la superficie y el subsuelo. No podrá oponerse, sin embargo, a todo aquello que se haga a tal altura o a tal profundidad que no tenga interés alguno en impedirlo".

Art. 840 del C.C. Italiano: "El propietario del suelo no puede oponerse a la actividad de terceros que se desarrolle a tal profundidad en el subsuelo ... que no tenga interés en excluirla".

Art. 667 del C.C. Suizo: "... la propiedad del suelo comprende lo de encima y lo de abajo, en toda la altura y profundidad útiles a su ejercicio". *

El contenido del art. 552 del C.C. francés es el más próximo al español y su precedente más notable, no obstante, la doctrina francesa lo ha interpretado rechazando el carácter absoluto de la propiedad sobre el subsuelo, marcando de esta manera la actitud de la doctrina española que lo hace también de forma prácticamente unánime. La diferencia más destacable entre la regulación francesa y la española, según destaca Sainz Moreno, es que el mencionado art. 552, no aparece incluido en la parte general del Título II ("De la propriété") sino en el capítulo 2^a, dentro de la accesión de las cosas inmuebles, mientras que en el Código español, el art. 350, está incluido dentro del Capítulo 1^o ("De la propiedad en general")

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

En definitiva, tanto el derecho positivo en nuestro entorno, como la interpretación de la doctrina en nuestro país, aceptan la teoría del interés formulada por Jhering, según la cual: "El suelo llega hasta donde llega el interés de su aprovechamiento, y en el -unto en que termina ese interés, empieza el subsuelo."

Es importante tener presente que la teoría del interés como límite de la propiedad, había sido adoptada por la Ley de Aguas de 1.866 y la de Minas de 1.868, y a ellas se remite el art. 350 del C.C. ya que eran las vigentes en esos momentos. Por ello, como señala Nieto, "(el art. 350) debe ser no ya interpretado, sino integrado por la distinción que entre suelo y subsuelo hacen los preceptos transcritos de la Ley de Minas, precisamente vigentes en el momento de la publicación del C.C."

En concreto, la ley de Minas de 1.868 distinguía en su art. 5 entre:

1º El suelo, que comprende la superficie propiamente dicha, y además el espesor a que haya llegado el trabajo del propietario, ya sea para el cultivo, ya para solar y cimentación, ya para otro objeto cualquiera distinto de la minería.

2ª El subsuelo, que se extiende indefinidamente en profundidad desde donde el suelo termina.

El art. 6 de la misma Ley establecía que "El suelo podrá ser de propiedad particular o de dominio público...; el subsuelo se halla originariamente bajo el dominio del Estado".

La aplicación de la teoría del interés al suelo urbano.

La traslación de la teoría del interés - que como hemos visto, permite delimitar la propiedad del suelo y del subsuelo - al suelo urbano no puede realizarse sin tener presente precisamente el especial régimen jurídico de este tipo de suelo.

Hay que tener en cuenta al respecto, tanto la incidencia que en la determinación fáctica del interés tienen los continuos avances tecnológicos, como las facultades de la Administración para determinar los usos, construcciones y aprovechamientos admisibles en el subsuelo urbano. Cabría preguntarse incluso si esta facultad puede llegar a implicar la posibilidad de establecer el real interés del propietario del suelo en cada caso, y por tanto el punto exacto en que el propietario pierde legalmente el interés por el subsuelo, decayendo en ese caso los

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

derechos que sobre el mismo pudiera tener en virtud de posibles expectativas de utilización.

Alejandro Nieto se planteaba en 1.968, referido al subsuelo en general, el problema de si el interés que determina el límite ha de ser un interés actual o se trata de un interés potencial. Dice Nieto que: "Si la determinación de la extensión vertical de la propiedad se hiciera depender de un factor tan hipotético como los imprevisibles progresos de la técnica, la utilización del subsuelo quedaría al arbitrio de la caprichosa imaginación del propietario del suelo; y ello no puede ser así por razones sociales más que elementales."

Esta preocupación por que las pretensiones o expectativas del propietario del suelo no afecten a la utilización del subsuelo por la Administración fué compartida por una importante sentencia de 4 de diciembre de 1.906 citada por el mismo autor en los siguientes términos:

"En el caso se trataba de la perforación de un túnel realizado por una empresa concesionaria de ferrocarriles. Perforación que quiso ser obstaculizada por el propietario de la superficie mediante la excavación de una zanja de veinte metros de profundidad con la que pretendió afirmar su propiedad hasta el lugar donde se estaban realizando las obras del túnel. Pues bien, el Tribunal Supremo, en la indicada sentencia, niega valor jurídico alguno a esa zanja, decalorando que, de acuerdo con el art. 350 del Código Civil, "el subsuelo se extiende indefinidamente en profundidad desde donde el suelo termina, y el suelo comprende la superficie propiamente dicha, el espesor a que haya llegado el trabajo del propietario, ya sea para cultivo, ya para solar y cimentación, ya con otro objeto cualquiera distinto de la minería...; "por tanto (el propietario del suelo) carece en absoluto de dominio sobre la zona subterránea ocupada por el túnel de que se trata, por formar parte del subsuelo".

Por otro lado, es preciso destacar el hecho de que, en la Ciudad, el interés del propietario del suelo por proyectar su propiedad en profundidad no tiene por objeto alumbrar aguas subterráneas, garantizar los cultivos o habilitar bodegas o lagares, sino construir aparcamientos, almacenes, centrales eléctricas, depósitos de agua, galerías comerciales, etc, es decir consolidar unos aprovechamientos típicamente urbanísticos y con un fuerte impacto en el entorno, tanto subterráneo, como de superficie. Esta trascendencia que cualquier obra

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

subterránea tiene en el entorno, su difícil control y corrección, y la fragmentación a que está sometida la propiedad del suelo, exigen necesariamente la intervención de la Administración municipal.

Subsuelo y propiedad

La propuesta de demanializar el subsuelo urbano, a partir de una determinada cota, como fórmula más adecuada de garantizar el interés público, ha de tener en cuenta necesariamente el enfoque constitucional del problema, y en especial la incidencia de los artículos 33, 128 y .132 de la Constitución. La jurisprudencia Constitucional que profundiza con mayor detenimiento tanto en torno a la demanialización cómo al régimen de limitaciones admisibles en la propiedad privada, es la contenida en la Sentencia 227/88 de 29 de noviembre sobre los recursos presentados contra la Ley de Aguas, y en la 37/87 de 26 de marzo sobre la Ley de Reforma Agraria de Andalucía.

No obstante, antes de entrar en el análisis concreto de los pronunciamientos del TC, vale la pena reproducir la defensa que A. Nieto hacía en su artículo "Aguas subterráneas: subsuelo árido y subsuelo hídrico" publicado en la RAP en 1.968, del régimen de la Ley de Minas de 1.868 que declaraba de dominio público el subsuelo con carácter general:

"De aquí precisamente la enorme ventaja de la norma anterior a 1.879: en ella los beneficiarios del agua no eran titulares de arrogantes derechos civiles subjetivos, sino de simples autorizaciones o concesiones administrativas, cuyo contenido económico es idéntico ciertamente, pero que ofrecen la enorme ventaja de una mayor flexibilidad. En estos supuestos, la Administración examina previamente en cada caso la inocuidad del nuevo alumbramiento frente a los anteriores, graduando así su efectividad; en cambio, tratándose de derechos subjetivos, el particular decide unilateralmente sobre esta inocuidad, obligando a los tribunales a su revisión posterior, siempre costosa por encontrarse frente a hechos consumados."

Interesa básicamente aquí señalar unos primeros pronunciamientos del TC, respecto de los principales problemas que la demanialización del subsuelo podría

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

comportar, a los únicos efectos de analizar si la postura adoptada por el Alto Tribunal impide de entrada el objetivo propuesto.

En primer lugar, y por lo que se refiere a la declaración de dominio público de u\$ bien (el subsuelo), el TC avala la principal justificación de esta medida al afirmar:

"La incorporación de un bien al Dominio Público supone no tanto una forma específica de apropiación por parte de los Poderes Públicos, sino una técnica dirigida primordialmente a excluir el bien afectado del tráfico jurídico privado, protegiéndolo de esta exclusión mediante una serie de reglas exorbitantes de las que son comunes en dicho tráfico "Iure Privato". (STC n° 227/88 F.J. 14)

Así mismo, y frente a la argumentación de que el sacrificio de los derechos e intereses patrimoniales deben ser salvaguardados salvo en casos en que su lesión sea imprescindible, el TC afirma:

"De una interpretación sistemática de los artículos 33, 45.2, y 12&1 de la Constitución no cabe-derivar la tesis de que toda medida de ordenación legal de los recursos naturales (...), deba atender prioritariamente al criterio de evitar cualquier sacrificio no imprescindible de los derechos e intereses patrimoniales de carácter individual. Más en concreto, la Constitución no garantiza que la propiedad privada haya de extenderse a todo tipo de bienes. Antes bien, el art. 132.2, al tiempo que excluye directamente la titularidad privada de algunos géneros de bienes, permite al legislador declarar la demanialidad de otros." (STC n° 227/88 F.J. 7)

El tratamiento del subsuelo como un bien escaso y a proteger, tiene especial trascendencia a los efectos de determinar su régimen jurídico:

"...este Tribunal ha de tener en cuenta también el conjunto de los principios constitucionales de orden material que atañen, directa o indirectamente, a la ordenación y gestión de los recursos naturales de tanta importancia (...), principios que a modo de síntesis, se condensan en el mandato constitucional que obliga a todos los poderes públicos a velar por la "utilización racional de todos los recursos naturales" (art. 45.2 C.E.)" (STC n° 227/88 F.J. 13)

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

El TC se pronuncia también respecto de los posibles derechos adquiridos al afirmar que:

"El principio de seguridad jurídica no ampara la necesidad de preservar indefinidamente el régimen jurídico que se establece en un momento histórico dado en relación con derechos o situaciones determinadas." (STC n^a 227/88 F.J. 10)

La propuesta que formulamos, supone ciertamente la inmisión en una zona de una cierta penumbra jurídica como es el derecho del propietario del suelo en aprovechar el subsuelo, y el consiguiente deber para la Administración de indemnizar cualquier limitación de ese derecho. Mientras la técnica no permitía grandes aprovechamientos, este tema era secundario y se resolvía fundamentalmente limitando los medios de oposición del propietario del suelo a las inmisiones que no le perjudicaran directamente. Obviamente la situación ha cambiado como indican las noticias que nos llegan de países y culturas menos intervencionistas en las que el comercio del subsuelo, o mejor dicho, de los derechos sobre el subsuelo, ha alcanzado similares niveles que en superficie. Al respecto, el TC insiste en las sustanciales diferencias existentes entre una actuación como la propuesta y una actuación expropiatoria, y por lo tanto indemnizable:

"Es claro que la garantía expropiatoria del art. 33.3 de la Constitución alcanza tanto a las medidas ablativas del derecho de propiedad privada en sentido estricto, como a la privación de los "bienes y derechos" individuales, es decir, de cualquier derecho subjetivo e incluso interés legítimo de contenido patrimonial, entre los que se incluyen, sin duda, los derechos de aprovechamiento privativo especial de bienes de dominio público. Distintas son las medidas legales de delimitación o regulación general del contenido de un derecho que, sin privar singularmente del mismo a sus titulares, constituyen una configuración "ex novo" modificativa de la situación normativa anterior. Estas medidas legales, aunque impliquen una reforma restrictiva de aquellos derechos individuales o la limitación de algunas de sus facultades, no están prohibidas por la Constitución ni dan lugar por sí solas a una compensación indemnizatoria. Muy al contrario, al establecer con carácter general una nueva configuración legal de los derechos patrimoniales, el legislador no solo puede, sino que debe tener en cuenta las exigencias del interés

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

En el subsuelo urbano, es donde adquieren carta de naturaleza los "reglamentos de policía" a los que se refería el art. 350 del Código Civil. Sainz Moreno afirma que hoy, la expresión "reglamento de policía" hay que entenderla referida a las ordenanzas municipales sobre uso del suelo, subsuelo y a las normas urbanísticas vigentes en el municipio. No obstante, hay que tener presente que las normas urbanísticas incluidas en un Plan Urbanístico, no solo determinan los condicionamientos técnicos a los que ha de sujetarse la utilización del subsuelo, sino que de acuerdo con el art 76 de la Ley del suelo, es el Planeamiento urbanístico el que determina las facultades del derecho de propiedad, lo cual evidentemente constituye un paso más que la mera reglamentación técnica.

Cualquier valoración de lo avanzado hasta el presente momento por el planeamiento en este tema, ha de ser necesariamente crítica, dado el desinterés demostrado con carácter casi general. Esta marginación, ha tenido además consecuencias funestas, ya que jurisprudencia reciente y relativamente reiterada, viene declarando que las licencias para la realización de obras subterráneas, sólo pueden denegarse cuando expresamente el Plan las prohíba. (S.T.S. de 30-6-87 Arz.6596). Otro ejemplo de lo que puede comportar el no acometer una decidida ordenación del subsuelo, lo tenemos en la actuación deficiente catalogable de las empresas de servicios en el subsuelo de los viales.

No obstante, entendemos que lo que hemos denominado esquemas urbanísticos clásicos, centrados en la secuencia planeamiento-gestión-disciplina, son idóneos para ordenar y regular los usos y construcciones en el subsuelo próximo, pero insuficientes para proteger adecuadamente el subsuelo urbano en un sentido más integral, además de ser de difícil aplicación práctica en el momento presente. Y ello, en nuestra opinión, por lo siguiente:

- El planeamiento urbanístico regula y delimita las facultades del derecho de propiedad del titular del suelo. Es por lo tanto el instrumento idóneo para regular aquella parte del subsuelo de la que se dispone en el desarrollo ordinario de la ciudad, que está en manos del propietario del suelo y, en definitiva, al servicio de los usos de las edificaciones.
- Cuando nos referimos al planeamiento urbanístico en la superficie nos estamos refiriendo a algo diferente que cuando lo hacemos en el subsuelo. En sede de

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

planeamiento nos hemos habituado a un horizonte temporal limitado y próximo, incompatible con la planificación del subsuelo que siempre será a medio y largo plazo, dada la complejidad y trascendencia de las construcciones subterráneas. Normalmente, los técnicos de otros países utilizan más el término de planificación del subsuelo para definir la labor de reservar espacio, prever usos y definir las características y condiciones de construcción y aprovechamiento.

En definitiva, el destino del subsuelo para la ubicación de grandes infraestructuras, obliga a previsiones a largo plazo, difíciles de copatibilizar con la presión que padece, sobre todo en momentos de expansión, el planeamiento de superficie.

- El carácter de irreversibilidad que en gran parte tienen las construcciones en el subsuelo, supone un serio inconveniente para la aplicación de las ideas fundamentales relativas a la disciplina urbanística, y fundamentalmente la restitución de la realidad física anterior a la infracción.

- El conocimiento cabal del sustrato geo-físico e hidrológico del subsuelo supone una exigencia previa para cualquier previsión de implantación más allá de una determinada profundidad. Es preciso conocer con la máxima exactitud el impacto que puede tener en el entorno subterráneo una determinada construcción.

- Cuano hablamos del subsuelo de la ciudad, normalmente nos referimos al espacio situado bajo un suelo previamente calificado como "urbano" por el planeamiento, es decir, aquel en el que se da un grado mayor de consolidación de derechos de los titulares de la superficie. La posibilidad de que el carácter reglado de la gestión de ese tipo de suelo trascienda al subsuelo sin límite de profundidad, comportaría consecuencias nefastas.

Para evitar esta situación, sería preciso retrotraer la situación urbanística del subsuelo a un estadio urbanístico anterior - equivalente al urbanizable no programado para a partir de aquí poder desarrollar planes de usos y aprovechamientos con el necesario margen de discrecionalidad y previa la correspondiente suspensión de licencias en todo el ámbito del suelo urbano a partir de una determinada cota. Todo ello parece realmente complejo.

Propuesta de una regulación del subsuelo para la Carta de Barcelona.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

En base a las ideas anteriormente expuestas, y al articulado de la última propuesta del texto del Proyecto de Ley Especial de Barcelona, proponemos el siguiente redactado:

Artículo 118

1.- Corresponde al propietario del suelo la titularidad sobre la parte del subsuelo correspondiente a su finca, hasta una profundidad de xxxx metros contados desde el mismo punto utilizado para el cómputo de la altura reguladora. A partir de los xxxx metros, el subsuelo urbano constituye Dominio Público Municipal

2.- La titularidad de aquellas construcciones, instalaciones o usos que, debidamente autorizados, se localicen en el subsuelo urbano a una profundidad superior a los xxxx metros, corresponderá a quien figure como propietario de los mismos a la entrada en vigor de la presente ley.

3.- Deberá ser objeto de expropiación la utilización por la Administración del espacio situado entre el nivel de superficie y los xxxx metros, para la ubicación de usos o servicios públicos previstos en el planeamiento urbanístico.

Artículo. 119

1.- El Ayuntamiento de Barcelona podrá redactar Planes Especiales para la determinación de las condiciones de ocupación, aprovechamiento y uso del subsuelo urbano, ya sea este público o privado. Así mismo, podrán incluir determinaciones relativas al subsuelo en el planeamiento de carácter general o parcial.

2.- El Planeamiento a que se refiere el párrafo anterior, podrá asignar diferentes calificaciones urbanísticas y usos a diferentes cotas de profundidad de acuerdo con la titularidad del espacio subterráneo, las características geofísicas del subsuelo, su estado natural u otras circunstancias debidamente justificadas.

3.- Cualquier actuación en el subsuelo, ya sea público o privado, deberá ir precedida necesariamente de un estudio del impacto que la construcción propuesta pueda comportar en el subsuelo colindante.

Artículo 120

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

La ordenación urbanística del subsuelo urbano deberá tener presente la planificación y programación de las infraestructuras del transporte urbano y el saneamiento, así como el trazado y características de las redes de servicios urbanos, siendo de naturaleza urbanística las obligaciones y cargas que de la mencionada ordenación se deriven.

Artículo 121

La concesión del derecho a ocupar con carácter privativo el subsuelo declarado de dominio público por la presente Ley, exigirá previamente la aprobación por parte del Ayuntamiento respectivo de la correspondiente figura de planeamiento, en la que se justifique el impacto del uso propuesto y de las obras a ejecutar en el subsuelo colindante, así como la no interferencia con intereses o infraestructuras públicas.

Artículo 122

A partir de la entrada en vigor de la presente Ley, no se podrá llevar a cabo ningún tipo de obra o actividad en el subsuelo a una profundidad superior a los xxxx metros sin la previa aprobación del Plan de Ordenación correspondiente.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

INFRAESTRUCTURAS, ENERGIA Y ORDENACION DEL TERRITORIO:

EL CASO DE LA COMUNIDAD VALENCIANA.

Area temática:

II. Las infraestructuras y su efecto territorial.

Autor:

Francisco Gómez Lopera.

Indice: 1. CONDICIONANTES ENERGETICOS EN LA PLANIFICACION TERRITORIAL.
2. LA PLANIFICACION ENERGETICA EN EL MOMENTO ACTUAL.
3. SITUACION ENERGETICA EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.
4. LA ORDENACION DEL TERRITORIO EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.
5. CONCLUSIONES.
BIBLIOGRAFIA.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

INFRAESTRUCTURAS, ENERGIA Y ORDENACION DEL TERRITORIO: EL CASO DE LA COMUNIDAD VALENCIANA.

Area temática: II. LAS INFRAESTRUCTURAS Y SU EFECTO TERRITORIAL.

GOMEZ LOPERA, F.: Arquitecto. Universidad Politécnica de Valencia.

RESUMEN:

A lo largo de la historia, el desarrollo de las distintas civilizaciones ha estado condicionado por las disponibilidades energéticas e infraestructurales, siempre crecientes. La actual situación energética está exigiendo una revisión de las políticas de desarrollo y técnicas de planificación territorial, que tengan en cuenta los cambios producidos en los últimos años y den una mayor relevancia al factor energético.

El ámbito geográfico de la Comunidad Valenciana se presenta como un ejemplo claro de territorio donde resulta necesario un importante análisis energético, previo a la planificación.

ABSTRACT:

Throughout history, the development of different civilizations has been tied to the energy and infrastructure available, and always growing. The present energy situation is making it necessary to review the politics of growth and techniques of territorial planning that take into account the changes that have occurred over recent years and that give greater relevance to the energy factor.

The geographical area of the Community can clearly be seen as an example of territory in which large scale energy analysis is required before reaching the planning stage.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

1. CONDICIONANTES ENERGETICOS EN LA PLANIFICACION TERRITORIAL.

Desde la antigüedad, el hombre ha necesitado de la energía, que en un primer estadio constituyera la suya propia, posteriormente unida a la de los animales y seguida de la que proporcionaba el fuego, a partir de los combustibles vegetales.

Aunque algunos autores no han ligado la aparición de los primeros asentamientos a las disponibilidades energéticas, por ser estas poco destacables hasta casi el desarrollo del maquinismo, la verdad es que esas localizaciones sí que están mediatizadas generalmente por la disponibilidad del agua y la posibilidad de defensa.

En efecto, la energía hidráulica tendrá, desde los principios del maquinismo, un clarísimo reflejo territorial, con la aparición de pequeños saltos de agua capaces de generar la fuerza necesaria para mover máquinas cada vez más pesadas y eficaces; de esta manera, la primitiva industrialización tiende a concentrarse a lo largo de ríos próximos a áreas productoras de aquellas materias: que se quieren transformar y tras ella van sedimentando las poblaciones que están ligadas a esas tareas fabriles.

Así surge una interdependencia entre el aprovechamiento energético y la ordenación territorial, que se concreta en esos pequeños asentamientos escalonados a lo largo de los ríos, para aprovechar los saltos de agua y las posibilidades de transporte fluvial.

Con la presencia del carbón en la industria se produce otra identificación muy fuerte entre la planificación energética y la territorial, que en este caso se materializa en la aparición de importantes y numerosos asentamientos urbanos en las proximidades de los lugares de extracción.

El impacto causado por la explotación del carbón, sobre la ordenación territorial, tuvo, sin embargo, una importancia enormemente mayor que cualquiera de las fuentes anteriores; la razón fundamental fué la relación decisiva de esta fuente energética con la máquina de vapor y, por tanto, el inicio de la revolución industrial que marcaría un hito histórico en la historia de las ciudades, del urbanismo y en la ordenación del territorio.

La planificación territorial, desde su perspectiva moderna, se puede decir que empieza su andadura con los transportes, originados por aplicación de la máquina de vapor en los ferrocarriles. De este modo se inicia un fenómeno que será característico y tipificante de los nuevos conceptos de la ordenación del territorio: la movilidad y la capacidad de transportarse y transportar que adquiere el hombre.

Por otra parte, la máquina libera toda servidumbre de localización, por tanto la industria puede concentrarse en cualquier parte y, lógicamente, surge allí donde las facilidades de intercambio y suministro son mayores, en los núcleos urbanos, lo que constituye la causa principal del imponente crecimiento de los grandes centros urbanos.

— 2 —

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

Ya en plena efervescencia industrial, hace su aparición tímidamente la energía eléctrica (como forma de utilización del carbón y de la energía hidráulica) pero pronto se revelará como una gran posibilidad energética, tanto para los centros urbanos como para los espacios territoriales, por la facilidad de dispersión que admite, al ser posible transportarla simplemente con elevaciones de las tensiones de generación; representa, por tanto, una liberación de las aglomeraciones urbanas de la limitación impuesta por las disponibilidades locales de energía. Por el contrario, la facilidad de transporte de la energía eléctrica a distancias progresivamente mayores produce una disociación entre las zonas de elevado potencial hidroeléctrico de las de fuerte desarrollo industrial. Más bien ocurre que la planificación energética del recurso hidráulico viene condicionada por el resto de la planificación territorial.

A partir de este momento, el proceso se desarrollará en este sentido, incluso acentuándose la disociación territorial entre la producción y el consumo de energía eléctrica, "como pone de manifiesto el hecho de que mientras Salamanca, Zamora, Orense, Huesca, Cáceres y Lérida ofrecen las más altas cifras de producción hidroeléctrica, se encuentran, sin embargo, entre las provincias menos desarrolladas y de menor nivel de renta" (González Paz, J. 1983).

Posteriormente, y tras la energía eléctrica, irrumpe el petróleo y el gas natural, que pasan en muy poco tiempo a ser los protagonistas principales de la escena energética; recuérdese que en los años 60 el petróleo., a nivel mundial, ya suministraba la mitad de la energía primaria.

Desde el punto de vista energético, los productos petrolíferos necesitan, como casi todas las energías, una transformación previa al consumo, en este caso y al ser nuestro país deficitario, la producción exterior impone la transformación, por razones económicas, en zonas próximas a las áreas de consumo; es el caso de las grandes refinerías que frecuentemente se instalan en las zonas costeras. De nuevo la planificación energética va a incidir fuertemente sobre la planificación territorial; las grandes refinerías de petróleo o las instalaciones de regasificación del gas natural, con su localización, potencian la concentración industrial en zonas muy próximas. Se asocian a este fenómeno otras infraestructuras, como son las centrales termoeléctricas, bien consuman gas-oil o gas.

Estos hechos llevan consigo importantes fenómenos de expansión que van a tener una incidencia muy fuerte sobre la planificación territorial. De un lado surgen esquemas energéticos, como son los gasoductos, oleoductos, grandes líneas de transporte de energía eléctrica, etc., que dinamizarán otras áreas industriales potenciando su desarrollo; pero, sobre todo, es otro fenómeno el que va a tener un enorme impacto en la planificación territorial y urbana; la existencia de una energía abundante y barata propiciará un extraordinario dinamismo al desarrollo con el transporte automóvil.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

Este transporte lleva consigo la creación de una red de carreteras que tendrá cada vez mayor importancia, en la medida en que aumenta el nivel de accesibilidad y se reducen los tiempos y costes del transporte por carretera.

La consecuencia inmediata de esa imposición del transporte por carretera es una dispersión extraordinaria, unida a fenómenos sociales (muy ligados, por otra parte, al desarrollo) como son el crecimiento del turismo, el crecimiento de las ciudades en busca de segunda residencia, etc.

2. LA PLANIFICACION ENERGETICA EN EL MOMENTO ACTUAL.

Resulta evidente que la energía, como hemos visto, constituye a lo largo de la historia un importante factor dinamizador de la planificación territorial; pero, sobre todo, es en los últimos años cuando llega a constituirse en un vector clave del desarrollo, y de tal magnitud que, como veremos, empieza a crear importantes desajustes que llegan a exigir, de forma imperativa, actuaciones severas y exhaustivas de la ordenación del territorio.

En efecto, las crisis del petróleo de 1973 y 1979 supusieron hechos históricos de importancia decisiva, ya que ponen de manifiesto la fragilidad de las economías fuertemente dependientes del exterior, en materia energética, y obligan a la reconsideración global de un sector tan estratégico como es la energía. Indudablemente, esa fuerte dependencia del exterior impone condicionantes que podríamos resumir en:

- * Usar la energía con mayor economía.
- * Reducir la participación del petróleo en la estructura del consumo de energías primarias.
- * Desarrollar las fuentes nacionales de energía.

De alguna manera, estas premisas están indicando; una vuelta al uso del carbón, que había desplazado al petróleo; esto, desde el punto de vista de la planificación territorial, quizá no pase de revitalizar los movimientos inmigratorios a las zonas mineras y en algún caso solo condiciona, como mucho, la ubicación de la central junto a la cuenca minera que la abastece, pero cuyos productos, convertidos en electricidad son transportados a los centros de consumo más importantes.

Por lo que se refiere a la hidroelectricidad, la crisis no hizo sino devolverle la confianza y llevarla al máximo aprovechamiento hasta el extremo de volver a poner en funcionamiento las minicentrales, ya abandonadas.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

Fué, sin embargo, la presencia de la energía eléctrica de origen termonuclear la que se vió favorecida por la crisis del petróleo, hasta el punto de que se planteara la absoluta necesidad de integrarla plenamente en la planificación territorial, en base a los siguientes condicionantes (González Paz, J. 1983):

* Las centrales nucleares, por su dimensión, constituyen un equipamiento a nivel nacional y no pueden ser contempladas simplemente bajo una óptica local o regional.

* Su producción se vierte a la red nacional de más alta tensión, y por lo tanto se requiere una plena coordinación con la planificación de la misma.

* Los problemas de localización deben ser estudiados a nivel de planificación territorial nacional, con consideración preferente de tres factores: implantación en terrenos de reducida sismicidad, disponibilidad de agua para refrigeración y escasa densidad de población en las áreas más próximas y específicamente en las de seguridad.

También, en muchos casos, las zonas costeras eran las más idóneas para la localización de estas infraestructuras por la necesidad de ríos con caudal regulado, aunque ello suponga, como en el caso de la hidroelectricidad una cierta dislocación entre las zonas de producción y las de consumo, con mayores pérdidas en el transporte de la energía eléctrica final.

La crisis del petróleo, también, hizo volver la vista atrás, intentando recuperar las posibilidades de desarrollo de nuevas energías alternativas, en principio para satisfacer las necesidades del medio rural.

Decir medio rural equivale a decir urbanismo disperso y economía agraria, que se caracteriza por la dispersión territorial de las actividades y de las producciones. Tal dispersión del sistema productivo trae consigo el que la generación de la energía en el mundo rural sea solo compatible con el aprovechamiento de fuentes territorialmente dispersas y entre todas las conocidas, la energía solar es aquella cuya dispersión, en el territorio, es más perfecta.

Así, el recurso a la biomasa como fuente de energía, implica que la generación se dispersa a la totalidad del territorio, con especial énfasis en ciertos bosques y en la localización de algunos pequeños aprovechamientos hidráulicos. De esta forma la energía fluye desde la totalidad del territorio hacia los lugares en que se utiliza.

La energía eólica, también puede ser aprovechada en toda la extensión del territorio, pero su distribución responde a esquemas presididos por la incertidumbre, lo que dificulta bastante su utilización sistemática.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

Los pequeños aprovechamientos hidroeléctricos no cubren más que una parte del territorio y, aunque pueden ayudar a potenciar la economía rural, su incompleto despliegue impide organizar, en torno a ellos, la autarquía del medio rural.

De modo general, podemos concluir que, en efecto, una de las características de fuentes de energía, como las descritas, es que se prestan mucho más a su utilización en pequeña escala que en gran volumen. Y, frente a este aprovechamiento para el habitat disperso, el medio urbano se convierte, progresivamente, en devorador de energía, manteniéndose el axioma de que el amontonamiento y la aglomeración de habitantes, en superficies limitadas, no tienen más posibilidad que convertir en derrochadoras, e incluso rapaces, todas las condiciones en las que se asienta y particularmente aquellas de las cuales extrae su energía vital.

Hay que añadir, a lo comentado, la interferencia de fenómenos como el turismo, en momentos de desarrollo acelerado, lo que ha generado fuertes desequilibrios de tipo ambiental en las zonas territoriales de mayor potencial industrial, llegando a crear una situación, en algunos casos, de importante degradación del medio físico.

Es esta situación, entre otras, la que ha llevado a los poderes públicos, a finales de la década de los ochenta, a una intervención directa mediante una legislación que tiende a racionalizar el desarrollo mediante una adecuada ordenación del territorio, y, por otra parte, a tomar medidas para que ese desarrollo no incida, de forma negativa, sobre el medio ambiente.

* En el momento actual y tras la moratoria nuclear que ha tenido en suspenso durante varios años las decisiones sobre la opción energética, se ha optado (pasado mes de mayo) por continuar con el parón nuclear, hasta al menos el año 2000. En el próximo Plan Energético, el gas procedente de Argelia y Libia, a través del gaseoducto que pasa por Marruecos, será el sustitutivo de la energía nuclear.

Indudablemente en esta decisión ha tenido un gran peso la dificultad de aceptación social de la energía nuclear, por, sobre todo, consideraciones de tipo ambiental.

Sin embargo, tal decisión plantea algunos interrogantes por cuanto va a suponer, en los próximos años, una alta dependencia del exterior; ya que esta opción va, también, acompañada del contrato, con Francia de 1.000 MW de potencia de origen nuclear, ampliables a 2.000, para cubrir posibles déficit a partir de 1993.

Aunque el mayor interrogante viene de la no diversificación del origen de nuestro abastecimiento de gas, que nos deja en manos de países de cierta inestabilidad política, lo que contrasta con la diversificación con que España ha obtenido el crudo estos últimos años.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

Desde el punto de vista territorial, también podemos hacer algunas consideraciones; el gas y la electricidad tienen, desde el punto de vista tecnológico, una misión muy distinta, ya que la energía eléctrica tiene una versatilidad muy grande y se encuentra, en cuanto al trazado de líneas se refiere, muy adaptado a los usos "desperarrados". En cambio, el gas, indisolublemente unido al desarrollo energético de núcleos inmediatos al gaseoducto, muestra un importante componente urbano e industrial.

Para la electricidad, podría decirse, no existen prácticamente límites físicos a su desarrollo, con lo que se posibilita un método altamente orgánico de difusión energética, muy diferente al gas natural, en el que el tendido de las redes y los accidentes geográficos obligan a hacer grandes ejes que actúan como arterias a las que se deben aproximar los puntos de consumo.

Tiene interés, por tanto, considerar estos condicionantes como un modelo organizativo del territorio que se vea cruzado por el gas natural, al que se debe adjuntar la problemática del emplazamiento de la gran industria; ya que debe ser un elemento anexo a las arterias energéticas: por los movimientos que genera, por el tipo de servicios que produce, por las exigencias de acceso, por las grandes demandas de energía e incluso por los efectos discriminatorios que sobre su entorno próximo se pueden producir, debe encontrarse en la inmediata proximidad de esta red energética, en efecto, su trazado se acomoda perfectamente al de la problemática de la organización del transporte y, por tanto, a la manera de organizar su territorio y su funcionamiento: la forma del transporte y la forma de los grandes asentamientos son los caracterizantes de la forma del territorio. (Arizmendi, J. 1991).

3. SITUACION ENERGETICA EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

Antes de analizar la situación energética en la Comunidad Valenciana hay que tener en cuenta que tanto el control de los recursos energéticos como la planificación de centrales de transformación son materia reservada al Gobierno central, razón por la que previamente hemos de considerar la situación española.

En líneas generales, partimos de una situación clarísima de déficit energético, de la que se desprende:

1.- La demanda de petróleo suponía alrededor del 68% de la demanda global de energía primaria, en el período 1973-80, y no es hasta 1981 cuando comienza a vislumbrarse la sustitución del petróleo por otras fuentes, fundamentalmente carbón y energía nuclear. Queda patente la escasa flexibilidad del sector energético español ante el hecho de que han tenido que producirse dos incrementos importantes en los precios de los crudos; años 1973 y 1979, para que se inicie una política de diversificación del consumo energético.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

2.- A finales de 1983 entraron en servicio Almaraz 2 y Aseó 1, por lo que no es hasta 1984 cuando se ha empezado a notar, con un 7% de participación en la demanda global de energía primaria, la incidencia de la energía nuclear en el Balance Energético Nacional. Asimismo, no es hasta finales de 1984 la entrada en servicio de Cofrentes, por lo que no se "notará su aportación hasta 1985.

3.- El crecimiento acumulativo anual de la demanda nacional de energía primaria ha sido de 2,2%.

4.- La producción nacional de energía primaria en 1984 fué prácticamente el doble de la registrada en 1973 y la cobertura del consumo, por parte de la producción, pasó a ser del 26,2% en 1973 al 42,3% en 1984. Sin embargo, el convenio generalizado de considerar la producción eléctrica de origen nuclear como nacional choca con el hecho de que el uranio utilizado por las centrales españolas se enriquece fuera de nuestras fronteras.

Por lo que respecta a la Comunidad Valenciana, su situación energética no hace sino reflejar, pero aumentada, la dependencia del exterior. Puede observarse que el nivel de consumo se ha mantenido constante, habiendo variado la composición; existe una reducción progresiva de la participación del petróleo y un incremento de las importaciones eléctricas, hasta 1985 que entra en funcionamiento la central de Cofrentes.

La participación del petróleo en el consumo pasa del 81% en 1980, al 49,3% en 1985, y ello se debe, sobre todo, a la menor utilización de la Central Térmica de Castellón, a la vez que a un incremento de la participación del gas natural. Además de la disminución de consumo debido a la gran recesión económica de esos años.

En cuanto a la producción de energía, ha quedado reducida a la electricidad de origen nuclear e hidroeléctrica, al encontrarse el pozo de Amposta, única fuente de petróleo, prácticamente agotado.. La producción nuclear ha supuesto, en 1985, el 85,3% de la producción eléctrica total, lo que representa un 71,7% de consumo' total de electricidad.

No obstante lo anterior, la posibilidad de producción indígena de energía primaria en la Comunidad Valenciana se reduce, en la actualidad, a la producción hidroeléctrica y a las energías renovables, fundamentalmente biomasa. Por ello, el grado de dependencia energética, teniendo en cuenta el incremento de la producción, se sitúa en un nivel superior al 90%.

En definitiva, si observamos un balance energético de la Comunidad Valenciana resulta interesante compararlo con el balance de consumo. Pero más interesante resulta comprobar las perspectivas de futuro de evolución de la demanda de energía final, tanto en distribución sectorial como la clasificación por fuentes (Gráfico 1) (Martorell, D. y otros, 1989).

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

4. LA ORDENACION DEL TERRITORIO EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.

Como en epígrafes, anteriores un breve análisis de la Ordenación del Territorio, en la Comunidad Valenciana, no se entendería si no obtenemos una previa panorámica del desarrollo urbanístico, a escala nacional, en los últimos años.

El desarrollo económico de nuestro país, en torno a los años 60, llevó consigo un enorme desarrollo urbanístico: las manifestaciones fundamentales se dieron en zonas del interior, sobre todo por las urbanizaciones de segunda residencia y la invasión turística de la costa, que se presentó, en primera instancia, como una inagotable fuente de riqueza.

Los años 70 relentizaron este desarrollo, fundamentalmente debido a la gran crisis económica, pero recuperada esta, en la década de los 80, surge un imponente desarrollo económico mundial que repercutirá en el sector inmobiliario y por tanto en la aparición de numerosos, e importantes proyectos urbanísticos. Sin embargo, en muchas zonas había cuajado un importante planeamiento, sobre todo Planes Generales de Ordenación Urbana y Normas Subsidiarias, que se ven modificados en aras de consecución de espacio para el desarrollo de nuevas áreas de segunda residencia, en esta ocasión, por la impulsión de una mayor calidad de vida que lleva a escapar de la agresión de las grandes ciudades.

En definitiva, se produce un movimiento de reflujo de la ciudad hacia el entorno, más o menos próximo, lo que conlleva el desparramamiento de esta y la invasión, en numerosas ocasiones, de zonas de alto valor ecológico o paisajístico.

Al mismo tiempo, y ya bien entrada la década de los 80, se revitalizan los movimientos turísticos en nuestro país; que se tienden a situar, básicamente, en la zona costera que por su benignidad climática se convierte en el interés turístico de toda Europa. Sin embargo este movimiento masivo pronto se descubre que, desde el punto de vista social, supone una agresión muy fuerte al entorno y en poco tiempo esas zonas costeras se degradan al tiempo que la planificación se violenta repetidamente, facilitando la especulación, sin que exista, a nivel territorial, ningún tipo de planificación que pueda controlar este caos.

Los ecosistemas costeros han sido los más castigados, en las últimas décadas, tanto por la contaminación como por el crecimiento urbanístico descontrolado.

Las grandes ciudades ven crecer sus cinturones, con la construcción de viviendas de segunda residencia, que en un aparente medio ecológico, abundancia de pequeñas zonas ajardinadas, invaden grandes espacios naturales o los engullen, al tiempo que se aproximan, peligrosamente, a los antiguos polígonos industriales, creándose grandes bolsas donde la degradación del medio y la contaminación pasan a constituir el medio de vida.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

Si damos un paso atrás en la historia del urbanismo, en nuestro país, veremos que la planificación urbanística, como opción asumida por la Administración Pública española, apenas sobrepasa los cien años; y si nos referimos a la regional y económica, se puede decir que, se inicia en la década de los 60.

Es evidente que la planificación urbana ha tenido que ver y mucho en la ordenación del territorio, sobre todo desde que a finales del siglo XIX el crecimiento urbano rompe barreras, derriba murallas y plantea los ensanches que "se conceden" primero y después se legislan.

El resultado de ese crecimiento desaforado es que se genera un proceso de polarización, concentración y densificación que deteriora de forma creciente la calidad de vida en la medida en que el proceso se intensifica. Los crecientes costes sociales, al no reflejarse en la "renta per capita", ni en el PNB, son irrelevantes; lo que importa es el crecimiento. Por otra parte, ciertos síntomas de que la irracionalidad del sistema empieza a generar deseconomías fuerzan a considerar una alternativa, que ya los urbanistas, sociólogos, geógrafos, etc., habían considerado, el territorio debe ser ordenado y su utilización debe hacerse en función de las aptitudes del suelo para soportar diferentes actuaciones según su vocación.

No está exenta de dificultades la aceptación de la planificación-intervención; el pasar de la teoría a la práctica en el tema de la ordenación territorial, a una política de localización industrial, de ordenación urbana, que evite una utilización irracional y espontánea de los recursos disponibles. Todo ello implica una correlación entre planificación económica y planificación territorial.

Pero en cierto modo, la ordenación del territorio se estaba configurando ya, como una acumulación de Planes Generales Municipales y otros Planes como los Comarcales, Provinciales y Nacionales, que no pasaban de constituir un acompañamiento tipológico y que no eran, en realidad, más que simples instrumentos de producción de suelo.

En los años 60 aparecen los Planes de Desarrollo, como tentativas de racionalizar la planificación, pero que desembocaron en modelos de planificación económica, que acabarían dando importantes resultados desde el punto de vista de la localización industrial y la creación de desarrollo de algunas infraestructuras. Se les achaca, en cambio, su desvinculación del planeamiento físico, teniendo más bien objetivos sectoriales. Al no existir una planificación física del territorio, el resultado es bien conocido, se produce una desbandada del medio rural hacia las áreas urbanas, con unos índices de movilidad nunca vistos.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

El año 1975 se reforma la Ley del Suelo, reconociéndose la desvinculación entre planificación económica y planificación física, lo que se intenta paliar con la creación de una figura nueva: los Planes Directores Territoriales de Coordinación. Constituyen una figura que pretende ser el marco físico para localizar los procesos de desarrollo. Pretenden ser algo así como un intento de síntesis de las diferentes visiones económicas, sociológicas, jurídicas, medioambiental y de diseño en la búsqueda del equilibrio en el uso del espacio físico, precisamente para evitar a gran escala territorial las disfuncionalidades que el desarrollo económico produce sobre el territorio cuando los asentamientos se generan de forma espontánea.

Entre sus funciones están las de hacer un estudio de impacto ambiental de las diferentes actuaciones posibles, asignar la vocación de cada suelo con intención de proteger los más valiosos o más débiles. Finalmente la red básica de infraestructuras debe estar al servicio de los usos del suelo y de la defensa del medio y no al revés.

Es decir, conocidas las vocaciones de los suelos, las posibilidades de abastecimiento y las disponibilidades de recursos naturales, establecer los usos del suelo. Estos determinarán las demandas de transporte. Con todas estas determinaciones se fijará finalmente la red de infraestructuras básicas.

Sin embargo, los P.D.T.C. han fallado (entre las causas, algunas autores, suponen la vinculación que suponían para los Planes Generales), y la ordenación del territorio sigue siendo la asignatura pendiente del urbanismo, Sobre todo en dos temas: la corrección de los desequilibrios territoriales de carácter socioeconómico y la coordinación de actuaciones territoriales supramunicipales.

Hay que destacar algunas actuaciones en el campo de las infraestructuras, como son: el Plan Nacional de Autopistas Españolas, de 1972 y la Ley de Autopistas, también de 1972. La primera, lamentablemente, solo sirvió para reforzar la tendencia más o menos espontánea del crecimiento costero, sobre todo en el área Mediterránea, y resolver las demandas de relación de las grandes áreas industriales (País Vasco, Cataluña y Comunidad Valenciana).

En definitiva, una vez más la falta de ordenación del territorio llevó al amontonamiento de: agricultura, industria, servicios y población, con un turismo canalizado por las únicas autopistas del país.

Centrándonos en el ámbito de la Comunidad Valenciana, nos encontramos que en los años 70 se realizan una serie de estudios territoriales, en los que se analiza la existencia, en primer lugar, de una gran densidad de planeamiento en las áreas más urbanas y en la costa, hasta el punto de no existir ningún municipio de más de 10.000 hab., sin Plan. Sin embargo, en 1980, a nivel supramunicipal, no existe más planeamiento que el impuesto (Gran Valencia, Catálogo de Espacios Naturales de la Provincia y otras declaraciones de protección.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

El año 1982 es una fecha en la que se puede hacer un cierto balance del modelo de planeamiento, en la Comunidad Valenciana; que representa la realidad de la opción de la ordenación del territorio.

- De todas las opciones de política de ordenación territorial solo tiene cierta relevancia el planeamiento urbanístico, con lo que aquella se configura como la simple yuxtaposición de los diferentes planes aprobados.

- El papel de planear y realizar la estructura territorial se ha dejado a la acción de la Administración Central con la salvedad del segundo programa de planeamiento comarcal de la Diputación de Valencia, en fase de elaboración, al cerrar el período de estudio (1980).

- La Administración Central no ha elaborado nunca una política de planificación territorial entendida como tal. En su lugar ha emprendido diversas políticas- espaciales y planes sectoriales, protagonizando lo que hemos denominado "la otra planificación", de "carácter sectorial, que se ha llevado a cabo al margen (y a veces transgrediendo) las determinaciones de la planificación urbanística. En esta "otra planificación", el juego dado a la Comunidad Valenciana ha sido residual (Peñín, A. 1982).

Precisamente por la Ley Orgánica 5/1982, se aprueba el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana y establece, en Art. 13, 9, la competencia, exclusiva de la Generalitat en materia de Ordenación del Territorio. El Gobierno Autonómico se encuentra con un modelo territorial con fuertes desequilibrios, despilfarro de recursos, deterioro considerable del Patrimonio Natural y déficit de infraestructuras y equipamientos colectivos. La desigual distribución de un recurso básico como el agua, la superposición sobre la franja litoral de gran número de actividades (agricultura intensiva, desarrollo turístico, implantaciones industriales, procesos urbanizadores...) cuya compatibilización en el territorio se hace imposible.

A la configuración de este modelo territorial ha contribuido, también, la insuficiencia de las actuaciones públicas territoriales, llevadas a cabo, en muchos casos, desligadas de la propia política económica y de la política regional.

El 7 de Julio de 1989, se promulga la Ley de Ordenación del Territorio de la Comunidad Valenciana, que obedece a la necesidad de resolver, desde una óptica supramunicipal, los complejos problemas territoriales que afectan a dicho ámbito geográfico.

El proceso completo de ordenación se basa, fundamentalmente, en dos instrumentos de carácter global: el Plan de Ordenación del Territorio de la Comunidad Valenciana y el Programa de Ordenación del Territorio. Los de ámbito más reducido, los Planes de Acción Territorial, tanto los de carácter sectorial como los integrados, se les asigna una finalidad de compatibilizar y coordinar las políticas sectoriales y urbanísticas a nivel supramunicipal. Se conciben tanto para satisfacer las necesidades de un sector determinado como para resolver problemáticas específicas de una área territorial.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

La propia Ley de Ordenación del Territorio se ha impuesto la necesidad, en un plazo de tres años, de llevar a cabo la gestión más ambiciosa: el Plan de Ordenación del Territorio de la Comunidad Valenciana, plazo que concluirá en Julio de 1992, cuenta con un programa extraordinariamente ambicioso, como se desprende del texto de la Ley, hasta el punto que se nos antoja desproporcionada su realización en un plazo tan breve, al tiempo que sería el primer intento serio de, en efecto, coordinar el desarrollo del Territorio de la Comunidad Valenciana.

En el momento de redactar estas líneas, tenemos noticias de que se encuentra en proceso de recogida de información, bastante avanzada, un Plan de Acción Territorial, de carácter sectorial, denominado: "Plan de desarrollo urbanístico de la Comunidad Valenciana" y que está redactando la Consellería de Obras Públicas y Urbanismo.

5. CONCLUSIONES.

1.- La ausencia de ordenación del territorio en el ámbito de la Comunidad Valenciana, hasta el presente, es un hecho; hasta el punto de que, desde el punto de vista de algunas infraestructuras, perduran los esquemas básicos de la época romana. Esta carencia, por otra parte, ha propiciado el amontonamiento de la agricultura, la industria, los servicios, las principales infraestructuras y la población en una estrecha franja costera, por otra parte la de mayor riqueza agropecuaria de todo el territorio.

2.- La futura ordenación del territorial debería empezar por las dotaciones necesarias para cubrir el déficit imponente de infraestructuras básicas, así como la corrección de los enormes desequilibrios que, en materia de infraestructuras energéticas, existe en la Comunidad.

3.- Dado el importante déficit, en materia de energías primarias, la ordenación territorial debería insertarse en una clara política de ahorro energético, que se basara en un replanteamiento de la localización o accesibilidad de los centros de producción energética, en relación con los centros de consumo, de forma que se reduzcan pérdidas en el transporte y manipulación de esas energías.

4.- Concretamente, resulta imprescindible rebajar la dependencia del petróleo, para lo que habría que incidir en algunos cambios tecnológicos de la propia industria; en el sentido de mejorar los rendimientos, e incluso en la sustitución del transporte por carretera por el de ferrocarril, lo que conllevaría cambiar criterios de localización de áreas industriales. Si se trata de llevar el ahorro a la planificación urbana, o a los ámbitos urbanos, los sistemas de ahorro energético deben llevar a aspectos concretos de resolución en la construcción de los edificios (reducción del coeficiente de forma, mejora del aislamiento térmico, orientación adecuada, aprovechamiento pasivo de la energía solar, etc.).

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

5.- Si se relaciona el ahorro con la gestión energética de la ciudad, tal y como aconseja el recientemente publicado "Libro Verde sobre el Medio Ambiente Urbano", nos debería llevar a una remodelación del sistema urbano; localizaciones con menores necesidades energéticas (mayor protección natural respecto a vientos fríos o muy calurosos, climogramas de confort más favorables, un planeamiento verde adecuado al confort climático, etc.); reducir los transportes privados urbanos en favor de los públicos, que, a su vez, utilicen combustibles no contaminantes. Reorientar la infraestructura viaria, en trazados y dimensionamiento, para un menor consumo energético, Revisar la planificación en el sentido de eliminar una marcada "zonificación", que conlleva excesivos desplazamientos. Se trata de partir de la estructura del consumo de energía, así como de las posibilidades de explotar los recursos energéticos locales.

BIBLIOGRAFIA :

ARIZMENDI BARNES, J.: (1991) Instalaciones Urbanas. Bellisc,, Madrid.

COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. (1990) Libro verde sobre el medio ambiente urbano. (Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento). Bruselas.

DERAIN, J.C.: (1979) Avenir énergétique et aménagement du territoire. Urbanisme 171.

GENERALITAT VALENCIANA. Consellería d'Industria, Comerç i Turisme. (1987) Libro blanco de la energía. Valencia.

GONZALEZ PAZ, J.: (1983) Planificación energética versus planificación territorial. Rev. Estudios Territoriales, 9. 113-133.

MARTIN BARAJAS, S. y DIAZ RUBIO, G.: (1988) Recomendaciones para una ordenación del Territorio acorde con la conservación del medio natural. II Congreso Europeo de Ordenación del Territorio. Valencia.

MARTORELL DOBLAS, D. y otros. GENERALITAT VALENCIANA. Consellería d'Industria, Comerç i Turisme. Análisis y simulación de la demanda de energía en la Comunidad Valenciana Horizonte 2000. Aplicación de la Metodología MEDEE-Sud.

PEÑIN IBAÑEZ, A.: (1982) La ordenación del territorio en la Comunidad Valenciana: La planificación urbanística. I.E.A.L. Valencia.

PREVA5A.: (1982) Reconocimiento territorial de la Comunidad Autónoma Valenciana. Valencia.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

RESULTADOS EXPLOTACION MEDEE-Sud. COMUNIDAD VALENCIANA
(Análisis comparativo en el marco España - C. E. E)

	C. E. E.		ESP ARA		C. V.	
	1985	2000	1985	2000	1986	2000
Crecimiento consumo energía final (acumulado en el periodo) (X)		19.7		35.2		46.1
Crecimiento consumo energía final (tasa media anual acumulativa)		1.24		2.18		2.74

	C. E. E.		ESP ARA		C. V.	
	1985	2000	1985	2000	1986	2000
Evolución participación sectorial (X)						
- Industria (incluye agríe)	31.5	29.8	39	34	43.5	38.7
- Transporte	26.8	30.2	34.5	40.3	39.9	44.6
- Terciario + Doméstico	41.7	40	26.5	25.6	16.7	16.7

	C. E. E.		ESP ARA		C. V.	
	1985	2000	1985	2000	1986	2000
Evolución demográfica (acumulado en el periodo) (X)		2.48		4.6		8.11
Consumo final per capita (tep / habitante)	2.1	2.46	1.13	1.49	1.03	1.39
Evolución del consumo per capita (Incremento acumulado) (X)		17.1		31.9		35

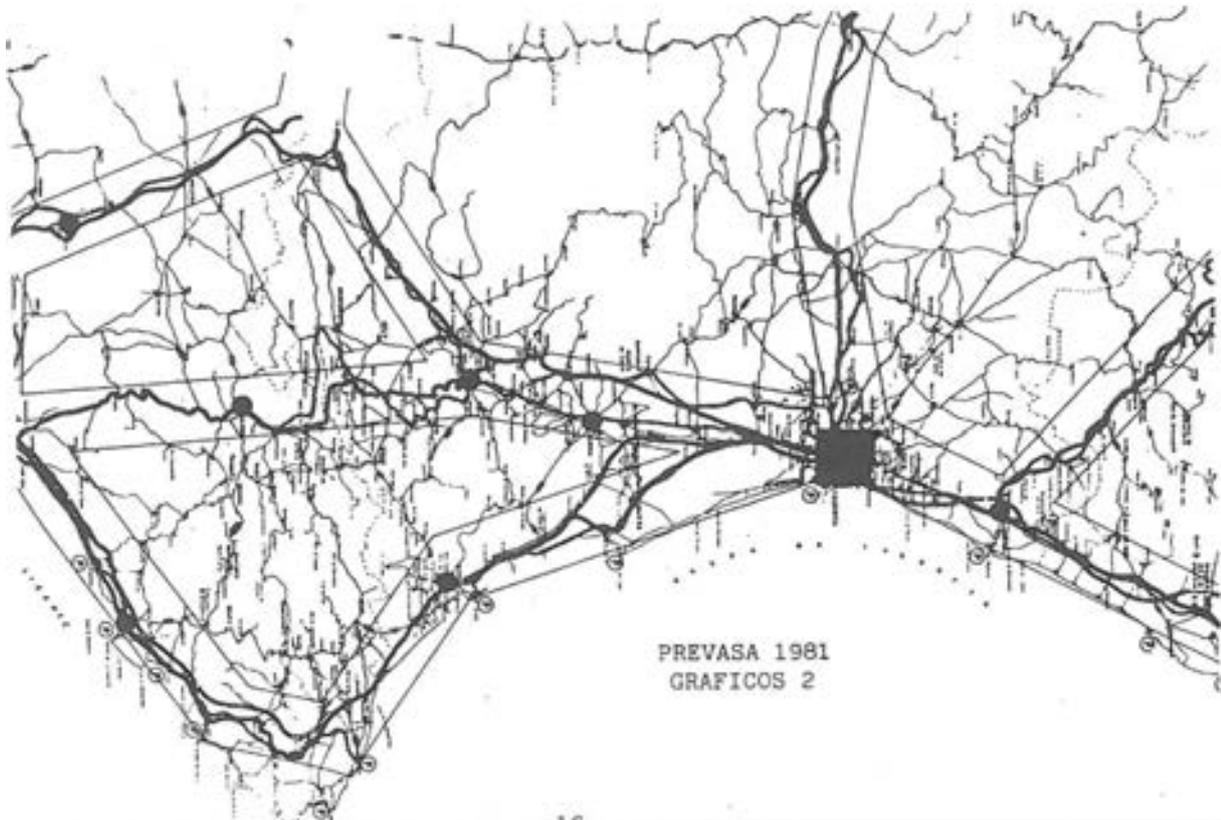
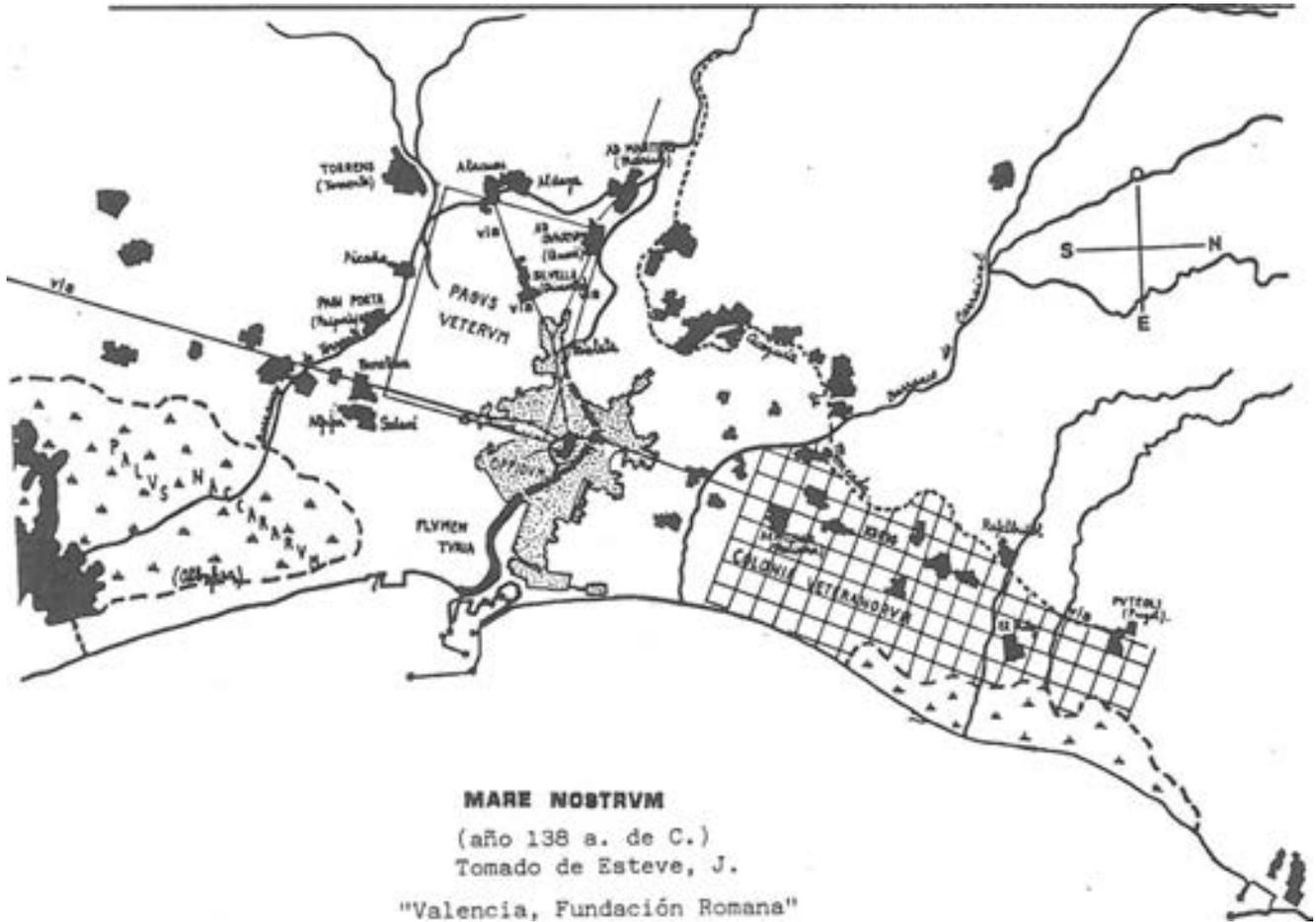
	C. E. E.		ESP ARA		C. V.	
	1985	2000	1985	2000	1986	2000
Evolución de la participación por energías (millones de tep)						
- Carbón	68.68	48.77	4.45	4.44	0.207	0.155
- Productos petrolíferos	337.55	385.8	27.57	30.32	2.47	3.33
- Gas Natural	159.04	213.17	2.57	5.94	0.362	0.876
- Electricidad	112.81	164.04	8.84	13.3	0.772	1.2
- Total	678.08	811.78	43.43	60	3.811	5.561

	C. E. E.		ESP ARA		C. V.	
	1985	2000	1985	2000	1986	2000
Evolución de la participación por energías (porcentajes)						
- Carbón	10.1	6	10.2	7.4	5.4	2.8
- Productos petrolíferos	49.8	47.5	63.5	60.5	64.8	59.8
- Gas Natural	23.5	26.3	5.9	9.9	9.5	15.8
- Electricidad	16.6	20.2	20.4	22.2	20.3	21.6
- Total	100	100	100	100	100	100

	C. E. E.		ESP ARA		C. V.	
	1985	2000	1985	2000	1986	2000
Crecimiento medio anual por grupos de productos (X)						
- Carbón		-2.3		-0.01		-2.06
- Productos petrolíferos		0.89		1.85		2.18
- Gas Natural		1.97		5.74		6.33
- Electricidad		2.53		2.76		3.27

GRAFICO 1

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO



SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

EL EMPLAZAMIENTO DE ENESA.
según Idriisi (siglo XII).

Caminos saldados
© Noticias urbanas qua eta



RED DE TRANSPORTE DE ENERGIA ELECTRICA
EN LA COMUNIDAD VALENCIANA



Tomado de: Ubieta, A.
"Orígenes del Reino de Valencia"

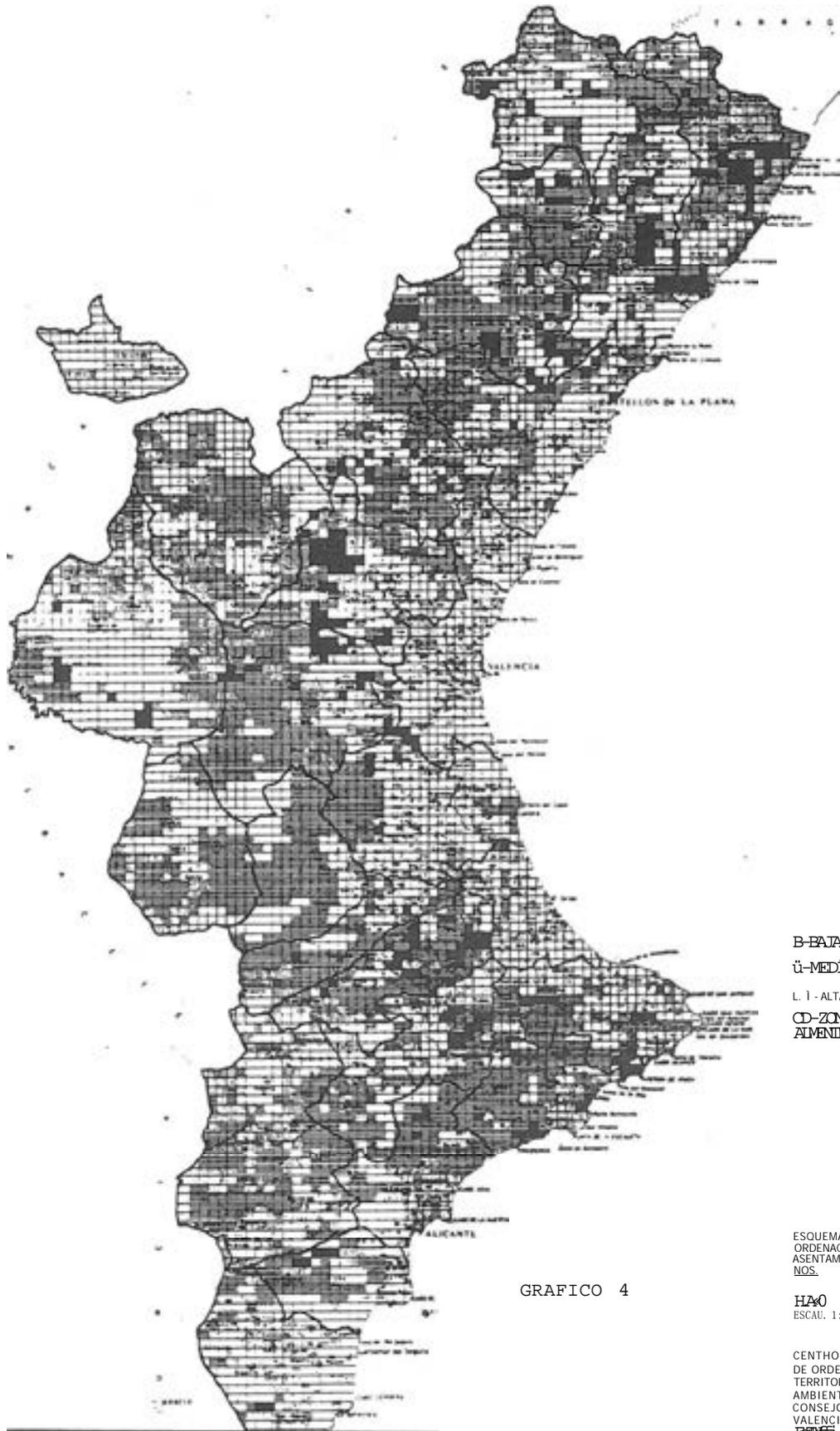
REGION VALENCIANA
LOCALIZACION [TODAS LAS]
POR MUNICIPIOS.

Indicador de cada de los municipios



GRAFICOS 3

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO



B-BAJA APTITUD.
 ü-MEDÍA APTITUD.
 L. I - ALTA APTITUD.
 CD-ZONAS ESPECIALMENTE PROTEGIDAS.

GRAFICO 4

ESQUEMA FISICO DE ORDENACION DE LOS ASENTAMIENTOS URBANOS.
 HAO 8
 ESCAL. 1:800.000

CENTRODE ESTUDIOS DE ORDENACION DEL TERRITORIO Y MEDIO AMBIENTE.
 CONSEJO DEL PAIS VALENCIANO.
 INSTITUTO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS TERRITORIALES

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

SECOND INTERNATIONAL CONGRESS ON REGIONAL PLANNING

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

A l f' i' e d o ß u e d a D ± & s:

i : ; , - - < y -

REPERCUSION EN LA ORDENACION DEL TERRITORIO DEL USO Y G-ESTION DE LOS EN NAVARRA .

RESUMEN

Navarra, a pesar de contar con unos recursos hídricos globales nada desdeñables, en la actualidad evidencia ciertas carencias en las zonas de fuerte desarrollo. A nuestro entender, esta escasez se debe al mal uso de unos recursos considerados hasta ahora ilimitados los cuales son contaminados, al empleo de técnicas de riego y abastecimiento obsoletas no acordes con el nivel tecnológico actual y a una gestión errónea. Por contra, la Administración, en vez de posibilitar la mejora en la eficiencia de los usos y desarrollar una gestión integral, ha proyectado la construcción de grandes obras de infraestructura generadoras de graves alteraciones territoriales y medioambientales.

SUMMARY

Navarra, despite the possession of enough hydric resources, present nowadays signs of deficit in some good developed areas. We think that this lack in water supplies is due to the following factors: the wrong use of the hydric resources, which have been considered unlimited and register today several degrees of pollution; the maintenance of old watering practices and distribution systems, that are not in correlation with the modern technology; and, finally, the wrong management of water in general. On the other hand, the Administration, instead to improve the efficiency of the watering practices and to develop an integral management of them, projects the construction of sophisticated infrastructures, which can originate territorial alterations and environmental problems.

MAYO, 1991.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

X . INTRODUCCION

Desde la antigüedad la presencia del agua ha sido uno de los principales condicionantes de los asentamientos humanos y sus actividades asociadas. En la actualidad, el fuerte desarrollo industrial y tecnológico no ha logrado superar la dependencia del agua sino que, por el contrario, su demanda y la diversificación de sus uses ha aumentado exponencialmente. Solamente se ha conseguido una cierta independencia en la elección de los emplazamientos de actividades necesitadas de gran cantidad de agua lejos de las zonas más dotadas en recursos hídricos, lo cual ha acarreado algunos problemas de índole territorial.

La importancia de este recurso, mayor aún en nuestras latitudes, viene originando graves conflictos por su control y al calor de estas disputas se han formado numerosos e influyentes órganos e instrumentos de gestión que han tratado y tratan de administrar los recursos hídricos de forma racional. En el tema que nos ocupa, la ordenación del territorio, las decisiones de los distintos estamentos implicados en la gestión de los recursos hídricos, muchas veces no consensuadas, tienen gran repercusión en la configuración futura del espacio territorial en su conjunto.

En el caso de Navarra, al igual que en otras muchas regiones, en las últimas décadas los problemas con el agua han aumentado al generarse una polarización entre las zonas bien dotadas en recursos hídricos (zonas de montaña con un fuerte despoblamiento, generalmente) y las comarcas con un fuerte crecimiento económico y demográfico, favorecido por la existencia

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

de otras • condiciones más favorables (climáticas, orográficas, infraestructuras...), donde el agua en unas condiciones dignas de uso escasea. Esta polarización se ha visto acentuada aún más por el mal uso de unos recursos hidricos que se consideraban ilimitados, los cuales han sido contaminados y rara vez reciclados o depurados. Tras unos años de sequía el problema es más acuciante y la población está exigiendo una rápida solución, petición de la cual, los distintos entes de gestión se han hecho eco y han emprendido una serie de medidas con gran derroche de fondos públicos, las cuales van encaminadas casi siempre a la construcción de grandes infraestructuras generadoras de graves desequilibrios territoriales que obvian las verdaderas causas del problema y que aportan muy poco a una posible solución racional (1).

2. OBJETIVOS

Los recursos hidricos, como tales recursos, se deben considerar dentro de cualquier proyecto o trabajo de ordenación del territorio; pero a nadie escapa que su transcendencia en la planificación territorial va

(1) MUÑOZ D.D., ARIAS DE SALAZAR M. : Partiendo del hecho de la escasez de algunos recursos, se concibe la ordenación del territorio como el camino que conduce a buscar una distribución geográfica de la población y sus actividades, de acuerdo a la integridad y potencialidad de los recursos naturales que conforman su entorno físico, todo ello en la búsqueda de mejores condiciones de vida."

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

mucho más allá considerando nuestra obligada dependencia de ellos. Además, en la actualidad, el manejo de estos recursos conlleva la realización de complejas y costosas infraestructuras que en la mayoría de los casos condicionan el desarrollo de amplios territorios.

En esta monografía intentaremos estimar y valorar las repercusiones en la ordenación del territorio, en nuestro caso de Navarra, de los planteamientos y actuaciones puestas en marcha por los antes con competencia en la administración de los recursos hídricos en esta comunidad autónoma.

En el presente trabajo, también se intentará discernir los problemas que acarrea la diversidad de órganos con competencias en la gestión de los recursos hídricos. A nuestro modo de ver el Estado, Gobierno de Navarra, Confederaciones Hidrográficas, Mancomunidades de Comarca y Ayuntamientos muchas veces no marchan al unísono y los problemas se agravan ante una poca claridad sobre las competencias de cada cual.

Como hipótesis de partida consideraremos que los planes de uso y gestión de los recursos hídricos planteados hasta la actualidad contribuyen fuertemente a exagerar los desequilibrios territoriales y en conjunto adolecen de un estudio de planificación, el cual evitase en gran medida estos desfases. Por ello en estas escasas páginas se tratará de discurrir teóricamente un modelo de planificación de los recursos hídricos más integrado en el medio. A nuestro entender los planes de regadío con métodos arcaicos los cuales exigen la construcción de grandes pantanos que deprimen amplias comarcas o los embalses a construir

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

en zonas de cabecera, planteados para aportar caudales suplementarios (. y disminuir la DBQ > a ríos agonizantes a donde nunca debiera haber llegado la contaminación, se deben replantear buscando soluciones más maduras y sin efectos secundarios, y lo mismo pudiéramos decir de otras muchas actuaciones previstas o ejecutándose en la actualidad.

3. DESCRIPCION PE LA SITUACION ACTUAL

3.1. RECURSOS HIDRICOS (2)

Considerándola en su conjunto, Navarra destaca como una región privilegiada en cuanto a. posesión de recursos hidrioos. En ella coinciden el extremo occidental de la" barrera pirenaica de donde parten caudalosos rios, zonas de clima atlántico con copiosas lluvias y grandes acuíferos; en un territorio con una precipitación media de 920 ;nm/año. En suma, las precipitaciones, como generadoras de todos los recursos hidricos, equivalen anualmente a 9500 millones de m³ de agua. Este volumen más el que puedan recoger ríos y acuíferos que penetran en otras comunidades es con lo que cuenta nuestro territorio. Desde un punto de vista antropocéntrico de esta cantidad sólo aquello que circule ó se retenga en ríos, lagunas, charcas y acuíferos posee un potencial de utilización por parte del hombre.

VOT.HHRNF.S CIRCULANTES POR LOS RIOS (hiri*)

		<u>Generado en Navarra</u>
CUENCA DEL ARAGON	2350	1750
CUENCA DEL ARGA	1623	1537

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

CUENCA DEL EGA	517	400
JE DEL HBRO	3606	55
MARGEN DERECHA DEL EBRO	233	6
CUENCA NORTE	1506	1506
TOTAL:	10335	5254

La utilización de estos caudales tiene una importante limitación pues, en la actualidad, la Confederación Hidrográfica del Ebro considera que tiene comprometido todo el caudal de los ríos navarros. En consecuencia, no otorga concesiones para al regadío.. a menos que se demuestre que ios caudales solicitados son garantizados por nuevas obras de regulación.

VOLUMEN RETENIDO EN LOS ACUIEEROS: 1325 hm³

Los hidricos subterráneos representan el 25% de todos los recursos propios de Navarra.

VOLUMEN EMBALSADO:

- Yesa: 471 toa
- Alloz: 65 hm³
- Eugui: 21,4 hm³
- Irabia: 13,5 hm³
- Mairaga: 2,5 hm³
- Otros embalses de pequeño tamaño: Articukza, Leurza, Mendaur, Dominico, ¡Jsoz, San Antón.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

(•2) Datos extraídos del informe " LA PLANIFICACION Y EXPLOTACION DE LOS RECURSOS HIDRAULICOS DE NAVARRA", Departamento de Obras Públicas, Transporte y Comunicaciones del Gobierno de Navarra, 1988.

También debemos destacar aquí la distribución natural no homogénea de estos recursos y la existencia de algunas zonas con graves déficits estacionales.

3.2. ORGANOS GESTORES Y PROBLEMAS COMPETENCIALES

Según la ley de Aguas de 1985 todas las aguas superficiales y subterráneas son de dominio público del Estado. El artículo 19 de dicha ley establece que en las cuencas hidrográficas que excedan el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma se constituirán Organismos de cuenca, con la denominación de Confederaciones Hidrográficas, que son las encargadas de la gestión, concesión y control de los recursos hidráulicos y de la planificación hidrológica. Esta misma ley define "cauce natural" al terreno cubierto por las aguas en las máximas crecidas ordinarias (media de los máximos caudales anuales, en su régimen natural, producidos durante diez años consecutivos, que sean representativos del comportamiento de la corriente) y fija una zona de servidumbre de 5 metros y una zona de policía de 100 metros en las márgenes (zonas de no dominio público).

Por otra parte, la Ley Foral de Navarra 8/1987, de 10 de Abril, de normas urbanísticas regionales para protección y uso del territorio

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

establece una zona de protección del cauce natural que se medirá a partir del límite del mismo y que tendrá, en cada margen, una dimensión igual a la del propio cauce natural medida en cada punto" (> 5 metros y > 50 metros; en el caso de lagunas, embalses, terrenos inundables y zonas húmedas, la zona de protección será de 50 metros a partir del límite del lecho) en la que se limitarán ciertas actividades.

En la realidad, ni la Administración central ni la autonómica tienen perfectamente delimitadas estas zonas de protección, servidumbre y policía en la red hidrográfica y por ello son frecuentes las agresiones.

El modelo de gestión actual, por Confederaciones Hidrográficas, aunque en principio pudiera parecer acertado (gestión por unidades territoriales, no administrativas), resulta ineficaz y muy desligado de la realidad cotidiana de los usuarios de los recursos hídricos. Un territorio muy dotado naturalmente de recursos hídricos puede verse privado de ellos en cierta manera por decisiones políticas de la mayoría de la Confederación que pretendan favorecer otras regiones de la cuenca haciendo caso omiso a las características de los territorios.

* JUNTA DE GOBIERNO DE LA CONFEDERACION HIDROGRAFICA

	<u>Delegados Navarra</u>	<u>Total</u>
EBRO	2	17
NORTE	1	13
CONSEJO DEL AGUA		
EBRO	4	34
NORTE	2	25

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

* MOPU, 1330; Plan Hidrológico.

De otro lado, los distintos organismos sociales representativos de amplios sectores de la sociedad (Grupos ecologistas, Asociaciones de vecinos, sociedades agrícola-ganaderas, etc...) no están verdaderamente representadas en la Confederación. Los usuarios del agua somos todos y su manejo algo que nos afecta muy directamente, por ello sería conveniente una mayor presencia de los entes más directamente relacionados con el uso y gestión de los recursos hídricos en el día a día (Ayuntamientos, Mancomunidades, Organizaciones de usuarios,...), es decir una gestión estructurada de abajo hacia arriba.

4. AVANCE DE LA SITUACION FUTURA

4.1. DEMANDAS FUTURAS

En primer lugar, conviene destacar que los datos de demanda futura se hayan totalmente sujetos a la voluntad política de quien los aporta. Por desgracia nuestros políticos tienden a plantear proyectos megalómanos de desarrollo territorial, muy rentables en las urnas, a base de infraestructuras varias, polígonos industriales, nuevos regadíos, etc...; todos ellos demandantes de gran cantidad de recursos hidricos.

Los datos oficiales, por lo general, suelen ser alcistas y pocas ó ninguna vez se plantea una estabilización ó disminución de los consumos como consecuencia de la concienciación ciudadana para estimular el ahorro la reducción de las pérdidas y la mayor eficiencia en los distintos

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

usos. Además debieran considerar las tendencias actuales de crecimiento demográfico, próximas a cero como ya ocurre en otros países de Europa.

* DEMANDA FUTURA PARA EL AÑO 2015 (Gobierno de Navarra, 1988)

Abastecimiento: 106,8 hm³/año

Uso industrial: 60 hm³/año

Regadío (demanda actual más demanda máxima potencial de las 167.123 Has. susceptibles de transformación en regadío según el documento "Áreas regables de Navarra y necesidades de Agua" de Riegos de Navarra S.A.): 1641 hm³/año.

Dilución de vertidos: 16,69 m³/seg. entre los distintos ríos con problemas de contaminación.

- Aumento de más del 150% en un período de 27 años.

Por lo expuesto anteriormente, argumentar toda una serie de actuaciones en base a estos datos transvasa el límite de lo absurdo, pues parece poco probable que se produzcan estos ritmos de crecimiento.

Por debajo de todo esto subyace la falta de un estudio serio de prospectiva y la determinación del modelo territorial hacia el cual avanzamos o queremos avanzar. Y por ejemplo, no indica nada significativo hablar de nuevos regadíos si no está claro quién va a absorber la producción de éstos o sí va a existir personal disponible para gestionarlos.(3)

(3) GIL N. (FAO), 1986: " Para estimar las necesidades totales de agua de un proyecto, es necesario calcular antes las exigencias de agua de todos

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

los cultivos que se tiene intención de regar. Si no se dispone de estos estudios (...) es necesario realizarlos antes de lanzarse a la construcción de una presa."

4.2. POLITICA INSTITUCIONAL

En base a los datos de demanda futura expuestos anteriormente, el Gobierno de Navarra actual ve imposible cubrir estas necesidades con los caudales naturales de los rios y las aguas ya reguladas y cree necesario aumentar la capacidad de regulación de rios y acuíferos, fundamentalmente, mediante la construcción de pantanos. Con las actuaciones propuestas el Gobierno de Navarra pretende cubrir las siguientes demandas: abastecimiento, industria, riegos, caudales de dilución, control de avenidas, caudales ecológicos (10% aproximadamente) y energía hidroeléctrica. A continuación exponemos una enumeración por cuencas de las principales actuaciones previstas o en ejecución.

4.2.1. Cuenca del Esta

- Embalse de Oteiza, con 45 hm³ de capacidad útil, 4.437 Mpts. necesarios de inversión(1938). Con este pantano pretenderían asegurar las demandas actuales del Bajo Ega, regar 11.718 Has, proporcionar capacidad de laminación para el control de avenidas y posibilitar la producción de 32 Gwh/año. Nos hayamos ya en 1991 y este pantano no ha pasado de la fase de propuesta.

- Regulación mediante pozos del acuífero de Lóquiz para conseguir 0,5 m³/seg. a utilizar para satisfacer la demanda futura de la Mancomunidad de

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

Montejurra y regar 400 Has. de la zona del Alto Ega, 110 Mpts. de inversión necesarios (1988).

4.2.2. Cuenca del Arga

- Embalse de Arraiz en el río Zaldazain, de 16,5 Hm³ de capacidad, con un presupuesto total de 23.493 Mpts., (1991). Con el citado embalse se pretende regar 1.700 Has. de cultivos forrajeros para vacuno de leche en la Ulzama (zona con 1800 mm de precipitación media), obtener un caudal de dilución de 1 m³/seg. para el Arga a su paso por Pamplona, instalar una minicentral hidroeléctrica de 400 Kw. y regular ciertos caudales para permutarlos por concesiones del Ebro para regar la zona de Los Rubios en Mendavia (declarada de interés nacional). En la actualidad, el proyecto de este pantano está sometido a información pública tras aprobarse provisionalmente su construcción. El área a inundar está cubierta por bosques de robles y hayas de gran madurez ecológica.

- Embalse de Urdalur situado en el río Alzania con una inversión prevista de 3.080 Mpts. en 1988. Pretende el abastecimiento para los pueblos de la Barranca y aportar un caudal de dilución al Alzania a su paso por Alsasua. Pantano necesario para cubrir las imperiosas necesidades de agua para abastecimiento de los pueblos de esta comarca y que en la actualidad debe hallarse en construcción.

- Instalación de unidades de bombeo en el acuífero de Arteta que permitirán extraer hasta 800 l./seg. en época de estiaje para el abastecimiento de la Comarca de Pamplona. (100 Mpts. de inversión necesarios en 1988). Ya construidas en la actualidad. El bombeo puede conducir a la sobreexplotación del acuífero y a secar fuente y arroyos de la zona, consecuencias que se deben controlar y evitar en el futuro.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

Red de colectores de la comarca de Pamplona y depuradora de Arazuri. Tras invertir 3.300 Mpts. ha entrado este año en funcionamiento el tratamiento primario que reduce en un 30% la DBO. Por ahora la depuradora es totalmente insuficiente y presenta serias deficiencias técnicas: no emplea el agua depurada para riego y limpieza de las instalaciones, etc...

4.2.3. Cuenca del Aragón

- Embalse de Itoiz con 481 hm³ de capacidad que pretende el riego de 57.713 Has. con la construcción del Canal de Navarra, abastecimiento de varias localidades del Bajo Aragón y Bajo Arga, control de avenidas, aportar caudales de dilución al Aragón y Arga, y aportar caudales regulados al Ebro con posible destino en otras comunidades autónomas. Otro posible uso de sus aguas pudiera ser la satisfacción de las demandas de las dos industrias papeleras que proyectan su construcción en Navarra, cifrada en unos 85 Hm³/año por instalación. El coste del pantano se cifra en unos 20.191 Mpts.(1991), costeados en su mayor parte por el MOPU (que también participa en la financiación de los embalses de Urdalur, Arraiz y depuradora de Pamplona); y el del Canal de Navarra en 45.000 Mpts. repartidos en los 30 años previstos para su conclusión. Las obras de este pantano ya han salido a concurso a pesar de la fuerte oposición social contra él. (Inunda ó aísla varios pueblos además de anegar tres reservas naturales) *

Embalse del Ferial, situado en las Bardenas Reales, con una capacidad de 8 Hm³ y un coste previsto de 953,2 Mpts. para la presa(1990). Permitirá el riego de 1.522 Has. aprovechando las aguas sobrantes de la Acequia de Navarra en invierno. Embalse de escasa afección al medio si se

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

toman ciertas medidas y de gran rentabilidad dado su bajo coste. Ya ha sido autorizada su construcción.

- Embalse de Arizarte (coste previsto en 1988: 5.547 Mpts.) previsto para transvasar sus aguas al Arga y asegurar el abastecimiento y los caudales de dilución necesarios para la Comarca de Pamplona. Pretendía inundar zonas de gran valor ecológico y lugares de pasto del ganado de los pueblos cercanos. Tras una fuerte oposición social este proyecto parece estancado en la actualidad, aunque todavía no ha sido descartado.

- Otros proyectos en la recámara son: recrecimiento de Yesa, Aspurz, Usún, Zatoya, Areta...

5. CRITICA AL MODELO DE GESTION INSTITUCIONAL Y ALTERNATIVAS

Ya en los apartados anteriores se han ido explicitando las líneas básicas de la crítica a la política hidráulica del actual gobierno. En primer lugar, debemos recalcar que las actuaciones institucionales previstas adolecen de un estudio serio y veraz de planificación territorial, se fundamentan en cifras de supuestas demandas futuras en alza basadas en la continuidad de la tendencia de consumo actual y un desarrollo económico exagerado.

Desde el punto de vista de la ordenación del territorio, no nos parece un planteamiento muy acertado la construcción de embalses en zonas de montaña ya bastante deprimidas y olvidadas, generalmente en lugares de gran valor ecológico-cultural, para conseguir recursos hídricos a malgastar en zonas más pobladas y desarrolladas (Políticamente sí parece más rentable).

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

La mayor parte de los regadíos planteados no parecen tener muchas perspectivas de futuro. Su futura producción difícilmente encontrará un hueco en el mercado pues en Europa no aumentan los consumos, se excede en productos agrícolas y pronto nuestros productos no serán competitivos con los producidos en países en vías de desarrollo.(4)

Tampoco está muy clara la aptitud de muchas de las tierras previstas para su puesta en regadío, ni la disponibilidad de la población a trabajar en la agricultura. En un futuro próximo, las explotaciones para ser rentables deberán tecnificarse y nuestros agricultores, acostumbrados al secano ó al riego "a manta", no poseen ni tradición ni preparación para la nueva agricultura de regadío. Y tampoco se producen esfuerzos institucionales para que la consigan. (Recientemente se ha publicado en la prensa local que 500 Has. de comunal de 'lúdela puestas en regadío no han recibido solicitudes para su explotación). También es preciso considerar que sí la población agrícola actual de Navarra posee una media de 50 años, dentro de 15 ó 30 años cuando se concluyan los regadíos previstos, no se podrá asegurar la permanencia de una población agrícola capaz de gestionar una explotación, de no tomarse medidas para estimular la permanencia de los jóvenes en el campo. Una solución más acertada

(4) MAC SHARRY R., DELORS J.; 1991: "... la política agraria comunitaria se creó en 1957 cuando Europa era deficitaria en los productos alimenticios, las ayudas provocaron un aumento de la producción no correspondido con un aumento de consumo y actualmente estamos pagando los excedentes ..."

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

podiera ser la modernización de los regadíos existentes, donde el riego "a manta" es mayoritario, implantando nuevas técnicas de riego: microirrigación, goteo, aspersión... que permiten ahorros en agua de hasta el 50% además de poseer otras muchas ventajas. Tras la modernización de nuestros regadíos el agua existente en el momento actual posibilitaría la transformación en regadío de , aproximadamente, otras 30.000 Has., que .junto a los terrenos a regar por el embalse del Ferial cubren sobradamente las necesidades futuras de regadío.

Con respecto al abastecimiento, todas las actuaciones tienden a la consecución de más caudal, no se contemplan en lo más mínimo otras actuaciones más racionales como: mejora de la red de distribución para evitar pérdidas, campañas de concienciación dirigidas a la población para erradicar consumos supérfluos ó utilización de las aguas de los ríos y aguas depuradas diferenciando sus usos en función de sus distintas calidades.

Si el saneamiento y el abastecimiento de las aguas estuvieran más íntimamente ligados todos velaríamos con más ahinco por la calidad de las aguas de nuestros ríos y acuíferos. No se puede admitir la dilución de vertidos como una solución adecuada, menos si cabe sí supone la inundación de otras zonas. La tecnología actual permite la casi total depuración de las aguas residuales y la recuperación ó conservación de los ecosistemas ligados al agua pudieran contribuir a que las aguas autodepuraran el resto.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

6. BIBLIOGRAFIA

- AGRUPACION NAVARRA DE AMIGOS DE LA TIERRA - LUR ADISKIDEEN NAFAR ELKARTEA (ANAT - LAÑE); El desmadre del Agua en Navarra: I. Informe sobre Dragados y Canalizaciones; Pamplona 1988.
- ARRIGNON J.; Ecología y Piscicultura de las Aguas Dulces; Ed. Mundi-Prensa-
- BETHEMONT J.; Geografía de Utilización de las Aguas Continentales. Ed. OISO3 - TAU, 1981.
- GALAN SORALUCE F.J.; Los ríos navarros y sus crecidas; Colegio Oficial de Ingenieros, Canales y Puertos, 1982.
- GIL N.; Desarrollo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de suelos y aguas; Boletín de suelos de la FAO na 44, FAO, Roma 1986.
- GOBIERNO DE NAVARRA, DEPARTAMENTO DE OBRAS PUBLICAS, TRANSPORTES Y COMUNICACIONES; La Planificación y Explotación de los Recursos Hidráulicos de Navarra: Propuesta de Actuaciones en Obras de Infraestructura de Regulación; 1988.
- GOBIERNO DE NAVARRA, DEPARTAMENTO DE PRESIDENCIA E INTERIOR; Legislación sobre Ordenación del Territorio y Urbanismo; 1988.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

- HERAS R., Manual de Ingeniería de Regadíos, MOPU: Dirección General de Obras Públicas 1981.
- HERNANDEZ MUHOZ A.; Abastecimiento y Saneamiento de ciudades; Curso de postgrado de Ordenación del Territorio 1991.
- JOMES H.G., La Irrigación del futuro; Mundo Científico, 10: 804-810.
- MAURITS LA RIVIERE J.W., Los recursos hídricos, amenazados; Investigación y Ciencia, no 158: 54-62.
- MEYBECK M., LA contaminación de los ríos; Mundo Científico 10: 731-788.
- MOPU, Pequeñas Centrales Hidroeléctricas: Manual; 1988.
- MOPU, Plan Hidrológico: Síntesis de la Documentación Básica; 1390.
- MUÑOZ D.D., ARIAS DE SALAZAR M.; El agua como factor de ordenamiento territorial; Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales Renovables, Venezuela.
- PAREJO ALFONSO L.; Política territorial y ae aguas: Pluralidad de Administraciones y competencias. Ordenación Racional de los recursos naturales, (a propósito de la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre la Ley de Aguas de 1985); Documento no 18 del Master en política territorial y urbanística , Universidad Carlos III, Madrid 1991.

SECOND INTERNATIONAL CONGRESS ON REGIONAL PLANNING

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

- RIERA J.L., MORGUI J.A.; Limnología de los embalses españoles; Mundo Científico, 10: 720-726.

- SANCHEZ GONZALEZ A.; Costes y precios del agua de riego en España; Informaciones y Estudios no 48, MOPU: Servicio Geológico 1988.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

SECOND INTERNATIONAL CONGRESS ON REGIONAL PLANNING

**INFRAESTRUCTURAS DE COMUNICACIONES Y EVALUACION
DE IMPACTO AMBIENTAL. UN DILEMA A DEBATE A PARTIR
DE UN CASO ESTUDIO.**

José Allende
Valencia, Junio 1990

Sesión 25 de Junio 1991
Area Temática nº 2 (Incluíble también en 1,4)

INFRAESTRUCTURAS DE COMUNICACIONES Y EVALUACION DE IMPACTO AMBIENTAL. UN DILEMA A DEBATE A PARTIR DE UN CASO ESTUDIO.

La praxis resultante de la original interpretación del Instrumento procedimiento EIA en su obligada aplicación a los proyectos de autovías de nueva creación, está exigiendo una reflexión profunda sobre la Directiva Comunitaria y su interpretación por las Administraciones de los Estados Miembros y por la propia C.E.E. El caso del proyecto de Autovía Irurzun-Andoain, entre Guipúzcoa y Navarra, tipifica Inequivocamente este dilema que debe ser analizado particularmente desde el campo de la ordenación del territorio, con criterio neutral que desborde la casuística política coyuntural que pueda afectar a este particular proyecto. Y esto es así porque la aceptación del procedimiento seguido en este caso supone un precedente que sentará jurisprudencia incidiendo, a mi juicio, por su confusa interpretación, en la propia credibilidad y eficacia de la EIA al vulnerar la letra y el espíritu presente en este esperanzador procedimiento que está destinado a ensamblar de forma consistente la cuestión medioambiental y la ordenación urbana-territorial.

RAZONES DEL CONFLICTO PROCEDIMENTAL.

la dirección General XI de la C.E. siempre se manifestó, en sus intervenciones en este conflicto, en relación a UN PROYECTO DE AUTOVIA que la denomina Pamplona-San Sebastián. Es decir se trata de un proyecto de construcción "ex novo" de Autovía entre A y B. Sin embargo este proyecto (UNO) se inicia careciendo de Declaración de Impacto Ambiental, lo que es preceptivo previo a la iniciación de su construcción {Véanse Reales Decretos 1302/1986 y 1131/1988), provando inequívocamente que el proyecto ha incumplido el procedimiento.

¿Por qué sucede esto y cual es la razón de que se incumpla el procedimiento?. Lo que ocurre en este caso, y en otros casos de autovías, es que se segmenta, se parcela el proyecto original de autovía entre A y B, en diversos proyectos independientes para su evaluación y procedimiento de manera que ya no tenemos un solo proyecto a evaluar sino cinco tramos de ese proyecto (caso Irurzun-Andoain) con cinco procedimientos de EIA independientes y, consecuentemente, cinco Declaraciones de Impacto Ambiental (D.I.A.). Luego se trata, en la práctica, de cinco proyectos enlazados y no de un proyecto.

Es como si para procederse al cumplimiento del EIA en proyectos como una central nuclear, un pantano, un puerto o un gran complejo turístico en la costa, se articulara un original sistema de dividir cada proyecto en cinco, diez o hasta veinte partes independientes del mismo para proceder al cumplimiento del proceso de EIA. Es decir en lugar de tener una DIA tendríamos cinco, diez o veinte DIA independientes entre si. Esto conlleva que se sustituye la evaluación de todo el complejo turístico proyectado por su segregación evaluando trozos independientes y aprobando esos trozos, primero un puerto deportivo, después doscientas viviendas y así sucesivamente hasta completarse el proyecto sin que, consecuentemente, nunca se haya evaluado ni cumplimentado el procedimiento para el proyecto original y real.

En mi criterio, parcelar un proyecto de esta manera desnaturaliza completamente el espíritu y letra de la Directiva y Reales Decretos, de manera que la EIA pierde su razón de ser, al resultar un absurdo la evaluación de los impactos de un proyecto de un puerto, en relación y comparación a la evaluación de treinta proyectos independientes en los que se ha dividido el proyecto de puerto original.

Esta estrategia desvirtúa totalmente el proceso de participación y consulta pública, la propia evaluación de los Impactos territoriales, sociales, físico-naturales etc.. oculta y tergiversa Impactos sinérgicos y acumulativos, impide una visión y un análisis global e integral de los Impactos territoriales, distorsiona absolutamente la evaluación e impide "de facto" el análisis y comparación de alternativas pudiendo llegar al absurdo de que en un Proyecto de Autovía AH se conceda licencia, por haberse cumplimentado el procedimiento EIA en los tramos AB y BC, se deniegue la licencia en el CD, se conceda en el DE, se deniegue en el EF, y se conceda la licencia en los tramos FG y GH, con lo que no existiría proyecto de autovía AH sino que finalmente habría tres autovías, la AC, la DE y la FH, en lugar de la AH.

CONCLUSIONES

1. El procedimiento seguido y, al parecer, admitido por la Dirección General XI de la C.E., entiendo vulnera la letra y el espíritu de la Directiva 85/337/CEE.
2. De aceptarlo supone un precedente que desnaturalizaría y desvirtuaría la razón de ser del procedimiento EIA reglado también en España por dos Reales Decretos, convirtiéndolo en la práctica en un instrumento inútil para racionalizar la política ambiental y los potenciales conflictos.
3. No pueden iniciarse proyectos contemplados en la Directiva Comunitaria y Reales Decretos como sujetos obligatoriamente al procedimiento EIA si carecen de la preceptiva D.I.A. *
4. La parcelación de proyectos unitarios en tramos o fases independientes vacía de contenido el proceso de evaluación al ignorar, ocultar o tergiversar, multitud de impactos acumulativos y sinérgicos que de hecho se producen una vez finalizado el proyecto global, impidiendo además la evaluación de alternativas.
5. Al no existir D.I.A. de esa autovía (UNA) resulta pirocedimentalmente imposible que exista un Estudio de Impacto Ambiental de esa autovía y que se haya procedido a Evaluación de Impactos de la misma, así como a la evaluación de otras alternativas y al procedimiento reglado de participación y consulta.
6. Parece obligado que la CEE se replantee esta cuestión con urgencia y que desde los sectores académicos y científicos se inicie una profunda reflexión que ofrezca una racionalización de la situación.

Fdo.t José Allende

Referencias:

1. José Allende "La Evaluación de Impacto Ambiental. Marco de Referencia y Aspectos Relevantes a Debatir". Ciudad y Territorio, n^B 83-1/1990.
2. José Allende "Calidad de Suelo y Planificación Territorial en el Marco de la Evaluación del Impacto Ambiental", Revista de Derecho Urbanístico, n⁶ 121, Enero-Febrero 1991.
3. José Allende "Planificación Sectorial viaria y Ordenación Territorial. Consideraciones al Caso Vasco". CEUMT, n[@] 114-115, Abril-Mayo 1990.
4. José Allende "Medio Ambiente. Luces y Sombras en el Conflicto Ambiental". Ekonomlaz, n⁹ 17, 1990.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

SECOND INTERNATIONAL CONGRESS ON REGIONAL PLANNING

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO



Amelia Pérez Zabaleta

UNIVERSIDAD NACIONAL DE
EDUCACION A DISTANCIA
FACULTAD DE CIENCIAS
ECONOMICAS Y EMPRESARIALES

DPTO. ECONOMIA APLICADA
E HISTORIA ECONOMICA

Unidad Departamental de Ordenación del Territorio y Urbanismo
Escuela de Caminos
Universidad Politécnica de Valencia
Camino de vera s/n
46071 Valencia

NOMBRE DE LA PONENTE: AMELIA PEREZ ZABALETA

TITULO DE LA COMUNICACION:

**"EL CANAL DE ISABEL II Y LA PROBLEMATICA ECONOMICA DE LA
CREACION DE INFRAESTRUCTURAS"**

RESUMEN DE LA COMUNICACION

Los pueblos se desarrollan en los lugares donde pueden cubrir sus necesidades; una de ellas es el agua.

Madrid no habría podido crecer de la forma en que lo hizo sin un sistema de abastecimiento adecuado, plan que fue aportado por el Canal de Isabel II, que creará las infraestructuras necesarias para realizar dicho suministro.

Las infraestructuras ligadas al abastecimiento de agua dependen de las empresas encargadas del suministro, quienes deben solventar además de los problemas técnicos, otros de índole económica.

RESUMEN DE LA COMUNICACION EN INGLES

Countries' development relies on natural resources; water is one of the most important.

Madrid could never grows as it did without an adecuate water supply system, El Canal de Isabel II brought it. This enterprise created the necessary structures to garantice this supply.

These structures linked to the water supply are related to the enterprises that must solve tecnical problems, as well as economical.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

COMUNICACION: "EL CANAL DE ISABEL II Y LA PROBLEMATICA ECONOMICA DE LA CREACION DE INFRAESTRUCTURAS"

"La. escasez de agua requiere y obliga a la ordenación de su aprovechamiento"1.

El agua es un bien económico debido a su escasez. El suministro de agua tiene, asimismo, unas connotaciones especiales debido a la estructura de costes de las empresas; los costes fijos superan a los variables y existen rendimientos crecientes a escala. Por todo ello, se producen monopolios naturales; una empresa u organismo es el encargado en una zona del abastecimiento de agua. Como consecuencia, cuando el Estado no interviene directamente en las empresas de abastecimiento, posee, generalmente, capacidad para regular el precio.

Todos los países industrializados han adoptado desde los años 70 legislaciones en materia de agua. España ya contaba con una legislación al respecto, el primer ordenamiento escrito de las aguas se remonta a la Baja Edad Media, además es el primer país que cuenta con una Ley de Aguas, que data de 1866, aunque modificada en 1879, hasta la vigente Ley de 1985.

En España, el abastecimiento de agua puede ser realizado por empresas privadas, públicas o mixtas. El tipo de empresa depende de varios factores: en primer lugar la historia de cada núcleo de población, el tamaño y desarrollo de los núcleos (por otra parte, íntimamente ligado a las disponibilidades de agua), de la marcha de las empresas u organismos encargados de dicho suministro y del interés de la autoridad municipal por el control del servicio. En Gran Bretaña y los Estados Unidos, donde existe gran profusión de los temas empresariales, se ha estudiado, y además está vigente aún, la polémica sobre si el abastecimiento de agua debe ser una labor del sector público o de la empresa privada².

Por estas razones, **las infraestructuras ligadas al abastecimiento de agua, guardan una estrecha relación con las empresas u organismos encargados de dicho suministro y, como planteamos a continuación, con la problemática concreta de estos organismos.** Por ello, nos parece interesante apuntar en esta

¹Martín Retortillo, S. Problemas actuales de la ordenación jurídica de los recursos hidráulicos. Coplanarh. 1976. Pág. 25.

²Entre la bibliografía al respecto cabe destacar: Feigenbaum, S. y Teeple, R "Public versus private water delivery: A hedonic cost approach".The Review of Economics and Statistics. 1983. Bruggink, T.H. "Public versus Regulated Private Comparison of Operating Costs".Quarterly Review of Economics and Business. 1982. También es interesante: Drouet, D. L'industrie de l'eau dans le monde. Paris 1987; donde se muestran los estudios realizados en la industria del agua en cinco países desarrollados.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

comunicación el caso concreto del Canal de Isabel II, presentando el cambio que se produce en la capital de España como consecuencia de la puesta en marcha de un sistema de abastecimiento moderno que desarrolla esta empresa, en principio privada y en la actualidad, pública. En este sentido, expondremos las características de la empresa desde sus orígenes, lo cual es objeto de la tesis que defendimos en la U.N.E.D., en enero de 1989. Queremos destacar la importancia que tiene para el desarrollo urbanístico y la ordenación del territorio, la forma en que se materializan las obras públicas, en definitiva, la gestión de las mismas, poniendo como ejemplo el caso del Canal de Isabel II

Desde la Edad Media y con la llegada de los musulmanes a Madrid, se ve necesaria la creación de un sistema que permita un mayor suministro de agua a la ciudad. En un principio se construyen pozos; posteriormente, las norias y los viajes, que son la base de este suministro hasta la segunda parte del siglo XIX.

El Canal de Isabel II viene a resolver uno de los problemas fundamentales del vecindario de la capital, es decir, la escasez de agua.

Madrid no habría podido crecer de la forma en que lo hizo sin un sistema de abastecimiento adecuado, plan que fue aportado por el Canal de Isabel II.

El Canal, que atravesó diferentes períodos en cuanto a gestión, administración, relación con el Estado y situación económica y financiera, se ha mostrado como una empresa eficaz para resolver el problema de la escasez de agua en la capital; ha incrementado su capacidad, suministrando a otros núcleos cercanos a la capital, llegando a abastecer en la actualidad al 97% aproximadamente de los habitantes de la Comunidad de Madrid y ha aumentado también sus competencias en cuanto al saneamiento de las aguas.

Al estudiar la empresa a lo largo de su historia, hemos observado el interés que siempre ha suscitado entre la población y el cariño y mimo con que sus directores y personal la han tratado. Por ser una empresa de Obras Públicas parece haber pesado más su carácter de "Obras Públicas" y menos el de "Empresa", dado que se muestra un interés mayor por los temas relacionados con la ingeniería, proyectos de obra, etc. y en menor medida por los comunes a casi todas las empresas. Esto no quiere decir que se hayan olvidado de los aspectos empresariales, dado que toda empresa requiere la existencia de recursos para hacer frente a los gastos que origina su actividad pero, el reflejo de la situación económica de la empresa, es decir, los Balances de Situación, las Cuentas de Explotación no se

III

SECOND INTERNATIONAL CONGRESS ON REGIONAL PLANNING

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

han confeccionado de una forma adecuada como para poder disponer ahora de una fuente completa para el estudio de la empresa. La falta de conocimiento de sus propiedades, por otra parte propio de cualquier empresa que surge bajo la tutela del Estado, es un sintoma de dejadez, aunque los responsables de la misma en determinados momentos se preocupen en resolver estos temas, sin resultados positivos (véase el caso de Renfe en la actualidad).

Del periodo que estudiamos³, 1907-1936, el hecho más destacado, resaltado en las Actas del Consejo de Administración, es la escasez de recursos para hacer frente a los proyectos de obra que permitieran un mejor abastecimiento a la capital, lo cual es un hecho permanente en toda la vida del Canal. Esta escasez se pudo aliviar emitiendo obligaciones y, por supuesto, con la ayuda del Estado. Podemos asegurar que es un problema típico de toda empresa, ya sea pública o privada. A pesar de la generalidad del problema, de la falta de recursos, no debemos olvidar la gravedad del mismo por los graves retrasos que se originan en la acometida de las obras y resaltar su importancia en las actividades de creación de infraestructura.

Esta empresa pública, que ha acometido importantes obras de infraestructura con elevados gastos y que se ha enfrentado a graves apuros financieros si quería ser capaz de ampliar y mejorar el servicio a sus usuarios, se ha desarrollado para adaptar su oferta a la demanda creciente de los habitantes de Madrid, lo cual ha conseguido a pesar del natural retraso que tienen las obras públicas.

Para concluir tomenos una cita de J.A. Cabezas[^], quizás un poco sesgada por la influencia positiva que le proporcionó el estudio de Bravo Murillo, pero que, a pesar de su fascinación por el Canal y considerando, por supuesto, otros hechos fundamentales para la capital como la construcción del ferrocarril, muestra el significado del Canal de Isabel II para Madrid, sentido que se ha puesto de manifiesto en las páginas precedentes:

"Con la actual perspectiva histórica, podemos decir que el Canal de Isabel II, la gran institución madrileña técnico política del siglo XIX, supuso para el desarrollo urbanístico de Madrid, el hecho más trascendental de su historia, después de la decisión de Felipe II de traer a la villa del Manzanares el sello Real de la capitalidad de sus reinos (1561), y de la impresión del "Quijote" en la madrileña imprenta de Juan de la Cuesta (1605)".

[^]Pérez Zabaleta, Amelia. "Historia Económica de una empresa pública: El Canal de Isabel II 1907-1936". Tesis doctoral. Madrid. 1989.

[^]Cabezas, J.A. Bravo Murillo. (Un potiUco isabelino con visión de futuro). Madrid. 1974.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

AREA 3.

LA PERSPECTIVA ECONOMICA EN LA ORDENACION
DEL TERRITORIO. PLANIFICACION REGIONAL.

RELATOR: LAUREANO LAZARO ARAUJO.

SECOND INTERNATIONAL CONGRESS ON REGIONAL PLANNING

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

LOS TIEMPOS VERBALES DEL DESARROLLO REGIONAL EN AMERICA LATINA

Sergio Boisier */

El exámen de la evolución de las cuestiones regionales en América Latina ofrece inicialmente dos posibilidades de análisis. La primera de ellas podría consistir en una presentación de los hechos. fundada en el ordenamiento, procesamiento e interpretación de datos empíricos. Este tipo de análisis, caro a la geografía más tradicional, requeriría por cierto de tiempo y de recursos humanos y materiales fuera del contexto de este documento. Desde el clásico trabajo de Stóhr (1972), otros dos autores han efectuado estudios similares, por lo menos en cuanto a su cobertura: Gilbert (1976) y Alayev (1978), este último como parte de un trabajo interno de la CEPAL.

La segunda línea de análisis podría consistir en un tipo de ensayo que apuntase a la cambiante "conceptualización" de los problemas regionales en América Latina y a las modalidades de intervención y control que tales conceptualizaciones han sugerido, sugieren o sugerirán.

Si bien ambas líneas de trabajo no pueden considerarse como completamente independientes, no es menos cierto que se ha producido una notable asincronía entre la teoría y la práctica de

*/ Coordinador del Area de Planificación y Políticas Regionales del ILPES.
Las opiniones expresadas en este trabajo no reflejan necesariamente las del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
Una primera versión de este ensayo fue presentada a la reunión del Grupo de Trabajo Estudios Regionales del Consejo Europeo de Investigaciones Sociales sobre América Latina, CEISAL, celebrada en Almagro, España (noviembre de 1990). Esta versión ha sido especialmente preparada para su presentación en el SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO (Valencia, España, junio de 1991).
Santiago de Chile, abril de 1991.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

la planificación regional en América Latina, asincronía que constituyó -por lo demás- el tema básico de una de las más importantes reuniones profesionales internacionales sobre esta materia, efectuada en Bogotá en 1979 y cuyos aportes y debates fueron publicados en un libro de amplia difusión (Boisier et. alli.; 1981).

La hipótesis que se plantea en esta oportunidad es simple en su enunciado. Se sostendrá -a partir de la escasa efectividad de las políticas de desarrollo regional- que la causa principal de los pocos resultados obtenidos en el pasado y en el presente reside en la incapacidad de formular un marco teórico coherente (un conjunto de hipótesis no contradictorias) sobre el fenómeno del desarrollo regional en el contexto de los sistemas, estilos y realidades del medio latinoamericano. Ello ha llevado a asociar las políticas de desarrollo regional a objetivos fragmentarios, vinculados a la concentración geográfica y a las disparidades inter-regionales en el pasado, a la centralización y al medio ambiente en el presente, sin que sea posible visualizar con certeza el futuro, tiempo en el cual -sin embargo- será indispensable retomar el concepto central del desarrollo regional, como un valor positivo en si mismo, superando un enfoque que presta exclusiva atención a algunas manifestaciones (problemas) de la asincronía territorial del desarrollo.

EL TIEMPO PASADO

La dinámica inicial del desarrollo regional

El concepto de desarrollo debe ser ciertamente entendido como multidimensional y dinámico. Se refiere a cambios (cuya dirección y velocidad constituyen puntos controversiales) en los planos: económico, político, social, ambiental, tecnológico y territorial y por lo tanto se asocia a procesos y cuestiones tales como el crecimiento de la producción, el progreso técnico,

la distribución del poder, la distribución del ingreso, la distribución de las oportunidades individuales y colectivas, la preservación de los recursos y del medio ambiente en general y, la organización territorial de la sociedad.

El propio funcionamiento de cualquier sistema económico, si se quiere, del sistema de relaciones sociales de producción y, en particular, del "estilo" de desarrollo que el sistema adopta en un determinado lugar y momento, produce permanentes y asincrónicos cambios en los varios planos señalados. En otras palabras, el estilo genera efectos previstos y no previstos, notables o imperceptibles, rápidos o lentos, esporádicos o permanentes, en el monto de la producción de bienes y servicios, en su distribución, en la generación o asimilación de innovaciones tecnológicas, en el uso de los recursos naturales y en la distribución territorial de la población, de la producción y del poder.

Históricamente el conjunto de los cambios producidos por un determinado estilo (o por una sucesión de ellos) se manifiesta territorialmente en dos procesos que se retroalimentan entre sí.

De una parte, se produce un permanente proceso de diferenciación espacial, mediante el cual los distintos espacios (regiones) que comienzan a delimitarse y a consolidarse en el territorio nacional, asumen funciones específicas, diferenciadas entre sí, que conducen a una especialización regional en relación al modo de acumulación y reproducción incorporado en el estilo.

De otra parte, esta misma diferenciación espacial permite la aparición de una determinada articulación entre tales espacios que usualmente, pero no de un modo inexorable, estará signada por las características de una relación jerárquicamente ordenada de dominación-dependencia.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

Se configura así una organización del espacio, una división territorial del trabajo y una forma de crecimiento regional en gran medida más funcional a los intereses agregados de todo el sistema que a los intereses más específicos de cada región componente del mismo.

Tal diferenciación espacial y tal articulación entre espacios se expresa concretamente en tres características del desarrollo del sistema y de la operación del estilo correspondiente, interdependiente entre sí y que se manifiestan incluso por encima de las relaciones sociales de producción predominantes. Primero, la concentración geográfica en reducidos segmentos del territorio, tanto de la población como del aparato productivo. Segundo, la centralización de los sistemas decisionales públicos y privados, en instituciones y organizaciones localizadas mayoritariamente en los mismos puntos anteriores. Tercero, la amplia disparidad entre los niveles de ingreso y de vida de la población ubicada precisamente en los lugares anteriores y el resto de la población asentada en diferentes áreas del territorio.

Cabe señalar sin embargo, que estas tres características que tipifican la forma como el proceso de desarrollo se muestra en términos del espacio geográfico, constituyen inicialmente y durante períodos considerables de tiempo, elementos o factores positivos desde el punto de vista de la generación de estímulos adicionales al desarrollo. En otras palabras, durante largos períodos, esta modalidad genera sus propios mecanismos funcionales de retroalimentación, por lo menos desde la óptica territorial.

En efecto, y en relación al fenómeno de la concentración, es precisamente en las condiciones que ofrece la aglomeración geográfica que la industria (previa al actual cambio tecnológico) encuentra el fundamento para su crecimiento, expansión y

reproducción; es por ello que la concentración de las actividades y de la población en el espacio es un rasgo propio de las economías en proceso de industrialización, sea cual sea el carácter de las relaciones sociales de producción imperantes. De esta manera, toda economía que sustente su estrategia de desarrollo en el crecimiento y expansión del sector industrial tarde o temprano terminará por impulsar directa o indirectamente, el crecimiento y consolidación de ciertos núcleos de concentración territorial. Obviamente, desde este punto de vista, dicha concentración aparece como un factor de estímulo para el crecimiento y el desarrollo de las economías industriales, como lo señala de Mattos (1983).

Asimismo, la centralización política territorial parece haber sido parte y requisito del proceso de conformación del Estado-Nación. Como lo afirma un politólogo:

"La voluntad política que impuso la demarcación territorial de un Estado emergente, autoidentificado como autónomo y, más o menos reconocido como tal por otros Estados, puede provenir de dos tipos de procesos. Por una parte, el conjunto de los habitantes fueron sometidos a un proceso de aceptación de normas comunes desde un centro dominante sin contrapeso. Por otra, el conjunto de habitantes se integra en un proceso de unificación, más o menos hegemónico, más o menos consensual, manteniendo ciertas normas de diferenciación en la nueva unidad territorial. Se trata de la conocida bipolaridad entre el Estado unitario y el federal."

"En algunas épocas, la vida política se desarrolló en varios centros de similar importancia, hasta que se produjo —a través de la dominación, la hegemonía, o el consenso— el fenómeno de dotar a uno de ellos de poderes acrecentados." (Palma; 1983).

Tal proceso de centralización, parcialmente explicable en sí mismo como proceso estrictamente político, fue impulsado además, por el paso de economías semi-feudales agrarias a economías urbanas e industriales, transformación que requería de un Estado relativamente fuerte y centralizado. Desde tal punto de vista,

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

6

la concentración geográfica, parcial expresión de la industrialización y urbanización, alimentó la centralización política territorial en sus inicios y fue a su vez retroalimentada por la propia centralización.

Análogamente, las disparidades iniciales de ingreso y condiciones de vida entre las poblaciones de las incipientes regiones "centrales" y las también incipientes regiones "periféricas" estimularon los flujos migratorios desde áreas rurales hacia áreas urbanas, incrementando la disponibilidad de mano de obra frente a la creciente demanda de ella por parte de las actividades industriales y reduciendo el nivel absoluto de las disparidades entre regiones gracias a la transferencia de mano de obra desde actividades rurales de baja productividad hacia actividades más productivas de tipo urbano. Esto parece haber sucedido históricamente en algunas economías hoy maduras como la economía norteamericana por ejemplo, siendo uno de los factores que explican la tendencia a la convergencia a largo plazo de los ingresos medios regionales a partir de 1880 de acuerdo por ejemplo con Easterlin (1958).

En síntesis, los efectos de tipo territorial -concentración, centralización y disparidades regionales- producidos por el desenvolvimiento del sistema (capitalista en este caso) y de los estilos incorporados en el propio sistema, constituyen mecanismos retroalimentadores funcionales a la ulterior expansión y difusión territorial del sistema, estructurando un espacio nacional jerárquicamente articulado mediante relaciones de dominación-dependencia. El proceso completo se asemeja notablemente a la idea de A. Pinto (1965) de la "triple concentración del progreso técnico".

El surgimiento de los problemas regionales como problemas de interés nacional

Una característica de los procesos de concentración territorial, centralización territorial y diferenciación territorial de ingresos, es su capacidad de autotransformación en el tiempo, pasando de una calidad de "factor funcional" a una calidad de "problema" en relación al desarrollo del sistema social y económico.

Obsérvese que toda sociedad persigue ciertos objetivos fundamentales; tales objetivos primarios tienen que ver con la necesidad de reproducción y ampliación de la base económica del sistema social, con la mantención de una cierta estabilidad social que permita justamente dicha reproducción y, con la necesidad de mantener la integralidad territorial de la Nación. Estos objetivos fundamentales y permanentes, que son además independientes de un dado sistema de organización político-social, encuentran crecientes dificultades para su logro en situaciones de típico corte territorial o regional; esta oposición objetivo-impedimento en este plano, genera precisamente un conjunto de "problemas regionales", si se sigue metodológicamente a Chadwick (1973).

La reproducción y ampliación permanente de la base económica o del sistema productivo se pone en peligro o se limita en situaciones en donde la población y el propio aparato productivo se encuentran excesivamente concentrados en segmentos muy reducidos del territorio generando situaciones de metropolización o de megalopolización. Ello, en virtud de la creciente proporción de recursos nacionales que es necesario invertir en tales regiones sólo para viabilizar su operación. Gran parte de estos gastos son inversiones en infraestructura no directamente productiva, con costos de oportunidad considerables. Por tanto

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

el remanente de recursos destinado a inversiones directamente productivas tiende a disminuir, a lo menos en términos relativos.

Esta es una situación que se aprecia fácilmente en países en los cuales los principales centros metropolitanos alcanzan tamaños tales que soluciones de tecnología tradicional dejan de ser aplicables, por ejemplo, en relación al transporte urbano y en donde es necesario pasar al uso de tecnologías cualitativa y cuantitativamente diferentes con enormes costos en inversiones de infraestructura (por ejemplo, la construcción de ferrocarriles subterráneos). Aun cuando sin duda tales soluciones mejoran (por un tiempo) la "productividad" de la ciudad, parece ser que dichos recursos tendrían un uso alternativo socialmente más conveniente si fuesen usados en actividades directamente productivas, o incluso en la propia infraestructura de la periferia.

La estabilidad social de los sistemas sociales puede verse amenazada, entre otras cosas, por el efecto de la interacción entre los modernos sistemas de comunicación de masas y las condiciones de vida diferenciales de importantes contingentes de población, sobre todo cuando a ello se añade una percepción colectiva de tipo territorial. Cualquiera sociedad en la cual una proporción significativa de la población vive en condiciones muy desmedradas es una sociedad política y socialmente inestable. Si la misma población se encuentra territorialmente concentrada y posee una auto-identificación territorial, la situación es mucho más explosiva. Parcialmente ésta es la situación que se observa en regiones como el Nordeste de Brasil y por ello se afirma entre los especialistas que el problema de la pobreza del Nordeste no es un problema local, sino nacional. Con ello se apunta a destacar la dimensión política del asunto o a la necesidad de considerar tal problema como un problema regional "real" en la terminología de Hilhorst (1981).

La integridad territorial de la Nación (y la supervivencia del concepto de Estado-Nación) puede verse amenazada por presiones internas expresadas en una variedad de movimientos sociales y políticos regionales que responden a su vez al universal reclamo de las comunidades subnacionales por una mayor autonomía decisional. Si bien la naturaleza última de los movimientos sociales regionales puede responder a una gran variedad de factores (étnicos, religiosos, económicos, etc.) no es menos cierto que a lo menos una parte de ellos se origina en el plano estrictamente político de las demandas por la redistribución territorial del poder político, reacción natural en contextos de elevada centralización política, típicos por lo demás, de América Latina.

La respuesta social: políticas públicas

Todo problema social que alcanza la categoría de un problema nacional (los problemas regionales "reales") genera una respuesta social bajo la forma de políticas y programas públicos.

Dos de los tres problemas regionales destacados más atrás —la concentración geográfica y las disparidades interregionales en los niveles de vida— constituyeron el foco de la acción pública durante los casi cuarenta años transcurridos aproximadamente entre mediados de los cuarenta y fines de los setenta.

Como ha sido descrito por varios autores, los "paradigmas" o "modelos" en los cuales se inspiraron las políticas regionales concretas fueron sucesivamente la TVA (intervención sobre "regiones" coincidentes con cuencas fluviales), la Cassa per il Mezzogiorno (intervención estructural sobre "regiones" subdesarrolladas), la ideología de la modernización (introducción de regionalizaciones de alcance nacional para fines de integración nacional) y, finalmente, la inserción de las regiones

en el comercio internacional a partir del aprovechamiento de sus ventajas comparativas estáticas.

Stohr (1972) en su completo estudio correspondiente a la situación observada en la década de los sesenta, discute 75 programas de desarrollo regional, clasificados finalmente en cinco grandes categorías:

- Políticas para la descentralización de la toma de decisiones;
- Políticas para áreas deprimidas;
- Políticas de colonización de nuevas áreas de recursos naturales;
- Políticas de desarrollo para áreas limítrofes;
- Políticas para áreas metropolitanas y de nuevos polos de crecimiento.

W. Stóhr ofrece algunos juicios sintéticos que permiten visualizar cómo tales programas eran más fuertes en el papel que en la práctica.

En relación a la primera categoría de políticas y programas señala: "... hay relativamente pocos programas regionales que pongan el énfasis principal en la descentralización de la toma de decisión" (1972:166); en relación a la segunda categoría dice "... en América Latina no existen políticas nacionales (interregionales) para áreas deprimidas, sí existe un número de programas regionales con un objetivo principal dirigido hacia la mejoría del estado de las áreas individuales deprimidas ..." (1972:183); con respecto a la tercera categoría: "Así, la mayoría de los países prestaron una cierta atención, aunque no sistemática, a sus áreas no colonizadas" (1972:195); a propósito de la cuarta categoría apunta: "... los programas de desarrollo limítrofe multinacionales, podrían desempeñar una importante función preparatoria para la integración de países enteros ..."

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

(1972:215) y, finalmente, en relación a la última categoría señala: "Hasta ahora, los programas integrales de planeamiento metropolitano con implicaciones prácticas fueron muy escasos en América Latina" (1972:219) y "los programas para los nuevos polos de crecimiento con implementación concretada no fueron más numerosos" (1972:221).

Gilbert y Goodman (1976) por otro lado, son los autores de un decisivo estudio sobre la cuestión específica de las desigualdades regionales, en el cual no sólo ponen en tela de juicio la clásica tesis de Williamson sino que demuestran cómo uno de los casos más "exitosos" de crecimiento regional inducido (Nordeste de Brasil) produjo simultáneamente una leve convergencia interregional de ingresos y un sensible empeoramiento en el bienestar de los grupos más pobres dentro de la región. Un patrón similar ha sido reportado por Stóhr y Todtling (1978) en relación a varios países.

A partir del cuadro pintado por Stóhr -gran número de programas, escasa implementación y todavía más escasos resultados-fluye una conclusión cuyo desarrollo argumental será omitido por consideraciones de espacio: las políticas no apuntaron al problema primario (el desarrollo regional como tal) sino a problemas secundarios o derivados del anterior como lo son la concentración y las disparidades. Como es frecuente se apuntó a cuestiones aparentes (no por ello menos verdaderas) y no a la cuestión central.

Para peor, ello se hizo configurando una práctica que acusó la presencia de algunos errores fundamentales, no todos superados hasta ahora.

En primer lugar, la práctica tradicional de la planificación regional bien puede calificarse como a-histórica. Ello resulta de la constatación del carácter marcadamente mecanicista y

acrítica de dicha práctica, toda vez que ella consistió principalmente en la aplicación irrestricta de teorías, modelos, metodologías y políticas pensadas en función de contextos reales con características muy diferentes a las prevalecientes en América Latina. Todo ello se hizo con absoluta falta de respeto al medio societal latinoamericano. Como se ha señalado en varias oportunidades, la aplicación casi universal de la estrategia de polos de crecimiento ofrece un ejemplo conspicuo de la crítica anotada.

En segundo lugar, esta misma práctica puede ser acusada de estar viciada por un enfoque prácticamente autocontenido de la cuestión regional. Desde el diagnóstico regional hasta las propuestas de política, todo fue concebido como perteneciente a un universo -lo regional- contenido en si mismo. El efecto pernicioso más notorio de ello fue el completo divorcio resultante entre las así llamadas políticas regionales y la política económica nacional. Como debido a varias razones que no es del caso explicar acá, el cuadro general de la política económica ha tenido un mayor respaldo político, era fácil adivinar (pero ello sólo fue constatado a posteriori) la impotencia de las políticas regionales, lo que ha contribuido, como es obvio, a una creciente frustración tanto de los técnicos como de los grupos sociales regionales más perceptivos del problema. En términos de aspectos puramente formales, la concepción autocontenida fue responsable de la marcada separación profesional y funcional entre planificadores regionales y planificadores globales que era y es nítidamente visible en los organismos de planificación.

En tercer lugar, la práctica tradicional de la planificación regional pecó de ser una práctica monodisciplinaria en términos profesionales. En general ella estuvo controlada mayoritariamente por economistas, quienes no se caracterizan precisamente por su reconocimiento al papel de otras ciencias

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

sociales y, en consecuencia, a la función en la praxis de planificación regional, de especialistas tales como sociólogos, antropólogos, historiadores, etc., etc. Este hecho imprimió un carácter meramente economicista a las propuestas de desarrollo regional, esterilizándolas de antemano y condujo, de paso, a fracasos estrepitosos en relación a las propuestas de regionalización, una cuestión importante para la implementación de las políticas regionales, pero a fin de cuentas, un medio y no un fin en sí mismo.

En cuarto lugar, la misma práctica comentada aplicó -al caso regional- la artificial separación entre sujeto y objeto de planificación, tan en boga en la década de los sesenta y propia tal vez, de la planificación sectorial, pero jamás adecuada al tratamiento de regiones, que, más que divisiones geográficas, son expresiones territoriales de grupos sociales, con historia, conciencia y expresión política, es decir, sujetos y no objetos de planificación. Esta concepción generó propuestas de desarrollo regional elitistas, centralizadas y en último término inviables debido a la ausencia de participación de las propias comunidades regionales.

En cierto sentido, la práctica tradicional de la planificación regional desconoció la política económica del desarrollo regional y desconoció también la economía política del mismo proceso.

EL TIEMPO PRESENTE

Los cambios contextuales del desarrollo regional

Lo que puede calificarse como "el tiempo presente" del desarrollo regional, principalmente la década de los ochenta y el inicio de la actual, queda enmarcado por un conjunto de cambios "externos" al desarrollo regional, que empujan una reflexión y una práctica

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

14

diferente en materia de políticas públicas, como muy bien lo ha sintetizado Stóhr (1983) .

Stohr señala diez cambios en los condicionantes externos del desarrollo regional que acá sólo serán enunciados como recordatorio: 1) escenarios de menor crecimiento agregado; 2) mayores costos energéticos; 3) distinta concepción del desarrollo; 4) disponibilidad de tecnologías eficientes en pequeña escala; 5) segmentación geográfica de procesos dentro de las unidades empresariales; 6) escasez de fondos públicos; 7) desaparición de "espacios libres" hacia donde transferir los costos de crecimiento; 8) difícil predictibilidad; 9) mayor presión a favor de la participación local y; 10) mayor conciencia ambiental.

Hay en consecuencia, un nuevo contexto, tanto en los países industrializados como en los que se encuentran recorriendo ese camino, dentro del cual se inserta la temática del desarrollo regional. A este nuevo contexto mundial se superpone un contexto más específico, de ámbito latinoamericano.

La fecha 14 de diciembre de 1989 es sin duda una fecha trascendente para Chile e histórica para América Latina.

La realización de elecciones presidenciales y parlamentarias ese día en Chile pone término no sólo a un gobierno autoritario (sobre el cual es difícil todavía hacer un balance global objetivo, salvo en el plano ético) sino que es el hito final del proceso de redemocratización de América Latina y abre un período, único en la historia del Continente, caracterizado por la presencia de gobiernos formalmente democráticos en todos y cada uno de los países.

Este proceso de redemocratización no deja de influenciar la cuestión del desarrollo regional, colocando como punto focal de

él, la descentralización política y territorial, como importante componente del proyecto político democrático y ello se cruzará, además, con otras fuerzas que tienden a generar escenarios más favorables a la descentralización.

La descentralización en la cresta de la ola

La descentralización parece ser un tema históricamente recurrente en América Latina. Desde los inicios de la independencia, en las primeras décadas del Siglo XIX, la pugna entre centralización y descentralización, políticamente expresada en los modelos institucionales polares del federalismo y el unitarismo, ha impregnado la historia de los países latinoamericanos, resolviéndose en no pocos casos mediante guerras civiles. El resultado neto de este proceso, con diferencias más formales que de fondo entre países federales y unitarios, ha sido una situación de elevada y creciente centralización que hoy es percibida socialmente como una cuestión necesaria de ser corregida.

Pero precisamente debido a que se trata de un problema que ha aparecido y desaparecido del debate político en muchas oportunidades, cabe formular la pregunta: ¿será que ahora, en el marco de la crisis, la descentralización encontrará su momento histórico?

El que la respuesta sea positiva o negativa dependerá fundamentalmente de la intensidad con que la cuestión de la descentralización se articule con los problemas más globales, urgentes y estructurales de la hora actual y del futuro inmediato en América Latina.

Hay diferentes formas descriptivas del escenario actual de América Latina y de sus consecuencias más directas sobre el escenario futuro de los países. No parece impropio en modo

alguno destacar dos de los elementos más globales que parecen caracterizar el escenario actual: la presencia simultánea e interactuante de una crisis internacional y de una crisis nacional, que teniendo cada una de ellas suficiente especificidad, se retroalimentan sin embargo mutuamente.

La crisis internacional está teniendo, por supuesto, múltiples consecuencias, pero si hubiese que señalar una consecuencia relativamente totalizante, sería necesario apuntar a una nueva modalidad de inserción de los países latinoamericanos en el contexto internacional. Tal nueva forma de inserción tendrá necesariamente que buscarse y ejecutarse bajo el comando del Estado, el que deberá concentrar parte de sus mejores recursos técnicos y humanos en asuntos tales como modalidades de negociación, manejo de la deuda, fomento de exportaciones, financiamiento y, el aprovechamiento en cada momento de la coyuntura internacional.

La crisis nacional que afecta a muchos países latinoamericanos es, por su lado, una crisis esencialmente política que en parte se expresa en la generalizada demanda de un nuevo contrato social entre el Estado y la sociedad civil. Tal contrato social supone un nuevo Estado, más democrático, pero también un Estado de menor tamaño económico, burocrático y político puesto que un conjunto de atribuciones, poderes y funciones desarrolladas por el Estado serán devueltas a su legítimo detentor: la sociedad civil organizada tanto funcional como territorialmente. En otras palabras, en la superación de la crisis nacional será la sociedad civil la que ejercerá el comando, concertadamente con el Estado.

Hay en principio, una contradicción evidente en relación al propio Estado en cuanto a su papel en la salida de la crisis internacional y de la crisis nacional. En el primer caso se le piden nuevas e importantes funciones y en el segundo se le pide

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

abdicar de funciones tradicionalmente ejercidas. Una forma de resolver esta contradicción es por la vía de la descentralización administrativa y política, lo que puede contribuir entonces a crear un "clima" más adecuado a los esfuerzos descentralizadores.

El discurso descentralista en los países latinoamericanos gana espacio político paulatinamente, aunque la brecha entre discurso y realidad todavía es extraordinariamente amplia. En el plano de las Cartas Fundamentales, Perú (1979), Chile (1980) y Guatemala (1985) han introducido sendas reformas a favor de la descentralización en sus varias acepciones y la nueva Constitución del Brasil (1988) va todavía más lejos desde el punto de vista de la política fiscal. En Venezuela, la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) ha propuesto profundas reformas que buscan recuperar el federalismo venezolano y establecer una vasta descentralización. El reciente debate político en Chile, motivado por las elecciones presidenciales y parlamentarias de diciembre de 1989, colocó en un plano significativo --aunque no en un primer plano-- diversas propuestas programáticas para avanzar en el terreno de la descentralización política y territorial, más allá de lo hecho por el Gobierno Militar.

Independiente de las circunstancias particulares de cada país, resulta posible identificar en la hora actual ciertas tendencias en los procesos económicos, sociales y políticos, visibles en todo el mundo, que tienden a crear escenarios más favorables a los proyectos descentralistas. Se trata de por lo menos cuatro megatendencias que atraviesan la cada día más tenue línea de la división ideológica del planeta y para desmitificar la descentralización o para quitarle atributos imaginarios de una u otra especie, es conveniente volver a resumir tales tendencias.

En primer término cabe citar la actual revolución científica y tecnológica como un fenómeno que a través de sus efectos en la

esfera de la producción, de la información y del transporte está produciendo un nuevo paisaje industrial o una nueva geografía industrial. Vázquez Barquero (1986) ha denominado ésto como la economía difusa en tanto que Castells (1989) la llama economía de geometría variable, cuyas características esenciales son, por el lado de la organización industrial, el reemplazo del modelo fordista según Gatto (1989); por el lado de la organización sindical, el quiebre del sindicalismo de gran escala y por nuevas relaciones capital/trabajo; por el lado de la tecnología productiva, la preeminencia de los insumos de "conocimiento" por sobre los insumos tradicionales y; finalmente, por el lado del asentamiento territorial del nuevo parque industrial, la presencia de estructuras industriales que incorporan procesos de deslocalización, desconcentración y, eventualmente, de descentralización. Un análisis actualizado sobre los impactos y desafíos territoriales de la revolución científica y tecnológica se encuentra en Albuquerque et. alli; (1990).

Específicamente, los impactos de la revolución científica y tecnológica en la esfera de la producción pueden sintetizarse en los dos siguientes aspectos principales:

- a) La nueva tecnología industrial ha trasladado la importancia de las economías de escala desde la fase de ensamblado final del producto a las fases de fabricación de partes componentes, acentuando la flexibilidad de respuesta industrial ante variaciones de la demanda. Dornbusch plantea concretamente este argumento al comentar sobre la fabricación de automotores:

"El caso del 'Escort' europeo es interesante, ya que muestra que la economía de escala no implica que la industria debe estar ubicada en un lugar más que en otro. Revela más bien, que las economías de escala son una cuestión que surge en la etapa de especificación y producción de partes y en menor medida en el ensamble. Eso no significa de ningún modo que la producción de

partes no se pueda dispersar. En verdad, es enteramente razonable que las ganancias provenientes de las ventajas comparativas y de las economías de escala, se puedan lograr juntamente con la creación de un mercado ampliado para automóviles y con localización regional de la industria de autopartes y de ensamble que refleje las ventajas dentro de la unión." (Dornbusch; 1986).

- b) La fabricación por sistemas, tales como CAD, CAM y FIM (Computer Assisted Design, Computer Assisted Manufacturing y Flexible Integrated Manufacturing), permite producir piezas en distintos lugares de un país (o del mundo) para ser ensambladas en cadenas de montaje directamente ligadas a los mercados finales. Ello permite disociar espacialmente las distintas unidades productivas sin romper la unidad funcional del proceso y maximizando la productividad y rentabilidad de cada localización, según indica Scott (1988).

En la esfera de las comunicaciones, el efecto de la revolución científica y tecnológica se expresa en innovaciones tales como la computación en línea, fibras ópticas, sistemas de transmisión de imágenes y datos (telefax, fonovideo, etc.) y otros que facilitan la segmentación espacial de las funciones empresariales, al mediatizar electrónicamente la comunicación "cara a cara".

En la esfera del transporte, el impacto de la revolución científica y tecnológica tiene su expresión más clara en la expansión de trenes de alta velocidad (Francia, Japón, Alemania, Italia, España) en los nuevos sistemas intermodales que permiten el transporte sin ruptura de carga, en la superación de la saturación del tráfico aéreo, tan visible diez años atrás y en la substitución entre elementos transportables (menos peso y mayor valor unitario por unidad tarifaria).

Todos estos efectos configuran la nueva economía de geometría variable que genera un espacio potencial para una mayor descentralización decisional y territorial.

En segundo término debe destacarse el proceso de reestructuración política del Estado y administrativa del gobierno como una fuerza verdaderamente transideológica que empuja la descentralización.

Como en muchos otros órdenes de cosas, acá se descubre una operación dialéctica. Los cambios en el sistema de producción industrial y los cambios consecuentes en el modelo de acumulación de las economías industriales nuevas y maduras, ponen en jaque la función de acumulación del Estado, de acuerdo con Habermas (1973). Ni las formas precedentes de acumulación directa del Estado (propiedad pública) ni las formas indirectas de apoyo (ciertas políticas económicas) son ya útiles y por tanto el Estado atraviesa por un proceso de metamorfosis para dar origen a un "nuevo" Estado, funcional a las nuevas condiciones (ejemplo de ello son las modernas políticas de apoyo a la investigación científica y tecnológica en vez de políticas puramente económicas de fomento industrial o la conducción estatal de nuevas formas de inserción internacional y de desregulación interna).

Es aclaratoria en este sentido la argumentación de J.L. Curbelo al señalar:

"La reestructuración del orden económico, a través de la aplicación intensiva de las nuevas tecnologías y la internacionalización de las operaciones del capital a escala internacional, corre paralela al proceso de pérdida de confianza y funcionalidad del Estado, tanto en su papel de productor de bienes y servicios como de agente que posibilita la reproducción del sistema económico. El nuevo orden económico parece estar caracterizado por una parte, por la coexistencia de una alta concentración de la propiedad y el poder económico en un número reducido de empresas gigantes y un modelo de extremada descentralización en la producción (la economía difusa) en el cual la fricción

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

del espacio está dejando de ser un obstáculo para la acumulación ... En este sentido, el contrato social característico del Estado del Bienestar pierde toda justificación y utilidad. Asimismo, la reducción de las barreras proteccionistas, el debilitamiento de los Estados nacionales y sus descentralización son funcionales a la nueva fase de la expansión capitalista ...

"Por consiguiente, la tendencia a la descentralización de los Estados nacionales es explicable tanto desde la lógica de las exigencias de la propia acumulación como desde la consecuente lógica del Estado capitalista en un período de crisis". (Curbelo; 1986).

Pero la reestructuración del Estado no obedece sólo a la necesidad de poner a tono el Estado (y el gobierno) con las nuevas formas de acumulación y de inserción internacional.

También ella obedece a la necesidad de legitimar un nuevo orden político reemergente en todo el mundo, la democracia, que a su vez asume nuevas formas y procedimientos: más consensual, con un más destacado papel de la sociedad civil, no sólo de la sociedad política, con el desafío de articular disensos tanto como ampliar los consensos, etc. Si se tratase sólo de la "vieja" democracia, el "viejo" Estado sería aún funcional.

Como lo señala Faletto:

"En suma, en América Latina, el desafío que enfrenta el Estado en el plano político es la modificación de su régimen, que necesariamente debe ser profunda, puesto que tiene que encarar el problema de implantar y ejercer la democracia en una sociedad actualmente corporativizada, desarticulada y sin un claro sistema de hegemonía." (Faletto; 1989).

Complementariamente Revel-Mouroz decía:

"El régimen centralizado podría usar la descentralización como una técnica de relegitimación ..." (Revel-Mouroz; 1987).

En tercer término hay que apuntar a la creciente y universal demanda de los cuerpos organizados de la sociedad civil (muchos de ellos de naturaleza territorial) por mayores espacios de

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

autorealización, lo que supone tanto descentralización (cesión de poder) como autonomía (campos específicos de competencia).

Pareciera ser que tanto individuos como colectividades llegan paulatinamente a una mayoría de edad: se toma conciencia de la posibilidad y conveniencia de la capacidad de auto-gobierno y de auto-representación. Crece el escepticismo y la desconfianza por las organizaciones nacionales -incluso las organizaciones políticas- acusadas de anquilosamiento, burocratismo y centralismo y más preocupadas de atender a sus objetivos funcionales de permanencia y expansión que a la adecuada representación de los intereses sociales. No pocos autores -entre ellos el que escribe- consideran la categoría socio-territorial región como una barrera al peligro de un verdadero anarquismo territorial en situaciones de exacerbado localismo producido por las percepciones anotadas.

Por supuesto que "detrás" de esta demanda actúan fuerzas diversas que confieren particularidad a lo que de todos modos se configura como una megatendencia universal: etnia, religión, cuestiones económicas y cuestiones puramente políticas ayudan a dibujar y a poner en marcha movimientos sociales territoriales y/o partidos políticos con clara identidad regional que cuestionan --por sobre cualquier otra consideración- la dominación ejercida por un Estado central por sí y ante sí o por medio de interpositos representantes: las regiones centrales. Alvin Toffler (1981) fue premonitorio hace casi ya una década al incluir en su conocido libro La Tercera Ola un capítulo titulado "El fraccionamiento de la Nación" en el cual, con su peculiar estilo, da cuenta de las innúmeras reivindicaciones autonómicas tanto en países capitalistas como socialistas. Releer hoy este capítulo es como leer un resumen de las noticias internacionales en cualquier semanario.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

Estas reivindicaciones están íntimamente ligadas a una suerte de revitalización de la participación. Así, Hopenhayn señala que entre las políticas para estimular la participación dentro de la matriz contra-hegemónica figura la descentralización. En sus propias palabras:

"La matriz contra-hegemónica de la participación requiere de procesos de descentralización que permitan fortalecer la gestión y el uso de recursos en los espacios locales. Una de las tareas de mayor alcance y relevancia para el diseño y la aplicación de políticas sociales que aspiren a potenciar sus efectos con una recepción participativa en la comunidad, es investigar y diseñar modelos de articulación entre los gobiernos locales y las organizaciones de base. La descentralización obliga a replantear la relación entre organismos centrales de planificación, oficinas ministeriales vinculadas a la ejecución de políticas y programas, los municipios y comunidades. Los recursos no pueden quedar atascados en los organismos ejecutantes sino que deben llegar a la comunidad para que ésta pueda optimizar su uso mediante la participación social." (Hopenhayn; 1988).

En cuarto término hay que hacer referencia a la tendencia a la privatización de actividades productivas y de servicios como otra megatendencia que contribuye al diseño de escenarios favorables a la descentralización.

En estricto rigor jurídico, la privatización es un acto formal de descentralización, en cuanto privatizar significa traspasar funciones a entes dotados de una personalidad jurídica distinta de aquél que previamente era responsable de la producción y/o prestación de bienes y/o servicios.

Recientemente Juan Martín ha escrito justificadamente que la privatización es un tema candente y, como todos los temas con esta característica, ha sido mejor postulada o atacada, que entendida.

"Las razones de la preocupación generalizada por el tema son claras y aunque varían de un país a otro, algunas cuestiones básicas comunes subyacen en los análisis comparativos. Entre ellas, cabe destacar tres: i) El desequilibrio del financiamiento público, agravado por las restricciones recientes y por el continuo incremento de las demandas y costos; ii) la inquietud por la calidad de la gestión pública, influida negativamente por los intereses creados de grupos corporativos y por la rigidez de las burocracias centrales para acompañar y responder a períodos de rápido cambio; y iii) la comprobación de evidentes ineficiencias globales en las economías de la región y la necesidad de incrementar su competitividad externa y racionalizar su funcionamiento externo.

"En esta perspectiva, una mayor descentralización de las decisiones aparece como uno de los caminos para movilizar recursos mediante nuevos procedimientos y superar deficiencias de gestión y, por otra parte, como una esperanza para mejorar las perspectivas de adaptación al cambio y a la innovación. No obstante, cabe advertir que, en este enfoque, las deficiencias del sector público son percibidas con mayor nitidez que las oportunidades reales y efectivas que ofrece el sector privado; esto es, se contrasta una imagen concreta del sector público con una visión más bien idealizada del sector privado ... "En torno al tema de la privatización se ha ido conformando por agregación una significativa lista de objetivos. Entre ellos destacan: a) mejorar el nivel de desempeño económico de las empresas, lo que incluye incrementos en su eficiencia productiva y asignativa; b) dar solución a las dificultades de relacionamiento entre los organismos del gobierno central y las empresas públicas; c) generar, por medio de la venta de activos productivos, ingresos fiscales; d) promover una mayor difusión de la propiedad accionaria: democratización de la propiedad o capitalismo popular; y e) atenuar el poder de los diversos grupos que ejercen presiones corporativas sobre la empresa pública (proveedores, contratistas, burócratas y sindicatos)." (Martin; 1988).

Cabe agregar a estas consideraciones, la siguiente. Es bien distinto, desde un ángulo social, el efecto de una privatización si se atiende al ámbito en que se define la naturaleza de la personalidad jurídica del receptor del acto privatizador.

En tal sentido, un receptor que detenta una personalidad jurídica de derecho público, como por ejemplo, gobiernos locales u organizaciones territoriales sin fines de lucro (corporaciones

de desarrollo, juntas de vecinos), confiere, por este solo hecho, un alcance de descentralización territorial y en algunos casos, política también, al acto privatizador. Tal situación habría que valorarla muy positivamente desde el punto de vista del desarrollo regional, por ejemplo. Distinto será el caso si el receptor es una persona jurídica de derecho privado, con objetivos de lucro, en cuyo caso la privatización y descentralización se ajustan estrictamente a los propósitos señalados por Martín.

Cualquiera sea sin embargo la situación concreta queda en pie el hecho —que disgusta a muchos por razones ideológicas— que la privatización es una modalidad de descentralización y en consecuencia, otra de las megatendencias a favor de ella.

En resumen, el hecho que la descentralización vuelva a aparecer con inusitada fuerza en la hora actual no parece responder a ninguna "conspiración perversa", sino a la dinámica y a la racionalidad de un conjunto de tendencias de variada naturaleza.

Una reacción social sensata es tratar de aprovechar positivamente tales tendencias para ponerlas al servicio de objetivos en torno a los cuales hay poca discusión: más democracia, mejor balance geográfico del desarrollo y más confianza en las capacidades de la sociedad civil.

En el escenario generado por estas megatendencias se inscriben los proyectos descentralizadores que se han cruzado con antiguos proyectos de regionalización y con la moderna concepción del desarrollo regional al punto de configurar una trilogía indisoluble: el desarrollo regional descentralizado.

Sólo como una forma de ilustrar esta renovada presencia de la descentralización en América Latina y para no llegar a un

detalle casuístico, vale la pena observar la seguidilla reciente de reuniones internacionales sobre el tema: Coloquio Internacional sobre la Descentralización Política y Administrativa en América Latina: Discurso y Realidad (Maracaibo, Venezuela, 1988); Seminario Internacional sobre Descentralización del Estado (Buenos Aires, Argentina, 1989); Seminario Internacional sobre Descentralización Política y Desarrollo Regional (Montevideo, Uruguay, 1990) y la extensa lista de publicaciones latinoamericanas sobre el tema.

La cuestión ambiental: otra intersección con el desarrollo regional

En forma casi paralela a la descentralización, el tema ambiental irrumpe también con gran fuerza en la época actual. Es bien conocido que la temática del medio ambiente y de la conservación de recursos aparece hace ya más de diez años con los trabajos del Club de Roma. A medida que las cuestiones de carácter más global (efecto "invernadero" y capa de ozono) quedan casi necesariamente en el plano de la denuncia, la atención comienza a centrarse en cuestiones más concretas que tienen, por así decirlo, coordenadas geográficas muy específicas, por lo menos en el origen de las situaciones críticas, puesto que los resultados o efectos son más difusos, e inevitablemente entonces la localidad (región y/o comuna) aparece como un ámbito particularmente adecuado para controlar tales situaciones.

Una extensa cita de Gligo ahorra comentarios sobre el cruce ambiental-regional:

"En este capítulo se deja de manifiesto la importancia de la relación entre medio ambiente y planificación regional. Esta parece ser una de las principales vías que se podría utilizar para una mayor incorporación de la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo. Tal como afirma Boisier (1982): "el desarrollo de una región, como fenómeno distinto del mero crecimiento, implica la capacidad de internalizar regionalmente el propio crecimiento. En

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

jerga puramente económica ello equivale a una capacidad para retener y reinvertir en la región una proporción significativa del excedente generado por el crecimiento económico". Y es en este problema donde la incorporación de la dimensión ambiental puede convertirse en una herramienta fundamental para que la planificación regional cumpla efectivamente sus funciones de asignación, compensación y activación.

Un primer aspecto que es necesario que la región domine es el real y amplio conocimiento de su propio medio ambiente. La falta de conocimiento acabado de las posibilidades y restricciones de los recursos naturales propios impide evaluar cuidadosamente el impacto regional de alguna de las políticas macroeconómicas y sectoriales de mayor significación. Si el impacto es negativo, situación bastante frecuente en relación con el medio ambiente, el poco conocimiento impide tener elementos de juicio para negociar con el centro. Por ejemplo, cuando se estipulan centralmente grandes planes de explotación de áreas forestales, la región podría estar en mejores condiciones de negociar si conociese acabadamente el comportamiento y atributos de los ecosistemas afectados.

Pero donde realmente la dimensión ambiental puede contribuir a las funciones de asignación y compensación de la planificación regional es en función de la dimensión y tipo de programas y proyectos de aprovechamiento de los recursos naturales. La dimensión dice de una relación con la posibilidad de poder enfrentar los programas y proyectos nacionales con los regionales. Las ventajas derivadas de las economías de escala asociadas con la adopción de tecnologías importadas, generan la tendencia a hacer grandes inversiones o macroproyectos diseñados y manejados a nivel central. El hecho de ser éstos considerados como "nacionales" le resta opciones de negociación a la región. Por otra parte, y ésta es una cuestión fundamental, la elección de un proyecto nacional, elimina otras opciones de un mayor número de "proyectos regionales" que le otorgarían mayor posibilidad de negociación a la región. Estos últimos proyectos suelen dar mayor jerarquía a los planteamientos locales y, por ende, es más probable que el ambiente humano se mejore. Por otra parte, el tipo de proyectos de utilización de recursos naturales asociado a la dimensión de éstos, influye notoriamente en la posibilidad de captación de excedentes y en la activación económica de la región. La vía para poder otorgar a la región mayor probabilidad de captación de recursos es la retención de la producción física generada en los proyectos. Así por ejemplo, una gran central de aprovechamiento hidroeléctrico puede fácilmente extraer su producción física mediante su incorporación a los

sistemas interconectados de energía. Si la región no tiene poder de negociación, el crecimiento, en términos de producto generado, no tendrá ninguna correlación con el desarrollo local. Pero una inversión que da prioridad al riego, evidentemente permite la utilización local de la producción. Aunque es posible la conducción del agua hacia otras regiones' mediante largos canales, lo más probable es que la utilización sea regional. Esto no está exento de la apropiación de excedentes en forma indirecta, vía estructura de comercialización etc., problema que se presenta en todo tipo de inversión.

Se podría afirmar que la retención de la producción física es uno de los pocos caminos que tienen los agentes regionales para obtener, si no ventajas, al menos una repartición razonablemente justa entre lo que se retiene en la región y lo que va hacia el centro." (Gligo; 1986).

Recientemente ha aparecido en Chile un libro -de carácter empírico- que ha tenido por propósito, entre otros, establecer para cada uno de los problemas ambientales identificados su distribución geográfica regional y el grado de importancia relativa de los mismos.

Los autores, Hajek, Gross y Espinoza (1990), identificaron y priorizaron (con la ayuda de más de 400 expertos regionales) algo más de 800 problemas ambientales ordenados en cada una de las trece regiones de Chile. En cada región se ha:

- i) ordenado los problemas ambientales según la importancia de ellos;
- ii) ordenado estos problemas según la posibilidad de intervención;
- iii) clasificado tales problemas en las clases siguientes:
 - 1) aire;
 - 2) agua;
 - 3) tierra;
 - 4) flora;
 - 5) fauna;
 - 6) vivienda y edificación;
 - 7) infraestructura y servicios públicos;
 - 8) estructura interna;
 - 9) equipamiento;
 - 10) valores formales y culturales.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

Se trata en consecuencia de un trabajo práctico que provee considerables insumos para la planificación del desarrollo regional y que avala la tesis de la presencia regional o local del tema. No se trata por cierto, de una situación sólo propia de Chile, sino que refleja una tendencia presente en muchos países latinoamericanos.

En 1991 la CEPAL ha dado a la publicidad un sustantivo informe (El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente) que complementa a uno anterior (Transformación productiva con equidad) y que configuran la actual "idea-fuerza" de la institución.

En ambos informes, pero con mayor insistencia en el último, se hacen permanentes referencias al territorio y a la descentralización, sugiriéndose así la idea de una articulación sistémica entre todos estos conceptos, pero sin llegar a un desarrollo explícito de ella.

En ese marco se ha preparado recientemente un informe (Boisier, Sabatini, Silva, Sojo y Vergara; 1991) del cual se extraen los comentarios siguientes sobre medio ambiente y descentralización.

Se reconocen al menos tres peligros principales en materia de sustentabilidad.

La concentración de población en grandes ciudades, específicamente cuando alcanza niveles y velocidades que exceden la capacidad de los ecosistemas naturales de soporte.

Hoy día, cuando 3 de cada 4 latinoamericanos viven en zonas urbanas y la mayoría de las grandes ciudades de la región crecen a tasas aceleradas, la situación de marginalidad se imbrica vigorosamente con la contaminación atmosférica, acústica, de

aguas y por desechos sólidos. El medio ambiente de las grandes ciudades se vuelve así, a la vez frágil y agresivo para sus habitantes.

La presión social no se ha hecho esperar y las demandas de la población de las grandes ciudades latinoamericanas giran hoy entonces preferentemente en torno a problemas ambientales básicos: aire respirable, agua apta para la bebida, alimentos no contaminados, un mínimo silencio, seguridad ambiental de la ciudad.

La pobreza es la segunda gran causa de la pérdida de sustentabilidad en América Latina, porque genera una lógica de relación con el medio natural que podría denominarse "de sobrevivencia", lógica que es irremediablemente de corto plazo y, por tanto, excluyente de consideraciones de sustentabilidad ambiental.

La pobreza ha sido sindicada como una de las principales fuentes de deterioro ambiental en los países del Tercer Mundo, llegando a establecerse la existencia de un círculo vicioso pobreza-deterioro ambiental-pobreza. Es decir, la pobreza sería causa y efecto del deterioro ambiental.

Los crecientes y agudos procesos de desertificación y erosión que viven varios países son atribuidos en gran parte hoy a la sobreexplotación de los suelos llevada a cabo por comunidades deprimidas que hacen uso de malas prácticas agrícolas y de pastoreo. La reducción de los recursos forestales y pesqueros está también fuertemente asociada a la sobreexplotación por parte de comunidades rurales amenazadas por la pobreza;

La lógica de la ganancia empresarial constituye el tercer peligro identificado. En su forma tradicional, privilegia el beneficio de corto plazo, lo que excluye consideraciones sobre

sustentabilidad las que, por definición, se ocupan del largo plazo.

La lógica de la ganancia empresarial conduce al afianzamiento de un mecanismo de distribución* de costos y beneficios ambientales que atenta contra la sustentabilidad.

A continuación se argumenta en favor de la descentralización como medio eficaz de neutralización de los tres peligros para la sustentabilidad antes mencionados.

El centralismo, como concentración territorial de oportunidades y recursos, reproduce el crecimiento de las grandes ciudades en dimensiones y ritmos que son ambientalmente excesivos, atentando contra la sustentabilidad.

Las demandas por una mejor calidad de vida en las grandes ciudades latinoamericanas han sido resueltas hasta ahora con la utilización de importantes recursos fiscales. Destacan en este sentido, la construcción de obras (tales como metros, plantas de aguas servidas, autopistas y computarización de semáforos, la realización de estudios técnicos, la formación de comisiones de alto nivel, la adquisición de equipamiento de control y monitoreo), así como la adopción de diversas formas de incentivos económicos.

Esta utilización de recursos fiscales representa la canalización de importantes subsidios hacia la comunidad metropolitana desde la población y regiones del resto del país.

Los resultados de los programas de descontaminación han sido hasta ahora, por decirlo de una manera optimista, escasos. Las experiencias indican que no podrían solucionarse los problemas ambientales de las grandes ciudades latinoamericanas mientras no se reduzca el ritmo de crecimiento de éstas. Los casos de Ciudad

de México, Sao Paulo o Santiago de Chile son evidentes muestras de esta aseveración.

Una de las razones básicas de por qué los programas de contaminación tradicionales, están destinados a fracasar es porque atacan sólo los síntomas del problema. Y ello ocurre en parte por la urgencia de resolver situaciones límites y en parte por la necesidad de políticos y gobernantes de obtener dividendos políticos inmediatos.

En cualquier caso, si los recursos estatales se concentran en mejorar el habitat de las grandes ciudades, ello constituye una nueva señal, un nuevo incentivo para retener población allí y al mismo tiempo, atraer la de las áreas rurales a ciudades de menor tamaño.

Por lo demás, al reducirse los recursos públicos nacionales debido a la necesidad de mantener funcionando fuera del umbral crítico de un desastre ambiental a las metrópolis de América Latina, se atenta contra la sustentabilidad del desarrollo del resto del país. En un contexto de escasez de recursos financieros aumenta la presión sobre los recursos naturales.

Este tipo de consideraciones lleva a postular que sin descentralización del país, las medidas en pro de la sustentabilidad de las metrópolis y del resto del territorio están condenadas a rotundos y caros fracasos o, en el mejor de los casos, a éxitos efímeros y modestos.

Se postula que para garantizar la sustentabilidad ambiental de los procesos de desarrollo debe mejorarse la sustentabilidad de las grandes ciudades y que, para esto último, es necesario atacar su causa básica: el centralismo. Y que para ello, entre otras medidas, se deben, impulsar procesos de descentralización,

que permiten enfrentar el problema de sustentabilidad de las grandes ciudades en sus lugares de origen.

El centralismo, al mismo tiempo que fomenta la concentración urbana acentúa la pobreza en las regiones interiores de cada país.

La superación de la pobreza equivale a cubrir ciertas necesidades básicas. Como se ha postulado, esta satisfacción de necesidades básicas depende en buena medida de recursos externos al individuo y, en concreto, del medio social y económico en que se desenvuelve. Un individuo de una región en un país centralista, como lo son en general los de América Latina, tiene significativamente menos oportunidades que un individuo instalado en la gran ciudad, donde los servicios sociales, de vivienda y de salud, la infraestructura y el acceso a las oportunidades resultan notoriamente superiores al de las zonas rurales o ciudades de provincia. Los pobres de las capitales y ciudades grandes de América Latina tienen más acceso al poder, a las oportunidades y a los recursos que sus congéneres de las zonas rurales y de las ciudades de provincia.

El segundo efecto del centralismo es el progresivo deterioro de las condiciones de vida de las localidades y regiones y el consiguiente aumento de la presión sobre los recursos naturales existentes en el entorno (reducción de la sustentabilidad de las regiones).

La descentralización puede contribuir a mejorar la sustentabilidad del desarrollo al posibilitar una asignación de los recursos políticos y económicos más equitativa, lo que podría reducir la presión sobre los recursos naturales existentes y permitir un acceso de las comunidades locales a tecnologías y procesos más amistosos con el medio ambiente.

Por otra parte, un proceso de descentralización política y económica puede contribuir poderosamente a desalentar las migraciones a las grandes ciudades e, incluso, a atraer población hacia las regiones, aliviando la pobreza de las grandes ciudades y contribuyendo a la reducción de sus problemas ambientales.

Finalmente, la adopción de políticas sociales sobre la base de programas descentralizados y descentralizadores de empleo y reducción de la pobreza, al contribuir a redistribuir recursos y oportunidades hacia las regiones y vincular esta ayuda a esfuerzos de desarrollo y no de mera asistencialidad, pueden ayudar decisivamente a la conservación ambiental.

En suma, una de las formas más eficientes y de largo plazo para garantizar la sustentabilidad ambiental del proceso de desarrollo es superando las condiciones de pobreza existentes mediante el impulso a procesos de desarrollo descentralizado, que mejoren no sólo la distribución nacional y regional de los recursos y oportunidades sino que contribuyan a generar una estructura productiva más integrada técnica y socialmente. Un proyecto de descentralización, en cuanto distribución de poder, conlleva un aumento de las responsabilidades de las comunidades regionales y locales sobre su territorio, lo que debería contribuir a una mejor preservación y aprovechamiento de los propios recursos.

El tercero de los peligros identificados para la sustentabilidad ambiental del desarrollo, corresponde a la lógica de ganancia de buena parte de los agentes empresariales involucrados en actividades productivas. La descentralización es clave también para que los países latinoamericanos puedan neutralizar este peligro.

Los recursos naturales tienden a ser explotados con una racionalidad que se focaliza en el corto plazo. Esta tendencia

es particularmente marcada en economías débiles, y especialmente cuando son afectadas por crisis, como ha sido el caso de los países latinoamericanos en las últimas décadas. Bajo esta lógica, los productores se desentienden de los costos ambientales derivados de sus actividades, los que se van acumulando en el tiempo en la forma de deterioro ambiental. En los hechos, estos costos son traspasados a las generaciones venideras. Justamente, para ser sustentable, el desarrollo económico no puede implicar dicho traspaso.

Sin embargo, los problemas de deterioro ambiental y sustentabilidad que se derivan de esta lógica de ganancia, no son inevitables. La idea del deterioro del medio ambiente como producto inevitable del desarrollo económico pertenece al pasado. Los problemas de deterioro y sustentabilidad ambientales deben entenderse, más bien, como fenómenos sociales. Se trataría, además, de fenómenos sociales variables en el tiempo y el espacio y, en último término, posibles de afectar y de controlar.

Dicha variabilidad está radicada en el hecho de tratarse de problemas originados por una relación de fuerzas desequilibradas entre los intereses (dominantes) que tiene el capital por explotar los recursos naturales bajo una racionalidad cortoplacista, de una parte, y los intereses (subordinados) de la población por la conservación ambiental en el largo plazo, de la otra.

El desequilibrio en favor de los intereses económicos puede, sin embargo, superarse, y los esfuerzos por la descentralización al interior de los espacios nacionales pueden resultar claves para ello. La fijación exclusiva de los intereses económicos de explotación de los recursos naturales en el corto plazo, no es inevitable, a diferencia de la "lógica de sobrevivencia" de los muy pobres que sí esta irremediablemente circunscrita, biológica

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

y psicológicamente, al tiempo inmediato, a la urgencia del momento.

En los años setenta, los países tercermundistas y los latinoamericanos, en particular, sufrían los embates violentos de la crisis. La escasez de los recursos de inversión se hizo crónica, especialmente durante los años ochenta. En tal contexto, se establecía una suerte de competencia entre comunidades territoriales por atraer a los escasos capitales de inversión, ya sea entre países o regiones al interior de éstos, incluidas las regiones de los países centrales no favorecidas por los procesos de reestructuración económica.

En último término, no era raro que se estableciera una suerte de "complicidad en favor del deterioro ambiental" entre los inversionistas y las autoridades locales, contando con la pasividad de una población con baja conciencia ambiental o que, simplemente, estaba más interesada en que se crearan empleos y en encontrar caminos de salida a la crisis económica.

En el período de post-crisis actual (caracterizado por la emergencia de políticas claras y relativamente consensuales de desarrollo económico), se perfilan dos cambios importantes en relación con el panorama antes descrito:

- i) En primer lugar, se asiste a una socialización acelerada de la población y autoridades de los distintos países en torno a la gravedad de los problemas ambientales y a la necesidad de actuar rápidamente con el fin de garantizar la sustentabilidad ambiental de los procesos de desarrollo.

El efecto concreto más notable de esta nueva realidad se relaciona con el comportamiento ambiental de las empresas transnacionales. Están tendiendo a funcionar con normas

ambientales de sus casas matrices que, en general, son más exigentes que las de los otros países donde operan.

- ii) El segundo cambio de post-crisis es más incipiente, pero marca una tendencia relevante. En el camino de salida de la crisis se ha ido alternado, al menos en algunas localidades y regiones, la relación de escasez relativa entre capital y recursos naturales. La afluencia de capitales —crecientemente liberada de trabas administrativas y políticas— hacia aquellas regiones que han demostrado representar la posibilidad cierta de negocios interesantes, va alterando la relación de escasez entre los dos factores mencionados. Ahora los recursos naturales son comparativamente más escasos que el capital. Se van creando, así, condiciones objetivas para fortalecer la posición de negociación de los intereses sociales vinculados con la conservación ambiental.

La descentralización del poder de toma de decisiones en favor de dichas comunidades territoriales parece, entonces, indispensable tanto para aprovechar las condiciones objetivas que pudieran existir en algunas regiones de mayor desarrollo y afluencia de capitales para favorecer la sustentabilidad del desarrollo, como para fortalecer las condiciones subjetivas relacionadas con la conciencia ambiental de la población.

La descentralización parece un camino necesario para ir entregando a las comunidades territoriales cuotas crecientes de responsabilidad en cuanto a la sustentabilidad ambiental de sus procesos de desarrollo, lo que implica internalizar los nuevos parámetros de legitimidad social ambiental en que deben actuar los productores. En una primera fase existe el peligro de que la descentralización fortalezca la "complicidad en favor del deterioro ambiental" entre autoridades fortalecidas e

inversionistas, al estar ambos absortos en el desarrollo de nuevas actividades productivas y la creación de nuevos empleos dentro de una estrategia de crecimiento rápido.

Las políticas de conservación ambiental centralizadas, más allá de su pertinencia conceptual, difícilmente podrán imponerse a los intereses políticos y económicos "centrales" por el crecimiento económico. No parece posible sustituir completa y eficientemente a las propias comunidades territoriales en la defensa de sus "espacios vitales" (lo cual no excluye la necesidad de leyes e instancias nacionales preocupadas del medio ambiente).

Fortalecer el poder de toma de decisiones de las comunidades territoriales y, por tanto, su poder de negociación frente a los capitales interesados en explotar los recursos naturales locales, no implica necesariamente un freno al desarrollo económico.

Muy por el contrario, puede favorecer el desarrollo económico. Uno de los escollos más serios para un desarrollo económico sustentable radica en la necesidad de compatibilizar desarrollo económico con conservación ambiental, lo que no es siempre fácil. En la práctica, la posibilidad de descubrir nuevas compatibilidades depende tanto de los avances y difusión del conocimiento científico como de las condiciones y particularidades naturales locales. Una comunidad territorial fortalecida y activa puede profundizar la investigación y el conocimiento local tanto de las fragilidades como de las potencialidades de su medio natural para establecer estas compatibilidades entre actividades productivas y conservación. Este mayor conocimiento puede abrir nuevas e insospechadas oportunidades de inversión y desarrollo económico.

Cuando la descentralización haya permitido su fortalecimiento político, estas comunidades territoriales estarán

preparadas para incorporarse a la cruzada internacional por el desarrollo sustentable. No sólo el deterioro ambiental de sus mismos "espacios vitales" no los dejará indiferentes, sino que tendrán viva preocupación por la contaminación de los cursos de agua en otras regiones o por la deforestación en el Africa.

EL TIEMPO FUTURO

El papel que juegue el desarrollo regional y la planificación regional en el esfuerzo de "transformación productiva con equidad y sustentabilidad" de América Latina (esta expresión corresponde a la nueva "idea fuerza" de la CEPAL) dependerá, en cierto sentido, de su capacidad de reencontrarse a si misma, como un campo profesional y de política pública capaz de mostrar su utilidad intrínseca como un todo, superando la práctica vigente de incorporar componentes de desarrollo regional en otros campos de la política pública.

Esto supone o supondrá un esfuerzo adicional de reflexión, pero sobre todo de socialización, acerca de la real naturaleza de la planificación regional, de sus posibilidades reales de acción en el contexto de las relaciones sociales de producción vigentes y del contenido del concepto de desarrollo regional.

Un reexamen conceptual

En relación al primer punto hay que señalar que la planificación, en su sentido más general, se refiere tanto a un determinado campo sustantivo de conocimientos o de problemas así como a una determinada jurisdicción territorial. Desde este último punto de vista puede hablarse de una planificación cuyo ámbito territorial es el país como un todo, una región (independientemente de cómo se haya definido), una provincia o departamento o estado (dependiendo de cuál sea la denominación de la división político-administrativa de orden inmediato al nacional), un municipio, un

centro urbano o una localidad. Esta primera clasificación se muestra a lo largo de las filas del cuadro de doble entrada inserto más adelante.

Desde el punto de vista sustantivo, es decir desde el punto de vista de la naturaleza de los problemas con los cuales trata la planificación, pueden distinguirse a lo menos las siguientes situaciones:

- i) Si el tipo de problema sobre el cual se busca intervenir tiene como característica esencial la selección de objetivos dentro de conjunto múltiple y jerarquizable entonces el tipo de planificación que se origina es, propiamente hablando, planificación económica. Tal situación es equivalente a un problema de optimización condicionada o a un problema general de elección entre alternativas, cuestión definitoria de la ciencia económica;
- ii) Si la situación sobre la que se actúa envuelve la aplicación de medios alternativos a la obtención de un objetivo o de una meta previamente establecida, es decir, si se trata de una cuestión de eficiencia, entonces el tipo de planificación a que tal situación da lugar es una planificación técnica. como por ejemplo, la identificación del mejor procedimiento para alcanzar una determinada producción de energía eléctrica (plantas hidroeléctricas, termoeléctricas, nucleares, eólicas, etc.);
- iii) Si el tipo de problema es de una naturaleza física, vale decir, si se trata de la disposición de ciertas estructuras y elementos sobre el territorio, como por ejemplo, ciudades, vías de transporte, represas, cultivos y uso del suelo, etc., entonces la

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

planificación asociada a tal problema es planificación espacial;

- iv) Si la situación en cuestión se refiere a la distribución entre las personas tanto del producto de la actividad económica como en un sentido más general, de las oportunidades de realización individual y colectiva, la planificación corresponde entonces a una planificación social;
- v) Si el problema tiene que ver con una modificación en las relaciones de poder entre distintos sectores o entre distintos grupos sociales, el tipo de planificación a la cual se asocia tal problema es una planificación política, lo que no debe ser confundido con una determinada estrategia política para acceder al poder, tal como ello se plantea normalmente en los partidos políticos;
- vi) Si el problema tiene que ver con aspectos ecológicos, y de recursos naturales, la planificación correspondiente es normalmente denominada planificación ambiental.

Habría que señalar adicionalmente que adjetivos tales como global y sectorial, que acompañan corrientemente al concepto de planificación, no tienen que ver con el sujeto de la planificación sino con niveles de agregación del análisis. No obstante la costumbre ha identificado la planificación sectorial con la planificación técnica y la planificación global con la planificación económica.

La tipología anterior es útil en varios sentidos. Por un lado muestra que no hay un tipo de planificación que pudiese llamarse "regional" y que derive linealmente de algún sujeto específico de planificación. En realidad, lo que se denomina

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

corrientemente como planificación regional es una función horizontal multidimensional que incluye, con ponderaciones variables, todos los sujetos representados por las columnas del cuadro. Tal ejercicio puede ser aplicado a una sola región, convencional o 'fundadamente definida (planificación intraregional) o a un sistema de regiones (planificación interregional). Por otro lado, el cuadro muestra que el solo hecho de planificar a un nivel subnacional (llámese tal nivel región, provincia o como se quiera) no es condición suficiente para originar una actividad de planificación regional propiamente dicha; por ejemplo, planificar el comportamiento de las variables agregadas a nivel de una región (producto, ingreso, empleo, inversión, etc., etc.) y elegir objetivos es simplemente hacer planificación global a una escala geográfica reducida, pero no constituye propiamente planificación regional, salvo que se quiera usar el continente para definir el contenido.

El Cuadro también permite apreciar que la planificación de una provincia o de un estado o aún, de un municipio, puede en muchos casos ser asimilada correctamente a la noción de planificación regional, en la medida en que tal ejercicio sea multidimensional; en consecuencia, el concepto de "región de planificación" es dependiente del contenido de la propia planificación. no puede definirse exógenamente. Esto pone de manifiesto también que el tamaño de la jurisdicción en la cual se planifica tiene importancia en la medida en que de lugar a una concepción multidimensional de la planificación. A partir de un tamaño mínimo que posibilite tal enfoque, el tamaño concreto de las regiones dependerá de puras consideraciones administrativas.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

Tipología de Planificación

del sujeto	Elación da objetivos	WmriPIK-na en taso da recursos	Do-sposi- cáca •fifrim (Se alarrnmfra	mi i jW im rí da cpoctupidades	Marti fi - caci en dal poder	Central ecológico
Juri 9- di eri en						
föis						
Regien						
Erovi nrda						
Etc.						
Upo de Pj^oiifLcacin	Eccoxmica	Tèmi ra		.Social	Politica	íStáental

Los componentes verticales o sujetos que han tenido mayor peso relativo en la estructuración de la práctica de la planificación regional a escala nacional han sido el componente económico en primer lugar y muy lejanamente, el relativo a las relaciones de poder. Esto no es fortuito, responde claramente a las características del paradigma dominante y explica asimismo el que las cuestiones asociadas a la asignación de recursos entre regiones y a la descentralización (quizás sería mejor decir desconcentración) del aparato decisonal público han constituido los dos temas centrales de la mayoría de las estrategias y planes de desarrollo regional.

Se explica también a la luz de estas consideraciones la mayor asociación de la planificación intraregional a cuestiones de tipo sectorial, espacial y ambiental, toda vez que el nivel nacional ha tomado cuenta de la asignación de recursos y de la estructura de decisión.

Con respecto al segundo aspecto señalado al comienzo de la sección hay que ser relativamente enfático para desmitificar la planificación regional como instrumento de transformación social, evitando en consecuencia actitudes de idealismo ingenuo, pecado de juventud que muchos hemos compartido.

No será normalmente la planificación regional un instrumento capaz de modificar el sistema de relaciones sociales de producción; tal vez sí sea capaz de modificar en determinadas circunstancias el estilo de desarrollo e indudablemente debiera tener la capacidad de cambiar, aunque no radicalmente, el paradigma dominante de desarrollo regional (del "centro abajo").

Pero en un sentido más práctico, parece sensato afirmar que, en el contexto de la lógica de expansión territorial de un sistema económico, gruesamente calificado como "capitalismo dependiente", la planificación del desarrollo regional puede

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

transformar el crecimiento en desarrollo. allí donde sea económicamente eficiente y socialmente viable, puede además impulsar el crecimiento allí donde éste no se presenta o donde sea débil y puede, last but not the least. evitar que en otros lugares se produzca un deterioro de los índices sociales agregados como para producir cuestionamientos a la estabilidad del sistema.

¿Tarea auto-limitante o percepción realista del espacio de maniobra?. Esta es una pregunta abierta.

Por último, la cuestión más importante, es decir, la concepción misma del desarrollo regional.

Si se adopta como escenario uno en el cual los actores son, por un lado, el Estado (como figura jurídica) y por otro, la región (como configuración geo-social), cada uno con una diversidad de parlamentos (en el sentido teatral) que son en realidad opciones y decisiones de índole política, económica y social que cada actor toma en relación al fenómeno del desarrollo regional, resulta posible entender la existencia o la falta de éste en términos de la interacción de varios procesos, o sea en términos de la interacción de ciertos conjuntos de decisiones en el tiempo.

Las hipótesis resultantes de tal ejercicio pueden plantearse de la manera siguiente:

El desarrollo a largo plazo de una región (no sólo su crecimiento económico) depende de la interacción de los tres procesos siguientes:

en primer lugar, depende de la participación relativa de la región en el uso de los recursos nacionales, es decir, tiene que ver con el proceso de la asignación

interregional de recursos, tema central del conocimiento y de la práctica dominante de la planificación regional. Este proceso tiene que ver con, pero no sólo, decisiones que pertenecen al ámbito controlado por el Estado (o el gobierno nacional más precisamente) y es en consecuencia esencialmente exógeno a la región y con características predominantes centralistas. Este proceso configura una de las varias funciones en lo que corrientemente se denomina como planificación regional: la función de asignación, función de naturaleza estrictamente económica;

en segundo lugar, depende del signo y magnitud del impacto que el cuadro global de la política económica tiene sobre la región, impacto que puede tener la misma dirección que la asignación de recursos, coadyuvando así el crecimiento regional o bien puede tener una dirección opuesta, frenando el crecimiento regional. Igual que en el caso anterior, este proceso se asocia a decisiones iniciales controladas por el Estado, siendo desde tal punto de vista una fuerza exógena a la región. No obstante, la introducción explícita de este elemento en el marco de las hipótesis sobre desarrollo regional, añade algunas tareas nuevas a la planificación, a saber, una tarea técnica que tiene que ver con la medición del impacto y una tarea completamente política vinculada a los procedimientos y modalidades de las instancias de negociación entre la región y el Estado a fin de generar políticas compensatorias que anulen el efecto depresor de las políticas nacionales sobre ciertas regiones. Se configura de esta manera una segunda función de la planificación regional: una función de compensación, de dimensión eminentemente política y de naturaleza

desconcentrada o semi-centralizada desde el punto de vista procesal;

en tercer lugar, el crítico paso desde una eventual situación de crecimiento económico a una más compleja situación de desarrollo, depende de la capacidad de organización social de la región, es decir, de la capacidad para transformar los impulsos de crecimiento en "estados" de desarrollo. Este proceso, completamente endógeno a la región, se asocia a cuestiones tales como el aumento de la autonomía decisional de la región, el aumento de la capacidad regional para retener y reinvertir el excedente económico, a una permanente y creciente inclusión social y a una preservación del medio ambiente. A su turno, las cuestiones anteriores dependen críticamente de la estructura política de la región, de la existencia de burguesías regionales dinámicas y de la construcción de una compleja malla institucional y organizacional tanto de tipo formal como informal, en definitiva, dependen de la conformación y movilización de una sociedad regional. Se configura así una tercera y crucial función de la planificación regional; la función de activación, de dimensión social y perfectamente descentralizada en sus expresiones concretas.

Este último proceso -la capacidad de organización social- es verdaderamente crucial en relación a una forma más compleja de pensar el desarrollo regional, ya que a lo que se alude en definitiva es a la espinosa cuestión de la existencia o de la creación de verdaderas sociedades regionales que puedan movilizarse políticamente tras banderas colectivas, más que por intereses de clase o corporativos.

Muchos, por diversas razones, pondrán en duda la posibilidad de la concertación regional, es decir, la posibilidad de estructurar los mencionados movimientos regionales y por esa vía se podrá llegar a calificar de utópico este planteamiento del desarrollo regional, fuertemente apoyado en el papel desempeñado por la región como actor social.

A tales críticas se puede responder anticipadamente rescatando primeramente el valor de la utopías como orientadoras de los cambios sociales y enseguida recordando que la década actual es testigo de la saludable proliferación de agrupaciones y movimientos transideológicos, o interclasistas o supracorporativos que se organizan en defensa de principios e intereses generales (ecologistas, pobladores, feminismo, etc.) y recordando también los poco comentados pero numerosos casos de movimientos regionales producidos en varios países latinoamericanos. Todo ello no hace sino fortalecer la sociedad civil y en consecuencia, la democracia. Bajo ningún punto de vista, la dificultad (real por lo demás) para organizar las sociedades regionales debiera constituir la razón para abandonar el esfuerzo. El Cuadro siguiente sintetiza los conceptos anteriores:

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

HIPOTESIS CAUSALES DEL DESARROLLO REGIONAL Y ATRIBUTOS DE LA PLANIFICACION REGIONAL

		HIPOTESIS CAUSALES		
		Asignación Recursos	Política Económica	Organización Social
A T R I B U T O S	FUNCIÓN	ASIGNACION	COMPENSACION	ACTIVACION
	DIMENSION	ECONOMICA	POLITICA	SOCIAL
	CONDUCCION	CENTRALIZADA	DESCONCENTRADA	DESCENTRALIZADA
	ORIGEN	EXOGENO	EXOGENO	ENDOGENO
	SUJETO	ESTADO	ESTADO	REGION
SINTESIS (Resultado)		CRECIMIENTO ECONOMICO		DESARROLLO

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

Los conceptos anteriores permiten formalizar ahora una definición del desarrollo regional, tanto a nivel inter como intra regional:

"Al poseer cada colectividad territorial un espacio de realización autónomo, es decir, propio y diferenciado, se deduce que el desarrollo regional, considerado como un proceso nacional o que incluye a todo el conjunto de las colectividades territoriales, tiene por propósito fundamental garantizar la diversidad dentro de la unidad nacional, es decir, el desarrollo regional a nivel nacional presupone necesariamente una dosis de descentralización que permita a cada colectividad, dentro del marco jurídico unificador de la Nación y también dentro del marco ordenador de una estrategia nacional de desarrollo regional, optar por sus propios estilos de desarrollo y poner en práctica las medidas de orden económico o administrativo congruentes con tales opciones.

El desarrollo regional -visto ahora desde la perspectiva intraregional- se concibe, primero, como parte integrante de una concepción nacional del desarrollo del sistema de regiones y segundo, como un proceso localizado de cambio social sostenido que tiene como finalidad última el progreso permanente de la región y de la comunidad regional y de cada habitante de ella. Más concretamente, el desarrollo regional resulta de la interacción de un conjunto de procesos más singulares, cada uno de los cuales constituye una condición necesaria del desarrollo de la región. Por eso puede afirmarse que el desarrollo de una región, que por cierto presupone su propio crecimiento económico en el marco estratégico nacional, implica necesariamente.

- a) un creciente proceso de autonomía decisional por parte de la región, que posibilite la elección de estilos de desarrollo y la aplicación de los instrumentos correspondientes a ello. Las implicaciones políticas de este proceso de creciente autonomía (que se logra mediante un proyecto político descentralizador) han sido examinadas en varios otros documentos;
- b) una creciente capacidad regional de captación y reinversión del excedente económico regional, que permita dar sustentabilidad de largo plazo al propio crecimiento regional mediante la paulatina diversificación y ampliación de la base económica regional. Particularmente importante resulta esto en el caso de las regiones cuya base económica se funda en la explotación de recursos naturales no renovables;

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

- c) un proceso creciente de inclusión social, entendiéndose por ello una mejoría sistemática del patrón regional de distribución interpersonal del ingreso así como la organización de las instituciones formales que viabilicen la participación de la población en el sistema político de toma de decisiones de la región;
- d) una creciente conciencia ecológica y de responsabilidad colectiva con respecto al medio ambiente, calidad de vida y explotación de recursos, que preserve el medio regional;
- e) una creciente sincronía intersectorial y territorial en el modo de expansión económica de la región de manera de difundir los efectos del crecimiento sobre todo el espacio regional. Esta "sincronía" hace referencia a un cierto balance en el crecimiento de los distintos sectores así como a un adecuado reparto del crecimiento y de la población en el sistema de centros poblados de la región.
- f) una creciente autopercepción colectiva de pertenencia regional, condición indispensable para transformar las regiones de meros objetos manipulables por el capital o por el poder político central, en verdaderos sujetos de su propio devenir" (Boisier; 1990) .

En consecuencia, el nivel de desarrollo de una región puede visualizarse como un "vector" cuyos elementos son precisamente los "estados" de las variables recién descritas. Parece importante resaltar dentro de esta concepción la idea implícita de endogeneidad atribuida al desarrollo regional, una idea que se concreta no sólo mediante la descentralización política, sino también por medio de una significativa presencia de un componente de propiedad regional de los medios de producción. La endogeneidad se refiere también a la reducción de la posibilidad de establecer relaciones estables de dominación entre regiones.

Por otro lado, las posturas más recientes en materia de desarrollo regional tienden a ubicar este concepto o en el bien definido campo del paradigma alternativo, etiquetado como "de abajo hacia arriba" o en el menos definido territorio que

combina elementos de los dos paradigmas más conocidos ("del centro abajo" y "de abajo hacia arriba").

En cualquier caso, se resalta ahora un atributo del concepto de desarrollo regional, atributo juzgado casi como definitorio: la endogeneidad del desarrollo regional (si bien se admite la exogeneidad del crecimiento económico).

Desarrollo regional: ¿para qué?. ¿para quién? ¿cómo? ¿dónde?

De acuerdo a la definición recién presentada, la idea de desarrollo regional se asocia a un proceso de cambio socioeconómico sostenido y localizado cuya finalidad última es el progreso de la región, de la comunidad regional y, de cada persona de la región.

El progreso de la región como tal plantea, en muchos casos de países latinoamericanos y europeos (y en ciertas zonas de España), el desafío de transformar territorios semi-estructurados y semi-organizados que actúan de voluntarismo político, necesarios pero no por ello menos artificiales, han denominado como regiones, pero que en la realidad son precisamente no-regiones, en regiones con existencia real desde un punto de vista sociológico y politológico. Esto no es simplemente un juego de palabras; es una realidad, difícil, compleja, pero existente. Ni Castilla-La Mancha en España, ni Rhone-Alpes en Francia, ni Biobío en Chile, ni José Carlos Mariátegui en Perú, constituyen regiones de verdad, como podrían serlo, por el contrario, Cataluña, Bretaña, Sicilia, en Europa, o Santa Cruz o Antioquia o Minas Gerais o Chiloé, en América Latina. La etnia ayuda, pero no es todo. Si se ha aceptado, por válidas y variadas razones, la necesidad de introducir un nuevo arreglo territorial en muchos países, ello constituye un mero punto de partida de un proceso de más largo plazo que supone la construcción social y política de tales regiones. Este parece ser el desafío principal de la

planificación regional en una buena parte de los casos. El progreso de una región es autoconstruirse.

Construir políticamente una región es dotarla de las estructuras políticas y administrativas que permitan un grado variable de autogobierno, algo que incluso puede hacerse por decreto. Pero construir socialmente una región es algo que debe hacerse desde y con la incipiente sociedad regional, toda vez que este proceso significa potenciar su capacidad de auto organización, transformando una comunidad inanimada, segmentada por intereses sectoriales, poco perceptiva de su identificación territorial y en definitiva, pasiva, en otra, organizada, cohesionada, consciente de la identidad sociedad-región, capaz de movilizarse tras proyectos, colectivos, es decir, capaz de transformarse en suieto de su propio desarrollo.

Este proceso de construcción regional se apoya a su turno en la puesta en práctica de dos proyectos: un proyecto político regional, productor de la cohesión y de la movilización, y un proyecto cultural regional, productor de la percepción colectiva de identidad.

El primero de ellos supone definir un futuro regional, seleccionando un escenario posible dentro de la gama de escenarios regionales deseables, presupone especificar la ideología del proyecto, su conducción política, su apoyo social y su basamento técnico.

El segundo supone una inteligente combinación de la apropiación regional de las culturas locales vernaculares pre-existentes y de la apropiación regional de la cultura universal. Ni museos antropológicos vivientes ni alienación total.

El progreso de la comunidad regional va de la mano con su complejización paulatina y con una creciente descentralización

política y territorial (y financiera desde luego) que permita a dicha comunidad elevar sistemáticamente su capacidad para tomar sus propias decisiones en términos de estilos de desarrollo y el uso de políticas congruentes con tal opción. Por ello es que la descentralización pasa a ser un requisito del desarrollo regional al permitir una organización de la sociedad que tenga una contrapartida real en términos decisionales tanto políticos como económicos.

El progreso de cada individuo habitante de una región depende, en la enorme mayoría de los casos prácticos, de una mejoría sistemática de la equidad social regional.

Hoy día, en plena interfase del Segundo y Tercer Milenio, mejorar una dada situación de inequidad en una región, presupone mejorar el acceso de las personas a dos recursos sociales escasos: el poder político por un lado y el empleo por otro, puesto que en términos estructurales, parcialmente la inequidad se asocia a la ausencia de espacios institucionales y organizacionales en donde los individuos puedan hacer presente sus carencias y demandas y donde encuentren intermediadores capaces de canalizarlas y a la carencia de un ingreso estable y adecuado. Así que desde el primer punto de vista, la equidad y en consecuencia el progreso personal se vincula, nuevamente, con la descentralización ya que mediante proyectos descentralizadores es posible generar una multiplicidad de espacios intermedios entre el Estado y el individuo, de manera de maximizar la probabilidad, para una persona cualquiera, de encontrar su espacio político.

Desde el segundo punto de vista, es crecientemente reconocido que el empleo neto está siendo generado en forma relativamente más importante por el estrato de la pequeña y mediana empresa (PYME), dada la racionalidad competitiva de la gran empresa, más basada en la productividad que en el empleo.

La cuestión práctica es que no sólo se requiere un empleo en expansión; también se requiere que los empleos estén asociados a una productividad creciente de manera de generar aumentos reales de ingreso.

Pero al poner frente a frente el estrato de la PYME y la necesidad de una creciente productividad, saltan de inmediato a la vista varias dificultades para resolver esta ecuación, principalmente las dificultades conocidas de la PYME para generar sus propias innovaciones o para acceder al mercado internacional de C & T. Esto sugiere la necesidad de contar con un mercado local de C & T. es decir, un mercado que opere en el mismo territorio en que se encuentra la PYME, en otras palabras, la región. Se sigue de inmediato el papel importante que en la búsqueda de la equidad cumplen- las universidades y centros de investigación regional.

Sin embargo, aún superadas las dificultades anotadas, una inserción forzada y prematura de progreso técnico en la PYME podría fracasar, si previa o paralelamente no se ha reciclado profesionalmente su personal; de aquí la creciente importancia de programas locales de formación profesional.

La mayor parte de las tareas de fomento que se desprenden de un análisis de este tipo recaen precisamente en los gobiernos locales, una cuestión bien entendida en Europa, no así en América Latina.

Gran parte de la argumentación precedente apunta a mostrar que hoy por hoy el desarrollo regional endógeno esté fuertemente apareado con la innovación y el progreso técnico. en una relación de causalidad circular.

Se ha hecho común apuntar al hecho de que la innovación persistente y exponencial, según la CEPAL una condición para

generar una competitividad auténtica, depende del surgimiento de aglomerados sinérgicos, es decir, complejas estructuras sistémicas conformadas por una variedad de actores sociales: empresas, sindicatos, centros de investigación, gobiernos, etc. Estos aglomerados no surgen por generación espontánea; normalmente uno de los agentes componentes cumple un papel catalítico (el Estado, por varias razones lo hace con mayor frecuencia y capacidad que el resto) durante un tiempo. De igual modo, se ha sostenido que estos aglomerados no se configuran "a tontas y a locas" sobre el territorio; por el contrario, tienen claras "afinidades territoriales" con lugares con condiciones para servir como horneábase, no necesariamente los grandes centros urbanos de industrialización tradicional.

Cuando todos estos elementos se ponen juntos, en una suerte de un sistema de ecuaciones múltiples, el papel del gobierno local aparece como clave y otra vez, la descentralización surge como una condición necesaria para -que los gobiernos locales puedan cumplir las tareas que el progreso actual exige.

Fomentar el desarrollo regional hoy día en América Latina plantea sin embargo desafíos considerables, que hacen que el planificador regional latinoamericano mire con comprensible envidia a la situación europea.

La cuestión fundamental en este caso es la siguiente: si no es posible recurrir a la discriminación regional de las políticas económicas. una entusiasta práctica en los años sesenta, debido a la inquebrantable voluntad de los responsables de la política económica de aplicar el paradigma en boga, es decir, el paradigma neo-liberal, y si los gobiernos regionales (en rigor,- casi una ficción) no cuentan con ningún instrumento de política económica, y si el Estado acentúa su carácter subsidiario y bien prescindente (salvo en el campo social), cómo podría estimularse el desarrollo regional? No se convierte

acaso todo esto en un acto de magia, en un acto de prestidigitación, similar a sacar un conejo del sombrero o a hacer desaparecer cartas de una baraja?

Podría entender ésto, por ejemplo, un ciudadano de una Comunidad Autónoma española, en la cual se superponen instrumentos de la CEE, del Estado Español y de la propia Comunidad? Difícilmente.

Pero "el mundo real es como es y no como se quisiera que fuese", así es que aún en un contexto de tal naturaleza la planificación regional tiene que ser capaz de ofrecer alternativas efectivas.

Lo que se ha sostenido en otras oportunidades es relativamente simple de enunciar. Se ha propuesto, como una línea táctica central de toda propuesta estratégica, la transformación radical de la forma de hacer gobierno en una región.

Tal forma se asienta en la conducción política y en la animación socio-económica regional. Un doble papel para todo gobierno regional: conductor y animador.

La primera función se traduce en un proceso sistemático de negociaciones "hacia arriba" (con el gobierno nacional), "hacia los lados" (con otros agentes del desarrollo regional) y "hacia abajo" (con los municipios de la región). La segunda se expresa en un proceso igualmente sistemático de recirculación estructurada de información y en una actividad también sistemática de tipo catalítico y sinérgico, capaz de generar nuevas iniciativas a partir de voluntades e ideas individuales virtuales o latentes. Posiblemente ésta sea la única fórmula válida para avanzar en un desarrollo regional endógeno en el contexto latinoamericano actual.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

El desarrollo regional depende más de actitudes colectivas y de la conducción social que de los recursos y si bien es cierto que no existe uná receta para el desarrollo, sea nacional o regional, algunas verdades se han ido acumulando a lo largo de la historia.

Una de ellas llama la atención a la asociación que parece existir entre la "calidad" de los resultados que una sociedad obtiene como producto de su esfuerzo y la existencia de ciertas actitudes colectivas que favorecen la cooperación, el intercambio de ideas, el surgimiento de la sinergia, etc.

Si una hipótesis como la anterior es verdadera, hay que concluir que el desarrollo regional presupone un enfoque cultural, en el amplio sentido de cómo se percibe el mundo y de cómo se relaciona el hombre y el colectivo con él, y qué tipo de actitudes organizacionales surgen a partir de esta percepción.

No habrá lugar para una transformación profunda de los procesos de desarrollo sin una transformación individual y colectiva de las mentalidades. Los esquemas de desarrollo que han dominado el crecimiento industrial durante gran parte de este siglo no están adaptados para lo que resta del Siglo XX y menos aún, para el ya cercano Siglo XXI. En este sentido, las regiones se encuentran al fin del Siglo XX encaradas a una situación equivalente a la que se habría producido cien años atrás si entonces se hubiese pensado el nuevo desarrollo industrial con los esquemas de la sociedad rural del Siglo XIX. Este necesario reacondicionamiento cultural cuestiona a la vez el papel y el funcionamiento de las instituciones, la organización y la estructura empresarial y la relación individual de los asalariados con respecto a su propio empleo y a su proyecto de vida personal.

El paso desde el paradigma "fordista" al "post-fordista" resulta crucial y se coloca en el centro mismo de este enfoque cultural.

El desarrollo regional presupone hoy día también un enfoque profesional. Sin un verdadero profesionalismo, sin la conformación de un verdadero cuerpo de profesionales del desarrollo económico regional, sin un cambio significativo de métodos, sin una evaluación de éxitos y fracasos, se corre el riesgo de quedar atado a planteamientos "románticos", muchas veces vinculados a experiencias puntuales más ligadas a una militancia personal que a un adecuado papel de las instituciones o a planteamientos de "denuncia" que al volverse repetitivos, cansan y desacreditan la misma causa de la denuncia. La formación de tales profesionales es una tarea universitaria en toda región.

Si la planificación regional (como teoría de procedimiento) logra reflejar adecuadamente las posibilidades de orientación sobre el desarrollo regional (derivadas de una teoría sustantiva), el futuro podrá ser testigo de una práctica social válida y posiblemente eficaz y eficiente. Si no logra esto, seguirá siendo la Cenicienta de las políticas públicas, obligada a volver a un rincón cada vez que el reloj marque medianoche.

REFERENCIAS

- Alayev, E. (1978) - El desarrollo regional de los países latinoamericanos en los años 1950-1975. (Mimeografiado) CEPAL/DE, Santiago de Chile.
- Alburquerque, F. et. alli. (1990) - Revolución tecnológica y reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales. GEL, Buenos Aires.
- Boisier, S. (1990) - Los siete pecados capitales de la capital y el desarrollo de la región del Bío-Bío. Un binomio para potenciar la calidad de vida. Revista EURE, N°46 Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.
- Boisier, S. (1982) - Política económica, organización social y desarrollo regional, Cuaderno N° 29. ILPES, Santiago de Chile.
- Boisier, S. et. alli. (1981) - Experiencias de planificación regional en América Latina. Una teoría en busca de una práctica. ILPES/SIAP, Santiago de Chile.
- Boisier, S., F. Sabatini, V. Silva, A. Sojo, P. Vergara (1991)- La descentralización: el eslabón perdido de la cadena transformación productiva con equidad y sustentabilidad. (Mimeografiado), ILPES.
- Castells, M. (1989) - Nuevas tecnologías y desarrollo regional, Economía y Sociedad, N° 2, Madrid, España.
- CEPAL (1990) - Transformación productiva con equidad. Santiago de Chile.
- CEPAL (1991) - El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente. Santiago de Chile.
- Curbelo, J.L. (1986) - Economía política de la descentralización y planificación del desarrollo regional, Pensamiento Iberoamericano. N° 10, CEPAL/ICI, Madrid, España.
- Chadwick, G.F. (1973) - Una visión sistèmica del planeamiento. Editorial G. Gili, Barcelona, España.
- de Mattos, C.A. (1983) - La dinámica concentradora y centralizadora en los procesos de formación de las estructuras territoriales latinoamericanas. ILPES, Doc. CPRD-E/31, Santiago de Chile.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

61

- Dornbusch, R. (1986) - **Los costos y los beneficios de la integración económica regional**, en Integración Latinoamericana. N° 103, INTAL, Buenos Aires, Argentina.
- Easterlin, R.A. (1958) - Long-term Regional Income Changes: Some Suggested Factors, Papers and Proceedings. RSA, 4.
- Faletto, E. (1989) - La especificidad del Estado en América Latina", Revista de la CEPAL. N° 38, Santiago de Chile.
- Gatto, F. (1990) - Cambio tecnológico neofordista y reorganización productiva. Primeras reflexiones sobre sus implicaciones territoriales, en F. Albuquerque et. alli. op.cit.
- Gilbert, A. (1976) - Development Planning and Spatial Structure. J. Wiley and Sons, Londres.
- Gilbert, A. y D. Goodman (1976) - Desigualdades regionales de ingreso y desarrollo económico: un enfoque crítico, Revista Latinoamericana de Estudios Urbano-Regionales. EURE, N° 13, Santiago de Chile.
- Gligo, N. (1986) - Medio ambiente en la planificación latinoamericana: vías para una mayor incorporación, CEPAL/ILPES/ PNUMA, La dimensión ambiental en la planificación del desarrollo. GEL, Buenos Aires, Argentina.
- Hajek, E., P. Gross y G.A. Espinosa (1990) - Problemas ambientales de Chile. Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.
- Habermas, J. (1973) - Problemas de legitimación en el capitalismo tardío. Amorrortu Ed.
- Hilhorst, J. (1981) - Estilos de desarrollo y estrategias nacionales de desarrollo regional. S. Boisier et. alli. (comps.), op. cit.
- Hopenhayn, M. (1988) - La participación y sus motivos. Programas de Capacitación, ILPES. Documento ASD/95, Santiago de Chile.
- Martin, J. (1988) - Interacción de los sectores público y privado y la eficiencia global de la economía, Revista de la CEPAL. N° 36, Santiago de Chile.
- Palma, E. (1983) - La descentralización desde una perspectiva política. ILPES, Doc. CPRD-D/90, Santiago de Chile.

- Pinto, A. (1965) - Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo económico, El Trimestre Económico. N°125, México.
- Revel-Mouroz, J. (1987) - Pour une géopolitique regional et urbaine, Pouvoirs locaux, régionalismes, décentralisation. IHEAL/CREDAL, Paris.
- Scott, A. (1988) - New industrial spaces. Pion, Londres.
- Stóhr, W. (1983) - Changing External Conditions and A Paradigm Shift In Regional Development Strategies. HER, Viena.
- Stóhr, W. y F. Todtling (1978) - Spatial equity: Some antitheses to current regional development doctrine. Folmer, H. y J. Oosterhaven (eds.), Spatial Inequalities and Regional Development. Nijhoff, Boston.
- Toffler, A. (1981) - La tercera ola. Plaza y Janés S.A., Barcelona, España.
- Vázquez-Barquero, A. (1986) - El cambio del modelo del desarrollo regional y los nuevos procesos de difusión en España, Estudios Territoriales. N° 20, Madrid, España.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

09/05 '91 11:46 ©5538768

POLITICA TERR IT. --- U. POLITECNICA V

01007

PLANIFICACION ESTRATEGICA! INTERVENCION TERRITORIAL
Y ECONOMICA EN LA COMUNIDAD DE MADRID

Area 3: La perspectiva económica en la ordenación
del territorio. Planificación Regional

Vicente Gago Llórente.
Subdirector General de Ordenación
del Territorio. Oficina de Pla-
nea«lento Territorial de la Comu-
nidad de Madrid.

SECOND INTERNATIONAL CONGRESS ON REGIONAL PLANNING

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

09/05 '91 11:46 £5*5538763

POLITICA TERRIT. --- U. POLITECNICA V

0008

RESUMEN

PLANIFICACION ESTRATEGICA: INTERVENCION TERRITORIAL T ECONOMICA
EN LA COMUNIDAD DE MADRID

Vicente Gago Llórente. Ingeniero.

En España se conocen pocas experiencias concretas de articulación positiva entre la ordenación territorial y la política económica. Y, sin embargo, el territorio introduce costes indirectos importantes en el funcionamiento de la economía regional que pueden ser corregidos con una ordenación atenta a esta problemática, del mismo modo que una política económica que no preste suficiente atención a su incidencia en el territorio puede inducir en éste disfunciones que se vuelvan en contra de sus propios objetivos de desarrollo. En la Comunidad de Madrid se está instrumentando una estrategia de ordenación territorial que pretende apoyar decididamente el desarrollo económico regional, en la que juegan un papel principal las actuaciones de gestión de suelo para crear nuevas áreas de centralidad en la periferia metropolitana, que pretenden ser alternativas atractivas para el asentamiento de actividades económicas que contribuyan al reequilibrio del territorio.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

'09/05 '91 11:47 ©5538768

POLITICA TERRI T. -- U. POLITECNICA V

0009

SUMMART

STRATEGIC PLANNING: TERRITORIAL AND ECONOMICAL ACTIONS IN THE REGION OF MADRID. (AREA 3)

Vicente Gago Llórente. Civil Engineer.

In Spain are known a few number of practical experiences about the relations between territorial planning and economic policy. However, the territory produces considerable indirect costs that affect the regional economy. These costs can be corrected by the means of a planning that counts with this kind of problems. On the other hand, an economic policy that not consider the effects of its decisions over the territory, is able to produce territorial troubles that would difficult its development goals. A strategy of territorial planning is being developed by the Regional Government of Madrid in order to support the regional economic development. This strategy gives the leading role to land operations destined to set up new central areas in the metropolitan suburbs. These new areas are destined to be attractive choices for economical activities that will contribute to get a better balanced territory.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

•09/05'91 11:47 ©5538768

POLITICA TERRIT. --- U. POLITECNICA V

@010

Salvo afirmaciones genéricas sobre la necesidad de una buena dotación de infraestructuras como condición para el desarrollo económico, la consideración de las variables económicas en la ordenación del territorio ha sido tradicionalmente residual. Es cierto que los planes de ordenación generalmente han incluido análisis macro para determinar las grandes magnitudes económicas de referencia, fundamentalmente las estimaciones de empleo y consumo de suelo por sectores, como base para dimensionar el suelo destinado a las actividades productivas- Pero también es cierto que han sido escasos los planes que, habiendo analizado el territorio como variable productiva, han hecho un esfuerzo propositivo para corregir las disfunciones inducidas por el territorio -y las decisiones de ordenación- en las actividades asentadas en el mismo.

La realidad es que incluso en las grandes ciudades como Madrid, que han dispuesto de planeamiento desde el siglo XIX, la ordenación de la actividad productiva ha sido en general una preocupación secundaria. Una importante proporción de los asentamientos industriales se ha producido en lo que en cada momento ha sido la "frontera urbana", bajo determinaciones de planeamiento muy escasas, cuando no fuera -o contra- el planeamiento vigente. Por su parte la localización de las actividades terciarias ha respondido más a la consolidación progresiva de centros y ejes de mercado que a propuestas de ordenación. En particular, el crecimiento del eje terciario decisivo de Madrid ha sido básicamente dirigido por los operadores inmobiliarios aprovechando las tolerancias -cuando no en contra de las limitaciones- previstas por los planes en los tejidos urbanos a los que se asignaba una vocación prioritariamente residencial.

La propia hornada de planes de los años ochenta, promovidos por los nuevos Ayuntamientos democráticos, concebidos con la voluntad clara de subordinar los apetitos inmobiliarios al interés general de los ciudadanos, basados en un análisis detallado de los graves problemas heredados, y ambiciosos en sus propuestas de solución, no supuso -al menos en la Región de Madrid- grandes cambios en el tratamiento del territorio como aparato productivo. La coyuntura de

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

08/05 '91 11:48 ©5538768

POLITICA TERR IT.

U. POLITECNICA V

0011

crisis económica llevó a estos planes a una consideración excesivamente pesimista del futuro, tanto que en general no llegaron a plantearse ni siquiera las condiciones para que el territorio pudiera acoger y encauzar adecuadamente una eventual recuperación de la economía, en la que no creían. La recuperación de la ciudad se entendió casi exclusivamente como mejora de la calidad de vida, centrándose en la solución de los problemas del tejido residencial, y con una consideración secundaria de las áreas industriales y de la integración de las actividades terciarias en la ciudad, mucho menos pormenorizada que en las áreas residenciales, claramente insuficiente y, con bastante frecuencia, inadecuada.

Las tensiones territoriales inducidas por el crecimiento económico

En consecuencia, los responsables de la ordenación urbana y regional no disponían de los instrumentos de ordenación adecuados cuando, a partir de 1985, y acompañando al conjunto de la economía nacional, comienza en Madrid una nueva etapa de rápido crecimiento económico, en la que se alcanzan durante cinco años tasas de crecimiento del empleo y del producto regional superiores al 4% anual. Ese crecimiento se hace sentir tanto en la construcción como en la industria y los servicios, siendo destacable que las mayores tasas de crecimiento hayan correspondido a los sectores "avanzados" de la economía. Hay que resaltar también que, si bien la actividad y el empleo en el sector servicios han experimentado el mayor aumento en cifras absolutas, la industria ha tenido tasas de crecimiento similares a la media de la economía regional) mostrando una clara ruptura respecto de la pérdida de puestos de trabajo que marcó la reconversión industrial durante la etapa recesiva.

Lógicamente la recuperación de la economía regional ha puesto en evidencia viejos problemas territoriales cuya gravedad fue ocultada durante la crisis por las manifestaciones más extremas de ésta, y sobre ellos la nueva coyuntura ha generado nuevas tensiones y problemas en el territorio. Uno de sus efectos más inmediatos ha sido

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

69/05 '91 11:48 ©5538768

POLITICA TERRI T. - U. POLITECNICA V

@012

el aumento de la demanda y el consumo de espacio de actividad, derivado tanto de la creación de nuevas empresas como de la reestructuración y el crecimiento de otras instaladas anteriormente.

En un primer momento ese crecimiento de la demanda de espacio productivo fue beneficioso porque permitió poner en uso parcelas y locales que habían permanecido en oferta durante toda o parte de la etapa de crisis -sacando provecho de las inversiones previamente realizadas-, así como propició la puesta en marcha de nuevas operaciones inmobiliarias y, por tanto, el crecimiento del sector construcción. No obstante, pronto se pudo comprobar que el desarrollo de las nuevas inversiones en suelo y edificación -por los plazos de maduración y ejecución de los proyectos- no alcanzaba el ritmo de crecimiento de la demanda de espacio de actividad, cuya dimensión ha sido tal que ha alcanzado durante los últimos cinco años del orden de 200 Ha anuales de suelo industrial y 400-000 m² construidos de espacio de oficinas. En consecuencia, el desequilibrio del mercado favoreció un rápido despegue de los precios del suelo y de los propios locales de actividad: naves, comercios y oficinas. Si bien en las oficinas se han dado los aumentos de precio más espectaculares, alcanzando hoy precios medios en venta próximos a 400.000 pts/'m², las naves industriales también se han encarecido notablemente, llegando a 100.000 pts/m².

Por otra parte la falta de previsión en los planes municipales de una estrategia adecuada para canalizar una demanda tan fuerte de espacio de actividad, contribuyó a facilitar que los nuevos asentamientos siguieran las pautas espaciales anteriores a la crisis. En particular, continuó la polarización de las oficinas en las áreas centrales de Madrid y la localización de la casi totalidad de las industrias en la periferia metropolitana, profundizando la tradicional segmentación del territorio entre centro y periferia.

La nueva coyuntura ha supuesto también la aparición de desequilibrios de nuevo tipo, como el inducido por la tendencia de las industrias tecnológicamente más avanzadas a asentarse en la periferia

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

09/05 '91 11:49 ©5538768

POLITICA TERRI T. > U. POLITECNICA V

0013

norte, la de mayor calidad ambiental y más próxima a las áreas residenciales de lujo, rechazando con frecuencia localizaciones en la periferia sur, la zona de asentamiento tradicional de la industria. En otros casos simplemente se han consolidado tendencias anteriores, como en Madrid-capital, donde la imprevisión de su plan general y la inadecuación de sus ordenanzas -unida a su uso abusivo- han permitido acelerar el proceso de especialización terciaria del centro -tanto por nuevas construcciones como por la ocupación por oficinas de los edificios residenciales- y la desaparición progresiva de la actividad industrial en sus áreas fabriles.

Son muchos los problemas territoriales que se han puesto de manifiesto -o han adquirido nueva relevancia- como consecuencia del crecimiento económico. Algunos tan evidentes como la incapacidad del centro metropolitano para soportar la presión inducida por la acumulación de actividades terciarias y por el acelerado ritmo con que se ha producido, colapsando las infraestructuras y los servicios públicos, especialmente las telecomunicaciones y los medios de transporte. También se han agudizado problemas en la periferia, por ejemplo, la propia colmatación por nuevas empresas de algunos polígonos industriales -antes semivacíos- ha puesto en evidencia la inadecuación de su diseño, ordenanzas e infraestructuras, apreciándose las graves disfuncionalidades derivadas y, en particular, una sobrecapacidad congestiva de los mismos, fuente de fuertes desventajas para las empresas instaladas.

El territorio no puede obstaculizar el desarrollo económico

Los factores territoriales suponen frecuentemente obstáculos o rémoras para el desarrollo económico. En ciertos aspectos ello es más evidente que en otros. Por ejemplo, en la actualidad se han producido notables efectos negativos en la economía como consecuencia del elevado precio del suelo urbanizado y de los locales de actividad. El resultado es que se ha encarecido progresivamente el coste del inmovilizado inmobiliario para las empresas, de modo que

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

09/0S ' 91 11:49 @5538768

POLITICA TERRI T. -- U. POLITECNICA V

@014

se estima que, en la actualidad, su participación en el coste de los servicios producidos asciende al 10% en el caso de algunas oficinas de servicios a la producción. En las propias plantas industriales se estima que la inversión inmobiliaria supera en general el 50% de la inversión total.

Ese encarecimiento de los costes de producción tiene efectos doblemente perversos. Por «n lado contribuye a encarecer el precio de los bienes y servicios producidos, y por tanto repercute de forma no despreciable en la inflación. Por otro encarece, desincentiva y, a veces, paraliza, proyectos de nueva instalación o de reestructuración de las empresas. Y, como nota al margen que el espacio disponible no permite desarrollar, se producen efectos perversos notables en las estrategias de las empresas instaladas en áreas centrales cuando la revalorización de sus activos inmobiliarios alcanza cotas que permiten considerar más rentable su realización como plusvalías que la producción propiamente dicha.

Otros aspectos de la cuestión no son quizás tan evidentes, por ejemplo son varios los factores territoriales que contribuyen a reducir la eficiencia del sistema económico regional, tanto o más que el coste del suelo. Los más importantes dependen de los desequilibrios del territorio metropolitano, como los procesos congestivos derivados de la aglomeración de actividades terciarias en el centro, con disfunciones y costes indirectos notables pára la prestación de los servicios y para las comunicaciones -personales y de información- entre empresas. Pero también se produce ineficiencia en la producción industrial como consecuencia de la congestión de las escasas infraestructuras viarias de los polígonos industriales -de acceso, de circulación interior y de estacionamiento-, de la insuficiencia de las vías de comunicación entre ellos, o de la ausencia de servicios personales y, sobre todo, empresariales en los propios polígonos y en su entorno. Se produce la paradoja de que la acumulación de servicios en el centro ocasiona disfunciones tanto allí como en la periferia, en ésta porque dificulta y encarece la disponibilidad de los servicios necesarios para la industria.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

•09/05 '91 11:49 @5538768

POLITICA TERRIT. --- U. POLITECNICA V

0015

Un aspecto derivado de esta problemática, no despreciable, es el efecto sobre la competitividad de la región, que se hace notar desde el encarecimiento diferencial de sus productos hasta el de las nuevas inversiones para la modernización de las empresas instaladas, pasando por un aspecto importante, que es su pérdida de posiciones en la competencia por la atracción de nuevas inversiones, como consecuencia del mayor coste del suelo, o de la carencia de espacios productivos con la adecuada dotación de infraestructuras y servicios y la calidad del medio urbano y su entorno requerida por las empresas de los sectores económicos más modernos.

El territorio no puede subordinarse de forma simplista a los requerimientos inmediatos de la economía

De igual manera, tampoco son aceptables las propuestas de estrategia económica que, olvidando la complejidad y la especificidad de los fenómenos territoriales, pretenden considerar el espacio como una simple variable instrumental del desarrollo económico.

El caso más conocido es probablemente el del aereado de suelo. La mayor parte de los agentes económicos privados han reaccionado ante el estrangulamiento del mercado de suelo que se ha conocido estos años con una propuesta simple y pretendidamente eficaz: califiqúese masivamente suelo industrial y terciario (en ocasiones con una variante complementaria: flexibilícese la normativa urbanística para hacer posible la instalación de cualquier tipo de actividades en los distintos tejidos urbanos) y, como consecuencia del aumento masivo de oferta se derivará la disminución del precio. Y, sin embargo, esa propuesta tan sencilla es contradictoria con una realidad terca: ya existe exceso de suelo urbanizable para esos usos y, no obstante, la oferta de solares es escasa y cara. Lo que las empresas necesitan no es suelo bruto, sino suelo urbanizado donde sea posible construir, y la abundancia de suelo urbanizable sin más no garantiza -puede producir incluso el efecto opuesto- su urbanización rápida, y ello por la complejidad de los fenómenos inmobilia-

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

09/05 ' 91 11:50 ©5538768

POLITICA TERRI T. -- U. POLITECNICA V

0016

ríos, que se sigue olvidando dos siglos más tarde de que los primeros economistas hubieran de formular una teoría específica (la de la renta) para explicar su comportamiento económico.

Y, sin embargo, esa calificación masiva de suelo tendría efectos negativos sobre el territorio, como sería dificultar a la Administración la programación adecuada del desarrollo de las infraestructuras necesarias para atender a los polígonos que realmente llegaran a urbanizarse, e incluso obligar a un aumento -ineficiente- de la inversión pública, pues el exceso de calificación conduciría a incluir como urbanizables no sólo las áreas más fácilmente servibles con las infraestructuras existentes y las programadas, sino también otras peor situadas desde esta óptica.

Otro de los efectos contradictorios que una insuficiente consideración de la complejidad del territorio podría producir, sería el reforzamiento de los desequilibrios actuales si no se encauzaran adecuadamente las propuestas de asentamiento de las empresas, que tienden a responder a la lógica de las tendencias de localización "espontáneas", las del mercado, reforzando por ejemplo los pares terciario-centro e industria-periferia, sin considerar los efectos indirectos negativos ya comentados que se inducen sobre la eficiencia económica -y la desigualdad social- del territorio.

Efectos similares se producen cuando desde la política económica se crean incentivos económicos sin una consideración adecuada de los efectos frontera. Un ejemplo notable, que afecta negativamente a Madrid en la actualidad, es el desarrollo de polígonos industriales al borde de la frontera regional, aprovechando los incentivos de la inversión en Castilla-La Mancha. Este uso de los incentivos no impulsa el crecimiento de las ciudades manchegas con potencialidad para apoyar el desarrollo económico y la estructuración de la Región, sino que propicia un crecimiento excesivamente rápido de pequeños núcleos cuya única ventaja posicional es su carácter fronterizo, lo que no favorece el desarrollo de su entorno territorial y, sin embargo, crea disfunciones importantes en el sistema de

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

,09/05 '91 11:50 ©5538768

POLITICA TERRIT.

V POLITECNICA V

©017

asentamientos de la periferia madrileña, al cual están absolutamente vinculadas las áreas citadas.

Otros efectos perversos que son potencialmente posibles se producirían si se aceptaran como válidas, en el marco de la política de desarrollo económico, las presiones de algunas empresas localizadas en áreas hoy centrales para que las plusvalías potenciales de sus activos inmobiliarios -revalorizados por las modificaciones que proponen en la normativa urbanística- sean consideradas como incentivos económicos para su modernización, lo que puede fomentar traslados inadecuados, a veces por no considerarse los problemas que se crearían en los lugares de destino, pero sobre todo por la inadecuación de los usos alternativos propuestos en origen, generalmente seleccionados simplemente por su mayor rentabilidad inmobiliaria.

La contribución de la ordenación del territorio a la eficiencia productiva

De lo anterior no puede extraerse una lectura pesimista. Al contrario, es posible conseguir que la política económica -orientando los instrumentos de formación, subvenciones a la inversión, fomento del empleo, etc.- contribuya a apoyar positivamente la ordenación del territorio y, también, que una adecuada estrategia de ordenación impulse el desarrollo económico regional. Y ello es tanto más importante en una época de apertura de las fronteras económicas, en la que las economías regionales se exponen a una mayor competencia internacional, que ha de afrontarse necesariamente mejorando la eficiencia del sistema económico regional.

y en esa mayor eficiencia ya se ha comentado que tienen especial importancia los factores territoriales, desde el coste y disponibilidad del suelo en las localizaciones óptimas, a la existencia de las infraestructuras adecuadas, pasando por ejemplo por la mejora de la calidad ambiental y de diseño de los espacios productivos. Por tanto, las políticas territoriales tienen a este respecto que

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

09/05'91 11:51 ©5538768

POLITICA TERRI T. --- U. POLITECNICA V

©018

considerar necesidades a distintas escalas, desde las intervenciones puntuales para mejorar las condiciones ambientales y productivas de los polígonos industriales -para lo cual la Comunidad de Madrid desarrolla un ambicioso programa de rehabilitación de áreas industriales- a la ordenación global de actividades e infraestructuras en el territorio, en la que se centra esta ponencia.

En ese sentido ya se ha comentado que, en una región metropolitana como Madrid, esa mayor eficiencia del territorio como factor productivo no se puede conseguir sin la progresiva corrección de los desequilibrios que atenazan el espacio metropolitano, en los que la polarización de las pautas de localización de las distintas actividades económicas juega capital importancia.

Por otra parte la actividad económica juega un papel primordial, y en general poco comprendido -o al menos orientado- en la ordenación del territorio. En particular la centralidad, ese concepto tan familiar como difícil de definir con precisión, es indisociable de la acumulación de los servicios urbanos de carácter singular, es decir, de las actividades terciarias más especializadas, menos banales; la existencia de la centralidad es la causa de la aglomeración de esas actividades y, simultáneamente, el efecto de la misma.

Y esa corrección de los desequilibrios territoriales, que constituye el primer objetivo de la ordenación del territorio en la región madrileña, pasa necesariamente por transformar la actual gravitación de la centralidad en un único foco, el constituido por las áreas centrales de la ciudad de Madrid. Sólo así se conseguirá frenar los procesos congestivos que estrangulan el eficaz funcionamiento productivo -y la calidad de vida- en este espacio singular. Igualmente esa es la vía para que en la periferia regional se alcance el nivel de servicios personales y empresariales que garantice la adecuada calidad de vida de su población y la sinergia económica necesaria para la eficiencia productiva del tejido industrial allí instalado. Y, paradójicamente, la presencia en la periferia metropolitana de más de millón y medio de habitantes y de la

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

09/05 ' 91 11:51 ©5538768

POLITICA TERRI T. -- U. POLITECNICA V

0019

mayor parte de la industria regional, constituye la base económica -la demanda latente- que hace viable una estrategia de descentralización de servicios terciarios, que no debe entenderse como reducción de la magnitud de las actividades instaladas en el centro sino como derivación de su crecimiento hacia la periferia.

Si esa descentralización no se ha producido -o lo ha hecho muy lentamente- es, entre otras razones, porque no existían en la -periferia los espacios adecuados -por su ordenación, su especialización y su calidad ambiental- para que se produjera. En todo caso, hay que señalar que la descentralización no puede ser indiscriminada. Y ello porque esas actividades de servicios especializados exigen en general la proximidad de otras, de modo que en conjunto alcancen la "masa crítica" que permite la producción de los efectos de aglomeración, de vecindad, que son necesarios para su funcionamiento. Dicho de otro modo, esa masa crítica no es más que la acumulación que -causa y efecto al tiempo- caracteriza la centralidad. Por tanto, "desconcentrar" el actual centro metropolitano sólo es posible si se crean -o potencian- nuevos centros periféricos, puntos de centralidad -secundaria, si se quiere-, que no podrán competir por todas pero sí por una parte significativa de las actividades terciarias especializadas del centro actual.

Así pues, la difusión de la centralidad es la clave de la política de reequilibrio territorial y, por ende, de la mejora de su eficiencia productiva. No obstante, no puede entenderse la difusión de centralidad como dispersión homogénea de la misma en el territorio, sino como su distribución en una serie de puntos concretos que permitan desarrollar una metrópoli multipolar; se trata de un reparto estudiado de singularidades en puntos del territorio también singulares. En la estrategia de ordenación del territorio regional esos puntos se denominan áreas de oportunidad; son aquéllos que, por su posición respecto a los actuales núcleos urbanos y zonas industriales, y por la accesibilidad a los mismos que les confieren las redes de infraestructuras -existentes o propuestas-, tienen mayor potencialidad para constituirse en polos de prestación de ser-

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

09/05 '91 11:52 05538760

POLITICA TERR II.

U. POLITECNICA V

0020

vicios en un ámbito de mercado amplio, constituido por los citados asentamientos urbanos e industriales de su entorno.

Las actuaciones estratégicas de difusión de la centralidad en la ordenación territorial y la política económica.

El hecho de que sea necesario alcanzar esa masa crítica de actividad en puntos concretos del territorio exige que las actuaciones de difusión de la centralidad sean significativas por su tamaño. Su dimensión, sus contenidos, su localización selectiva y su función estratégica les confieren una importancia capital en la ordenación del territorio, como actuaciones estructurantes del mismo -especialmente de la hasta ahora desarticulada periferia metropolitana- al mismo título que las mayores infraestructuras de transporte o las grandes intervenciones medioambientales. Ese mismo tamaño implica que sólo es posible concebirlas como actuaciones a medio plazo, por la inversión y el tiempo necesarios para su urbanización y para la creación de las infraestructuras que se plantean coordinadamente. Su máxima utilidad y viabilidad se producirán si continua el proceso de crecimiento económico -aún a un ritmo menos rápido que los años pasados-, pues sólo una cantidad significativa de demanda de suelo por las actividades económicas -nuevas, ampliaciones y reestructuraciones- puede proporcionar la "materia" necesaria para dar contenido a esos nuevos centros metropolitanos.

Lograr esa estructura multipolar no sólo no es tarea fácil, sino casi imposible de desarrollar si no asume un protagonismo decisivo el sector público. Y ello básicamente por dos razones. La primera, porque frecuentemente las propuestas han de hacer frente a las tendencias de localización que "espontáneamente" inducen los mecanismos de mercado y, por tanto, su éxito comercial no está garantizado a priori, sino que exigirá inversiones complementarias en infraestructuras y mejora ambiental. Y también por la necesidad de que las propias actuaciones alcancen la dimensión de la masa crítica y, por tanto, su desarrollo requerirá una notable inversión a

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

09/05 '91 11:52 ©5538768

POLITICA TERR IT. -> U. POLITECNICA V

0021

medio plazo que pocos inversores privados estarán dispuestos a acometer por el riesgo que implica- En resumen, se puede esperar que la iniciativa privada impulse gradualmente este tipo de actuaciones cuando están situadas en el sentido que marcan las tendencias del mercado, como ocurre en Alcobendas -que, en cierta medida, prolonga el eje terciario de la Castellana-, pero no es fácil que lo haga cuando precisamente se trata de invertir esas tendencias, como en las actuaciones previstas en el Sur Metropolitano, las más ambiciosas para lograr impulsar el reequilibrio del territorio.

Por tanto, el papel motor de la mayor parte de las actuaciones ha de corresponder al sector público, al menos en la fase de despegue, hasta la consolidación de una nueva tendencia que abra expectativas claras de beneficio al sector privado. En otras ocasiones la intervención pública viene requerida por la necesidad de controlar los precios, y así evitar que el juego del mercado impida el éxito de la política de descentralización, pues ésta no será viable si no existe un importante diferencial de precios del suelo en las nuevas actuaciones respecto al centro metropolitano.

Lógicamente ese papel motor obliga a la Administración Regional a impulsar una política de suelo ambiciosa y compleja, capaz de desarrollar esas actuaciones estructurantes con instrumentos de gestión propios y operativos, lo que no excluye la colaboración con otros operadores públicos -administraciones o empresas- ni en lo posible con las empresas privadas y el sector financiero, en particular la banca pública y las cajas de ahorro.

Las condiciones para que esa política de suelo tenga éxito, junto a una correcta orientación territorial, son sin duda que su magnitud sea suficiente para incidir en la captación de una parte significativa de la demanda, que su precio sea competitivo para poder compensar localizaciones más atractivas y que, desde luego, la fijación del precio no responda a la lógica de la maximización del beneficio económico sino de los efectos territoriales y económicos inducidos. Por otra parte un precio bajo sería un incentivo insu-

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

09/05 ' 91 11:53 ©5538768

POLITICA TERRIT. --- U. POLITECNICA V

1022

ficiente si no se compite también ofreciendo ventajas comparativas en calidad de urbanización y de paisaje urbano y, desde luego, si no se garantizan adecuadas comunicaciones para los flujos de personas, información, servicios y mercancías.

Por tanto la política de suelo, aún con su importancia capital, no puede considerarse sino como una de las componentes necesarias de la ordenación del territorio en su estrategia de difusión de la centralidad. No se conseguirá el objetivo si aquélla no se coordina con las políticas de transporte y medio ambiente que garanticen la accesibilidad y la calidad ambiental adecuadas.

Ya se ha comentado cómo la existencia de una elevada accesibilidad hacia las áreas urbanas e industriales del entorno, y respecto al centro metropolitano, es una de las condiciones para que tengan éxito las actuaciones periféricas de centralidad, que también deben estar bien conectadas entre sí. Por esa razón se consideran áreas de oportunidad para apoyar la difusión de centralidad aquellos puntos del territorio donde confluyen las infraestructuras viarias y ferroviarias con mayor capacidad de transporte, los que están bien conectados a las carreteras radiales y tangenciales y, en general, tienen posibilidad de servicio ferroviario suburbano. Pero también la ordenación del territorio considera conjuntamente las propuestas de áreas de centralidad con las de mejoras de las infraestructuras de transporte, planteando por ejemplo nuevas estaciones de ferrocarril en las mismas y mejoras de la articulación por carretera. En particular la mayor parte de los nuevos polos de actividad se sitúan a lo largo de la M-40, y sobre todo de la M-50, un anillo distribuidor que será la principal vía articuladora de la periferia metropolitana.

Ahora bien, tan importante en la estrategia de ordenación del territorio es el transporte como el medio ambiente. Y no sólo por razones culturales o de calidad de vida, sino también económicas. Cada vez tienen mayor peso los requerimientos medio ambientales, de calidad del paisaje urbano y en general del entorno (aire, agua,

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

09/05 ' 91 11:53 ©5538768

POLITICA TERRI T.

U. POLITECNICA V

0023

ruido, etc.) en las decisiones de localización de las empresas más avanzadas, de modo que la carencia de un medio adecuado se convierte en una rámara para el desarrollo económico. Es una razón adicional para que la estrategia de ordenación integre actuaciones de protección y potenciación de los valores paisajísticos del territorio (vegas, masas forestales, cerros, etc.), e incluso la regeneración de los espacios abandonados o degradados del entorno de las actuaciones de centralidad para transformar y revalorizar el paisaje de las mismas.

En resumen, las actuaciones de difusión de la centralidad, cuyo objetivo directo es crear las condiciones para el asentamiento de actividad económica selectiva en la periferia metropolitana, se constituyen también en piezas estructurantes de este territorio periférico, desarticulado y fuertemente dependiente del centro regional en la actualidad, desempeñando una función estratégica en la ordenación territorial integrada de los usos del suelo, transporte y medio ambiente. Y simultáneamente estas actuaciones desempeñan una función económica también estratégica para el desarrollo regional, en la medida en que contribuyen a conseguir una región más eficiente, reduciendo costes de congestión y favoreciendo la generación de sinergias en las distintas áreas del territorio. Asimismo, la idoneidad de su localización debe permitir que su impacto no se limite a la creación de áreas de centralidad secundaria, facilitando su funcionamiento como nuevos polos difusores de centralidad hacia su entorno territorial, para inducir procesos de revitalización y modernización en los tejidos empresariales de su entorno.

Madrid, 30 de abril de 1991.

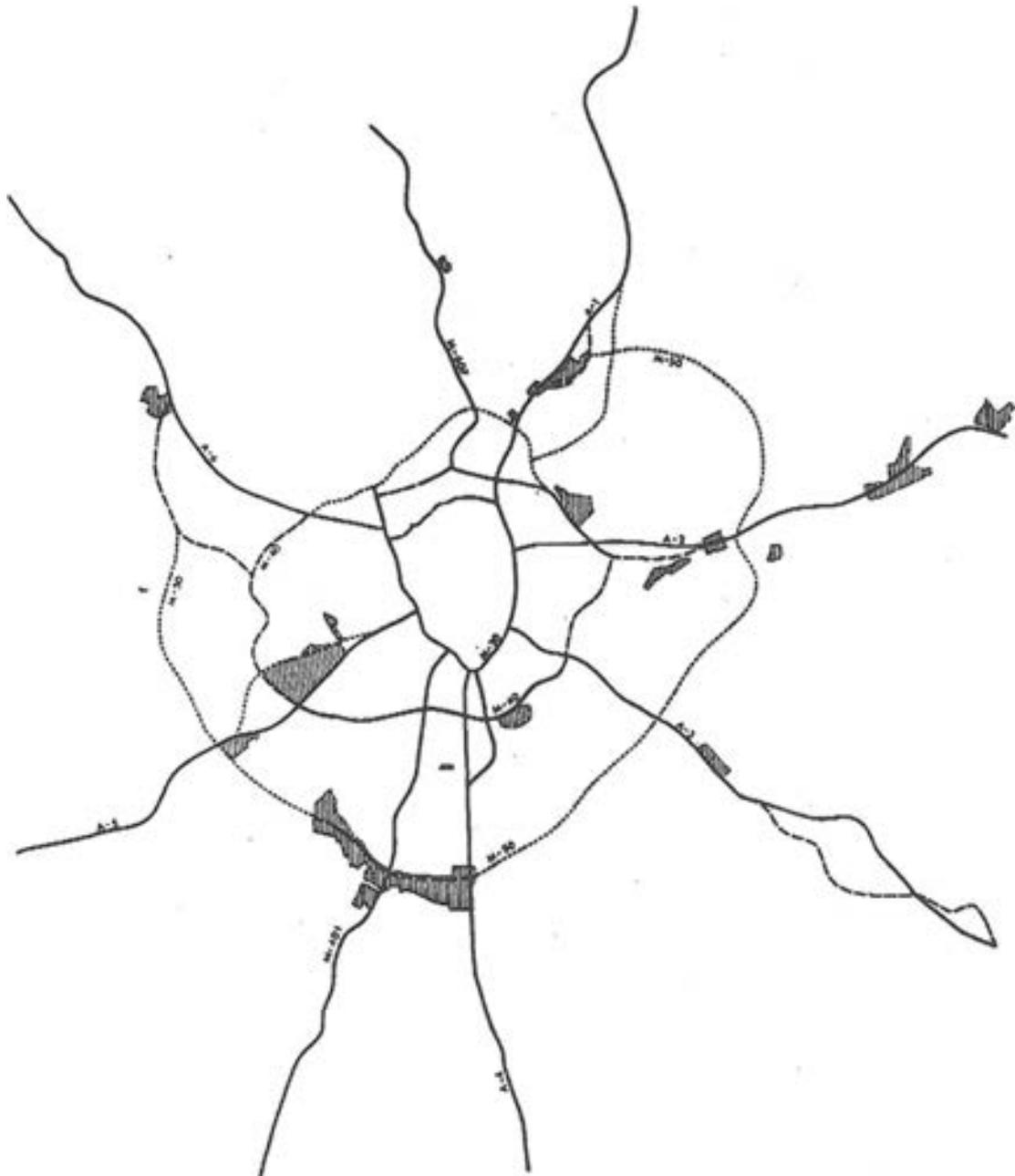
SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

09/05 '91 11 '54 ©5538768

POLITICA TERRI T.

U. POLITECNICA V

1024



ACTUACIONES ESTRATEGICAS DE DIFUSION DE LA CENTRALIDAD

INSTITUTO
DE INVESTIGACIONES
MUNICIPALES

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

2È/05 ' 91 12:48 ©5538768

OF. PLANT. TERRI T. --- U. POLITECNICA V

EL ESPACIO INDUSTRIAL DE LOS CENTROS METROPOLITANOS EL CASO DE MADRID

**Francisco López Groh
Oficina de Planeamiento Territorial
Comunidad de Madrid**

SECOND INTERNATIONAL CONGRESS ON REGIONAL PLANNING

Los problemas de la Industria central

Las actividades industriales constituyen una base fundamental en la configuración de las grandes metrópolis. Están ligadas estrechamente a su formación y son un sustrato fundamental de su cultura, su renta y de la ocupación de su población.

Sin embargo, las características históricas de su configuración física y el relativo desprecio de la planificación urbanística hacia las mismas en nuestro país, ha convertido estas actividades en marginales desde el punto de vista de su ordenación y de su articulación con otros espacios urbanos a los que tradicionalmente se ha prestado más atención.

Esta situación, unida a los proceso de obsolescencia y crisis de los tejidos industriales que ha tenido lugar en los años 70, ha dejado en el interior de los espacios centrales de las metrópolis urbano/industriales numerosos conjuntos industriales aislados o agrupados cuya funcionalidad urbana está hoy en cuestión.

Esta puesta en cuestión de la función de los espacios centrales de carácter industrial coincide con una renovada atención urbanística por los problemas del espacio central, que difiere sin embargo sustancialmente de aquella que en plena crisis económica se volvió hacia los problemas de los cascos históricos y sus problemas físicos y socioeconómicos de revitalización. En efecto, en la actualidad, el interés tiene su base en las oportunidades (ya se volverá sobre la ambigüedad de este término) que la actual fase de crecimiento económico está produciendo en los espacios centrales de las grandes ciudades, y está además ligada al nuevo papel que el urbanismo (no solo el urbanismo, también las políticas de desarrollo regional) concede a las actividades terciarias y a su capacidad de modelar la ciudad.

Esta atención, envuelta a menudo en el ropaje de la modernidad y del

"high tech", oculta sin embargo otros proyectos e ideas. "El redescubrimiento de los valores simbólicos y funcionales del "centro" de las ciudades parece derivar de un doble rechazo. Rechazo de la periferia como expresión territorial de los problemas económicos y sociales de la ciudad y rechazo de la nueva dimensión espacial de los sistemas urbanos y del crecimiento periférico como señal de un cambio que ataca no sólo el papel tradicional de las áreas centrales sino el de jerarquías, no sólo espaciales, que parecían inmutables y que se teme ver cambiar".

El espacio industrial "centro" de las oportunidades de recualificación

Esta operación de reestructuración socioeconómica y simbólica de vuelta sobre la ciudad central es al fin y al cabo la expresión de una tendencia de las fuerzas del mercado de vaciar la ciudad central de sus funciones y su base productiva tradicional, que ya ha tenido un efecto devastador con la expulsión de las capas menos resistentes (los trabajadores, los jubilados, los desempleados, los jóvenes...) desde el centro a la periferia por la sustitución del uso de vivienda por oficinas y el incremento de los precios del suelo.

Sin embargo esta expulsión "difusa" no ha tenido hasta ahora un efecto transformador notable en términos de "Arquitectura de la Ciudad", al realizarse puntualmente y en forma dispersa. Sus efectos simbólicos han sido poco significantes si se exceptúa la aparición esporádica en la ciudad de paralelepípedos de cristal reflectante que alojan las actividades "decisionales". El proceso parece requerir, al menos desde la óptica de los promotores inmobiliarios, un salto cualitativo que se apoye sobre grandes operaciones que supongan un incremento notable en los valores diferenciales de la renta. En esta estrategia el espacio industrial central aparece entonces como **la gran oportunidad, una importante reserva de valor.**

Los motivos de este papel son diversos:

a) en primer lugar, los procesos de restructuración industrial y los nuevos modelos de espacio productivo, han convertido en obsoletos de una forma tremendamente acelerada (en el sentido que no son menos obsoletos espacios creados en los años sesenta que otros de principios de siglo) los espacios industriales centrales, produciendo el desuso de numerosos establecimientos o su mantenimiento con usos marginales o Inadecuados.

b) estos espacios han permanecido además relativamente estancados en bolsas urbanas de cierta dimensión, donde existen paquetes unitarios de dimensiones excepcionales para el centro de las ciudades (sólo los grandes equipamientos ferroviarios en desmantelamiento o las áreas portuarias de algunas ciudades marítimas presentan tales condiciones de oportunidad), a menudo en espacios bien comunicados (o con posibilidades de estarlo) en los bordes del espacio mas central, cuando no en el mismo casco histórico.

Los motivos de este estancamiento son diversos, desde situaciones , procedentes de cierres empresariales de los años de la crisis, de congelación de activos inmobiliarios por ía acumulación de cargas sobre los inmuebles, hasta dificultades en los procesos de modernización, o pérdida de utilidad de sus funciones productivas.

Sin embargo, esta situación de relativa pérdida de valor de uso está fuertemente mediatizada por las espectatlvvas de reváiorización fomentadas por la posibilidad de cambios de uso hacia actividades "mas rentables" desde el punto de vista inmobiliario, lo que está provocando por una parte fuertes presiones de recalificación en las que se encuentran implicados tanto operadores Inmobiliarios internacionales, como las propias empresas

industriales, y por otra una sustitución oculta y difusa muy similar a la que se produce en el caso de la residencia.

Estas operaciones tienen como objetivo realizar las rentas de posición de estos espacios por medio del cambio de uso del suelo hacia actividades inmobiliarias de alta rentabilidad (terciario comercial o de oficinas) y se apoyan sobre la ideología del "high tech" y del terciario para el que se ve en estos espacios un lugar idóneo en el que, a través de su transformación, se produzca simultáneamente un incremento de la renta de posición y una renovación del componente sociológico de estas áreas, desplazando la ciudad del mono azul hacia la periferia metropolitana.

La expresión más radicalmente clara de este proyecto, que cuenta con el apoyo ferviente de una nueva ideología urbanística fascinada por el mercado, es la idea de que en el centro sólo deben implantarse **aquellas actividades capaces de competir por el mismo**, reduciendo el espacio de la ciudad histórica a un simple mercado de valores (de renta desde luego). **Esta ideología supone en la práctica el sostén de las actividades, las empresas y los grupos sociales más fuertes a costa de los más débiles.**

La transformación se justifica además en de que las actividades industriales serían inadecuadas para los centros urbanos y deberían ser sustituidas por actividades más "funcionales" para el centro como son las actividades terciarias.

Sin embargo, la realidad de los proyectos puestos en marcha muestra que la "adecuación" de estas intervenciones de terciarización masiva de los espacios centrales no está nunca ligada a expresiones concretas de la demanda, de forma que estas transformaciones hacen su aparición en lugares desligados de la demanda sectorial y de posibles enlaces productivos que producirían la adecuada sinergia.

Se trata exclusivamente de una estrategia **Inmobiliaria** y los agentes que la promueven son inmobiliarios, y no empresas o conglomerados terciarios que **en su vertiente productiva** parecen preferir los nuevos ámbitos de localización en la periferia metropolitana (parques tecnológicos y de empresas).

El caso de Madrid.

Estos fenómenos son extensibles a numerosas regiones urbanas europeas y , desde luego, a las grandes regiones urbano/industriales españolas , (Madrid, Barcelona, Bilbao...). Sin embargo, la enorme presión que el desarrollo terciario ha ejercido sobre las áreas centrales de la Región Madrileña convierte este caso en paradigmático de esta tensión urbana.

En efecto, en el centro metropolitano madrileño coinciden una presión tremendamente potente de los usos terciarios, causa en parte de la subida espectacular de los precios del suelo y uno de los escasos usos capaz de soportarlos, con la existencia de áreas industriales en las que permanecen empresas todavía en plena reestructuración productiva y espacial al lado de empresas cerradas o en franca decadencia, y de otras cuya ineficiencia se deriva de su incapacidad de ampliación o reestructuración "in situ".

Estos tejidos han sido el ámbito físico fundamental donde se produjo el proceso de reestructuración productiva que se inició con la crisis de los setenta y que dió lugar a poderosas transformaciones en las necesidades espaciales de las empresas. Los sectores de la gran industria madrileña fueron los primeros afectados por este proceso de reestructuración espacial. El cierre de plantas (Isodel, Kelvinator...), la reconversión del papel de otras afectadas por procesos de reconversión sectoriales (maquinaria y equipo mecánico p. ej.), la descentralización de funciones hacia otros establecimientos o empresas, y los propios procesos de modernización de los procesos productivos han producido notables

variaciones en los patrones de comportamiento espacial de las actividades industriales.

Estas transformaciones funcionales han incidido en las necesidades y características del espacio para las actividades industriales. La nueva configuración de la industria ha puesto de relieve la obsolescencia funcional de las antiguas instalaciones, aquejadas de un amplio período de desinversión, de forma que la reestructuración productiva ha ido acompañada de la creación de nuevos espacios que servían, bien de acogida a relocalizaciones totales o de secciones o funciones productivas, bien para la ampliación de las mismas.

La citada obsolescencia funcional era fruto de diversas causas:

- . La propia obsolescencia física de las instalaciones, inmobiliarias y de uso productivo, favorecida por el largo proceso de desinversión industrial.
- . La inadecuación de las edificaciones a las tecnologías modernas que no se adaptan con carácter general a la producción en altura ni a las excesivas densidades de ocupación, reforzada por diseños no funcionales derivados de las progresivas transformaciones acumulativas de las empresas.
- . La inadecuación en muchos casos de las localizaciones, bien en aspectos ambientales (agresividad hacia el espacio residencial circundante) bien en la acumulación de deseconomías de aglomeración (saturación del espacio, dificultades de acceso, carencia de estacionamientos, etc.)

Factores todos ellos que han incidido en **una acusada depreciación del valor de uso del espacio industrial central.**

e

La tensión inmobiliaria como factor de reconversión espacial

Sin embargo, sobre esta situación de ineficiencia funcional, más aguda si se quiere en el centro, pero extensible a muchos espacios periféricos, se ha superpuesto un factor determinante que explica en gran medida los fenómenos que se están produciendo en la actualidad en el espacio industrial central: **el uso "Inmobiliario" o "especulativo" del espacio industrial central por parte de las empresas Industriales, o de las empresas inmobiliarias y consultoras que han visto en estas localizaciones una "oportunidad", favorecida por una coyuntura fuertemente alcista en el precio el suelo.**

Esta combinación de ineficiencia funcional y expectativas de revalorización ha hecho que muchas de las grandes y medianas industrias localizadas en el municipio central, que continúan el proceso de reestructuración iniciado en la crisis, hayan realizado un **replanteamiento del uso de los activos inmobiliarios**, que - no sólo en Madrid sino en todo el territorio nacional- han sido una baza clave en la reestructuración, por medio de ventas, cambios de titularidad, leasing inmobiliarios, cambios en la valoración contable, etc. incidiendo notablemente el manejo de estos activos en los resultados extraordinarios de las empresas.

Esta "crisis de localización" de las actividades industriales es en consecuencia el resultado de la acción conjunta de **una serie de factores productivos y espaciales que han inducido e inducen el abandono de los espacios centrales**, y se materializa en términos espaciales en un **Intenso proceso de relocalización por el efecto combinado de las necesidades de ampliación y la posibilidad de realizar rentas del suelo**, en el **cierre de empresas ante las expectativas de realizar un negocio mas sencillo y de oportunidad**, e incluso en numerosas ocasiones en la **perversión del objeto social de las empresas, al primar el negocio inmobiliario sobre la actividad empresarial original.**

En este marco el espacio industrial central madrileño constituye hoy una peculiar oportunidad porque concurren en él, además de las citadas condiciones de obsolescencia funcional y presión de localización terciaria, unas condiciones urbanísticas que favorecen la sustitución de usos.

El marco urbanístico de un espacio en tensión: el Plan General de Madrid

Este proceso de expectativas y transformaciones territoriales del espacio industrial central ha tenido como marco de referencia urbanística en Madrid el Plan General de Ordenación Urbana de 1985.

En el momento de su redacción, cuando todavía no había comenzado reciente proceso de expansión económica, el Plan General de Madrid defendió una estrategia de mantenimiento de la actividad industrial en el centro. Los objetivos de aquel mantenimiento parecen claros. En un momento en que el proceso de desinversión era tremendamente fuerte en la industria madrileña y en que los expedientes de suspensión de pagos y cierres de empresas eran numerosos, la defensa del espacio de la industria madrileña parecía una condición básica para impedir que factores ajenos a la propia crisis industrial favorecieran el abandono de actividades industriales.

Esta estrategia definió unos instrumentos urbanísticos para conseguir estos objetivos a través de la acotación de una serie de áreas industriales bajo dos ordenanzas básicas, la de núcleos industriales (ordenanza 9) y la de polígonos (ordenanza 10).

Sin embargo, el elevado aprovechamiento del suelo, las condiciones formales (de altura, alineaciones, etc...) y la confusión en la definición del uso industrial, están dando lugar en la actualidad a numerosas tensiones de cambio de uso, desmantelamiento de empresas, relocalizaciones y tergiversaciones en la interpretación de la ordenanza, produciendo una compleja casuística cuyos aspectos mas relevantes son:

a

a) el mantenimiento de áreas "en barbecho" en espera de recalificaciones hacia usos con mayores aprovechamientos.

b) La utilización de antiguos espacios industriales para consolidar las funciones más claramente terciarias de las empresas industriales, con reducción al mínimo e incluso eliminación de las funciones propiamente productivas.

c) La promoción de edificios bajo la ordenanza de industria que ocultan funciones terciarias.

d) La promoción de nuevo producto inmobiliario (los centros integrales multiempresa) que, bajo las condiciones formales de la ordenanza industrial, encubren' procesos de elevada terciarización además de producir espacios de actividad ineficientes.

Este proceso se está dando especialmente donde la localización relativamente central garantiza en buena medida el aprovechamiento terciario de los contenedores.

Por citar algunos ejemplos característicos, esta ordenanza afecta a las zonas de Méndez Alvaro, Embajadores o Julián Camarillo. Estas zonas por su centralidad derivada de diferentes causas (Arganzuela por su proximidad al centro, su buena accesibilidad y la proximidad a operaciones como el nuevo centro de Atocha o el Pasillo Verde Ferroviario, Julián Camarillo por su proximidad al Aeropuerto y al nuevo centro del Parque de las Naciones) son propicias a la instalación de actividades avanzadas y/o terciarias.

En estas circunstancias, la competencia de usos perjudica a las actividades industriales fomentando la sustitución de usos. En principio se suponía que la ordenanza industrial podría haber sido un obstáculo para esta sustitución. Sin embargo, al contrario, **las condiciones de la ordenanza han favorecido la**

sustitución de las actividades industriales mediante la promoción de productos inmobiliarios no previstos en la misma (los edificios propiamente de oficinas y los que se han llamado edificios integrados multiempresa), **en un proceso amparado en el elevado aprovechamiento, en la escasa definición de la propia ordenanza y en su inadecuación para el uso que regula (el industrial).**

Pero además el elevado aprovechamiento (que las empresas industriales eran incapaces de agotar en su mayoría) crea expectativas incluso sobre empresas activas, que ven en el mismo una oportunidad de capitalización y les induce a abandonar las áreas centrales (utilizando además este abandono para otros procesos de reconversión laboral o de reorganización del ciclo productivo) para aprovechar sus rentas de posición, favoreciendo en otros casos simplemente el cierre de plantas.

La planificación orientada al reequilibrio territorial: la necesidad de las actividades industriales en el centro.

La conclusión de todos estos fenómenos es que nos encontramos ante una fuerte presión de eliminación de la actividad industrial en el centro metropolitano que hoy se realiza por medio del uso abusivo de la ordenanza industrial, pero que tiene sus mayores expectativas en un cambio generalizado de uso.

Lo que está en discusión en consecuencia en este proceso de transformación, hasta hoy oculta pero cada vez más explícita es lo siguiente:

-¿Dében desaparecer las actividades industriales del centro?

-¿Qué tipo de industria y que tipo de espacio es adecuado para el mantenimiento del ambiente urbano central?

-¿Cuál es la estrategia de actuación respecto a aquellas actividades que se consideran inadecuadas?

Dos cuestiones se plantean como importantes en esta discusión:

- los beneficios y conflictos que el mantenimiento de actividades industriales genera en la ciudad central.
- la relativamente baja competitividad de este uso frente a otros en los espacios centrales.

Respecto a la primera cuestión, el aspecto sobre el que normalmente se llama la atención es la aparente incompatibilidad de este uso por la característica agresividad de las actividades industriales. Sin embargo esta circunstancia no siempre es así, o por lo menos **no es irremediable**. No todas las actividades industriales son igualmente agresivas, y muchas de ellas no lo son en absoluto respecto al medio urbano, **si se controlan adecuadamente sus estándares de operación y se diseñan soportes urbanos adecuados y bien relacionados con la ciudad**.

Hay que tener en cuenta que las transformaciones tecnológicas y las demandas sociales de una industria menos agresiva, favorecen la progresiva compatibilidad y proximidad entre las actividades productivas y las residenciales y de ocio.

Por otra parte los beneficios del mantenimiento de espacios para la actividad industrial en el centro son notables.

En primer lugar, ciertas actividades industriales, relativamente numerosas aunque generalmente de pequeña empresa, están dedicadas a la fabricación de productos intermedios o finales que tienen su campo de consumo en la actividad residencial, tratándose además en muchos casos de bienes

semiduraderos o de **bienes que incorporan una elevada prestación de servicios**. No parece en consecuencia deseable que estas actividades **desaparezcan del entorno próximo de las concentraciones residenciales**.

Pero no son estas las únicas actividades ni la única razón para el mantenimiento de actividades industriales en el centro. En el espacio histórico central existen tejidos industriales más o menos consolidados, a veces incluso con industrias medias o grandes que han creado una red de relaciones interindustriales, laborales y sociales cuyo aniquilamiento por la destrucción indiscriminada del espacio para la actividad industrial provocaría tremendos costes sociales.

Hay que tener en cuenta que Madrid es una ciudad industrial, con grandes y numerosos barrios de población obrera que precisamente fueron duramente castigados por la crisis industrial (más incluso que algunos municipios periféricos de carácter industrial) y que siguen padeciendo elevadas tasas de paro. Esta población debe tener **oportunidades próximas y variadas de ocupación, y la existencia de áreas industriales (además de otras oportunidades) es un requisito para consolidar y mejorar el ambiente urbano de estos barrios**.

Por otra parte las propias actividades terciarias, especialmente las más ligadas a los procesos industriales (el terciario de servicios a la producción) se verían perjudicadas, desapareciendo además muchos de los complejos enlaces productivos que se crean en torno a las áreas industriales y populares, lo que arrastraría el pequeño tejido industrial/artesanal difuso y las pequeñas industrias de servicio a la residencia.

Pero además de los beneficios que la sinergia entre actividades industriales, terciarias y residenciales produciría sin duda en el centro, **el objetivo de mantener las actividades industriales en el centro es radicalmente congruente con la estrategia de reequilibrio territorial que pretende**

difundir las actividades terciarias hacia la periferia volviendo mas complejo y equitativo el marco espacial del mercado de trabajo.

El uso industrial, un uso "débil"

Respecto a la segunda cuestión , se trata de discutir sobre ía necesidad y la oportunidad de mantener y "defender" los usos no competitivos (¡en el pago de rentas de posición!^ en el centro. En el caso de la vivienda social esta defensa parece asumida, al menos por el urbanismo "de izquierda", y se hace generalmente con objetivos de equidad (acceso igualitario a los bienes y servicios comunes, es decir el derecho a la ciudad) y con objetivos de eficiencia en términos económicos, ante la creencia de que el desarrollo indiscriminado de actividades terciarias produciría mas deseconomías a largo plazo que beneficios (los problemas de saturación del soporte urbano central parecen confirmar esta hipótesis).

En el caso de la industria no parece existir el mismo consenso aunque la situación es similar. En primer lugar las actividades industriales son grandes consumidoras de espacio y de Infraestructuras y en consecuencia su implantación resulta "cara" en el centro, especialmente si se considera el menor aprovechamiento real (en términos de techo edificado) que es característico de estas actividades. Por otra parte la inversión inmobiliaria en términos de espacio construido se desvaloriza mas rápidamente (en términos de valor de uso) que en la construcción residencial o terciaria, lo que obliga a ciclos permanentes de reestructuración, ampliación, relocalización. Todo ello hace que este uso sea en principio menos competitivo respecto a otros en situaciones en las que las rentas de posición son importantes y fomenta en consecuencia la sustitución de usos **siempre que la ordenación urbanística lo permite.**

En consecuencia, si se acepta la utilidad de mantener las actividades industriales en los centros metropolitanos, sé plantea el problema de los

métodos para defender el espacio para su desarrollo, que sin duda debe pasar por promover la recualificación urbana y productiva de las áreas existentes, pero también por proteger el mantenimiento de estos usos por medio de unas ordenanzas adecuadas y de unas formas de incentiación de las actividades menos "competitivas" (en el sentido siempre utilizado de competencia por el suelo), que probablemente requerirán una importante presencia pública en la promoción de contenedores y en su gestión.

Es verdad sin embargo, que esta estrategia general de mantenimiento de la actividad industrial no será siempre posible ni adecuada. En ocasiones (y en el municipio central madrileño existen numerosos ejemplos de esta situación) será necesaria una profunda transformación del espacio, que ampliará a empresas activas en ocasiones necesitadas de restructuración propia pero otras simplemente en conflicto con la ordenación urbana. Estas situaciones pueden implicar transformaciones tipológicas o de uso que fuerzen simultáneamente relocalizaciones y cambio de calificación urbanística. En estos casos el problema se plantea en términos de qué hacer con el espacio que se abandona y como orientar el proceso de relocalización.

El control de los procesos de Relocaiización

En efecto, la transformación de espacios industriales inadecuados o de relocalización de empresas industriales en una posición inadecuada, basadas en ocasiones en cambios (siquiera parciales) **de calificación, del uso alternativo del espacio que se abandona y plantea el problema de la definición del control de las plusvalías Inmobiliarias que puedan generarse en la operación.**

Respecto al primer aspecto los usos alternativos deberían claramente beneficiar el acceso del conjunto de los ciudadanos a la ciudad como bien urbano destinándose, al menos en parte de su aprovechamiento, a usos que

revalorizan este bien: esponjamiento de la ciudad, equipamientos, creación de nuevo espacio industrial reestructurado para actividades mas adecuadas, vivienda pública, o a precio tasado, etc.

Pero además deben establecerse las condiciones para que este proceso de relocalización resulte adecuado para una política de fomento de la actividad, de reequilibrio territorial, de recuperación de la ciudad y de control de las plusvalías, condiciones que plantean aspectos como los siguientes:

a) **debe ser orientada al reequilibrio territorial** y en consecuencia dirigida preferentemente hacia **áreas de promoción pública en zonas con elevados niveles de paro o desindustrialización.**

b) **debe contribuir a la reestructuración de los espacios centrales de actividad industrial**, proporcionando espacio para una actividad industrial adecuada en el centro.

c) debe garantizarse que el **beneficio inmobiliario se mantiene dentro de unos límites que minimicen el beneficio especulativo** y en consecuencia los problemas de la **valoración del espacio que se abandona y de la magnitud y el uso de la cesión pública de parte de los aprovechamientos es crucial en estas intervenciones.**

Por último, el control de este complejo proceso, y las garantías de equidad que el mismo requiere, obligan a la formalización de **un marco general de propuesta y negociación**, en el que deberán definirse los agentes (Administración regional y local, empresas, organizaciones sindicales...), los objetivos y las formas de acuerdo, **"La redistribución es la racionalidad de un proceso de planificación** y la única fuente de su legitimación." Si se considera la planificación como un instrumento de gobierno y no como ocasión de convergencia negociadora de intereses particulares, ya sean públicos o privados, se puede individualizar su problema preliminar en la definición de los vínculos del proceso".

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE' ORDENACION DEL TERRITORIO

LA CONSTRUCCION SOCIAL DE ESPACIOS DE DESARROLLO

LA RED DE GABINETES DE PROMOCION Y
DESARROLLO LOCAL DE IRMASA

- SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE
ORDENACION DEL TERRITORIO -

Luciano Sánchez Pérez-Moneo
INICIATIVAS REGIONALES MADRILEÑAS, S.A.
IRMASA. Staff de la Gerencia
Valencia, Junio de 1991

SECOND INTERNATIONAL CONGRESS ON REGIONAL PLANNING-

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE' ORDENACION DEL TERRITORIO

Junto a la experiencia obtenida como consecuencia de un trabajo cotidiano, este Cuaderno recoge aquellas ideas que le dan contenido y que permite que trascienda el ámbito en que tiene lugar. Son experiencias transmisibles a otros contextos de desarrollo, porque encierran ideas. Y, a su vez, son ideas válidas, porque se sustentan y están avaladas por una experiencia rica, variada y múltiple: la que corresponde a los Gabinetes de Promoción y Desarrollo Local.

IRMASA

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

0. INTRODUCCION

La experiencia concreta del trabajo realizado por los GABINETES DE PROMOCION Y DESARROLLO LOCAL de INICIATIVAS REGIONALES MADRILEÑAS, S.A. (IRMASA) constituye el contenido de los números 3 y 4 de CUADERNOS DE DESARROLLO LOCAL.

Ambos números son complementarios y tienen una misma finalidad: exponer los planteamientos, objetivos y estrategias en la gestión de un servicio de interés público para el desarrollo local en la Comunidad de Madrid. Para ello, y en consonancia con la filosofía que sustenta la práctica de nuestro trabajo, se sitúa ésta en el contexto conceptual que le sirve de marco para, a continuación, recoger y analizar la experiencia concreta.

Teoría y práctica se interrelacionan de esta manera, dejando abierta la posibilidad de establecer una estrategia de actuación y de estructuración del territorio a partir de un diagnóstico sobre la realidad socioeconómica de la Comunidad de Madrid; recopilar y sistematizar iniciativas para el desarrollo; estructurar líneas de trabajo para programar de manera más ordenada estrategias políticas para la actuación; organizar y coordinar el trabajo en red de un equipo de profesionales; y, en consecuencia, gestionar de manera más positiva los recursos públicos.

La utilidad, en este sentido, del trabajo realizado por los GABINETES DE PROMOCION Y DESARROLLO LOCAL de IRMASA es doble. Por una parte, pueden atenderse de manera más amplia y objetiva las demandas planteadas en el seno de la sociedad civil, en función, precisamente, de su detección casi permanente por la propia presencia en el territorio. Esta presencia, a su vez, facilita el seguimiento flexible de la dinámica de las demandas, pudiendo, incluso, en ocasiones adelantarse a su planteamiento, toda vez que se trabaja sobre un diagnóstico actualizado.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE' ORDENACION DEL TERRITORIO

Por otra parte, las tareas llevadas a cabo constituyen una aportación valiosa en el presente para sustentar en el futuro la construcción social de espacios de desarrollo. Construcción, que encuentra sus principales fundamentos, tanto en las formas que revisten las iniciativas locales de empleo y desarrollo, como en la emergencia de actores sociales nuevos en el ámbito local.

Exponer la interrelación de teoría y práctica del trabajo de IRMASA es una tarea que requiere cierta elaboración para eliminar la complejidad a que pudiera dar lugar su interpretación. Con tal fin, se ha considerado apropiado separar en volúmenes diferentes los elementos propiamente conceptuales y de detección desde el observatorio privilegiado que son los GPDL de los procesos y cambios que conoce el mercado de trabajo y los espacios productivos, de los casos concretos que "cuentan" la experiencia acumulada.

La lectura, en consecuencia, del Cuaderno número 3 -titulado *"La recuperación del espacio como estrategia de desarrollo local"*- constituye el marco conceptual y el diagnóstico previo como referencia que facilita la comprensión de las actuaciones que identifican un programa de desarrollo local hoy vigente para IRMASA y sus Gabinetes. Estas actuaciones conforman el contenido del Cuaderno número 4. De esta manera, se facilita una lectura diferenciada, según se busque mayor énfasis en la fundamentación teórica o en la concreción práctica, bien entendido que ambos son parte de un mismo todo: *"La construcción social de espacios de desarrollo"*, que es el título común con que ambos volúmenes se presentan al lector.

Este cuaderno aborda, pues, la experiencia desarrollada por la red territorializada que son los GPDL en relación a tres de las cinco líneas de trabajo de IRMASA, y que tienen que ver expresamente con aquellos programas que conocen para su desarrollo, una gestión más territorializada:

Las iniciativas locales en favor de la recuperación del mercado de trabajo y desarrollo de las capacidades de empresa en el tejido social y específicamente empresarial.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE' ORDENACION DEL TERRITORIO

- Las iniciativas en favor del desarrollo, promoviendo y dinamizando el **tejido institucional** y la **concertación social** en el ámbito local y la creación de una **red territorializada de recursos de desarrollo** en el ámbito de la formación ocupacional y la innovación empresarial.
- **Las iniciativas locales en favor de la recuperación y revitalización de las economías urbanas, mediante la mejora y reordenación de las áreas industriales.**

La **construcción de espacios de desarrollo** por los Gabinetes de Promoción y Desarrollo Local de IRMASA se inscribe en la ya larga lista de reflexiones y experiencias que sobre iniciativas locales y desarrollo se vienen publicando en Europa como respuesta a la crisis del trabajo entre las que sin pretender ser exhaustivos, cabe citar: *Iniciativas locales de empleo, forma de producción y empleo en Europa*, Consejería de Economía de la CAM; *Iniciativas locales para la creación de empleo*, Programa ILE; *Iniciativas locales de empleo y declive industrial*, ambos informes de la OCDE; *Revitalización de economías urbanas*, MOPU-OCDE; *Las sociedades laborales en el marco del desarrollo económico y social español*, R. Salabert: *El Desarrollo Económico Local en la C.E.E.*, Programa de la Comisión de las Comunidades Europeas, editado por el Ajuntament de Barcelona; y, de modo particular, por su visión integrada de todos los elementos que hoy promueven desarrollo, *Descentralizar en favor del empleo, iniciativas locales de desarrollo*, de X. Greffe, de quien, en ocasiones, hemos tomado prestadas algunas ideas y expresiones. A él y a todos los aquí citados, de los que hemos aprendido a leer y valorar e incorporar a ese contexto cultural nuestra propia experiencia en favor del desarrollo local, nuestro reconocimiento y agradecimiento.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE' ORDENACION DEL TERRITORIO

I. PLANTEAMIENTO, OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS EN LA GESTION DE UN SERVICIO PUBLICO PARA EL DESARROLLO LOCAL: INICIATIVAS REGIONALES MADRILEÑAS, S.A. (IRMASA)

IRMASA, INICIATIVAS REGIONALES MADRILEÑAS, S.A., es una empresa pública constituida en el marco de la voluntad y los planes de la Consejería de Economía de la Comunidad de Madrid, como uno más de los instrumentos que ayudan a situar a los diferentes sectores económicos de la región en mejores condiciones para afrontar el reto del Mercado Unico Europeo.

Este objetivo, por su importancia, exige movilizar el máximo de voluntades, definir planes de trabajo apropiados y contar con los instrumentos capaces de realizarlos.

Trabajando en el territorio, desde la perspectiva de lo local, IRMASA inició sus actividades constituyendo una red de Gabinetes de Promoción y Desarrollo Local. Hoy cuenta con sedes propias en siete puntos de la geografía de la Comunidad de Madrid y trabaja con más de 100 Ayuntamientos en sus municipios y en varios Distritos de Madrid capital.

La "territorialidad" está permanentemente en el trans-fondo de su trabajo. Para desarrollarlo es preciso orientar una parte importante de los esfuerzos al conocimiento de la realidad social del territorio concreto de actuación, así como al estudio de las características, que la condicionan.

Esto hace que al considerar el territorio permita identificarlo como:

Lugar de residencia, en cuanto que es donde habita la población a la que se refieren, en última instancia, las actuaciones públicas.

Recurso económico, de donde se obtienen los productos y la riqueza.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

Soporte de usos y actividades, por ser el espacio donde se ubican las industrias, los servicios y donde se llevan a cabo las diferentes intervenciones.

Al considerar el territorio de esta forma integrada surgen actuaciones y proyectos que, pertenecientes a alguno de estos planos, se interrelacionan entre sí.

Complementariamente, la importancia de lo local viene definida también por otras dos dimensiones:

El espacio local, como territorio configurado básicamente por una actividad económica específica.

El espacio local, como territorio articulado con una sociedad mayor que está vertebrada sobre el sistema urbano-industrial dominante.

La exposición, por lo tanto, del trabajo realizado por IRMASA requiere una breve reflexión en torno a la idea del espacio y del desarrollo local, que sirva como marco de referencia en el que fundamentar los elementos conceptuales y en el que ubicar su actividad.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE' ORDENACION DEL TERRITORIO

1. MARCO JUSTIFICATIVO DE LA ACTIVIDAD DE IRMASA EN EL DESARROLLO LOCAL¹

El desarrollo local y las economías locales conocen una renovada atención y es el objetivo, numerosas veces, de las políticas económicas y sociales, aunque no siempre se realice de manera explícita. No obstante, es importante subrayar el incremento notable de programas sectoriales estrechamente ligados al ámbito de su aplicación y, por tanto, en clave de desarrollo local.

En el contexto de las estrategias de desarrollo, el tipo de crecimiento económico concentrado y centralizado ha sido cuestionado ante las múltiples posibilidades que hoy ofrece el medio tecnológico para la descentralización de la producción y la difusión industrial sobre el territorio, dando lugar a una geografía económica bien diferente. Igualmente, el paro, tras la casi inevitable necesidad de articular unas relaciones industriales nuevas a partir de la flexibilización y el ajuste de plantillas, ha desplazado el trabajo posible a otras geografías y ha abierto nuevas posibilidades económicas que confieren relevancia al espacio local.

Esta relevancia del espacio local se manifiesta tanto en su perspectiva de lugar en el que una parte de la economía es protagonista, como en aquella otra en que el protagonismo de la economía se ha desplazado a otros sectores sociales.

En el primer caso, se recupera la estrecha relación existente entre actividad, oportunidades, recursos y cultura local para lograr un crecimiento con menos costes sociales. En el segundo caso, cobran protagonismo los nuevos empresarios, las iniciativas de empleo autónomo y el renovado protagonismo municipal en las actuaciones de

¹ Este aspecto ha sido ampliamente tratado en "El espacio y la innovación propios del desarrollo local" ("CUADERNOS DE DESARROLLO LOCAL", n° 1/enero 1991). Las ideas que en él se recogen complementan la visión que aquí se da sobre el marco, conceptual de referencia en el que situar la actividad de IRMASA.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE' ORDENACION DEL TERRITORIO

desarrollo, elementos todos ellos donde se localizan hoy las posibilidades de crecimiento de una buena parte de la actividad.

El desarrollo local es así el escenario de la economía y el trabajo muchas veces posible, pero, sobre todo, es la referencia para orientar de una forma innovadora la política económica y las políticas en relación con el trabajo. Es una respuesta a la necesaria articulación social de unos nuevos protagonistas de la economía, con una problemática económica, laboral y social que, distinta de la que preside las relaciones y la concertación macroeconómica, demanda, asimismo, un ámbito diferente para esa articulación, como es el espacio local.

Pero también el desarrollo local y las nuevas economías que éste posibilita aparecen como la respuesta a un paro que es el único horizonte posible para amplios colectivos sociales y a la inmersión de la economía como forma de actividad que empieza a adquirir elementos socialmente innovadores de una economía alternativa. La lectura en positivo de la economía informal sólo es posible en el marco del desarrollo local, capaz de reorientarla a una economía de carácter renovador de tipo social.

Es en este contexto en el que hoy está reorientándose el contenido de las políticas económicas y sociales y está haciéndose relevante el desarrollo local desde realidades socioeconómicas nuevas.

En él se enmarcan las líneas de actuación y los objetivos y contenidos que encierran los programas de desarrollo local de IRMASA.

No sólo se recogen programas ya en curso, cuyo contenido ha conocido en su gestión ajustes y reorientaciones para responder a las necesidades de crecimiento y desarrollo de estos espacios económicos sobre los que ha sido mayor el impacto de la crisis del trabajo.

También aparecen líneas de trabajo nuevas, estrechamente ligadas, como consecuencia de esa orientación al desarrollo, a otras líneas de actuación necesarias no sólo para la

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE' ORDENACION DEL TERRITORIO

mejora en la gestión de los programas de empleo y rehabilitación de polígonos y la consecución de resultados que no sean meramente paliativos, sino para la recuperación económica y social de estas zonas.

Se trata, en este sentido, de hacer crecer otras dimensiones del desarrollo en relación con las políticas locales. Así, la cooperación y el intercambio con otras experiencias sociales y económicas similares, vendrán a ser referente obligado para el proyecto de desarrollo local. Pero, también, aparece como necesario el crecimiento de un tejido institucional y local capaz de promover actividades de desarrollo integrado o el despliegue de nuevas oportunidades para la formación, la información y la innovación social local.

Antes de entrar al detalle de los objetivos, contenidos y programas de esas líneas de actuación, es importante explicar los principales rasgos de la estructura organizativa de IRMASA.

2. LA ACTUACION DE IRMASA COMO PRACTICA PARTICIPATIVA

En el contexto de la evolución experimentada por la idea de participación -respecto a las modificaciones habidas en la estructura social, en la idea política de valor, y en las fuentes y canales de información- se sitúa la coordinación de actuaciones y estrategias políticas dirigidas a la reducción de los desequilibrios socio-económicos existentes, que se manifiestan, tanto a nivel de individuos como del territorio y que, necesariamente, inciden en el mercado de trabajo.

La razón de ser, la organización y las estrategias de actuación de IRMASA se plantean como instrumento participativo que sirve, por una parte, a la consecución de los objetivos políticos del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid en general y de la Consejería de Economía en particular y, por otra parte, al apoyo al tejido institucional y socioeconómico madrileño para la búsqueda de soluciones a los diferentes problemas que se le plantean en relación a las necesidades que le surgen en el ámbito de sus relaciones económicas y laborales.

El territorio de actuación abarca el de la Comunidad de Madrid, en el que coexisten, por un lado, diversidad de administraciones públicas con facultades y competencias complementarias y, en algunos casos, concurrentes (Administración Central, Gobierno Regional, Ayuntamientos, Mancomunidades) y en el que se asientan núcleos y sistemas socioeconómicos de características distintas y variada problemática.

El servicio prestado por IRMASA como Agencia de Desarrollo Local pretende, en consecuencia, y atendiendo a esta diversidad de protagonistas y de instrumentos institucionales de intervención económica, posibilitar, mediante su presencia activa e inmediata en el territorio (lugar donde, en última instancia, la actividad económica se desarrolla) una efectiva coordinación de estos agentes económicos, como elemento dinamizador en unas ocasiones, supliendo carencias técnicas o estructurales en otros, de manera que se amplíen las posibilidades de convergencia de todos ellos y se potencien las actuaciones que, conjuntamente, se realicen.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE' ORDENACION DEL TERRITORIO

De esta forma, aporta una nueva orientación a determinadas formas de actuación para el desarrollo económico, en la que se entrelazan los planteamientos políticos que la sustentan, con una visión pragmática de la acción a desarrollar en cada caso concreto. Equivale? en síntesis, a detectar e identificar una demanda o un problema concreto allí donde surge, para una vez analizado, estar en disposición de orientar al demandante hacia donde existe una respuesta o una oferta activa de apoyo, si el problema no puede ser resuelto directamente por los técnicos de IRMASA.

Este servicio se materializa en las actividades desarrolladas para satisfacer demandas provenientes:

De Iniciativas Públicas que surgen en ámbitos institucionales, con repercusión en el territorio.

De Iniciativas Privadas que surgen en el territorio y que, siendo consideradas de carácter, requieren apoyo institucional.

Se trata, en suma, de instrumentalizar acciones orientadas al desarrollo económico de una comunidad y, en última instancia, a la mejora de la calidad de vida de sus ciudadanos.

Esta aseveración no se queda en una mera declaración de principios, ya que "servir de instrumento" conduce en la práctica a:

Ser vehículo de información selectiva haciéndola más ágil, operativa y útil.

Proporcionar asesoramiento técnico especializado en la organización y gestión de actividades empresariales.

Participar de forma integral en proyectos de intervención en áreas económicas.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE' ORDENACION DEL TERRITORIO

Para todo ello, es precisa una forma determinada de organización para la actuación, que se explica en el epígrafe siguiente.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

3. LA CONCRECION DE LA ACTUACION: ESTRUCTURA, ESTRATEGIA Y RECURSOS HUMANOS

La experiencia adquirida por IRMASA en sus años de actividad permite afirmar que son precisos tres requisitos para optar con mínimas garantías de éxito a la consecución de objetivos como lo aquí planteados:

- 1.- Una presencia efectiva y constante en el territorio, que garantice un conocimiento real de sus características, situación, evolución y un contacto directo con sus agentes institucionales, económicos y sociales.
- 2.- Una organización única que posibilite una unidad de acción y unas prácticas comunes que eviten la dispersión de actuaciones que conlleva la actuación de una estructura extendida territorialmente.
- 3.- Un organigrama que garantice la imprescindible fluidez en las relaciones entre los distintos equipos y departamentos de trabajo, evitando el peligro de incomunicación que supone la separación geográfica.

Estos requisitos mínimos plantean la exigencia de trabajar bajo una forma específica de organización, la que se configura en la estructura y organigrama de IRMASA, en cuyo seno se combinan los elementos personales y los medios materiales en un esquema orgánico y funcional que, configurado básicamente en torno a los Gabinetes de Promoción y Desarrollo Local, y ligado directamente a la gerencia de la empresa, cumple plenamente con estas exigencias.

Dicha estructura responde a unas características propias que han ido evolucionando para adaptarse a un modelo concreto que, respondiendo a las anteriores necesidades, se asienta en los siguientes elementos fundamentales:

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE' ORDENACION DEL TERRITORIO

1.- Una estructura organizada

Hablar de estructura equivale a considerar un sistema concreto de organización, la cual, en este caso, se caracteriza, fundamentalmente, por constituir una red articulada en el territorio.

Hablamos, además, de organización, como una forma de articular los medios y recursos de que se disponen para una mejor consecución de los objetivos que se persiguen. Así, y dado el amplio abanico de actividades y objetivos concretos que IRMASA se plantea, su organización interna se convierte en uno de los pilares básicos de su amplia capacidad operativa.

Pero, al mismo tiempo/jue se define a IRMASA como una estructura organizada, es también una estructura con una aptitud para organizar, en el sentido de ser capaz de generar formas concretas de trabajo, que ofrece, en particular, a sus "clientes" institucionales.

2.- Un territorio de actuación amplio y diverso

Esta estructura organizada, en el momento de actuar, se encuentra con una pluralidad de escenarios económicos y sociales en el territorio regional, que configuran un mapa económico-social diverso, en el que se alternan grandes núcleos de aglomeración urbana, con zonas de baja densidad y población muy dispersa y, por otro lado, importantes distritos industriales con amplias áreas de economía rural o poco desarrolladas.

3.- Una estrategia común

Elemento clave para obtener resultados óptimos de acuerdo a los objetivos planteados es contar con una estrategia de actuación común adaptada a la diversidad de escenarios y adecuadas a las demandas institucionales y privadas.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

4.- Unos recursos humanos específicos

Finalmente, será preciso hablar del factor más importante: los recursos humanos, que constituye el principal capital de IRMASA, sustentado en la tesis, según la cual es posible contar con un equipo humano que es capaz de compaginar la relación salarial con el cumplimiento de los compromisos asumidos con los diferentes actores territoriales, definiendo así el perfil específico del agente de desarrollo.

Descritos los principales elementos en torno a los cuales gira la organización, se exponen a continuación las principales consideraciones sobre ellos.

ESTRUCTURA Y ORGANIZACION DE IRMASA

IRMASA es una Sociedad Anónima, cuyo trabajo, como empresa de prestación de servicios, es realizado directamente por esta, es decir, por el conjunto de personas adscritas a ella.

Desde el punto de vista empresarial, todo trabajo se orienta a la obtención de óptimos resultados, según criterios de eficacia y rentabilidad económica. Pero, además de sociedad mercantil, IRMASA es una empresa pública, lo que supone que, a los criterios de eficacia y rentabilidad económica, debe unir los criterios de rentabilidad social y capacidad de gestión para orientar, en la parte que se le asigne, la inversión de fondos públicos.

La estructura de IRMASA está formada por una serie de elementos, todos ellos interrelacionados territorial y funcionalmente, que se orientan en torno a una idea principal: la importancia de la *dimensión local*. Una primera ordenación de los mismos, que surge del modelo jurídico adoptado, se podría establecer entre elementos de orden político, los órganos societarios de IRMASA, y elementos de orden operativo, los órganos empresariales.

Los elementos de orden político, son los elementos determinantes para la toma de decisiones. Esta toma de decisiones, se plantea en una doble escala. La escala *hacia arriba* se sitúa en el contexto del mandato o voluntad política que da origen a IRMASA, correspondiendo al nexo de unión, a través del Consejo de Administración, con la Consejería de Economía y, por extensión, con el Equipo de Gobierno Autonómico.

En *la escala descendente*, los elementos políticos constituyen la base para organizar la toma de decisiones en el orden empresarial.

En segundo lugar, se agrupan todos los elementos no societarios, los de orden empresarial estricto. Dichos elementos, interrelacionados, configuran un organigrama complejo que cumple dos funciones básicas: propiciar el mayor número de puntos de

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE' ORDENACION DEL TERRITORIO

contacto entre los distintos elementos de la organización, facilitando así la fluidez y comunicación entre ellos y, por otro lado, institucionarlos e integrarlos orgánicamente dentro de la estructura de la empresa, para garantizar así la homogeneidad en su actuación.

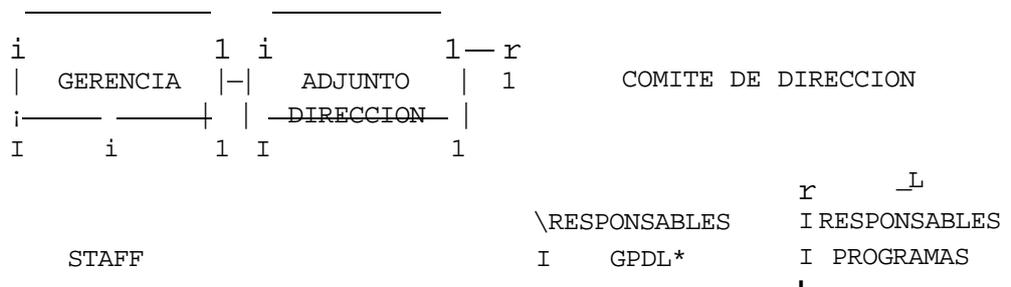
Dentro de estos elementos de orden empresarial, cabe, a su vez, distinguir entre tres áreas distintas en atención a la naturaleza de las funciones que asumen:

1. Un área de gerencia-planificación.
2. Un área de producción de servicios.
3. Un área de administración general.

Area de gerencia-planificación

Los elementos que se integran en este área constituyen la base para la toma de decisiones en el orden empresarial en el contexto de los objetivos políticos que debe cumplir y con la finalidad principal de ejercer las funciones de coordinación que le son inherentes, junto a las de establecer los criterios para la definición de líneas de trabajo, programas, prioridades y asignación de tareas.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO



* GPDL: Gabinetes de Promoción y Desarrollo Local.

En esta línea, la Gerencia está asistida por el Director Adjunto, como colaborador más directo -en particular, en el plano político-administrativo-, apoyándose en el Comité de Dirección para consulta y asesoramiento en sus decisiones. El Comité de Dirección está compuesto por los Responsables de los Gabinetes de Promoción y Desarrollo Local más los Responsables de los Programas específicos de actuación.

Complementariamente, la Gerencia cuenta con el apoyo del Staff, como soporte para la coordinación del conjunto de tareas a programar.

Así, se adscriben a estas funciones, no sólo los órganos especializados en estas tareas, sino, a través de los responsables de programas y de los GPDL, otros elementos de la organización de la empresa, con lo que se establecen las bases orgánicas para la fluidez de las decisiones y la homogeneidad de actuación de la empresa.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

Area de producción de servitiós - Elementos territoriales

Como ya se ha dicho anteriormente, el elemento territorial es el elemento clave en la estructura de IRMASA, hasta el punto de que su existencia como instrumento operativo, no tendría sentido sin la realidad de los Gabinetes de Promoción y Desarrollo Local, que se definen como puntos integrados en una red.

Por otra parte, la práctica cotidiana revela la existencia de otro punto de la red que precisa una definición específica: se trata de los Servicios Centrales.

'Los Gabinetes de Promoción y Desarrollo Local

r

Los GABINETES DE PROMOCION Y DESARROLLO LOCAL son las unidades de actuación de IRMASA en el territorio. Son su brazo instrumental, cuya situación de partida se contextúa en la necesidad de dar respuesta a unas demandas sociales reales, públicas y privadas, que surgen y se manifiestan en lugares normalmente alejados de los puntos de decisión institucional y donde las posibilidades de actuación de la administración se encuentran muy mermadas.

Se configuran como equipos de trabajo, dotados de recursos humanos y materiales propios, que se establecen y asientan en distintos lugares del territorio sobre el que IRMASA actúa, de manera que sirven de punto de referencia constante para la formulación y realización de todas las actuaciones de la empresa.

Los GPD L asumen competencia, sobre una zona o comarca previamente delimitada, configurando una red integrada de trabajo que permite articular actuaciones y estrategias homogeneizadas y dirigidas a cubrir objetivos comunes.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE' ORDENACION DEL TERRITORIO

Entre otras, los Gabinetes constituyen una red integrada en el territorio por las siguientes razones:

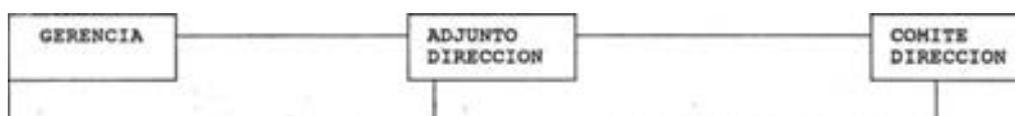
El trabajo que se realiza, se orienta a la consecución de los mismos objetivos.

La estrategia para conseguir los objetivos es común a todos los Gabinetes. Se adecúa esta actuación a las diferentes realidades socioeconómicas sobre las que trabajan.

La organización interna es homogénea. La composición de los equipos humanos se pretende sea, igualmente, homogénea.

Existe una importante capacidad de relación y comunicación entre los diferentes componentes de Ips Gabinetes, entre los Gabinetes entre sí y entre éstos y la Dirección, que actúa como vehículo transmisor del saber hacer.

Se requiere un estilo de trabajo capaz de transmitir conocimientos, que permita movilidad territorial y con capacidad de adaptación rápida a las variadas demandas técnicas que surgen en el ámbito de actuación.



RES*	RES*	RES*	RES*	RES*	RES*
ZONA SUR	CORREDOR	ZONA NORTE	VEGAS/TAJUÑA	COM. SUDOC.	MADRID MUNI.C.
GABINETES DE PROMOCION Y DESARROLLO LOCAL					

* RES: Responsable del Gabinete.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE' ORDENACION DEL TERRITORIO

Puede verse así con más claridad la consideración que se hace de los Gabinetes de Promoción y Desarrollo Local como una red de puntos en el territorio a los que afecta cualquier variación que se produzca en uno de los puntos de la red.

Los Servicios Centrales

La existencia de los Servicios Centrales responde más a razones de índole operativa que a motivos estructurales. En teoría, la existencia de los GPDL sería suficiente para dar cobertura técnica y operativa a todas las actuaciones de IRMASA.

No obstante, se ha constatado en la práctica la existencia de determinados programas, o de aspectos parciales de ^tos aislables en su tratamiento técnico, que desbordan el ámbito o la capacidad de actuación de los GPDL, aconsejando la creación de departamentos específicos e independientes orgánicamente de los GPDL que los asuman.

Con ello se pretende, no sólo tratar dichos programas con unos medios adecuados y dimensionados a las características y magnitud de la actuación, sino evitar la sobrecarga de los GPDL con operaciones de alto coste operativo que puedan alterar su funcionamiento regular y su principal función.

De esta manera, se diseña, organiza, planifica y coordina el Programa desde los Servicios Centrales, con un equipo procedente de los GPDL para, posteriormente y una vez elaborado, ser aplicado en el territorio. Se trabaja, pues, con un sistema operativo de economía de escala que permite una mayor diversificación de actuaciones, al ser más amplio el conocimiento de los diferentes escenarios sobre los que se va a actuar y trabajar con los mismos técnicos ubicados en el territorio.

Actualmente, son dos los Programas en marcha, específicamente dirigidos desde los Servicios Centrales. Uno, que, bajo la denominación de "Programa de Asesoramiento Empresarial", se orienta a dar respuesta a las demandas planteadas por el tejido

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

productivo, bien sea desde su contexto del Plan de Empleo, bien desde la potenciación de la economía social y su consolidación, o desde la posibilidad de ofrecer una buena información y asesoramiento a los pequeños y medianos empresarios que lo precisen y demanden.

El otro Programa se ha configurado bajo la denominación de "Programa de Rehabilitación Integral de Areas Industriales" (PRIAI). Es una actuación inscrita en la política de recuperación de las economías urbanas, llevada a cabo por la Dirección General de Economía y Planificación como fórmula de intervención integral de la Consejería de Economía de la Comunidad de Madrid, los Ayuntamientos y los Empresarios locales, tendente a cubrir una serie de objetivos articulados, que pueden resumirse en tres aspectos:

r

Conseguir el nivel de infraestructuras necesario para un funcionamiento idóneo del tejido productivo.

Reforzar la integración de dicho tejido productivo en los núcleos urbanos con los que forma el espacio económico, soporte de las economías urbanas de los municipios industriales de la región.

Recuperar la calidad ambiental de las áreas industriales consolidadas, dotándolas de aquellos equipamientos propios de los espacios urbanos.

Area de Administración

En el área de administración, finalmente, se integran aquellas funciones internas de naturaleza administrativa y que se realizan al servicio de las otras áreas de la empresa.

23

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE' ORDENACION DEL TERRITORIO

Adscritas orgánicamente al área de gerencia, no sólo sirven funcionalmente a ésta, sino al resto de los elementos de la empresa, centralizando así unas tareas que, por su contenido homogéneo, se pueden realizar de una forma centralizada evitando su dispersión en los GPDL con el consiguiente incremento de costes y recursos humanos que ésto supondría.

El organigrama adjunto recoge la estructura global de organización de IRMASA.

0=0

a

•-a
M
•za

0

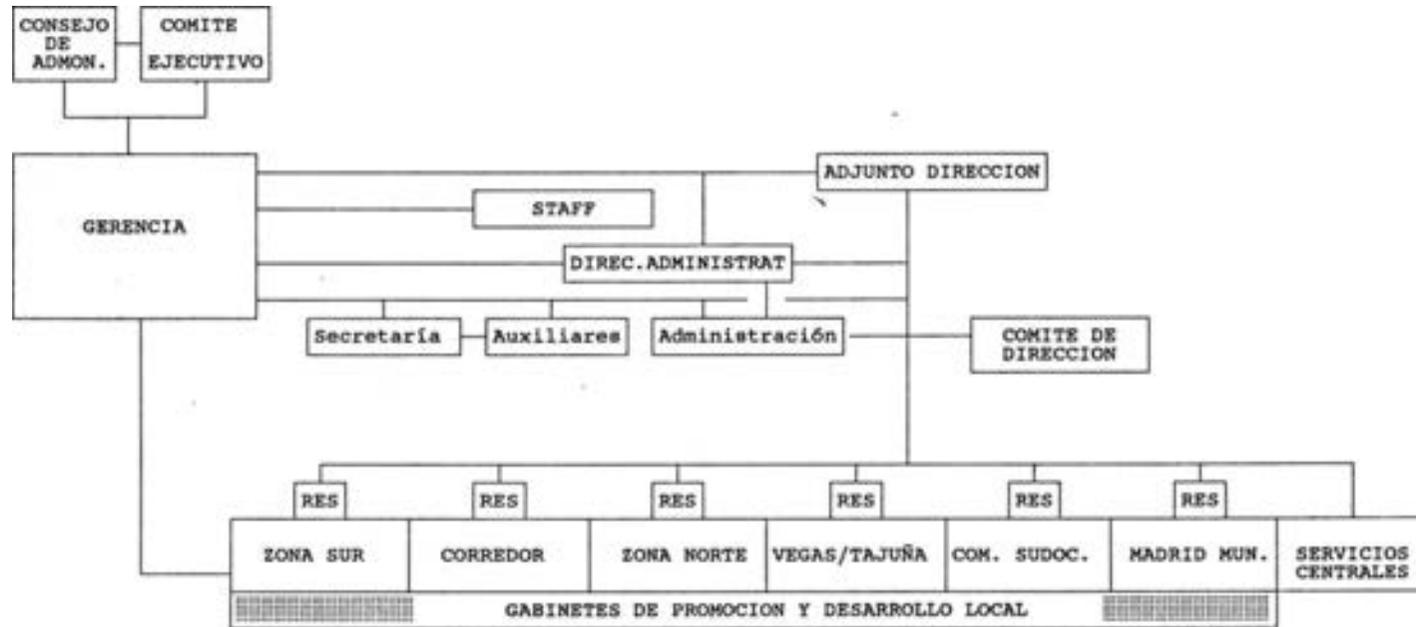
00
00
00

m
1-1
0

t-'
-o:
t-*

0

ESTRUCTURA DE IRMASA



CO
M
crt)

a
CD

0

0

Cx]

co

0

»-a
M

PO

CD
0

t-1

ü
M

0

a
m
s ;

CD

a
M

m
za

i-i
>-3
0

ESTRATEGIA DE ACTUACION DE IRMASA

La actuación de IRMASA se plantea en el contexto de servir a diferentes estrategias políticas encaminadas a la ordenación de actividades económicas en el territorio de la Comunidad de Madrid.

Estas estrategias dan contenido a la finalidad esencial que, por mandato político, tiene encomendada IRMASA, ésto es, el fomento del desarrollo en sus diversas facetas y, particularmente, en la generación de actividad económica y empleo, y también en el plano de una mejora de las relaciones del complejo entramado del tejido social.

Las actuaciones realizadas en el contexto de nuestros planes de trabajo se dirigen a resaltar -manteniéndose^dentro de esas estrategias políticas generales- los aspectos más operativos de éstas, flexibilizándolas para adaptarlas a la realidad socioeconómica en que deben ser aplicadas y destacando su papel articulador de la relación idea-consecución de un proyecto, contribuyendo así a una mayor y más ajustada utilización de los recursos materiales y económicos existentes.

La estrategia de actuación de IRMASA quiere llevar a la práctica una serie de actuaciones que hagan factible llegar a cotas de mayor bienestar y calidad de vida a la población residente en nuestras áreas de actuación. La connotación particular más relevante es el esfuerzo por utilizar al máximo los propios recursos del área, junto con la voluntad por parte de la población afectada -y en particular, de la que configura el tejido empresarial y productivo local- de responsabilizarse de las acciones y proyectos que se propongan para su consecución.

Esta estrategia de actuación -cuyos resultados deberán repercutir no sólo en la mejora de la estructura empresarial indicada, sino también en otros sectores relacionados con ella se encuentra con determinados *puntos débiles* que dificultan el máximo aprovechamiento de los propios recursos locales. La dinámica de trabajo de IRMASA tiene que tener en cuenta estos puntos en su estrategia de actuación, con el fin de intentar superarlos, sin

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

que ello quiera decir que se garantice siempre el encuentro de soluciones a estas dificultades. Entre estos puntos débiles juegan un papel preponderante la coordinación entre los diferentes niveles de las Administraciones Públicas, en especial determinadas relaciones entre la Administración Autonómica y la Local, y la orientación de los sistemas y recursos financieros.

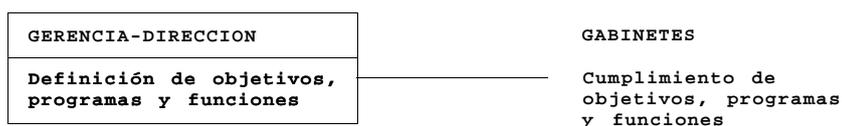
En el acierto en el método y el estilo de trabajo utilizados para el tratamiento de un problema puede radicar la posibilidad de encontrar solución a los problemas.

La ejecución de programas y actividades es, sin duda el factor más complejo de los que enmarcan la actuación y funcionamiento de IRMASA. Complejo, sobre todo, por la ineludible interrelación entre territorio y funciones. Por ello, es preciso efectuar en este momento algunas consideraciones respecto a la estrategia de actuación para la toma de decisiones y la organización del trabajo.

Llevar a la práctica el trabajo y asumir las consecuencias que de ello se derivan (en el sentido de aceptar las conclusiones que se desprenden de las ventajas e inconvenientes del método utilizado y los resultados obtenidos) requiere, por una parte, ser conscientes de la finalidad que se pretende alcanzar y, por otra parte aceptar una línea participativa tanto en las fases de aprendizaje como en las fases de consolidación para la ejecución de las tareas.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE' ORDENACION DEL TERRITORIO

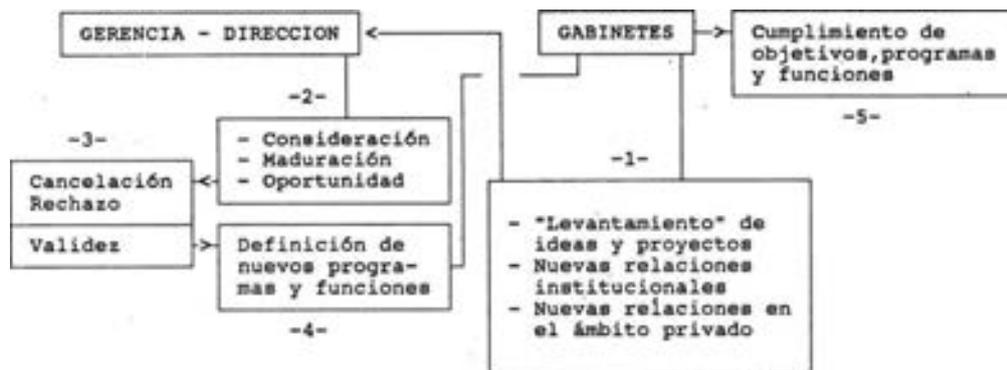
La estrategia de actuación en la organización del trabajo presentaba en el momento de la puesta en marcha de IRMASA (junio 1988) una relación entre la Dirección y los Gabinetes exclusivamente unidireccional:



La evolución experimentada en la estrategia de actuación para la toma de decisiones y la organización del trabajo ha experimentado cambios importantes. Estos cambios son consecuencia, entre otros, de dos hechos principales. Uno, por la propia existencia de los Gabinetes de Promoción y Desarrollo Local y su ubicación territorial, que ha propiciado un acercamiento nuevo a la realidad socioeconómica local. Otro, por la propia práctica participativa desarrollada en el contexto de la organización de IRMASA. El proceso se desagrega en fases, si bien es cierto que también sigue produciéndose en la relación directa citada en la puesta en marcha, especialmente en aquellas propuestas de actuación que surgen directamente desde arriba, como consecuencia de los objetivos políticos determinados o por *levantamiento* de la idea que, al igual que en cualquier Gabinete, puede surgir en la Dirección.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

El esquema que representa la línea evolutiva puede ser parecido al siguiente:



SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE' ORDENACION DEL TERRITORIO

LOS RECURSOS HUMANOS DE IRMASA

La forma de concebir el desarrollo local y las condiciones concretas del trabajo han requerido de los componentes de IRMASA una adaptación constante en lo organizativo, en los métodos de trabajo y en los ritmos de trabajo. Todo ello ha establecido unas condiciones que determinan hoy un perfil profesional específico de los componentes de IRMASA, que no puede medirse en *características* definidas mediante estándares existentes en los manuales de selección de personal. ..

Puede hablarse de algunas características que definen de manera más específica este perfil, sin que su enumeración quiera establecer un orden de importancia, ni sean todas las que deben considerarse:

Es imprescindible contar con una determinada capacidad técnica para la actuación, que no debe indentificarse en momento alguno con una línea estereotipada de formación académica. Puede comprobarse en diferentes ocasiones que el éxito en la actuación no ha estado tanto en resolver técnicamente un problema, como en saber encontrar y acudir a la persona o institución adecuada para solucionar la cuestión planteada.

Esta capacidad técnica configura una profesionalidad, en la que motivación para el trabajo y capacidad de improvisación son dos cualidades que distinguen a un agente de desarrollo local.

Los métodos personales de trabajo son importantes, siempre que se siga, se pueda y se quiera transmitir el *saber hacer* profesional de cada uno a los demás.

Y en correspondencia, esa cualidad es válida en tanto se sea *receptor*, sabiendo, pudiendo y queriendo recibir las aportaciones metodológicas y los resultados de las prácticas experimentadas por otros componentes del equipo.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE' ORDENACION DEL TERRITORIO

Estas y otras cualidades del equipo humano de IRMASA, unidas a su capacidad de relación en el entorno institucional y privado en el que se trabaja, han propiciado, por una parte, la obtención de ritmos de trabajo que culminan en una productividad y calidad elevada; y, por otra parte, han tenido un *efecto demostración* importante entre los colectivos con los que se trabaja, de tal manera que también ha supuesto una motivación para que ellos mismos reciclen métodos y formas de actuación.

4. LA DIVERSIDAD DEL TERRITORIO DE ACTUACION DE LOS GABINETES DE PROMOCION Y DESARROLLO LOCAL

La descripción de las principales características socioeconómicas de las áreas de actuación de los diferentes Gabinetes pretende, únicamente, ofrecer una panorámica global de la diversidad de escenarios que componen un territorio como el de la Comunidad de Madrid. No es objeto de este documento analizar con profusión los elementos que configuran esas áreas de actuación, puesto que de ello se han ocupado importantes trabajos de diferentes autores y equipos. El objetivo aquí perseguido es situar en su contexto real el diagnóstico que se ofrece a partir de las actuaciones llevadas a cabo por los Gabinetes y su representatividad a nivel de esa diversidad y que justifica las actividades.

La descripción se efectúa atendiendo a la zonificación establecida para cada Gabinete.

CARACTERIZACION DEL TERRITORIO DE ACTUACION DEL GABINETE DE PROMOCION Y DESARROLLO LOCAL DE LA COMARCA DE LAS VEGAS Y EL TAJUÑA

El Gabinete de Promoción y Desarrollo Local de la Comarca de las Vegas y el Tajuña, con sede en Aranjuez, abarcó desde su creación un ámbito de actuación de 29 municipios, que ocupan una extensión de 1.436 Km² y una población de 121.354 habitantes, ubicados especialmente en dos núcleos principales, Aranjuez con 37.079 habitantes y Arganda del Rey con 25.418 habitantes. A excepción de ambos municipios y Ciempozuelos, que cuenta con 10.171 habitantes, el resto está formado por núcleos poblacionales menores de 5.000 habitantes.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE' ORDENACION DEL TERRITORIO

En ambas comarcas existe una tendencia de la población hacia el estancamiento, excepto en los núcleos rurales de menor población donde presenta un envejecimiento y en los municipios grandes que continúa aumentando paulatinamente. Respecto al incremento poblacional, habría que destacar el caso de Rivas-Vaciamadrid, municipio que ha aumentado su población desde 1981 hasta la actualidad más de un 846%.

La estructura de la población ocupada viene determinada por el peso del sector servicios, que en la Comarca de las Vegas es del 32% y en la del Tajuña del 41,4%. Le sigue en orden de importancia el sector industrial, cuyo peso en la Comarca de las Vegas representa el 29,7% y en la del Tajuña el 28,5%. La agricultura en el conjunto de las Comarcas sigue teniendo un peso considerable, Comarca de las Vegas 23,6% y Comarca del Tajuña 17,0%. La construcción representa en ambas Comarcas el 13,0%.

r

La distribución del peso de los sectores económicos por municipios no resulta equiparable a la anteriormente citada. Los servicios en la Comarca de las Vegas se concentran en los municipios de Aranjuez, Chinchón (predominancia del sector turismo), Ciempozuelos (servicios asistenciales), y Colmenar de Oreja. La industria destaca en Aranjuez, San Martín de la Vega y Villarejo de Salvanés, municipio que está experimentado un crecimiento en este sector como consecuencia de las mejoras en las comunicaciones con Madrid. Habría que destacar la importancia de la cantería en Colmenar de Oreja. La agricultura tiene gran peso en los pequeños municipios, con especial relevancia de los cultivos hortícolas de la Vega del Jarama.

En la Comarca del Tajuña hay municipios en los que los servicios ocupan su actividad principal, como Nuevo Baztán, el 72%, y Rivas-Vaciamadrid, el 87,2%, y otros donde tienen una gran relevancia, como es el caso de Arganda del Rey, donde ocupan casi el 50% de su población ocupada. La industria se concentra principalmente en Arganda del Rey y Morata de Tajuña, y está experimentado un crecimiento considerable en Rivas-Vaciamadrid. La agricultura es importante en el resto de los municipios.

33

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

La caracterización general del tamaño de las empresas situadas en este ámbito corresponde a pequeños negocios muy ligados a la organización familiar, excepto en Arganda del Rey y en Aranjuez, que cuentan con un tejido empresarial más consolidado que en el resto de la comarca, pero que carece de una estructura organizativa y asociativa importante.

En Aranjuez, el sector industrial se distribuye en 6 grandes empresas que aglutinan el 80% de la población trabajadora, mientras que el resto está ocupado por pequeñas industrias y talleres. En Arganda del Rey, el 82,2% de las empresas tiene menos de 20 trabajadores.

Las tasas de paro en ambas comarcas están por debajo de la media de la Comunidad de Madrid, coincidiendo en un 17,0%. La cuantificación más elevada corresponde a aquellos municipios que tienen mayor población ocupada en los sectores industriales (Aranjuez, Arganda del Rey), aunque algunos casos rompen esta dinámica, municipios como Colmenar de Oreja (con gran peso en el sector construcción), Chinchón y Nuevo Baztán (peso en el sector servicios).

CARACTERIZACION DEL TERRITORIO DE ACTUACION DEL GABINETE DE PROMOCION Y DESARROLLO LOCAL DE LA COMARCA SUDOCCIDENTAL

La Comarca Sudoccidental está integrada por 8 municipios, que ocupan una extensión de 422 Km², y suman 15.240 habitantes, con San Martín de Valdeiglesias como cabecera comarcal, municipio en que se encuentra la sede del Gabinete de Promoción y Desarrollo Local. Entre estos municipios, el único que sobrepasa los 5.000 habitantes es San Martín de Valdeiglesias, el resto oscila entre los 3.000 habitantes de Villa del Prado y los 396 de Rozas de Puerto Real.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE' ORDENACION DEL TERRITORIO

La evolución de la población en el conjunto comarcal se orienta hacia una disminución del número de habitantes, que en el período 1981-1987 es de un 12,3%. Es preciso mencionar el peso que en esta Comarca tiene la población estacionaria, cuya estimación en períodos vacacionales duplica la población existente.

En cuanto a la distribución de la población activa por sectores de ocupación, destaca que el sector terciario es el más importante, aunque su peso relativo es mucho menor en la Comarca que en el resto de la Comunidad de Madrid.

La preponderancia de los servicios por municipios en la Comarca se concentra en la cabecera principal, San Martín de Valdeiglesias, seguido por Pelayos de la Presa. El segundo sector, por orden de importancia, es el agrícola, que, si bien presenta unos totales comarcales elevados (24,9%), frente al irrelevante peso en el total de la Comunidad de Madrid (1%), todavía es más representativo en algunos municipios como Cenicientos (con un 60%), Villa del Prado (36,8%) y Rozas de Puerto Real (31,3%).

En el sector industrial destacan: Cadalso de los Vidrios y Navas del Rey, y en la construcción, basada principalmente en la realización de segunda residencia, cuya media comarcal es muy alta, predominan los municipios de Pelayos de la Presa, Rozas de Puerto Real y Navas del Rey.

La población inactiva asciende en 1986 a 826 personas en el conjunto de la Comarca, representando una tasa de paro del 18%, frente al 20,6% de la Comunidad de Madrid. Esta tasa de inactividad comarcal resulta un tanto ficticia si se tiene en cuenta que parte de este grupo trabaja en labores eventuales, bien en la agricultura, bien en otros sectores, como el de servicios, construcción y mantenimiento, que incrementan sus necesidades de mano de obra en los períodos vacacionales.

Sus importantes recursos turísticos hacen de esta zona un atractivo foco de inversiones, si bien todavía carentes de una ordenación adecuada a explotar racionalmente su potencial de desarrollo.

35

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE' ORDENACION DEL TERRITORIO

CARACTERIZACION DEL TERRITORIO DE ACTUACION DEL GABINETE DE PROMOCION Y DESARROLLO LOCAL DE LA ZONA NORTE

El área de actuación del Gabinete de Promoción y Desarrollo Local de la Zona Norte, con sede en San Sebastián de los Reyes, abarca más del 50% de la extensión de la Comunidad de Madrid. En este territorio se asientan 91 municipios, que presenta características muy diversas en su problemática.

Su heterogeneidad se manifiesta tanto por su situación geográfica como por sus recursos demográficos y su mercado de trabajo.

Disparidad en cuanto al tamaño entre los municipios que la integran. Núcleos principales, intermedios y pequeño[^]. Evolución de la población que presenta descensos, en algunos casos hasta 1986, por el fenómeno migratorio hacia Madrid y su área metropolitana. A partir de 1986, altibajos. Además de la población de derecho de la Sierra, es preciso mencionar la población residente a tiempo parcial, poseedora de gran número de viviendas secundarias, a veces superando, en algunas poblaciones, el número de viviendas principales.

La característica principal de la estructura de la[^]población, es el predominio del grupo de edad intermedio (15-64 años) en detrimento del grupo de 0-14 años, determinante del crecimiento futuro de la población. Estructura que no es plenamente coincidente con la de algunos municipios, que presentan una estructura más envejecida.

La tasa de actividad no es muy elevada, en torno al 40,50%, menor que el de la Comunidad de Madrid, en torno al 49,5%. Esta tasa es descendente desde 1975, achacable al progresivo envejecimiento de su estructura demográfica, y al abandono por las emigraciones de los grupos de edad intermedios, correspondientes a la población en edad de trabajar.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE' ORDENACION DEL TERRITORIO

La mayor parte de las personas que realizan una actividad laboral lo hacen como asalariados, tanto fijos como eventuales, seguidos por los empresarios y profesionales que realizan su trabajo como autónomos, sin personal empleado, y, en último lugar, se sitúan quienes ejercen su actividad en sectores de la economía social.

Con respecto a las tasas de actividad según el sexo, la población activa masculina es casi cinco veces mayor que la femenina, lo que indica una escasa participación de las mujeres en el mercado de trabajo, por debajo de la tasa de la Comunidad de Madrid.

La población inactiva representa una tasa de paro en torno al 18%, frente al 20,6% de la Comunidad de Madrid. Esta tasa de inactividad resulta un tanto ficticia si se tiene en cuenta que parte de este grupo trabaja en labores eventuales, bien en la agricultura, bien en otros sectores, como el de servicios y construcción y mantenimiento, que incrementan sus necesidades de mano de obra en los períodos vacacionales.

Se puede dividir el territorio en dos grandes zonas, cada una de las cuales presenta una problemática más o menos homogénea:

- a) La Sierra Norte y municipios de transición entre esta zona y el Area Metropolitana de Madrid.

A grandes rasgos, está definida por las siguientes características: las comunicaciones no son buenas, salvo los grandes ejes. La población comarcal presenta un crecimiento global estacionario. Las tasas de actividad han decrecido a partir de 1981 y se encuentran muy desajustadas por sexos, con presencia de economía sumergida. En los sectores de actividad, se ha incrementado el sector servicios, que aparece como principal, seguido por un continuismo del sector agrícola y un escaso peso del industrial, que se encuentra muy localizado. La población inactiva ha aumentado desde 1981 y se mantiene hasta actualidad con tendencia a la baja, predominando mayores niveles de desempleo entre las mujeres. El analfabetismo y las personas sin estudios presentan un elevado índice.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE' ORDENACION DEL TERRITORIO

En cuanto a los sectores económicos, predomina la agricultura familiar, con excelsísima presencia del sector ¿gro-industrial, con elevado número de explotaciones de poca superficie. El peso del sector ganadero, y sobre todo del ganado bovino de leche y carne, es relativamente importante. El número de empresarios con ocupación principal en la agricultura no es muy numeroso. Respecto al sector industrial en la Sierra, tienen importancia las actividades manufactureras y las pequeñas industrias menores de 4 trabajadores. Por su parte, es creciente la importancia del Sector Servicios, aunque focalizado especialmente en los municipios cabeceras de Comarca, con fuerte atracción hacia los municipios circundantes.

En puridad, habría que distinguir los aspectos diferenciadores de las llamadas: Sierra Pobre (municipios con menor población, más alejados, y con menos actividad económica), nucleados^en torno a la Carretera Nacional I (Burgos); y Sierra Rica (municipios de tamaño intermedio, residenciales y con una gran actividad del sector terciario), ubicados en los laterales de la Carretera Nacional VI (La Coruña).

b) Municipios del Area Metropolitana:

Su tamaño medio es grande, debido a la emigración de los años 60. Su población sigue creciendo. Los núcleos urbanos cuentan con una buena dotación de equipamientos e infraestructuras, y están bien comunicados entre sí y con las áreas industriales y de servicios del municipio de Madrid. El desarrollo del sector servicios e industrial ha experimentado un gran incremento con la práctica desaparición de la actividad agrícola y ganadera.

La estratificación social presenta una sociedad netamente dual, con presencia de sectores muy potentes económica y culturalmente y existencia de grandes bolsas de marginación. Por su parte, las tasas de paro son elevadas en colectivos específicos: mujeres y jóvenes.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE' ORDENACION DEL TERRITORIO

CARACTERIZACION DEL TERRITORIO DE ACTUACION DEL GABINETE DE PROMOCION y DESARROLLO LOCAL DEL CORREDOR DEL HENARES

El Corredor del Henares se sitúa al este de la Comunidad de Madrid, y surge como comarca económica diferenciada a través de los asentamientos industriales que se van produciendo en las últimas décadas a lo largo del eje que configura la Carretera Nacional II (Barcelona). Convencionalmente, se ha limitado la comarca por un extremo con la zona industrial de Canillejas en el municipio de Madrid y, por otro, con la Comunidad de Castilla-La Mancha y la zona industrial de Azuqueca de Henares.

El área de actuación del Gabinete de Promoción y Desarrollo Local del Corredor del Henares, cuya sede se ubica en Alcalá de Henares, así delimitada, abarca una superficie de 758 km², repartida en 23 municipios, presentando tres zonas diferenciadas por sus características económicas.

En primer lugar, la que comprende los municipios situados a lo largo del eje, es decir, las cuatro grandes poblaciones de la comarca. En Coslada, San Fernando de Henares, Torrejón de Ardoz y Alcalá de Henares se sitúan las tradicionales y grandes industrias de la zona que presentan, a su vez, notas propias y diferenciadas por volumen y sector de actividad, según el municipio en que se asientan.

En segundo lugar, la zona periférica que integran los municipios limítrofes con los anteriores, situados en una segunda línea con respecto al eje: Ajalvir, Paracuellos del Jarama, Mejorada del Campo, Velilla de San Antonio, Loeches, Torres de la Alameda, Daganzo, Camarma de Esteruelas y Meco. Son municipios de reciente industrialización y que se desarrollan económicamente por motivos de escasez y carestía de suelo en los municipios industriales tradicionales y por la descentralización productiva de las grandes empresas de la zona.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

Finalmente, una tercera zona comprende los municipios que se sitúan en una segunda línea con respecto al eje. Son municipios como Anchuelo, Valverde, Pezuela de las Torres, Los Septos de la Humosa, Valdeavero, etc., que presentan unas características generales propias y diferenciadas en cuanto a su mínimo o nulo grado de industrialización y desarrollo económico, bajo índice de población y densidad, escasos recursos económicos y cuya actividad principal es la agricultura.

La población de la comarca es de 377.000 habitantes en 1990, de los que 24.413, según datos del INEM de Diciembre de 1990, son parados, lo que supone un 12% del paro global de la Comunidad de Madrid. De ellos, 7.363 personas son menores de 25 años, un 13% del global de ese colectivo en la Comunidad de Madrid. El paro femenino se sitúa en un 13,4% del total de mujeres paradas en la región con un total de 18.485 desempleadas.

De esos 24.413 parados totales, un 44,85%, 10.950 personas, corresponden a Alcalá de Henares; un 20,50%, 5.014 personas, a Torrejón de Ardoz; un 15,77%, 3.851 personas, a Coslada; y un 6,00%, 1.469 personas, a San Fernando de Henares; distribuyéndose el resto, el 12,88% entre los otros 19 municipios.

Con respecto al paro por sectores, el sector primario agrupa 154 parados, lo que representa un 18,50% del total de la Comunidad de Madrid, la industria agrupa 7.346 parados, con un 14,4% del total de la Comunidad, y el sector servicios, el 7,66% con un total de 8.163 desempleados.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE' ORDENACION DEL TERRITORIO

CARACTERIZACION DEL TERRITORIO DE ACTUACION DEL GABINETE DE PROMOCION Y DESARROLLO LOCAL DE LA ZONA SUR

El área de actuación del Gabinete de Promoción y Desarrollo Local de la Zona Sur abarca una extensión comprendida entre la Carretera Nacional V (Extremadura), la Carretera Nacional IV (Andalucía), el municipio de Madrid y el límite de la Comunidad de Castilla-La Mancha, provincia de Toledo.

En esta zona se asientan 25 municipios, en los que reside la mayor parte de la población de la Comunidad de Madrid, excluida su capital. La sede del Gabinete se encuentra en Fuenlabrada.

En función de las principales variables demográficas y económicas, el peso de esta demarcación se concentra en 9 municipios, que abarcan una superficie de 410 Km². Esta extensión supone el 5% del total de superficie de la Comunidad de Madrid.

Estos municipios son Alcorcón, Móstoles, Fuenlabrada, Parla, Getafe, Pinto, Leganés, Valdemoro y Humanes de Madrid. Entre todos agregan una población de 830.000 habitantes, que representa el 17% de la población total de la Comunidad de Madrid y el 44,7%, excluido el municipio de Madrid.

El crecimiento demográfico fue muy acusado en la década 70-80, especialmente en su primera mitad, reduciéndose a partir de ese momento. Este crecimiento no se produjo por igual en todos los municipios. La densidad de población es, aproximadamente, de 2.050 habitantes por kilómetro cuadrado.

El proceso urbanístico y de asentamiento de población ha incidido en la generación de un importante déficit de equipamientos e infraestructuras, situación que se agrava, además, por la condición generalizada de ciudades dormitorio que caracteriza a la mayoría de estos municipios. En efecto, un elevado porcentaje de su población efectúa

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE' ORDENACION DEL TERRITORIO

desplazamientos cotidianos fuera de su propio municipio por motivos de trabajo, aspecto que descubre una débil integración del mercado de trabajo local.

La evolución del empleo en el sector industrial -predominante en cuanto a la distribución de la actividad económica- presenta una evolución negativa entre 1978 y 1987 para el conjunto de la zona. Sin embargo, se ha incrementado el número de establecimientos industriales. La reducción de plantillas operada en los últimos años en las grandes empresas, como consecuencia de la descentralización productiva, ha generado un extenso tejido de pequeñas empresas.

Respecto a los servicios, en general, existe un fuerte déficit en este sector, que se refleja claramente en el número de empleos existentes en estas actividades.

Como aspectos que resumen las características socioeconómicas del área de actuación de este Gabinete, cabe destacar su elevada dependencia del municipio de Madrid, no sólo en materia de empleo, sino también respecto de los servicios a la población y a las empresas.

CARACTERIZACION DEL TERRITORIO DE ACTUACION DEL GABINETE DE PROMOCION Y DESARROLLO LOCAL DEL MUNICIPIO DE MADRID

El área de actuación de este Gabinete no puede abarcar la totalidad del municipio de Madrid, si bien es preciso señalar que su sede, ubicada en el distrito de Villaverde, se encuentra abierta para cuantas iniciativas lleguen a él procedentes de cualquier punto de la geografía de la capital.

Su zona prioritaria de actuación se sitúa en los distritos del Sur y el Este de Madrid, como consecuencia de la mayor demanda que se genera en ellos, en función tanto de la propia ubicación de la sede del Gabinete, como de las características socioeconómicas de

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

sus habitantes. Se trata de una población aproximada a 1.550.000 habitantes, que supone un 51% de la población del municipio de Madrid.

Asimismo, es importante la riqueza de búsqueda de alternativas entre la población de cara a modificar su posición en el sistema productivo, muy afectado por determinadas formas discriminatorias, tanto en relación a los niveles salariales como a las mismas condiciones del ámbito de trabajo.

La situación demográfica de estos distritos de Madrid se encuentra bajo la influencia del efecto *estancamiento-expulsión* de la población que afecta al conjunto del municipio. En líneas generales, puede afirmarse que desde principios de los años 70 no se observa incremento de población en esos distritos señalados.

En estos distritos, igualmente, se localiza la mayor concentración industrial del municipio, con importante número de empresas de este sector. Al mismo tiempo, es preciso señalar que ha sido también en estos mismos distritos donde ha desaparecido mayor número de empresas. Este fenómeno ha generado una movilidad empresarial específica, dando lugar a una significativa generación de pequeñas y medianas empresas de carácter, en muchos casos, auxiliar de la gran empresa.

La tasa de paro se sitúa en torno al 26%, llegando a adquirir valores excesivamente elevados en determinados barrios. Este hecho repercute de manera directa en la actitud de determinados colectivos, como ocurre con los jóvenes, cuya situación, además, se agrava, por la problemática que genera una deficiente formación.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

5. LINEAS DE ACTUACION, PROGRAMAS, MEDIOS INSTITUCIONALES Y RECURSOS HUMANOS

a) Desarrollo del mercado de trabajo y actividad empresarial en el ámbito local.

Punto de partida en esta línea de actuación es la existencia del Plan de Empleo de la Dirección General de Empleo de la Consejería de Economía, que cuenta con un contenido y unos objetivos básicos.

La línea de trabajo propia de IRMASA en el contexto de esos objetivos, orienta también su actuación de un modo especial hacia la recuperación de la Economía Social, que se sitúa en una nueva comprensión, no sólo del contenido de la misma, sino también de las posibilidades que incorpora la Economía Informal.

Con estos programas se trata de articular tareas tales como la información y el asesoramiento técnico; la formación empresarial y cooperativa; los estudios de necesidades formativas; centros de formación; la promoción de proyectos o la gestión de líneas de financiación y subvención de los mismos.

Los medios institucionales y sociales con los que cuenta IRMASA para el desarrollo de estos programas son indicativos de su viabilidad. No todos, hoy, sin embargo, tienen tan alto grado de compromiso, como el que corresponde al Plan de Empleo, en el que IRMASA ha llegado a un acuerdo con la Dirección General de Empleo para su aplicación. No obstante, se hallan en el momento en el que la coincidencia de sensibilidades y objetivos comunes entre distintos organismos e instancias administrativas pueden abocar a acuerdos similares en otros ámbitos institucionales.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE' ORDENACION DEL TERRITORIO

b) Recuperación y rehabilitación de economías urbanas.

La recuperación del tejido productivo y la mejora e innovación del tejido empresarial, son posibles a partir de actuaciones en la mejora de las infraestructuras básicas, de la calidad ambiental y del espacio de trabajo. Tal es la base del Programa de Rehabilitación Integral de Areas Industriales (PRIAI).

Las principales líneas de trabajo abiertas corresponden a los siguientes temas: la obtención, a partir del trabajo realizado desde comienzos de 1989, de un consenso entre iniciativa pública e iniciativa privada para la realización del programa; la elaboración técnica de los proyectos, tras los estudios previos de selección de áreas objeto de rehabilitación; la tramitación administrativa de los planes de reforma interior (PERI); la difusión e información institucional de estos programas así como la presentación y exposición pública de los mismos, junto con las reuniones con los empresarios.

En relación a los medios sociales, la gestión de IRMASA propicia la vinculación al programa del tejido empresarial (Asociación de empresarios y propietarios del suelo) y su compromiso con el mismo.

El soporte institucional del programa de rehabilitación tiene un doble soporte. El primero corresponde al compromiso asumido entre IRMASA y la Dirección General de Economía y Planificación para la puesta en marcha del Programa. El segundo soporte está constituido por el Convenio de Colaboración firmado entre la Consejería de Economía y los Ayuntamientos y en el conocimiento del proceso por parte de la Consejería de Política Territorial. Son medios institucionales y sociales todos ellos que están en la base de la viabilidad del programa.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE' ORDENACION DEL TERRITORIO

c) Desarrollo del tejido institucional en el ámbito local para un desarrollo integral.

La red de relaciones locales y el crecimiento de la densidad institucional en el ámbito local forman parte ineludible de una nueva revitalización económica de estos espacios. La estrecha relación existente entre mercado y políticas locales sustenta la necesaria construcción de esa base social, cultural, económica e institucional que permita un desarrollo integrado de los mismos. Es una línea de trabajo necesaria de potenciar como tal y no sólo como efecto inducido de otras líneas de trabajo.

Ello se ha concretado en la ejecución por parte de IRMASA de Proyectos de Cooperación Intermunicipal, en Convenios de Colaboración, Asesoramiento e Información Técnica y en Estudios relacionados con aspectos socioeconómicos, viabilidad y oportunidad de actuaciones de desarrollo; Centros de Empresa y Formación; mantenimiento de la infraestructura productiva contribuyendo con ello a una más objetiva redistribución de recursos en el ámbito de lo local. Todo ello ha dado contenido a dos programas actualmente en curso: el Desarrollo de las relaciones institucionales en el ámbito local y las Actuaciones de Desarrollo Integrado.

Las instancias y organismos locales pertenecientes o adscritos a la Administración Local han generado este tipo de tejido de relaciones y acuerdos, asesoramiento y apoyo orientado a objetivos de desarrollo local en relación con la actividad productiva que IRMASA se compromete a favorecer. Ellos mismos son, por otra parte, el medio institucional para su desarrollo.

d) Formación para el desarrollo local y asistencia a la gestión de la nueva empresa

La reorientación de las políticas de inserción en el trabajo hacia políticas de transición a la actividad autónoma y la recuperación para la misma de parados de larga duración mediante el reciclaje profesional en la orientación de "aprender a emprender" dan

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE' ORDENACION DEL TERRITORIO

contenido, entre otros aspectos a la formación para el desarrollo local como promoción socioeconómica y como formulación y gestión de proyectos viables.

Se plantea, por un lado, la necesidad de programar cursos de formación en desarrollo local a impartir en distintos ámbitos institucionales y sociales; pero, asimismo, participar en Seminarios, Jornadas, Congresos relacionados con el desarrollo local.

Por otro, se trata de abrir una línea de publicaciones de distinto nivel a través de la cual y mediante el Boletín de "Iniciativas de Desarrollo Local", los "Cuadernos de Desarrollo Local" o libros sobre economía y desarrollo local, se cubren distintos objetivos formativos e informativos orientados a su vez a diferentes finalidades sociales, como programas específicos de esta línea de trabajo ya iniciada. La transmisión de información e intercambio de experiencias es uno de los aspectos fundamentales del trabajo en red.

Estos programas que tratan de desarrollar los objetivos y contenidos de esta línea de trabajo abierta se orientan al reciclaje y formación permanente del equipo de IRMASA; a la formación en desarrollo local de nuevos profesionales; a la participación en cursos, seminarios, programas o jornadas; a la apertura de una línea editorial sobre temas de desarrollo local y trabajo. Especial importancia reviste en este contexto el Convenio de Colaboración suscrito con la Universidad Politécnica de Valencia, ampliando la finalidad formativa a la aportación de metodologías y "saber hacer" en la gestión, como elementos de primera magnitud en esta línea de trabajo. -

Medios institucionales autonómicos, locales y estatales, están interesados en esta línea de actuación y avalan este programa de trabajo.

d) Cooperación e intercambio regional e internacional en relación con experiencias de desarrollo local, empleo y formación profesional

La existencia de experiencias de desarrollo local y de nuevos espacios para la economía y el trabajo en otros países y en otras regiones constituyen un referente importante para promover el desarrollo local propio, . consttuyep^o una línea específica de trabajo

47

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE' ORDENACION DEL TERRITORIO

En este línea se contempla el "Proyecto de Promoción de Iniciativas de Desarrollo económico-social en el ámbito regional y local de Venezuela", como continuación del Programa establecido en el Convenio Marco de Colaboración suscrito con la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) del Ministerio de Asuntos Exteriores. La entidad venezolana competente en estas materias es la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal (FUNDACOMUN), con quien IRMASA ha suscrito el correspondiente convenio para la realización del Proyecto.

El Programa de colaboración Hispano-Venezolano ha venido a ampliar las posibilidades de intercambio de experiencias y de cooperación para el desarrollo local en relación con la asistencia técnica, la información y capacitación en recursos humanos, la planificación, el asesoramiento, la organización en relación con el desarrollo local. Se trata de un programa en ejecución, cuya primera fase se ha desarrollado ya en España.

Este proyecto de colaboración internacional, junto con el intercambio con otras regiones, posibilitan nuevos horizontes para la consolidación de iniciativas de desarrollo local existentes, que, por otra parte, parece necesario implementar.

Los medios institucionales actuales se sustentan en un Convenio de Colaboración con Iberoamérica, AECI-IRMASA, que ha elevado el rango de dicha colaboración a una cooperación intergubernamental. Igualmente, los contactos iniciados con otras Comunidades Autónomas y Organismos Institucionales para la orientación metodológica y el intercambio de experiencias amplían las posibilidades del trabajo en red en beneficio del desarrollo local.

IRMASA

INICIATIVAS PARA UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO LOCAL: LINEAS DE ACTUACION, PROGRAMAS
MEDIOS INSTITUCIONALES Y RECURSOS HUMANOS Y ECONOMICOS. 1990/91

LINEAS DE ACTUACION	CONTENIDO Y OBJETIVOS	PROGRAMAS	SUBPROGRAMAS	MEDIOS INSTITUCIONALES Y SOCIALES	RECURSOS HUMANOS
Desarrollo del mercado de trabajo y actividad empresarial en el ámbito local	<ul style="list-style-type: none"> * Impulso a la contratación de colectivos menos favorecidos. * Apoyo a nuevas iniciativas empresariales económicamente viables. * Desarrollo del autoempleo e iniciativas de economía social. * Modernización e innovación de la pequeña y mediana empresa. * Iniciativas locales de desarrollo mediante cooperación intermunicipal. * Recuperación hacia formas más estructuradas y viables de la economía informal. 	<ul style="list-style-type: none"> * Plan de Empleo. * Economía Social. 	<ul style="list-style-type: none"> * Información y asesoramiento técnico de proyectos. * Formación empresarial y cooperativa (Cursos, Talleres, * Estudios (Necesidades Formativas, Centros de Formación, ...). * Promoción de proyectos de Economía Social. * Recuperación de iniciativas económicas de carácter informal hacia objetivos económicos y sociales alternativos. * Financiación y subvenciones. 	<ul style="list-style-type: none"> * Acuerdos y convenios de colaboración y cooperación. . Dirección ueneral de Empleo. . Instituto de Fomento de la Economía Social. . Fundescoop. . Administración Municipal. . Mesas Zonales. 	<ul style="list-style-type: none"> * Red de Gabinetes. * Servicios Centrales Irmasa (Economía Social, rían de Empleo).
Recuperación y revitalización de economías urbanas	<ul style="list-style-type: none"> * Recuperación del tejido productivo y mejora de la innovación del tejido empresarial en espacios de tradición industrial afectados por la reestructuración productiva. * Transformación cualitativa a partir de: <ul style="list-style-type: none"> . Dotación de infraestructuras básicas. . Mejora de la calidad ambiental. . Mejora del espacio de trabajo. 	<ul style="list-style-type: none"> * Programa de Rehabilitación Integral de Areas Industriales (PRIAI) 	<ul style="list-style-type: none"> * Elaboración técnica de proyectos y tramitación administrativa (PERI). * Información y difusión del Programa (Reuniones, Exposiciones, ...). * Gestión de los proyectos y ayudas económicas. 	<ul style="list-style-type: none"> * Convenio de colaboración económica y técnica entre Consejería de Economía y Ayuntamientos. * Consejería de Política Territorial. * Ayuntamientos: Departamentos de urbanismo, Desarrollo Económico y Hacienda. * Tejido empresarial: asociaciones de empresarios, propietarios y empresas particulares. 	<ul style="list-style-type: none"> * Servicios Centrales Irmasa (PRIAI). * Red de Gabinetes.
Desarrollo del tejido institucional en el ámbito local, capaz de promover actuaciones de desarrollo integrado	<ul style="list-style-type: none"> * Construcción de un espacio social, cultural e institucional para el desarrollo local a partir de una articulación en este ámbito de nuevas relaciones económicas entre mercado y políticas locales. 	<ul style="list-style-type: none"> * Desarrollo de las relaciones institucionales y cooperación en el ámbito local. * Actuaciones de desarrollo integrado. 	<ul style="list-style-type: none"> * Convenios de colaboración, asesoramiento, información técnica y estudios relativos a: <ul style="list-style-type: none"> . Aspectos socio-económicos, viabilidad y oportunidad de actuaciones de desarrollo, Centros de Empresas y Formación, mercado local y actividad productiva. * Proyectos de cooperación intermunicipal: <ul style="list-style-type: none"> . Creación y mantenimiento del empleo, mejora de la infraestructura productiva y redistribución de recursos. 	<ul style="list-style-type: none"> * Gobierno Regional. * Administración Municipal. * Instancias y Organismos de implantación local: OPI, Departamentos Municipales de Economía, Desarrollo y Empleo. * Fondos Estructurales de la CE. * Empresarios locales. 	<ul style="list-style-type: none"> * Servicios Centrales Irmasa (Relaciones Institucionales). * Red de Gabinetes.
Formación para el desarrollo local y Asistencia a la Gestión de la nueva empresa	<ul style="list-style-type: none"> * Construcción de un Curso de Formación de Agentes de Desarrollo Local de nivel medio y superior que desarrolle esta materia docente en ámbitos hoy inexistentes en la formación universitaria, profesional y administrativa. * Desarrollo de la comunicación como forma de innovar y construir el espacio social idóneo para el Desarrollo Local. 	<ul style="list-style-type: none"> * Formación. * Publicaciones y Ediciones. 	<ul style="list-style-type: none"> * Reciclaje y Formación permanente del equipo de Irmasa y de Agentes de Desarrollo Local. * Formación en Desarrollo Local y Asistencia a la nueva empresa. * Participación y Programación de Jornadas, Seminarios, Cursos Monográficos sobre Empleo y Desarrollo Local. * Publicaciones: Cuadernos de Desarrollo Local y libros sobre Economía, Sociedad y Desarrollo Local. 	<ul style="list-style-type: none"> * Fondo Social Europeo. * Dirección General de Empleo. * Instituto del Territorio y Urbanismo. * Universidad. * Instituto Fomento Economía Social. 	<ul style="list-style-type: none"> * Servicios Centrales Irmasa (Formación). * Red de Gabinetes.
Cooperación e intercambio regional e internacional en relación con experiencias de Desarrollo Local, Empleo y Formación Empresarial	<ul style="list-style-type: none"> * Intercambio regional e internacional relativo a: Asistencia Técnica, Información y Capacitación en recursos humanos, Planificación, Asesoramiento y organización en relación con el Desarrollo Local. 	<ul style="list-style-type: none"> * Proyectco de colaboración hispano-venezolano. * Cooperación con regiones: Emilia Romagna, País Vasco, Cataluña. 	<ul style="list-style-type: none"> * Intercambio de experiencias y formación con Venezuela. 	<ul style="list-style-type: none"> * Convenio de colaboración con Iberoamérica: AECE-IRMASA. * Intercambio regional europeo (Emilia Romagna). 	<ul style="list-style-type: none"> * Servicios Centrales Irmasa.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE' ORDENACION DEL TERRITORIO

SECOND INTERNATIONAL CONGRESS ON REGIONAL PLANNING-

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE' ORDENACION DEL TERRITORIO

UNA POLITICA DE ORDENACION DEL TERRITORIO PARA LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA

Antonio Serrano Bodrlguez

Catedrático de Urbanística y Ordenación del Territorio,
Vicerrector de Investigación y Desarrollo de la Universidad Politécnica de Valencia,
Presidente de la Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio, FUNDICDT,
Director del Instituto de Planificación Territorial, Medioambiental y Urbana,

INTRODUCCION

Cualquier intento de realizar, o definir, una política, actuación o plan de ordenación territorial debe partir de la consideración de una serie de aspectos que condicionan su propia definición y viabilidad.

En primer lugar, hay que considerar que cualquier propuesta va a presentar una doble componente, técnica y social. En segundo lugar, hay que considerar que las propuestas, precisamente por su carácter social, van a afectar de manera diferenciada a los intereses y objetivos de los distintos grupos o clases sociales existentes.

Por otra parte, todo proceso de planificación, o de definición de una política determinada, incorpora una serie de etapas, o de fases, que permiten asegurar una cierta coherencia interna en las propuestas o actuaciones que, en su caso, le integran. Estas fases son:

Definición de los objetivos y del Sistema territorial a estudiar, o sobre el que se aplican.

Establecimiento de un Diagnóstico territorial adecuado que permita conocer las líneas de tendencia inherentes a la dinámica actual del territorio y de su entorno.

Definición de los elementos clave en el proceso de transformación territorial contemporánea, de las posibilidades de actuar sobre los mismos y de los efectos esperados de dicha actuación.

t

Antes de entrar de manera específica en cada uno de los aspectos anteriores, es conveniente realizar, brevemente, una serie de precisiones generales sobre los mismos.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE' ORDENACION DEL TERRITORIO

En primer lugar, la definición explícita de los objetivos deseados permite establecer cuáles van a ser los elementos principales a considerar en el análisis y las relaciones básicas a Investigar.

En segundo lugar, y en función de lo señalado al comienzo de esta Introducción, hay que tener en cuenta que los objetivos presentan una doble dimensión: política -normalmente relacionada con los objetivos políticos de los representantes de la voluntad de la mayoría de la población- y funcional -relacionada con la resolución de los problemas concretos sentidos por la población-. Consecuentemente, los objetivos que se señalan en el epígrafe siguiente son objetivos no exentos de una cierta dimensión política, si bien es cierto que la formación social que encuadra el espacio europeo objeto de consideración, condiciona fuertemente las posibilidades reales y las alternativas posibles de elección entre objetivos.

No obstante, nos parece importante reiterar que, aunque el fin perseguido es teóricamente siempre el mismo: "un territorio que permita una adecuada calidad y nivel de vida para la población", el proceso para alcanzarle, y la primacía relativa de distintos aspectos, cambian cuando existen distintas ideologías y distintas utopías sociales finales en quien formula dicho proceso y recomienda la priorización de las correspondientes actuaciones.

En tercer lugar, no hay que olvidar que el territorio que se pretende ordenar no es sino el reflejo de una concreta formación social. Como consecuencia, el proceso de planificación territorial, o de definición de una política de ordenación del territorio, debe partir del marco definido por dicho "modelo territorial" y del sistema socioeconómico general que lo sustenta, para definir los condicionantes que los mismos establecen a las posibles políticas a desarrollar.

De hecho, cualquier política que pretenda ser viable debe partir de dicho "modelo territorial" y situarse dentro del margen de variabilidad de los procesos o dinámicas que caracterizan al mismo.

En este marco, es fundamental definir los elementos clave del proceso de transformación territorial contemporáneas conocer y evaluar las posibilidades de actuar sobre dichos elementos, y prever el conjunto de efectos que se pueden derivar de las distintas pautas de actuación definidas.

OBJETIVOS PARA LA ORDENACION DEL TERRITORIO EN LA EUROPA ACTUAL,

Uno de los objetivos tradicionalmente recogido en los distintos documentos elaborados sobre Ordenación o Planificación territorial, es el de buscar la máxima calidad y nivel de vida de la población afectada. Paralelamente al mismo, y atendiendo a la dimensión espacial inherente a este enfoque, se pretende que el máximo anterior, que necesariamente constituye un valor medio para la población o

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE' ORDENACION DEL TERRITORIO

territorio afectado, venga acompañado de unos reducidos niveles de dispersión espacial y personal.

De hecho, normalmente se recoge un segundo objetivo definido en términos de reducción de las desigualdades en la calidad y nivel de vida de la población en los distintos ámbitos administrativos espaciales, propugnando un desarrollo espacial equilibrado para Europa.

En todo caso, la persona y su bienestar, entendido éste desde su interdependencia con el medio ambiente, son el objetivo fundamental de la ordenación del territorio. El fin último es que la persona disponga en el ámbito espacial en el que desarrolla su vida de una calidad y un nivel de vida que aseguren la expansión de su personalidad en un medio organizado de acuerdo con sus necesidades y deseos.

Sin embargo, ya hemos señalado que es necesario respetar y aceptar distintas formulaciones para los objetivos, en la medida en que éstos son defendibles desde distintas ópticas y valoraciones políticas; y, consecuentemente, deben ser los distintos partidos políticos los que desarrollen sus formulaciones específicas para que la población, a través de los distintos mecanismos de participación formal (votos) .o específicos de cada ámbito considerado, seleccione la particularizaron más adecuada para estos objetivos.

Ho obétante, cabe considerar una serie de Objetivos generales, normalmente aceptados en el Ambito europeo, cuya formulación sería:

- a. La búsqueda de un "desarrollo socioeconómico equilibrada" entre las distintos ámbitos administrativos espaciales, frente a una realidad contradictoria con esta deseable tendencia.
- b. Potenciar las actuaciones dirigidas a la mejora de la calidad y del nivel de vida de la población, sin olvidar que una mejor calidad de vida va directamente ligada a que el nivel de vida supere unos umbrales determinados, lejanos todavía en la realidad de algunos espácios concretos.
- c. Situar las actuaciones previstas y la dinámica actual en el sarco de una gestión responsable de los recursos naturales, de la protección del medio ambiente y de la utilización racional del territorio.

Estos Objetivos incorporan conceptos como "desarrollo equilibrado", "calidad de vida", "gestión responsable" o "utilización racional" cuya plasmación, dada su fuerte componente subjetiva, ha de ser sometida a discusión con la población tras los oportunos procesos de información contradictoria desde distintas propuestas de gestión o de utilización.

En todo caso, un cuarto objetiva generalmente admitido es que las actuaciones, políticas o planes territoriales deben incorporar un fuerte grado de participación desde los distintos ámbitos administrativos y desde los distintos agentes, grupos o clases sociales afectados por dichas medidas.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE' ORDENACION DEL TERRITORIO

Antes de terminar este epígrafe, conviene hacer dos últimas observaciones. La primera, hace referencia a la cuestión de las posibilidades reales de consecución de los objetivos definidos. Antes señalábamos que cualquier Plan, o Política, para ser consideradas como tal, han de ser viables económica, física y administrativamente; es decir, deben poder alcanzar los objetivos previstos.

Esto, en un mundo de recursos limitados, obliga a establecer prioridades de actuación o, lo que es lo mismo, a definir -entre otros aspectos-, la participación relativa de las distintas políticas en los presupuestos disponibles. Sin esta definición relativa, la realidad de la consideración de los objetivos definidos como tales queda puesta en cuestión.

La segunda observación hace referencia a la existencia de una multitud de decisiones individuales y de instituciones que influyen y transforman el territorio y su organización. En este sentido hay que tener en cuenta la diferenciación de competencias a distintos niveles administrativos (estados, regiones, municipios, etc.) y la existencia de distintos partidos políticos en el poder en cada uno de esos Ámbitos, cuyos comportamientos responden a objetivos de gobierno definidos por los partidos elegidos como representantes democráticos de la voluntad popular.

Ante esta situación, los objetivos generales a definir a nivel europeo, hoy por hoy, deben integrar los objetivos y directrices espaciales de las políticas y actuaciones definidas a cada nivel de gobierno, y tratar de conciliar los posibles intereses contradictorios existentes de la forma más armoniosa posible. No obstante, una Política territorial europea viene justificada, y no debe olvidar la existencia de efectos externos en las políticas y actuaciones territoriales concretas que se desarrollan a los distintos niveles administrativos antes señalados. Y, desde esta perspectiva, es desde la que debe tratar de asegurar que estos efectos no incidan negativamente sobre los objetivos generales señalados anteriormente.

LA SITUACION ACTUAL COMO CONDICIONANTE DE LAS POLITICAS DE ORDENACION DEL TERRITORIO POSIBLES,

Definidos los posibles Objetivos básicos deseables para Europa, es necesario estudiar en qué medida la situación actual y la dinámica de transformación que le caracteriza confluyen hacia dichos Objetivos o, por el contrario, se apartan en mayor o menor medida de los mismos.

Como es evidente, esta consideración, es fundamental para el diseño, en su caso, de medidas correctoras que permitan paliar los posibles efectos indeseables producidos sobre el territorio -desde la perspectiva de los anteriores objetivos-, bien como consecuencia de actuaciones incorrectas, o bien por procesos con efectos negativos sobre dicho territorio.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE' ORDENACION DEL TERRITORIO

En todo caso, el conocimiento de la situación ha de basarse, por un lado, en la comprensión del modelo territorial dominante en la actualidad en el ámbito de estudio. Por otro, en el conocimiento de la problemática y disfuncionalidades existentes en el territorio -con particular referencia a las capacidades de actuación reales existentes en el mismo, tanto por limitaciones ligadas a la gestión como a la financiación de las correspondientes políticas. Y, por último, en la comprensión de las pautas de comportamiento de los distintos agentes sociales con capacidad de actuación en el territorio, y en la explicación de la problemática existente con base a este comportamiento social.

Con referencia al modelo territorial vigente, éste viene caracterizado por procesos de concentración relativa de la población, de la actividad y de la riqueza en un número determinado de zonas, que sobrepasan el ámbito municipal específico de las ciudades, y trascienden a zonas más o menos amplias de su entorno. Las Areas Metropolitanas, o las Regiones urbanas, se constituyen así en el elemento fundamental de referencia de la Europa Contemporánea.

El modelo territorial europeo queda configurado por un sistema de Areas Metropolitanas de rango internacional, articuladas a distintos niveles con un conjunto de Areas Metropolitanas de rango nacional, otras de rango regional, y un último nivel definido por ciudades, en el sentido que este concepto presentaba en la primera mitad de siglo.

Aunque en el seno de estas Areas Metropolitanas existe una redistribución demográfica desde el histórico núcleo central a la periferia y ésta, en algunos casos, se hace cada vez más extensa, lo cierto es que estas Areas concentran progresivamente población y actividad, pese a la aplicación de distintas políticas (ligadas a nivel europeo con los fondos estructurales), que pretenden ser correctoras de este proceso. La tendencia a la concentración del crecimiento económico en estas áreas y al incremento de la desigualdad territorial, no se ha cambiado hasta la actualidad y es muy discutible que en un futuro más o menos próximo pueda llegar a cambiarse.

De hecho, la salida de la economía europea de la etapa de "stagflación" y la recuperación de un cierto ritmo en el crecimiento económico ha tendido a agudizar las tendencias al 'desequilibrio económico', espacial y demográfico entre las distintas áreas comunitarias.

Pero es que, adicionalmente, el previsible incremento en el Producto Interior Bruto Comunitario -que algunos expertos económicos sitúan entre el 5 y el 10%- como consecuencia de los efectos de la implantación del Mercado Unico Comunitario y de la previsible Unión Económica y Monetaria, se producirá fundamentalmente concentrado en su dimensión espacial. El área centroeuropea -caracterizada por los mayores niveles de riqueza y de renta- será la más directamente beneficiada por el proceso, y nuevamente incrementará sus diferencias relativas con el resto de la Comunidad.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

El espacio definido por el polígono delimitado por las áreas Metropolitanas de Londres-Amsterdam-Franifurt-Munich-Milán-Lyon-París-Londres se define como el núcleo central de concentración y polarización de la actividad y de la riqueza, en la actualidad y para el Esdio plazo.

Paralelamente, aparecen una serie de ejes, de mayor o menor potencial de desarrollo, que partiendo de alguno de los núcleos anteriores, y con base en los principales corredores de transporte, articulan el modelo territorial Comunitario con el resto de Areas Metropolitanas, proporcionando al conjunto una estructura espacial radial. Hay que destacar que en esta estructura los aeropuertos, las autopistas y los ferrocarriles presentan una importancia fundamental, por lo que necesariamente han de ser objeto de comentario particular.

La referencia a la densidad de aeropuertos, autopistas, carreteras o ferrocarriles por km² de superficie de los respectivos países, señala claramente las desigualdades existentes entre las distintas zonas de la Comunidad.

Y nuevamente las regiones periféricas de países como Portugal, España, Grecia, Irlanda y, en algunos casos Italia, se sitúan por debajo de la media correspondiente.

La correlación entre actividad y dotación infraestructura! parece fuera de toda duda y, a este respecto, no hay que olvidar la incidencia de nuevas inversiones en ferrocarriles de alta velocidad que vuelven a gravitar prioritariamente sobre las áreas más favorecidas.

Este modelo concentrado y polarizador presenta consecuencias a distintos niveles que no podemos dejar de considerar en este diagnóstico.

En primer lugar, hay que tener en cuenta la agudización de los costes ligados a la congestión social producida por los fenómenos de concentración, aasificación y marginación social de las Areas Metropolitanas. De hecho, estos ámbitos espaciales se han convertido en el espacio concreto en el que con mayor virulencia se reflejan las contradicciones de la sociedad actual: Se reduce el tiempo de trabajo pero al mismo tiempo también se reduce el tiempo de ocio como consecuencia de la congestión del tráfico y del incremento del tiempo de acceso al trabajo. Se concentra la actividad y los puestos de trabajo, pero también, el paro y la marginación social. Se amplian las ciudades y sus servicios, pero se reduce -la seguridad ciudadana. Se incrementa la esperanza de vida, pero se generan nuevos y progresivos riesgos de enfermedad por lo que se cosa, se respira y por las condiciones ambientales de ruido, estrés, etc.

Esta situación ha generado procesos "de respuesta social y política de la población, que están llevando.- a un cambio progresivo en las valoraciones y priorizaciones que la misma establece en sus preferencias; y que obligan a una adecuada respuesta por parte de los encargados de la planificación territorial.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE' ORDENACION DEL TERRITORIO

Un primer reflejo de este cambio se encuentra en la percepción, cada vez más concreta, que la población empieza a tener sobre los problemas medioambientales a nivel del Planeta Tierra.

En este sentido, las profundas modificaciones operadas en las estructuras económicas y sociales de los países europeos y en sus relaciones con otras partes del mundo -y particularmente los cambios previsibles en las relaciones con los países vecinos a la Europa actual- exigen una reconsideración de los principios que rigen la organización del espacio, evitando que esta organización continúe siendo formalizada exclusivamente por objetivos económicos a corto plazo, que no consideran adecuadamente los aspectos sociales y culturales, ni sus efectos sobre el medio ambiente.

Por otra parte, no hay que olvidar el progresivo envejecimiento de la población europea, su disminución relativa con respecto al resto del mundo y la creciente presión esperable de la población extranjera sobre la Comunidad, en busca de empleo y de mejores condiciones de vida.

Igual significado hay que conferir al progresivo incremento de las interdependencias territoriales a nivel mundial y al papel que una determinada política territorial puede tener sobre las mismas. En particular, actuaciones como el túnel de Gibraltar, o la potenciación de corredores de transporte con la Europa del este o con los países escandinavos, tienen efectos diferenciados e inciden sobre espacios con desigual nivel de desarrollo, incrementando o reduciendo sus posibilidades futuras.

Adicionalmente, hay que tener en cuenta los cambios progresivos que la revolución tecnológica en el campo de la telemática y de las comunicaciones pueden ir introduciendo en el modelo de desarrollo territorial europeo. Si estos cambios son dirigidos exclusivamente por la iniciativa privada, su incidencia puede venir a incrementar los problemas recogidos en párrafos anteriores. Sin embargo, si se utilizan por la administración como elementos complementario de política territorial, sus efectos pueden ser muy beneficiosos para la resolución de muchos de los problemas señalados.

En el marco anterior, es necesario llegar a una situación que ofrezca un adecuado marco de vida cotidiano para la persona, asegurando su acceso (que en la actualidad no se produce de manera homogénea ni con niveles equiparables de calidad) a la vivienda, al trabajo, a la cultura y al ocio; pero, al mismo tiempo, esta situación se convierte en una fuente de problemas, en la medida en que dicha oferta no puede generalizarse al conjunto de la población del Planeta Tierra.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE' ORDENACION DEL TERRITORIO

UNA POLITICA DE ORDENACION DEL TERRITORIO PARA EUROPA.

Los aspectos señalados en el epígrafe anterior son un buen punto de partida para el planteamiento de una posible Política de Ordenación del Territorio para Europa, ffo obstante, previamente, y recogida de la experiencia de Estados Unidos, es oportuno incluir una reflexión cada vez más frecuente en determinados círculos académicos de la costa este de aquel país.

Hace unos años la ssayoría de la sociedad estadounidense tenía claro que el objetivo personal era el llegar a ser rico. Y no cabe duda que un cierto porcentaje de la población ha llegado a unos niveles de vida y de riqueza elevados. Sin embargo, en la actualidad, hay una progresiva percepción de que ese objetivo, pero sobre todo el tipo de desarrollo territorial a que ha llevado el libre mercado, les ha conducido a una situación sin sentido. Mucha gente no se atreve a salir a la calle a ciertas horas por el miedo a ser atracados o asesinados; las autopistas de los ángeles, por ejemplo, preven velocidades de circulación media para el presente decenio del orden de los 10 km/h; el aire es cada vez más irrespirable y, en algunos casos, incluso la comida, o el beber agua del grifo, incorpora un cierto riesgo por las sustancias cancerígenas que contiene, etc.

Europa no ha llegado a una situación tan extrema ni el pesimismo presenta las cotas alcanzadas en los citados ámbitos académicos. Ho obstante, la experiencia es clarificadora, y los objetivos y condicionantes que antes hemos comentado sitúan muy claramente cuál puede -y debe, en mi opinión- ser la postura de Europa al respecto.

Teniendo en cuenta los procesos económicos actuales y previstos con el Mercado Unico en Europa, las circunstancias específicas de cada región y la importancia del papel de los \$Jes de desarrollo y de las redes de comunicación, en la definición del modelo territorial antes comentado, está claro que una Política Territorial Europea debe centrarse en:

- 1.' Controlar el crecimiento de las áreas congestionadas, o de aquellas que han conocido una evolución demasiado rápida que les ha impedido adecuar la oferta de servicios a las necesidades de la demanda. Estas áreas, fruto de las fuerzas del mercado, deben resolver sus propleras en el seno del mismo, sin subvención ni apoyo público comunitario, propiciando la internalización de los costes sociales que generen.
2. Propiciar el desarrollo de las áreas periféricas y, en particular, de aquellas que presentan un cierta retraso relativo en sus niveles de desarrollo. En particular, sie' deben potenciar las áreas periféricas de la Comunidad con población inferior a los 500.000 habitantes, favoreciendo la localización de centros administrativos de la propia Comunidad, como elemento de arrastre al desarrollo.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE' ORDENACION DEL TERRITORIO

3. Incentivar las infraestructuras indispensables para acompañar la expansión de las citadas áreas periféricas, con especial referencia a las infraestructuras telemáticas y de comunicaciones, así como aquellas otras que permitan la reconversión o readaptación de las áreas en decadencia o amenazadas por graves problemas de empleo (salvo que dichas áreas queden incluidas en las zonas congestionadas a que antes nos referíamos). En todo caso, las áreas periféricas deben conectarse de una manera adecuada a los centros industriales y económicos de Europa, propiciando la focalización del desarrollo en su entorno.
4. Es evidente que una determinada política territorial viene muy directamente asociada con unas consecuencias e interacciones medioambientales. Desde esta perspectiva, la política territorial que se promueva debe ser consciente de estas consecuencias medioambientales y del aprecio, o rechazo, que las mismas van a encontrar en el cuerpo social. Específicamente, y como enunciado general, las Comunidades Europeas deberían propiciar un modelo de crecimiento basado en el "ecodesarrollo". Es decir, un modelo donde las pautas de crecimiento de la actividad y de la ocupación del suelo vienen restringidas por la afección generada a los ecosistemas, y donde las actuaciones productivas integradas con la naturaleza y con la utilización no destructiva de sus recursos son la pauta prioritaria de actuación. Para ello, deben promoverse estrategias que reduzcan al máximo los conflictos entre las necesidades crecientes en recursos naturales y la necesidad de su conservación, asegurando una gestión no depredadora del medio natural del Planeta, de los recursos del suelo y del subsuelo, del aire, del agua, de los recursos energéticos, de la fauna y de la flora; y sin olvidar en esta conservación el valor del entorno urbano y del patrimonio cultural y arquitectónico de cada área.

Estas cuatro directrices fundamentales exigen algunas matizaciones y particularizaciones desde distintos aspectos concretos, espaciales y sectoriales.

En primer lugar, en las líneas generales anteriores hemos hecho especial referencia a los procesos de subvención, incentivación o financiación económica de un tipo diferenciado de actividades, desde la perspectiva de que una Política Territorial exige el correspondiera compromiso económico en su financiación. En todo caso, debe quedar claro que si bien este aspecto es necesario, no es en absoluto suficiente para promover el desarrollo.

En efecto, la dotación en infraestructuras o en sistemas de comunicaciones son, por ejemplo, condiciones necesarias para que exista un cierto nivel de crecimiento económica, pero no son suficientes para asegurar que éste se produzca ni que en la zona se genere un adecuado nivel y calidad de vida. Complementariamente a las actuaciones anteriores, es preciso que a nivel de las áreas consideradas se asegure la existencia de un planeamiento territorial viable, que integre y coordine la consecución de los objetivos buscados a través de las actuaciones propuestas en la Política Territorial Europea, con los objetivos propios y específicos del área.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE' ORDENACION DEL TERRITORIO

En todo caso, y como se viene señalando, no parece adecuada la consideración de la región comú) ámbito recomendable para la planificación territorial, dada la variedad y multiplicidad de problemas no necesariamente interrelacionados que en la misma se presentan. La continua referencia al área metropolitana, o a la comarca homogénea -en su caso- aclaran, el ámbito considerado como más recomendable desde la perspectiva territorial. En términos de superficie nos podemos estar refiriendo a áreas de hasta unos mil kilómetros cuadrados.

Lo cuál no es óbice, naturalmente, para que dicha planificación se sitúe en el marco de unas recomendables directrices de política territorial regionales, estatales o a nivel del conjunto de las Comunidades Europeas.

En este sentido, hay que resaltar el positivo y creciente papel de las administraciones regionales y locales en la aplicación de la planificación territorial a distintos niveles y con distintos instrumentos,

Su indiscutible e insustituible papel en los procesos de Ordenación del Territorio hacen necesario considerar la cooperación en este campo como punto de partida fundamental para la definición de una Política Territorial Comunitaria, que no podrá existir ni desarrollarse como tal, si no parte del análisis de las concepciones nacionales, regionales y locales vigentes en materia de Ordenación del Territorio.

Este necesario punto de partida permitirá llegar a la adopción de principios comunes coherentes con el objetivo de reducción de las desigualdades en la calidad y nivel de vida de la población en los distintos ámbitos administrativos espaciales, y adquirir una concepción general de las directrices que se están aplicando para la utilización y organización' de las actividades en el espacio, para la protección del medioambiente y para la mejora de la calidad de vida de la población afectada.

En todo caso, y para terminar, hemos de reiterar que una Política Territorial no puede olvidar la existencia de una multitud de decisiones individuales y de instituciones que influyen en la transformación y organización del territorio.

Adicionalmente, y frente a las frecuentes veleidades tecnocráticas con que se afronta la Ordenación del Territorio desde distintos ámbitos, hay que señalar el importante margen de error esperable en estudios prospectivos a medio-largo plazo, y la necesidad de que, en todo caso, estos estudios seán completados desde la perspectiva de la consideración de las contradicciones presentes en el aereado y entre los distintos agentes sociaj.es que intervienen en el mismo.

t

Este hecho obliga a la consideración diferenciada de las particularidades de los distintos sistemas administrativos y de la diversidad de las condiciones socioeconómicas y del entorno que caracterizan a las distintas regiones europeas.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ' ORDENACION DEL TERRITORIO

LAS EXPERIENCIAS DE PLANIFICACION REGIONAL Y LA CRISIS DE LA ORDENACION DEL TERRITORIO EN AMERICA LATINA.

Por Héctor Avila Sánchez.

Universidad Autónoma Chapineo
(México)

Poneiicia presentada al II Congreso
Internacional (I Iberoamericano) de
Ordenación del Territorio.
Valencia, Junio de 1991.

RESUMEN.

La revisión de las políticas de Desarrollo Regional practicadas en América Latina, muestra los efectos contraproducentes que dichas experiencias originaron en la estructura territorial de dichos países. Derivaron en la agudización de las desigualdades regionales y la escasa integración económica de sus espacios. El modelo de acumulación capitalista prevaleciente desde 1940 ha priorizado las cuestiones macroeconómicas (crecimiento, generación de recursos para el pago del débito, etc.), relegando los aspectos de tipo territorial a un segundo plano. El resurgimiento de las estrategias económicas neoliberales ha derivado en la transnacionalización del territorio, donde el capital ha adquirido un importante poder decisonal en los procesos de ordenamiento territorial, quizá aún mayor al de los organismos estatales de planificación.

ABSTRACT.

A review of experiences in Regional Development policies practiced in Latin America show self-defeating effects on the territorial structure of different countries. These policies have resulted in increasing regional inequalities and limited spatial economic integration. The model of capitalistic accumulation, prevailing since 1940, has given priority to macroeconomic questions (growth, generation of resources for the payment of the foreign debt, etc.), relegating territorial aspects to secondary importance. The revival of neoliberal economic strategies has led to territorial transnationalization in which capital has acquired a decisive importance in territorial management processes, perhaps even more so than state planning offices.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ' ORDENACION DEL TERRITORIO

I. LA PLANIFICACION REGIONAL EN AMERICA LATINA.

La introducción de la planificación regional en el área la han realizado los gobiernos latinoamericanos durante y con posterioridad a la segunda guerra mundial. La intención de planificar un ámbito regional consistió en programar cursos de acción en términos de su expresión espacial y orientados a la transformación de los procesos económicos y sociales allí presentes. En tal acción ha prevalecido siempre la ideología dominante en la coyuntura prevaleciente al momento del enunciado del programa respectivo. Es decir, se trata de un proceso en el cual se ponen en práctica mecanismos decisionales para orientar el proceso de acumulación a escala regional en un contexto concreto: el del desarrollo del modelo capitalista dependiente, impulsado a nivel nacional por los sectores que controlan el aparato del Estado.

Un planteamiento importante a considerar se refiere al origen de las teorías de planificación regional adoptadas en Latinoamérica, generalmente importadas desde los países desarrollados, experimentadas y puestas en práctica para sus propias condiciones y necesidades. Dichos modelos de planificación regional, tuvieron que ver con programas de acción en torno a regiones deprimidas en los países desarrollados, al manejo de las problemáticas urbanas y metropolitanas en las economías avanzadas y a la búsqueda de paliativos para las graves situaciones sociales que se observaban en el Tercer Mundo.

Para los proyectos iniciales del planeamiento regional en América Latina, los modelos aludidos parecían ser los apropiados; es decir, se consideraba que a través de ellos se podrían superar los problemas económicos y sociales de las distintas regiones, así como impulsar el crecimiento productivo, del cual estaba tan ávido el subcontinente. De esta manera, la planificación regional adquirió la

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

categoría de prioridad nacional, por la importancia que ha tenido la necesidad de resolver conflictos y problemas derivados de las diferencias socioeconómicas existentes entre los residentes de las regiones de un país (Rofman, 1982).

En este trabajo se enlistarán brevemente las principales y más importantes experiencias de desarrollo regional, así como sus resultados inmediatos. Asimismo, se contempla el panorama actual y las perspectivas del subcontinente bajo la denominación de la crisis de la Ordenación del Territorio en América Latina.

II. ALGUNAS EXPERIENCIAS DESARROLLADAS.

El antecedente más importante de la planificación regional en América Latina se identifica con la implantación del desarrollo integrado de grandes cuencas hidrológicas, que desde 1944 se llevó a cabo en numerosos países, como una secuela de la experiencia desarrollada por la Tennessee Valley Authority (TVA) durante 1933 en los Estados Unidos. Su fundamento general consistía en alentar nuevas áreas de desarrollo con un aprovechamiento integral de las actividades agropecuarias, principalmente bajo condiciones de desarrollo capitalista avanzado. Al tiempo, se efectuaron grandes obras hidroeléctricas que apoyarían el desarrollo de la industria dentro y fuera de la región. Todo ello conllevó una elevada participación de las entidades estatales en la asignación de la infraestructura. Sin embargo, como una estrategia para lograr la descentralización de la actividad económica o para reducir la corriente de migrantes hacia las zonas urbanas, los proyectos realmente lograron muy poco (Barkin y King). Aún en México, donde quizás se lograron los resultados más relevantes, el desarrollo de las cuencas hidrológicas estimuló el crecimiento industrial de las principales ciudades; por otra

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ' ORDENACION DEL TERRITORIO

parte, el beneficio de la producción agropecuaria se concentró en manos de un reducido sector empresarial. '

Es importante también señalar que en las prácticas de planificación desarrolladas en esa época, tuvieron alguna influencia otros planteamientos metodológicos como el del **Mezzogiorno italiano** cuando se planificaron algunas áreas industriales, así como también la política británica del **Town and Country planning** . Por su parte, la corriente del **aménagement du territoire** francés ya gozaba de una amplia difusión en buen número de países latinoamericanos.

Otras experiencias trataban principalmente, de solucionar problemas socioeconómicos concretos de regiones deprimidas. Tal fué el caso de los programas de planificación para el Nordeste brasileño (1961), un área de gran extensión (18% de la superficie nacional y 30% de la población total), caracterizada por la insuficiencia de la economía en un ambiente natural de frecuentes sequías. Se enfatizó en la rehabilitación de las áreas agrícolas atrasadas, mediante mejoras en el uso de la tierra, un programa de reformas agrarias y la aplicación de innovaciones técnicas. Paulatinamente se trasladaron hacia allá algunas formas de desarrollo industrial procedentes de otras áreas del país. Se buscaba en lo inmediato, aminorar las migraciones, así como los fuertes desniveles en la distribución del ingreso, el atraso y la pobreza. Al igual que en los programas de cuencas hidrológicas, aunque hubo una coordinación eficiente de los distintos planes, muy pocas áreas se vieron beneficiadas, adquiriendo matices de verdaderos enclaves de modernización capitalista, con baja o nula difusión sobre el resto del sistema.

El impacto nacional y regional de este tipo de políticas redundó

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ' ORDENACION DEL TERRITORIO

especialmente en beneficio de los grupos más capitalizados, quienes utilizaron los estímulos estatales para incrementar la tasa de ganancia de sus inversiones. Así pues, en el caso de Brasil, el Estado, tanto a través de sus actividades empresariales como a través de sus diversos instrumentos de política económica, contribuyó directa o indirectamente al desarrollo regional desigual (De Mattos, 1986).

La década de los 60 es la época de la Alianza para el Progreso en América Latina; la idea de "acelerar" el desarrollo en todos los países del subcontinente animó a los planteadores regionales a incorporar la dimensión espacial en los planes de desarrollo; Se efectuó la regionalización de los territorios nacionales como un requisito indispensable para una efectiva práctica de planificación regional con cobertura nacional.

Ya para la década de los setenta Argentina, Brasil y Chile contaban con una regionalización para poder llevar a cabo el desarrollo integral en su territorio nacional. Otros como Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras y México consideraban proposiciones concretas a este respecto; Perú y Venezuela ensayaban por su parte estas políticas; años después, algunos países lograron introducir y/o consolidar la práctica de la planificación regional en forma estable como es el caso de Chile, Costa Rica, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Venezuela.

De manera general, la definición y ejecución de políticas para el desarrollo de las regiones en los diferentes países, en esta época, estuvieron frecuentemente asociadas a la implantación de polos de crecimiento y de centros de desarrollo. Dos de las experiencias latinoamericanas más trascendentales sobre el tema son las de Ciudad Guayana en Venezuela (1960) y la de Lázaro Cárdenas-Las Truchas en

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE' ORDENACION DEL TERRITORIO

México (1970). Ambas consideran el aprovechamiento de los recursos naturales y energéticos de una determinada área geográfica. Tal aprovechamiento se ha realizado por medio de la instalación de actividades industriales en base a la gran siderurgia, apoyadas en una nueva ciudad o centro de crecimiento destinado a satisfacer las necesidades de su población y la infraestructura de servicios. Sin embargo, distintas investigaciones realizadas para algunos casos de polos de crecimiento (Travieso, Restrepo, Puente, Coraggio, entre otros), evidenciaron que su funcionamiento no condujo a una elevación generalizada del nivel de ingreso y a un mejoramiento de su distribución en la respectiva región polarizada, lo que significa que no se desencadenaron espontáneamente procesos de polarización de ingresos (Ibidem). En los dos casos citados se han generado resultados semejantes: un estancamiento regional y el acentuamiento de la marginalidad urbana, fenómeno característico del desarrollo industrial en las economías dependientes.

Durante esta misma época, se configuró una sólida crítica a la ejecución integral de una estrategia de polos de crecimiento en el ámbito de los países dependientes y concretamente los latinoamericanos. Se consideró que el desarrollo económico del polo finalmente tiene poca difusión sobre el resto de la región, por lo que la implantación industrial moderna tiende a convertirse en un enclave (Coraggio, 1975).

ti uesarrollo rural integrado

Aunque en buena parte de América Latina se efectuaban las prácticas planificadoras bajo la estrategia de la polarización, básicamente en los espacios urbano-industriales, empezó a difundirse el Desarrollo Rural Integrado (DRi) como

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE' ORDENACION DEL TERRITORIO

una estrategia que se ocupaba principalmente de las actividades económico-sociales propias del espacio rural en países del Tercer Mundo, con el objetivo de elevar la productividad en el campo. Fundamentado en la experiencia agrícola-cooperativa de Israel, mejor conocida como **enfoque de Rejovot** (1971), la estrategia DRI involucraba un cruce de funciones entre distintos niveles de la planificación (desde el nacional hasta el local), sobre diversas clases de estructura espacial (finca, aldea, centro de servicios y ciudad regional) a fin de impulsar el crecimiento del sector agrícola y sus problemas inherentes. Sin embargo, el escenario latinoamericano no poseía ni posee las condiciones idóneas para la aplicación de esta propuesta planificadora, pues las características de la dinámica de penetración y existencia de las relaciones sociales capitalistas en el subcontinente han sido barreras insalvables para la realización plena del DRI.

El éxito de la estrategia DRI requería necesariamente de profundas transformaciones estructurales para la remoción de los obstáculos mencionados en las diversas sociedades en que se aplicó. Por ello, su alcance fué limitado y solo benefició a determinadas áreas perfectamente localizadas (generalmente bien dotadas en cuanto a recursos naturales y de acceso a la infraestructura), sin que ello haya redundado en el mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo de los pequeños productores rurales. Más bien, ahondó las desigualdades sociales en determinadas comunidades rurales donde, de manera selectiva se forjaron algunos agricultores prósperos, pues experimentaron importantes aumentos en la producción agropecuaria, sobre todo aquellos quienes tuvieron mayor acceso a la tecnología, el crédito agrícola, las vías de comercialización, la asistencia técnica, etc.. Así, compartieron un mismo espacio unos cuantos productores enriquecidos junto a una gran masa campesina depauperada.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

la estrategia neoclásica-neoliberal.

Este planteamiento tuvo relevancia en Latinoamérica durante los años setenta y ha tomado nuevamente vigencia a finales de los ochenta. Se fundamenta en las teorías neoclásicas de crecimiento y movilidad de los factores. Considera que el libre juego de las fuerzas del mercado creará las condiciones para que, al tiempo que se logre un mayor equilibrio regional, disminuyan las disparidades. Requiere como condición necesaria el retiro del Estado en la producción y la administración, ocupándose solo de los aspectos infraestructurales. La inversión privada se convierte así en el componente fundamental del proceso de asignación de recursos, al localizarle geográficamente siguiendo criterios de mayor rentabilidad. En los países del Cono Sur donde se aplicó este modelo, más que generar un desarrollo de las regiones derivó en el efecto contrario, pues se incrementó la concentración territorial de la población y las actividades económicas. A pesar de los resultados adversos en esos países, el modelo ha sido retomado en México, Venezuela y nuevamente Argentina, entre otros. (De Mattos, . Ibid.).

Así entonces, considerando lo ocurrido en lo referente a las diferentes prácticas de planificación del desarrollo regional acontecidas durante los últimos decenios en América Latina, habría que señalar que si bien hubo algunas experiencias de integración económico-espacial que fueron funcionales a determinados proyectos políticos, la gran mayoría de las acciones asumidas por los distintos gobiernos, no respondieron al objetivo central para los que fueron elaborados, es decir, la disminución de las disparidades regionales. Los intentos citados trataron de desarrollar áreas deprimidas y explotar zonas con abundantes recursos naturales. Estos problemas aparecieron como estratégicos en el proceso de acumulación en varios países del Área, exaltando las necesidades sociales y

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ' ORDENACION DEL TERRITORIO

económicas más sentidas, pero que en realidad se orientaron a resolver tales problemas en términos de los sectores económicos dominantes. De esta forma, el moderno aprovechamiento del espacio y los recursos naturales bajo condiciones de desarrollo capitalista avanzado y una alta participación estatal, derivó en la formación de sólidos enclaves de desarrollo capitalista con una baja difusión sobre el resto del sistema. (Rofman, ob. cit.)

SIL LA CRISIS DE LA ORDENACION DEL TERRITORIO EN AMERICA LATINA.

El panorama actual de los procesos de Ordenación Territorial en América Latina incluye una serie de factores económico-políticos que obedecen a las tendencias recientes de la internacionalización del capital, cuyos efectos se manifiestan principalmente en el ahondamiento de las desigualdades entre las distintas regiones que componen a cada uno de los espacios nacionales. Esta problemática, ubicada bajo el concepto de la crisis de la Ordenación del Territorio en América Latina no es más que la nueva forma que adquiere la territorialización de los procesos sociales bajo las condicionantes político-sociales que afectan al subcontinente. Es pues, el estado actual de una tendencia iniciada hace 50 años, agudizada durante el último veintenio.

Ahora bien, ¿ en que se fundamenta dicha afirmación ? Básicamente en la consideración de la dinámica del modelo de desarrollo económico -capitalismo dependiente- en el que se hallan inmersos la totalidad de los países latinoamericanos. Tal situación ha desembocado en una estructuración territorial de características similares, es decir, la centralización espacial de la vida económica, política, social, etc. en solo una o varias regiones, en detrimento del

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ' ORDENACION DEL TERRITORIO

resto del espacio nacional. Al tiempo que dicha tendencia continúa, están sucediendo una serie de variantes en la organización territorial de los diversos países, como producto de las modalidades del desarrollo económico prevaleciente, concretamente el resurgimiento de las políticas neoliberales y la integración de grandes bloques económicos, así como también por los cambios tecnológicos y la reorganización de los procesos del trabajo. Es aquí donde radica la mayor complejidad, pues parecen incompatibles los requerimientos para la conformación de esos grandes bloques, con los lineamientos señalados por los organismos planificadores encargados de enfrentar la problemática de las desigualdades regionales. Así entonces, creemos que dicha crisis se manifestará principalmente en el desplazamiento de los organismos estatales de planificación como los decisores en la ordenación de los espacios de una nación. En su lugar, el capital (transnacional y nacional), tendrá un gran peso en la conformación de una estructura territorial que le garantice una óptima reproducción. La planificación latinoamericana tendrá por lo tanto, un carácter más indicativo que nunca.

Podría señalarse incluso, que la prioridad en las políticas de los gobiernos nacionales se centrará más bien en cuestiones macroeconómicas, relegando a un segundo término las variables de tipo territorial. Además, el agobiante peso que impone el pago de la deuda externa reforzará dicha tendencia.

Obviamente, el objetivo básico de las políticas regionales en la mayoría de los países latinoamericanos así como en otras regiones, es influir sobre la conformación espacial del desarrollo en el territorio nacional. Sin embargo, el proceso histórico de desarrollo en América Latina demuestra que la planificación regional no puede perseguir una serie de objetivos sociales hasta que a nivel nacional no se adopten los objetivos de redistribución espacial del poder en el

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ' ORDENACION DEL TERRITORIO

sentido de que ciertas élites periféricas tienen un mejor acceso a él. La planificación regional no ha sido pues hasta ahora, el instrumento más adecuado para conseguir el desarrollo social (Hilshort, 1981).

A manera de conclusión, es importante dejar en claro que no hay una oposición rotunda a las circunstancias actuales en las que se ven envueltos los países de Latinoamérica. Sin embargo es necesario alertar sobre algunas situaciones adversas para los distintos países, y que parece son subestimadas ante la prioridad de atender otro tipo de problemas, principalmente económicos. Parece existir una gran euforia en torno a los procesos de integración económica, visualizados como la piedra filosofal del desarrollo; hay que ser cuidadosos en ello. Quizás con la llegada masiva de inversiones se abran perspectivas de empleo, transferencia de tecnología y la modernización en general de un país, pero al mismo tiempo deben establecerse claramente los mecanismos que garanticen que las medidas asumidas, verdaderamente incidan de manera positiva en el mejoramiento de las condiciones de vida para los habitantes de los espacios respectivos. Una negociación difícil (sobre todo entre países de distinto nivel económico), de no ser eficaz, traerá altos costos en la estructura territorial de los países latinoamericanos. •

A continuación se plantean algunas de las principales problemáticas territoriales que acontecen en América Latina, así como las opiniones sobre las perspectivas inmediatas.

Las economías neoliberales y el Desarrollo Urbano-Regional.

Dicha estrategia, brevemente descrita en el capítulo anterior, ha reaparecido

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ' ORDENACION DEL TERRITORIO

con gran fuerza durante el último decenio. Así lo indica el modelo de desarrollo económico que prevalece en algunos de los países del área como México, Argentina y Venezuela, entre otros.

Las políticas neoliberales tienen incidencia en la reorganización del territorio y los sistemas urbanos nacionales. Aunque los organismos estatales de planificación tratarán de encauzar la nueva industrialización hacia las denominadas "ciudades medias", a su vez, las inversiones buscarán

localizarse en las áreas de mayor rentabilidad. La experiencia muestra que hay una tendencia a que se reproduzcan, en una escala menor, los mismos problemas generados por las grandes concentraciones (principalmente la atracción migratoria y la aceleración del crecimiento urbano). Este ha sido el caso de situaciones recientes en los polos de desarrollo turístico como Cancún (México).

El desarrollo urbano reciente en América Latina se caracteriza por su alto grado de concentración y macrocefalia; en cada país la capital incrementa su población rápidamente, a la vez que concentra una parte sustancial de la producción industrial, el empleo, el comercio y los servicios, las actividades administrativas y financieras; al tiempo, como producto de la gran urbanización, se incrementa la fuerte problemática social que le es inherente (desempleo, prostitución, delincuencia, etc.). En los centros urbanos menores se repite el mismo proceso de concentración. El resto de los centros que componen al sistema urbano, sostienen muy difícilmente un ritmo lento de crecimiento económico, debido básicamente a su función de centros comerciales o administrativos de segundo orden, sin atractivos de empleo para los migrantes.

En lo que respecta al ámbito rural latinoamericano, éste se ha convertido en

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ' ORDENACION DEL TERRITORIO

el escenario de las modernas relaciones capitalistas de producción y de las grandes empresas que utilizan trabajo asalariado, así como una cantidad importante de capital, produciendo lo fundamental de las materias primas agrícolas, sobre todo lo referente a la exportación; al mismo tiempo subsiste una cantidad considerable de pequeños propietarios y campesinos sin tierra, dedicados a la agricultura de subsistencia o a la producción de pequeñas cantidades de productos para el mercado local. Este sector, en una competencia desventajosa, será necesariamente expulsado, con una incidencia directa sobre el crecimiento urbano, pues se convierten en potenciales demandantes de vivienda y ocupantes de cinturones de miseria. Así, las migraciones campo-ciudad son una de las fuentes de alimentación demográfica de la concentración urbana latinoamericana". (Pradilla, 1981).

Continuará por lo tanto, la tendencia a la concentración en las grandes ciudades, donde además de existir un amplio mercado, se dispone de una gran masa laboral con bajos salarios, así como la infraestructura necesaria para la producción en gran escala. Sin embargo, hay que considerar la restructuración derivada de la reorganización de los procesos del trabajo que origina la constante tecnificación de la producción. El modelo tiende a integrar cada vez en mayor medida los centros regionales de producción al mercado mundial, en detrimento del nacional. Si bien las nuevas empresas ya no se rigen por los criterios tradicionales de localización, aún conservan algunas ventajas inherentes como el abaratamiento de la mano de obra, las exenciones fiscales, la accesibilidad y cercanía con el origen del capital metropolitano, o bien la preexistencia de una infraestructura mínima. Este proceso es ahora manifiesto en las plantas maquiladoras de la frontera norte de México, donde se efectúa el ensamblaje de partes intermedias, que regresarán a su país de origen para el acabado final.

En los últimos años, países como Brasil, México y Argentina han alentado la

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE' ORDENACION DEL TERRITORIO

creación de áreas o ciudades industriales con plantas basadas en la utilización de "tecnologías punta" (básicamente en microelectrónica, cibernética, telecomunicaciones, industria automotriz, etc.). Su esquema de producción tiene un impacto determinado sobre el territorio, pues el proceso considera la flexibilización de la fábrica, en cuyo espacio reducido ocurre prácticamente toda la producción. Esto desarrolla un efecto inmediato sobre los criterios de localización productiva y también en la mano de obra local.

Transnacionalización de la economía y el territorio.

Este término (Pradilla, 1990), ilustra acerca del gran movimiento e importancia de los grandes capitales extranjeros transnacionales quienes, una vez disminuidas las barreras proteccionistas que habían establecido los distintos gobiernos latinoamericanos, se han volcado hacia las empresas estratégicas y prioritarias estatales que están siendo transferidas al sector privado (caso de las empresas telefónicas en México y Argentina, entre otras).

Un efecto importante de dicha situación, tiene que ver con el poder de decisión que adquieren los intereses privados sobre la localización territorial de las nuevas empresas, desplazando para ello a los organismos estatales de planificación. "La transnacionalización desplaza a las decisiones económicas y territoriales de los aparatos estatales a los centros de gestión del gran capital transnacional...., o al terreno anárquico de la libre competencia entre las grandes empresas, oligopolios o acuerdos económicos multinacionales. La política de articulación a la nueva división internacional del trabajo suplanta a la directriz de integración nacional por la de la integración multinacional y somete más estrechamente las economías nacionales a los ciclos de las economías de los

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ' ORDENACION DEL TERRITORIO

países (centrales)..." (Ibid.)

En este sentido, las perspectivas se dirigen hacia el fortalecimiento de este modelo, pues se están realizando a pasos agigantados las negociaciones tendientes a la integración económica de grandes espacios : el Tratado de Libre Comercio en Norteamérica, la integración de un buen número de países latinoamericanos en la Cuenca del Pacífico y otros acuerdos regionales en Sudamérica como la unión comercial entre Brasil, Paraguay, Argentina y Uruguay.

Las falacias de la descentralización.

Este proceso se ha venido propugnando en América Latina desde hace ya más de veinte años; como una fórmula para hacer frente a los desiguales niveles de desarrollo existentes entre las diversas partes de un territorio nacional, rasgo característico del crecimiento capitalista.

En primera instancia, la descentralización tiene como finalidad democratizar los procesos sociales, atendiendo el desarrollo local, transfiriendo a los órganos locales la autonomía en las decisiones y el control de sus recursos. Surge sin embargo una interrogante: ¿cómo podrá una reforma político-administrativa transformar profundamente las estructuras económico-sociales de América Latina, que se mueven en un sentido contrario al de dicho proceso?. Habría que considerar por lo tanto, que la descentralización solo consiste en la redistribución geográfica de las instancias de orden administrativo y en mucho menor medida, del poder. Ello tiene un escaso o nulo efecto sobre las estructuras económico-sociales del espacio local. Dadas las tendencias del desarrollo económico en los países latinoamericanos (transnacionalización de la economía e integración en

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ' ORDENACION DEL TERRITORIO

bloques), la descentralización parece responder en mayor medida a las necesidades de la reestructuración capitalista, pues las políticas de "modernización" y fortalecimiento de ciudades menores y/o áreas atrasadas parecerían ofrecer opciones alternativas para atraer futuros inversionistas privados.

Habría que seftalar además, que si bien la descentralización tiene como objetivo desencadenar procesos de desarrollo local, estos necesariamente tienen que intensificar la acumulación local del capital. En el caso latinoamericano esto deriva en una situación contradictoria, pues las decisiones relativas a los movimientos territoriales del capital (nacional e internacional) Continúan siendo guiadas por el criterio de rentabilidad, privilegiando las diferencias interlocales de tasas de ganancia, debilitando progresivamente las raíces locales del capital (Dé Mattos, 1989). También debe considerarse que los procesos de valorización y reproducción del capital son efectuados por grupos económicos articulados nacional e intern^cionalmente, y que desbordan los ámbitos sectoriales y regionales de su actividad concreta. Asi, el capital pierde sentido de pertenencia local, minimizando su identificación con esa parte del territorio. Por lo tanto, pensar que la descentralización puede favorecer "transformaciones socioeconómicas de tendencia igualitaria y crecimiento con equidad" significa creer que florecerá la filantropía de aquellos que dejarán de lado las condiciones más propicias para la valoración de sus capitales, en favor de un interés general local (Ibidem).

El mismo razonamiento habría que considerar al contemplar el impulso de un modelo de acumulación y crecimiento local, diferente al vigente en el sistema nacional, máxime en aquéllos que se encuentran en vías de una integración económica y la unificación de mercados/donde las colectividades locales pasan a constituir las partes de una totalidad (el sistema nacional). De esta manera, "resulta

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ' ORDENACION DEL TERRITORIO

utópico pensar en la factibilidad de la permanencia de situaciones de relativa autarquía política local en sociedades recientemente integradas" (Ibidem).

De la misma manera, la creciente influencia externa en sociedades altamente integradas económica y territorialmente, (como es y será el caso de América Latina), no puede ser compatible con la existencia de áreas dotadas de autonomía política que impulsen medidas públicas de distinta orientación a las políticas nacionales y/o internacionales.

La degradación de los ecosistemas naturales.

La apertura a las nuevas inversiones extranjeras plantea un panorama poco halagador para la conservación de los ecosistemas (principalmente los urbanos, ya de por sí bastante degradados). A la ineficacia mostrada por los organismos estatales encargados de la cuestión ambiental para incidir en la regulación y control de las fuentes contaminantes, habría que agregar la inminente instalación de nuevas firmas extranjeras en los diversos países latinoamericanos, que por ese motivo han sido fuertemente cuestionadas en sus lugares de origen. En efecto, la rigidez de la legislación ambiental en los países desarrollados, ha obligado a numerosas empresas a cancelar la operación de sus plantas debido a los grandes costos que implica la instalación de equipos anticontaminantes. La experiencia vivida por los países subdesarrollados firmantes del GATT demuestra que aunque hay una gran insistencia sobre la necesidad de establecer una cooperación internacional en los problemas ambientales, la realidad ha sido otra, pues el libre comercio ha traído aparejadas prácticas muy distintas, contrapuestas a la conservación de la naturaleza y la prevención de la contaminación. De esta manera, a las empresas mencionadas se les presenta ahora una excelente-

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ' ORDENACION DEL TERRITORIO

oportunidad de operar en Latinoamérica, donde por lo general, el cumplimiento de las normas ambientales ha tenido, en la gran mayoría de los casos, un carácter sugerente hacia las grandes corporaciones. En el caso de México, reiteradamente las autoridades gubernamentales han establecido que no se aceptará a ninguna empresa que afecte a la naturaleza. Nada más deseable, pues de hacerse realidad el discurso político, éste país sería el primero que logre en la historia moderna impedir que su medio ambiente se vea afectado por el libre comercio.¹

B I B L I O G R A F I A

Barkin, David y Timothy King. Desarrollo económico regional (enfoque por cuencas hidrológicas de México). Siglo XXI ed., México, 1976.

Coraggio, José Luis. "Hacia una revisión de los polos de desarrollo". Desarrollo urbano y regional en América Latina. El Trimestre Económico. FCE, México, 1975.

Deigadillo M., Javier. "Territorio, Estado y Transnacionalización". Ponencia al seminario Nuevas tendencias en el análisis regional. UAM- Xochimilco, México, 1990.

De Mattos, Carlos A. "Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de planificación regional". Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política. No. 10, Jul.-Dic. 1986. ICI. Madrid, 1986.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ' ORDENACION DEL TERRITORIO

"Falsas expectativas ante la descentralización". Nueva Sociedad.

No. 104, Caracas, Venezuela, Noviembre-Diciembre 1989.

Hiernaux, Daniel. "En la búsqueda de un nuevo paradigma regional". Ponencia al seminario Nuevas Tendencias en el Análisis Regional. Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. México, 1990. (Mimeo).

ILPES. Ensayos sobre planificación regional del desarrollo. Siglo XXI editores, México, 1982.

Jaramillo, Samuel y Luis M. Cuervo. "Tendencias recientes y principales cambios en la estructura espacial de los países latinoamericanos". Revista Interamericana de Planificación- Voi. XXIII No. 90. Abril-Junio 1990.

Pradilla C., Emilio. "Desarrollo capitalista dependiente y proceso de urbanización en América Latina. Revista Interamericana de Planificación. Voi. XV No.57 Marzo 1981.

"Las politica neoliberales y la cuestión territorial".Revista Interamericana de Planificación Voi. XXIII No. 90, Abril-Junio 1990.

Restrepo, Iván (coord.) Las Truchas ?inversión para la desigualdad?. Centro de ecodesarrollo-Ed. Oceáno. México, 1984.

Rofman, Alejandro B. Teoría y práctica de la planificación regional en América Latina. Mimeo. CENDES, Venezuela, 1982.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE' ORDENACION DEL TERRITORIO

PONENCIA QUE SE PRESENTA AL CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

TITULO DE LA PONENCIA: ACTIVIDAD ECONÓMICA Y EMPLEO EN DONOSTÍA-SAN SEBASTIAN

AUTORES: JOSU BENAITO VILLAGARCIA, Licenciado en Geografía.
DAVID REBOLLO AGUAYO, Licenciado en Geografía.

DIRECCIÓN: AVD, MADRID 10-82 B
20011 DONOSTIA-SAN SEBASTIAN

TELEFONO: (943) 481355-481351
FAX: (943) 481366

NOTA: Los resúmenes en castellano e inglés serán enviados el jueves 2 de mayo.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ' ORDENACION DEL TERRITORIO

ACTIVIDAD ECONOMICA Y EMPLEO EN DONOSTIA-SAN SEBASTIAN

AUTORES: Josu Benaito Villagarcía
David Rebollo Aguayo

Resumen en castellano:

Esta ponencia sintetiza parte del documento elaborado por los autores sobre las actividades económicas en Donostia-San Sebastián con motivo de los trabajos efectuados para la revisión del del Plan General de la ciudad, se describen brevemente los diversos sectores sobre los que se asienta la economía donostiarra y se efectúa un análisis sobre la evolución del empleo en la década de los ochenta. Igualmente se realiza una previsión sobre las necesidades de empleo con horizonte en el año 2.001. Para finalizar con un apartado sobre los aspectos más importantes a tener en cuenta para el desarrollo de la capital guipuzcoana.

Summary:

Several sectors connected on the economic structure of the town are analysed in this article paying special attention to the possible trends in a near future. A detail account of the evolution of the working population and unemployment is also given here as well as a precise analysis of the Industrial, commercial and tourist activities, a forecast on the necessity of creating employment until the year 2.001 and some points about different aspects to be taken into consideration for the urban development of the main town of Guipuzcoa are included at the end of this article.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ' ORDENACION DEL TERRITORIO

ACTIVIDAD ECONOMICA Y EMPLEO EN DONOSTIA-SAN SEBASTIAN

-1 -

ACTIVIDAD ECONOMICA Y EMPLEO EN DONOSTIA-SAN SEBASTIAN.

1.- CARACTERIZACION DE LA ACTIVIDAD ECONOMICA EN DONOSTIA-SAN SEBASTIAN.

Donostia-San Sebastián se define como una ciudad de servicios, sector en el que están ocupados la mayor parte de sus habitantes, entre un 70 y un 78%, según la fuente que se utilice. Esto contrasta fuertemente con el reparto provincial, donde los trabajadores del sector terciario no suponen ni la mitad del total de población ocupada.

Esta especialización se debe, en parte, al hecho de que la ciudad es la capital administrativa de Gipuzkoa y su centro económico más importante. Sin embargo, Gipuzkoa es un territorio bastante equilibrado, donde la capital no agrupa más que al 25% de los habitantes, aunque desde finales de la década pasada se observa una tendencia a una mayor concentración del volumen demográfico provincial en Donostia-San Sebastián. Esta tendencia se ha visto frenada en los últimos años por los altos precios que han alcanzado las viviendas en la capital donostiarra.

Sin embargo, la ciudad no es sólo el mayor núcleo provincial, sino el centro de una comarca de 290.000 habitantes, en 1986, que suponen el 45% de la población guipuzcoana. Esto es especialmente significativo al actuar estos diez municipios como una sola ciudad funcional, un área metropolitana a escala reducida donde se dan unos intensos flujos diarios de personas y mercancías, y que es en definitiva un mercado unitario de vivienda y trabajo.

La economía de la ciudad ha sufrido la repercusión de la crisis económica, aunque con una intensidad menor que en los municipios de su entorno, más centrados en actividades industriales. El estancamiento económico se ha traducido más que en el cierre de empresas y en la desaparición de puestos de trabajo, en la no creación de nuevos empleos, lo que ha retrasado o impedido el acceso al mercado de trabajo de los jóvenes donostiarras, colectivo importante, ya que es la generación que vino al mundo con la explosión demográfica de los años sesenta, cuando se produce la máxima expansión demográfica de la ciudad. La crisis-ha supuesto, igualmente, un freno al crecimiento de población, llegándose incluso a registrar numerosos casos de retorno a los lugares de origen de personas llegadas en la época de desarrollo económico. Este fenómeno ha tenido una especial incidencia en la zona Este de la ciudad, en barrios como Alza-Larratxo y Bidebieta-La Paz.

En el período comprendido entre 1981 y 1986 la masa de ocupados se ha mantenido ligeramente por encima de los 53.000 trabajadores. La tasa de actividad en la que se incluyen los desempleados ha subido 2,1 puntos, pasando de un 37,2% en 1981 a un 39,3% en 1986. Este aumento se ha debido exclusivamente a un incremento del número de desempleados, cuya tasa ascendió de un 16,8% a un 21,8% en el mismo período. En esta evolución negativa de las tasas de desempleo ha influido sin duda la incorporación de los jóvenes al mercado de trabajo y, en los últimos tiempos, el intento de acceso de las mujeres a un puesto de trabajo.

Sin embargo, un análisis parcial de los datos de los tres últimos años indica que el peor momento de la crisis económica ha sido superado. Las consecuencias negativas de la crisis en cuanto a empleo tocaron fondo en 1987. En los años 1988 y 1989 el paro ha descendido en torno a las 3.000 personas.

En comparación con la estructura económica guipuzcoana, la capital tiene una mayor especialización en los grupos de actividad de: instituciones financieras, seguros, servicios a empresas y alquileres; otros servicios; transporte, almacenamiento y comunicaciones; construcción; y comercio, hostelería y reparaciones. Los grupos de otros servicios y comercio, hostelería y reparaciones concentran más del 58% del empleo de la ciudad.

La gran potencia del sector servicios se explica por una suma de factores a los que habría que añadir la propia herencia histórica de la ciudad.

Desde mediados del siglo pasado, Donostia-San Sebastián se convierte en la capital administrativa de Guipúzcoa. Esto supone que en la actualidad se localizan en la ciudad numerosas sedes de instituciones oficiales, tanto provinciales como autonómicas y del Estado central. Además, este hecho se ve potenciado por un fuerte carácter centralista de estas instituciones, ya que la mayor parte de sus organismos y personal se concentran en la capital provincial. Más del 50% de los trabajadores de la Diputación Foral desarrollan su actividad principal en Donostia-San Sebastián.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ' ORDENACION DEL TERRITORIO

ACTIVIDAD ECONOMICA Y EMPLEO EN DONOSTIA-SAN SEBASTIAN

- 2 -

Este efecto se ve multiplicado en otro tipo de organismos como las dotaciones hospitalarias, asistenciales y universitarias, cuyo nivel de concentración en la capital es, en algunos casos, superior al de las instituciones administrativas. De hecho, todas las facultades de la Universidad del País Vasco que corresponden a Gipuzkoa tienen prevista su instalación en el Campus de Ibaeta, y ninguna se establecerá en otro municipio guipuzcoano.

La capital es también el centro económico y financiero de Gipuzkoa. Al igual que los organismos públicos, las empresas privadas tienden a localizar sus sedes principales en la ciudad, aunque su actividad y plantas de producción estén localizadas en cualquier punto del territorio guipuzcoano. Se tiende así a un modelo donde todas las decisiones y la dirección económica de Gipuzkoa se toman en su capital.

Igualmente, Donostia-San Sebastián es el centro de un área comercial cuyos límites coinciden sensiblemente con los del territorio guipuzcoano. Quedaría fuera la comarca del Alto Deba, ligada tradicionalmente al Gran Bilbao, y se incluiría la comarca navarra del Bidasoa. Esto se traduce en una fuerte especialización del comercio en la zona del Ensanche de Cortázar y una importante presencia de comercios de suministros industriales en barrios como Gros. Sin embargo, el sector ha sentido los efectos de la crisis económica y ha sufrido un relativo estancamiento en comparación con los índices de crecimiento de Gipuzkoa y de la Comunidad Autónoma Vasca. Esto ha sido especialmente significativo en el comercio mayorista, que se ha visto expulsado a municipios limítrofes como consecuencia de la escasez del suelo y de su alto precio en la capital donostiarra.

El último factor que influye en el elevado peso del sector terciario de Donostia-San Sebastián es su carácter turístico. No es posible, con los datos de que disponemos, evaluar la importancia que la actividad tiene para la economía donostiarra. Lo cierto es que la función turística, que tanto influyó en el desarrollo de la ciudad, ha ido perdiendo importancia en los últimos treinta años por la convergencia de dos causas principales:

La aparición de un turismo de masas basado en el vuelo charter, demanda a la que la ciudad no tenía ninguna posibilidad de responder.

La pérdida de su carácter de capitalidad veraniega de la clase dirigente española, unido a la conflictividad vivida en Euskadi durante los años de la transición política.

En cuanto al sector industrial, víctima primera de la crisis económica iniciada en los años setenta, ha sufrido una cierta regresión, aunque la desaparición de empresas y puestos de trabajo ha sido limitada en relación a los municipios de la comarca. Esto ha tenido su repercusión en la ciudad, ya que un número importante de los trabajadores industriales donostiarras tenía su puesto de trabajo en empresas radicadas en los municipios cercanos. Actualmente el sector parece haberse estabilizado y haber iniciado una tímida expansión, que no se traduce en un aumento del empleo al seguirse una política industrial basada en el aumento de la productividad y la intensificación de la automatización con el objetivo de reducir el coste de la mano de obra.

El sector de la construcción ha experimentado una notable recuperación en la segunda mitad de la década, tras haber atravesado una gravísima crisis a caballo de las décadas de los setenta y ochenta, como consecuencia de la caída del mercado inmobiliario y de la especial sensibilidad del sector ante la coyuntura económica general. En la actualidad la situación se ha invertido, debido a la multiplicación del precio de la vivienda, a las fuertes inversiones públicas en obras de infraestructuras y a la política oficial de crédito en apoyo de la rehabilitación de edificios.

Las actividades relacionadas con el sector primario no tienen una significación económica cuantitativa, aunque sí son de importancia en la conformación del paisaje y la imagen de la ciudad.

En la estructura económica de Donostia-San Sebastián predominan las pequeñas empresas o establecimientos. Las que tienen menos de 50 trabajadores ocupan más del 50% del empleo. Sin embargo, las de más de 250 empleados ocupan también a un porcentaje elevado, 26,4%, debido al peso de los organismos e Instituciones oficiales. Las mayores empresas de la ciudad pertenecen al sector público. La Residencia Nº 3ª de Aránzazu tiene más de 2.000 trabajadores, el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián 1.300, la Diputación Foral tiene 800 empleados en la ciudad y el Hospital de Gipuzkoa 700. Por contra, ninguna empresa privada ocupa a más de 500 trabajadores.

Los grupos de actividad con mayor tamaño medio por establecimiento son las industrias transformadoras de los metales; la de transporte, almacenamiento y comunicaciones; y las de otros servicios. El grupo de energía y agua tiene un elevado tamaño medio, 42,4 trabajadores por empresa, pero resulta poco representativo debido al reducido número de establecimientos y al peso que tiene Iberduero en este grupo con más de 400 trabajadores. Este caso es parecido al del grupo de otros servicios, en donde la inclusión de los organismos

oficiales comentados en el párrafo anterior introduce una cierta distorsión diluida por el gran número de establecimientos del grupo.

En el periodo de 1981 a 1986 han sido los grupos de energía y agua los que han registrado una evolución más positiva en el empleo. Por contra, los demás grupos industriales son los que han sufrido un retroceso mayor. En estos últimos años la situación parece haber variado, con crecimientos ligeros de empleo en casi todos los grupos, que han sido más importantes en los grupos de servicios y de la construcción.

La constitución de nuevas sociedades mercantiles ha registrado una regresión durante la primera mitad de la década, especialmente si nos fijamos en el capital de constitución de estas sociedades. Aunque no disponemos de datos a partir de 1985, puede pensarse, por la dinámica que se observa, que la tendencia ha variado al alza.

Según un estudio elaborado por IKEI, la constitución de nuevas sociedades se ha centrado en el sector servicios, particularmente en los grupos de comercio, hostelería y reparaciones, y de otros servicios.

Como resumen global de esta introducción general, diremos que la economía donostiarra ha superado, desde mediados de la década, la crisis económica iniciada en los años setenta, lo que se ha traducido en los últimos años en una importante creación de nuevos empleos y en la reducción del colectivo de parados. Este crecimiento se basa fundamentalmente en el sector terciario, en cuya expansión influye de manera importante la tendencia observada de la economía guipuzcoana a concentrar sus lugares de negocios y administrativos en la capital. En este fenómeno participan conjuntamente las empresas privadas y las instituciones públicas.

2. - CARACTERISTICAS DE LA POBLACION ACTIVA Y EL DESEMPLEO.

La población activa de Donostia-San Sebastián está constituida, en cifras del padrón de 1986, por 68.843 personas, lo que implica una tasa de actividad (sobre el total de la población) de un 39,3%. Esta tasa es ligeramente superior a la registrada para el conjunto de Gipuzkoa (39,0%).

La evolución en el tiempo de esta tasa de actividad sobre población total es ascendente: ha pasado de un 37,2% en 1981 a un 39,3% en 1986.

Como contrapartida a esta población activa, la población inactiva del municipio asciende a 106.295 personas, lo que supone el 60,7% del total. La mayor parte de la misma está constituida por estudiantes (43%) y personas dedicadas a las labores del hogar (29,3%). El resto corresponde a jubilados (19,2%) y rentistas, incapacitados, etc. (8,5%). La proporción de jubilados es mayor que para el total de Gipuzkoa, mientras que la de los estudiantes y personas dedicadas a "sus labores" es algo menor.

De esa población activa, que representa el 39,3% del total, está ocupada el 77,9% y desocupada el 22,1%.

Analizando las cifras de desempleo, podemos observar que desde 1982 y hasta 1987 aumenta notablemente el total de desocupados; a pesar de que en Donostia, por las características de su estructura económica, este aumento del desempleo es más moderado que en la comarca, donde la incidencia de la crisis en el sector secundario es mayor. A partir de 1987, las cifras de desempleo se van reduciendo.

Estas cifras se han visto reducidas por dos motivos fundamentales. Por una parte, y como dato más interesante, por el aumento de la contratación, que se ha visto relanzada a partir de 1987, motivada por las políticas de promoción de empleo; y por otro lado, por cuestiones estadísticas. La Orden Ministerial de 11 de Marzo de 1985 (B.O.E. de 14 de Marzo de 1985) exigía una nueva clasificación de los parados, que en la oficina de empleo de Donostia-San Sebastián no pudo realizarse por falta de personal hasta el año 1988, prolongándose esta revisión hasta mediados de 1989. Así, por dicha orden, pasaban a considerarse como no parados a los estudiantes, trabajadores a tiempo parcial con más de 20 horas semanales trabajadas, etc. Esta nueva clasificación tuvo una incidencia en las cifras de desempleados a partir de 1988. La paulatina bajada de dichas cifras puede comprobarse también en el porcentaje de desempleo en menores de 25 años sobre el total (40,52% en 1987 a 28,86% en 1989), consecuencia en parte de esta nueva consideración de no parados de los estudiantes que demandan empleo.

Las tasas de desocupación de los menores de 25 años son muy elevadas hasta 1987, en parte por la cuestión anteriormente señalada, y en parte, por la incapacidad del sistema económico para generar puestos de trabajo suficientes para proporcionar ocupación a aquellas personas que acceden por primera vez al

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ' ORDENACION DEL TERRITORIO

ACTIVIDAD ECONOMICA Y EMPLEO EN DONOSTIA-SAN SEBASTIAN

- 4 -

mercado laboral buscando su primer empleo, es decir, los estratos más jóvenes de la población. Esto, que era patente hasta 1986, se ha visto reducido mediante distintas actuaciones. Son los jóvenes los que, en términos porcentuales, aglutinan mayores aumentos en la contratación. Aumentos motivados por políticas de promoción de empleo destinadas a favorecer el acceso de los jóvenes al mercado laboral, mediante bonificaciones y ayudas a la contratación. Esto se ve correspondido asimismo -como más tarde veremos- con la disminución del desempleo en el sector de población sin empleo anterior. Esta disminución ha sido mayor en la población masculina que en la femenina, debido al fenómeno de la mayor incorporación de ésta a la búsqueda de empleo, y también a la mayor dificultad de acceso a éste por parte de las mujeres frente al colectivo masculino.

En cuanto a la relación entre sexos en las cifras de desempleo, puede observarse una mayor proporción de hombres con respecto a mujeres hasta 1986, año en el que se produce la inflexión, motivada por la mayor incorporación de la mujer al mundo del trabajo, y por lo tanto a las cifras de desempleo.

Analizando los sectores de actividad, se observa que el desempleo ha disminuido durante los últimos dos años en los tres sectores productivos y, de forma especial, en la población sin empleo anterior. También es de destacar la disminución en el sector servicios, a pesar de que su peso porcentual en el total de desempleo se haya incrementado, fundamentalmente por las expectativas de empleo de dicho sector.

Analizando cada sector por separado, podemos señalar la escasa incidencia del desempleo primario en el total (0,56%). Este sector se ve caracterizado por unas fluctuaciones que le llevan a la cifra máxima de 108 parados para 1985, año a partir del cual comienza a descender hasta 62 parados en 1989. Estas fluctuaciones son debidas, sobre todo, al sector pesquero, pues el agrícola mantiene una población ocupada bastante estable.

En el sector secundario las cifras de desempleo fueron empleorando hasta 1987, año en el que se situaron en 4.522 parados, debido a la incidencia de la crisis que, si bien no alcanzó la gravedad de otros municipios cercanos, se dejó notar, a pesar de la menor proporción del sector industrial en la ciudad. Por ello, el incremento del desempleo en este sector fue bastante moderado. A partir de esa fecha, el paro fue descendiendo, sobre todo por la evolución del sector de la construcción, que reduce su desempleo en los dos últimos años en más del 50%, y de la industria de construcción de maquinaria, que hace lo mismo.

El desempleo en el sector terciario ha sufrido una evolución claramente ascendente hasta 1987. Pasó de 2199 parados en 1979 a 7.417 en 1987 (del 20,23% del total del desempleo al 43,20%). Este incremento viene motivado por las expectativas de empleo en dicho sector y por el carácter de eventualidad de dichos empleos. A partir de ese año el desempleo terciario disminuye, motivado fundamentalmente por subsectores como la Administración pública, Educación y Sanidad, en los que se realizan una serie de ofertas de empleo, y por los empleos temporales del comercio y la hostelería.

Por último, es en la población sin empleo anterior donde se ha experimentado un mayor retroceso del número de desempleados, pasando de 5.131 en 1987 a 2.667 en 1989. En ello inciden de forma clara las políticas de promoción de empleo, sin olvidar la aplicación de la nueva clasificación de población parada y no parada, que hace reducir sensiblemente las cifras de este sector de población sin empleo anterior, al dejar de contabilizarse los estudiantes como población parada.

3. - PROYECCION DE EMPLEO PARA EL AÑO 2001.

Realizamos aquí una evaluación de la población activa de la ciudad en el año 2001, y en consecuencia de las necesidades de creación de empleo. Para ello nos basaremos en la proyección efectuada por IKEI en su estudio "Encuadre socioeconómico de la directriz para la ordenación territorial del área de Donostialdea". Según esta proyección, San Sebastián tendría en el 2001 una población en tomo a los 190.000 habitantes. La hipótesis de la proyección se basa fundamentalmente en el crecimiento vegetativo con una leve incidencia de los movimientos migratorios, sobre todo los que se puedan producir entre los municipios que conforman el área de referencia. En estas hipótesis empleadas, Donostia-San Sebastián quedaría con una débil capacidad de atracción de población, debido al elevado precio de las viviendas que genera procesos de expulsión de población con rentas medias y bajas. Si esta situación se resolviese en la década de los noventa de forma positiva, la proyección debería ser corregida al alza.

De estos 190.000 habitantes, entre un 63 a 64% constituirían la población potencialmente activa, es decir, la población entre 16 y 64 años, que serían unas 120.000 personas. Hay que tener en cuenta las actuales tendencias demográficas y el envejecimiento que va a registrar el conjunto poblacional en los próximos años, que será más acentuado en la capital guipuzcoana.

Si tenemos en cuenta, como IKEI, que la relación entre la población potencialmente activa y la población activa real era en 1984 en los países de la OCDE, de un 69,1% y de un 65,2% en los países europeos, nos encontraremos con una doble hipótesis de población activa en el año 2001:

	Relación entre población activa real y población potencialmente activa	Población activa
Hipótesis 1	65,0	78.000
Hipótesis 2	69,0	82.800

Esta relación era en 1986 en Donostia-San Sebastián de 58,7%.

La última cuestión que quedaría por resolver sería el nivel de ocupación que tendría esta masa de activos. Aquí creemos conveniente desviarnos ligeramente de la hipótesis de IKEI, que aplica unas tasas de desempleo entre el 10 y el 15%.

La evolución del desempleo en los últimos tres años, con una significativa reducción del número de parados, nos lleva a aplicar unas tasas de desempleo de entre el 8 y el 12%. Tendríamos así cuatro hipótesis de población ocupada:

Hipótesis 1A:	68.640 ocupados
Hipótesis 1B:	71.760 ocupados
Hipótesis 2A:	72.864 ocupados
Hipótesis 2B:	76.176 ocupados

Si comparamos estas cifras con los 53.656 ocupados que había en la ciudad según el padrón de habitantes de 1986, tendríamos una diferencia con la proyección al año 2001 de entre 14.984 y 22.520 ocupados, que serían los nuevos puestos de trabajo a crear en la ciudad durante estos 15 años, es decir, entre 1.000 y 1.500 puestos de trabajo por año.

Aunque estos datos puedan parecer, en principio, sorprendentes por el elevado número de nuevos puestos de trabajo anuales, hay que señalar que según los datos del INEM la población sin empleo pasó de 17.168 personas en 1987 a 10.983 en Diciembre de 1989, es decir, se redujo en 6.185 personas en dos años, de éstas, aproximadamente la mitad corresponderían a nuevos empleos creados, el otro 50% se debería a las depuraciones de estudiantes y ocupados a tiempo parcial que el INEM ha retirado de las listas de desempleados en estos dos últimos años.

De todas formas, queda todavía en el aire la cuestión de si es posible mantener durante un número relativamente largo de años, 10 ó 15, una expansión económica que posibilite la creación de 1.500 empleos anuales.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ' ORDENACION DEL TERRITORIO

ACTIVIDAD ECONOMICA Y EMPLEO EN DONOSTIA-SAN SEBASTIAN

- 7 -

4.- PERSPECTIVAS DE FUTURO.

Donostia-San Sebastián ha superado en los dos últimos años el Impacto de la crisis económica y parece haber entrado en una fase de expansión económica y de creación de empleo. Es responsabilidad de los organismos oficiales impulsar esta expansión y sacar el mayor provecho de esta coyuntura positiva.

El futuro de la ciudad se juega en el sector servicios, pero no nos podemos permitir el lujo de desatender ningún sector ni actividad capaz de generar riqueza y empleo.

Pasaremos a continuación a exponer una serie de medidas y recomendaciones que, a nuestro juicio, deberían orientar las directrices de desarrollo de la ciudad en el futuro más próximo.

El sector servicios agrupa la mayor parte del empleo, alrededor de las tres cuartas partes del total, y en los últimos cuatro años ha sido también el que más empleo ha generado y, aunque pueda parecer contradictorio, es el sector que agrupa a mayor número de desempleados, sin duda por la propia dinámica de las actividades terciarias y las expectativas de empleo que genera.

La especialización terciaria de la ciudad tiende a incrementarse y es constatable una tendencia a concentrar en la capital guipuzcoana los centros administrativos y de toma de decisiones de gran parte de las empresas radicadas en la provincia. Esta concentración también es detectable en los organismos oficiales, la agrupación de los centros de enseñanza superiores se ha realizado con evidente beneficio para la capital. La concentración de los grandes centros hospitalarios viene de muchos años atrás y parece haber una política de las autoridades sanitarias con el objetivo de reducir esta descompensación.

Parece claro que Donostia-San Sebastián debe basar su crecimiento económico en factores endógenos y no hacerlo en base a un centralismo contrario a la tradición de equilibrio territorial existente en Gipuzkoa. De todas maneras, el desarrollo de las infraestructuras y la tecnología del transporte juegan a favor de la capital.

Además, en la propia ciudad se registra una fuerte concentración de actividades terciarias en el distrito central, teniendo como eje la Avenida de la Libertad y planteando problemas por la expulsión de usos residenciales. Sería necesario establecer una profunda reflexión sobre la conveniencia de potenciar una descentralización de estas actividades con la creación de nuevos centros terciarios como el que se pretende establecer en Ibaeta-Errotaburu. Aquí tal vez sería necesario introducir una escala comarcal y no sólo municipal.

Una de las medidas más positivas sería la oferta municipal de oficinas en alquiler, que potenciara el establecimiento y creación de pequeñas empresas y profesionales. En este sentido irían los edificios de oficinas previstos en Errotaburu.

Igualmente se debe evitar la expulsión que se está produciendo del comercio mayorista hacia otros municipios de la comarca por la carestía del suelo en el término de Donostia-San Sebastián. Este tema iría ligado a la potenciación de nuevos polígonos industriales que se comenta más adelante.

Dentro del sector servicios, el turismo, a pesar de la grave crisis por la que ha atravesado, es un campo en el que la ciudad cuenta con enormes posibilidades, dadas sus especiales características y su calidad paisajística y urbana. En los últimos años se ha potenciado a Donostia-San Sebastián como ciudad de congresos con la constitución del Conventlon Bureau. En este sentido es clara la necesidad de la ciudad de mejorar su infraestructura con la construcción de un palacio de congresos y resolver la carencia de plazas hoteleras de tipo medio, dos y tres estrellas. También sería aconsejable acelerar la terminación y mejora de toda la fachada marítima de la ciudad, en especial en lo que se refiere a la regeneración o posible ampliación de la playa de Gros. Quedaría en el aire la posibilidad de establecer en esta zona un puerto deportivo capaz de atraer a un cierto tipo de turismo con una alta capacidad de gasto.

Se hace necesario, en todo caso, contar con un Plan de Actuación Turística en el que se definan la política que debe seguir la ciudad y cuáles son las medidas a adoptar para sacar el mayor rendimiento de las posibilidades del sector. El grado de desconocimiento sobre la dimensión económica que tienen las actividades turísticas produce escalofríos si se piensa que este sector debe tener un papel significativo en el desarrollo futuro de Donostia-San Sebastián.

La industria local existente no parece que en los próximos años vaya a experimentar una expansión notable ni vaya a generar una creación de empleo significativa. Sus objetivos parecen dirigirse a aumentar la productividad a través de una mayor automatización del proceso productivo y a sustituir paulatinamente la mano de obra existente por otra con una mayor cualificación profesional.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ' ORDENACION DEL TERRITORIO

La actuación municipal debería ir encaminada a la preparación de suelo industrial calificado y urbanizado, capaz de satisfacer la demanda de expansión de la industria actual, facilitar la salida de las industrias localizadas en áreas residenciales que lo deseen y, sobre todo, posibilitar la instalación de nuevas industrias. En este sentido irían actuaciones ya en marcha, como la reparcelación del polígono 27 o el parque tecnológico de Zuatsu. Otras actuaciones previstas, como la consolidación del polígono 23 de Ibaeta o la ampliación de la zona industrial de Molinao, deberían ser hechas realidad en el plazo más breve posible.*

En cuanto a las necesidades de suelo industrial seguimos la evaluación efectuada en materia de empleo. Consideramos que el 20% de estos nuevos empleos se localizarán en polígonos Industriales. Éstos empleos pertenecen tanto a empresas Industriales como a nuevas empresas de servicios que necesitan su instalación en este tipo de polígonos. Resultaría así que entre 3.000 y 4.500 empleos deberían localizarse en suelo industrial. Si tomamos el estándar utilizado por IKEI en su estudio, 133 m²/empleo, nos sale una necesidad de suelo industrial entre 40 y 60 hectáreas, entre la hipótesis mínima y máxima de creación de nuevos empleos. A este suelo habría que añadir el que resultara de la salida de pequeñas industrias o comercio mayorista, actualmente localizado en el entramado urbano de uso residencial.

La creación de nuevas zonas industriales deberá tener en cuenta la estructura industrial existente, donde predomina la mediana y, sobre todo, la pequeña industria. Se debería así potenciar la construcción de naves nido y la instalación, tanto en los nuevos polígonos como en los ya existentes, de servicios centrales de apoyo a las pequeñas empresas, o bien localizar junto a los polígonos Industriales centros terciarios de pequeño tamaño.

La atracción de industrias exteriores exigiría la creación de un organismo de información y promoción, que quizás no debiera limitarse a Donostia-San Sebastián, sino abarcar a todos los municipios del área funcional de Donostialdea.

El subsector pesquero mantiene una autonomía propia ligada a factores supralocales. Las posibilidades de actuación municipal sobre esta actividad son mínimas, ya que incluso las competencias sobre las instalaciones están en manos de la administración autónoma.

Las actividades agropecuarias presentan una problemática muy compleja. Su significación económica y de empleo es mínima. No ha existido hasta el momento una política municipal sobre este sector. La superficie ocupada por las explotaciones de los caseríos ha sufrido una reducción paulatina y continua, desbordándose en algunas zonas las deümitaciones del Plan General de 1962.

Desde la ciudad el suelo rural se contempla como un espacio de reserva para su expansión, donde localizar actividades que no caben en la ciudad o que ella misma expulsa: nuevas áreas residenciales, polígonos industriales, viviendas unifamiliares, equipamientos con alto consumo de espacio (deportivos, sanitarios, recreativos ...),etc.

En una perspectiva general del empleo sería necesario un mayor compromiso municipal en las políticas de promoción de empleo en la línea de los acuerdos recientemente establecidos con el INEM. Igualmente, el Ayuntamiento podría tener sus propios cursos de formación o crear organismos, a imitación de algunos ya existentes en otras ciudades del estado español, como incubadoras de empresas, talleres-escuela, etc.

Las buenas perspectivas que se respiran en los últimos dos años deben ser aprovechadas para relanzar la economía de la ciudad en todos sus sectores y evitar que se quede en una recuperación momentánea. Las posibilidades de la ciudad por su situación geográfica y por su calidad ambiental y urbana son enormes, en una época en que estas características son cada vez más valoradas de cara a la localización de nuevas empresas.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

II CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL
TERRITORIO

VALENCIA, JUNIO 1991.

(3. LA PERSPECTIVA ECONOMICA EN LA O.T.-
PLANIFICACION REGIONAL).

"LA DINAMICA ESPACIAL DE LA ECONOMIA VALENCIANA
Y EL PROGRAMA OPERATIVO: CONSIDERACIONES EN TORNO A UN
EJEMPLO DE PLANIFICACION FUNCIONAL".

Elies FURIO.

Anat SANCHEZ.

Departament d'Economia Aplicada.

Universitat de València.

Avda Blasco Ibañez, 30.

46010 València.

RESUMEN

El objetivo de la ponencia es contrastar la realidad socioeconómica del País Valenciano con las propuestas del "Programa Operativo de la Comunidad Valenciana 1990-1993", así como realizar algunas consideraciones críticas en torno a la adecuación del mismo respecto a la dinámica espacial de la economía valenciana.

ABSIRACT

This paper compares the Valencian social and economic reality with the contents of the "Programa Operativo de la Comunidad Valenciana 1990-1993" and proposes some critical elements about the adaptation of this program in relation to the spatial dynamics of that economy.

INTRODUCCIÓN

La realidad territorial puede ser representada de un modo sistémico, es decir, por un conjunto compuesto de elementos, de relaciones entre estos elementos y de relaciones entre esas relaciones; conjunto eventualmente asociados para la realización de un conjunto de finalidades comunes [CUNHA, A. (1988); pp 186. GODELIER, M. (1989)].

Bajo esta perspectiva el desarrollo territorial es concebido como el proceso de realización de dichas finalidades, donde el crecimiento económico deviene un medio más que un fin, donde la integración territorial, horizontal, reemplazará la integración funcional vertical [FRIEDMANN, J. y WEAVER, C, (1980)].

Bajo esta perspectiva, la planificación territorial es, para una sociedad, un medio institucional de alcanzar unos objetivos fijados para asegurar el control del territorio en favor de una apropiación de su propio futuro¹. Así, el territorio concebido como modo de vida [TOMÁS CARPI, J.A. (1986)] puede ser definido como el comportamiento de una sociedad en aras de asegurar el dominio del desarrollo de su territorio a largo plazo.

Todo sistema territorial puede ser representado como la urdimbre de siete subsistemas funcionales (subsistema humano, cultural, tecnológico, económico, espacial, político, y ecológico) [CUNHA, A. (1988)]. En la planificación territorial deben, pues, estar presente los elementos de cada subsistema, además de las interrelaciones entre ellos. En caso contrario, será la lógica funcional la predominante y deberá hablarse de planificación funcional.

La CEE ha ido evolucionando en su concepción de la

¹ También, puede devenir en elemento de articulación social, vid BONO, E. et al. (1985).

política regional hacia planteamientos territoriales [GUGUET, J-J. (1989)]. En consecuencia, debe presuponerse que esta última concepción debe presidir los distintos instrumentos de la planificación regional comunitaria.

El objetivo de la presente ponencia es cotejar la realidad socioeconómica valenciana con el contenido del Programa Operativo de la Comunidad Valenciana 1990-1993. Así, en primer lugar se realiza una caracterización de la economía valenciana, poniendo de manifiesto los problemas más relevantes y la dinámica espacial de la misma. En segundo lugar, se analiza el contenido del Programa Operativo. Y, finalmente, se realizan algunas consideraciones en torno a la adecuación del mismo.

CARACTERIZACIÓN DE LA ECONOMIA VALENCIANA.-

A lo largo del último medio siglo la economía valenciana ha experimentado importantes cambios. "Al predominio agrario de los años treinta se contraponen la primacía actual del sector industrial y terciario. La pequeña producción de mercancías se ha visto suplantada por relaciones propiamente capitalistas. La condición monoexportadora de carácter agrario de una parte muy significativa de esta economía ha sido sustituida por una base exportadora diversificada y de predominio industrial". Sin embargo, subsisten una serie de rasgos estructurales, algunos de los cuales son muestra de debilidades: economía fuertemente proyectada al exterior, predominio de la pequeña propiedad agraria y de la pequeña y mediana empresa industrial, alto grado de dependencia comercial y tecnológica y desorganización comercial [TOMÁS CARPI, 1989; 114-5.]. Y en relación con la articulación espacial de la actividad económica, el rasgo más relevante es, por una parte, la fuerte especialización sectorial-comarcal y, por otra, la

inconexión de estos procesos económicos.

Esta aguda desarticulación general que caracteriza al espacio económico valenciano y, la consiguiente ausencia de urdimbre consistente entre los distintos sectores productivos no sólo se percibe en las relaciones intersectoriales verticales, sino también en las horizontales. Tal fenómeno, con su paralelismo a nivel espacial-comarcal -con la excepción de L'Horta-, provoca el que las crisis coyunturales que eventualmente experimentan ciertos sectores tengan unos efectos muy limitados para el resto y que con carácter general no se produzcan fenómenos de simpatía [HONRUBIA LÓPEZ y MARTÍNEZ GÓMEZ, 1986; 32].

Caracterización de la industria valenciana:

" La composición sectorial de la industria valenciana se ha concentrado históricamente en la producción de bienes de consumo final², puede sintetizarse la inserción internacional de la industria valenciana como sigue: fuertemente especializada en producción de bienes de consumo final, con tasas bajas de crecimiento de la demanda, tecnológicamente poco sofisticada³, fuertemente

² Durante los últimos años (1980-88), los sectores donde se han registrado las mayores inversiones han sido los de vidrio y cerámica, materiales de transporte, textil, alimentación, química, fabricación de productos metálicos, calzado y mueble. [BELTRÁN, M.; MARÍN, P. y SOSPEDRA, I. (1990)].

³ "... la Comunidad Valenciana tenía en 1987 una ventaja comparativa nula en los sectores de intensidad tecnológica alta, negativa en los sectores de intensidad tecnológica media y positiva y elevada en los sectores de intensidad tecnológica baja" [MARTÍNEZ SERRANO, REIG MARTÍNEZ y TOMÁS CARPI, 1990; 142].

Esta escasa exigencia tecnológica de las producciones valencianas contribuye a explicar la limitada presencia que en nuestro territorio tiene la producción de bienes de equipo [Estudios geográficos]. Aunque la ausencia de una industria productora de bienes

dependiente de los mercados exteriores, tanto en cuanto a la compra de inputs intermedios como al destino de sus producciones, estas últimas se dirigen fundamentalmente a la CEE (50%), a los países de la OPEP y Tercer Mundo (un tercio de las exportaciones), son exportaciones que compiten fundamentalmente via costes de producción. En los mercados internacionales se enfrentan, por una parte, a la competencia de las manufacturas más sofisticadas producidas por sus socios europeos y, por otra, con la fuerte y creciente competencia de las producciones más baratas de los países de reciente industrialización.

Caracterización del turismo valenciano:

Podemos caracterizar al turismo valenciano como un turismo de masas y fuertemente concentrado en el litoral, con una clara dependencia de importantes agentes comercializadores europeos. Características comunes a otros espacios turísticos españoles que pertenecen a un área de destino -el Mediterráneo- que en los últimos años se caracteriza, comparativamente, por unos bajos niveles de crecimiento de la demanda. Pero, se diferencia de las zonas turísticas más importantes del Estado español, por un mayor peso comparativo de la demanda nacional y de la oferta de alojamiento extrahotelera [FAYOS, E. (1988)]. La recepción del gran contingente de vacacionistas valencianos y españoles en alojamientos extrahoteleros no ha permitido -con la excepción de Benidorm- romper todavía el grado de estacionalidad de que adolece la demanda turística valenciana [GENERALITAT VALENCIANA, (1990b)].

El producto turístico valenciano, en línea con el español, es un producto mercadológicamente maduro, inadecuado a las exigencias de una demanda con un poder

de equipo, también, explicaría el escaso componente tecnológico de las manufacturas valencianas.

adquisitivo medio y medio-alto y que difícilmente se ha adaptado a los cambios en las pautas de demanda⁴. Es, pues, un producto necesitado de reconversión (sic).

Adicionalmente, la oferta ha venido experimentando en los últimos años tasas de crecimiento superiores a los registrados por la demanda (sin que por ello se hayan incorporados cambios cualitativos importantes), gastándose de este modo excesos de capacidad productiva. Por otra parte, el tan mentado problema de costes debería matizarse en el sentido de que el precio de los paquetes turísticos valencianos no es sustancialmente (o no lo es en absoluto) superior al de nuestros inmediatos competidores [I.E.T (1990)], ello no niega la necesidad de introducir mejoras técnico-organizativas en el proceso productivo turístico.

Los problemas actuales del turismo se encuentran, fundamentalmente, en la propia estructura turística gestada y, por consiguiente son esencialmente problemas de oferta y no únicamente problemas de demanda⁵.

Si estos son los rasgos genéricos del turismo valenciano, atendiendo a las características del conjunto de recursos turísticos, la relación que con ellos guardan los turistas y su lugar de procedencia, así como a la calidad de los servicios, es posible hacer distinción de los siguientes modelos turísticos en el País Valenciano [TOMÁS CARPI, J.A. , 1990].

⁴ Para una sintetización de este cambio en las pautas de demanda turística internacional. Vid SAVELLI, A. (1990) .

⁵ Para el caso de las Islas Baleares vid AGUILÓ, E. (1990) .

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE' ORDENACION DEL TERRITORIO

Caracterización espacial de la economía valenciana.-⁶

1. Comarcas con predominio del sector agrario: Els Ports, L'Alt Maestrat, Alto Miñares, Ricón de Ademuz, Los Serranos, La Plan de Utiel-Requena y La Canal de Navarrés. Todas ellas son comarcas del interior de las provincias de Castellò y de València.

La base económica de estos espacios se encuentra en una agricultura de secano, a las escasas potencialidades productivas -sobre todo debido a condicionantes físicos-, se unen dificultades estructurales [ARNALTE ALEGRE, E., 1988] que limitan la práctica agraria y, con ello, sus posibilidades de desarrollo.

Son comarcas especialmente desfavorecidas desde el punto de vista de los equipamientos y servicios sociales y de la infraestructura urbana e industrial. En general, a una deficiente dotación de equipamientos educativos, sanitarios y culturales se une su lejanía y difícil accesibilidad a los centros de servicios. La integración comarcal, con la excepción de La Plana de Utiel-Requena, es muy débil, dadas las deficientes comunicaciones intra e intercomarcales y la debilidad del sistema urbano. Los servicios de saneamiento son claramente deficientes y la infraestructura industrial es prácticamente nula, salvo en el caso de La Plana de Utiel-Requena.

2. Comarcas industriales: L'Alcalatén, El Camp de Morvedre, La Hoya de Buñol, La Vali d'Albaída, L'Alcoià-Comtat, La Foia de Castalia, Alt Vinalopó, Vinalopó Mitjà y Baix Vinalopó.

Su característica fundamental es la fuerte dependencia de una o pocas actividades industriales. Lo que les confiere un alto grado de vulnerabilidad. A esta

⁶ En este apartado nos serviremos de MARTINEZ SERRANO J.A.; REIG MARTINEZ, E. y TOMÁS CARPI, J.A. (1990).

circunstancia se une el ser actividades maduras, de baja demanda, fuertemente afectadas por la competencia de los NPI y estar aquejadas por problemas técnico-organizativos .

En algunos de estos espacios existen otros problemas que no sólo afectan su crecimiento económico, sino también su nivel de bienestar. Este es el caso de L'Alcoiá-Comtat, La Valí d'Albaida, y La Foia de Castalia, con bajos niveles de accesibilidad y un deficiente estado de sus comunicaciones internas. Por otra parte, siendo espacios industrializados, adolecen de insuficiencias en la dotación de infraestructura industrial y control de residuos industriales.

3. Comarcas agro-industriales: Alto Palancia, El Camp de Túria, El Valle de Ayora, La Ribera Alta y Baixa y la Vega Baja del Segura. Son espacios con una significativa base agraria -de regadío en los últimos tres casos-, que en algunos casos ha protagonizado un importante proceso de desarrollo. A ello se añade un sector industrial que tiene cierta importancia, a pesar de su inconnexión interna fruto de efectos inducidos de otros espacios.

Las perspectivas económicas de estos espacios difieren de acuerdo con su localización, accesibilidad y recursos. Aunque los problemas infraestructurales son en general importantes en todas las comarcas, son especialmente graves en El Valle de Ayora y el Alto Palancia, que sufran serios problemas de accesibilidad. Esto se ve agravado por la baja dotación en equipamientos y servicios sociales básicos, como los sanitarios.

4. Comarcas de economía terciaria: L'Horta y L'Alicantí. Contienen los dos grandes centros urbanos del País Valenciano. Su sistema urbano adopta la forma de Área Metropolitana y Conurbación. Su rápido crecimiento

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE' ORDENACION DEL TERRITORIO

y la insuficiente ordenación del mismo han conformado importantes problemas de congestión, disfuncionalidades e impacto medioambiental, gestándose importantes desequilibrios.

5. Comarcas turísticas: La Marina Baixa. Son realidades vulnerables, a lo que ha contribuido el desarrollo desordenado que ha caracterizado a su base turística. Presenta, junto con el resto de espacios turísticos, problemas medioambientales (degradación paisajística y escasez de agua).

6. Comarcas industriales-terciarias: La Plana. Problemas de este espacio son la infradotación en equipamientos sociales. Por otro lado, la falta de control de los residuos industriales y el débil desarrollo de la infraestructura industrial plantean no sólo serios problemas medio-ambientales, sino también industriales. Especial importancia tiene la afectación de los residuos industriales y de los nitratos a los acuíferos que proveen de agua a los núcleos urbanos.

7. Comarcas agro-terciarias: La Safor. Son problemáticos la situación de los equipamientos sociales y el insuficiente control de los residuos urbanos, y la mala calidad de los acuíferos, afectados por problemas de nitratos.

8. Comarcas de estructura diversificada: El Baix Maestrat, La Costera y La Marina Alta. También están presentes problemas de infradotación de equipamientos y servicios sociales, sobre todo en el ámbito sanitario, el control de residuos urbanos y equipamientos culturales. También existe una seria infradotación en materia de infraestructura industrial.

Estas tres comarcas se caracterizan por cierto dualismo territorial, con una zona oriental de cierto desarrollo y alta densidad demográfica y una zona

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE' ORDENACION DEL TERRITORIO

occidental débilmente poblada, de base agraria, población envejecida y deficientemente dotada en equipamientos y servicios. En el caso de las comarcas costeras sé unen los problemas de accesibilidad de las zonas interiores.

EL PROGRAMA OPERATIVO DE LA COMUNIDAD VALENCIANA 1990-1993.

La reciente reforma de los Fondos Estructurales Comunitarios (enmarcada por el Reglamento (CEE) 2052/1988, de 24 de junio) ha tenido como objetivo básico "convertir estos últimos en instrumentos de desarrollo económico. Las políticas estructurales deben ofrecer a todas las regiones la posibilidad de beneficiarse progresivamente de las importantes ventajas económicas que proporciona el mercado sin fronteras [COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1989)]. Es, pues, en torno a esta idea que ha venido articulándose la nueva orientación e instrumentación de estos Fondos, regida, entre otros, por el principio de concentración geográfica y funcional de las intervenciones estructurales. En este marco de redefinición de los ámbitos de actuación se delimita, entre otras, un tipo de zonas de intervención: "las regiones objetivo n^o 1" (nueva versión de las tradicionales zonas atrasadas).»Y se definen éstas como aquéllas "cuyo PIB por habitante sea, sobre los datos de los tres últimos años, inferior al 75% de la media comunitaria"⁷.

Es, pues, en base a esta tipología que el Estado español presenta a la CEE el correspondiente Plan de Desarrollo Regional (PDR) como mecanismo para acceder a los Fondos Comunitarios durante la primera etapa de esta reforma, 1989-1993. Este PDR viene orientado a "contribuir a la maximización a largo plazo del PIB

⁷ Reglamento(CEE) 2052/1988 del Consejo, de 24 de junio, artículo 8.3.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ' ORDENACION DEL TERRITORIO

nacional, impulsando el aumento del PIB regional, mediante la mejor y más racional utilización de los recursos de todas las Comunidades Autónomas (...); es la vía para corregir la dinámica interterritorial desequilibrada del sistema, haciendo posible la cohesión económica y social; (...y) ha de potenciar la vertebración del territorio, articulando e interconectando todas las economías regionales" [M2 DE ECONOMÍA Y HACIENDA (1989)]. Dentro de esta estrategia, el País Valenciano es incluido como una de las Comunidades Autónomas susceptible de ser considerada "objetivo ns 1" en el Estado español , por más que lo haya sido "in extemis" (su PIB por habitante era en el momento de la formulación del EDR del orden del 74,9% de la media comunitaria). Es así como, junto a la estrategia definida a nivel estatal, éste EDR incluye un apartado específico (como anexo y con escasa relación con el resto del documento) relativo a la estrategia de desarrollo para el País Valenciano, el objetivo fundamental de la cual es "disminuir los desequilibrios socioeconómicos intranregionales, para lo cual deberá detenerse el proceso de despoblamiento actual que afecta al 40% del territorio. Por otra lado, se pretende descongestionar las áreas metropolitanas y potenciar el desarrollo integrado de las áreas rurales más desfavorecidas" [M2 DE ECONOMÍA Y HACIENDA (1989)].

Es a partir de la presentación de este EDR y tras el correspondiente proceso de negociación, que la Comisión aprueba, el 31 de octubre de 1989, el correspondiente Marco Comunitario de Apoyo (MCA) para las regiones objetivo 1 del Estado español. Este MCA, que prevé la aportación de 9.779 millones de ECUs por parte de los

Fondos Estructurales⁸ y de 6.728 millones de gasto público nacional, se estructura en un submarco de carácter plurinregional y once submarcos a nivel de cada una de las Comunidades Autónomas implicadas en el FEDR. Este MCA incluye, además de los aspectos técnicos y de gestión, los ejes prioritarios de actuación (con una combinación entre las inversiones en infraestructuras, claramente mayoritarias, actividades productivas, grandes equipamientos y formación). Un MCA, pues, de cierta envergadura "y que incluso puede plantear problemas de capacidad de absorción si no se hace todo lo posible para que las acciones previstas se realicen normalmente y según el calendario establecido" [LANDABURU, E. (1991)].

Dentro de este esquema, que supone "el marco de referencia de la cooperación financiera de los Fondos Estructurales para promover el desarrollo regional, debiendo atenerse las posteriores demandas de ayuda a las actuaciones inversoras (ejes de desarrollo) y cantidades pactadas" [MS DE ECONOMÍA Y HACIENDA (1990)], se sitúa el correspondiente submarco referido al País Valenciano. Dicho MCA prevé un coste total de 652 millones de ECUs (de ellos 570 de gasto público) en base a los cuales, con la intervención de los tres Fondos comunitarios, se plantea la realización de diferentes acciones centradas básicamente en las infraestructuras, las ayudas a la industria y la agricultura.

Es, pues, en base al citado MCA que la Generalitat Valenciana ha elaborado y presentado a la Comisión de las Comunidades el correspondiente "Programa Operativo de la Comunidad Valenciana", como forma de intervención de las previstas en el Reglamento 2052/88, para poder acceder a los recursos previstos en dicho Marco de Apoyo. Al

⁸ De los cuales corresponden 6199 millones de ECUs al FEDER, 2348 al FSE y 1232 al FEOGA-Orientación.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ' ORDENACION DEL TERRITORIO

CUADRO no 1; MARCO COMUNITARIO DE-APOYO:PAIS VALENCIANO 1990-1993:
 PLAN DE FINANCIACION
 (En lillones de ECUs)

EJES DE DESARROLLO	COSTE TOTAL	GASTO"- PUBLICO TOTAL	SUBVENCION CEE			ADMINIST	GENERAL SECTOR		
			FEDER ,	FSE	FEOGA		VALENC,	PRIVADO	
•1, Integrac. y articulac. territorial	145	145	72	<i>fill</i>			73		
2. Industria, artesanía y servicios a las empresas.	104	52	28	28			24	52	
3. Turismo	48	18	9	9			9	30	
4, Agricultura y • desarrollo rural.	167	167	122	3	119	21	24		
5. Infraestructura de apoyo a las actividades económica	109	109	61	61			48		
6. Valoración de los recursos huíanos.	59	59	38	3	35		21		
7. Asistencia técnica-	2	2	2	2					
8. Objetivos	18	18	12		12		6		
TOTAL.	652	570	343	178	47	119	21	205	82

Fuente: CEE.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ' ORDENACION DEL TERRITORIO

respecto de este Programa Operativo (aprobado por la Comisión con fecha 14 de diciembre de 1990) cabe destacar los siguientes elementos:

- ha sido diseñado únicamente para acceder a los recursos del FEDER previstos en el MCA, puesto que la intervención del FSE y el FEAGA-Orientación en el País Valenciano se articulan a través de otras actuaciones⁹;

incluye los recursos procedentes del FEDER previstos en el MCA, con la excepción de los correspondientes al apartado 5.3 (protección y mejora del medio ambiente) los cuales han sido incorporados al Programa Operativo Nacional del Medio Ambiente;

las actuaciones previstas en el mismo serán financiadas, por un lado, con recursos previstos en el MCA correspondiente al País Valenciano y, por otro lado, con recursos procedentes del MCA plurirregional.

CUADRO n2 2: PROGRAMA OPERATIVO 1990-1993:

Distribución de recursos FEDER
(Millones de pesetas de 1989).

M. A. C. Plurirregional				M. A. C. Regional		TOTAL (A)
AA.PP Central	Empresas Públicas	Total	% total (A)	AA.PP Autonóm.	% total (A)	
26288,5	4369	30657,5	66,6	15401,6	33,4	46059,1

Fuente: Generalitat Valenciana (1990).

De esta primera aproximación al Programa Operativo (P.O.), podemos deducir fácilmente dos rasgos remarcables. De un lado, resaltar que la pretendida coordinación entre los tres Fondos Estructurales comunitarios (uno de los principios inspiradores de la reforma de los mismos) se convierte en papel mojado por

⁹ Para las actuaciones correspondientes para estos Fondos se han diseñado diferentes Programas Operativos específicos gestionados por las correspondientes Consellerías y, en algunos casos, también por la Administración Central.

lo que a la intervención de estos Fondos en el País Valenciano se refiere, ya que el esquema diseñado por la Generalitat Valenciana plantea actuaciones separadas para cada uno de ellos. Se sustituye así la posibilidad de actuar desde "un enfoque global con el que se deberían alcanzar mejor los objetivos prioritarios y gestionar mejor el importante crecimiento de los medios dedicados a la intervención estructural llevada a cabo por la Comunidad" [COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1989)] por la distribución de recursos y competencias entre diferentes programas y, sobre todo, entre diferentes Conselleries. No deberán extrañar, por tanto, las "lagunas" que más adelante encontraremos (en temas como agricultura, formación, medio ambiente, etc.) en un programa que, en principio, debería "a través de la utilización óptima de los recursos y una mejora de la productividad, propiciar un desarrollo equilibrado y armónico" [ME DE ECONOMÍA Y HACIENDA (1989)].

Señalar también que lo que sí consigue este programa es "rentabilizar" la obtención de recursos, de forma que una aportación relativamente escasa de la Generalitat Valenciana (16.999,4 millones de pesetas en fondos propios, más 15.401,6 millones obtenidos directamente del FEDER), es complementada ampliamente hasta alcanzar los 90.633,5 millones de gasto público total previstos para el período 1990-1993¹⁰. Reseñar, en este sentido, que la particular visión del EDR por parte de la Administración española, que difícilmente permiten calificarlo realmente como instrumento de política regional [LA ROCA, F. et. al.], ha contribuido (con su territorialización de

¹⁰ Resultado que se obtiene con la captación de más de 27.000 millones de pesetas del sector público central (Administración Pública y empresas públicas) y más de 30.000 millones del FEDER correspondientes al MCA plurirregional.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ' ORDENACION DEL TERRITORIO

programas sectoriales) a amplificar el contenido real de este P.O. Lo cual no deja de ser una "virtud" de este documento y de su gestores.

Con estas premisas, se ha configurado un P.O. que prevé un coste total de 131.362,5 millones de pesetas, de las cuales 90.633,5 (el 69,1% del total) corresponden a gasto de las diferentes Administraciones públicas (FEDER, Administración Central y Generalitat Valenciana).

CUADRO n° 3: Programa Operativo:
Anualidades Medias.
(Millones de pesetas de 1989).

Total Programa Operativo	32840,6
FEDER	
i) M.A.C. pluriregional	7664,4
ii) M.A.C. País Valenciano	3850,4
iii) Total	11514,8
Administración Central.	5672,5
Empresas Públicas	1221
Generalitat Valenciana	4249,8
Total de gasto público	22658,4
Sector privado	10182,3

Fuente: Ibídem.

De acuerdo con la información contenida en los Cuadros n° 3 y 4 podemos formular las siguientes reflexiones iniciales en torno a este P.O. :

i) La dimensión real en términos presupuestarios (en términos, por tanto, de la relevancia del esfuerzo político-económico planteado) de este Programa es bastante más modesta de lo que pudiera parecer en una primera impresión. Así, podemos constatar, de un lado, que el gasto público previsto es, para cuatro años, de 90.633,5 millones de pesetas, sustancialmente inferior a los más de 130.000 millones presentados como volumen inversor de este P.O., puesto que el resto corresponden a una eventual inversión privada presuntamente movilizable. Pero, además, dicho esfuerzo resulta aún más

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ' ORDENACION DEL TERRITORIO

modesto si consideramos las correspondientes anualidades medias, realmente escasas si las valoramos a la luz de los presupuestos actualmente existentes. Sirva como ejemplo de ello el hecho de que la anualidad media del gasto gestionado por la Generalitat (presupuesto propio más recursos FEDER para el MCA regional) supone sólo el 11,8% del capítulo de inversiones del Presupuesto de la Generalitat Valenciana para el año 1991 (y ello sin incluir el capítulo de transferencias de capital, también

CUADRO 4: PROGRAMA OPERATIVO 1990-1993.

Cuadro financiero por medidas
(Millones ptas de 1989)

Medidas	Coste total	% total P. O.	Gasto Público	% total G t o P ú b.
1..1. Carreteras.	5475,2	4,17	5475,2	6,04
1..2. Ferrocarriles.	17782,5	13,54	17782,5	19,62
1..4. Aeropuertos.	5000	3,81	5000	5,52
1..7. Telecomunicaciones.	8345	6,35	8345	9,21
2.,1. Ayudas a la industria y a la artesanía.	36599	27,86	6270	6,92
2..2. Ayudas a los servicios a las empresas.	2600	1,98	520	0,57
2..3. Desarrollo local-I.	1560	1,19	1560	1,72
2.,4. Zonas industriales artesanales.	1560	1,19	1560	1,72
3..1. Ayudas a la inversión turística.	10400	7,92	2080	2,29
3..2. Valorización de los recursos culturales de interés turístico.	260	0,20	260	0,29
4..1. Mejoras de las condiciones de producción.	361,6	0,28	361,6	0,40
5..1. Agua	36125,8	27,50	36125,8	39,86
5.,2. Energía.	1820	1,39	1820	2,01
5.,4. Investigación, desarrollo e innovación.	1300	0,99	1300	1,43
5.,5. Equipamientos de formación.	910	0,69	910	1,00
6.,2. Medidas multiaxiales.	1003,4	0,76	1003,4	1,11
7.,1. Asistencia técnica.	260	0,20	260	0,29
TOTAL	131362,5	100,00	90633,5	100,00

Fuente: Ibidem.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ' ORDENACION DEL TERRITORIO

consideradas en algunas de las medidas del P.O.)- Escasa relevancia, pues, para un Programa que, en principio, debería haber dado respuesta a los problemas fundamentales de la economía valenciana en línea con los objetivos prioritarios del "aumento de la competitividad de la economía valenciana, modernizando las empresas y mejorando la cantidad y calidad de las infraestructuras productivas y el avance hacia una sociedad de bienestar, con una elevada calidad de vida (la conservación y recuperación del medio ambiente es la exigencia central) y las menores desigualdades sociales y territoriales" [GENERALITAT VALENCIANA (1991)].

ii) Este P.O. sí consigue, Como ya habíamos apuntado, movilizar en favor de la Generalitat Valenciana esfuerzos significativos de otras Administraciones, las cuales aportan el grueso de los recursos públicos necesarios: 50,8% el FEDER y 30,4% la Administración Central -por un u otra vía-, frente al 18,8% aportado por el Presupuesto valenciano. Cabe señalar, por otro lado, la cierta "especialización funcional" que se produce en la actuación de las diferentes Administraciones, de forma que, dejando de un lado el FEDER que, lógicamente, dirige sus recursos en función de las opciones del gasto público nacional, la Administración Central se concentra en las medidas referidas a aguas, ferrocarril y aeropuertos, mientras que las empresas públicas lo hacen en ferrocarriles y telecomunicaciones y, la Generalitat Valenciana en telecomunicaciones, ayudas a la industria y la artesanía, carreteras y ferrocarriles.

iii) El análisis del Cuadro ns 4 nos muestra con claridad cuáles son las prioridades de este P.O. Así, en términos globales, podemos constatar que son las áreas de ayudas a la industria, agua, ferrocarriles, ayudas a las inversiones turísticas y telecomunicaciones las que concentran la mayor parte de los

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ' ORDENACION DEL TERRITORIO

recursos: el 83,17% del total del P.O. Si consideramos únicamente el gasto público previsto en el Programa, observamos que las prioridades cambian ligeramente, aunque sin alterarse sustancialmente (descienden lógicamente aquéllas en las que tiene un peso importante la inversión privada): agua, ferrocarriles (entre estas dos partidas ya concentran el 59,5% de los recursos públicos del P.O.), telecomunicaciones, ayudas a la industria, carreteras y aeropuertos.

CUADRO 5: PROGRAMA OPERATIVO 1990-1993.
DISTRIBUCIÓN RELATIVA DEL GASTO PUBLICO.
(En % respecto al gasto total de cada Administración).

Medidas	AA. PP. Central	Empresas Públicas	Generalitat Valenciana.
1.1. Carreteras.	-	-	12,9
1.2. Ferrocarriles.	15,7	77,2	9,2
1.4. Aeropuertos.	11	.	.
1.7. Telecomunicaciones.	.	22,8	25,2
2.1. Ayudas a la industria y a la artesanía.	.	.	18,6
5.1. Agua	68,7	.	.
	100	100	100

Fuente: *Ibidem*.

¿Cuál es, por tanto (y en una primera aproximación) el contenido relevante de este Programa? La respuesta es bien clara y con escaso margen de error: dotación de algunas infraestructuras e incentivos -no selectivos ni funcional ni espacialmente- a la inversión empresarial privada. Concretando aún más, el núcleo fuerte del Programa lo podemos encontrar en las actuaciones relativas a aguas, ferrocarriles y telecomunicaciones; núcleo que viene acompañado de las otras infraestructuras y los incentivos a la inversión. El resto de las medidas del PO son, en la práctica, pura anécdota, dadas sus escasas dotaciones presupuestarias (absolutas y relativas). Sirvan como botón de muestra los 1.560 millones de pesetas (para cuatro años!) para el

desarrollo local (el 1,72% del total), los 1.300 millones (el 1,43%) para I+D o los 260 millones (el 0,29% para la valorización de recursos culturales de interés turístico.

Si pasamos a realizar un breve análisis del contenido de las partidas más relevantes de este Programa (las prioritarias en términos de presupuesto y aquellas otras significativas por su impacto espacial), podemos destacar, sintéticamente, diversos elementos:

El conjunto del capítulo de Integración y Articulación Territorial tiene como objetivos (en base a la constatación de la baja dotación relativa de infraestructuras y equipamientos colectivos del País Valenciano en el contexto comunitario) "potenciar la integración de las redes de transporte y telecomunicaciones de la Comunidad Valenciana con las redes de las zonas españolas con mayor nivel de desarrollo y en las redes europeas, así como potenciar la articulación de las redes regionales entre sí" [GENERALITAT VALENCIANA (1990)]; aunque, a renglón seguido, se reconoce que la mayor parte de estas actuaciones van dirigidas al ferrocarril . . . con un marcado carácter centralista ¹¹.

- Carreteras, con actuaciones centradas en una serie de grandes ejes vertebradores (Castelió-Morella, Alzira-Borriol, València-Alacant), actuaciones en las áreas metropolitanas de València y Elx, la modernización de itinerarios básicos y la mejora y conservación de la red local. Un programa, en definitiva, que concentra sus esfuerzos en las áreas centrales e intermedias y que cuando, en algunos pocos casos, se extiende a zonas

¹¹ Si el total de inversiones en ferrocarril supone un mayoritario 48,5% del gasto en infraestructura, más del 30% del programa ferroviario se localiza en el Área Metropolitana de Valencia.

periféricas limita claramente su contenido y alcance¹².

Ferrocarriles, con actuaciones centradas fundamentalmente en Valencia y su Área Metropolitana (en particular, la ampliación de la red del Metro), junto a mejoras en los itinerarios básicos a Madrid y Barcelona y en el tramo de Silla-Gullera.

Aeropuertos, con actuaciones centradas exclusivamente en el de Alacant.

- El apartado de telecomunicaciones se plantea buscando "los naturales efectos de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones, que en las costa se van a traducir en cambios de las técnicas de producción de bienes y servicios y que van a ejercer en las comarca interiores y de montaña un efecto difusor de carácter "cultural" más amplio. Se va a favorecer una "culturización" de las sociedades rurales en el uso y manejo de las nuevas tecnologías permitiendo su incorporación a la actividad diaria, incluida en breve plazo la producción"ibidem]. En base a este ambicioso objetivo, se han previsto diversas actuaciones centradas básicamente en el programa IRIA (telecomunicaciones avanzadas)¹³, junto a otras ligadas a los planes de emergencia nuclear.

- Las ayudas a la industria^ la artesanía y los servicios a las empresas se enmarcan en el objetivo genérico de "potenciar la capacidad de innovación de las Pymes con vistas a la mejora de la productividad y la expansión del empleo estable"ibidem]. El contenido de

¹² Diversas actuaciones en el interior de las provincias de València y Castellò no llegan a traspasar "la frontera" de las comarcas más periféricas y deprimidas.

¹³ Programa que incluye el desarrollo de servicios como telepuerto, videotex, servicios de fabricación y diseño, edificios inteligentes, telediagnóstico, ...

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ' ORDENACION DEL TERRITORIO

estos programas se limita a la concesión de incentivos financieros a la inversión privada en áreas como la instalación o ampliación de empresas, la calidad, I+D,

¹⁴

- El programa de desarrollo local. Se propone -con unos recursos ciertamente modestos: 1.560 millones de pesetas para cuatro años-, "lograr mayores niveles de desarrollo en las áreas intermedias de la región, fomentando las zonas litorales más saturadas y generando un efecto difusor positivo sobre las áreas más regresivas del interior" i" Ibidem]. Para ello se plantea la realización de diversas acciones (infraestructuras, áreas polivalentes, asesoramiento empresarial, iniciativas locales de empleo, . . .) en toda una serie de áreas centrales e intermedias del País Valenciano.

Las actuaciones en zonas industriales y artesanales se refieren, por un lado, al desarrollo de los Centros de Empresa e Innovación (en Castelló, Valéncia, Alcoi, Alacant y Elx) y, por otro, a la promoción de suelo industrial en diferentes zonas metropolitanas e intermedias del País Valenciano.

- Las ayudas a las inversiones turísticas consisten en incentivos financieros a la inversión orientada a modernizar la oferta, crear nuevos productos, a crear infraestructura de comercialización, ... Junto a ellos, unos bien escasos 260 millones de pesetas se presupuestan para el objetivo de valorizar recursos culturales de interés turístico.

- La partida estelar de este P.O. , la relativa a las aguas con sus más de 36.000 millones de pesetas, presenta

¹⁴ Incentivos que suponen la continuidad de acciones ya existentes como las ayudas de la Generalitat a actividades de la industria, artesanía y servicios avanzados a las empresas (Decreto 91/1990) o el Programa de Modernización Industrial Textil-Piel del MINER.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ' ORDENACION DEL TERRITORIO

como objetivo básico el de "conseguir una disponibilidad del recurso, arbitrando la necesaria política de redistribución entre cuencas intra y extracomunitarias, de forma que el agua no sea un factor limitativo para el desarrollo de la Comunidad"ribidam. Es, pues, en este sentido que se prevén actuaciones a cuatro niveles: abastecimiento de agua de interés general (en el Camp de Morvedre y Alacant), obras de infraestructura hidráulica para la regulación de la Cuenca del Xúquer (presas de Tous, Bellús y Escalona), obras de encauzamiento de los barrancos de Carraixet y la Saleta (ambos en l'Horta) y abastecimiento de aguas a la comarca de l'Horta.

- Respecto a energía, el P.O. prevé dos actuaciones: extensión del gasoducto por el eje Benifaió-Alcoi-Alacant-Gardamar-Pilar de la Horadada y construcción de una planta incineradora de residuos sólidos urbanos en la comarca de l'Horta (planta que lleva incorporados importantes problemas medioambientales y que ha provocado una intensa contestación social).

Las actividades previstas de investigación, desarrollo e innovación se centran en el desarrollo de los Institutos Tecnológicos¹⁵, el Parque Tecnológico de València, la modernización de las Instituciones feriales y el desarrollo de la Red de Información Industrial Valenciana.

Como ya hemos señalado este P.O. no incluye ninguna actuación relativa al eje 5.3 del MCA (protección y mejora del medio ambiente); sin embargo, el "Programa Operativo de Medio Ambiente y Recursos Hídricos Objetivo n.º 1, 1990-1993", de ámbito estatal, sí recoge diversos

¹⁵ Institutos, algunos ya existentes y otros en proceso de creación, relacionados con sectores como el textil (AITEK), cerámica (AICE), madera y mueble (AIDIMA), metalmecánico (AIMME),

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ' ORDENACION DEL TERRITORIO

CUADRO 6: PROGRAMA OPERATIVO DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS HIDRICOS.

(En millones de pesetas).

	COSTE TOTAL	I SOBRE TOTAL	FEDER	AA.PP. CENTRAL	GENERAL, VALENC.
1. Diagnóstico y vigilancia de la calidad del aire,	330	2.4	198	132	
2. Vigilancia de la contaminación marítima,	70	0.6	42	28	
3. Acciones singulares de recuperación.	160	1.2	96	64	
4. Residuos industriales.	200	1.5	120	80	
5. Defensa y encauzamiento de margenes	3698.8	27.1	2219.3	147.5	
6. Acciones en playas y costas.	825.3	6	495.2	330.1	
9, Obras de regeneración hídrica forestal,	1012	7.4	607.2	404.8	
12, Abastecimiento, saneamiento y depuración de aguas residuales urbanas.	734.5	53.8	4404.9		
TOTAL.	13637.6	100	8182.6	2518.4	

Fuente: MOPU 1990

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ' ORDENACION DEL TERRITORIO

proyectos referidos al País Valenciano.

Como podemos comprobar, este Programa, que en el País Valenciano supone una inversión cercana a los 14.000 millones de pesetas, se centra, en la práctica en muy pocas actuaciones. Así, entre tres líneas de intervención (abastecimiento y saneamiento de aguas, defensa de márgenes y regeneración hídrico forestal) se concentra el 87,5% del total de la inversión prevista. El resto de actuaciones (con excepción quizá de las playas y costas) adquieren un carácter casi simbólico y, además, algunas de las consideradas globalmente en este P.O., en especial las relativas a tecnologías limpias y sistemas productivos no contaminantes y a - parques naturales, no tienen ninguna actuación prevista en el País Valenciano.

CONSIDERACIONES FINALES.-

El Programa Operativo de la Comunidad Valenciana, en tanto que instrumento de planificación regional, se caracteriza -en su forma, procedimiento y contenido- por la ausencia de una perspectiva territorial. Presenta, fundamentalmente, elementos parciales e inconexos de los subsistemas económico, espacial y ecológico, careciendo de una visión global, integrada, que conciba la realidad territorial como interdependiente; y ello por un doble motivo: por una parte, la ausencia de algunos subsistemas (humano, cultural, político, ...) y, por otra, la consideración únicamente de aspectos puntuales de los subsistemas contemplados (económico, ecológico, tecnológico, espacial) y la falta de interrelación de los mismos.

Si contrastamos el contenido del P.O. con el análisis de la realidad socioeconómica valenciana (supra), podemos constatar la existencia de una inadecuación entre las necesidades de dicha realidad y la

propuesta de este programa. Así, por un lado, en lo concerniente a las actividades productivas (industria y turismo que son aquellas en las que se centra el P.O.), cabe señalar la evidente insuficiencia de las medidas planteadas. Estas se limitan prácticamente en el sector industrial a la concesión de incentivos a la inversión privada, sin introducir elementos de selectividad en cuanto a las (nuevas) actividades a fomentar, ni considerar tampoco ningún tipo de programas sectoriales para la adaptación de las industrias tradicionales; sin olvidar, además, las insuficiencias bien conocidas de este tipo de instrumentos. Las acciones relativas a la innovación tecnológica (exigencia ineludible del tejido productivo valenciano) se plantean con tal escasez de recursos que difícilmente puede esperarse de ellas que incidan significativamente y que consigan una renovación tecnológica efectiva.

Por lo que respecta al turismo, se parte de un inadecuado (o inexistente) diagnóstico de la situación del sector, y de ello deriva la deficiente instrumentación propuesta, tanto en lo que concierne al volumen presupuestado como a la tipología de medidas.

Si consideramos el elemento espacial, el P.O. no constituye una excepción al diagnóstico que señala que "se echa en falta una mayor vinculación de los planes con la ordenación territorial" [PARLAMENTO EUROPEO (1991)]. Así, las actuaciones previstas en este programa o bien son "aterritoriales" o bien consolidan el modelo territorial, desequilibrado, del País Valenciano. Tanto las actuaciones de carácter infraestructural como aquellas otra ligadas a las actividades económicas se concentran, en general, en las zonas centrales, -más desarrolladas-, o en las de carácter intermedio, dejando, prácticamente, de lado a los espacios menos dinámicos

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ' ORDENACION DEL TERRITORIO

(económica, demográficamente, ..-) y con mayores deficiencias de infraestructuras, accesibilidad» equipamientos, ... Señalar, por último, que a la ausencia de los aspectos medioambientales en este programa, se añaden los previsibles impactos medioambientales ás. muchas de las medidas propuestas. Impactos que, por otro lado, el P.O. no contempla adecuadamente.

Finalmente, cabe decir que no estamos ante un programa de planificación regional, sino que, más bien, se trata de un documento cuyo objetivo primordial es la captación de fondos financieros. Ello se manifiesta, en primer lugar, en el predominio de un planteamiento sectorial antes que territorial. Y, en segundo lugar, la falta de adecuación de las medidas con los problemas socioeconómicos valencianos y la interconexión entre las propia medidas a realizar, pareciendo más una relación de actuaciones y su acomodo presupuestario que un programa coherente e integrado de intervención regional.

BIBLIOGRAFIA.-

- AGUILO, E. (1990): "La economía balear al final de la gran expansión", en: Papeles de Economía Española, ns 45. pp 137-50.
- ARNALTE ALEGRE, E. (1988): "Dinámica de la estructura agraria valenciana y lógica de una política de estructuras autónoma", en: AA.W.: Política de estructuras agrarias y marco autonómico. Generalitat Valenciana. Conselleria d' Agricultura i Pesca. València. pp 135-58.
- BELIRÁN, M. ; MARÍN, P. y SOSEPEDRA, I. (1990): La industria Valenciana: una visión territorial. Monografía de Industria del "Estudio económico sobre ordenación del territorio en la Comunidad Valenciana". València. Mimeo.
- BOND, E. ; TOMÁS CARPI, J.A. y SÁNCHEZ, A. (1985): "ECONOMIA I AUTONOMIA AL PAÍS VALENCIA. Notes crítiques sobre política econòmica i legitinació", en: Revista Valenciana d'Estudis Autònoms. Gener/Abril. pp 147-82.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1989): Vademécun de la reforma de los Fondos Estructurales Comunitarios. Luxemburgo.
- CUNHA, A. (1988): "Systèmes et territoire: valeurs, concepts et indicateurs pour un autre développement", en: L'Espace Géographique. ns 3. 1988. pp 181-98.
- FAYOS, E. (1988): "Los mercados turísticos valencianos", en: Revista Valenciana d'Estudis Autònoms. n2 10 y 11-12.
- FRIEDMANN, J. y WEAVER, C. (1981): TERRITORIO Y FUNCIÓN. La evolución de la planificación regional. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, (orig. inglés, 1979).
- GENERALITAT VALENCIANA (1990): Programa Operativo de la Comunidad Valenciana. 1990-1993. Mimeo. València.
- GENERALITAT VALENCIANA (1990b): Libro Blanco del Turismo de la Comunidad Valenciana. València.
- GENERALITAT VALENCIANA (1991): Púa de competitivitat. València.
- GODELIER, M. (1989): LO IDEAL Y LO MATERIAL. Pensamiento, economías, sociedades. Taurus. Madrid, (orig. francés, 1984).
- GUGUET, J-J. (1989): "Europe des régions et approche intégrée de développement", en: ERIEUR, M. (dir.): Europe des régions et environnement. PUF. Paris, pp 71-118.
- HONRUBÍA LÓPEZ, J. y MARTÍNEZ GÓMEZ, J. (1986): "La estructura productiva valenciana a la luz de las primeras cuentas regionales", en: Papeles de Economía Española, ns 4. Serie Economía de las Comunidades Autónomas, pp 25-45.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS TURÍSTICOS (1990): "El

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ' ORDENACION DEL TERRITORIO

precio de los packages turísticos 1989 (un resumen)", en: Estudios Turísticos. nº 103.

- LANDABURU, E. (1991): "El mercado único y las políticas regionales comunitarias", en: Información Comercial Española. nº 690, Febrero.

- LA ROCA, F.; PEDRO, A. y SÁNCHEZ, A. (1990): "El Plan de Desarrollo Regional 1989-1993 y la estrategia de la política regional". II Jornadas de Economía Crítica. Bilbao.

- MARTÍNEZ SERRANO, J.A.; REIG MARTÍNEZ, E. y TOMÁS CARPI, J.A. (1990): Estudio económico sobre ordenación del territorio en la Comunidad Valenciana. Informe General. Valencia. Mimeo.

- M2 DE ECONOMÍA Y HACIENDA (1989): Plan de Desarrollo Regional de España 1989-1993. Madrid.

- M2 DE ECONOMÍA Y HACIENDA (1990): La política regional europea. Madrid.

- MOPU (1990): Programa Operativo de Medio Ambiente y Recursos Hídricos. Objetivo ns 1, 1990-1993. Mimeo. Madrid.

- PARLAMENTO EUROPEO (1991): "Informe de la Comisión de Política Regional y de Ordenación del Territorio, sobre el Plan de Desarrollo Regional, el Plan de Reconversión Regional y Social y los Marcos Comunitarios de Apoyo para España (objetivos ns 1 y 2)", Documentos de Sesión, de Febrero de 1991.

- SAVELLI, A. (1990): "Innovación y desarrollo de las empresas turísticas pequeñas y medianas", en: Sociología del Trabajo, nº 10. pp 25-40.

- TOMÁS CARPI, Juan A. (1989): "La economía valenciana en dos momentos de crisis: contraste y cambio", en: AA.W. : La Comunidad Valenciana, 1936-1986. pp 65-121.

- TOMÁS CARPI, Juan A. (1986): "Problemática territorial y ordenación del territorio en el País Valenciano", en: Revista Valenciana d'Estudis Autònomic. Maig/Desembre. pp 256-84.

- TOMÁS CARPI, Juan A. (1990): "Los modelos turísticos en el País Valenciano". Inédito. Valencia. Mimeo.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ' ORDENACION DEL TERRITORIO

Luis César HERRERO PRIETO

Departamento de Economía Aplicada. Universidad de Valladolid

ORDENACION DEL TERRITORIO Y DESARROLLO ECONOMICO REGIONAL EN CASTILLA Y LEON

Teniendo en cuenta la estrecha relación existente entre el territorio y los procesos económicos que en él se producen, resulta evidente que el conocimiento preciso de la forma en que se organiza el espacio, permite elaboraciones más coherentes de cualquier medida de Política Económica Regional. En este sentido, el objetivo de este trabajo es el análisis del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, con una desagregación municipal y, de esta forma, poder valorar los problemas específicos de cada zona. Así mismo, se presenta como un ejemplo de aplicación del Análisis Factorial como técnica útil para el análisis económico regional.

TERRITORY'S ARRANGEMENT AND REGIONAL ECONOMIC DEVELOPMENT IN CASTBLLA Y LEON

Realizing the tight relationship which exists between territory and the economic processes which happen in the territory, it looks obvious that the accurate knowledge about the way of organizing the space, it permits more coherent elaborations of any attitude of Regional Economic Policy. About this, the purpose of this work is to analyze the economic development of the Region of Castilla y Leon, with a municipal disaggregation, so that we can value the specific problems of each zone. In the same way, it enters itself like an example of the application of the Factorial Analysis as a useful technique for the regional economic analysis.

Ponencia del II Congreso Internacional de Ordenación del Territorio para el tema "La perspectiva económica en la Ordenación del Territorio; la Planificación Regional".

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

INTRODUCCION

Teniendo en cuenta la estrecha relación existente entre el territorio y los procesos económicos que en él se producen, resulta evidente que el conocimiento preciso de la forma en que se organiza el espacio, permite elaboraciones más coherentes de las medidas de Política Económica Regional y cualquier estrategia de Ordenación del Territorio. En este sentido, el objetivo de este trabajo¹ es el análisis del desarrollo económico a nivel municipal de la Comunidad Autónoma de Castilla y León; región de 94.193 Km², la más extensa de Europa, que cuenta con 2.248 municipios, los cuales agrupan a 2.628.900 habitantes.

METODOLOGIA

El estudio de un fenómeno complejo como es el desarrollo económico en el espacio, exige la aplicación de una técnica estadística apropiada. En efecto, el análisis del desarrollo económico constituye un ejemplo típico de problema con varias dimensiones y, por tanto, no hay una medida precisa y directa del mismo. En consecuencia, el investigador se ve obligado a recoger datos del mayor número posible de variables relacionadas con el tema, a fin de garantizar que no se pierda ninguna información relevante. Sin embargo, el manejo de un número muy grande de indicadores puede acumular información redundante, además de crear dificultades en el proceso de análisis. Por eso resulta interesante encontrar una técnica que seleccione variables o combinaciones lineales de ellas, de acuerdo con un criterio que permita conservar buena parte de la información inicial. Esta es precisamente la característica del Análisis Factorial, pues consigue representaciones de menor embergadura (factores o componentes principales), que acumulan el mayor porcentaje posible de la varianza contenida en los datos originales y,

Deseo hacer constar mi agradecimiento al Instituto del Territorio y Urbanismo del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, que ha financiado el estudio, del cual se recogen aquí las principales conclusiones, y que se encuentra enmarcado en la investigación doctoral del autor.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO'

además, son estadísticamente independientes, lo cual facilita su interpretación ².

La aplicación de esta metodología al caso objeto de estudio, exige definir los elementos que hay que clasificar y las variables que van a caracterizarlos. Respecto al primer punto, la elección del municipio como unidad de análisis, es un condicionante impuesto por las necesidades de información, ya que es el ámbito espacial más pequeño en el que se puede disponer de una cantidad apreciable. Por otra parte, un estudio sobre las disparidades económicas en el espacio con una desagregación como la propuesta, supera en interés a los realizados mediante comparaciones provinciales o regionales, pues éstos pueden conducir a visiones excesivamente simplistas de la realidad y al ocultamiento de posibles desequilibrios en áreas más reducidas.

Una cuestión importante es la elección del tamaño del municipio, pues hemos de reconocer que los procesos de crecimiento económico sólo pueden darse en aquellas entidades con un tamaño apreciable, es decir, las que comportan un carácter típicamente urbano y pueden presentar economías de aglomeración relevantes. En nuestro caso se ha optado por considerar la totalidad de los municipios, justificado en el deseo de efectuar un estudio *global* y completo del territorio, así como poder detectar las características de los espacios subcomarcales. Además, hay que tener en cuenta las peculiaridades de la región castellano-leonesa, que cuenta con un tamaño medio municipal pequeño (1.160 habitantes), y tan sólo el 14,4 por cien de los municipios superan los 1000 habitantes; por lo que un estudio restringido a los enclaves con este umbral, dejaría al margen a amplias zonas del territorio.

En cuanto a la selección de las variables, se ha realizado teniendo en cuenta

²Para mayor detalle sobre esta técnica, puede consultarse: COMREY, A. (1985) Manual de Análisis Factorial. Cátedra, Madrid; FERNANDEZ SANTANA, J.O. (1988) "Comprensión y manejo del Análisis Factorial", en Revista Internacional de Sociología, vol.46, pp. 7-35; MALLO, F. (1985) Análisis de Componentes Principales y Técnicas Factoriales relacionadas, Ed. Universidad de León, León; MARTIN GUZMAN, M.P.(1988) "Métodos Estadísticos en el Análisis Regional", en: Revista de Estudios Regionales, n° 22, pp. 83-112; y, SANCHEZ CARRION, J. (Ed.), (1988) Introducción a las técnicas de análisis multivariante aplicadas a las Ciencias Sociales. C.I.S.,Madrid.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO'

que deben caracterizar significativamente la situación socioeconómica de cada unidad de análisis; así como responder a indicadores de centralidad en un sentido amplio: demográfico, económico, carácter urbano, dotación de equipamiento, etc. Las variables escogidas se han expresado en valores absolutos, pues proporcionan de forma natural una jerarquía; pero también aparecen definidas como porcentajes municipales y variables de participación provincial, ya que indican, respectivamente, la estructura municipal y el grado de dominación de cada municipio sobre su entorno provincial. Los indicadores inicialmente considerados son los que aparecen en el Cuadro 1.

Del conjunto de información original, recogido en la matriz de datos inicial, se han extraído cuatro factores mediante el método del Análisis en Componentes Principales³. Estos factores resumen el 66 por cien de la varianza total (ver Cuadro 2), con lo que el objetivo de síntesis que pretendíamos con esta técnica, se ha conseguido sobradamente. Atendiendo a las correlaciones entre dichos factores y las variables consideradas en el análisis definitivo⁴, se ha logrado la interpretación siguiente:

- * Primer factor: *tamaño-nivel urbano*.
- * Segundo factor: *actividades terciarias*.
- * Tercer factor: *crecimiento demográfico*.
- * Cuarto factor: *dinámica industrial*.

INTERPRETACION DE LOS RESULTADOS

Los cuatro factores principales anteriores pueden constituir, en sí mismos, indicadores de los conceptos señalados. Pero, si de lo que se trata es de obtener un índice global que mida el desarrollo económico de los municipios, resulta

³Para llegar al resultado definitivo se han realizado distintos ensayos factoriales en los que se han ido eliminando variables que complicaban el análisis o incorporaban información repetida. En cualquier caso, se han seguido criterios estadísticos propuestos en las obras metodológicas anteriormente citadas.

⁴Ver Cuadro 3, que recoge la solución factorial rotada según el método VARIMAX. Para la interpretación de los factores se han considerado fundamentalmente aquellos pesos superiores a 0.50.

SEGUNDO. CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

conveniente efectuar una media ponderada de los mismos. El indicador así obtenido podrá ofrecernos una jerarquía de los distintos municipios según las características combinadas de talla demográfica, grado de urbanización, crecimiento de población, dinámica industrial y dotación de servicios; caracteres que pueden considerarse como representativos del *desarrollo económico global* o, para ser más precisos, constituir un *indicador de centralidad*. Este es, por tanto, el índice de desarrollo que se ha considerado en la investigación. La media ponderada de los factores se ha realizado atendiendo al peso de cada uno de ellos en la explicación de la varianza total⁵.

Con los valores del *Indice de Centralidad-Desarrollo* para cada municipio, se ha efectuado una clasificación jerárquica de los mismos en cuatro grupos, de mayor a menor grado de desarrollo (ver Cuadro 4). Fijándonos en las categorías extremas, tenemos que los municipios más subdesarrollados (con un valor negativo del indicador) son el 57,1 % del total, suponen el 45,1 % de la superficie y agrupan al 13,2 % de la población regional. En el otro extremo, los municipios más desarrollados (con un valor del indicador mayor que cuatro), son el 5,9 % del total, ocupan el 14,3 % de la superficie, pero concentran el 65 % de la población. Según esta primera aproximación, obtenemos un resultado importante y, por otra parte previsible: la dualidad del desarrollo en el espacio castellano-leonés, entre, por un lado, amplias zonas del territorio en franca atonía económica y demográfica y, por otro, determinadas comarcas puntuales con niveles aceptables de desarrollo y equipamiento.

Los Mapas 1 a 4 recogen la localización geográfica de los municipios pertenecientes a cada grupo de los establecidos en el Cuadro 4. De la observación simultánea de los dos primeros, tenemos que las *áreas desarrolladas* se sitúan en el *aspa* que forman los dos ejes de comunicación más importantes para la región: La Coruña-Madrid y Francia-Portugal; siendo éste último, el tramo principal, que afecta e impulsa, sucesivamente, a las comarcas de Miranda de Ebro, Burgos,

⁵Concretamente, se ha multiplicado a cada componente por la raíz cuadrada de su valor propio, de forma que: $IC = (FACT1 \cdot \sqrt{\lambda_1}) + (FACT2 \cdot \sqrt{\lambda_2}) + (FACT3 \cdot \sqrt{\lambda_3}) + (FACT4 \cdot \sqrt{\lambda_4})$.

SEGUNDO. CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

Palencia, Valladolid, Medina del Campo y Salamanca. El primer eje tiene, tan sólo, un carácter significativo en los extremos, como son, el área del Bierzo, las capitales de León, Avila y Segovia, y en determinadas zonas de estas últimas provincias que, por su cercanía a Madrid, están adquiriendo una cierta relevancia en el sector servicios. Resulta evidente que el *centro* más dinámico se constituye alrededor de Valladolid, nudo principal y confluencia de los dos ejes mencionados.

Una consideración más detallada de los espacios desarrollados exige efectuar una distinción entre, por un lado, las áreas que gozan de ciertos niveles de progreso debido a la propia vitalidad de sus actividades económicas; y, por otro, aquellos núcleos que son meros aglutinadores de las funciones administrativas y de servicios de su entorno y constituyen, realmente, cabeceras de comarcas inmersas en zonas deprimidas⁶. Además, dentro del primer grupo de áreas desarrolladas podemos distinguir, a su vez, distintas zonas cuyo nivel de desarrollo tiene origen en razones diversas. De esta forma podemos hablar de:

- * Las capitales de provincia y su hinterland
- * Núcleos industriales con vitalidad propia (Miranda de Ebro, Aranda de Duero, Ponferrada y Béjar).
- * Zonas favorecidas por la cercanía a los principales ejes de comunicación, los cuales actúan como elementos catalizadores de determinadas industrias y actividades de servicios (Benavente, Medina del Campo, Venta de Baños, etc).
- * Areas de potencial endógeno, que constituyen comarcas con una estructura económica más o menos homogénea, especializadas en sectores asociados a los recursos propios de la zona, generalmente materias primas de origen agrario forestal. Con estas características hemos detectado las siguientes áreas: Merindades de Burgos; Sierra Pinariega de Burgos y Soria; Tierra de Pinares de Valladolid y Segovia; El Sistema Central (Guadarrama, Gredos y Valle del Tietar); La Sierra de Béjar; Astorga y la Ribera del Orbigo; El Bierzo; y, La Vega del Duero Central.

% Cuadro 5 recoge la enumeración provincial de las áreas desarrolladas con esta oportuna distinción entre Areas de Desarrollo Económico (A.D.E.) y Cabeceras de Comarca en Areas Atrasadas (C.A.T.).

SEGUNDO. CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

Por lo que se refiere a las *áreas atrasadas* de la región (las que tienen un Indicador de Desarrollo menor que 2), representan el 71,7 % de la superficie regional y aglutinan el 25,3 % de la población; el tamaño medio de los municipios es de 402 habitantes y la densidad de población, 12,6 hab/Km², resulta ser menos de la mitad que el índice para Castilla y León (27,4). Por otra parte, se han delimitado también las *comarcas de acción especial* (aquellas con un valor del Índice de Desarrollo negativo), que se distinguen por la mayor gravedad de su situación, que bien podría considerarse de desertización demográfica (la densidad de población cae a 9,9 hab/km² y el tamaño medio del municipio es de 272 habitantes). Estas zonas suponen el 45,1 % de la superficie y el 13,3 % de la población regional .

Cabe decir que las comarcas subdesarrolladas de Castilla y León se extienden en forma de manchas de aceite en las áreas de orografía más difícil y, al mismo tiempo, más alejadas de los principales ejes de comunicación. En este sentido, resalta fundamentalmente el arco septentrional de zonas de montaña (Montes de León, Cordillera Cantábrica, Montañas de Burgos y Sierras Sorianas), los extremos de la Cordillera Central (Sierra de Gata y Tierra de Ayllón) y las penillanuras zamorano-salmantinas fronterizas con Portugal. Podemos añadir a este conjunto, a la provincia de Soria, susceptible de valoración global por la precariedad de su economía, de base agraria, y por el despoblamiento rural tan acentuado, dando como resultado unas densidades de población inferiores a 10 hab/km², situadas entre las más bajas de la región.

Pero, además de los espacios anteriormente citados, que por su orografía o su situación aislada, cabría esperar como subdesarrollados, se han detectado también

⁷El Cuadro 6 recoge las áreas subdesarrolladas a nivel provincial, distinguiendo entre las Áreas Atrasadas en general (A.T.A.) y las Comarcas de Acción Especial (C.A.E.). Hemos de señalar que la configuración concreta de las comarcas de los Cuadros 5 y 6 ha sido fundamentalmente particular, siguiendo criterios toponímicos, históricos o teniendo en cuenta los accidentes físicos y geológicos de la región. Esto se explica por la inexistencia de una demarcación institucional al uso, y porque la comarcalización del Ministerio de Agricultura delimita unas comarcas muy extensas que pueden ocultar importantes diferencias en los espacios subcomarcales.

SEGUNDO. CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

otras áreas que responden a las características de zonas atrasadas, aún cuando su posición sea más ventajosa, a veces cercana a las capitales de provincia o a importantes ejes de comunicación. La razón del atraso se encuentra en el despoblamiento y en la precariedad de la trama urbana de estas zonas, sometidas a los efectos de absorción de las propias capitales de provincia y centros comarcales más relevantes. La economía, además, está prácticamente orientada a la actividad agraria de secano, sin apenas industrias de cierta relevancia. Con estos caracteres se ha encontrado una *sub-orla* interior de espacios deprimidos que rodea al núcleo de desarrollo más importante de la región, Valladolid. De esta forma tenemos, Tierra de Campos, al norte; Campo de Alba y Campo de Peñaranda, en Salamanca; La Morana en Avila, Lomas de Hizán y Muñó, en Burgos; y Páramo de Coreos, entre Burgos y Segovia.

En definitiva, las comarcas subdesarrolladas de Castilla y León podrían representarse simplificadaamente por dos orlas concéntricas: una exterior, comprendiendo las zonas de montaña y la raya fronteriza con Portugal; y otra interior, alrededor del centro más desarrollado de la región, el eje Palencia-Valladolid-Salamanca. Ambas orlas se verían interrumpidas por un espacio en transformación, como es la cuña constituida por la comunicación entre Valladolid y Madrid.

CONCLUSIONES

A modo de conclusión general podemos decir que Castilla y León ha experimentado un proceso de transformación irreversible en su estructura espacial, rompiendo con el sistema tradicional de ordenación del territorio, organizado en unidades comarcales, más o menos autárquicas e integradas funcionalmente entre sí; para pasar a un sistema urbano jerarquizado y dual entre, por un lado, un número pequeño de núcleos concentradores de buena parte de la población que disfrutan de ciertos niveles de progreso y, por otro, amplias *zonas sombra* rurales, que se han visto perjudicadas por el fenómeno migratorio y por la evolución polarizada del crecimiento económico. En esta transformación de la estructura

SEGUNDO. CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

espacial regional, un hecho fundamental a tener en cuenta, es que Castilla y León ha tenido que atender al proceso de jerarquización y concentración urbana con los mismos o menores recursos demográficos que conformaban la ordenación anterior. A partir de esta drástica limitación, la disarmonía es prácticamente inevitable; siendo, en este sentido, los datos más significativos de la estructura espacial actual, los siguientes:

- * Dislocación del sistema urbano.
- * Dualidad en la distribución espacial del desarrollo.
- * Contraste entre los fenómenos de polarización y despoblamiento.

El proceso de jerarquización se ha realizado a costa, fundamentalmente, de los municipios intermedios, dando lugar a una separación entre las principales ciudades y las grandes zonas rurales, despobladas y debilitadas económicamente. La consecuencia más importante de la ausencia de un escalón intermedio en el sistema de asentamientos, es que se ven impedidos los procesos de difusión en el territorio, pero, sobre todo, resta racionalidad a la prestación escalonada de los servicios colectivos. De esta forma se producen, a su vez, dos efectos, también perniciosos: primero, la congestión precipitada de las capitales de provincia y otros núcleos comparables, que se ven obligados a desarrollar funciones y prestar servicios de rango inferior; y, segundo, la centralidad precoz de los núcleos de tamaño pequeño, que han de asumir funciones y prestar servicios de orden superior al que por su tamaño les correspondería, disminuyendo, por tanto, la calidad del servicio o incrementando su coste.

Por otra parte, si a este hecho unimos la baja densidad de población de las áreas atrasadas, que alcanzan los umbrales de desertización demográfica, ello nos conduce a reflexionar sobre la incapacidad de estos municipios deprimidos para escapar de su estado de postración, pues carecen de las mínimas condiciones de demanda interna que les permitan generar un impulso propio de desarrollo.

¿Qué consecuencias de Política Económica Regional podemos tomar en cuenta

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

sobre la situación descrita en este trabajo?. En primer lugar, por lo que se refiere a la prestación de servicios en el medio rural, resulta evidente que los procesos de agrupación de municipios y Mancomunidades, constituyen un fenómeno, tanto deseable como inevitable. Sin embargo, hemos de reconocer que muchas zonas de la región están inmersas en un proceso irreversible de subdesarrollo, bien debido a su situación de aislamiento, bien por la disminución y envejecimiento de sus recursos demográficos. Y en este extremo es donde, precisamente, se plantea el dilema tradicional entre *eficacia-equidad*: ¿qué políticas de desarrollo han de establecerse?; aquellas guiadas por criterios de eficacia, que, probablemente van a acentuar las disparidades intrarregionales; o aquellas que pretendan unos resultados más equitativos en el espacio.

Llegados a este punto, cabe decir que Castilla y León es una región que, en términos generales puede calificarse como subdesarrollada, por lo que el objetivo prioritario debe ser conseguir un crecimiento importante y continuado de su producto interior; y esto implica forzosamente tasas de inversión elevadas. En este sentido, y aun cuando los modelos teóricos de causalidad acumulativa hayan sido ampliamente criticados, no es menos cierto que todo proceso de crecimiento económico es, en su naturaleza, desequilibrado y exige ciertas dosis de concentración de la actividad, que se miden en términos de economías de aglomeración y localización. Según estos argumentos, parece justificada una política de canalización de tanto desarrollo como sea posible, hacia los centros más grandes de la región o hacia aquellos que puedan conseguir un crecimiento económico autosostenido. Este planteamiento implica priorizar los ejes de desarrollo ya constituidos, y parece condenar a la inevitabilidad del subdesarrollo a las zonas más atrasadas. Sin embargo, en circunstancias de atonía general, la concentración de recursos, frente a la dispersión de los mismos, puede ser considerada como fórmula más adecuada para elevar los niveles de actividad.

Esta decantación hacia una estrategia polarizada del desarrollo debe plantearse, en cualquier caso, en el marco de una cierta racionalidad, porque las vinculaciones entre el carácter de las actividades económicas y la forma en que

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO'

se organiza el territorio son muy estrechas. En consecuencia, cuanto más racional y articulado esté el sistema urbano regional, con mayor facilidad se producen los procesos de difusión en el territorio, y la prestación de los servicios se realizará de forma más eficaz.

ANEXO

CUADRO 1- VARIABLES

- I.- MUCLV: Clave del municipio; 05 Avila, 09 Burgos, 24 León, 34 Pataca, 37 Salamanca, 40 Segovia, 42 Soria, 47 VaDadoM, 49 Zamora
- 2.- CLATOR: Clave del municipio según Nomenclátor
- 3.- MUNOMBRE: Nombre del municipio
- 4.- MUEXPL: Número de Explotaciones
- 5.- MUSUPEXP: Superficie total de las explotaciones (Ha.)
- 6.- MUSAU: Superficie agraria útil (Ha.)
- 7.- MUUGT: Total de Unidades Ganaderas
- 8.- MUSUPERF: Superficie del municipio (km²)
- 9.- MUPR83: Párrafo registrado al 30/3/83
- 10.- MUPR86: Párrafo registrado al 31/3/86
- II.- MUPOBHSO: Población de Hecho 1950
- 12.- MUPOBH6Q: Población de Hecho 1960
- 13.- MUPOBH70: Población de Hecho 1970
- 14.- MUPOBH81: Población de Hecho 1981
- 15.- MUPOBD81: Población de Derecho 1981
- 16.- MUPVAR81: Población de Derecho, varones, 1981
- 17.- MUPMUJ81: Población de Derecho, mujeres, 1981
- 18.- MUVJOV81: Población varones, menores de 16 años
- 19.- MUVADU81: Población varones, de 16 a 64 años
- 20.- MUVANC81: Población varones de 65 y más años
- 21.- MUMJOV81: Población mujeres, menores de 16 años
- 21.- MUMADU81: Población mujeres, de 16 a 64 años
- 23.- MUMANC81: Población mineras, de 65 y más años
- 24.- MUPAT81: Población activa total 1981
- 25.- MUPAV81: Población activa varones 1981
- 26.- MUPAM81: Población activa mujeres, 1981
- 27.- MUAAGR81: Población activa agricultura, 1981
- 28.- MUAENA81: ídem sector agua y energía
- 29.- MUAIND81: ídem industria
- 30.- MUACON81: ídem construcción
- 31.- MUASER81: ídem servicios
- 32.- MUAEMP81: ídem empleadores
- 33.- MUAINP81: ídem trabajadores «dependientes»
- 34.- MUAASA81: ídem asalariados
- 35.- MUAOS81: ídem otras situaciones profesionales
- 36.- MUVFT81: Viviendas familiares totales, 1981
- 37.- MUVFOP81: Viviendas familiares ocupadas principales
- 38.- MUVFOS81: ídem viviendas secundarias
- 39.- MUVFDE81: ídem viviendas desocupadas
- 40.- MUALOJ81: Alojamientos
- 41.- MUVCOL81: Viviendas colectivas
- 42.- MUEVFT80: Total edificios destinados a vivienda familiar
- 43.- MUEVF180: Edif. vda. familiar exclusivamente, de 1 vda.
- 44.- MUEVF280: ídem, 2 o más viviendas
- 45.- MUEVFA80: ídem vdas. con utilización agraria
- 46.- MUEFNA80: ídem con utilización no agraria
- 47.- MUEVC80: Edificios y Complejos destinados a vda. colectiva
- 48.- MUECNV80: ídem no destinados a vda. colectiva
- 49.- MUPOB89: Población de derecho 1989
- 50.- DENSI89: Densidad de Población en 1989
- 51.- DENSI86: Densidad de Población en 1986
- 52.- CREPAR86: Crecimiento del párrafo entre 1983 y 1986 (%)
- 53.- SAUHAB: SA.U. por habitante
- 54.- SAUEXPSA.U. por explotación
- 55.- POBMAX: Población mayor de 64 años

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

- 56.- POBMIN: Población menor de 16 años
- 57.- PORMAX: Porcentaje de población mayor de 64 años
- 58.- PORMIN: Porcentaje de población menor de 16 años
- 59.- PARPR089: Partidpaóóa de fe población munjcróal de 19@ sobre el total provincial
- 60.- PARPR081: Idem para 1981
- 61.- PARSER: PartEqpación de fe pob. activa mun. sobre el total provincial para el sector se vicios
- 62.- PARAGR: Idem agricultura
- 63.- PARIND: Idem hdustría
- 64.- PARASA: Idem pob. activa en situación de asalariados
- 65.- PARNOASAidem en situación de empleadores v trabajadores independientes (no asalariados)
- 66.- PORAS: Porcentaje de asalariados sobre población activa municipal en 1981
- 67.- PORNOAS: Idem para no asalariados
- 68.- PORSER: Idem servicios
- 69.- PORAGR: Idem agricultura
- 70.- PORIND: Idem kxistria
- 71.- OFHOTEL- Oferta hotelera (1985)
- 72.- OFHOTM: Numero de plazas hoteleras por mil hablantes
- 73.- PTOSING8: Presupuesto municipal (1988)
- 74.- INGCORHA: Ingresos corran tes munipales por mil habíanles
- 75.- PTOSHAB: Presupuesto muniápal por habitante
- 76.- RENTA Nivel de renta per cápaa según Anuario del Banesto
- 77.- TAM: Tasa de actividad muobpal
- 78.- TAMM: Tasa de actividad masculina
- 79.- TAMV: Tasa de actividad femenma
- 80.- RELAGR: Relación activos agarios/ activos no agrarios
- 81.- RRELAGR: Relación activos agrarios/ activos no agrarios (rectificada en missing)
- 82.- PORFOP: Porcentaje de viviendas familiares ocupadas principales (1981)
- 83.- PORFOS: Idem ocupadas secundaréis
- 84.- PORFDE: Idem desocupadas
- 85.- TASP86: Tasa de paro registrado 1986
- 86.- TASP83: Tasa de paro registrado 1983
- 87.- POREFA1: Porcentaje de edificios vivienda femñiar exclusivamente, 1 vivienda
- 88.- POREFA2: Idem 2 o más viviendas
- 89.- POREFAGR: Idem, viviendas con utilización agraria
- 90.- CREP89: Crecimiento porcentual de la población, 1970-89
- 91.- CREP70: Idem 1959-70
- 92.- CREP89: Idem 1981-89
- 93.- CREP7089: Crecimiento anual acumulativo de la población, 1970-89
- 94.- CREPOBTO: üem 1950-70
- 95.- CREP8189: Idem 1981-89
- 96.- LINOC: Líneas telefónicas ocupadas
- 97.- LINOCM: Líneas telefónicas ocupadas por mil habitantes
- 98.- MUPOBH86: Población de Hecho 1986
- 99.- MUPOBD86: Población de Derecho 1986

CAPÍTULO H INDICADORES DE CALIDAD DE VIDA

M. VIBS	INDICADOR		UNIDADES		SERVICIO	K>/ttM	COSTO	EFFECTOS		1. C
	VA	%	VA	U/r*				REA	* 709	
IND. 54	1980	6.00	12	59*	143*	1800	1545	155	279	83
IND. 24	2487	93*	23	14*	147*	1470	272	-134	-172	27
IND. 012	3452	105*	51	255*	255*	524	155	-272	-274	084
MEMO: OUT (0)	3487	137*	121	570*	452*	225	99	-372	-378	-176

INDICADOR DE CALIDAD DE VIDA

SEGUNDO. CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

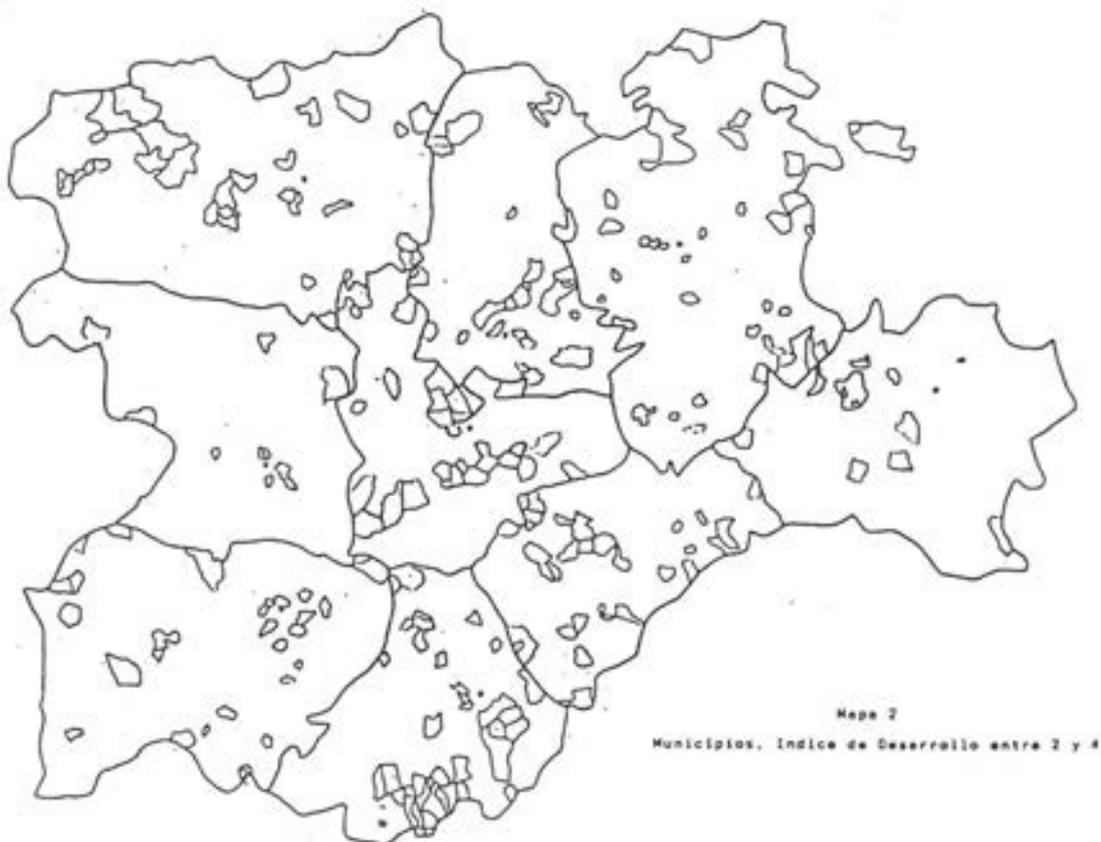
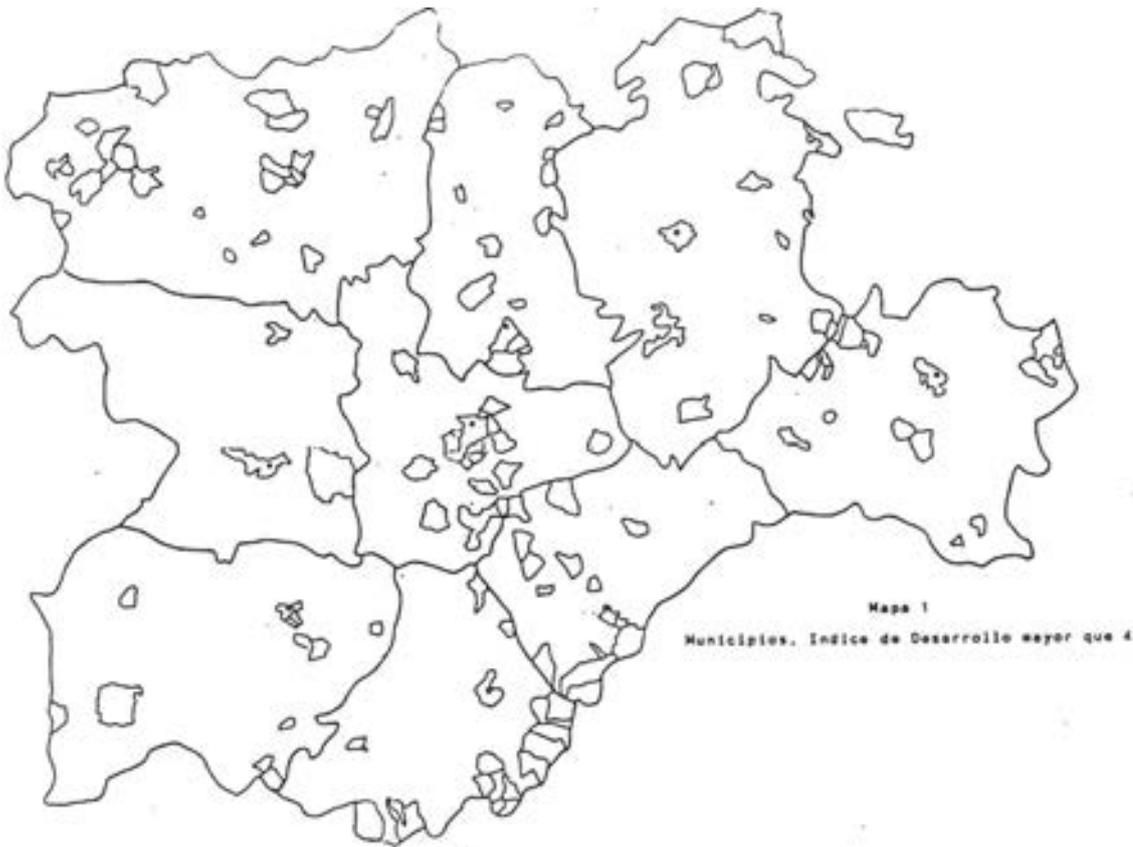
CUADRO 2

Variatale	Coswnality	Factor	Eigenvalue	Pet of Var	Cua Pet
MUPOBH86	.91785	1	6.82621	34.1	34.1
PARPRO81	.96321	2	3.56913	17.8	52.0
CREC70	.51585	3	1.72204	8.6	60.6
CREC89	.46378	4	1.07484	5.4	66.0
DENS189	.63659	5	.98961	4.9	70.9
PORMIN	.60967	6	.87254	4.4	75.3
PORMAX	.63046	7	.82032	4.1	79.4
PARINO	.93941	8	.73008	3.7	83.0
PARSER	.91787	9	.60763	3.0	86.1
PARAGR	.53836	10	.59247	3.0	89.0
PORINO	.46985	11	.51634	2.6	91.6
PORSER	.63946	12	.44809	2.2	93.8
PORAGR	.82676	13	.38783	1.9	95.8
PORAS	.74560	14	.29905	1.5	97.3
PORNOAS	.56938	15	.19784	1.0	98.3
TASPAR86	.43645	16	.19303	1.0	99.2
RRELAGR	.62627	17	.12354	.6	99.9
POREFA2	.45924	18	.02248	.1	100.0
POREFAGR	.36854	19	.00491	.0	100.0
LINOC	.91763	20	.00202	.0	100.0

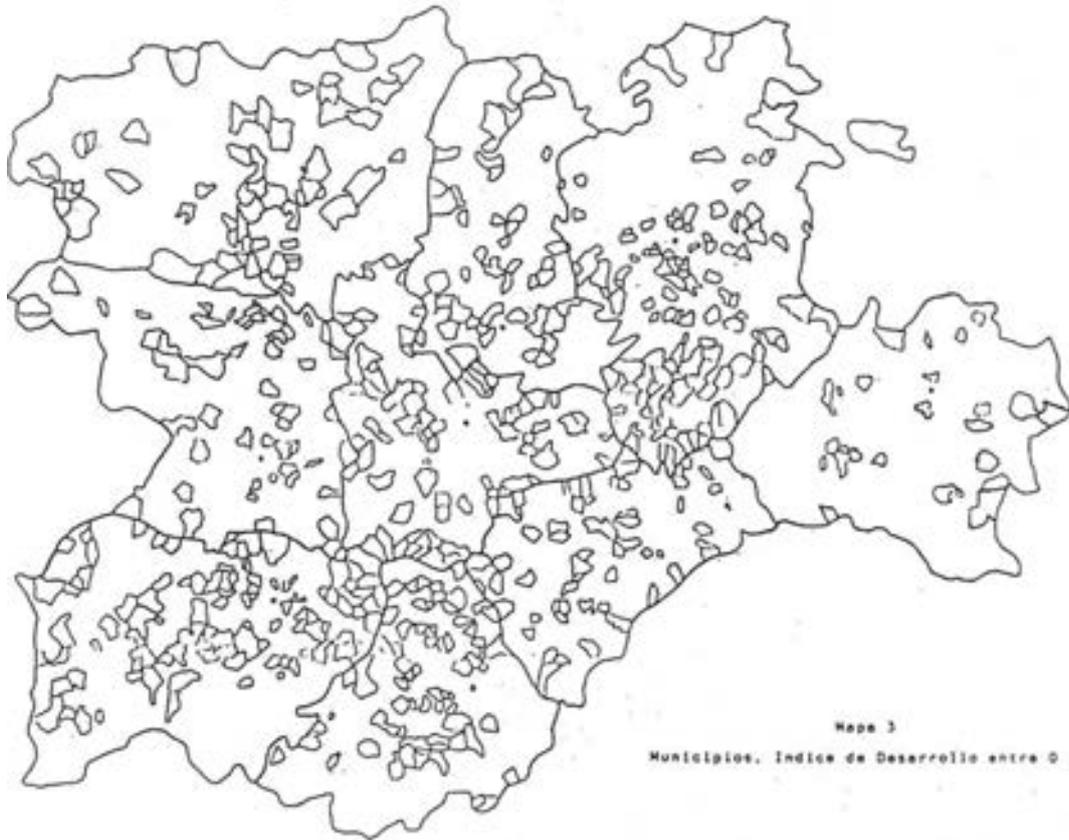
CUADRO 3.- KATBIZ FACTORIAL

	FACTOR 1	FACTOR 2	FACTOR 3	FACTOR 4
PARPRO81	.97210 *	.07395	.07600	.08355
LINOC	.95512 *	.04734	.03056	.04691
MUPOBH86	.95433 *	.05124	.04251	.05166
PARINO	.95422 *	.08167	.08225	.12426
PARSER	.95054 *	.07405	.05300	.07773
DENS189	.78934 *	.06641	.04891	.08206
PARAGR	.62493 *	.08178	.37459	-.02846
PORAGR	-.10986	.78816 \hat{v}	.06850	-.43452*
PORSER	.15428	.78241 *	.04524	.03805
PORAS	.05746	.76371 *	.15258	.36847
RRELAGR	.01550	-.73055 *	.28605	.10245
PORNOAS	-.06602	-.69191	.03283	-.29191
PORMAX	-.02197	-.05432	-.78537 *	.10106
PORMIN	.03065	.01406	.77095 *	.11902
CREC70	.19909	.24287	.62490 *	.16348
CREC89	.14331	.20734	.57488 *	.26414
TASPAR86	.02221	.04705	.04349	.65715*
PORINO	.03478	.31308	.14739	.59067*
POREFAGR	-.07716	-.13493	-.02820	-.58616*
POREFA2	.38173	.21978	.26055	.44422*

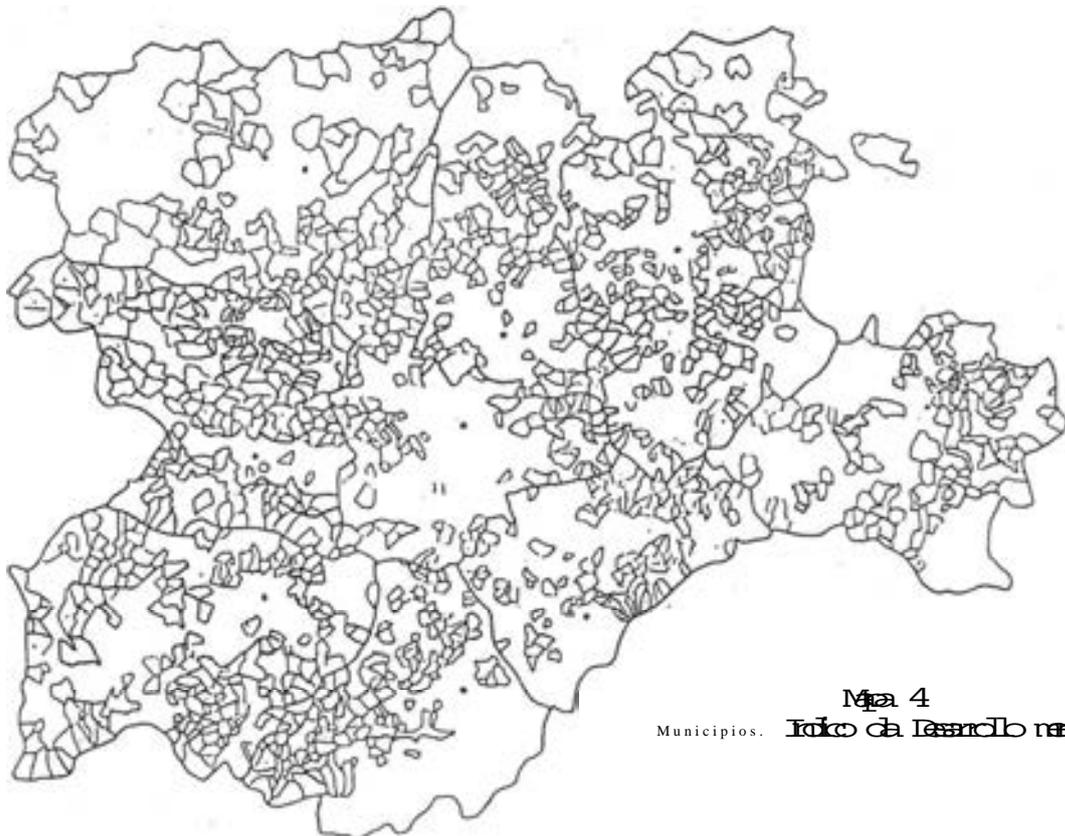
SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO



SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO



Mapa 3
Municipios. Índice de Desarrollo entre 0 y 2



Mapa 4
Municipios. Índice de Desarrollo mayor que 2

CUADRO 5
ÁREAS DESARROLLADAS. ENUMERACION PROVINCIAL

CUADRO 5
(CONTINUACIÓN)

CUADRO 5
(CONTINUACIÓN)

ADE (1) Área de Ávila
Pinares-Bajo Alberche
Altos Tormes y Alberche
Valle del Tiétar

CAT (2) Piedrahita
Solosancho

ADE Merindades (Valle de Mena -
Valle de Tobalina)
Área de Miranda de Ebro
Sierra Pinariega
Área de Burgos
Aranda de Duero

CAT Lerma
Villadiego
Melgar de Femamental

ADE Alto Bemmesga - La Robla
Cistierna - Boñar
Área de León
Astorga - Ribera del Órbigo
El Bierzo

CAT Sahagún
La Bañeza
Valencia de don Juan

PALENCIA	ADE	Aguilar de Campoó Nacional - 611 Área de Palencia Área de Guardo
	CAT	Cervera de Pisuerga Saldaña Carrión de los Condes Paredes de Nava
SALAMANCA	ADE	Salamanca - Alba de Tormes Béjar - Guijuelo
	CAT	Peñaranda de Bracamonte La Alberca Fuentes de Oñoro Ciudad Rodrigo Vitigudino Fuente de San Esteban Ledesma
SEGOVIA	ADE	Somosierra Área de Segovia - Guadarrama Coca - Carbonero el Mayor Tierra de Pinares (Cuéllar)
	CAT	Cantalejo Ayllón Riaza Sepúlveda

SORIA	ADE	Sierra Pinariega Ágreda - Ólvega Soria
	CAT	Arcos de Jalón Almazán Burgo de Osma San Esteban de Gormaz
VALLADOLID	ADE	Área de Valladolid Ribera del Duero Tierra de Pinares (Iscar) Tierra de Medina
	CAT	Mayorga Villalón de Campos Medina de Rioseco
ZAMORA	ADE	Benavente Zamora - Toro
	CAT	Villalpando Alcañices Puebla de Sanabria

(2) CAT: Cabeceras de Comarcas en Áreas Atrasadas

-SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

**CUADRO 5
(CONTINUA)**

CUADRO b
COMARCAS DE ACCIÓN ESPECIAL Y ÁREAS ATRASADAS
ENUMERACIÓN PROVINCIAL

ÁVILA	CAE (1)	La Moraña Aravalle Valdecoroeja Valle de Amblés Sierra de Ávila
	ATA (2)	Tierra de Arévalo La Moraña Aravalle Valdecomeja Paramera» de Ávila Sierra de Ávila
BURGOS	CAE	Las Merindades La Bureba Treviño Montes de Oca Sierra de la Demanda Ribera del Afianza Lomas de Muñó Páramo de las Loras
	ATA	Las Merindades La Bureta Montes de Oca La Demanda Lomas de Hizán Páramo de Coreos Lomas de Muñó Páramo de Castrojeriz La Lora

SALAMANCA	CAE	La Armufla Dehesa de Gallegos de <i>Crespa</i> Valle del río Alagón Dehesa de Miguel Muñoz Siena de Gata El Abadengo Campo de Vitigudino
	ATA	La Armufla Campo de Peñaranda Campo de Alba Campo Charro PeAa de Francia - Las Batuecas Siena de Gata Campo de Argañin B Abadengo Los Arribes del Duero Campo de Vitigudino Campo de Ledesma
SEGOVIA	CAE	La Serrezuda o Sierra de Pradales Somosierra - Pedraza
	ATA	La Serrezuda Tierra de Sepúlveda Tierra de Aylkta Guadarrama - Somosierra Tierra de Arévalo (límite con Ávila)

**CUADRO 6
(CONTINUA)**

**CUADRO 6
(CONTINUA)**

LEÓN	CAE	Valdeburdn Sajambre Valdoón Tierra de la Reina Oria norte río» Torio, Poma y Ella Esla -Tierra de Campos Los Otens» La Valdería La V&lduerna La Cabrera La Cepeda Siena de Gata Aneares - Siena dd Caurd Las Oraafias Babia
	ATA	Montañas ds Riaño Campos - Esla Páramo Leonés La Bañeza La Cabrera La Maragatería La Cepeda Las Omañas Babia
PALENCIA	CAE	Boedo Ccmio Campos - La Nava Páramo de Cuezza
	ATA	La Pemía Boedo - Ojeda Cénalo Tierra de Campos Páramo de Cuezza La Valdavia

SORIA	CAE	Valle del Tera Magaña Siena del Almuerzo Collado del Muerto Campo de Gdmara Las Vicarías Siena de Perdices Marquesado de Berlinga Tierra de Caracena Siena de Cab rejas Sierra de Nafria
	ATA	La Siena Soriana - Yanguas Tierras de Soria MagaAa Campo de Gdmara Araviana Tierra de Almazin Tierra de Berianga Tierra de Caracena Sierra de Nafria Calatañazor
VALLADOLID	OAE	Valle del Esgueva Campos - Montes Torozos Campos - Valderaducy
	ATA	Valle dd río Esgueva Límite coa la provincia ds Ávila Montes Torozos (extremo occidental) Tiena de Campos

**CUADRO 6
(CONTINUA)**

ZAMORA	CAE	Valle dd Toa y Valverde Campos - Pan LaGuareña Tierra dd Vino Sayago Cartwyaks Sierra de la Culebra Sanabria La Carballeda
	ATA	Valles de Benaveme Tierra de Campos - Tierra dd Pan La Guareña Tierra dd Vino Sayago Carbajales Aliste Sanabria La Carballeda

~~mi - U - E - In - e - Ac - In - E - al~~

SEGUNDO. CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

ORDENACION DEL TERRITORIO E INCENTIVOS REGIONALES. EL CASO DE ANDALUCIA.

PONENCIA DEL II CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO VALENCIA, JUNIO 1991.

Manuel MARCHENA GOMEZ.

Profesor Titular de Análisis Geográfico Regional. Univ. de Sevilla.

M3 Angeles GOMEZ SANTOS.

Licenciada en Geografía. Univ. de Sevilla.

RESUMEN

Se trata en este trabajo de examinar las consecuencias de un Instrumento de Política Regional, con una finalidad básica de impulsar la convergencia interregional, como son los Incentivos Regionales, sobre la Ordenación del Territorio de una región concreta, en este caso, Andalucía (España).

Los resultados de la investigación, basada en la territorialización municipal de los expedientes aprobados en Andalucía, pueden sintetizarse en dos grandes conclusiones: (I) la Política de Incentivos no ha ayudado al reequilibrio territorial de Andalucía, ya que promocionan lo ya dinamizado. (II) El éxito más notable es el "apoyo al sistema de ciudades medias (cabeceras de ámbitos funcionales) de la propia región.

ABSTRACT

...This work deals with examining the consequences of an instrument of Regional Policy, which has the basic objective of helping the inter-regional integration, like the Regional Inducement, of the Regional Planning of a specific region, in this case, Andalucía (Spain).

The results of this research, based on the municipal analysis of the subscribed expedients in Andalucía, they can be summarised into two main conclusions: (I.) The Policy of Inducements has not had help from regional equilibrium of Andalucía, because they have favoured the most dynamic zones of the region. (II) The most notable success is the support of the intermediate town system of it's region.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO'

ORDENACION DEL TERRITORIO E INCENTIVOS REGIONALES. EL CASO DE ANDALUCIA.

Manuel MARCHENA GOMEZ ¹
M« Angeles GOMEZ SANTOS ¹

1. INTRODUCCION.

El propósito de esta investigación es examinar los efectos intrarregionales de uno de los instrumentos claves de la Política Regional española, como son los Incentivos. Las consecuencias de las ayudas públicas a las empresas para facilitar y dirigir una cierta estrategia de equilibrio espacial, pueden ser muy variados. En este trabajo trataremos de adentrarnos en el impacto de los Incentivos en la ordenación del territorio de la propia región, en este caso de Andalucía. Es decir, de cómo este instrumento con un marchamo de claro objetivo interregional, incide en la configuración del territorio intrarregional, dada la localización municipal de las ayudas en Andalucía (VILLAR y BELIS, 1985).

En efecto, uno de los vacíos que están por rellenar en la articulación de la Política Regional española, es el problema de los desequilibrios espaciales dentro de la propia región (MATA, 1989). Está claro, por otra parte, que se presume que tal objetivo es de indefectible tratamiento par cada Comunidad Autónoma. Pero sigue siendo, como aludíamos más arriba, un tema no resuelto la coordinación de las políticas dirigidas -tanto sectoriales como espacializadas- a paliar las desigualdades entre regiones, en relación a su impacto sobre la vertebración territorial más o menos afortunada dentro de las regiones. Sobre todo, cuando hablamos de la extensión, variedad y disfuncionalidades de una Comunidad Autónoma de la dimensión territorial y socioeconómica de Andalucía (MARCHENA, 1991 I).

Nos encontramos en el momento adecuado para afrontar tal desajuste, fundamentalmente por dos razones: la integración en los patrones de la política regional europea, y la valoración ya suficiente, sobre lo que planteamos, de los expedientes acogidos a la Ley 50/1985 de Incentivos Regionales. Que en Andalucía son efectivos desde la delimitación de su Zona de Promoción Económica, publicada en

¹ Profesor Titular de Análisis Geográfico Regional. Universidad de Sevilla. Coordinó y redactó este trabajo dentro de la asignatura del programa de Doctorado que imparte: "Política Regional en Espacios Periféricos" (1990-91).

¹ Licenciada en Geografía por la Universidad de Sevilla. Alumna de la materia de Tercer Ciclo, arriba mencionada. Realizó todo el levantamiento informativa, estadístico y cartográfico.

SEGUNDO. CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

B.O.E., el 24 de Junio de 1988. Dicha ZOPRE que abarca el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, está considerada, según las finalidades para constitución de 'áreas asistidas, admitidas por la Comisión de la Comunidad Europea, de Tipo I. Por tanto es de aque'llas que pueden alcanzar el techo de subvención máxima neta, cifrada en el 50 % del total de la inversión, sin sobrepasar los toques por acumulación previstos legalmente.

En las páginas que siguen mostraremos la territorialización de los Incentivos Regionales en Andalucía y su consecuencia sobre la ordenación del territorio regional. Este pequeño experimento se sustenta en dos supuestos, uno de carácter político y estratégico y que puede leerse, en el Decreto de aprobación de la ZOPRE de Andalucía, y que dice que los Incentivos, también, pretenden potenciar la distribución más armónica de las actividades económicas dentro del territorio regional, y su desarrollo endógeno en orden a ir reduciendo las diferencias con otras regiones del Estado. Otro, de claro componente empírico, como es el significado que en la práctica ha tenido la nueva Ley de Incentivos en Andalucía para el periodo posible de analizar (junio 1988-diciembre 1990): el 25,4% de los proyectos aprobados en España, el 18,5% de la inversión proyectada, el 15,9% de las subvenciones concedidas y el 30,5% de los puestos de trabajos originados (JUNTA DE ANDALUCIA, 1990).

Nuestra Comunidad Autónoma, así, es la primera de todas, en número de proyectos para Incentivos, negociados con el Estado Central, y en el total de empleos generados, y de hecho, también lo es, descontando el notable volumen de subvención destinado a una transnacional electrónica en Murcia que sesga el análisis,, en cuanto a las cifras de inversión comprometida. Sin embargo no debiera olvidarse, pese a lo positivo de los resultados agregados, que Andalucía "representa el 17% del territorio y la población española -compárese con los porcentajes antes expuestos-, y que es una de las regiones que peores indicadores sintéticos exhibe en el contexto europeo. Por consiguiente, tendría que matizarse la fortuna del instrumento Incentivos para la convergencia regional, sobre todo cuando no se han dictaminado cuotas para cada región y aquel depende de la dinamicidad de la iniciativa privada en una economía prácticamente procíclica como Andalucía y con un incipiente tejido empresarial innovador (MARCHENA, 1990).

De todos modos, nuestra intención, no es, como ya se ha referido, la valoración del sistema de Incentivos Regionales español y sus posibles alternativas (ALLEN, 1989). Nos hemos centrado en la detección territorial de los expedientes aprobados -a través del B.O.E.- en Andalucía desde el 24 de Junio de 1988 hasta el 30 de Enero de 1991. El punto de inicio de la ZOPRE y la fecha posible más cercana a la redacción final de este trabajo. Más tarde se ha cartografiado y agrupado municipalmente los resultados más expresivos de la mencionada recogida de datos, a la par que se han extraído, como se verá, conclusiones al respecto, en sectores incentivados, áreas endógenas, reparto territorial, tamaño de la inversión y tipo, empleo subvencionado etc., que tienen que ver con

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO'

la Ordenación del Territorio de Andalucía.

2. ASPECTOS TERRITORIALES DE LA ESTRATEGIA DE INCENTIVOS EN ANDALUCIA.

Antes de mostrar y diagnosticar los resultados obtenidos, convendría resaltar algunas consideraciones de fuerte implicación territorial de la configuración normativa y regulatoria de los Incentivos Regionales en Andalucía.

(I) Sobre actividades promocionables, se incluye la totalidad del sector industrial y parte del terciario. Los restantes (primario y construcción) quedan excluidos, con la excepcionalidad abierta para proyectos de relevante y especial importancia. Son notables, dos hechos (BELIS y VILLAR, 1991) sobre ello: (i) la exclusión de las actividades agrarias, aspecto con indiscutible incidencia territorial en Andalucía, no sólo por la trascendencia del sector en la región, sino porque él mismo venía recibiendo importantes fondos a través de la política de incentivos, habiéndolo sido incluso preferente, para ciertos subsectores, para la G'AEIA (Gran Area de Expansión Industrial de Andalucía), (ii) La nueva consideración de incentivables para actividades como los servicios a las empresas, aquellas que mejoren las estructuras comerciales, e iniciativas turísticas complementarias a las de hostelerías, incluidas éstas, excepto en las denominadas áreas de alta densidad turística. Pero aquí, precisamente, radica el problema: en la indefinición y excesiva generalización -parece que calculada para flexibilizar las decisiones- de los mentadas actividades incentivables y de su ubicación espacial. ¿Qué se entiende por mejora significativa de la actividad comercial? (MARQUEZ, 1990) ¿Qué es un área de alta densidad turística y si no es conveniente reorientar el tipo de inversiones en las mismas? (MARCHENA, 1991 II).

(II) Se valorarán especialmente, para la obtención y cuantía de la subvención -aparte del tamaño de la inversión, número de puestos de trabajo creados y clase del proyecto-, factores relacionados con el desarrollo endógeno del territorio concreto incentivable. A saber, uso intensivo de recursos productivos de la zona, tasa de valor añadido, incremento de la productividad, incorporación de tecnología avanzada y carácter pautador del proyecto para la economía del área en cuestión. Aspectos también vagos pero que bien manejados son claves para la dinamización desde dentro de los espacios deprimidos de la propia región. Lo que ocurre en la realidad, como se demostrará en su momento, forma parte de los "trade-offs" sustantivos para ese tan deseado hoy Desarrollo Endógeno (CURBELO, 1990). En síntesis, que debe existir cierta masa crítica empresarial y de condiciones favorecedoras para ello en una comarca -como la solución del "problema agrario"- para que se produzca efectivamente dicho desarrollo, y precisamente, los Incentivos Regionales no son el instrumento, tal como está diseñado, más adecuado para lograr tal umbral, más bien los proyectos incentivados se suelen localizar en la práctica en áreas con ventajas comparativas contrastadas. Pero, en cualquier caso, se

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO'

desprende de la letra de la regulación y de la política seguida hasta ahora, que aún siendo el desempleo, el problema más grave de ZOPRES Tipo I, como la de Andalucía, entre los elementos más valorados para la incentivación, como se ha señalado antes, se encuentran predominantemente las características de los proyectos capitalizados.

(III) Más importante aún para la Ordenación del Territorio regional es la consideración de zonas prioritarias para la resolución y aprobación de Incentivos; en verdad, un listado de 145 municipios -repartidos equitativamente por las ocho provincias- algo así como el 17% del total de Andalucía. La subvención adicional a los proyectos que se localicen en estos municipios es variable, con un máximo del 8,3%, aunque esto no es lo más significativo, sino la cualidad de los nodos territoriales elegidos. En efecto, las propuestas en materia de política territorial en Andalucía (CETÜ, 1990), vienen apuntando la prioridad de actuar en un conjunto seleccionado de cabeceras comarcales o centros de ámbitos funcionales. Prácticamente los 127 centros básicos funcionales, que deberían articular 122 ámbitos o comarcas funcionales definidas por la Junta de Andalucía, mas algunas más de parecido rango, son los municipios elegidos como prioritarios para los Incentivos Regionales. Con la exclusión llamativa de la ciudad de Sevilla -la única capital provincial no incluida-, por considerarse que la misma posee suficientes economías externas como para su consideración de no incentivable.

Parece acertado, en principio, hacer coincidir cabeceras funcionales y municipios prioritarios, sobre todo en cuanto a una mínima coherencia de las políticas regionales de ordenación del territorio. Sin embargo, pueden plantearse dos disfuncionalidades, que tal decisión pública afecte negativamente en la decisiones empresariales de inversión en el resto el territorio comarcal, normalmente más deprimido, y sobre todo, que como veremos, los proyectos no se reparten simétricamente, como sería lo deseable, por todos los centros prioritarias seleccionados, por el contrario tienden a aglomerarse en algunos.

3. EL TERRITORIO DE LOS SECTORES MAS INCENTIVADOS EN ANDALUCIA.

Sin entrar en examinar cuestiones de contenida sectorial claves en el diseño del modelo de Incentivos configurado para Andalucía (I.F.A., 1990), y de la afortunada mayor participación de la Comunidad Autónoma en la selección, tramitación, gestión e influencia en la aprobación de los Ayudas a proyectos empresariales definidos como tales, será necesario por lo menos conocer en que ramas productivas se polariza el esfuerzo de subvención pública en Andalucía. Sencillamente, para conocer el alcance territorial de dichas decisiones y sus efectos en la articulación regional, a través del conocimiento indirecto de los sectores con mayor predicamento en la región -no debe olvidarse que son subvenciones a proyectos concretos presentados por la iniciativa privada- y su ubicación espacial.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO'

En Andalucía son tres grupos de actividades, sin lugar a dudas, las más incentivadas: (i) las industrias agroalimentarias (el 22% de los proyectos presentados y el 15% de la inversión comprometida); (ii) la hostelería y ocio complementario (el 17% del número de proyectos, pero sobre una inversión esperada del casi el 30% de la total); y (iii) las industrias de fabricación de productos minerales no metálicos, es decir, de componentes para la construcción: ladrillos, hormigones, cales, yesos, cementos, piedra natural, mármoles, cerámica etc. (supone el 16% de los expedientes aprobados, bajando la inversión al 10% del conjunto). Si a estos le unimos un segundo subgrupo, por cierto muy relacionado con la transformación agroalimentaria, como es el de la manipulación hortofrutícola, a la que pudiera agregarse el incentivo -el segundo más importante en cifra de subvención en Andalucía- a una gran empresa nacional, por expediente de excepcionalidad, de producción agrícola (9% de los proyectos y 8% de la inversión), nos hallaríamos nada menos que con el 65% de los expedientes aprobados y el 63% de la inversión subvencionada.

El diagnóstico es bien sencillo: se ha incentivado lo que hay y en lo que tiende a especializarse Andalucía -cosa no del todo positiva por el aporte de productividad, valor añadido y tecnológico que originan dichos subsectores- según sus ventajas comparativas estáticas: las actividades agroalimentarias y el turismo, y el tirón coyuntural del sector de la construcción, aunque no promocionado directamente, sí sus industrias inducidas, como se habrá comprobado. Secundariamente los Incentivos han ayudado a las industrias químicas, textiles, metalmecánica, de papel y artes gráficas, de transformación de la madera, automovilística y a la modernización y reestructuración del sector aeronáutico, que componen de hecho y sumadas el 40% restante de proyectos e inversión. Muy significativo es reseñar, por el énfasis que se pone actualmente en el tema, que sólo se ha subvencionado un proyecto de servicios' prestados a las empresas. Tal comprobación es un fiel indicador del habitual doble nivel que existe en Desarrollo Regional, entre voluntarismo intelectual y político y la tozudez de las orientaciones del Mercado (CUADRADO, 1988; BOISIER y SILVA, 1990).

La localización de las actividades agroalimentarias incentivadas, entre las que destacan las cárnicas, pastelería y conservas de pescado, amén de la referida manipulación hortofrutícola, está repartida por todo el territorio andaluz. Ello no evita que se halle más concentrada en ciertas áreas o ejes más dinámicas, relativamente hablando. Así, aparte de mostrarse una alta correlación de proyectos aprobados con municipios prioritarios, es innegable una triple polarización territorial: a) el litoral, con una evidente asociación, sobre todo en Almería y Huelva, con una agricultura más capitalizada y competitiva, y en Cádiz con la conservera, que además ha generado incentivos a industrias inducidas y de insumos de ambos subsectores. b) El Area Metropolitana de Sevilla, por sus ventajas de economías de escala y en proximidad de mercado, c) Y zonas más localizadas, tanto de tradición en la transformación agraria, como el Marco de Jerez a La

SEGUNDO. CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

Campaña de Sevilla, pero sobre todo otras con capacidades endógenas, especialmente en las agrovillas campiñenses cordobesas y jiennenses, en Los Pedroches (Provincia de Córdoba), El Condado de Huelva, Las Alpujarras y, mas difinclinadamente, en el Surco Intrabético.

Los proyectos turísticos aparecen en • términos absolutos de inversión subvencionada, como la actividad más promocionada. Ello prueba la vitalidad y la potencialidad de la misma en la región ya que no ha beneficiado exclusivamente al litoral, sino a otros municipios de interior -agrocidades monumentales, Parques Naturales, nudos de comunicación- refiriéndonos al reparto territorial de los proyectos aprobados. Sin embargo es necesario hacer varias acotaciones a dicha afirmación: (i) la Exposición Universal de Sevilla ha atraído numerosas instalaciones hosteleras que han sido subvencionadas, (ii) La Costa del Sol, que nadie dudaría que es un espacio de alta densidad turística ha sido notablemente incentivada, (iii) Que algunos grandes proyectos de oferta turística de alojamiento y complementaria, tienen un límite muy borroso con la promoción inmobiliaria, sobre todo en la costa Atlántica.

Haciendo un repaso, a estos respectos, a la lista de las treinta subvenciones más importantes concedidas, que suman unos 20.000 millones de pesetas (nada menos que el 55% del total subvencionada para el período estudiado en Andalucía) casi la mitad son de contenido turístico, pero también inmobiliario-turístico, con promociones asociadas a campos de golf, por ejemplo. Por consiguiente la actividad turística ha sido fuertemente promocionada y en millones de pesetas, sobre todo aquella que se va a beneficiar del "Efecto Expo'92" y la de grandes complejos litorales, tampoco muy alejados de Sevilla. Menos mal que la capital regional, no fue calificada como zona prioritaria, aunque se acoga a beneficios especiales derivados del magno evento.

Para rematar diremos algo de la otra mitad de las treinta mayores subvenciones aprobadas, insistimos, por encima de la mitad del volumen total en dinero de las más de ochocientas ayudas concedidas en el período analizado, con lo que ciertamente se relativiza -aún asumiendo las intrínsecas diferencias en la naturaleza de las inversiones según las dimensiones de las empresas en cuestión- el discurso sobre el apoyo de los Incentivos a las PYMES. Como decíamos, las grandes subvenciones aparte de las turísticas se corresponden con ayudas a transnacionales en la Bahía de Cádiz, la ya mentada explotación agrícola en Huelva, otras industrias agroalimentarias en Sevilla, Cádiz, Almería y Granada, y algunas experiencias alentadoras en nuevas tecnologías en el Area Metropolitana de Sevilla. Pero otro grupo de cinco grandes subvenciones lo componen precisamente el tercer paquete de actividades más incentivadas, como son la de industrias relacionadas con insumos para la construcción.

La territorialización de estas últimas registra algunas novedades interesantes, sobre esa primera polarización detectada en los

SEGUNDO. CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

sectores más incentivados en el Litoral andaluz y en el triángulo Huelva-Cádiz-Sevilla. Se trata de la promoción a comarcas especializadas en el ramo como es, visiblemente, la del Mármol en el Alto Almanzora almeriense o de las cabeceras comarcales de Córdoba y Jaén. Sin embargo, no se puede ocultar de nuevo la importancia también en este apartado del A.M. de Sevilla, de la Bahía de Cádiz y de la Costa del Sol malagueña, que debemos relacionar con el fuerte repunte de la promoción inmobiliaria y, particularmente, la turística en los últimos cinco años en Andalucía.

4.-EMPLEO E INVERSION INCENTIVADA EN EL ESPACIO ANDALUZ.

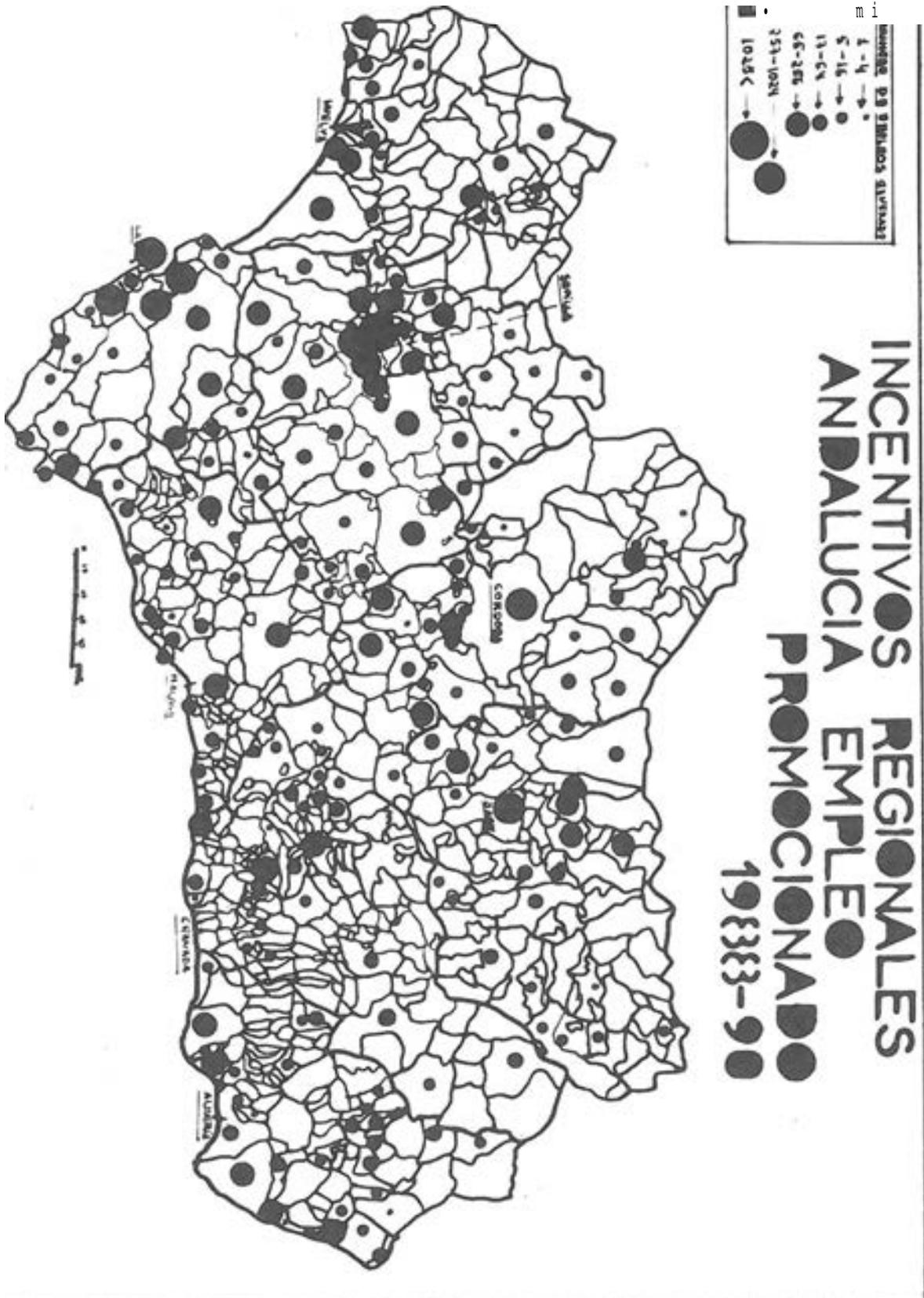
Los mapas que se adjuntan, y que reflejan la distribución municipal por intervalos del empleo y la inversión subvencionada por los Incentivos Regionales en Andalucía, confirman los indicios del epígrafe anterior. Es toda la franja litoral de Andalucía la más beneficiada, deshancándose una mayor difusión interior sobre los ejes que unen a Sevilla con Cádiz y Huelva. En suma, los espacios más dinámicos de la región en lo económico y, por ende, en lo demográfico. Acompañan a estos dos territorios más incentivados, las cabeceras comarcales del Valle del Guadalquivir y del Surco Intrabético, y áreas bien definidas por su homogeneidad y cierta capacidad endógena, como son Los Pedroches, la Campiña y el Subbético cordobés, la Vega de Granada, La Sierra de Aracena, Cazorla y Segura, o la Cuenca del Mármol.

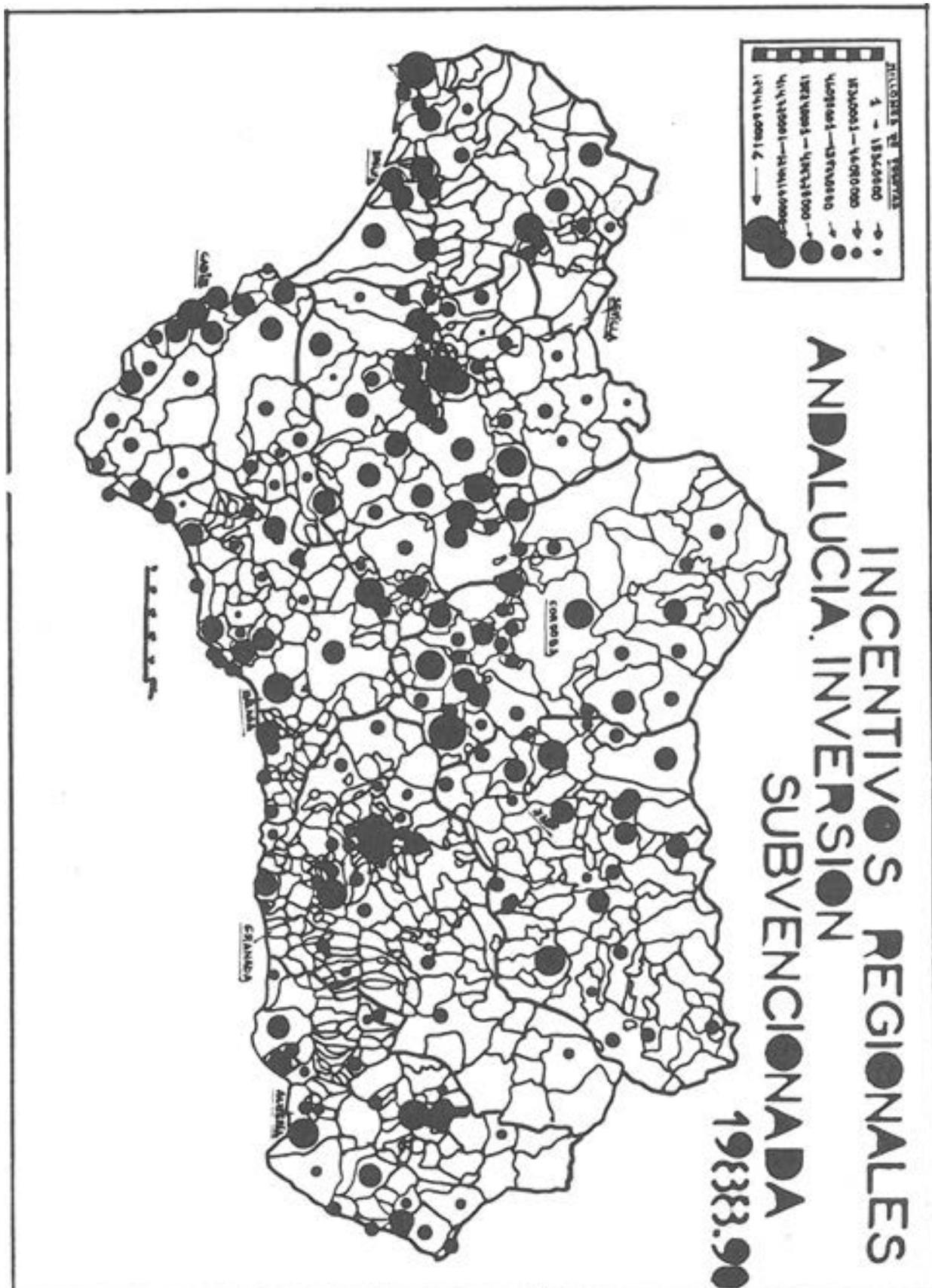
Más llamativos aún son los grandes vacíos que se-identifican con una nitidez extraordinariamente expresiva, con las áreas más regresivas y estancadas de Andalucía. Como son: la práctica totalidad de las provincias de Granada, Jaén y Almería, el interior de la provincia de Málaga -con las excepciones de los ámbitos de Ronda y Antequera-, el espacio intermedio (Andévalo y frontera portuguesa) de Huelva, y la casi totalidad de Sierra Morena, con las mentados enclaves favorecidos.

Además, aunque no sea del todo riguroso, el solapamiento de los dos mapas en sus intervalos, ya que obviamente los vacíos municipales en empleo e inversión se repiten sin excepción en ambos, nos da indicios del apoyo a proyectos con mayor incidencia en la capitalización que en la generación de empleo. Asunto en sí mismo motivo de un amplio debate, pero que es necesario que por lo menos se indique aquí, por cuanto parece no priorizarse, en lo que analizamos, la lucha con el conflicto más evidente para la transformación productiva con equidad (CEPAL, 1990) en Andalucía, como es el combate contra el desempleo.

De todas formas de un análisis más laborioso y estadístico de los mapas, obviando los "posibles sesgos que producen las formas geométricas de los municipios, podríamos abundar en otras conclusiones, no menos relevantes:

1.- Si sumamos el montante de las subvenciones que han sido





SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO'

destinadas a las zonas prioritarias no litorales, ni capitales de provincia (con sus áreas de influencia más próximas) ni Jerez de la Fra., es decir, las cabeceras comarcales' del interior, fundamenta Invente las ciudades medias, nos hallamos con dos datos alentadores: se destinan a éstas la mayor parte de los proyectos (29%) y de las subvenciones (26%). Ello significa que uno de los ..bjetivos principales de Política Territorial se refuerza con esta comprobación empírica sobre la concesión de Incentivos seguida hasta ahora. Cosa muy de destacar, sobre todo porque son proyectos intermedios de tamaño (36 millones de ptas. de media en la subvención), que colaboran en la activación de este sistema de ciudades. Tampoco hay que olvidar que estamos hablando de la mayor parte territorial de Andalucía.

2.- Esto último cuando se desequilibra con notoriedad es en el repaso de las subvenciones destinadas a la Andalucía Interior más deprimida, es decir, aquellos territorios no litorales que tamp- •••> yon centros intermedios, ni zonas prioritarias Incentivables. 0'. hecho estamos hablando de la may >r parte de Sierra Morena y l 'y Sistemas Béticos« Un cálculo aproximado arroja jue estaríamos c. .rvtabi iizando un tercio de Andalucía. ¿r. s bien aquí se dan l proyctos más pequeños de media (17 mill»ncs de ptas.), e 'sa por otro lado no "sorpresiva, ya que del del total de ayudas aprobadas sólo se ha subvencionada con el 8% del total de pesetas otorgado. Muchos proyectos, para todavía más territorio, que demanda aún mayores ayudas públicas, para que no sea irreversible su senda de economía regresiva. Sobre todo cuando el porcentaje espacial más notable de esta Andalucía deprimida se encuentra "vací de empleo y subvención promocionada por los Incentivos.

3.- Pero donde ya comienzan a destacarse las polarizaciones del instrumento, es en el tercer grupo territorial con mayor número de proyectos aprobados (nada menos que el 16%), como es el A.M. de Sevilla; donde lo más importante es que se concentran el 20% de las subvenciones, pese a ser un espacio -por cierto muy pequeño torritorialmente hablando- con medias bajas de tasa de subvención '21%). Está claro que se. ha incentivado poderosamente con el instrumento estudiado, las economías metropolitanas de la aglomeración sevillana, con proyecto? de una media de subvención aprobada de 53 millones de ptas. Como se verá, progresivamente subimos en la dimensión de .las inversiones, conforme se van concentrando en territorios con ventajas comparativas indiscutibles.

4.~ Si sumásemos en un conjunto la Bahía de Cádiz-Jerez de la Fra. (15% de las subvenciones en inversiones normalmente de gran tamaño), el resto del litoral Atlántico (6% del montante subvencionado), y lo que hacíamos coincidir con el A.M. de Sevilla, para construir idealmente el tan nominado triángulo de crecimiento Se.vi l ia-Cádi z-FIuelva, nos hallaremos con el 41% de las ayudas concedidas. Sin duda el área intermedia más beneficiada de toda Andalucía, cuyos grandes polos motores, sobre lo que estudiamos, svii la propia Bahía ,de Cádiz y el A.M. de Sevilla.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO'

e. .- El resto de capitales provinciales no litorales, es decir. Jaén, Córdoba y Granada, con sus respectivas áreas de influencia de menores economías de escala, también ejercen un sesgo perceptible en la Andalucía interior. Estos tres pequeños espacios acumulan el doble de subvención que aquel territorio que definíamos en el punto 2, como de áreas deprimidas y regresivas de Andalucía, cuando sólo aportan el 6% de los proyectos.

6.-Por fin, el otro espacio concentrador del mayor contingente de ayuda pública generada por los Incentivos Regionales, es el litoral Mediterráneo: el 12% de las pesetas subvencionadas, cuando de lo que se trata es del 7% del territorio regional y del 10% de los proyectos aprobados. La franja mediterránea andaluza es la dorsal de mayor crecimiento económico regional de las últimas décadas. Por tanto, nuevamente se correlaciona, espacio dinámico con apoyo de la estrategia territorial de Incentivos. Y eso que ha sido de media la que arroja una tasa de subvención subregional más baja (JO⁰., para proyectos habituales de envergadura inversora).

!/- CONCLUSIONES DE LA POLÍTICA REGIONAL Y ORDENACION DEL TERRITORIO EN ANDALUCIA.

Desde luego no disimulamos cuáles han sido los objetivos explícitos o implícitos- territoriales previstos por los Incentivos Regionales desde 1988 en Andalucía. Un acercamiento a la convergencia- económica interregional y un apoyo a las zonas prioritarias intrarregionales, que son las capitales provinciales (menos Sevilla) y el sistema de ciudades medio de la región.

Lo uno y lo otro es necesario relativizarlo en su aplicación práctica, aunque tampoco sería de recibo, por incierto, concluir con un fracaso de ambas estrategias de efecto territorial. Pensamos que mientras no se negocien cuotas fijas de Incentivos -aparte otras cuestiones- para regiones; con la necesidad de Andalucía, seguiremos encontrándonos con la conocida paradoja, de que es la región que más recibe en todo, pero casi siempre por debajo, no ya de sus demandas sociales, sino de sus indicadores de territorio, población y empleo. Pero es que todavía es más significativo que 13 subsectores apoyados (agroalimento, turismo, insumos de la construcción), pese a resultar lo que ofrece el tejido socioeconómico andaluz, no sean precisamente los más provechosos para la búsqueda de una franca inserción internacional y competitividad europea. No ya creación de empleo o efectos difusores, sobre todo cuando tenemos indicios para sustentar que la capitalización prima en las decisiones de ayuda pública.

De todas formas, nuestro interés, como repetidamente se ha dicho, es el impacto del instrumento estudiado en la ordenación del territorio de la propia región. Cosa que aunque no demasiado admitida normalmente, se considera finalidad explícita de la ZOFRE de Andalucía, sobre todo en orden a la corrección de los desequilibrios económicos dentro de la región. Las consecuencias intrarregionales de un instrumento, que aún los logros en la

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO'

INDICE DE CONTENIDOS. 6< V>

5< AMERICA

i l ~~espa~~ D (D) ~~es~~ j Asm^es,
CZ 2*~~titl~~*K >>'<Kaa>* <u
fcl y j BM&a m

n



Mi I^Sma <mi

WESIM .3wa ta
<UMSC >w* 60 Usa

SECOND -INTERNATIONAL CONGRESS-ON 'REGIONAL' PLANNING •

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO'

descentralización, sigue formando parte clave de la Política Regional del Estado Central. Es desde esta perspectiva donde la experiencia empírica pueda discutirse.

(I) Creemos que la política seguida sobre Incentivos, no ha ayudado al equilibrio regional, más bien ha actuado como un fuerte resorte de apoyo a las áreas de crecimiento más dinámicas de Andalucía. Es desde éstas (Capitales provinciales, triángulo Sevilla-Cádiz-Huelva, y Litoral Mediterráneo), de donde surgen los proyectos empresariales realmente más viables, aparentemente más interesantes, e incentivables, por tanto. Pero ello no debe hacernos perder de vista la "otra" realidad, que es la progresiva desactivación de la mayor parte del territorio andaluz. Quizás lo conveniente sería impulsar instrumentos complementarios de la misma potencia que los Incentivos para estas áreas; también quizás estén inventados (como las Z.A.M, Planes de Actuación del I.F.A o Instrumentos europeos), pero la verdad es que no funcionan con la misma credibilidad, agilidad y transparencia de los Incentivos Regionales. Podría ser buena materia de estudio, pensamos modestamente, más que complementar instrumentos -con los costes de coordinación administrativa que ello conlleva- que lo oportuno sea reorientar regulatoria y políticamente -con aún mayor carga descentralizada en la Comunidad Autónoma para la toma de decisiones- la estrategia territorial de los Incentivos Regionales, para dotarla de mayor especificidad en la corrección de los desequilibrios intrarregionales.

(II) El mayor éxito con respecto a la Política Territorial andaluza de la aplicación de la ZOPRE, es sin duda, la potenciación de las ciudades intermedias o cabeceras funcionales de las comarcas andaluzas. Esto es innegable en número de proyectos y en cifra de subvención. Pero también lo es, que ésta no se halla simétricamente repartida entre todas y que ha primado también a aquellas con ciertas ventajas comparativas y masa crítica para el desarrollo endógeno. Nos encontramos, en otra escala, con el mismo dilema anterior: los Incentivos promocionan lo ya dinamizado. Se argüirá que es competencia de la Comunidad Autónoma poner los cimientos para el despegue de espacios con capacidades ociosas; pero dudamos del éxito de las Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía (CETU, 1990), sobre todo en lo que acontece a la espacialización del sistema productiva, si no se compatibiliza con una política más equilibradora en el territorio de los Incentivos Regionales.

(III) Esto último introduce indirectamente la polémica de la magnitud deseable de la potenciación de Sevilla como la indiscutible capital regional (AURIOLES, 1989). No reviste ninguna duda que los Incentivos han promocionado notablemente al A.M. de la misma, como tampoco se han quedado a la zaga la Bahía de Cádiz-Jerez de la Fra. y el Litoral Mediterránea. Espacios que junto con las otras capitales provinciales, de alguna forma, plantean agravios comparativos con la capital regional. Aquí la polémica está servida, ya que es difícil decantarse, cuando los recursos son escasos, o por el apoyo indiscutible de Sevilla como capital

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO'

regional y centro articulador del Sur de Europa, a unas escalas más elevadas, o preferir seguir priorizando el ajuste intrarregional. En suma,, y por tercera vez, en el fondo lo que se plantea es la toma de decisiones en Política Territorial, sobre la "economía de dos velocidades", tópica en regiones de desarrollo desigual y periférico como Andalucía.

6. BIBLIOGRAFIA CITADA.

ALLEN, K., "El futuro de los Incentivos en la Política Regional" en Política Regional en la Europa de los años 90, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid 1989, pp. 313-324.

AURIOLES, J., Claves Actuales de la Economía Andaluza, Ed. Agora, Málaga 1989, pp. 256.

BELIS, J. y VILLAR, C., "Las nuevas ayudas regionales a empresas: tercera generación del modelo de incentivos" en Revista de Estudios Andaluces, N2 13, Sevilla 1991.

BOISIER, S. y SILVA, V., "Propiedad del capital y desarrollo endógeno en el marco de las transformaciones del capitalismo actual" en Revolución Tecnológica y Reestructuración Productiva: impactos y desafíos territoriales. Grupo Editorial Latinoamericano, Buenos Aires 1990, pp. 413-456.

CEPAL, Transformación Productiva con Equidad, Naciones Unidas, Santiago de Chile 1990, pp. 185.

CETU (Centro de Estudios Territoriales y Urbanos), Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía, Junta de Andalucía, Sevilla 1990, pp. 240.

CUADRADO, J.R., "Tendencias Económico-Regionales antes y después de la Crisis" en Papeles de Economía Española, N2 34, Madrid 1988, pp. 17-61.

CURBELO, J.L., Andalucía: crecimiento y equidad. Instituto de Desarrollo Regional, Sevilla 1990, pp. 144.

I.F.A. (Instituto de Fomento de Andalucía), Manual de Incentivos Económicos para Andalucía, Junta de Andalucía, Sevilla 1990.

JUNTA DE ANDALUCIA, Dos años de Incentivos Económicos Regionales en Andalucía, D.G. de Cooperación Económica y Comercio, Sevilla 1990, pp. 40.

MATA, E.J., "La Política de Incentivos Regionales" en Política Regional en la Europa de los años 90, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid 1989, pp. 325-334.

MARCHENA, M., "Innovación y estrategias empresariales en Andalucía" en Actas de la III Reunión de Geografía Industrial, A.G.E., Sevilla

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO'

1990, pp. 432-448.

MARCHENA, M., "Andalucía: ¿California europea o Periferia subdesarrollada" en Boletín de la Asociación de Geógrafos españoles, (número especial), Madrid 1991.

MARCHENA, M., El Turismo en Andalucía, Documento sectorial para el P.A.D.E (1991-94) de Andalucía, Sevilla 1991.

MARQUEZ, J., Comercio y Territorio en Andalucía, Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, Jaén 1990, pp. 503.

VILLAR, C. y BELIS, J., "Objetivos interregionales en la Política de Incentivos y problemas intrarregionales: el caso andaluz" en XI Reunión de Estudios Regionales (1985).

**ESTRUCTURA GEO-ECONÓMICA DE UNA REGIÓN RURAL:
EXTREMADURA. APROXIMACIÓN A UN MODELO.**

MORA ALISEDA, Julián.
Departamento de Geografía y
Ordenación del Territorio.
Universidad de Extremadura

Resumen.

En el presente trabajo se recogen de forma sintética los aspectos más relevantes que caracterizan actualmente la estructura económica y espacial de una región eminentemente rural, como es Extremadura, y su plasmación en un modelo.

Se procedió al mencionado estudio mediante la utilización de técnicas de análisis estadístico aplicado a variables socio-económicas —especialmente las de carácter agrario por ser las más representativas— para, en función de los resultados ofrecidos, confeccionar el modelo geo-económico extremeño, del que se extrajo una división en cinco submodelos o subestructuras: 1. Economía Urbana. 2. Economía Agraria sin Limitaciones Estructurales. 3. Economía de transición entre las dos primeras. 4. Economía de Agro-ciudades. 5. Economía Agraria con Limitaciones Estructurales.

Summary

**GEO-ECONOMIC STRUCTURE OF A RURAL AREA:
EXTREMADURA. AN APPROXIMATION TO A MODEL.**

MORA ALISEDA, Julián.
Department of Geography
University of Extremadura (Spain)

In this essay I have collected in a synthetic way the most relevant aspects characterizing the present day economic structure of an eminently rural area like Extremadura, and its shaping into a model.

I proceeded with the aforementioned investigation by using techniques of statistic analysis applied to socio-economic variables —especially those of an agricultural kinds, since they are the most representative ones— in order to, in terms of the given results, make un the geo-economic model of Extremadura, from which I extracted a division resulting in five sub-models or sub-estructures: 1. The Urban Economy. 2.The Economy without structural limitations. 3.The Transitional Economy between number 1 and number 2. 4.The Economy of Agro-Towns. 5. The Economy with structural limitations.

SEGUNDO. CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

<u>Variabes</u>	<u>SMC</u>	<u>Comunalidad</u>
1. Superficie total	.821	87,6%
2. Cuota de Mercado	.783	82,6%
3. Población Agraria	.658	80,3%
4. Proporc. de Ovino/Tot. UGM.	.671	78,2%
5. Proporc. de Bovino/Tot. UGM.	.644	78,2%

Son resultados plenamente satisfactorios, que vienen a poner de manifiesto la utilidad de esta metodología, al menos dentro de un hipotético modelo económico extremeño, que como se comprobará, al ser fundamentalmente agrario, está muy influido por las condiciones naturales y por la estructura demográfica características de este territorio, argumento que hemos considerado fundamental para denominar a este modelo como **geo-económico**.

3. EL MODELO GEO-ECONÓMICO: SUBMODELOS TERRITORIALES.

Según los resultados de nuestro análisis el modelo económico del espacio geográfico extremeño consta de cinco subestructuras o submodelos, a saber:

Submodelo de Economía Urbana [A (+,+)], con estructura explosiva, acoge tan sólo a 17 municipios (4,47%). Está caracterizado en términos generales, según las medias estadísticas de cada una de las variables consideradas, por:

- una mediana proporción de superficie labrada (27,6 % de la sup. total del término),
- bajo porcentaje de tierras de regadío (2,7% de la sup. cultivada),
- escasez de cultivos herbáceos (34,2% de la sup. labrada),
- alta presencia del cultivo del olivar (45,4% de la sup. dedicada a labores agrícolas),
- poca superficie destinada a pastos (29,2% de la sup. total),
- buena representación del minifundismo agrario (57,0% de las expl. son -5 Has.),
- cierto grado de parcelación agraria (4,3 parcelas por explotación),
- moderada extensión de las explotaciones (28,2 Has.),
- gran predominio de las explotaciones en propiedad (63,5% de sup. total),
- baja densidad de UGM (17,5 UGM por cada 100 Has. de sup. munic.),
- densidad media de bovino respecto al total ganadero (33 bov/UGM),
- escasa representación del ovino (20,4 ovino/UGM),
- regular presencia de caprino (73 caprino/UGM),
- reducido grado de mecanización (1,6 tractores 100 has. labradas),
- alta tasa de actividad (34,22% de la poblac. total),
- fuerte predominio del sector servicios (42,6% de la poblac. activa),
- escasa proporción de la poblac. agraria (35,9% de la poblac. activa),
- el paro de la rama general tiene unos valores medios (16,1% de la pobl. activa),
- el REA adquiere menos importancia que en otros grupos (12,1% de la poblac. activa),
- baja dotación de médicos de medicina general (0,779 por 1.000 habitantes),
- alta dotación de médicos especialistas (0,121 por 1.000 habitantes),
- buen equipamiento de aparatos telefónicos (167 por 1.000 habitantes),
- amplia cuota de mercado (41),
- alto presupuesto municipal (20.561 ptas. per cápita),

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO'

- moderada regresión del n^º de explotaciones entre 1962 y 1982 (71,28 sobre base 100),
- ligero descenso del n^º de parcelas/explotac. entre el 62 y 82 (71,87 sobre base 100),
- somera recesión del n^º explotac. -5 Has entre el 62 y el 82 (83,8 sobre base 100),
- aumento notable de la superficie regada entre 1962 y 1982 (2,22 %),
- escaso n^º de industrias registradas (11,2 licencias por 1.000 habitantes),
- gran n^º de establecimientos del sector servicios (37,1 licencias por 1.000 hab.),
- elevado n^º de establecimientos de comercio al por mayor (2,82 por 1.000 hab.),
- alta proporción de establecimientos comerciales minoristas (18,7 por 1.000 hab.),
- Sifitificativa densidad de carreteras nacionales (21,2 Kms. por 100 Km² de sup. municipal),
- Notoria densidad de carreteras regionales (12,68 Kms por 100 Km² de sup. mupal).

Constituye la estructura más expansiva de todas las que conforman el modelo económico extremeño, con una tendencia continuista en este sentido. Es, por consiguiente, el submodelo que alcanza las más altas puntuaciones medias de signo positivo en ambos factores (Factor 1: 1.952 y Factor 2: .883). Se corresponde con los principales núcleos urbanos de la región y algunos pequeños municipios con determinadas peculiaridades económicas.

Las ciudades integrantes de este submodelo son: Badajoz (F1= 11.161 y F2= .790), Cáceres (F1= 9.643 y F2= .210), Mérida (F1= 4.272 y F2= .259), Plasencia (F1= 2.943 y F2= .279), Almendralejo (F1= 1.699 y F2= .564) y Villafranca de los Barros (F1= .551 y F2= .204). Las variables más sobresalientes de la estructura (gráfico X) son la tasa de actividad, las licencias del sector servicios, las licencias del comercio al por mayor y la evolución regresiva del número de parcelas entre 1962 y 1982.

La presencia en este grupo urbano de algunos núcleos de reducidas dimensiones poblacionales obedece al hecho de que reúnen una serie de actividades económicas relacionadas con el sector servicios —bares, restaurantes, hostales, etc.—, propio de su ubicación en los alrededores de carreteras importantes como son los casos de Cañaveral (F1= .389 y F2= 1.780), Casas de Miravete (F1= .101 y F2= 2.624), Alcuéscar (F1= .072 y F2= .624), Monesterio (F1= 1.245 y F2= .248), Higuera de la Real (F1= .527 y F2= .429) y Castilblanco (F1= .716 y F2= .201)², el turismo (Guadalupe (F1= .108 y F2= .695), Pinofranqueado (F1= .205 y F2= 2.454), Caminomorisco (F1= .997 y F2= 2.040)) o industriales (Fregenal de la Sierra (F1= 1.099 y F2= .043) y Montánchez (F1= .288 y F2= 1.030)) que los hacen poseer ciertas connotaciones urbanas.

Este submodelo de economía urbana, a pesar de ser el más reducido en cuanto al número de núcleos, diecisiete en total (4,47%), acoge al mayor número de habitantes (362.587), es decir un tercio (33,4%) de la población regional, con una media de 21.211 residentes por municipio, y se extiende sobre una superficie de 590.138 Has. (14,2% del total extremeño), como consecuencia de la gran extensión de cada uno de los mismos (34.008 Has. por término medio). No obstante, la densidad alcanzada (61,4 hab./Km²) es superior al doble de la media regional (26,1 hab./Km²).

Economía Agraria sin Limitaciones Estructurales [B (—,—)], aparece integrado por 115 municipios (30,26%), entre los que cabe mencionar: Acedera (-.012; -1.422), Alcollarín (-.586; -1.901), Calzadilla de los Barros (-.151; -.686), Campolugar (-.440; -1.588), Granja de Torrehermosa (-.099; -1.312), Guijo de Coria (-.120; -1.234), Jaraicejo (-.198; -1.040), Jaraiz (-.014; -.513), Madrigalejo (-.280; -1.218), Majadas (-.834; -.951), Medellín (-.469; -.896), Puebla de la Calzada (-.536; -1.199), Quintana de la Serena (-.143; -1.266), Rena (-.554; -.727), Riobobos (-.301; -1.501), Sierra de Fuentes (-.347; -.970) y Villar de Rena (-.244; -1.690), entre otros.

•²Castilblanco es un municipio cuyas dotaciones en hostelería se deben a la proximidad de la Central Nuclear de Valdecaballeros.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

Hay que advertir, llegados a este punto, que en este submodelo hay un buen número de municipios como Botija o Berrocalejo, por ejemplo, que no presentan en realidad un desarrollo notable en su estructura agraria, al estar ubicados sobre una penillanura con vocación de pastizal —por la escasa fertilidad de los suelos— que no ha sufrido grandes modificaciones en su aprovechamiento. Sin embargo, el hecho de que aparezcan clasificados en este grupo términos municipales que no presentan un cierto dinamismo económico obedece a múltiples motivos que lo justifican, entre los que podemos destacan la escasa proporción de población agraria como consecuencia del profundo envejecimiento; la emigración ha provocado una reducción importantísima del número de habitantes, con lo que el presupuesto municipal per cápita resultante se eleva notoriamente; también la emigración ha aliviado el desequilibrio entre la población y los recursos en las áreas de secano y ha propiciado ciertas innovaciones técnicas (mecanización, cerramiento de fincas, mejora de la ganadería extensiva...) que redundan en un incremento de la productividad, etc.

En líneas generales se expresa por los siguientes valores medios de las variables económicas seleccionadas:

- una alta proporción de superficie labrada (39,1 % de la sup. total del término),
- elevado porcentaje de tierras de regadío (10,8% de la sup. cultivada),
- abundancia de cultivos herbáceos (85,7% de la sup. labrada),
- escasa presencia del cultivo del olivar (8,3% de la sup. dedicada a labores agrícolas),
- mediana proporción de superficie destinada a pastos (36,7% de la sup. total),
- baja representación del minifundismo agrario (44,2% de las expl. son -5 Has.),
- cierto grado de parcelación agraria (4,3 parcelas por explotación),
- considerable extensión de las explotaciones (35,5 Has.),
- ligero predominio de las explotaciones en propiedad (59,5% de sup. total),
- importante densidad de UGM (19,2 UGM por cada 100Has. de sup. munic.),
- densidad media de bovino respecto al total ganadero (34,9 bov/UGM),
- buena representación del ovino (39,43 ovino/UGM) ,
- reducida presencia de caprino (2,8 caprino/UGM), y
- mediano grado de mecanización (1,77 tractor es/100 has. labradas),
- moderada tasa de actividad (33,82% de la poblac. total),
- mínima representación del sector servicios (25,4% de la poblac. activa),
- importante proporción de la poblac. agraria (54,0% de la poblac. activa),
- el paro de la rama general tiene unos valores medios (16,2% de la pobl. activa),
- el REA adquiere gran importancia (17,2% de la poblac. activa),
- cierta dotación de médicos de medicina general (1,39 por 1.000 habitantes),
- insignificante dotación de médicos especialistas (4.348E-3 por 1.000 habitantes),
- equipamiento medio de aparatos telefónicos (123 por 1.000 habitantes),
- reducida cuota de mercado (2,35),
- poco presupuesto municipal (14.431 ptas. per cápita),
- evolución muy regresiva del n^s de explotaciones entre 1962 y 1982 (62,1 sobre base 100),
- acusadísimo descenso del n^o de parcelas/explotac. entre el 62 y 82 (50,4 sobre base 100),
- ligera recesión del n^b explotac. -5 Has entre el 62 y el 82 (88,8 sobre base 100),
- incremento notable de la superficie regada entre 1962 y 1982 (2,1 %),
- mediano n^s de industrias registradas (12,8 licencias por 1.000 habitantes),
- corto n^s de establecimientos del sector servicios (28,1 licencias por 1.000 hab.),
- escaso n^o de establecimientos de comercio al por mayor (0,935 por 1.000 hab.),
- baja proporción de establecimientos comerciales minoristas (15,9 por 1.000 hab.),
- floja densidad de carreteras nacionales (1,51 Kms. por 100 Km^r de sup. municipal),
- insignificante densidad de carreteras regionales (1,31 KmsyiOO Km^o de sup. mupal).

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO'

Es, en consecuencia, un submodelo genuinamente agrario, con peso negativo en ambos factores (F1: -.410 y F2: -.865). Se compone, por lo general, de pequeños núcleos asentados sobre cuencas sedimentarias, tanto de secano como de regadío, y áreas de penillanura cultivada. Desde el punto de vista económico tienen una gran vocación agrícola — con predominio de cultivos herbáceos—y, en menor medida ganadera —con dedicación mayoritaria al sector ovino—. En él se suelen integrar municipios, con una media de población absoluta cifrada en 1.302 habitantes. Conforman el segundo grupo menos poblado, sumando tan sólo 139.959 habitantes (12,9 %). La extensión total de este submodelo es de 773.919 Has. (18,6%) con una superficie media por núcleo de 7.245 Has.. La densidad, por tanto, es muy baja, inferior incluso a la media regional, con tan sólo 18,1 hab./Km².

Entre ambos cabe reseñar el **submodelo E**, que va a desarrollar un papel de transición. Está formado por un numeroso grupo, 103 municipios (27,10%), con pesos factoriales moderados en F1 (-.113) y F2 (-.033), es decir, sin sobrepasar en ninguno de ellos la puntuación $\pm .500$. Es el submodelo medio, con una subestructura concordante.

Entre los municipios que se incluyen en este submodelo se pueden mencionar los siguientes: Aceituna (-.236; .035), Arroyo de San Serván (-.131; -.095), Cañamero (.263; -.088), Ceclavín (-.049; .162), Cilleros (.194; -.092), Deleitosa (-.205; .019), Garbayuela (-.243; -.081), Oliva de la Frontera (.249; -.063), Oliva de Plasencia (-.115; .107), La Parra (-.371; .058), Puebla de Sancho Pérez (.057; -.052), Santiago del Campo (-.021; .122), Salvatierra de los Barros (-.103; .291), Solana (.061; .090), Valdefuentes (-.186; -.035) y Zarzacapilla (-.146; -.097).

Un análisis detallado de la estructura económica de este grupo nos permite caracterizarlo como de transición entre los submodelos A y B., según se desprende de los valores medios alcanzados por cada variable:

- mediana proporción de superficie labrada (32,6 % de la sup. total del término),
- baja proporción de tierras dedicadas al regadío (2,1% de la sup. cultivada),
- moderada presencia de cultivos herbáceos (58,9% de la sup. labrada),
- cierta representación del cultivo del olivar (24,5% de la sup. dedicada a labores agrícolas),
- poca proporción de superficie destinada a pastos (36,7% de la sup. total),
- mediana representación del minifundismo agrario (51,8% de las expl. son -5 Has.),
- alto grado de parcelación agraria (5,1 parcelas por explotación),
- extensión media de las explotaciones (21,1 Has.),
- cierto predominio de las explotaciones en propiedad (62,5% de sup. total),
- alta densidad de UGM (18,5 UGM por cada 100 Has. de sup. munic.),
- vasta densidad de bovino respecto al total ganadero (37,4 bov/UGM),
- media representación del ovino (30,1 ovino/UGM),
- regular presencia de caprino (6,2 caprino/UGM),
- ligero grado de mecanización (1,52 tractores/100 has. labradas),
- escasa tasa de actividad (31,72% de la poblac. total),
- baja representación del sector servicios (24,8% de la poblac. activa),
- alta proporción de la poblac. agraria (55,9% de la poblac. activa),
- el paro de la rama general tiene unos valores bajos (15,6% de la pobl. activa),
- el REA adquiere cierta importancia (15,4% de la poblac. activa),
- mediana dotación de médicos de medicina general (1,09 por 1.000 habitantes),
- reducida dotación de médicos especialistas (0,010 por 1.000 habitantes),
- ligero equipamiento de aparatos telefónicos (117 por 1.000 habitantes),
- escasa cuota de mercado (3,03),
- bajo presupuesto municipal (11.242 ptas. per cápita),
- mediana regresión del n^º de explotaciones entre 1962 y 1982 (65,3 sobre base 100),
- cierto descenso del n^º de parcelas/explotac. entre el 62 y 82 (70,5 sobre base 100),

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO'

- fuerte recesión del nº explotac. -5 Has entre el 62 y el 82 (78,6 sobre base 100),
- incremento notable de la superficie regada entre 1962 y 1982 (2,02 %),
- moderado nº de industrias registradas (12,8 licencias por 1.000 habitantes),
- ligero nº de establecimientos del sector servicios (27,6 licencias por 1.000 hab.),
- cierto nº de establecimientos de comercio al por mayor (1,0 por 1.000 hab.),
- somera proporción de establecimientos comerciales minoristas (15,1 por 1.000 hab),
- floja densidad de carreteras nacionales (1,84 Kms. por 100 Km de sup. municipal),
- media densidad de carreteras regionales (3,02 Kms/100 Km de sup. mupal).

En lo referente a su población absoluta configura el grupo intermedio, acogiendo al 17,1% de la población regional (185.004 habitantes). La media de población por municipio incluido en este submodelo es de 1.729 habitantes. La extensión total es de 1.004.629 Has. (24,1%) con una superficie media por núcleo de 9.673 Has.. La densidad de este grupo es también muy baja con 18,4 hab./Km².

Es, por consiguiente, un submodelo de carácter estático, que no parece que vaya a sentir profundas modificaciones en su estructura productiva, al menos a corto y medio plazo.

Los tres submodelos descritos hasta el momento son extrapolables a cualquier zona, ya que cada uno de ellos concuerda con el modelo global de referencia que posee una estructura determinada por unas relaciones de causalidad «universales». Es, en suma, el modelo en el que se enfrentan un submodelo dinámico de ciudades y otro también dinámico pero agrario. En definitiva, es la dialéctica permanente entre la dinámica urbana y la rural.

Economía Agraria con Limitaciones Estructurales [C (—,+)], como opuesto que es al submodelo C, sus relaciones de causalidad teóricamente determinarían una estructura cuyas características no serían ni las urbanas ni las rurales. Lo configura un grupo de 96 municipios (25,2%), entre los que cabe citar: Acebo (-.010; 2.420), Barrado (-.522; 1.834), Cabezabellosa (-.020; 1.738), Casas del Monte (-1.036; 1.914), Descargamaría (-.282; 2.687), Hoyos (-.097; 2.355), Nuñomoral (-.088; 2.164), Robledillo de Gata (-.133; 4.207), Segura de Toro (-.428; 2.063), Torre de Don Miguel (-.175; 2.029) y Valdastillas (-.708; 2.029), en la provincia de Cáceres; Cabeza la Vaca (-3.434E-3; .849), Calera de León (-.146; 1.238), La Lapa (-.431; .839), Fuentes de León (-.030; 1.238), Segura de León (-.090; .955), Valle de Matamoros (-.046; 1.451) y Zahúos (-.189; 1.015), en la provincia de Badajoz.

Las características generales a todos ellos es que padecen una serie de limitaciones estructurales en su economía como se desprende de las medias obtenidas para las variables durante el período 1960-85:

- baja proporción de superficie labrada (24,1 % de la sup. total del término),
- escasa proporción de tierras dedicadas al regadío (3,8% de la sup. cultivada),
- insignificante presencia de cultivos herbáceos (25,6% de la sup. labrada),
- amplísima representación del olivar (50,4% de la sup. agrícola),
- mediana proporción de superficie destinada a pastos (34,6% de la sup. total),
- buena representación del minifundismo agrario (66,8% de las expl. son <5 Has.),
- alto grado de parcelación agraria (6,5 parcelas por explotación),
- pequeña extensión media de las explotaciones (13,6 Has.),
- gran predominio de las explotaciones en propiedad (70,6% de sup. total),
- mediana densidad de UGM (17,2 UGM por cada 100 Has. de sup. munic.),
- corta densidad de bovino respecto al total ganadero (31,7 bov/UGM),
- somera representación del ovino (14,0 ovino/UGM),

SEGUNDO. CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

- notoria presencia de caprino (17,1 caprino/UGM),
- significativo grado de mecanización (2,20 tractores/100 has. labradas),
- moderada tasa de actividad (33,42% de la poblac. total),
- mínima representación del sector servicios (21,8% de la poblac. activa)
- acusadísima proporción de la poblac. agraria (59,4% de la poblac. activa),
- el paro de la rama general tiene unos valores medios (17,7% de la pobl. activa),
- el REA adquiere menos importancia (16,8% de la poblac. activa),
- buena dotación de médicos de medicina general (1,675 por 1.000 habitantes),
- insuficiente dotación de médicos especialistas (7.216-E-3 por 1.000 habitantes),
- bajo equipamiento de aparatos telefónicos (113 por 1.000 habitantes),
- reducida cuota de mercado (2,1),
- poquísimo presupuesto municipal (10.617 ptas. per cápita),
- regresión menos acentuada del n^a de explotac. entre 1962 y 82 (74,3 sobre base 100),
- reducido descenso del n^o de parcelas/explotac. entre el 62 y 82 (72,7 sobre base 100),
- notoria recesión del n^a explotac. -5 Has entre el 62 y el 82 (79,1 sobre base 100),
- bajo incremento de la superficie regada entre 1962 y 1982 (1,95 %),
- significativo n⁵ de industrias registradas (15,3 licencias por 1.000 habitantes),
- notable n^o de establecimientos del sector servicios (33,5 licencias por 1.000 hab.),
- corto n^a de establecimientos de comercio al por mayor (1,21 por 1.000 hab.),
- moderada proporción de establecimientos comerciales minoristas (16,4 por 1.000 hab.),
- insignificante densidad de carreteras nacionales (0,80 Kms. por 100 Km[^] de sup. municipal),
- flojísima densidad de carreteras regionales (1,83 Kms/100 Km de sup. mupal).

Al contrario que en el submodelo C, el peso negativo lo adquiere en el Factor 1 (-.262) mientras que el Factor 2 (1.263) tiene signo positivo. En él se suelen integrar los municipios más pequeños, con una media de población absoluta cifrada en 1.085 habitantes. Conforman el grupo menos poblado, sumando tan sólo 106.246 habitantes (9,8 %) y menos extenso (397.587 Has.en total, es decir, el 9,5% de la superficie regional) consecuencia del reducido tamaño de los términos municipales que acoge (3.984 Has. de media). Este grupo ocupa la segunda posición en lo referente a densidad, con unos valores (26,7 hab./Km²) similares a la media regional.

Submodelo de Economía de Agro-ciudades [D (+,—)], es híbrido ya que posee cualidades del A y del B. Ello supone la existencia una contradicción en su estructura interna al estar configurada al mismo tiempo por características urbanas y rurales. Por consiguiente, fruto de esa oposición que se contrarresta mutuamente, resultará un submodelo estacionario con tendencia a la expansión a corto y medio plazo, según los casos. Una descripción sintética del mismo se puede extraer de la observación del valor alcanzado por cada una de las variables consideradas en este trabajo, y que queda como sigue:

- alta proporción de superficie labrada (35,1 % de la sup. total del término),
- elevada proporción de tierras dedicadas al regadío (9,5% de la sup. cultivada),
- significativa presencia de cultivos herbáceos (81,2% de la sup. labrada),
- baja representación del cultivo del olivar (9,8% de la sup. dedicada a labores agrícolas),
- gran proporción de superficie destinada a pastos (38,3% de la sup. total),
- ligera representación del minifundismo agrario (43,1% de las expl. son -5 Has.),
- escaso grado de parcelación agraria (3,6 parcelas por explotación),
- importante extensión media de las explotaciones (41,2 Has.),
- ligero predominio de las explotaciones en propiedad (59,5% de sup. total),
- mediana densidad de UGM (17,8 UGM por cada 100 Has. de sup. munic.),
- moderada densidad de bovino respecto al total ganadero (36,7 bov/UGM),
- alta representación del ovino (39,8 ovino/UGM),

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO'

- somera presencia de caprino (2,3 caprino/UGM),
- profundo grado de mecanización (1,93 tractores/100 has. labradas),
- mediana tasa de actividad (33,92% de la poblac. total),
- mediana representación del sector servicios (34,1% de la poblac. activa),
- relativa proporción de la poblac. agraria (42,1% de la poblac. activa),
- el paro de la rama general tiene unos valores medios (16,1% de la pobl. activa),
- el REA adquiere menos importancia (11,6% de la poblac. activa),
- floja dotación de médicos de medicina general (0,612 por 1.000 habitantes),
- mediana dotación de médicos especialistas (0.119 por 1.000 habitantes),
- buen equipamiento de aparatos telefónicos (143 por 1.000 habitantes),
- cuota de mercado regular (12,45),
- presupuesto municipal intermedio (15.568 ptas. per cápita),
- evolución muy regresiva del nº de explotaciones entre 1962 y 1982 (60,8 sobre base 100),
- considerable descenso del nº de parcelas/explotac. entre el 62 y 82 (59,6 sobre base 100),
- mediana recesión del nº explotac. -5 Has entre el 62 y el 82 (80,1 sobre base 100),
- incremento importante de la superficie regada entre 1962 y 1982 (2,24 %),
- bajo nº de industrias registradas (11,9 licencias por 1.000 habitantes),
- moderado nº de establecimientos del sector servicios (31,3 licencias por 1.000 hab.),
- notorio nº de establecimientos de comercio al por mayor (1,87 por 1.000 hab.),
- amplia proporción de establecimientos comerciales minoristas (18,3 por 1.000 hab.),
- significativa densidad de carreteras nacionales (7,2 Kms. por 100 Km² de sup. municipal),
- vasta densidad de carreteras regionales (15,4 Kms² por 100 Km² de sup. municipal).

Las puntuaciones alcanzadas son relativamente altas en ambos factores, aunque lógicamente con signos opuestos (F1: .959 y F2: -.756). En él se suelen integrar 47 municipios (12,3%), con una media de población absoluta cifrada en 6.465 habitantes. Conforman el segundo grupo más poblado, sumando 292.962 habitantes (27,0 %). Superficialmente constituye el submodelo más extenso con 1.368.217 Has.(32,9%), con una media por término (29.738 Has). Fruto de esa gran extensión es una densidad (21,4 hab./Km²) más baja que la regional.

Entre las agrocidades extremeñas cabe señalar a: Don Benito (3.143; -.921), Villanueva de la Serena (1.652; -.779), Mavalmoral de la Mata (1.136; -.929), Zafra (2.497; -.012), Trujillo (3.378; -.673), Jerez de los Caballeros (2.686; -.075), Coria (.521; -1.428), Montijo (.286; -.736), Talayuela (.080; -1.119), Guareña (.892; -.149), Miajadas (.728; -1.088), Olivenza (1.441; -.580), Moraleja (.192; -.891), Albuquerque (2.167; -.695) y Valencia de Alcántara (2.237; -.350).

4. CONSIDERACIONES FINALES.

Este modelo teórico parece adaptarse perfectamente a la realidad económica de la región extremeña, aunque evidentemente teniendo en cuenta las matizaciones que presentan la diferente intensidad de cada variable en cada una de las subestructuras, según se ha constatado, y con las anomalías de los submodelos "anormales". Lógicamente, la posible existencia de cierto desajuste entre el modelo y la realidad obedece más bien a un problema de denominación a los submodelos resultantes, ya que la técnica factorial define siempre con relación al entorno más cercano o con relación a unas medias (GURRIA, JL. et al., 1989), por lo que no hay que olvidar que toda Extremadura se halla inserta en un contexto general de subdesarrollo y dependencia (MORA ALISEDA, 1989). Consiguientemente, todos los submodelos presentan atraso económico, pues aunque un submodelo teórico se caracterice por el desarrollo económico (alta tasa de actividad, elevada ocupación en el sector servicios, considerable nº de licencias industriales, etc.), esta cualidad en esta región

—
^

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

habría que interpretarla como una subestructura de "subdesarrollo menos acentuado" en relación a al resto de los submodelos regionales.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO'

BIBLIOGRAFIA:

GURRIA GASCON, J.L. et al. (1989): *El estudio y delimitación de estructuras y sistemas espaciales*. **NORBA-Geografía, VIII-IX**. •Universidad de Extremadura. Cáceres, pp. 475-520.

GURRIA GASCON, J.L. y MORA ALISEDA, J. (1990): *Aplicación de la técnica factorial en la confección de un modelo demográfico para una región rural de la periferia europea: Extremadura*. **XVI Reunión de Estudios Regionales**. Organizada por la Asociación Española de Ciencia Regional. San Sebastián, pp. 390-401.

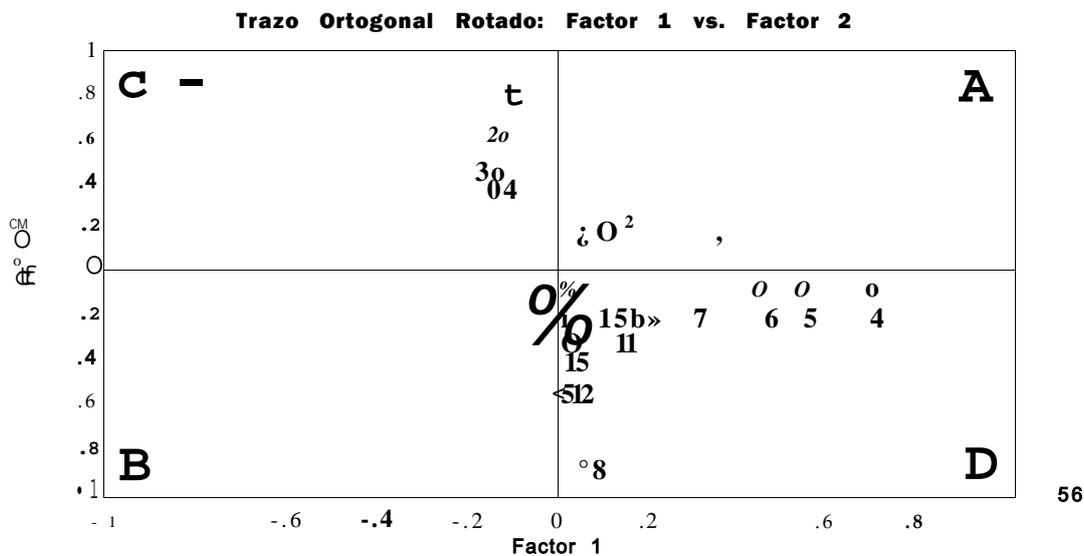
MORA ALISEDA, J. (1988): *El aprovechamiento en base a las unidades geográficas como modelo agrario-territorial para Extremadura*. **I Congreso Europeo de Ordenación del Territorio**, tomo 1. Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio (FUNDICOT). Valencia, pp. 348-361.

MORA ALISEDA, J. (1989): *Subdesarrollo histórico y dependencia actual de Extremadura*. **Estudios Geográficos**, tomo XLX, n^o 196. Centro Superior de Investigaciones Científicas (CSIC). Madrid, pp. 435-458.

MORA ALISEDA, J. (a) *El modelo de asentamientos humanos en el suroeste español. El caso de Extremadura*. **Estudios Territoriales**. ITUR-MOPU (En prensa).

MORA ALISEDA, J. (b): *Poblamiento y medio físico-natural en Extremadura. Aplicación de la técnica factorial*. **Estudios Agrosociales**. M^o de Agricultura, Pesca y Alimentación. S.G.T. Madrid. (En prensa)

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO'



Jráfico i. Estructuras del Submodelo Económico Extremeño.

A. Submodelo de <Economía Urbana>.

1. Licencias de Comercio Mayorista /1.000 hab.
2. Licencias del Sector Servicios /1.000 hab.
3. Evolución del total de parcelas entre 1962-82
4. Tasa de Actividad

C. Economía <Agraria Atrasada>.

1. Porcentaje de Olivar sobre sup. labrada
2. UGM de Caprino/total de UGM.
3. Total de Explotac. menores de 5 Has.
4. N^o de Parcelas por Explotación
5. Población Agraria..
6. Médicos Med. Gral. / 1.000 hab.
7. Régimen Especial Agrario / Pob. Agraria
8. N^o de licnc. industriales / 1.000 hab.
9. Evol. del total de explotaciones/1962-82
10. Hectáreas en propiedad.
11. Tractores/ 100 Has. labradas
12. Paro en Rama General

B. Economía <Agraria Desarrollada>.

1. Porcentaje de regadío / Superf. total
2. U.G.M. / 100 Has. de pastizal
3. Evol. explotac. menores de 5 Has./ 1962-82.
4. Superf. de pastos / Sup. total.

D. Economía de <Agro-ciudades>.

1. Superficie total del término municipal
2. Cuota de Mercado
3. Kms. de Crrtas. nacionales /100 Km^o.
4. Kms. de Crrtas. regionales /100 Km'.
5. Médicos especialistas /1.000 hab.
6. Población en el sector servicios
7. Aparatos de teléfonos /1.000 hab.
8. Porcentaje de herbáceos / tierras de cultivo
9. Evoluc. Sup. Regadío / 1962-82
10. Presupuesto municipal / per cápita
11. Superf. en Has. por Explotación
12. UGM Ovino / Total de U.G.M.
13. Lic. de Comercio Minorista / 1.000 hab.
14. UGM Bovino / Total de U.G.M.
15. Superf. Labrada / Superf. Total

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO'

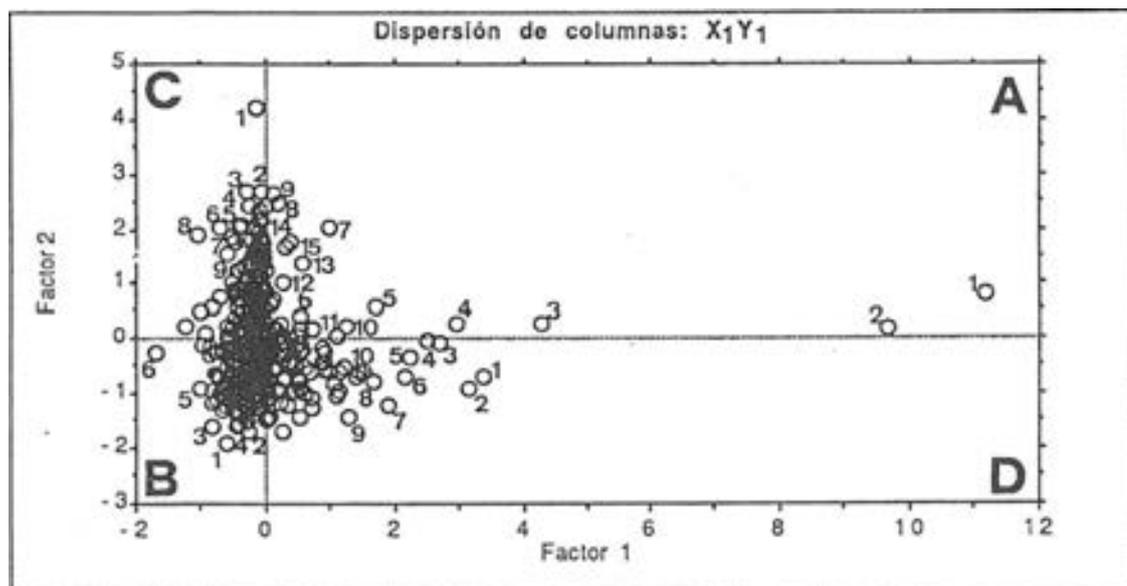


Gráfico . . Distribución de Municipios en los Submodelos Económicos.

A. Submodelo de <Economía Urbana>.

1. Badajoz
2. Cáceres
3. Mérida
4. Plasencia
5. Almendralejo
6. Villafranca de los Barros
7. Caminomorisco
8. Píñofranqueado
9. Casas de Miravete
10. Fregenal de la Sierra
11. Monesterio
12. Alcuéscar
13. Montánchez
15. Cañaveral

B. Economía <Agraria Desarrollada>.

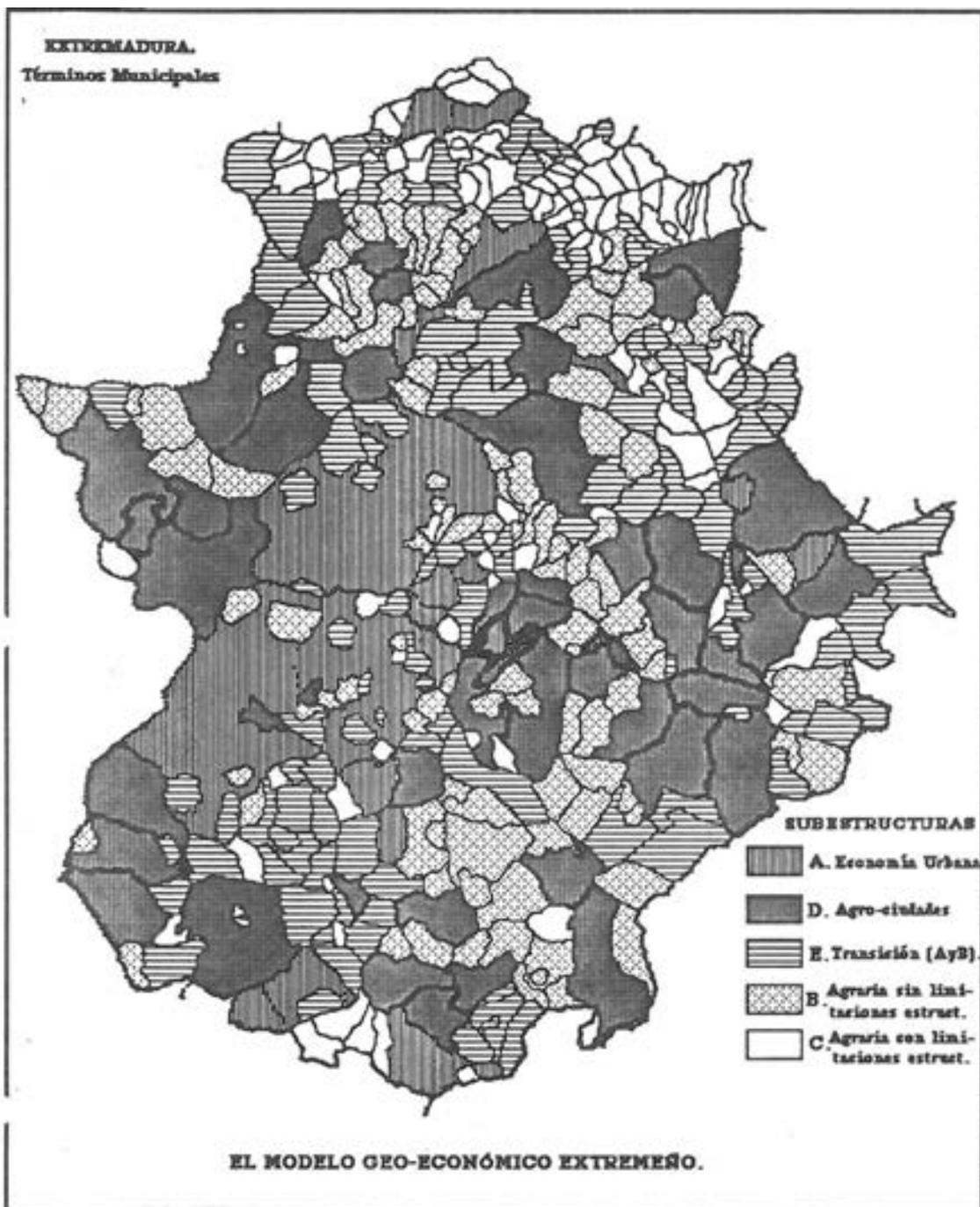
1. Alcollarín
2. Villar de Rena
3. Campolugar
4. Casatejada
5. Berrocalejo

C. Economía <Agraria Atrasada>.

1. Robledillo de Gata
2. Descargamaría
3. Garganta la Olla
4. Cadalso
5. Acebo
6. Hoyos
7. Barrado
8. Casas del Monte
9. Ladrillar

D. Economía de <Agro-ciudades>.

1. Trujillo
2. Don Benito
3. Zafra
4. Jerez de los Caballeros
5. Valencia de Alcántara
6. Alburquerque
7. Azuaga
8. Castuera
9. Cabeza del Buey
10. Villanueva de la Serena.



SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO'

El primer problema de carácter administrativo, relacionado
con el ordenamiento del territorio, es el de la zonificación
del territorio. En los países de lengua inglesa, por sus tradiciones
de descentralización, los desequilibrios regionales, a través de la
acción de los gobiernos locales, se han agravado de tal modo que las
autoridades de la región afectada, se ven obligadas a intervenir en
el ordenamiento del territorio, para lograr un equilibrio territorial
dentro de la estructura administrativa, cuya finalidad

i

im ... V i' ^ V
in V, r / vr i: i i

ii

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO'

MÉ- x "jEF^CI DE

CS m lt
Q/, p. p^i :

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

fi n,üD - - H ü j z p - / - - - - - luyy'vus



SIGNOS CONVENCIONALES

- () Límite Intendencia
- () Límite de provincia
- () Límite de departamento
- () Capital de provincia
- () Capital de departamento
- () Localidad principal
- () Estancia
- () Ciudad
- () Circuito de agua para riego
- () Circuito de agua temporario

Escala: 1:500,000
 Santa Lucía (SANTALUCO*)
 9 de Julio (9XJUOI)
 Reconstrucción

CcpHü (SMJMS)

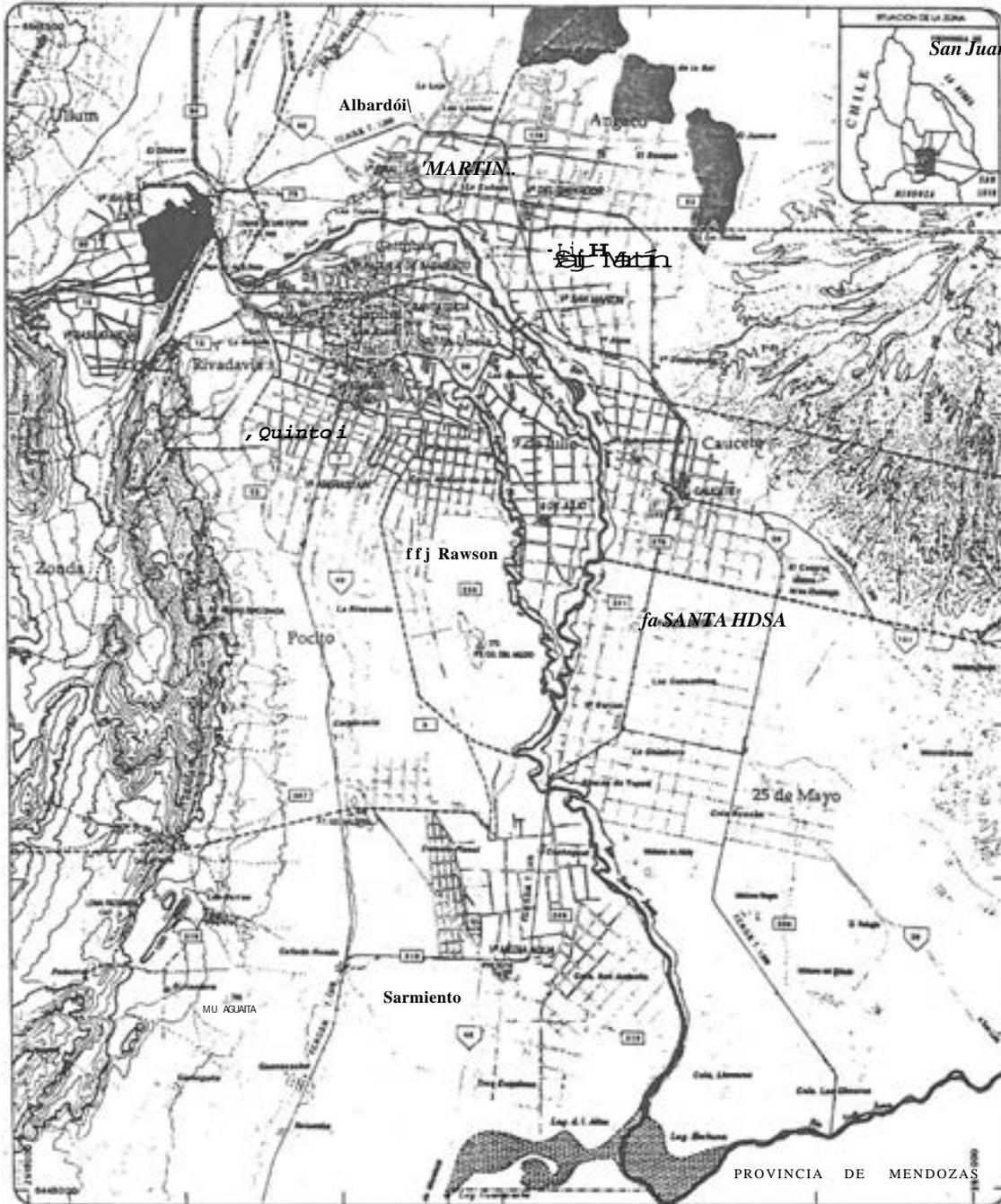
0 20 40

Km

Fecha: Edición en b/j

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO'

ATLAS SOCIOECONOMICO DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN OASIS DEL TULUM Y ULLUM-ZONDA



SIGNOS CONVENCIONALES

Urráa pfovióid
 Urré« tipaurati
 Cúpoearno
 HRA
 Cúlo proyadab
 Vía Mésa y tocha
 RMD Uqooméuto sc
 MU AGUANTA

m

Ruⁿ nacional
 Ru provincial
 Curva i« nel «-« ani
 Uédro

» Curo de IQua perrna à Rim

Imp. Unt«lliria

m : m

:'.. v v • nv-kx^v ^ -

i £ | \

I ' 1- MÊ^Àj^ÊÊ

i • • : - - ® fite m » . » M



Q

fr-
iff'

T f t t t / a
/ K O
ε 1

...V Q



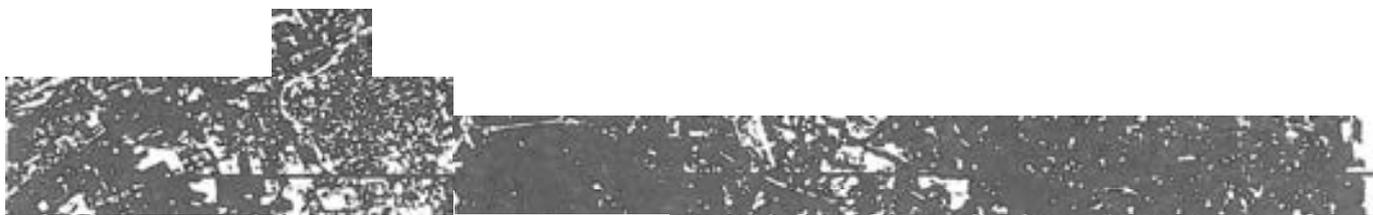
10

0

C7

ε 1

0"



SECOND INTERNATIONAL CONGRESS ON REGIONAL PLANNING

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

grama n° 2. tfWck ckA av/di. e s c J n 50.000- bfk / ^ar^ £ zona bajo
negot)



SECOND INTERNATIONAL CONGRESS ON REGIONAL PLANNING

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO'

POLÍTICA ECONOMICA Y ESTRUCTURACIÓN DEL TERRITORIO:

el caso brasileño

Rosélia Piquet»

Resumen

El texto rescata las principales características de la estrategia de industrialización del período autoritario militar brasileño, contraponiéndolas a las directrices del actual Gobierno Federal. La interpretación de la autora tórnase especialmente viva debido al enfoque novedoso que utiliza, consistente en el papel desempeñado por los grandes proyectos de inversión sobre los patrones de ocupación del territorio. Intenta mostrar no sólo los límites de tales transformaciones, sino también las perspectivas económicas y sociales de los años 90.

Abstract

This paper approaches the main features of the industrialization strategy assumed during the Brazilian military period and sets over against the proposals of the present federal administration, 'the author's interpretation becomes specially enlivened by the unusual view presented, that is, the role performed by the large projects in the territory occupation patterns»

Finally the author not only shows the limits of such transformations but also discusses the social and economical perspectives of the¹90s.

^o Doctora en Economía. Profesora del Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil-

SEGUNDO. CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

POLITICA ECONOMICA Y ESTRUCTURACION DEL TERRITORIO:

EL CA50 BRASILEÑO

Rosélia Piquet ¹

1 Introducción

El texto presenta y discute la política de industrialización brasileña en los años recientes y sus efectos en la ocupación del territorio. Se destaca el rol desempeñado por los grandes proyectos de inversión, que se convirtieron en vehículos de expansión de nuevas condiciones técnicas de producción a lo largo de todo el territorio nacional.

r

En el ítem tres se realiza un balance de las condiciones sociales resultantes de dicha estrategia de crecimiento económico, que tuvo su eje de sustentación en la inversión estatal y en amplios esquemas de regulación económica.

En el cuarto ítem se discuten las directrices de la política económica del actual Gobierno Federal, que pretende provocar un choque modernizador en la economía nacional a través de la desregulación y * de la privatización de empresas públicas. Ante esta, se plantean algu-

Profesora del Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional de la Universidade Federal do Rio de Janeiro.

SECOND -INTERNATIONAL CONGRESS" « REGIONAL PLANNING "

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO'

2

ñas hipótesis acerca de las consecuencias socioeconómicas resultantes de las impuestas liberales en curso.

2.- La reciente industrialización brasileña y sus implicancias espaciales

Existe actualmente un cierto consenso en diagnosticar que la fase más reciente del proceso de industrialización permitió un adensamiento progresivo de la matriz industrial brasileña, con la implantación de segmentos productores de insumos básicos, y de una industria de bienes de capital de porte considerable.

Como resultante de ello, ya a inicios de la década de los 60, el grado de integración del parque industrial había crecido considerablemente, tal como lo indica el bajo coeficiente de importación de productos industriales y encaminándose el país hacia un patrón similar al de los países industrializados.

Los proyectos promotores de este cambio, que en su momento se consideraron sobredimensionados, nacieron bajo la égida del sector público, dado que la iniciativa privada se mostró incapaz de asumir las inversiones en tales sectores pesados, de baja rentabilidad directa y largos plazos de maduración. Dicha estrategia fue viabilizada también por la utilización de una amplia gama de estímulos fiscales y financieros concedidos a las empresas privadas, por una política de precios y tarifas públicas subsidiados, y por el establecimiento de elevadas barreras a la importación.

Esta política de industrialización, que permitió completar los vacíos de la estructura productiva, impuso una nueva mirada sobre el territorio: "una mirada de conjunto a la que la nueva totalidad (nacional) se impone a las particularidades (regionales), y a partir de la cual el territorio será analíticamente decompuesto, y funcionalmente recompuesto y movilizado". O'Leary, p. 119

Hasta entonces, el país presentaba una estructura productiva caracterizada por la concentración en el sector de las materias

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO'

3

brnnol». bnm*s -I"? "nn Pablo y flf-> ,l innir-j. Las ?"du"trias del sector de iosunos básic"'?, qe bìnnsn nn li d'5lon.fhi.lidad -Jo fuentes de n^fcc?-rias pri"m su principal factor lTacional, so instalaron predominante-mente fu?rn He dicho eje industrializado y densamente poblado. Así, la inversión estatal fup dirigida hacia la construcción de rutas de pene-tración y hacia la instalación de una extensa red de comunicaciones y energía, necesarias para dar sonnrts a estos proyectos.

Tin pretender enumerarlos exhaustivamente, citamos a con-tinuación las principales proyectos:

I - Proyectos hidroeléctricos: Itainú (Pra-il/Paraguay), Volta fr-inde (ninas fierai.o), 'ífín ímao (Iljnns Gerais), Snliradinbo (Ha-bía), l'erlro rio Cavaló (r^l ahia), lavantes (Paraná), Tucú-uí (Para), <inoó (Amn*nnis), Serra do "lesa (Roías), fialbina (Amazonas).

II — Proyectos in("reestructúrales: Ferrovia do Aço (30^f km), Estrvil de Perro Carajás (TOO Wm), Ferrovia da Soja, Metro de San Paulo, y Metro ^e Rio de .Janeiro.

III— Proyectos agrícolas y pecuarios: Proyecto PRGVARZEA, ~~FORJOSIP.~~

IV- Proyectos mineros: Projeto Ferro Carajás (Para), AL'dRAS (Maranhao), ALUrORTE (Para), y VALESIJL (Rio de Janeiro).

V - Polos petroquímicos: Carna^ari (Rahía) y Triunfo (Rio Grande do Sul) .

VI - Proyectos de fertilizantes: de fosfatos (Minas Gerais), sal gema (Iergipe) y barrilha ('Ho Grande do Norte).

VII- Projector porbtinrio: >epc;I: Ib.1 (Hirj ilo .Janeiro), Ito-qui (Maranhão), y Angra dos Reis (Rio de Janeiro).

VIII-Projectos siderúrgicos: ACOMIDAS (Minas Gerais), U.5. Tubaroo (Espíritu Santo).

IX - Proyectos de equipamientos pesados: ENGCSA y NUCLEP.

X - Proyectos nucleares: Angra I y II.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO'

FORUM



LOCALIZAÇÃO DOS GRANDES PROJETOS

LEGENDA

- Projetos Hidroeletricos
 - [1] Itaipu CBrasíl/Argentina
 - [2] Sobradinho CBahia
 - [3] Pedra do Cavalo CBahia
 - [4] Chavantes CParaná
 - [5] Tucuruí CPará
 - [6] Serra da Mesa CGoias)
 - [7] Balbina CAmazonasi
- Projetos Minerais
 - A Projeto Ferro Carajas CPará
 - A ALBRÁS CPará
 - A AluNORTE CPará
 - A VALESUL CRio de Janeiro)
- Polos Petroquimicos
 - © Camaçari CBahia
 - ^ Triunfo CRio Grande do Sul
- Projetos de Fertilizantes
 - ffí Fosfatos CMinas Gerais
 - Salgema CSergipe
- Projetos Portuarios
 - A Sepetiba CRio de Janeiro)
 - A Itaqui CMaranhão
 - A Angra dos Reis CRJ
- Projetos Siderúrgicos
 - A90MINAS CMinas Gerais
 - Tubarão CEspírito Santo
- Projetos Nucleares
 - & Angra I e II CRJ
 - CAPITAIS

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO'

Estos proyectos totalizaron inversiones del orden de los 230 mil millones, siendo un 70% de ellas inversiones gubernamentales, un 15% oriunda de la Iniciativa privada nacional, y un 15% de origen transnacional. Sin duda gran parte de la deuda externa brasileña, que sobrepasa los US\$ 100 mil millones, es fruto de la financiación de tales proyectos.

Lo expuesto hasta aquí, muestra que los proyectos a través de los cuales se llevó a cabo esta estrategia de industrialización, frutos de decisiones tomadas a nivel nacional y/o internacional y comprendidos en metas sectoriales-nacionales, surgen totalmente desvinculados de las condiciones socioeconómicas de las regiones en que fueron implantados. Y, en tanto portadores de una nueva realidad, ellos redefinen contornos regionales preterritos, generando "nuevas regiones".

La planificación y gestión de estos nuevos espacios pasa inevitablemente a ser competencia de la empresa o agencia sectorial promotora de la inversión (Vainor, 1989, p.35). Estas nuevas regiones serán delimitadas y administradas según las exigencias del emprendimiento, ¿siendo por lo tanto desde su origen mucho más segmentadas y socialmente excluyentes (o selectivas).

Estamos entonces frente a otra lógica de ocupación territorial, en la cual el territorio es apropiado de forma extensiva e intensiva por el centro (Vainor, 1959, p.36), y donde la planificación regional tradicional y sus agencias pierden su lugar.

El padrón de redistribución espacial de la población relacionado a la desconcentración industrial presenta características nuevas que merecen ser destacadas.

Hado el elevado contingente de desocupados y subocupados existente en nuestro país, la apertura de nuevas obras provoca el desplazamiento inmediato de grandes masas humanas hacia sus locales de implantación, en función de la expectativa de empleos que inducen. Aún siendo generalmente elevada, la generación de puestos de trabajo en las obras civiles resulta insuficiente para absorber esta fuerza de trabajo que se desplaza siguiendo su rastro. Por ejemplo, en Tucuruí -hidroeléctrica de la Amazonia Oriental-, en el momento de iniciarse las obras de

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO'

5

"la represa, en 1975, la población en la villa era de aproximadamente 3.000 habitantes; en la fase más intensa de las obras (1979) la población residente llegó a 120.000 habitantes, para refluir a su término hacia unos 60.000 habitantes (Piquet, 1988, p.15).

En el caso de los proyectos hidroeléctricos en áreas ya habitadas, el desplazamiento compulsivo y en masa de gran número de residentes que deben abandonar las tierras donde se instalará el reservorio es aún mayor. En Ttaipú fueron desplazadas más de 42.090 personas; en Sobradinho, cerca de 70.000; las represas previstas por el "Plan 2010" de la empresa Electrosul para la cuenca del Alto Uruguay deberán transferir, según cálculos estimativos, unas 310.000 personas (Vainer, p.B) .

Una vez concluida la etapa de construcción, se produce la "desmovilización" de ese contingente de trabajadores, no sólo porque la operación del emprendimiento requiere siempre un número inferior de puestos de trabajo, sino también porque éstos tienden a ser ocupados por personal mejor calificado, oriundo de centros urbanos desarrollados. Así, mientras la implantación del Proyecto Ferro Carajás exigió el empleo de 27.000 hombres, hoy, ya en pleno funcionamiento, genera apenas 2.000 empleos directos. En el caso de Tucuruí, en 1982., en el apogeo de las obras, se empleaban unos 30.000 trabajadores; ya a inicios de 1983 fueron desmovilizados unos 14.000, permaneciendo en 1985 menos de 4.000 trabajadores (datos de Eletronorte - Cadernos IIAEA N°10, p.123).

Lo que queremos destacar con los ejemplos anteriores es la formación de un contingente significativo de trabajadores que se ve enfrentado a desplazamientos compulsivos, cuya naturaleza difiere de la de los movimientos migratorios. Estos trabajadores no constituyen en una fuerza de trabajo "móvil" y movilizable a lo largo de todo el territorio nacional.

Desde el punto de vista local, la implantación de estos proyectos provoca cambios percibidos generalmente como "problemáticos". Al tiempo que desorganizan las estructuras socioproductivas preexistentes, son casi nulos sus efectos inductores regionales, en la medida en que la cadena productiva en la que se insertan es nacional y/o internacional.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO'

6

Al mismo tiempo, los incentivos fiscales que los benefician reducen drásticamente los recursos que permanecerían en los estados y municipios donde se localizan y que podrían ser aplicados en beneficio de la población allí residente (?). Las administraciones locales, marginadas de los procesos de toma de decisión referentes a estos emprendimientos, atribuyen al grupo empresarial -privado o estatal- la responsabilidad por las externalidades negativas generadas. Al mismo tiempo, la empresa apunta a garantizar las condiciones para su plena función; y sólo cuando surgen amenazas a su patrimonio es que trata de desarrollar acciones orientadas a reducir el nivel de tensión social. Acciones éstas que, cuando no permanecen en la esfera estrictamente policial, asumen un carácter asistencial, expreso en obras de pequeña envergadura.

Las poblaciones afectadas, e incluso algunos autores que analizan los impactos de estos proyectos, tienden a atribuir a las empresas la "culpa" por las injusticias sociales. La responsabilidad social de la empresa se circunscribe a la fuerza de trabajo contratada por ella: cumplimiento de la legislación laboral, garantía de condiciones de higiene y seguridad, adopción de procesos y equipos no contaminantes, etc. No cabe a la empresa (ni siquiera a las estatales) el establecimiento de "nóminas sociales", aunque se circunscribiesen a las poblaciones residentes en su área de influencia directa. Proponerlas, ejecutarlas, hacerlas cumplir, son funciones inherentes al poder público, y aunque en nuestro país los recursos públicos y de la ley hayan sido históricamente usados para perpetuar un orden social nítidamente concentrador y excluyente, debe ser éste el ámbito privilegiado de las luchas sociales.

Lo antedicho pone en evidencia que los marcos políticos e institucionales vigentes en nuestro país permiten que las formaciones urbanas que dan apoyo o que surgieron en función de los grandes proyectos presenten inmediatamente una profunda dicotomía socioespacial, donde la ciudad planificada de la empresa pasa a convivir lado a lado con la "ciudad libre", donde, en fin, la realidad social del país se enfrenta con la racionalidad asépticamente planificada del proyecto. Es, por lo tanto, la lógica empresarial -la del lucro y la eficiencia- la que

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO'

7

esti redsFiniendo selectivament« nuevo-5 r«?cortes regionales. Es decir, al ~~mirio~~ tiempo que ~~estm noxRds~~ se teman vehículos de la expansión dn nuevís condicionas técnicas de producción por todo el territorio nacional, llevan consigo nuevos problemas socialss a ln3 regiones en las que se implantan. Provocan, así, una "modernización excluyente".

3.- Una evaluación de e3te cuadro

¿Jué desarrollo os e-te, que en lugar di; incorporar, excluye?

La constitución de¹ parque industrial brasileño, que colocó a) país -n un nuevo nivel, productivo, n.'mlar al de los sistemas económicos n" I-ría?,., carocti?'» "T nívr>l -rn !uct-'v'dad infnrior-i i in\$ pñn—, - rpp i-i on lñ,, ->c*n+nd?l betor" d' técnica y def.icie'c' 'i «! ol dr><T?rn llo científios—tecnológico; nno fundamentaltiento, por Sabor sido incoo,iz de incorporar al mercado a una porto importante de la población, y do ooner-ar uno mejora en lo distribución del inoreso interno, pu-s bs -aumentos de productividad sirvieronrnáís bien para ampliar "los mógonca de lucro, sin traducirse en mejoras salariales ni en disminución do precios. Fn realidad, esta estrategia de crecimiento, viabilizada pn eran medida por la dimensión del mercada interno de ingresos altos y modios, profundizó una de las diatribuciones de ingresos más regresivas del mundo.

"sgiJn datos de la Pesquisa nacional de Amostraren) Oomicial/B5, la di-.trihueión del ínneso Fini Mor per cápí t-a, muestra que cerca del l'y' do lar. Familias viven en oít.nción de pobre»a, la que representa un total absoluto de más de 53 millones rfe nersonas (3). Esta pobreza tiene una fuerte componente regional: en tanto la proporción de familias pobres oscila entre el 23 y el 21% de las familias en las regiones Sudeste, Sul y Centro-Oeste, alcanza en el Nordeste al 55;> de las familias. Se verifica también un fenómeno de "dispersión de la pobreza", ya que de los 29 millones de pobres localizados en áreas urbanas, casi 20 se encuentran dispersos por la red de ciudades pequeñas y medias, fuera de la órbita metropolitana.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO'

g

Los datos anteriores muestran que el crecimiento de las actividades industriales, del terciario funcional y de la administración pública no fue suficiente para absorber toda la oferta de mano de obra. Aún según los datos de la misma PMAQ/A5, un 25% de la población económicamente activa urbana, estaba constituido por desocupados y subocupados (4). Aunque el país volviese, a presentar tasas de crecimiento del producto idénticas a las históricamente observadas, este contingente de trabajadores difícilmente sería absorbido por el mercado formal de trabajo (5).

La larga y cenosa marcha que condujo al montaje de la "nueva economía del mundo" desembocó en un callejeo, invirtiéndose la situación: ahora, es un consumo interno debilitado el que amenaza poner fin al crecimiento económico mismo.

La salida encontrada para reducir los niveles de capacidad ociosa de la industria se dio en dirección al mercado externo, existiendo por otro lado por el volumen de nuestro endeudamiento internacional. Esta orientación, designada por algunos autores como un proceso de "sustitución de exportaciones" (productos industriales sustituyendo ítems tradicionales de nuestra pauta de exportación) no resulta de una política deliberada de inserción del país, de forma más efectiva y dinámica, en el mercado internacional. Es más bien consecuencia de la incapacidad de las elites dominantes para establecer, con los demás segmentos de la sociedad, un nuevo pacto social o un nuevo proyecto de desarrollo, capaz de viabilizar otra salida para la crisis de realización entonces en curso. Es una salida coyuntural. Al mismo tiempo, el comercio exterior desempeña un rol limitado en tanto fuente de demanda agregada, tendiendo la posición internacional brasileña a retroceder⁰ frente a las recientes transformaciones del contexto mundial. Por consiguiente, se encuentra en marcha una tendencia a profundizar la crisis económica y social interna.

Sin embargo, el país pasó a disponer de una base productiva que, por su versatilidad, puede en principio ser puesta al servicio de diversas estrategias. Resulta trivial señalar que Brasil dispone de las condiciones necesarias para alcanzar metas de desarrollo social plenamente válidas, necesitando para ello movilizar anualmente recursos del orden del 5% de su P.T.H. (6). Es decir que a partir de esta nueva base produc-

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO'

9

tiva, los padrones sociales del futuro ya no podr'n ser atribuidos a la lógica perversa de la economía.

4.- Perspectivas para la década del 90

Iniciamos la década del 90 bajo el impacto de una nueva administración federal que propone implantar en el País un modelo neoliberal modernizante. Desde esta perspectiva, el Estado brasileño del pasado es acusado de gigantesco, gastador e intervencionista. El "libre funcionamiento de los mecanismos del mercado" sería capaz no sólo de corregir las "distorsiones" pisadas, sino también de constituir una vía a través de la cual el país ingresaría en el primer mundo. Se propone conciliar el crecimiento económico con la eliminación del déficit público.

Hasta el momento, las directrices del Poder Ejecutivo apuntan fundamentalmente al control del déficit público y de la inflación. Las políticas macroeconómicas de medio y largo plazo, que serían más significativas para las cuestiones que nos proponemos discutir, no fueron presentadas.

El nuevo ordenamiento político institucional que trata de reorientar los actuales papeles y responsabilidades entre los sectores públicos y privados, pretende provocar una retracción de la inversión pública, y su gradual substitución por capitales privados.

Queda en evidencia entonces que las directrices del actual gobierno difieren de aquellas que fundamentaron el modelo económico del autoritarismo militar, que tuvieron su eje de sustentación en la inversión estatal y en amplios esquemas de regulación.

La estrategia actual pretende provocar un "choque modernizador" en la economía nacional que, según la concepción de sus formuladores, implica la extinción de las Políticas de incentivos sectoriales y regionales, y cambios en la relación patrimonial entre público y privado.

Las propuestas referidas a la descentralización y desconcentración espacial de la producción, que asumieron contornos geopolíticos en el período anterior, se consideran superadas según estas nuevas

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO'

10

prpceptel. 'Los incentivos reoioniles n la implantirion !e ciortos proyec-
tos estarían así ► contramano do i nunvt nrient'<ción política.

Oe hecho, dentro de la Iónica económica lieral no habrían
razone¹; para <L ni int':ni..ni órítu do polític'i oríen: idas a Fomentar, a tra-
vés de la concesión de subsidios, incentivos o orivílegios, la indus-
trialización (o cuilquier ntra actividad) en -Iréis lejanas o en regiooes
económici'ients m.Ss débiles, si no contasen can ventajas naturales. El
principio de las "ventajas comparativas", dirigiendo la asignación de re-
cursos, es considerado copas de conducir al ".equilibrio", tanto espacial
como social.

Cu'l será, en esta nueva cnconoióri, el destino y el papel
de los proyectos iunión tidos?

Por ser tecnológicamente modernos y esenciales a la raitrlz
industrial brasileña, seguramenfcs> serán mantenidos, aunque pasarán a ma-
nas m's "hób.iles", r sea, a la iniciativa privada.

En rsfce sentido, el gobierno presentó al Congreso una Medida
Provisoria por la que pretende so autoricen todas las privatizaciones,
con excenciío apenas de aquellas prohibidis por la Constitución, Así,
fueron colocadas en el mismo nivel las privatizaciones de empresas que
fueron estatizadas sólo para socializar las pérdidas de empresarios ine-
ficientes; aquellas pertenecientes a sectores, donde operm hoy empresas
privadas, pero que en la época de .implantación de estos sectores en el
país la iniciativa privada no pudo o no quizo asumir tales inversiones
(cono es por ejemplo el caso de las siderúrgicas 'J de los fertilizantes);
y, por último, las empresas públicas comprendidas en el sector de iofra-
ostruc tura.

loo rneurona fiara las 'irivihir.aniones provendrían rio lio
transferencias de los sectores con problemas de realización de lucros
(dificultades de reinversión en el propio sector), y de la eotrada de
capitales extraojeras.

Muchos de los proyectos estatales del sector productivo vie-
nen, de hecho, despertando el interés de la iniciativa privada, y eotan-
to tales oe constituir'o en vehículos del nuevo nivel do apertura inter-
nacional de la economía brasileña.

Su valor do mercado probablemente sera bistante favorable a
los compradores. Eo primer lugar porque las teodericias contemporóeas,

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO'

11

que están definiendo el movimiento de los capitales internacionales se basan más en la limitación del mercado interno de los países receptores que en los costos de su mano de obra. En segundo lugar porque América Latina no es vista como 'rea preferencia' para las inversiones internacionales y, por último, porque no hay afluencia de capitales para países cuyas economías estén con tendencias recesivas, como es actualmente el caso de 'Viel.

Así, en los dos primeros casos las privatizaciones se darán en las empresas con rentabilidad garantida, sin mayores consecuencias macroeconómicas, constituyéndose meramente en un intercambio de activos.

Es por lo tanto en el sector de infraestructura donde se localiza el principal desafío a la posibilidad de privatización, o sea en los sectores donde se varían con puntas de estrangulamiento que se traducen en necesidades de inversiones concretas y vitales para la continuidad del crecimiento de la economía (infraestructura económica), y para la garantía de la vida colectiva en los marcos de la ley y del orden (infraestructura social).

Se sabe que, por las características inherentes al sector, mundialmente las inversiones privadas tienen baja participación en él. Cómo esperar que el capital privado eleve, substancialmente y en un breve lapso de tiempo, sus inversiones no sólo en la esfera productiva, sino también en infraestructura?

De esta manera, la extensa y compleja infraestructura montada para viabilizar al sector productivo continuará en la esfera estatal, y los elevados recursos públicos asignados a su implantación permanecerán al servicio de los grandes grupos nacionales y/o internacionales.

El cumplimiento de los principios de eficiencia en la asignación de recursos reducirá los "compromisos regionales y/o sociales" que las administraciones de los grandes proyectos se ven forzados a cumplir en la actualidad, frente a las reivindicaciones de las poblaciones locales afectadas por sus externalidades negativas. En este contexto, es probable que las nuevas regiones bajo su influencia sufran un proceso de agudización de la exclusión social.

Es sintomático, por ejemplo, el énfasis puesto actualmente en cuestiones ambientales de la Amazonia. En el "discurso ecológico para exportación" se proponen medidas de control ambiental y preservación de

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO'

12

la selva, pero ninguna propuesta apunta a limitar los abusos de poder por la apropiación de tierras, ni hay referencia alguna a las condiciones infrahumanas de trabajo a que son sometidos los millares de "garimpeiros" que allí trabajan? la provisión de infraestructura para las ciudades constituidas en "depósitos" de la fuerza de trabajo marginada del circuito capitalista de producción tampoco parece constituir una tarea "pública". Es como si el hombre no existiese.

5.- Conclusiones

Tratamos de destacar en las páginas precedentes que la implantación casi simultánea de grandes inversiones sectoriales alteró profundamente la organización socioeconómica brasileña. Los impactos provocados por estos proyectos y su formidable red de infraestructura de apoyo promovieron cambios, tanto en el flujo de mercaderías, como en la naturaleza de los movimientos poblacionales, o incluso en la formación de nuevas regiones.

Los efectos en las formas de convivencia social resultantes de la perspectiva neoliberal están aún poco claros. Lo que se le plantea actualmente a la sociedad brasileña no son apenas estrategias de soluciones sectoriales, sino su propia viabilidad en términos democráticos.

Es con esta preocupación que trabajan científicos sociales que ven al país marchando hacia un neofascismo de corte sudafricano, donde una dictadura de clase media instaurará un "apartheid de clase", reprimiendo coercitivamente a las grandes masas. Otros, más optimistas, colocan en la capacidad de organización de la población, así como en su mayor grado de politización, la vía a través de la cual la enorme deuda social brasileña será rescatada.

Mientras tanto, no existen dudas de que el enorme esfuerzo de ahorro forzado que esos proyectos exigieron a la población brasileña no fue ni siquiera debidamente contabilizado, lo cual no obsta para que el patrimonio público que ellos representan esté siendo negociado en nombre de la "eficiencia" y de la "modernización".

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

13

6.- Notas

- (1) En 1985 la producción nacional atendía ya alrededor del 90% de la demanda interna de las industrias mecánicas, de material eléctrico y de comunicaciones, 94% del consumo de productos químicos y de material de transporte, presentando coeficientes de importación prácticamente despreciables en los demás segmentos (Fuente: IPEA, p.55).
- (2) Citando apenas el ejemplo del Projeto Caraj-5a sobre el que estamos trabajando, tendríamos que dejaron de recogerse para los cofres públicos US\$ 150 millones.
- (3) En la definición de pobreza se utiliza la variable "ingreso familiar per cápita" y todas las familias con hasta medio salario mínimo per cápita son consideradas como viviendo en la pobreza. Para mayores detalles sobre este punto puede consultarse el capítulo 5 de "Reforma ou Caos".
- (4) ip definen como subocupados todos los miembros de la fuerza de trabajo en actividades urbanas sin documento de trabajo, o que trabajan por cuenta propia y que reciben menos de un salario mínimo legal. En 1985, el total absoluto de esta fuerza de trabajo era del orden de los 9 millones de personas.
- (5) Proyecciones efectuadas por los autores de "Reforma ou Caos" indican un incremento progresivo de más de 13 millones de personas hasta el año 2000, en el caso de que la trayectoria del crecimiento económico se mantenga en los moldes vigentes hasta entonces (Jaguaribe, p.198).
- (6) Para mayores detalles sobre este punto, consúltese: Jaguaribe, Helio et. alii, 1989, Reforma ou Caos, especialmente el capítulo 5.

7.- Bibliografía consultada

- VAIMER, Carlos S. - Implantado de Prendes Barragens Hidrelétricas, deslocamentos forçados e conflitos sociais: notas sobre a experiência brasileira. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1989.
- VATNFR, Carlos S. - Grandes Projetos e Prpanizacao Territorial: os Livatares do Planejamento Regional. Rio de Janeiro: IPPIR/UFRJ, 1989.
- IPEA/IPLAM - Instituto de Planejamento Económico e Social. Para a Década He 9H - Prioridades e perspectivas de políticas públicas. Brasília: IPEA/IPLAN, nov/1989. (Políticas macroeconómicas e setoriais, 1).

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO'

14

IPEA/IPLAM - Idem (Setor Externo, ?) .

MARTINE, George e CRVALHO, J.A.H. - Cen'rios Demográficos para o século XXI e algumas implicacoes sociais - Planeamento e Políticas Públicas. Brasilia, IPEA, n.2, 1989.

ORENSTETN, L. - A orivatizaijão e o setor de infra-estrutura. In: Anais do Seminário Griso Urbana e a Privatizacão dos Servidos Públicos. Rio de Janeiro, CCJE/UFRJ, set/1987.

CA0FRN05 NAEA M8 10 - Ma trilha dos grandes projetos - modernizaçao e conflito na Amazonia. UFPA, Belém, 1989.

PIQtiET, R. - A produçao do esoaço urbano em Carajás: sua curta e atribulada historia. Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ, Relatório de Pesquisa, CNPq.

PiaiJET, R. - Grandes nrojetos e instancias de poder. In: 'mais do ITI Encontro Mac Ional ANPUR — Aguas de 5. Pedro, maio/1989, v.1.

SEVA-FILHO, Oswaldo A. - A indústria pesada contra os cid-adaos? In: Anziis do Til Encontré Nacional ANPUR - Aguas de 5. Pedro, maio de 1999, v.1.

CASTRO, A.3. e 50IJZA, F.E.P. - A economia brasileira em marcha forjada, 2- ed. Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1985.

FARIA. L.A.E.; CONCEDO, O.A.C. e BELLO, T.S. - Desvendando a espuma: reflexoes sobre crise, regulaçao e capitalismo brasileiro. Porto Alegre, 1989.

JAGUARIBE, Uélio et alli - Brasil: Reforma ou Caos. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1989.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO'

Miguel- Roig Alonso

NUEVAS EXPERIENCIAS EN LA FINANCIACION DE EQUIPAMIENTOS PUBLICOS

RESUMEN:

Ante la insuficiencia e inadecuación de las formas tradicionales de financiar los equipamientos públicos exigidos por una sociedad moderna, esta ponencia trata de aportar, a partir de recientes experiencias internacionales y de un análisis clásico sobre la naturaleza económica de ciertos servicios públicos, nuevas soluciones y criterios. Tales propuestas se basan en a) la distinción operativa entre planificación, financiación, construcción de infraestructuras, funcionamiento de los servicios públicos y pago de éstos por usuarios y beneficiarios y b) la participación equilibrada de los agentes privados en todas estas fases. Todo ello sin perjuicio de que los servicios mixtos compartidos por el sector privado sigan conservando su naturaleza pública.

ABSTRACT:

In view of the insufficiency and inappropriateness of traditional ways for financing the social overhead capital required by a modern society, this paper intends to bring, out of recent international experiences and of a classic analysis about the economic nature of certain public services, new solutions and criteria. These proposals are based both on a) the operative distinction among planning, financing, infrastructures building, public services running, and payment by users and beneficiaries, and b) the balanced participation by private agents in all these stages. In any case, mixed services shared by private sector will always keep their public nature.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO'

NUEVAS EXPERIENCIAS EN LA FINANCIACION DE EQUIPAMIENTOS PUBLICOS

Miguel Roig Alonso

1. INTRODUCCION.

El desarrollo económico local, regional, estatal o internacional siempre ha requerido fuertes inversiones en equipamientos públicos destinados a la prestación de servicios generales y necesarios para la comunidad social, tales como los transportes, las telecomunicaciones, las fuentes de energía, la educación y la especialización profesional, la sanidad, las obras hidráulicas, etc. La mayor parte de los gastos en estas infraestructuras vienen considerándose como inversiones indirectamente productivas que posibilitan y rentabilizan la producción de los agentes protagonistas de la inversión directamente productiva: las empresas.

Tradicionalmente las fuertes inversiones necesarias en equipamientos colectivos han sido públicamente financiadas por medio de la fiscalidad ordinaria, el empréstito y, en ocasiones, la creación de dinero, y se han contabilizado como formación bruta de capital fijo por las administraciones públicas en las cuentas anuales de un país. El crecimiento económico y el rápido cambio tecnológico han sido los factores de que la elasticidad de esta partida con respecto al producto interior bruto haya sido superior a la unidad en muchos países.

En los últimos años, se ha producido, a nivel internacional, una crisis en los sistemas públicos de financiación de las infraestructuras por diversas causas y, entre ellas, las siguientes:

1.- Porque el crecimiento del gasto público corriente de carácter social (pensiones de vejez, subsidios de desempleo, gastos educativos, gastos sanitarios, etc.) ha sido tal que paralelamente y de forma indirecta ha comprimido las posibilidades de expansión de los gastos públicos de capital, convirtiendo a éstos en partidas presupuestarias residuales.

2ª.- Porque en la mayoría de los países (USA, Francia, Reino Unido, Alemania, etc.), gran parte del stock de capital fijo social acumulado a lo largo del último siglo no ha sido mantenido o renovado adecuadamente,

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO'

se ha deteriorado o simplemente ha quedado obsoleto, y su reposición, ajustada a los cambios demográficos, tecnológicos y económicos (crecimiento de la "renta per capita"), exige reinversiones considerables.

3⁸.- Porque los niveles actuales de presión fiscal son elevados, y no pueden incrementarse sin desalentar los estímulos del sector privado al trabajo, al ahorro y a la asunción empresarial de riesgos, al tiempo que aquéllos parecen incentivar la evasión fiscal y la fuga internacional de capitales financieros domésticos.

4⁴.- Porque los saldos de endeudamiento vivo de las administraciones públicas han alcanzado cotas muy altas con relación al PIB, y plantean problemas de refinanciación, cargas de intereses, reducción del déficit público, rigideces en la reasignación del gasto público, desplazamiento o "crowding out" de la inversión privada, riesgos de inflación, etc. (además de los límites legales que los Estados suelen imponer al endeudamiento de los gobiernos subcentrales).

5⁰.- Porque la creación de base monetaria comporta casi siempre una inflación incompatible con una política económica seria.

Sin embargo, y debido a la creciente competitividad nacional e internacional, los equipamientos públicos - antiguos y nuevos - son hoy más vitales que nunca, y de ellos depende en gran parte la salud e incluso la supervivencia de una economía a medio y a largo plazo tanto para comunidades en vías de desarrollo como para sociedades tecnológicamente avanzadas (como Japón, USA, Alemania, etc.). La presente ponencia tiene por objeto comentar brevemente algunas de las nuevas fórmulas de financiación ensayadas en el campo internacional, identificar sus características comunes más relevantes y brindar criterios prescriptivos, desde un punto de vista económico, para tratar de prevenir que las ventajas que comportan tales fórmulas no queden mermadas o anuladas por los inconvenientes derivados de su aplicación incorrecta.

2. FINANCIACION DE SERVICIOS PUBLICOS PUROS Y MIXTOS.

Servicios públicos puros son aquéllos que, como la defensa,

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO'

el ordenamiento jurídico, el alumbrado público de una ciudad, etc. son de consumo conjunto por todos los individuos situados en un área y a los cuales no puede aplicárseles un precio tal que excluya de dicho consumo a quienes voluntariamente no satisfagan dicho precio. Tales bienes no pueden ser proporcionados por el mercado por la simple razón de que nadie está dispuesto a pagar por un servicio de cuya provisión se beneficiarán, de forma gratuita, los demás, y todos prefieren que sean los otros quienes adquieran dicho servicio de consumo colectivo (comportamiento del "free-rider"). Tales servicios o bienes tienen la característica técnica de que el coste marginal de su disfrute por un consumidor más es nulo, es decir, al aumentar el número de consumidores en una unidad adicional no se altera el coste total de su provisión. Esta, por tanto, ha de ser pública. Por otra parte, su producción puede ser tanto pública como privada, y la financiación ha de realizarse necesariamente a través de impuestos. Para esta clase de bienes y servicios públicos puros, de ámbito espacial o poblacional delimitado, el único sistema conveniente de financiación de las infraestructuras que requieren es el de la imposición establecida por la administración pública a la cual compete la provisión de aquéllos.

Sin embargo, una gran parte de los servicios públicos que demanda una sociedad moderna (y, desde luego, los más costosos de implantar y de mantener) son de naturaleza mixta entre los servicios privados puros (que cualquier persona puede adquirir libremente en el mercado, excluyendo de su consumo a quien no haya pagado por ellos) y los bienes públicos puros (anteriormente caracterizados). Se trata ahora de servicios que como la educación, la sanidad, las carreteras, las prestaciones por desempleo, las pensiones de vejez, las comunicaciones, los transportes, la investigación básica, etc. pueden ser proporcionados por el mercado, si bien normalmente en cantidades socialmente subóptimas, al no interiorizar su comprador los importantes efectos externos ("social spillovers") que su producción o consumo final o intermedio generan. Es precisamente en estos servicios donde las formas tradicionales de financiación pública (impuestos no afectados, empréstitos, creación, de dinero) se han revelado tanto inadecuadas como insuficientes. Inadecuadas porque con frecuencia

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO'

(piénsese, por ejemplo, en un tramo de autovía por el que pueden circular personas y mercancías internacionales, nacionales, regionales y locales en distintas proporciones) sobre un mismo servicio confluyen simultáneamente los intereses y las responsabilidades de varias administraciones públicas, y se hace aconsejable que todas ellas asuman sus respectivas cargas financieras, y porque, además, este servicio proporciona utilidades especiales tanto a sus usuarios directos (quienes circulan por dicha vía pública) como a otros beneficiarios (los titulares de propiedades inmuebles cercanas a dicha vía pública que ven incrementados inesperadamente los precios de aquéllas). Insuficientes porque, cada vez con mayor intensidad en los países avanzados y en vías de desarrollo, los recursos financieros públicos no podrán cubrir la totalidad de las crecientes necesidades de gasto en inversión que la renovación de los equipamientos viejos y, sobre todo, la dotación de otros nuevos, sofisticados y complejos, originan.

El primero de estos dos problemas - el de la adecuación entre beneficios y cargas de los servicios públicos - puede afrontarse con ayuda de técnicas de análisis coste-beneficio que explícitamente identifiquen, en la medida de lo posible, quienes son los beneficiarios reales (directos e indirectos) de un servicio público mixto; debiendo ser tales beneficiarios (dentro de los cuales se incluye la categoría de los usuarios o consumidores del servicio) los que, desde el punto de vista de una eficiente asignación de recursos reales, deben soportar las cargas pecuniarias que comportan tanto el coste de la inversión como los gastos corrientes de funcionamiento del servicio (al margen de consideraciones redistributivas de la renta y de la riqueza, que deben reservarse a la acción de otros instrumentos y programas específicos de gasto) en proporción a la utilidad económica que del servicio derivan.

El segundo de estos problemas - el de la suficiencia de recursos financieros - puede paliarse o incluso solucionarse totalmente (como ha sucedido en el caso del Eurotúnel o enlace fijo en el Canal de la Mancha) permitiendo y estimulando la participación, de forma directa o mediante licitación pública, de las empresas privadas, a cuyos capitales aportados ha de garantizarse una rentabilidad neta similar a la que

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO'

ofrecen los mercados nacionales e internacionales de capitales (en la práctica, las tasas brutas de interés se reducen si, debido a la aportación de garantías y avales públicos, las primas de riesgo de inversiones en proyectos públicos son inferiores a las de las inversiones privadas).

En la prestación de un servicio público mixto pueden distinguirse, conceptual y funcionalmente, varios aspectos, tales como a) la planificación, b) la financiación, c) la producción del equipamiento, c) la explotación y d) el pago del servicio por su beneficiario.

El sector privado puede participar de forma cooperativa (aunque subordinada en todo caso al interés general), con sus propias ideas, proyectos, estudios, etc., en las tareas de planificación o decisión de un servicio público mixto junto a la autoridad pública, siempre que dicha participación no sea discriminatoria.

En cuanto a la financiación del servicio, además de pública y realizada por medios tradicionales tales como la imposición no afectada y el empréstito (debe excluirse, en principio, la creación de dinero), así como por medio de tasas, contribuciones especiales, impuestos afectados total o parcialmente, etc., se hace preciso contar con la colaboración y la presencia del sector privado, cuyos agentes (entidades financieras, compañías constructoras, empresas multinacionales...) estarán dispuestos a asumir una parte importante e incluso la totalidad del coste financiero necesario para el equipamiento si, en contrapartida, reciben de la administración pública las suficientes garantías formales y reales de recuperación del valor real de los capitales privados aportados y de pago puntual de las rentabilidades pactadas por los mismos.

La producción de los equipamientos necesarios para la prestación de muchos servicios públicos ha sido realizada tradicionalmente tanto por empresas privadas como públicas, con predominio de las primeras a través de las correspondientes licitaciones públicas, por lo que este aspecto no requiere, en principio, ninguna modificación futura esencial.

En cambio, donde sí se plantean tendencias innovadoras es en la introducción de sistemas de pago total o parcial a cargo de los beneficiarios directos e indirectos de servicios públicos mixtos. Frente

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

a la posición tradicional, consistente en que sea la imposición no afectada la que fundamentalmente allegue la mayor parte de los fondos destinados a amortizar el principal de los empréstitos públicos y a satisfacer el pago de los correspondientes intereses, las limitadas posibilidades presentes y futuras de expansión de dicha recaudación impositiva y la conveniencia de interiorizar los efectos externos que origina la provisión de servicios públicos mixtos impulsan, siempre que resulta técnicamente factible, a buscar otras modalidades complementarias, bien nuevas, bien antiguas y conocidas pero, en este caso, basadas en el principio del beneficio más que en el principio de capacidad de pago, como los peajes, los precios públicos, las tarificaciones, las tasas, las contribuciones especiales, la tributación afectada total o parcialmente (por ejemplo, el conjunto de impuestos que, a los niveles central y subcentrales de gobierno, gravan la circulación de vehículos, su consumo de combustible, el aparcamiento en la vía pública, la congestión de tráfico, etc.). El progreso tecnológico está permitiendo, además, que, de forma automática, con comodidad y de modo económico sea factible, en ocasiones, controlar el uso de un servicio o bien público (como el aparcamiento en las vías urbanas) por el usuario. De esta manera, se puede repercutir la totalidad o una parte importante, según los casos, del pago de los costes de los servicios públicos sobre los usuarios de éstos y también (como en el caso de las plusvalías inmobiliarias originadas por la construcción de una infraestructura) sobre sus restantes beneficiarios.

Las nuevas fórmulas para afrontar la financiación tanto de las modernas y costosas infraestructuras que requiere un país avanzado o en vías de desarrollo como la de las antiguas que deben renovarse comportan habitualmente una mayor complejidad técnica y política al estar basadas en la concurrencia de varios agentes en las diversas fases necesarias para la prestación de un servicio público; pero, simultáneamente, al permitir la confluencia armónica de los intereses y de las responsabilidades de todas las partes implicadas (distintos niveles de administraciones públicas con jurisdicción territorial proveyendo, desde la perspectiva del federalismo económico cooperativo, los mismos bienes y servicios

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO'

mixtos y puros de responsabilidad compartida, frente al federalismo económico coordinado, enfoque éste reservado para la provisión de bienes y servicios públicos no compartidos, por un lado, y los agentes privados, tales como empresas, usuarios, consumidores, beneficiarios, etc., por otro lado) en las distintas fases o procesos (planificación, financiación, producción del equipamiento, gestión de la explotación del servicio y pago de éste), tales fórmulas nuevas pueden facilitar a) la mayor interiorización de los efectos externos de dichos servicios (y, por consiguiente, una asignación de recursos más eficiente entre los sectores privado y público y dentro de éste) y b) la financiación de proyectos con rentabilidad pecuniaria prevista a largo plazo, proyectos que no sólo son importantes sino que a menudo resultan absolutamente necesarios para alcanzar elevadas cotas de crecimiento y competitividad en una economía local, regional o nacional, para la cual los equipamientos públicos constituyen factores que determinan gran parte de su capacidad productiva.

En base a los anteriores argumentos de cooperación entre distintos niveles de administraciones públicas entre sí y entre éstas y los agentes del sector privado, no es sorprendente que en los últimos años hayan proliferado en el contexto internacional, de una forma en ocasiones algo desordenada, técnicas, programas y organizaciones como los siguientes, que, si bien no siempre ajustan sus actuaciones de manera ortodoxa a los principios económicos que deben presidir una eficiente asignación de recursos, han tenido en cambio la virtud de constituir prometedoras experiencias e iniciativas pioneras susceptibles de ser mejoradas en el transcurso del tiempo y han servido, de entrada, para acometer grandes proyectos que de otra forma se hubiesen retrasado o incluso cancelado.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO'

3. EQUIPAMIENTOS PUBLICOS OBJETO DE NUEVAS FORMAS DE FINANCIACION.

Los necesarios para la provisión de servicios públicos en:

- A) Investigación (fundamental y aplicada) y desarrollo.
 - B) Formación de capital humano (educación, especialización profesional, sanidad, movilidad del trabajo, etc.).
 - C) Transportes de mercancías y personas (por carretera, ferrocarril, vía fluvial, mar y aire).
 - C) Oleoductos, gasoductos, acueductos, etc.
 - D) Telecomunicaciones y transporte de sonido e imagen:
 - a) Individuales (correos, teléfonos, telégrafos, telex, fax, correo electrónico, radioteléfono, etc.).
 - b) Colectivos (televisión, radio, por cable, vía satélite, etc.).
 - E) Urbanismo.
 - F) Energía.
 - G) Protección del medio ambiente.
 - H) Parques científicos y tecnológicos.
 - I) Obras hidráulicas.
 - Turismo.
 - Promoción de zonas industriales.
 - Instalaciones olímpicas.
 - Grandes conmemoraciones y monumentos históricos.
 - Empresas públicas o mixtas para la explotación del potencial endógeno de una región.
 - Ferias, certámenes, promoción de productos.
 - Aparcaderos públicos.
- Etc.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO'

4. FORMULAS DE FINANCIACION DE EQUIPAMIENTOS DESTINADOS A SERVICIOS PUBLICOS MIXTOS.

Combinan dos o más de las siguientes técnicas y modalidades:

- A) Análisis coste-beneficio, aplicado a la imputación de los costes pecuniarios de un proyecto a sus beneficiarios reales (directos e indirectos).
- B) "Project financing": financiación de un proyecto a partir del "cash flow" que genera la explotación del correspondiente servicio, con la única garantía de los activos del propio proyecto (técnica tradicionalmente empleada en U.S.A. por las "authorities" y aplicada en Europa a diversos proyectos, tales como el enlace por ferrocarril del aeropuerto de Orly con Paris - ORLYVAL - y el enlace fijo del Canal de la Mancha - EUROTUNEL -).
- C) "Throuput agreement": adquisición por los usuarios de reserva de capacidad de uso del servicio proporcionado por el equipamiento, con independencia de cuál pueda ser posteriormente el grado real de utilización de dicha capacidad (técnica que ha sido utilizada para la financiación de la construcción de grandes gasoductos y oleoductos, como MEGAL, gasoducto para el transporte de gas soviético a través de Alemania).
- D) "Build, Operate, and Transfer" (BOT): constitución de una empresa conjunta para la explotación de una concesión administrativa pública entre una sociedad foránea o extranjera y uno o varios agentes domésticos o locales, que incluyen una o varias administraciones públicas, en la que el equipamiento financiado, construido y explotado revierte a la administración pública al finalizar el período de la concesión (técnica aplicada en países en vías de desarrollo para la realización de grandes infraestructuras en transportes, centrales nucleares y eléctricas, etc.).
- E) "Build, Own, and Operate" (BOO): fórmula similar a "Build, Operate, and Transfer", pero sin reversión del equipamiento a la administración pública.
- F) Recuperación de plusvalías inmuebles originadas por un equipamiento público mediante la exacción de contribuciones especiales ("betterment levies"): tal interiorización de efectos externos positivos se entiende sin perjuicio de las mayores recaudaciones proporcionadas por la imposición ordinaria, de carácter periódico y permanente, sobre bienes inmuebles como consecuencia del crecimiento del valor de éstos.
- G) Apropiación de plusvalías inmuebles originadas por un equipamiento público mediante la adquisición previa de los terrenos circundantes al del asentamiento de la infraestructura y la venta posterior de aquéllos: esta forma de interiorizar efectos externos positivos se facilita mediante la creación de una empresa pública destinada a este fin por parte de la propia administración pública.
- H) Afectación total o parcial de la recaudación obtenida mediante determi-

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO'

nados tributos (por ejemplo, los que gravan los vehículos de tracción mecánica, el consumo de combustible, el aparcamiento, la concesión de licencias de conducir, etc., destinándolos a la construcción y mantenimiento de autovías).

- I) El arrendamiento por la administración pública, a grandes corporaciones de "leasing" del sector privado, de bienes de equipamiento colectivo, con el compromiso de adquirirlos por aquélla al cabo de un período de tiempo descontando del precio total lo pagado como alquiler: esta fórmula se ha utilizado en determinados países - como Francia - para financiar proyectos públicos, como los destinados a economizar energía. El desarrollo de las diversas modalidades de tal técnica presenta un gran interés para el futuro de la financiación de los equipamientos colectivos, sobre todo, locales (en este nivel de administraciones públicas tiene lugar, en muchos países, la mayor parte de la formación bruta de capital fijo de carácter social): su principal ventaja radica en su flexibilidad, que posibilita el ajuste de los perfiles temporales entre los ingresos procedentes de usuarios y beneficiarios de un servicio público y los gastos de capital y de funcionamiento de una inversión en capital social.
- J) Emisión de "sweeteners" u obligaciones exentas de impuestos y de títulos favorecidos desde un punto de vista fiscal.
- K) Prestación de garantías y avales por una o varias administraciones públicas con interés *en* un proyecto a favor de las inversiones privadas realizadas por compañías internacionales en infraestructuras públicas domésticas e internacionales a fin de disminuir los riesgos relativos a tipos de cambio, niveles mínimos de explotación privada de un servicio público, repatriación de capitales, pagos de intereses, etc.
- L) Constitución de empresas y organismos mixtos, con y sin carácter lucrativo, según los casos, para la implantación y explotación de determinados servicios públicos mixtos.
- M) Obtención, de niveles de administraciones públicas superiores, de dotaciones presupuestarias destinadas a interiorizar los efectos externos positivos para los contribuyentes en general derivados de la provisión de un servicio público general o de su mejora.
- N) Estudio e implantación de nuevos tributos reales destinados exclusivamente a interiorizar efectos externos negativos (como, por ejemplo, los impuestos "ecológicos").
- O) El mecenazgo, el patrocinio y la publicidad (con cuyos ingresos se han financiado instalaciones olímpicas, monumentos, etc.).
- P) Sindicación de créditos (comprometen a varios agentes en distintas proporciones).
- Q) Contratos de explotación temporal a favor de empresas privadas de los

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO'

los resultados y productos de una investigación desarrollada en una universidad o centro público y financiada total o parcialmente por compañías que operan en sectores de tecnología avanzada.

- R) Concesiones administrativas temporales a empresas privadas de explotación de servicios públicos mixtos.
 - S) Conciertos con empresas privadas para la gestión de dichos servicios públicos mixtos.
 - T) Extensión del sistema de cobro a usuarios de un servicio público mediante tasas, precios públicos, tarifas, peajes, royalties y, en general, derechos fundados en el principio impositivo del beneficio.
- Etc .

5. POTENCIALES FINANCIADORES DE EQUIPAMIENTOS PUBLICOS.

Suelen encuadrarse en alguno de los siguientes grupos, asociándose, cuando resulta preciso o conveniente, para afrontar proyectos específicos complejos:

- A) Instituciones financieras privadas, nacionales e internacionales.
- B) Empresas constructoras de obras públicas.
- C) Organismos mixtos de finalidad no lucrativa similares a las "authorities" en U.S.A. (financieramente autosuficientes, sin impuestos propios y sin subvenciones periódicas de las administraciones públicas).
- D) Cámaras de Comercio, Industria y Navegación.
- E) Compañías productoras de energía.
- F) Empresas de telecomunicaciones.
- G) Compañías de transportes terrestres, marítimos y aéreos.
- H) Empresas multinacionales que desarrollan y explotan programas de alta tecnología.
- I) Administraciones públicas nacionales (centrales y subcentrales).
- J) Instituciones nacionales de crédito oficial.
- K) Instituciones financieras públicas internacionales (Banco Europeo de Inversiones, Fondo Monetario Internacional, Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, Banco Europeo de Inversiones, Banco Internacional para la Reconstrucción y Desarrollo, etc.).

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO'

L) Comunidades Europeas a través de sus fondos (FEDER, FEOGA, FSE), instrumentos (NIC) y programas (STAR, VALOREN, STRIDE, ENVIREG, etc.).

Etc.

6. GARANTIAS PUBLICAS A LA REDUCCION DE RIESGOS PRIVADOS.

Habitualmente son numerosos los riesgos en que pueden incurrir los diversos tipos de agentes privados que participan en la financiación de una infraestructura de interés público y/o en la explotación de un servicio público mixto. En la mayoría de los casos, las grandes obras generan ingresos por debajo de sus costes durante los primeros años de su funcionamiento, y únicamente a largo plazo, cuando su capacidad está plenamente explotada, producen rendimientos monetarios superiores a los gastos totales. A nivel internacional los agentes privados que participan en la financiación de un gran proyecto público contemplan horizontes a corto y a medio plazo y casi nunca superiores a quince años, en tanto que algunas obras pueden alcanzar su rentabilidad plena más tarde, a veces a los treinta e incluso cuarenta años, mientras que sus vidas útiles son aún más dilatadas.

Las administraciones públicas pueden, con su intervención y sus garantías jurídicas, políticas y económicas, remover o disminuir algunos de los riesgos privados inherentes a cualquier gran proyecto de construcción de infraestructuras públicas. Al disminuir de esta forma la prima de riesgo de la inversión para el sector privado no solamente reducen el coste de la participación de éste para el sector público sino que posibilitan que los agentes privados nacionales e internacionales se sientan suficientemente atraídos para participar significativamente en la dotación de equipamientos públicos cuya provisión, de otro modo, se retrasaría en el tiempo o incluso podría no tener lugar.

A título de ilustración, se enumeran a continuación algunos de los riesgos típicos compartidos por los asociados privados (inversores-prestamistas, constructores, aseguradores, empresas de ingeniería, empresas de transporte, etc.) en un gran proyecto - como el Eurotúnel -, a cuya reducción pueden contribuir significativamente las diversas administra-

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO'

ciones públicas con interés o implicaciones en aquél:

Riesgos de financiación:

Tipo de cambio.

Tasas reales de interés.

Quiebra o suspensión de pagos de algún participante privado en el proyecto.

Refinanciación.

Riesgos de construcción:

Retraso en los plazos.

Modificaciones iniciales de diseño.

Costes imprevistos.

Fuerza mayor.

Insuficiencias de eficacia.

Riesgos de explotación:

Niveles de tráfico de personas y mercancías.

Peajes y precios inferiores a los previstos.

Fuerza mayor.

Medios competitivos alternativos.

Riesgos políticos:

Fiscalidad.

Regulación jurídica.

Riesgos náuticos y marítimos.

Guerra.

Terrorismo.

Otros tipos de riesgos:

Litigios.

7. CONCLUSIONES.

Los equipamientos públicos son imprescindibles tanto para el desarrollo económico y social de una comunidad local, regional, estatal o internacional como para el crecimiento sostenido de una sociedad ya avanzada.

La insuficiencia actual de los principales modos tradicionales

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

de financiación (impuestos ordinarios, empréstito público) o su inadecuación (creación de dinero) para hacer frente a las voluminosas y crecientes necesidades que de infraestructuras o capital fijo social registra una economía cada vez más integrada en un contexto mundial interdependiente y competitivo puede paliarse distinguiendo conceptual y operativamente las distintas fases (planificación, financiación, construcción de la infraestructura, explotación del servicio, pago de éste) que en la provisión de un bien o servicio público mixto concurren y dando entrada en todas y cada una de ellas, en diversos grados, no solamente a los distintos niveles de administraciones públicas con intereses o responsabilidades en la cuestión sino a agentes nacionales y extranjeros del sector privado, con la única condición de que a éstos se les asegure una remuneración neta de sus capitales similar a la que proporciona el mercado una vez descontadas, de las tasas de rentabilidad bruta de éste, las mayores primas de riesgo que habitualmente comportan las inversiones privadas que no cuentan en última instancia con la garantía y los avales de las autoridades públicas. Lo anterior sin pérdida por las administraciones públicas de su capacidad de control sobre los correspondientes servicios públicos.

El pago de tales servicios públicos mixtos puede facilitarse mediante la aplicación de técnicas de análisis coste-beneficio adaptadas para que permitan identificar, en la medida de lo posible, los usuarios y otros beneficiarios de aquéllos, reservándose las funciones públicas de redistribución - personal, funcional, sectorial, espacial, etc. - de rentas y de riquezas a otros instrumentos públicos específicos distintos de los que aquí se han comentado, que exclusivamente han de limitarse a permitir la financiación de grandes proyectos y a asegurar una eficiente asignación de recursos - en el sentido paretiano de este término - entre los sectores privado y público y asimismo dentro de este último.

La constitución de organismos cooperativos públicos, quasi-públicos, privados bajo control público o mixtos, gerenciados en su caso como empresas privadas, puede servir, como lo demuestra la experiencia internacional más reciente, para acometer con éxito empresas inversoras

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO'

de interés público que de otro modo se retrasarían en el tiempo o incluso podrían no llegar a abordarse, sin que por ello la autoridad pública renuncie a sus poderes de control y de decisión para garantizar en último término la supeditación de un equipamiento al interés general de la comunidad a la que aquélla debe prestar el correspondiente servicio público de carácter intermedio o final.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Butterworths: Butterworths International Taxation of Financial Instruments and Transactions, Butterworths, London, 1989.
- Carbonell Romero, A., et alia: La Infraestructura en España: Carencias y Soluciones, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1990.
- Comisión de las Comunidades Europeas: Dictionary of Acronyms for European Community Action Plans and Programmes, 2nd. ed. (revised), Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, junio de 1990.
- Cordon, T.: "Nuevos instrumentos de financiación del desarrollo rural: experiencias de la CEE y de España (I)", Revista de Estudios Agro-Sociales, número 152, abril-junio 1990.
- Costa Ran, L., y Font Vilalta, M.: Nuevos Instrumentos Financieros para el Empresario Europeo, ESIC Editorial Madrid, 1990.
- Fondo Monetario Internacional: Government Finance Statistics Yearbook, 1990, I.M.F., Washington, 1991.
- González Regidor, J.: "Nuevos Instrumentos de Financiación del Desarrollo Rural: Experiencias de la CEE y de España (II)", Revista de Estudios Agro-Sociales, número 152, abril-junio 1990.
- Jaén Coll, F.G.: Instrumentos Financieros de la CEE para las PMI, segunda edición, IMPIVA, Valencia, julio de 1990.
- Krickau-Richter, L., y Schwerin, O. von: Promoción de la Investigación y la Tecnología en la CEE, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, enero de 1990.
- Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (B.O.E. de 1 de octubre), artículo 14.
- Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales (B.O.E. de 30 de diciembre), artículos 49 a 56, 158.5 y 174.2.
- McLintock, P.M.: KPMG International Handbook of Financial Instruments and Transactions, Butterworth and Co., London, 1989.
- Musgrave, R.A., y Musgrave, P.B.: Public Finance in Theory and Practice, fifth édition, McGraw-Hill Book Company, New York, 1989, capítulos 4, 5, 9 y 10.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO'

PROPUESTA DE SISTEMA PARA UNA
ESTRATEGIA DE DESARROLLO TERRITORIAL

CASO NICARAGUA

AUTOR: BAYARDO SALMERON CH.

AREA : 3.3

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO'

PROPUESTA DE SISTEMA PARA UNA
ESTRATEGIA DE DESARROLLO TERRITORIAL

CASO NICARAGUA

AUTOR: BAYARDO SALMERON CH.

AREA: 3.3

El trabajo analiza de forma sintética los diferentes modelos económicos que históricamente se han dado en Centro América, desde la colonia hasta nuestros días.

Dado el fracaso de estos modelos y la existencia de amplios recursos naturales, se propone una estructura conceptual en la que se justifica la importancia del Ordenamiento Territorial en la definición de una estrategia de desarrollo desde el punto vista metodológico.

This paper deals with the different economic models that have taken place in Central America since it was colonised by the spanish until the present.

Wrong models and the natural resources existing in Nicaragua are enough to justify the great importance of territorial planning in order to make a strategy of development.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO'

INDICE

INTRODUCCION GENERAL

PARTE 1: Modelos de desarrollo experimentados y disponibilidad de recursos.

1.1 Evolución de los modelos

1.2 Conclusiones y efectos de los modelos experimentados

PARTE 2: El ordenamiento territorial como factor de desarrollo
Introducción

2.1 Propuesta de sistema para el desarrollo territorial

2.2 Niveles y racionalidad del sistema

2.3 Condicionamientos para la aplicación y funcionamiento del sistema.

BIBLIOGRAFIA

RESUMEN

BIBLIOGRAFIA

-Marco Nacional de Referencia para la Planificación Física (MNRPF). DGPF/INETER. 1987.

-Lineamientos para el desarrollo territorial. OGPF/INETER : 1989'.

-Propuesta de guía metodológica para el diagnóstico regional de la planificación física. DGPF/INETER. 1987.

-Modelos españoles integrados en el diagnóstico territorial de Nicaragua. Félix Benito, Monografía. XV Curso de Postgrado de Ordenación del Territorio (CDT). Fundación Interprofesional de Ordenación del Territorio (Fundicot): Madrid, abril de 1990.

-Directrices Metodológicas para el Ordenamiento de los municipios en el caso de Nicaragua. Raquel Espinoza B. Monografía, XV COT, FUNDICOT. Madrid, abril de 1990.

-Metodología para la elaboración de esquemas de desarrollo municipal. DGPF/ INETER . Mayo de 1990.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO'

INTRODUCCION GENERAL

El presente estudio propone un sistema integral para el uso racional de todos los recursos de un territorio en función de su desarrollo. Se trata de presentar de forma esquematizada la justificación conceptual de una futura guía metodológica de ordenamiento territorial a pequeña escala (municipio, comarca, etc) claramente orientada al desarrollo de un territorio.

Para ello se establece que "el ordenamiento y uso de los recursos de un territorio impactará en el desarrollo del mismo en la medida en que existe una adecuada relación entre los RRNN y las actividades económicas, así como la articulación espacial entre las mismas". Al hacerse esta afirmación se está pensando en casos como el de Nicaragua que dispone de abundantes recursos naturales y contradictoriamente de acuerdo a su historia económica, ninguno de los modelos económicos experimentados han favorecido su desarrollo.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO'

.1 EVOLUCION DE LOS MODELOS

Nicaragua tiene una extensión de 130.682 Km* que incluyen los dos grandes lagos y excluyéndolos 120.349 Km!" La población estimada en 1990 pasaba los 4 millones de habitantes, administrativamente el territorio nicaragüense se divide en:

3 regiones (2 de ellas autónomas)

15 departamentos

135 municipios.

Con el desmantelamiento del llamado campo socialista del Este Europeo, encabezados por la URSS, en Nicaragua se cierra un ciclo de modalidades de desarrollo que se iniciaron con la colonia y que hasta nuestros días no han tenido éxito. La razón fundamental es que dichos modelos siempre se han concebido en el marco estrecho de la relación metrópoli-periferia que impone una economía de producción primaria para la exportación.

En la historia de Nicaragua se puede distinguir la aplicación de cinco modelos:

Primer modelo: ESTADO COLONIAL (metrópoli - colonia)

Con la conquista y colonización, la corona española frena la marcha natural de las civilizaciones existentes en los territorios que hoy se conocen como América Latina. Se inaugura la primera forma de relación metrópoli-periferia que perdura hasta nuestros días. La creación del estado colonial supuso la imposición de nuevas modalidades de producción y organización política.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO'

Segundo modelo: ESTADO NACIONAL REPUBLICANO

La independencia reafirma la economía de exportación basada en la producción primaria y sirve de trampolín para justificar los intereses hegemónicos de Inglaterra y EEUU. Para ello se promovió la emergencia de nuevos grupos de poder local y se diversifica el mercado rompiendo el tradicional monopolio español. Bajo la sombra de este modelo la hacienda cafetalera se constituye como la principal unidad de producción y exportación de café a gran escala. Sin embargo, el principal interés de EEUU e Inglaterra era la posible ruta interoceánica, de gran importancia comercial y militar para el control de la cuenca del Caribe y todo el litoral del pacifico del Norte, Centro y Sur de América.(1).

Tercer modelo:REFORMA LIBERAL

Entre 1893 y 1934 se suceden movimientos nacionalistas encaminados a recuperar la soberanía nicaragüense para la construcción del canal y la expulsión de las tropas norteamericanas. Estos movimientos fueron encabezados por el presidente José Santos Zelaya(1903), Benjamín Zeledón (1912) y A.C. Sandino (1926-1934) y uno tras otro fueron frustrados por los EEUU culminando con la creación de la dictadura de los Somozas (1936).

(1). En 1850 EEUU e Inglaterra suscriben el tratado Clayton-Bulwer en el que deciden arbitrariamente la construcción de un canal interoceánico por Nicaragua.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

Cuarto modelo: CAPITAL DEPENDIENTE

Bajo formas dictatoriales de dominación, la economía nicaragüense con el apoyo del capital norteamericano es modernizada basándose en la producción algodonera de exportación altamente tecnificada, y en la industria manufacturera promovida por lo que fué el Mercado Común Centro Americano (MCCA).

Todo este proceso, en un ambiente de represión generalizada, desencadenó una crisis política que culminó con la insurrección popular de 1979 y llevó al poder al Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN).

Quinto modelo: ESTADO NACIONAL (Sandinista)

La lógica y naturaleza misma del proceso revolucionario básicamente popular y profundamente nacionalista puso en juego un paquete de medidas que por su importancia inauguró una serie de transformaciones, cuyos objetivos estaban dirigidos a romper con la dependencia.

El modelo económico que promovió el gobierno sandinista fue abortado antes de su nacimiento y en la realidad económica se planteó una lucha entre una economía de guerra y subsistencia contra el aislamiento económico y el permanente acoso político y militar de los EEUU, (ver esquema 1)

1.2 CONCLUSIONES Y EFECTOS DE LOS MODELOS EXPERIMENTADOS

Las características que estuvieron presentes y que fueron comunes a todos los modelos de desarrollo utilizados se resumen en el siguiente esquema:

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

Por tanto, en ningún período de la historia de Nicaragua ha existido desarrollo y todos los proyectos nacionales, tanto en cuanto se han presentado como una alternativa a la relación metrópoli-periferia, han sido abortados.

Por otro lado, los modelos de desarrollo no han facilitado el acceso de la población activa (empleo) a los recursos naturales disponibles para desarrollar una economía de producción, todo lo contrario se ha desarrollado una limitada infraestructura no productiva y de exportación con una predominante economía de consumo importado y de escaso impacto en el consumo local.

Hacia esta revisión general de los modelos que históricamente se han dado en Nicaragua, es lógico preguntarse si hay alternativa y cuáles serían sus supuestos.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

PARTE 2

EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

COMO FACTOR DE DESARROLLO

INTRODUCCION

En la Nicaragua actual se puede afirmar que las posibilidades de estructurar una alternativa de desarrollo que garantice pleno empleo y modestos índices de crecimiento sostenido del PIB aún no están cerradas.

Para ello, la existencia de abundantes recursos naturales ofrece suficientes márgenes de entendimiento político para buscar un equilibrio entre:

- a. propiedad social y privada
- b. Mercado-empleo-salarios y precios
- c. Consumo interno y exportaciones
- d. Producción agropecuaria-agroindustria y servicios
- e. Producción y transferencia tecnológica
- f. Interés nacional e inversiones extranjeras
- g. Ordenamiento territorial y planificación económica
- h. Democracia participativa y planes territoriales
- i. Productividad de los recursos naturales/conservación etc...

Bajo este marco de intereses se propone un esquema de conceptos y consideraciones que a continuación se expone.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

2.1 PROPUUESTA DE SISTEMA PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL

La formulación de una estrategia de ordenamiento y desarrollo territorial persigue los siguientes objetivos:

- a. Diversificación de la producción primaria en correspondencia a la variedad de RRNN existentes en todo el territorio.
- b. Generar mayor valor agregado integrando la producción industrial a la primaria, utilizando los máximos niveles tecnológicos existentes y promoviendo la producción y/o la transferencia de tecnología por líneas de cultivos y productos industriales.
- c. Equilibrio en la balanza de pagos.
- d. Priorizar el empleo productivo.

Los factores fundamentales (subsistemas) de este sistema son:

1. Recursos naturales
2. Población y fuerza de trabajo
3. Producción
4. Planificación territorial (OT y planificación económica)
5. Productividad

2.2 NIVELES Y RACIONALIDAD DEL SISTEMA

Para facilitar la comprensión del funcionamiento del sistema, este se ha dividido en 5 niveles (ver esquema 2):

Primer nivel: El territorio como escenario.

. El territorio es el escenario de toda actividad humana con la naturaleza. Los factores que se encuentran en este nivel son tres:

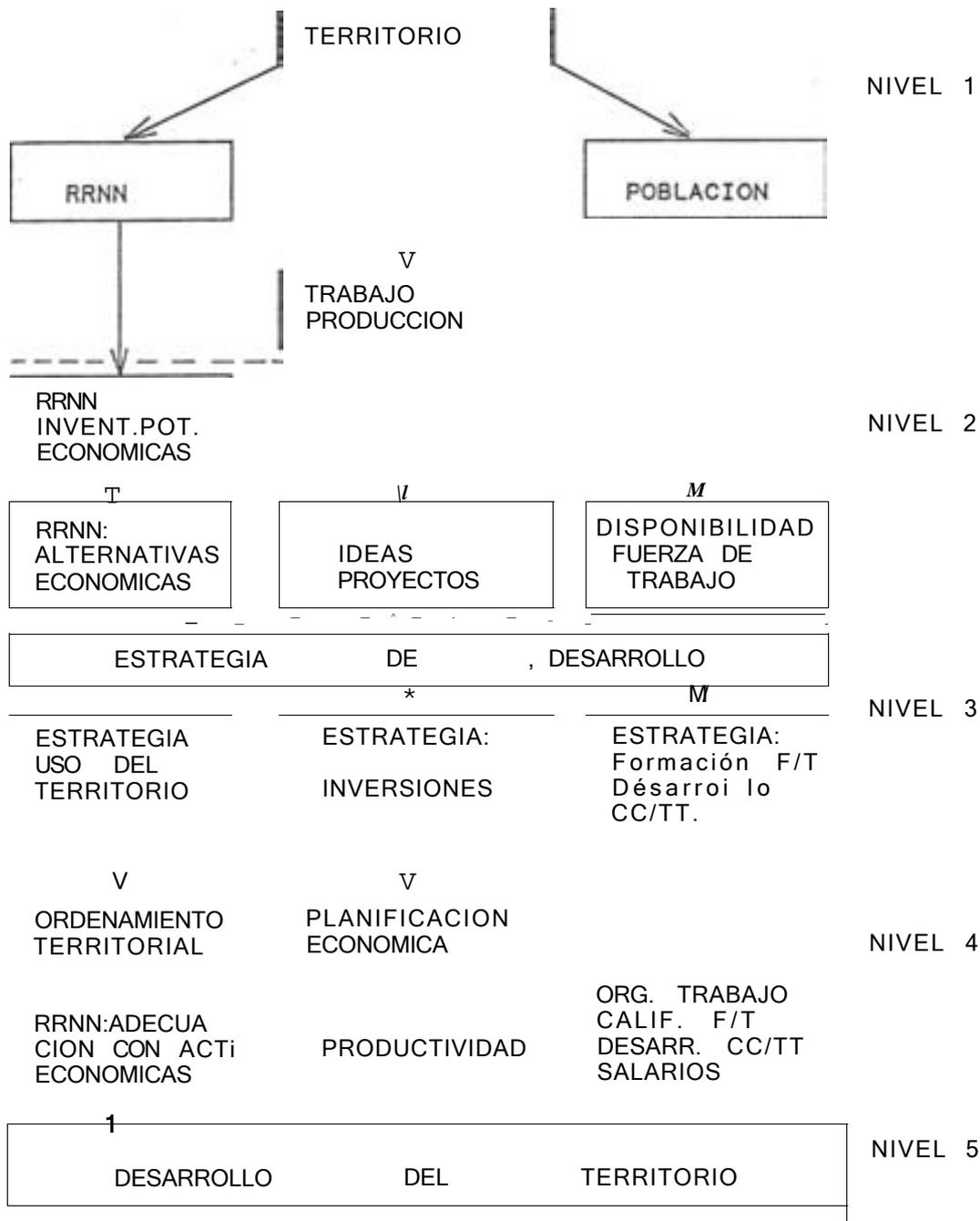
- Los recursos naturales
- La población
- Trabajo/producción

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

«

ESQUEMA 2

CONCEPCION DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARA EL DESARROLLO



Fuente: da taro»«

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

Recurso natural es todo aquel factor de la naturaleza que se encuentra localizado en un territorio y que es valorado como útil para satisfacer una necesidad, un objetivo.

Población es el sujeto-actor y autor de la extracción, transformación, distribución y consumo de un recurso natural

El trabajo/producción es la actividad humana, en vivo proceso de extracción de un recurso natural para transformarla en un bien útil.

Todo recurso, toda población, toda actividad humana está microlocalizada espacialmente en un territorio. (nivel 1)

Segundo nivel: Identificación de los RRNN que tienen intereses económicos.

El conocimiento e inventario de los RRNN existentes en un territorio es necesario para la conservación del medio.

El inventario debe ser exhaustivo, identificando el recurso como renovable o no, cuantificando la cantidad existente y calculando la capacidad máxima de explotación, si es que se define de interés económico. La disponibilidad de un recurso se calcula de la siguiente manera:

DISPONIBILIDAD = MASA TOTAL - (Reserva + uso actual + proyectado)

Ahora, la máxima capacidad de explotación (MCE) se calcula así:

MCE = MASA TOTAL - RESERVA

En cada estudio de ordenamiento territorial la disponibilidad es objeto de un balance o inventario. Sin embargo el recurso natural no sólo es objeto de una cuantificación de su disponibilidad y localización espacial, sino también del tipo de actividad económica que lo explota con el propósito de evaluar su adecuación productiva. Para ello se utiliza un clasificador de actividades económicas.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

Una vez verificada la acción económica como adecuada hay que precisar la capacidad de acogida de la misma con el fin de no romper el equilibrio del medio o al menos atenuar el impacto.

Por otro lado es básico conocer la disponibilidad de mano de obra en cantidad y especialidad por nivel de calificación para responder a las condiciones técnicas en que se desarrollará la explotación del recurso.

Tercer nivel: Estrategia de desarrollo.

Conocida la localización y disponibilidad de los recursos naturales, la cantidad de mano de obra, la capacidad tecnológica, así como las posibles actividades productivas que se puedan efectuar, se procede a elaborar diferentes estrategias de desarrollo del territorio y en dependencia de la elegida, se proyectan posibles usos de los recursos y se determina un paquete de inversiones por actividad económica, que a su vez servirá de base para orientar la formación de la fuerza de trabajo así como el desarrollo científico técnico que sirva de soporte a dicha estrategia.

Cuarto nivel: Unidad del ordenamiento territorial y planificación económica.

En este nivel se observa que la planificación territorial es única y se define por la integración de los planes de ordenamiento territorial y los planes económicos

Esta integración se justifica por la unidad territorial existente entre recursos y actividad económica: no hay actividad económica ni recursos naturales que no estén ligados a un territorio.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

Según "Los aspectos generales de la metodología", publicada por la Secretaría de Planificación y Presupuesto (SPP) de Nicaragua en junio de 1988, las categorías que se consideran para la planificación económica son: producción, abastecimiento técnico material, fuerza de trabajo, inversiones, desarrollo técnico, organización y gestión y medio ambiente. Estas categorías comparadas con los subsistemas de ordenamiento territorial (recursos naturales, producción, infraestructura, equipamiento y servicios población y fuerza de trabajo) arrojaron los siguientes resultados:

- 1) Los subsistemas de Ordenamiento Territorial como producción, infraestructura, equipamiento y servicios son compatibles con la categoría producción de la Planificación Económica.
- 2) La información superada para la evaluación de los planes económicos es compatible con la información requerida por el Ordenamiento Territorial para el diagnóstico económico del territorio y también se utiliza como insumo para los estudios de uso actual de los recursos.
- 3) Por otro lado, la categoría abastecimiento técnico material de la Planificación Económica brinda los mayores aportes a los planes de Ordenamiento Territorial, ya que a través de esta categoría se localizan toda la demanda de todos los sectores económicos. Por supuesto, en esta demanda están todos los recursos naturales con que opera el sector primario, así como la materia prima requerida por el sector secundario.

Metodológicamente esta demanda (así como la oferta) es registrada por la tabla INPUT/OUTPUT de las actividades económicas de un territorio.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

Por lo tanto es difícil entender la planificación económica sin ordenamiento territorial, así como la planificación territorial sin la visión integrada entre la económica y el ordenamiento territorial.

Desde este punto de vista y dada la división política administrativa existente en Nicaragua la unidad de análisis territorial es el municipio. Sin embargo hay que estar claro que el análisis de un municipio al menos debe tener como referencia una estrategia global de desarrollo en la que esté definida la función y el papel que el municipio debe tener a nivel departamental, regional y nacional y bajo esta óptica se potencia la capacidad del municipio como territorio y con él los sectores de actividad económica y los RRNN disponibles.

Por lo tanto la lógica de planificación territorial a través de la relación Recursos Naturales/Actividad Económica, está en movilizar los recursos disponibles en función del desarrollo y las inversiones de los sectores económicos.

Quinto nivel: Productividad como factor de acumulación.

El indicador más importante y el que determina la capacidad de inversión o de reproducción de la economía, así como el nivel de vida de la población es la productividad.

Por lo tanto la consecución del máximo nivel de productividad es la mayor aspiración de todo sistema o modelo de desarrollo.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

De acuerdo al sistema presentado la magnitud de la productividad estarna en dependencia de la correcta adecuación entre:

- a. La actividad económica y el recurso natural.
- b. La existencia de un plan económico que garantice el máximo aprovechamiento de la infraestructura instalada.
- c. De la organización, del nivel tecnológico existente y de la calificación técnica y salario de la fuerza de trabajo.

2.3 CONDICIONANTES PARA LA APLICACION Y FUNCIONALIDAD DEL SISTEMA.

1. En primer lugar debe promoverse una política permanente de desarrollo tecnológico desde los niveles básicos de la educación hasta los superiores, así como la existencia de pequeños laboratorios por líneas de producción con el fin de mejorar la calidad y la productividad.
2. Debe garantizarse la participación de los sectores sociales involucrados en la decisión de los planes territoriales
3. Promover condiciones que faciliten el acceso y/o la asignación de recursos naturales bajo criterios productivos.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

CRISIS ECONOMICA, REDEFINICION DEL TERRITORIO Y
MOVIMIENTOS SOCIALES EN COSTA RICA.

Valencia, junio de 1.991

Congreso Internacional de Ordenación del Territorio
AREA 4: ASPECTOS SOCIOCULTURALES, ADMINISTRATIVOS E
INSTITUCIONALES DE LA ORDENACION DEL TERRITORIO.

Fernando Díaz Crujeira y María Luisa Lourdes Sepane.
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la
Universidad Complutense de Madrid.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

presenta comúnmente: irse a vivir a las afueras de la crisis económica de los ochenta y las políticas de ajuste de corta duración sobre la estructura territorial así arrinconarse.

Aún cuando, a grandes rasgos, no aparecen variaciones fundamentales en cuanto a las pautas de distribución territorial de la población, si se observa sin embargo un importante deterioro en variables tan esenciales como la de los medios de consumo colectivo o el acceso a la vivienda.

Los diferentes ejes de desarrollo han articulado respecto al * • ..za gl :al a estos "recesos,

a oportuna discusión de las consecuencias de enfrentar crisis literal al justreni pelitics Over the Costa Rican tsrtc-ri?15 • ' ;ci-re

La generalización de la "visión", tenerse a la par de importantes cambios en los territorios, la distribución de la población. But there is a Pig det ; r t i j n in -re collective consumption and cr2sc3ni clrie. tías te et a.re se.

These social ^events don't present a general alternativa.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

1 PE-gEMACICN -- LA INVESTI3ACION,

A continuación se recogen las principales conclusiones obtenidas en la investigación llevada a cabo entre los meses de septiembre y noviembre de 1.990 en la Universidad de Costa Rica (U.C.R.) de la ciudad de San José.

El estudio trató de analizar los efectos producidos por la crisis económica y la principal "receta" planteada para su superación (las políticas de ajuste) sobre el sistema territorial costarricense, prestando especial atención al papel jugado por los movimientos sociales en dicho proceso.

5. i.A - 3 1 3 CE\ rinr.ELC CE CrECI^IEN^C ECCNCMICC 3ICC EN CCSTA RICA.

A finales de los setenta, como tantos otros países, Costa Rica entra en una profunda crisis económica, con ello, se hacen evidentes "las grandes dificultades para continuar manteniendo una estructura social que hasta esos momentos se había caracterizado por ser una de las menos desiguales de toda América Latina.

La deuda externa se convirtió en el principal lastre económico del país. De forma paralela, se produce una progresiva pérdida de soberanía puesto que el no acatamiento de las decisiones impuestas por los organismos financieros internacionales (F.F.I., B.M. y A.I.D.), supondría el introducir graves dificultades de todo tipo.

De esta modo, se fue aceptando el que numerosos autores califican como "modelo neoliberal de superación de la crisis". El mismo se sostiene sobre dos pilares fundamentales: a) La promoción de exportaciones a cualquier costo y b) la disminución del aparato estatal.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

W^/'^^WWS'^ iHP _____ - _____ QAwI 2Jd_i Mti - 4- i yps HL i ~
«>- \f rj. • *- HTEit r* ^ r-r-rnt Í-MATTnAf- »
üaCi r^4. Sw-i.íi-iuC.w rrfUpUv. 'iHl y npM.SHO *

rortinuado
fsz se na
del \

Central. De momento, no se observan crecimientos de importancia en ciudades intermedias y nc parece que ,a medio plazo, esto vaya a tañer lugar puesto que el desarrollo turístico y la implantación de zonas -raneas (actividades promoción de exportadores) o aún no alcanzan un gran mo o se ubican en su mayoría en núcleos va consolidados

lo= mtfdlus da . unsLTU loIsl iiva v c» laí

En cuanto a la relación con el empleo de la fuerza de trabajo lo más dastacable es la evolución de la economía informal. En los primeros momentos, de la crisis tuvo lugar un gran incremento de esta sector. La posterior estabi!ización no significó una mejora en las condiciones laborales de la mayoría de la población que vió disminuir tanto el salario directo (pérdida de poder adquisitivo) como el indirecto (consecuencia de las políticas neoliberales).

Respecto a los medios de consumo colectivo hay que hablar de un sensible deterioro en la prestación de muchos servicios, aún cuando elementos de importancia como el transporta colectivo presenten una situación aceptable si comparamos esta realidad con la de otras ciudades latinoamericanas. Ese todos modos, las continuadas alzas de tarifas son una pesadilla para numerosos ciúdadancs.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

El progresivo empobrecimiento de amplias capas de población ha hecho crecer las necesidades de vivienda social durante los ochenta. Durante la primera mitad de la década, la actuación estatal fue muy reducida. Esta tendencia cambió en el segundo quinquenio fruto de la presión organizada de los vecinos en los llamados Frentes por la Vivienda. Se puso en marcha un plan para construir 50.000 viviendas que está presentando graves deficiencias tanto por lo que respecta a los materiales de construcción, como por la calidad de las redes de servicios básicos y la localización inadecuada de la mayoría de los conjuntos habitacionales.

SE ESTÁN ORGANIZANDO LOS MOVIMIENTOS SOCIALES PARA
OFRERIR UNA RESPUESTA AUTÉNTICA A ESTE PROBLEMA
URBANO-TERRITORIAL?

Durante los años ochenta se ha mantenido la tendencia tradicional en la democracia costarricense a la cooptación de los movimientos sociales. Los rasgos han presentado en la mayoría de las ocasiones un carácter fragmentado y heterogéneo, echándose a falta la existencia de un proyecto sólido que respondiese con alguna garantía de éxito a la ofensiva neoliberal.

El dominio en la democracia costarricense de las tendencias conservadoras se ha visto reforzado durante este periodo por los componentes desmovilizadores de la "nueva derecha". Todo ello parecería llevar a conclusiones pesimistas. Sin embargo, algunos hechos recientes apuntan la posibilidad de que esta situación comience a transformarse.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

~~AREA~~ 4.

EL SISTEMA DE TRANSPORTE Y LA ORDENACION
DEL TERRITORIO.

RELATOR: JOAQUIN JIMENEZ OTERO.

SYSTEMES DE TRANSPORT ET AMENAGEMENT REGIONAL

Prof. Alain Bonnafous
Directeur du Laboratoire
d'Economie des Transports
Lyon, France

La relation entre les transports et l'aménagement du territoire est faite de complémentarité et de contradiction. Mais dans la mesure où l'espace et les systèmes de transport se transforment, les formes de cette complémentarité et de cette contradiction évoluent. Avant d'aborder les termes nouveaux de cette problématique, qui découleront des transformations les plus vraisemblables, il n'est pas inutile de rappeler ce qui peut être considéré comme acquis aussi bien dans cette relation de complémentarité, que nous appellerons effet d'accompagnement, que dans ces aspects contradictoires, que nous désignerons par les termes d'effet déséquilibrant.

.1. La complémentarité et le conflit

La complémentarité, ou *l'effet d'accompagnement*, tient à la nécessité de permettre le développement régional par la mise en place d'une offre de transport suffisante pour supporter les échanges liés à ce développement. D'une manière générale, on sait depuis longtemps qualifier les besoins de transport dérivés d'un projet de développement. Il suffit de prévoir les trafics qui devront être assurés et, le cas échéant, de résorber les goulots d'étranglement que l'on a laissé se développer. C'est ainsi que dès le début des années 70, en Allemagne, les projets localisés de développement et les grands investissements de transport étaient mis en cohérence dans un même schéma. Plus généralement la plupart des politiques d'infrastructure intègrent de longue date les projections de trafic liées à des hypothèses de développement régional.

Dans cette logique là, les investissements nouveaux ne constituent que *des conditions permissives du développement régional*. Ils ne se définissent qu'en négatif du point de vue des effets structurants : on ne sait pas si ces capacités nouvelles seront suivies du développement souhaité mais on sait qu'en leur absence, celui-ci ne pourrait pas se réaliser.

C'est une autre affaire que de compter sur les investissements nouveaux pour susciter ou accélérer un développement régional. L'utilisation de l'offre de transport comme outil de structuration du territoire doit en effet tenir compte d'un double principe. En premier lieu, il est admis que *les effets structurants*

n'ont aucune automaticité. Les exemples abondent de nouvelles dessertes de transport qui n'ont jamais rien provoqué de ce qui était naïvement attendu. En second lieu, des "effets" positifs qui ont pu être partiellement imputés à l'offre de transport nouvelle ne sont observés que si d'autres conditions sont réunies, en particulier *un potentiel de développement pré-existant et un dynamisme suffisant des acteurs locaux.*

Si l'on admet ce double principe (et il l'est généralement aujourd'hui), la problématique des effets structurants devient une *problématique de valorisation*. La bonne question n'est plus "quel effet induira l'offre de transport ?". Elle devient : "connaissant les potentialités locales de développement, comment profiter au mieux de l'offre nouvelle de transport ?"

Ainsi formulé, le problème de la complémentarité "transport-aménagement" relève bien d'effets d'accompagnement. On peut leur opposer des *effets déséquilibrants*.

Il y a longtemps que l'on a enregistré, dans différents pays et à différentes époques des effets structurants jugés négatifs. Il y a moins longtemps que l'explication théorique a permis de comprendre qu'ils étaient, somme toute, naturels. Il y a en effet un conflit flagrant entre l'objectif d'une politique de transports, qui consiste à satisfaire les besoins de déplacement des biens et des personnes aux moindres coûts pour la collectivité, et celui d'une politique d'aménagement du territoire, qui consiste à rechercher un développement équilibré de l'espace. *Le premier de ces objectifs est d'autant mieux satisfait que les flux sont massifiés car l'activité du transport est caractérisée par des rendements croissants à l'échelle.* A la limite, un axe hégémonique de développement est bien fait pour assurer une massification maximale des flux mais représente tout le contraire de ce que peut souhaiter un aménageur.

Ce conflit se vérifie clairement en matière d'effets structurants des infrastructures de transport. Si elles relient des régions inégalement développées les théories de l'espace, comme les observations empiriques, nous montrent que l'inégalité de développement tend à s'accroître. C'est *l'effet de contraste*. Dans un pays structuré selon des axes de développement majeurs, les investissements seront concentrés sur ces axes et induiront leur renforcement. C'est *l'effet de massification*. Dans un pays organisé autour d'un pôle de développement puissant, les infrastructures nouvelles seront d'abord radiales et favoriseront la polarisation. C'est *l'effet de concentration*.

Au total donc la problématique de valorisation d'une infrastructure nouvelle *doit s'enrichir d'une politique de maîtrise des effets déséquilibrants* qu'il s'agit donc d'anticiper et de prévenir.

Cependant, si cette problématique reste très actuelle avec le développement des réseaux autoroutiers et des réseaux de trains à grande vitesse, il convient d'imaginer son évolution sur la base d'un regard prospectif.

.2. Quelle nouvelle donne ?

Même si, par définition, tout regard prospectif se porte sur l'incertain, des hypothèses minimales peuvent être posées quant à quelques grandes tendances et aux problèmes qu'elles pourraient induire sur les transports et sur l'espace. Pour un regard relativement lointain, il convient de dégager ces hypothèses de l'ambiance du moment. Dans le cas d'un nouveau choc pétrolier, par exemple, il n'est pas dit qu'il ait des conséquences radicales et durables sur les rapports de l'homme à l'espace. Et même s'il peut avoir des conséquences directes sur les taux de croissance, il demeure raisonnable de supposer que sur un long terme nous entrons dans une période de relative croissance. C'est en effet dans cette hypothèse que l'on aperçoit *les risques majeurs de dysfonctionnement du système de transport*.

De même peut-on supposer que quelques pulsions sociales qui se sont renforcées ces dernières années soient durablement confirmées, telles *l'augmentation de la mobilité* (au sens des déplacements de personnes) et *la valorisation de la vitesse* (pour les personnes comme pour les marchandises), ou telle encore *une sensibilité croissante aux problèmes écologiques* avec notamment ces réactions locales qui consistent à refuser toute inscription sur le sol d'un investissement nouveau.

Au titre de ces hypothèses sur les tendances lourdes, nous pouvons également présumer que *l'internationalisation des activités et des échanges* devrait se poursuivre, sinon s'accélérer.

À ces évolutions majeures, des politiques récentes de la puissance publique et des grands opérateurs apportent quelques réponses : le développement du transport aérien, le programme de réseau ferré à grande vitesse, les programmes autoroutiers, etc. Il apparaît toutefois que la croissance des trafics, dont le rythme est supérieur à celui de la croissance économique, provoque des encombrements qui n'ont pas été anticipés, en particulier là où le trafic est fortement concentré. En regard de certaines simulations, il n'est pas exclu, par exemple, que de grands corridors soient durablement saturés, avec tout ce que cela implique sur l'environnement et l'économie des régions desservies.

Au delà de la récession qui semble devoir marquer le début des années 90, l'hypothèse de croissance de long terme doit être explorée, car alors, la pression de la demande de transport impliquerait une politique d'urgence peu propice à la valorisation de l'espace.

Dans ces conditions, quelles seront les nouvelles formes de l'articulation entre les systèmes de transport et le développement de l'espace? En d'autres termes, quelles seront les expressions probables des rapports nouveaux entre politique de transport et politique d'aménagement ? J'en évoquerai trois auxquels nous n'échapperons pas. Le premier problème est désigné par l'émergence des réseaux rapides.

.3. Réseaux rapides et transformations de l'espace

Nous voyons, en effet, se dessiner une discrimination de l'espace selon l'accessibilité aux modes rapides de transport : l'aérien, le TGV et les autoroutes. Même s'il peut devenir relativement dense, *le réseau des centres desservis par les modes rapides évincera d'importants "espaces creux"*. Quels seront, pour ces zones d'ombres, les avènements possibles ? Quels pourront être, dans la durée, les effets d'une faible accessibilité ?

Cette question comporte une importante composante méthodologique, par exemple en matière de sémiologie de l'accessibilité et de cartographie : qu'il s'agisse de repérer ces zones d'ombre, d'en étudier l'évolution ou de concevoir des mesures spécifiques d'aménagement, il faudra bien *caractériser des niveaux d'accessibilité aux modes rapides* et se doter de représentations spatiales de ces nouveaux enclavements.

Les réseaux rapides évoqués plus haut se caractériseront tous par *l'importance croissante des fonctions nodales* (aéroports, noeuds autoroutiers, gares d'interconnexion des TGV). Il en va, du reste, de même en matière de transport de marchandises avec le fort développement des fonctions logistiques. Quels sont les véritables enjeux économiques liés à la proximité et à l'ampleur de ces fonctions ?

Loin de ces noeuds, c'est à dire dans les espaces creux, le déficit d'accessibilité est toujours relatif . Pourra-t-on favoriser, par une intégration des chaînes ou une combinaison des modes, *une certaine capillarité des services rapides* et résorber ainsi, partiellement, ce déficit ?

Des problèmes inédits vont ainsi se poser qui ne sont qu'une forme nouvelle de la problématique transport-aménagement évoquée au premier paragraphe. Cette fois, ne n'est plus une dualité région forte - région faible, ni axe hégémonique - arrière pays, ni centre-périphérie, mais une dualité pôles en réseau-espaces creux. Si l'on fait l'hypothèse, simplificatrice mais inquiétante, selon laquelle toutes les activités dynamiques tendront à se concentrer autour de pôles proches d'une gare de TGV, d'un aéroport de bon niveau et d'un noeud autoroutier, *on peut s'attendre à un différentiel de croissance fort et durable entre ces pôles favorisés et le restant du territoire*. Plus généralement, un processus de dualisation peut en résulter, entretenu notamment par les migrations démographiques vers les pôles.

C'est ce scénario-catastrophe qu'il s'agit de contrarier par des politiques coordonnées de transports et d'aménagement dans les espaces creux concernés, mais il faut bien admettre que les fondements méthodologiques de telles politiques ne sont pas clairement établis.

.4. La dimension communautaire

Un grand nombre des questions évoquées jusque là peuvent avoir une dimension internationale. Cependant, à l'échelle européenne, d'autres questions vives méritent d'être posées car leurs conséquences spatiales ne sont pas mineures. Signalons en trois.

- Quelles seront les conséquences nationales des mesures européennes ? Bien que loin d'être achevée, la politique commune des transports prend quelque consistance et, à mesure, les degrés de liberté des politiques nationales de transport se restreignent. La libération du marché des transports de marchandise en constitue le meilleur exemple. De ce fait, les capacités d'initiatives nationales seront délimitées par des contraintes encore incertaines, mais qui cependant se précisent. En particulier, *des obligations s'imposeront aux pays de transit*. Ainsi ne peut-il être question pour eux, en raison de leurs engagements communautaires d'imaginer une politique de type suisse, par exemple, consistant à limiter le transit routier de marchandises.

- Dans le même esprit se pose la question de savoir ce que pourraient être, dans l'avenir, *des programmes supranationaux d'infrastructure*. Dans le cadre de la politique commune des transports, le financement de tels programmes est encore symbolique mais pourrait ne pas le rester. Les conditions d'éligibilité des projets à ces financements sont déjà esquissées. Les financements communautaires de projets de transport au titre de l'action régionale, qui, quant à eux, ne sont pas symboliques, prendront mieux en compte, à l'avenir, les besoins des échanges internationaux (aux dépens des saupoudrages périphériques). Et enfin, il va de soi que les projets concernés seront lourds de conséquence sur la structuration de l'espace européen.

- Il est tout autant nécessaire d'instruire le dossier des grands projets nationaux sur le continent européen et de leurs conséquences sur l'affectation des grands trafics ou sur la réorganisation de l'espace continental. Pour cela, il convient de prendre en compte les problèmes liés *aux interconnexions transnationales et aux relations entre réseaux*. Plus généralement, quelle sera la morphologie des grands réseaux à l'échelle européenne ?

.5. Le retour des goulots d'étranglement

Sous l'hypothèse d'une croissance soutenue sur le long terme, l'espace des transports des années 2000 devrait être marqué par des encombrements majeurs et il convient d'envisager l'hypothèse dans laquelle un effort massif d'investissement ne pourrait suffire à les résorber. D'un point de vue théorique, le problème peut être résolu, ou du moins géré, par le jeu de tarifications au coût marginal social susceptibles d'induire des réaffectations entre les modes. Mais on voit clairement ce que pourraient être les conséquences spatiales d'une tarification uniformément appliquée : décidée au prétexte de désengorger la Vallée du Rhône ou le col du Perthus, *une forte augmentation des tarifs routiers rendrait également plus onéreuse la desserte de la Bretagne ou de l'Andalousie*.

En regard de considérations élémentaires sur l'aménagement du territoire, *une telle régulation par les coûts devrait donc être spatiale, tout autant qu'intermodale*. Par exemple, en matière d'autoroutes, une sur-tarification dans la Vallée du Rhône et une sous-tarification sur les itinéraires de substitution seraient doublement justifiées. Elles permettraient, tout à la fois, de dégager un axe saturé et d'abaisser les coûts de transport dans des régions à faible accessibilité.

Ni les conditions de réalisation ni l'intérêt d'un tel dispositif n'ont été jusqu'ici étudiés, en France tout au moins. Cependant, les instruments nécessaires à cette étude sont pour l'essentiel connus, sinon maîtrisés, en particulier les modèles de prévision. Leur mise en oeuvre coordonnée appelle cependant un programme de recherche finalisé qui a été mis en oeuvre par la DATAR et qui doit permettre de préciser les conséquences sur l'aménagement du territoire de la mise en place ou non d'une telle régulation spatiale du trafic.

Ce problème des goulots d'étranglement est très caractéristique de ce renouvellement des questions qui se posent tout à la fois à la politique des transports et à celle de l'aménagement du territoire. Il nous suggère en effet que *lorsque apparaissent des phénomènes de saturation, les objectifs des deux politiques semblent se réconcilier*. Il reste que les investissements nouveaux appellent les mêmes précautions que par le passé qu'il s'agisse de la valorisation des gains d'accessibilité ou de la maîtrise des effets déséquilibrants.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

CIENCIA : INFRAESTRUCTURAS DE APOYO AL TRANSPORTE DE MERCANCIAS
POR CARRETERA.

AREA TEMATICA : EL SISTEMA DE TRANSPORTES Y LA O.T.

Autor : José V. Colamer Ferrándiz
Dr. Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos
Profesor Titular. Universidad Politécnica de Valencia

Valencia. Abril 1991.

INDICE

- 1.- Problemática del transporte de mercancías por carretera.
- 2.- Centros de apoyo al transporte de mercancías por carretera en Europa. Situación en Francia e Italia.
- 3.- Centros Integrados de Transporte de Mercancías.
- 4.- Centros de apoyo al transporte de mercancías en España.
- 5.- Propuestas de actuación en España.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

SEHJF^XD CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO
SECOND INTETWATICNAL CCNGFESS ON REGICNAL PLANNING

PONENCIA : INFTYgSTRLCnjRfts DE APOYO PL TRANSPORTE DE fERCANCIAS
PCF CAH-fclbRA-

m-UKI : INFRAESTRLCTLRES TO SUPPCRT GOOD TRANg^CRT BY ROOD

AFEA TEMATICA : B_ SISTEMA DE TRANSPORTES Y LA O.T.
THEMATIC AREA : TRANSPORTATION SYSTEMS AND R.P.

Autor : José V. Colomer Ferrándiz

RESUMEN

El transporte de mercancías por carretera, cuya importancia y participación en Europa ha ido creciendo en los últimos años hasta suponer más del 75% del tráfico total de mercancías, presenta una problemática que afecta no solo al sector transporte, sino a aspectos medio-ambientales, de seguridad, sociales, etc...

Para resolver en parte esta problemática, se han creado en Europa distintos Centros de Apoyo al transporte de mercancías por carretera que comprenden desde simples estacionamientos a los Centros Integrados de transporte de mercancías.

La ponencia analiza estas infraestructuras en Francia, Italia y España y propone una serie de actuaciones a llevar a cabo en España encaminadas a crear una Red de Centros de Apoyo.

A B S T R A C T

The goods transport by road, whos important and participation in Europe has been increasing in the last years, getting to be more than 75% of the total goods transport, presents some problems that affect, not only the transport sector, but environmental, social, and security aspects.

In order to solve partialy this problems, there have been created in Europe a series of goods transport Support Centers which range from simple parkings to the Goods Transport Integrated Centers.

The report analyzes this infraestructures in France, Italy and Spain and proposes a series of actions to carry cut in Spain directed to create a Support Centers Net.

NOTA: La presente ponencia está basada en un trabajo sobre "Centros de apoyo al transporte de mercancías en Francia < Italia. Estudio comparativo. Principales conclusiones de aplicación en España" realizado conjuntamente con el profesor Rafael Izquierdo, catedrático de Transportes de la Universidad Politécnica de Madrid. Dicho estudio ha contado con una ayuda para la formación de grupos precompetitivos otorgada por la Universidad Politécnica de Valencia.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

INFRAESTRUCTURA DE APOYO AL TRANSPORTE DE MERCANCIAS POR CARRETERA.

1.-EVOLUCION DEL TRANSPORTE DE MERCANCIAS POR CARRETERA.

El transporte de mercancías por carretera en Europa ha experimentado, en los últimos años, un fuerte crecimiento en sus valores absolutos y en su participación, tanto en el conjunto de países de la C.E.M.T. (Conferencia Europea de Ministros de Transportes) como en cada uno de los países que la integran. En el Cuadro 1.1, puede verse la evolución de dicho tráfico, así como el incremento de participación experimentado por la carretera en detrimento del ferrocarril tanto en la C.E.M.T. como en España, Francia o Italia. Puede afirmarse que el crecimiento del transporte de mercancías en los últimos años se ha realizado, fundamentalmente, en base a la carretera.

Este crecimiento, que responde a causas de índole diversa: económica, social, tipo de cargas, dispersión entre orígenes y destinos, gestión, etc..., ha dado lugar a una serie de problemas para cuya resolución se han creado y se están creando en diversos países un conjunto de infraestructuras de apoyo al transporte de mercancías por carretera cuyas características y funciones son objeto de la presente ponencia. Como problemas más importantes del sector cabe reseñar :

i Fuerte atomización del sector de transportes por carretera. A nivel de países europeos, y referido a vehículos con autorización para tráfico nacional, en España (1988), el 78,1% de las empresas tienen un solo vehículo y el 97,8% tienen 5 o menos vehículos, en Italia (1977) el 83,57. tienen un solo vehículo y el 98,37. 5 o menos, en Austria (1982) el 80,47. de las empresas tienen 5 vehículos o menos, en Francia (1980) el 76,7., en Bélgica (1983) el 73,87. e incluso en Holanda (1983), país en el que el nivel de organización y la capacidad de gestión de las empresas de transporte por carretera es superior a la media de países europeos, el 71,67. de las empresas tienen 5 o menos vehículos.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

* Importantes efectos **externos** derivados del tráfico de camiones y con una incidencia muy intensa en las Areas Urbanas.

t Especial importancia de la accidentabilidad ocasionada por los vehículos pesados.

* Falta de organización del sector ocasionada, en parte, por la fuerte atomización del mismo y que dá lugar a la existencia de un gran número de retornos en vacío.

§ Fteglansntación diferente según los países y con un grado de intervencionismo muy acusado en gran parte de los mismos que dá lugar a ineficacias globales del sistema.

t Escaso cumplimiento de la reglamentación existente en los aspectos relacionados con las cargas totales y los tiempos de conducción y descanso de las tripulaciones con lo que ésto supone en cuanto a la seguridad. No cumplimiento, en su caso, de las tarifas establecidas.

t Déficits de formación del personal más o menos acusados según los distintos países.

QJADRD I.I.- Evolución del tráfico terrestre de mercancías
(Miles de millones de Tms t kms)

PAIS	CAHf-t IhKA		htKWJLAHKIL		7. CfIRR/TOTAL	
	1970	1985	1970	1985	1970	1985
GMT	43B,93	825,03	273,80	250,61	61,67.	76,77.
FRÉCCIA	66,3	99,9	67,58	51,33	49,5*/.	66,17.
ITALIA	58,7	157,63	18,07	18,43	76,57.	89,57.
ESPAKA	51,7	123	10,34	11,77	83,37.	91,37.

Fuente : Informe Axial 1983 sobre los Transportes,! y C.- MTTC

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

2.- CENTROS DE APOYO AL TRÁNSPORTE DE MERCANCÍAS POR CARRETERA EN ELKFA. SITUACION EN FRANCIA E ITALIA.

Con el fin de resolver en parte la problemática antes esbozada, surgen en diferentes países Europeos, distintas iniciativas de tipo privado, público o mixto que se traducen en la creación de un conjunto de Centros de Apoyo al transporte de mercancías por carretera cuya naturaleza, fines y características pasan a estudiarse seguidamente en el caso de Francia e Italia.

2.1.- Centros de apoyo en Francia.

Los Centros de servicios para todos los operadores más característicos en Francia son "les plates-formes de fret" (plataformas logísticas) y "les Centres Routiers". En un nivel de organización superior, y comprendiendo los distintos servicios presentes en los otros centros, cabe considerar lo que denominaremos como "Centros Integrados de Transportes de Mercancías" (C.I.M.).

2.1.1.- Plate-formes de fret.

Dentro de esta denominación se incluyen infraestructuras con distintos tipos de funciones y cuyo carácter puede ser privado, público o mixto. Así existen plate-formes de grupage, de transporte combinado, con funciones predominantes de almacenamiento y distribución, etc... Sin embargo, la característica común a todas ellas es que desarrollan funciones comerciales y logísticas.

2.1.2.- Centres Routiers

Los "Centres Routiers" son unas infraestructuras, situadas en la periferia de las grandes aglomeraciones urbanas y en correspondencia con las principales vías de comunicación por carretera que ofrecen servicios de asistencia a los vehículos y a las tripulaciones y disponen de un "bureau de fret" (centro de contratación de cargas) con información sobre la disponibilidad de carga existente.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

como "complejos orgánicos de estructuras y servicios integrados y destinados al intercambio de mercancías entre las distintas modalidades de transporte, comprendiendo en todo caso una instalación ferroviaria idónea para formar o recibir trenes completos y enlazados con puertos, aeropuertos y principales vías de comunicación".

Se trata, pues, de Centros de Intercambio pluri-modal, en los cuales además de las funciones propias de un Centro de Mercancías, existen también funciones de tipo comercial (información y contratación de cargas), asistencial (al vehículo y a las tripulaciones) y aduanero. Su ubicación se realiza teniendo en cuenta la red general de transportes del país y respondiendo a criterios de ordenación del territorio.

Se contemplan Interpuertos de primer nivel y de segundo nivel según su importancia y respondiendo a criterios fijados por el Plan General de Transportes y su desarrollo legislativa posterior.

Respecto a la iniciativa pública o privada de estas infraestructuras, cabe señalar que el autoporto responde conceptualmente a la agrupación de transportistas en una determinada zona vecina a las áreas urbanas para conseguir una serie de ventajas derivadas de las economías de escala inherentes a dicha agrupación. Su iniciativa es privada y cualquier servicio auxiliar existente en los mismos responde a una iniciativa privada y no tiene que existir necesariamente.

Por contra, el Interpuerto, que está muy enfocado a facilitar el intercambio modal ferrocarril-carretera y que necesariamente contempla una serie de servicios auxiliares, responde a iniciativas públicas o mixtas. Normalmente intervienen los entes locales en su la disponibilidad de suelo y en su urbanización. En general su explotación suele ser mixta con fuerte presencia del sector público.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

Los Interportos, constituyen a su vez, lo que hemos denominado anteriormente como Centros Integrados de Mercancías. Este concepto es general y no únicamente aplicable al caso de Francia o Italia. Por su interés para el caso de España se estudian seguidamente con mayor detalle.

3.- CENTROS INTEGRADOS DE TRANSPORTE DE MERCANCIAS.

Con carácter más general que los centros de apoyo antes analizados y respondiendo a objetivos tanto de índole general como directamente relacionados con el transporte de mercancías, surgen en los últimos años, lo que denominaremos como Centros Integrados de Transportes de Mercancías (C.I.M.).

En su acepción más general, se definen, tal y como se ha indicado anteriormente, como un conjunto de instalaciones y equipamientos donde se desarrollan distintas actividades relacionadas directamente con el transporte nacional o internacional, que puede ser utilizado conjuntamente como centro logístico de industriales y distribuidores por la relación que tienen con el sector transporte y que dispone de una serie de servicios complementarios que pone a disposición de los distintos usuarios (transportistas, industriales, almacenistas, distribuidores, agentes, etc...).

A partir de esta definición, es posible diferenciar las distintas funciones que pueden estar presentes:

- Función como "Centro de Coordinación Intermodal"
- Función como "Centro de consolidación, fraccionamiento y almacenamiento de cargas"
- Función como "Centro logístico de almacenamiento y distribución"
- Función como "Centro de Contratación de Cargas"
- Función como "Centro de Transporte Internacional"

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

(Aduanas, Zona Franca, etc...)"

- Función como "Centro de Acogida" de vehículos (estacionamiento y reparación) y de tripulaciones (hotel, restaurante, bar, salas de descanso, etc...)
- Otras funciones específicas.

Cada C.I.M. puede contemplar varias de estas funciones algunas de ellas con carácter preponderante y otras con carácter complementario. Los Interportos, sobre todo los de primer nivel, responden a la definición de Centros Integrados en los cuales una de las funciones predominantes es la de intercambio modal ferrocarril-carretera.

Se ubican generalmente en las inmediaciones de aglomeraciones urbanas de importancia y siempre en los principales nudos de comunicaciones y unidos a las vías más importantes.

La creación de los C.I.M. responde al logro de determinados objetivos entre los que cabe señalar :

Objetivos de carácter general ;

- Ayudar a la resolución de problemas de tráfico y urbanísticos de las ciudades.
- Facilitar la transparencia del mercado de transportes coordinando la oferta y la demanda
- Coordinación intermodal

Objetivos directamente relacionados con los usuarios :

- Mejorar la organización, gestión y coordinación de las empresas de transporte por carretera
- Mejorar la oferta de servicios de almacenamiento, consolidación y fraccionamiento de cargas y distribución de las empresas presentes en el mismo
- Mejorar las condiciones de trabajo de las tripulaciones
- Resolución de determinados problemas específicos

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

Como ejemplos de C.I.M. cabe citar los siguientes :

Francia : - Garonor, Sogarís, L'ftnjoly-Vitrolles (Marsella), Bordeaux - Fret y Garolor

Italia : - Rivalta-Scrvia e Interporto de Bologna

España : - Centro de Transportes de Madrid (ya en funcionamiento) y varios en fase de proyecto o construcción.

4.- CENTROS DE APOYO AL TR^EFCRTE DE MERCANTIAS EN ESPOSA

Tanto en Francia como en Italia, las infraestructuras de apoyo al transporte de mercancías por carretera constituyen una red jerarquizada de centros de distinto nivel, ubicados a lo largo de todo su territorio y que facilita notablemente la actividad de los transportistas tanto en sus aspectos empresariales como en lo referente a sus tripulaciones, además de contribuir a disminuir los efectos extemos, facilitar el cumplimiento de los tiempos de conducción y descanso, etc...

A diferencia del caso francés o italiano, en España no existe una red de Centros de Apoyo como tal y únicamente cabe hablar de determinadas infraestructuras puntuales.

Las estructuras ya existentes y plenamente consolidadas no responden al concepto de Centros Integrados de Mercancías ni al de plate-formes ,autoportos o interportos contemplado en los anteriores epígrafes, con la excepción del Centro de Transportes de Madrid recientemente puesto en servicio . Se trata más bien de áreas de aparcamientos vigilados para vehículos pesados y de centros aduaneros interiores, provistos de depósitos francos y de algunos almacenes para acoger a los camiones sometidos al régimen TIR, Como más importantes cabe mencionar los Depósitos Francos de Algeciras, Sevilla, Valencia y de los Aeropuertos de Barcelona, Madrid-Barajas y Palma de Mallorca, así como la Estación Aduanera de Burgos.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

Todos ellos están gestionados por la Empresa Nacional ALDEASA -Almacenes, Depósitos Aduaneros y Estaciones Aduaneras S.A.- y entre ellos únicamente la Estación Aduanera de Burgos tiene una cierta vocación de Centro de Transporte ya que, además aparte de la propia terminal internacional dispone dentro del mismo recinto de una pequeña terminal nacional gestionada por una empresa privada, y tiene entre sus objetivos el convertirse en una "ciudad del transporte". El resto de centros son meramente depósitos francos o centros TIR.

Con una concepción más próxima a la de Centros Integrados de Mercancías, e inspirados en éstos, cabe reseñar la existencia, en fase más o menos avanzada de desarrollo, con parte de sus instalaciones ya funcionando, de las siguientes infraestructuras :

- Centro de Transporte de Bilbao
- Centro de Transporte de Madrid (en pleno funcionamiento)
- Centro Integral de Transportes Internacionales de Coslada
- Ciudad del Transporte de Zaragoza

Además, existen una serie de iniciativas en fase de proyecto en otras ciudades españolas entre las que cabe mencionar, dentro de la Comunidad Autónoma de Valencia, el Area de Transporte de Alicante cuyo Plan Especial está ya redactado y en fase de aprobación y un Centro de Transporte previsto en Valencia Fuente de San Luis.

5.- PROYECTOS DE ACTUACION EN ESPAÑA.

La problemática inherente al transporte de mercancías, puesta de manifiesto en los epígrafes anteriores, justifica la necesidad de poner en marcha diversas actuaciones en lo referente a Centros de Apoyo al Transporte de Mercancías en España, cuyas directrices generales, a juicio del autor, se recogen a continuación.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

Teniendo en cuenta el horizonte europeo de 1993 con una previsible liberalización del mercado de transporte por carretera y considerando la problemática que presenta, es necesario enfocar los distintos Centros de Apoyo al Transporte de Mercancías con una visión global, a nivel nacional para los Centros de Apoyo de mayor importancia e incluso a nivel europeo para el caso de los C.I.M. y considerando las distintas funciones que deben desarrollarse en los diferentes centros. Carece de sentido el utilizar los posibles Centros como un motivo más de "competencia" entre ciudades, dando lugar a fuertes inversiones que difícilmente se justificarían y que, lo que es peor, en absoluto contribuirán a la resolución de los fuertes problemas inherentes al transporte de mercancías.

Dada la situación existente, con escaso número de centros de apoyo, sería muy conveniente el considerar una posible planificación a nivel estatal de los mismos con una adecuada jerarquización en cuanto a las funciones a desarrollar por los distintos tipos de centro.

En el caso de los Centros Integrados de Transporte de Mercancías, debe señalarse que la Comunidad Europea está elaborando una Red de Centros Integrados de interés comunitario conectada con las redes de carreteras y ferrocarriles de interés comunitario, que debe servir de referencia obligada para el caso español.

Cabe señalar que las posibilidades de actuación de esta planificación y jerarquización a nivel estatal son bastante escasas ya que la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT) de 30 de Julio de 1987 únicamente contempla lo que denomina "Centros de Información y Distribución de Cargas" referido al transporte de mercancías y las "Estaciones de Transporte por Carretera", que se refiere tanto a viajeros como mercancías y que es la figura que regula el posible desarrollo de los C.I.M., aunque el concepto de Estación de Transporte difiere de lo que hemos definido como Centro Integrado de Transporte de Mercancías.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

La iniciativa para el establecimiento de "Estaciones de Transporte por Carretera" es municipal (o subsidiariamente de la Comunidad Autónoma, y en último término del Estado) lo que dificulta en gran medida las actuaciones globales.

No obstante lo anterior, y aún sin carácter vinculante, la realización de un estudio global de los posibles Centros de Apoyo, su interconexión mutua a los distintos niveles y el establecimiento de una Jerarquización de los mismos resulta de gran interés. Además, en su caso, y dado que estos centros tienen un fuerte interés social en determinados aspectos como son los relacionados con la Política Social en cuanto a facilitar el cumplimiento de tiempos de conducción y descanso y los servicios para las tripulaciones, podrían arbitrarse ayudas para los mismos condicionadas, en su caso, a su ajuste a la propuesta global resultante.

Especial interés tiene, por su incidencia con los aspectos de seguridad y de mejora de las condiciones de las tripulaciones, el contemplar una serie de posibles Areas de Descanso, estratégicamente situadas en las principales rutas que permitan un adecuado estacionamiento de los vehículos pesados y estén dotadas de unos servicios mínimos en cuanto a aseos, duchas en algunos casos, bar, etc... que permita un adecuado descanso de los conductores. El coste de esta medida viene justificado por los aspectos beneficiosos que de ella se derivan. Un ejemplo a considerar en este sentido es el existente en las Autopistas de Peaje francesas en las que cada pocos kilómetros existen instalaciones de este tipo.

Respecto a los Centros Integrados de Transporte de Mercancías (CIM), como infraestructuras con mayores prestaciones y de superior importancia deben resaltarse algunos aspectos de especial interés para el caso de España, en lo referente a los aspectos de:

Justificación. La justificación de los C.I.M. no se apoya únicamente en motivos de transporte sino que existen razones de

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

otro tipo, urbanísticas, logísticas y de potenciación de zonas industriales que deben ser tenidas en cuenta en el establecimiento de los CIM y que en ocasiones pueden justificar la implantación de los mismos y la presencia, en mayor o menor medida, del sector público en su promoción y/o en su gestión.

Ubicación. La ubicación de estos Centros debe responder al doble objetivo que generalmente tienen. Por una parte, como Centros de Transporte, deben estar bien comunicados con las principales arterias de comunicación. Por otro lado, y dados los efectos externos inherentes al transporte de mercancías, deben estar suficientemente alejados de las ciudades e impedir que el tráfico que generan afecte a las zonas urbanas.

En este sentido, la LDTT señala que "... La ubicación de las estaciones responderán no sólo a razones intrínsecas de explotación de los servicios que hayan de utilizarlas, sino a su coordinación con los restantes modos de transportes terrestres, así como con los aéreos y marítimos y con los transportes urbanos de la ciudad de la que se trate. Para la fijación de su emplazamiento se ponderará asimismo su incidencia en los aspectos urbanísticos, de tráfico, seguridad y medio ambiente de la población ...".

Carácter mono o plurimodal. En cuanto al carácter mono o plurimodal de los C.I.M. se ha visto que mientras en Italia los interportos se definen como infraestructuras destinadas básicamente al transporte combinado, con presencia fundamental del ferrocarril, en Francia, por el contrario, aunque varios Centros poseen instalaciones ferroviarias, no es imprescindible ni básica la presencia del ferrocarril. De hecho, las cifras de tráfico de que se dispone indican, para el conjunto de Centros analizado, una 'participación de la carretera superior al 95 %'.

En el caso de España, dados los niveles de tráfico ferroviario existentes, y teniendo en cuenta el marco legal que configura la LOTT, la situación es más próxima a la francesa que a la italiana. No obstante no debe olvidarse, fundamentalmente en los

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

Centros de mayor importancia, el papel que los CIM pueden jugar para potenciar el transporte combinado carretera-ferrocarril. Este papel también puede depender en gran medida de la decisión que se adopte respecto al cambio de ancho ya que para poder aprovechar las ventajas del transporte combinado, es necesario que los recorridos totales sean bastante elevados.

Superficies. La experiencia existente en Francia e Italia parece indicar que las superficies a disponer deben ser bastante superiores a las necesarias en un primer momento siendo muy conveniente el que existan terrenos de reserva para futuras ampliaciones, con posibles expectativas de interesantes plusvalías que pueden servir como motor para las grandes inversiones iniciales inherentes a los C.I.M. . Esto es particularmente importante en los centros próximos a grandes ciudades.

Acogida a las tripulaciones. Los Centros Integrados de Transporte de Mercancías deben contemplar siempre los aspectos relacionados con las tripulaciones y estar dotados tanto de estacionamiento de pesados en los que poder dejar el camión con las debidas garantías como de servicios adecuados para el descanso de las tripulaciones (hotel, restaurante, bar, duchas, teléfonos, etc...).

Oficinas para operadores y actividades conexas. Para poder desarrollar correctamente sus funciones es imprescindible que en los CIM exista un número importante de oficinas destinadas a los posibles operadores y a otras actividades conexas al transporte, almacenamiento y distribución. En concreto, los Centros de Información y Distribución de Cargas, deben estar presentes, incluso por ley, en los C.I.M.

Usuarios. Los usuarios de los CIM no son únicamente, ni principalmente, transportistas "puros" sino que las empresas de almacenamiento y distribución pueden estar interesadas en prove-

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

char las ventajas que un CIM bien diseñada les ofrece. Incluso determinadas actividades complementarias a procesos de fabricación más amplios pueden tener cabida.

Participación del Sector Público. Dado que en cierta medida la justificación y las funciones de los CIM sobrepasan el ámbito estrictamente privado, la participación del sector público a través de entes locales, regionales o estatales según los casos puede estar plenamente justificada. En un gran número de casos, la iniciativa deberá partir del sector público si se quiere que los CIM cumplan la totalidad de objetivos previstos y realicen las funciones de índole social que pueden y deben desarrollar. En concreto, en lo referente a los terrenos necesarios, la participación del sector público aparece como una constante, con la única excepción de Garonor.

Bestión. En cuanto a la gestión de los C.I.M., la experiencia existente en otros países muestra la posibilidad de gestión tanto privada como pública o mixta, con preponderancia de esta última. En el caso español, y salvando los posibles casos puntuales, se estima que la gestión mixta aparece como la más viable, dado que por la importancia de los C.I.M. y por su justificación, para su desarrollo inicial es casi siempre necesario un impulso del sector público y que, como actividad económica de importancia y que involucra a un gran número de empresas de transporte, almacenamiento y distribución, la presencia del sector privado en su posterior explotación es básica por su mayor flexibilidad y eficiencia económica.

Por lo que se refiere al régimen de prestaciones, en concreto sobre las fórmulas de venta de parcelas, alquiler de naves, concesión de suelo por largos periodos, etc... se estima que esta es una cuestión que dependerá de cada caso concreto, aunque debe resaltarse que es un aspecto que puede condicionar fuertemente el futuro del Centro.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

VALENCIA, JUNIO DE 1991

TEMA 2 - LAS INFRAESTRUCTURAS Y SU EFECTO TERRITORIAL

SUR-TEMA 2.2 - La incidencia del sistema de transporte en la
Ordenación del Territorio.

ON AN OPEN QUESTION: THE ROLE OF HIGH SPEED RAIL

TRANSPORT IN LAND PLANNING

Prof. Dr. Eng2. EDUARDO FERRUGENTO GONÇALVES

LISBOA, ABRIL DE 1991

SECOND INTERNATIONAL CONGRESS ON REGIONAL PLANNING

1135,

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

ON AN OPEN QUESTION: THE ROLE OF HIGH SPEED RAIL TRANSPORT IN LAND PLANNING

Prof. Dr. Eng². EDUARDO FERRUGENTO GONFALVES

SUMMARY

Most of railway projects involving fundamental options on technology and network structure become rapidly controverse and therefore subsequently often largely blocked due to contradictory requirements set by actual or potential users, regional authorities and the interested political forces.

Experience shows that these contradictory requirements have their main origin on a nonsatisfactory knowledge about the real capabilities and limitations of modern rail technology to meet most of the people transport needs in the coming years.

In the present paper some contribution is advanced to the discussion of this problem, intending to clarify the very negative above-mentioned misunderstanding often stated concerning those determining factors, in particular, the role HS Rail Transport may assume in a vide Land Planning process.

RESUMEN

Gran parte de los proyectos ferroviarios que incluyen opciones fundamentales de tecnologia y de estructura de las redes resultan rápidamente controversos y quedan, a continuación, muchas veces ampliamente bloqueados delante de las exigencias contradictorias formuladas por los actuales o potenciales utilizadores, por las autoridades regionales y por las fuerzas politicas interesadas en el proceso.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

La experiencia demuestra que dichas exigencias contradictorias tienen su principal origen en un insuficiente conocimiento de las posibilidades y constricciones reales del moderno ferrocarril para responder a las necesidades de transporte de las poblaciones en futuro próximo.

Al reflexionar sobre esta problemática, pretendemos contribuir para la clarificación de un malentendido muy negativo frecuentemente existente sobre dichos factores condicionantes, en particular sobre la función que los Trens de Alta Velocidade pueden asumir en el proceso de Ordenación del Territorio.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

ON AN OPEN QUESTION: THE ROLE OF HIGH SPEED RAIL TRANSPORT

IN LAND PLANNING

Accepting that Land Planning means both a scientific area and a social practice aiming for the improvement of life quality, as well as for a permanent upgrading of natural resources and ecological systems, we may immediately perceive the great number of aspects that Land Planning involves and the high interdependence existing between them.

Therefore some difficulty rises for a separate analysis of specific subjects when taking in account that integration of this analysis in a more comprehensive multidisplinary system, like the Land system, is of great concern.

Indeed must the Transport Problem be regarded as one of the most characteristic of this type, as Transport is mainly a service rendered to the community, providing accessibility and mobility to all citizens.

Accessibility and mobility are in fact improved by transport. But this one cannot provide them by itself. As it is well known, people and goods transfers really occur due to other reasons than the mere existence of transport means or of a wide spread availability of transportation facilities.

I'm sure this is one of the main factors conferring particular interest to transport system analysis in the multifeatured problem of Land Planning.

The present reflection is however and necessarily confined to some aspects of the role assumed by rail transport in the above mentioned planning

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

- 2 -

problem. It concerns in particular the controverse role of high speed trains in Regional Development.

On this role converge nowadays so strongly both the attention of railway technicians as well as the justifiable hopes of people from different Regions and Countries in the sense that an improved and a revitalized mobility and accessibility can now be rendered widespread.

This happens because the impact on mobility has been remarkable and no Region wishes from now on to remain aside from the benefits of the new "time dimension" of distance allowed by such mobility. This is mainly due to a normal but simplicist belief that this highly improved mobility may provide, in similar degree, a new and a wide accessibility to all towns and Regions. This belief has really surpassed the impact of the technical high valuable features of the completed and in service new lines, where speeding at 300 Km/h cannot be misregarded in its technical and practical significance.

However aren't mobility and accessibility two by nature contradictory basic concepts?

Here remains, in my opinion, the fulcrum of the question.

The railways birth in the early last century provided a new dimension to mobility as well as to accessibility. By this way it has also revolutionized the existing concept about transportation.

ArenH we nowadays entering a new era and another deep revolution in land transport as a result of the begin of high speed train commercial runnings?

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

- 3 -

Otherwise its rapid spreading is leading to a wider and progressive vulgarization of the new system in such a striking extension that we must question ourselves if, in the near future, maximal running and commercial speeds will not reach standards that not long ago could only have been regarded as quite unforeseeable.

Isn't it also said, once again through the advanced performances shown by actual passenger rail transport and certainly also by goods transport in adequate performance proportion at a not very far date, that we have entered the era of the democratization of high speed in land transportation?

Concerning new rail projects being outlined or improved, and involving fundamental choices on modern running speeds technology and therefore on network schemes, we must however say that those projects become rapidly controverse and subsequently largely blocked due to restricting requirements set by actual or potential users and involved regional authorities, as well as by national political forces, these ones being normally interested on the project sociology. And this whether the project regards the upgrading of existing 'lines or concerns the construction of new ones or of missing links rendered necessary by the improvement of modern transport schemes.

In fact those requirements frequently contradict essential features characterizing the solutions just intended to be improved. This manifestly implicates that the real extent and the desirable incidence of the envisaged solutions may not correctly be attained.

A strange paradox?

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

- 4 -

Perhaps not so effective as a priori we may think taking into account the fact that transport problems increasingly bring social and techno-economical components together. Therefore some difficulty rises in order to harmonize the technicians¹ and the non-technicians' points of view, the latter being in priority moved by the highly significant performances outcoming from the new rail transport schemes in operation, which they extrapolate, by single comparison, to any other case of accessibility or mobility improvement. This extrapolation often subestimates some particular technical or operating features which in fact are inherent to the solutions themselves, what unavoidably leads to a more or less serious devaluation of these ones, if those features are not duly considered or taken into account.

This is what experience constantly shows, namely through the common press, as most daily and weekly newspapers often publish articles about transport and Land Planning problems. These are regarded as prominent ones and they interest in reality to many readers, on account of the direct and deep incidence of transportation on peoples¹ welfare and standard of living.

So news about the impressive high speed railway runnings often appear in the front page of the press according to their very logical and opportune acquired significance. This results at last from the impact produced by mobility and accessibility remark-able gains, which were made possible by the new advanced and in service audacious technical solutions for rail passenger transportation.

The problem turned from a basic techno-economical one into a main socio-political question.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

- 5 -

What does the experience of speeding at over 250 Km/h show? Which main features may be pointed out when regarding the french materialized high speed projects of TGV-Sud Est and TGV-Atlantique and their relevant and increasing success?

First one: That TGV is not quite a new train that runs quicker than the more modern classical ones, but is the result of a new concept on transportation system, with a particular technical character and a specific and own operating logic. On this logic lies in reality the new mobility "dimension", made available by the simultaneous offer of reduced journey times, service high frequency, traffic fitted train capacities and fares not much different from those applied to former train services on the same connections or routes. From these attributes a vocational area rises for this new transportation form allowing it to face competition from car and air transport within a wide band of "distances" attaining 1 000 Km or a 3 or 4 hrs journey.

Second one: That, in response to the great impact on populations and economical activities produced by high speed commercial runs, a deep conviction has emerged in all Regions, in particular in major cities and towns, pointing out that TGV means a privileged way to improve or to induce economic development. Therefore crescent pressures are being exerted in order not only to establish more stations on high speed lines, and to provide an improved high speed accessibility even to some middle size towns located close or nearby HS routes, but also to augment the construction of more lines to allow high speed transport facilities to all Regions. These pressures tend otherwise to increase as a progressive regional contribution to finance investments on new lines or to upgrade the existing ones to fulfil equivalent requirements, is firmly foreseen.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

- 6 -

Contradiction becomes now evident.

High speed techno-economical rentability logic presumes in fact that long non-stop distances are available and also that high traffic intensities exist in order to allow the increased train services frequency that is inherent not only to the high desired quality of the transportation offer, but also to a heavy equipment utilization. The last one is essential in order to attain an adequate investment rate of return. The claims from the Regions and from most main cities and towns for high speed services, conflict however with the before mentioned requirements of the developed new form of rail transportation.

The system basic principles risk this way to be withdrawn.

Intermediate solutions are however possible but they must be strictly regarded as a compromise between opposite requirements and may not necessarily lead to quite comparable final results. Hybrid solutions always involve some give up regarding essential features of the system's logic and should, for this reason, not be considered as a structural element informing a specific project or scheme.

Technicians do not doubt about this.

However non-technicians and the community may not have usually the same idea. Therefore, the frequent local and regional speech in favour of a wide expansion of the HS network, as if this expansion could take place unconditionally and the "new train", by itself, could be the missing remedy to

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

- 7 -

provide a solution to most regional accessibility and economical growth problems.

Such speech seems to be attractive and rather simple but lays in reality on a nonlegitimate premise: the apparent idea that we may anticipate that the new high-speed train can play, in the same geographical area and by a similar manner, a socioeconomical role comparable with that its classic and honorable ancestor so remarkably played a century ago.

This conceptual generalization risks to assume a rather demagogic sense, as it neglects not only some fundamental particularities of the system but also the fact that "transport means a service and doesn't constitute an aim". So the technical value of the new rail performances, though very high, could not be the only or even the main factor to impress users and to arouse interest on high speed; the impressing factor was undoutly the high quality of the service rendered to the community, reflecting the peculiar found manner to make a good use of those available technical performances in order to meet the wishes and demands on mobility, which, as we may remember, derive only from people's socioeconomical activities.

This misunderstanding regarding the parameters of the real question has led, in my opinion, to most part of the difficulties and impasses faced during the running of many development procedures, as unconciliable points of view normaly arise from incompatible premises and will conflict in a fast unsurmountable manner.

However, the hopes from those who intend that the "new railway" must play an essencial role in the renewing of the regional spacial structures and in

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

- 8 -

economical growth, should be well understood.

I'm even sure that, as in the past century, railways will assume again an important and essential role by improving transfers as well as economical changes, by this way contributing to the social and the economical progress of Regions and Countries.

But it will accomplish this mission by different procedures and under substantial different circumstances. The "new train" - the HS Train - supposes in fact that long distances are covered by non stop services in order to make best use of the available high speed running and facilities. These long distances must therefore exist.

This is an intrinsical premise of the new system and must therefore be well kept. Otherwise the "new train" won't be able to "cut" distances and "bring near what was distant before" so that a wider and a better interrelationship may be promoted or rendered viable in significant measure.

HS train is a transportation fprm conceived for ample geographical spaces.

So its network mesh tends to be large enough. And it won't be easy or even possible, in accordance to system's logic, to change the actual tendency to establish basic HS networks mainly considering interrelationship between a limited number of major geoeconomical poles, in particular the major conurbations, due to their just proved capability to engender that interrelationship in a high and a significant degree.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

- 9 -

We can therefore firmly foresee a special vocation of the HS train system to provide both international connections, as an alternative to air transport in distances corresponding to maxima global journey times up to 2-3 hours and for similar commodities in business trips, and inland transportation as an alternative to domestic air and motorway car trips involving, as above, time journeys up to 2-3 hours.

Thus my point of view that the first requirement to be fulfilled for the establishment of a HS service, is that adequate distances between major poles are available. This doesn't always occur on inland transport, may be due to unsimilar geographical extension of the different countries or in result of differences on their main socioeconomical poles dimension and location.

For better reasons we may not say that every Region has adequate "dimension" and "potential" to benefit from the "new train".

Otherwise it also may seem evident that in most regional cases it will not be correct to consider HS transfers either due to the nonexistence of minimal "high speed" distances between main towns and local poles, or on account of the real weakness of the mobilizable traffics, in order to ensure a minimal rate of return to projects, and this independently from the own technical logic and value of the advanced schemes.

The economical rate of return continues however to be considered as a significant criterion to evaluate project efficacy and should therefore not be disregarded even in cases in which an existing difficulty to quantify the

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

- 10 -

influence of many conditioning factors becomes evident and practically insurmountable.

Does this mean that, beyond economical evaluation, decisions concerning the adoption or the extension of high speed rail networks shall mainly depend on a political evaluation?

Otherwise, shall the establishment of a high speed line, whose construction always requires heavy investment, be considered in priority as a political investment in order to avoid isolation of a Region? Or must it be regarded, on the otherside, as an action exclusively intending to improve accessibility to existing poles as well as to reinforce polarity between them, although the intermediate space will not benefit from the new transportation facilities?

We gain in homogeneity but not in continuity.

This puts another question: should high speed railway lines, in priority, improve the cohesion of large spaces joined by a common life project, be these spaces the national whole or a vaste international space in progress of implementation?

Will this be a sign of an increasing centralization?

Desirable or undesirable?

No definitive answer to these questions may actually or ever be found, considering that Development means a -permanent dynamic process and

Transportation involves a similar one too. We may then accept that progression in the process can only be obtained through a sequence of temporary equilibria.

Otherwise both processes are human processes and for this reason Human Dynamics is their real mover. So we must constantly face the permanent evolution or changing of the conditioning basic data, which is a typical characteristic of such processes.

Because of this, most decisions on new transport facilities are mainly more dependent from sociopolitical reasons or objectives than from the projects¹ economical rates of return. Although these rates of return remain of much relevance to get funds for the construction of new infrastructures or the upgrading of the existing ones.

This case usually occurs when decisions about main road, air, sea or fluvial infrastructures' are taken. Why not clearly adopt a similar point of view regarding railway infrastructures, in particular regarding those inherent to the new high speed transportation form? Is this form relevant in a similar way, or not? Do we not otherwise risk to exarcebate distortions on the basic transportation systems? At which cost?

It's my opinion that major part of the political and technical debate of these question has not yet occurred. This can be easily verified during discussions in seminars, colloquia and meetings, where contradictory positions and points of view are often lively supported.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

- 12 -

In reality this question gains some greater complexity when we consider that a rather large uncertainty exists regarding the vocational dominion of the different transportation modes and, in consequence, about the role that they individually should play in Land Planning schemes. Each one has in fact its own technical particularities that must not be disregarded, and the above vocational dominions are necessarily neither coincident nor disjunct. That suggests further questions when analyzing the problem of competition between modes.

A reality may however be pointed out: regional development depends on many factors, namely of sociogeographical nature, which in general cannot be overpassed.

Regions largely differ in extent and in characteristics from country to country.

Which degree of homogeneity of these Regions shall be admitted in order to be acceptable that regional problems may anywhere be treated in a similar and equitative manner?

Otherwise, when speaking about railway transportation and high speed facilities, a frequent tendency is registered for a generalization of what cannot be generalized. This normally leads to contradictory and negative positions. In consequence discussions become endless.

This being it appears to me, in order to allow a positive and decisive progress on these matters, that we must previously speak clear and define in

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

- 13 -

a common, concrete and precise manner all starting points, so that analysis may really progress. Without using the same concepts and the same language the real problems will not ever be solved.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

" El Proyecto Libertadores es una aportación real y efectiva a los proyectos de integración y desarrollo de los países del Cono Sur "

Resolución de la XVII Reunión de Ministros de Obras Públicas y Transporte de los Países del Cono Sur.

Asunción del Paraguay, Septiembre 1990

Efectivamente, en Septiembre de 1990, el **Proyecto Libertadores** recibió un impulso definitivo, al ser reconocido por los Ministros de Obras Públicas y Transporte de la región como uno de los proyectos fundamentales para el futuro del área y encargar a la Mesa de Turno de la Reunión la presentación de este reconocimiento y apoyo ante el Banco Interamericano de Desarrollo (B.I.D.).

De esta forma ha sido confirmado el interés internacional, al más alto nivel, de un Proyecto que había nacido dieciseis meses antes: a partir de una iniciativa española, en el marco de actividades conmemorativas del **V Centenario del Encuentro de Dos Mundos** y aprovechando las posibilidades de financiación abiertas por el **Fondo V Centenario** dotado por el Reino de España y gestionado por el B.I.D., una estrecha colaboración entre las empresas ferroviarias del Cono Sur y RENFE (a través de la Coordinación General Programa V Centenario y de la Fundación de los Ferrocarriles Españoles), apoyada por las orientaciones sugeridas por los Organismos de Desarrollo e Integración regional CEF'AL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, de Naciones Unidas), INTAL (Instituto para la Integración de América Latina, del B.I.D), y ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración) y por la Asociación Latinoamericana de Ferrocarriles (A.L.A.F.), el Proyecto Libertadores se configura como una de las ideas más trascendentes para solucionar las fuertes limitaciones existentes al transporte y al comercio, y por tanto al desarrollo económico y social equilibrado, en la región.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

PROYECTO LIBERTADORES / Marzo 1991

La implantación de **esquemas de integración regional**, considerados como uno de los instrumentos de desarrollo más eficaz, es una aspiración permanente de los países del área. La orientación progresiva de economías orientadas casi exclusivamente a los intercambios extraregionales hacia economías con mayor peso del intercambio intraregional, con ventajas de escala, de localización, de aplicación de plusvalías de la base exportadora y de disminución de desequilibrios regionales con la incorporación de nuevos espacios económicos, es una orientación política evidenciada en los sucesivos esquemas de integración: la Asociación Latino Americana de Libre Comercio (1960), el Acuerdo de Cartagena (1969), la Asociación Latino Americana de Integración (1980) y la reciente decisión de creación de un Mercado Unico latinoamericano para 1993 en base a un núcleo inicial argentino-brasileño ampliado posteriormente con Paraguay y Uruguay, inciden reiteradamente en señalar que el establecimiento de dicho Mercado Unico, con potenciación del intercambio intraregional, es también un objetivo extremadamente válido en el ámbito latinoamericano.

En este contexto de impulso de nuevas relaciones comerciales, la oferta de transporte aparece como limitativa; el desarrollo de infraestructuras, servicios e instituciones de transporte se sitúa como una de las áreas temáticas prioritarias (1); la función del transporte internacional no sólo es permisiva sino esencial para la constitución de un mercado regional y la satisfacción de los requerimientos derivados de los procesos de integración.

En este contexto, el **Proyecto Libertadores** representa un nuevo modelo de cooperación desde España, apoyado por la Sociedad Estatal para la Ejecución de Programas y Actuaciones Conmemorativas del Quinto Centenario, por la Agencia Española de Cooperación Internacional y por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, con una estrategia de acción basada sobre un **nuevo papel ferroviario como motor de modernización del transporte internacional entre los siete**

(1) "Transporte e integración", Instituto para la integración de América Latina (CINTAL), Banco Interamericano de Desarrollo (CBID), Buenos Aires 1988.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

PROYECTO LIBERTADORES / Marzo ISSI

países de la región , que busca resultados inmediatos actuando sobre la dotación en infraestructuras, aprovechando al máximo las ya existentes, y superando el tradicional enfoque nacional de cooperación y desarrollo para situarse en una perspectiva supranacional de apoyo eficaz a los actuales esquemas de integración y desarrollo.

El ferrocarril, con una infraestructura que incluye casi 80.000 km de líneas en los países y Administraciones afectados por el Proyecto, con tramos que en muchos casos constituyen la única alternativa de transporte, se configura así como un instrumento importante para el desarrollo de esquemas de integración (2). Sin embargo, diferentes problemas de continuidad y de coordinación operativa y comercial, limitan su eficacia.

Este Proyecto "Libertadores", aunque toma su nombre de una de las rutas internacionales, contempla de una forma global un conjunto de cuatro Corredores que cosen físicamente la región. Es esta consideración de conjunto la que confiere una rentabilidad global, aflorando los beneficios de escala que el ferrocarril aprovecha. Así, partiendo de la amplia red existente, concentra su atención en estos cuatro corredores internacionales básicos, incorporando los esfuerzos, estudios y proyectos ya realizados. Y, sobre los mismos, plantea la realización de 33 acciones puntuales de inversión en infraestructura nueva que eliminan las discontinuidades y cuellos de botella ahora presentes.

(2) "Los ferrocarriles internacionales de Suramérica y la integración económica regional", CEPAL, Naciones Unidas, 1972

"Servicios de transporte terrestre internacional en los Corredores Lima-Buenos Aires y Lima-Sao Paulo", BID/INTAL, CEPAL, 1975

"El futuro de los ferrocarriles internacionales de Sudamérica. Un enfoque histórico", Robert Brown, Revista de la CEPAL, Agosto- 1979.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

4 PROYECTO LIBERTADORES / Marzo 1991

Esta puesta en valor de las infraestructuras ya existentes, con beneficios para los niveles nacionales pero con una clara orientación hacia el desarrollo del tráfico internacional, desarrolla una **red ferroviaria internacional de prácticamente 16.000 km de longitud**, que, eficazmente operada, impulsa economías y calidades en el transporte para el desarrollo de los intercambios intraregionales y del comercio con terceros países; enlaza los grandes núcleos de desarrollo existentes y nuevas áreas del interior a potenciar, abriendo nuevas expectativas a las regiones y -países sin salida directa al mar, como Bolivia y Paraguay, facilitadoras del desarrollo de sus potencialidades productivas; y desarrolla el concepto de transporte intermodal y la contenedORIZACIÓN como estrategia básica de futuro.

La filosofía adoptada para el Proyecto le confiere además una elevada rentabilidad inicial, resultado de la selección de **inversiones puntuales de presupuesto limitado** (en su conjunto, algo mayor de .100 millones de dólares), de la eficacia de cada acción individual a medida que se van ejecutando, del apoyo sobre el conjunto de la red y el aprovechamiento de medios existentes, y del potencial de generación de nuevos tráficos. Los perfiles previos de proyecto ya realizados muestran claramente estos beneficios y justifican el interés de los organismos de financiación.

Para la realización del Proyecto Libertadores se ha seguido una estrategia de **estrecha colaboración** entre empresas y organismos españoles y sudamericanos, apoyada por el trabajo de una Comisión Gestora presidida por RENPE, que ha permitido un rápido avance de trabajos y una coordinación de objetivos y acuerdo general sobre acciones y prioridades. Los trabajos realizados en el seno de esta Comisión han dado lugar a los Documentos Técnicos necesarios (Diseño inicial, Memoria Global del Proyecto Libertadores y proyectos individuales, Estudios de prefactibilidad y Perfiles previos de Proyectos), que permiten soportar el interés de cada proyecto individual y del Proyecto global por su carácter de proyecto supranacional de apoyo a los esquemas de desarrollo e integración regional.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

PROYECTO LIBERTADORES / Marzo 1991

La presentación de esta Documentación ante los respectivos Ministerios, ante los organismos regionales correspondientes y ante el B.I.D., han permitido establecer 'los apoyos iniciales al Proyecto y conseguir un amplio apoyo político en la región, de caracter supranacional:

- la citada Reunión de Ministros de Obras Públicas y Transportes de los Países del Cono Sur
- el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y el Comité de Representantes de la Asociación Latinoamericana de Integración, ALADI
- la Reunión de Ministros de Transportes, Comunicaciones y Obras Públicas de los Países Miembros del Acuerdo de Cartagena
- la Comisión Tripartita Permanente del Corredor Interoceánico de los Libertadores

Pero, además, aun con su inicio ferroviario, el Proyecto Libertadores supera la sola perspectiva de la actuación sobre el ferrocarril:

- se basa sobre el desarrollo de la intermodalidad, en colaboración con los sistemas y proyectos carreteros y, especialmente, con el proyecto Hidrovías de mejora de navegabilidad del Paraná-Paraguay.

- considera como acción muy fundamental la eliminación de carencias en telecomunicaciones, en general tan limitadora de los intercambios como la propia dificultad de movimiento físico, incorporando el desarrollo de un Sistema de Telecomunicaciones e Información de apoyo a la acción comercial y al transporte. En este aspecto, la reciente reunión de expertos y representantes de ferrocarriles, puertos, aduanas, empresas de telecomunicación y organismos regionales, mantenida en el Centro de Formación de España en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia), permite avanzar la posibilidad de disponer, en base a las experiencias y sistemas preexistentes en los países del Cono Sur y en España, haciendo recurso a las facilidades de telecomunicación disponibles y a la conexión entre puntos vía satélite, de un Nucleo-Base operativo, de caracter demostrativo pero con una amplia cobertura geográfica y regional, de un Sistema integrado y unificado que cubra las necesidades

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

6 PROYECTO LIBERTADORES / Marzo 1991

ferroviarias y que incorpore también los requerimientos del resto de integrantes de la cadena logística (aduanas, puertos, transitarios, proveedores y clientes!). Un Sistema de estas características va a permitir encarar una transformación radical e inmediata de la problemática del transporte y del comercio en la región, abriendo un futuro de plena eficacia del sistema de transporte.

- introduce una nueva dinámica de cooperación comercial, administrativa y aduanera, bilateral y multilateral, con resultados concretos (basados también en la disponibilidad del anterior Sistema de Información Integrado) en la eliminación de trabas en fronteras y en la disminución de discontinuidades operativas, comerciales y contractuales en los puntos de conexión entre modos de transporte.
- da especial relevancia a las actividades de formación, continuando las iniciativas y encuentros ya realizados en el Cono Sur y en España, y plantea la creación del CIDITRANS, Centro Iberoamericano para el Desarrollo Integrado del Transporte, como marco estable para la celebración de actividades de formación, investigación y estudio, y reuniones de expertos, como aportación a la realización de la filosofía de cooperación y modernización soportada por el recurso fundamental al factor humano que conlleva la idea Libertadores.
- finalmente, establece también como fundamental para el aprovechamiento óptimo de las inversiones y esfuerzos la implantación de una nueva estructura empresarial, que asegure la oferta integrada de servicios de transporte, con interésamiento del conjunto de países y de actores participantes y relacionados con la actividad transporte, y establecida sobre el conjunto de medios desarrollados a lo largo del Proyecto.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

7 PROYECTO LIBERTADORES / Marzo 1391

En conjunto, el bloque de acciones mencionadas permite disponer, con primeras realizaciones y resultados ya en el horizonte 1992, de una nueva herramienta de desarrollo y de integración regional basada en un modelo de "nueva oferta ferroviaria internacional", lanzado desde el ferrocarril pero aplicando la cooperación con la carretera, puertos y vías fluviales, y desarrollando simultáneamente redes de información y telecomunicaciones y nuevas formas empresariales y de operación, con esquemas nuevos de organización y colaboración con los sectores públicos y privados, como estrategias de futuro.

EN DEFINITIVA, EN EL ESTADO DE MADURACION TECNICO-ECONOMICA Y DE APOYO POLITICO EN QUE EL PROYECTO LIBERTADORES SE ENCUENTRA EN LA ACTUALIDAD, SE PUEDE VATICINAR QUE, CON LA REALIZACION DE LAS ACCIONES PRESENTADAS, ESTE PROYECTO PUEDE ALCANZAR A SER EN CORTO PLAZO UNA REALIDAD DE NUEVO MODELO DE COOPERACION ESPADOLA Y DE ESTABLECIMIENTO DE UNA NUEVA DINAMICA DE COLABORACION ENTRE LOS PAISES, MODOS DE TRANSPORTE Y SECTORES CONEXOS A ESTA ACTIVIDAD EN EL CONO SUR, CON RESULTADOS SORPRENDENTES SOBRE LA MODERNIZACION DE LAS EMPRESAS Y SERVICIOS, SOBRE EL IMPULSO DEL SISTEMA DE TRANSPORTES Y DE COMERCIO EN EL AREA, Y DE APOYO A LA REALIZACION DE LOS ESQUEMAS DE DESARROLLO Y DE INTEGRACION EN LA REGION.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

RELACION DE PROYECTOS

- | | |
|--|---|
| <p>A. CORREDOR INTEROCEANICO DE LOS LIBERTADORES</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Rehabilitación puntual de la vía Matarani-Puno * (C) 2. Estación de contenedores en Puno * (A) 3. Actuaciones para facilitar la transferencia en el Lago Titicaca (bitrochaje en Puno, atracadero en Guaqui y transbordador)* (I) 4. Estación intermodal en Guaqui.*(C) 5. Instalaciones para transferencia de granos y contenedores en Arica.*(I) 6. Rehabilitación del tramo Uyuni-Villazón (I) 7. Renovación varios puentes tramo Perico-La Quiaca (C) 8. Actuación preventiva ante aludes y variante de Volcán (C) (A) 9. Reconstrucción puente Río Perico. (C) 10. Renovación puente Río Los Alisos. (C) 11. Mejora de la conexión Antofagasta Socompa. *(I) 12. Mejora tramo Salta-Socompa. *(I) 13. Defensa puente Río Cadillal (C) 14. Renovación puentes y mejoras livianas Tucumán-Córdoba-Buenos Aires. (A) 15. Nuevo Ferrocarril Puno-Desaguadero-Guaqui.*(A) 16. Nuevo Ferrocarril Mollendo-Ilo.*(I) | <p>B. CORREDOR TRANSCONTINENTAL CENTRAL</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Rehabilitación de la vía Matarani-Puno.*(C) 2. Estación de contenedores en Puno.*(I) 3. Actuaciones para facilitar transferencia en el Lago Titicaca (bitrochaje en Puno, atracadero e Guaqui y transbordador).*(I) 4. Estación intermodal en Guaqui.*(C) 5. Instalaciones para transferencia de granos y contenedores en Arica. *(I) 11. Mejora de la conexión Antofagasta; Socompa.*(I) 12. Mejora tramo Salta-Socompa.*(I) 15. Nuevo Ferrocarril Puno-Desaguadero-Guaqui. *(A) 16. Nuevo Ferrocarril Mollendo-Ilo.*(C) 17. Estaciones intermodales e Cochabamba y Santa Cruz.(I) 18. Instalación intermodal en Puerto Quijarro.(C) 19. Actuaciones puntuales en tramo Corumbá-Baurú. (I) 20. Adecuación del acceso en trochométrica al Puerto de Santos. (I) 21. Renovación Vía Ballivián-Aguaray. (C) 22. Rehabilitación 40 km de vía tram Salta-Santa Cruz.® 23. Reconstrucción puente Río Bermejo.(I) 24. Renovación puentes sobre ríos Piedra Zora y El Sauzal. (I) 25. Renovación pequeños puentes tramo Puno-Huancabamba (C) |
|--|---|

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

C. CORREDOR TRANSANDINO CENTRAL

Se consideran varios Proyectos como Alternativas, siendo necesario efectuar un análisis adicional que sitúe a uno de ellos como prioritario.

26. Rehabilitación Los Andes-Las Cuevas. (A)
27. Estación intermodal en Los Andes. (A)
28. Estación intermodal en Río Blanco y cambio de ancho Los Andes-Río Blanco.(A)

Además, se considera el estudio de un nuevo túnel de base entre Juncal y Puente del Inca.

D. CORREDOR ATLANTICO

29. Renovaciones puntuales de vía saneamiento de infraestructura en Uruguay y Lages.(I)
30. Renovación de vía entre Sao Borja Río Grande.(C)
31. Rehabilitación Asunción-Ipacarai.(I)
32. Reconstrucción puente Río Aguapey rehabilitación de puentes al norte d Aguapey.(I)
33. Renovación de vía y refuerzo d puentes entre Salto y Fray Bentos.(I)
34. Renovación de vía Algorta Chamberlain.(C)
35. Instalaciones intermodales en el puert de Montevideo.(C)

I: Proyecto prioritario

A: Proyecto alternativo

C: Proyecto complementario

***: Proyecto común al Corredor de los Libertadores y el Transcontinental Central**

CORREDOR INTEROCEANICO DE LOS LIBERTADORES

Conecta, a lo largo de una línea de 3541 km de longitud, el puerto de Matarani, en Perú, con el puerto de Buenos Aires, en Argentina.

Como conexiones alternativas, presenta los puertos de Arica y Antofagasta, en Chile, asegurando así la operatividad y precio de transporte frente a alternativas de política de transporte y condiciones portuarias de los países.

Bolivia, país mediterráneo sin salida directa al mar, con limitaciones importantes en la infraestructura de transporte y con una larga experiencia en la utilización del ferrocarril, se constituye en la plataforma central del Corredor. Desde el Altiplano, a más de 4.000 m. de altitud, el ferrocarril salva importantes dificultades orográficas hasta llegar a zonas más bajas hacia el oriente y hasta alcanzar el Pacífico.

Los proyectos contemplados, mejoran sustancialmente las comunicaciones del Altiplano con el Pacífico y con el Noroeste argentino, la Pampa y la Cuenca del Plata, al mismo tiempo que también ofrecen una mejor

conectividad de estas subregiones con los puertos del Pacífico, potenciando sus posibilidades exportadoras Hacia Perú, además de la mejora de comunicaciones que se produce para su región Sur, se consiguen nuevas facilidades de transporte mediante la conexión en Arequipa con la carretera Panamericana, enlazando con el Norte del país, con Ecuador y Colombia.

Junto a la renovación de vía y puentes en el Sur de Perú, Sur de Bolivia y Noroeste argentino, destaca en este Corredor un gran proyecto: una estación de bitrochaje (cambio de ancho de rodadura de los vagones) en Puno, un atracadero en Guaqui y un nuevo transbordador permitirán multiplicar por 10 la capacidad de transporte a través del lago Titicaca, verdadero cuello de botella del Corredor.

En la actualidad, el ferry Manco Cápac transporta vagones a través del lago, cargados en el atracadero de Puno. Pero, al no existir atracadero en Guaqui para el desembarco de los vagones, estos deben permanecer en el navio y la descarga y carga de mercancías (soja, minerales, madera) se hace buho a bulto y en sacos, por estibadores, con una inmovilización del ferry durante 24 horas frente a la posible, de una hora.

838

Ma

11

HS

88

88

U

88

EE/117

Lago <-
Titicaca

BOLIVIA

M

ARGENTINA

Matarani Puno/Guaqui (Viacha) La Paz Villazón Guemes (Salta) Buenos Aires

La Quiaca

fipçi TO

^ m a ô ^ r r y r i z r i — M M — f i i n x i g i r r ^ ^

498 km.	202 km.	94 km.	843 km.	349 km.	1.555 km.	
Trocha	Trocha	Trocha	Trocha	Trocha	Trocha	3.541 km.
1,435 m.	1,000 mj	1,000 m.	1,000 m.	1,000 m.	1,000 m.	

Vísviri 1

Arica Charaña viiha

TO : 7

206km 238 km

Trocha 1,000 m.

Antofagasta Socompa Salta Guemes

Z⁷ / fwj.

^ 1 U J a 1 J C Z O Z O E t ó

208 km 566 km 51 km

Trocha 1,000 m.

CHILE-ti-BOLIVIA

CHILE > i ARGENTINA

88

88

88

88

88

88

88

88

88

88

88

88

CORREDOR TRANSCONTINENTAL CENTRAL '

En sus diversas alternativas, que permiten la multiplicidad de soluciones de transporte, conecta el puerto peruano de Matarani y los chilenos de Arica y Antofagasta, sobre el Pacífico, con el de Santos en Brasil, sobre el Atlántico. Resuelve las mayores distancias de transporte, ya sea a través de la boliviana Cochabamba o a través de Salta en Argentina. Esta última solución a lo largo de 4.205 km que atraviesan cuatro países, presenta una conexión pura ferroviaria, de gran rendimiento, con un ancho de vía único de un 1 metro entre el Pacífico y el Atlántico. Aquí, el ferrocarril aprovecha sus mejores capacidades como sistema de transporte de grandes masas a grandes distancias.

Superando alturas superiores a los 4.000 m., además de los beneficios ya señalados para la subregión altiplánica al presentar el Corredor de los Libertadores, este Corredor Transcontinental Central proporciona salida a ambos mares desde el Noroeste argentino y desde Bolivia Oriental, con un gran potencial de desarrollo en torno a explotaciones agrícolas, ganaderas y forestales. Además, conexiona las áreas económicas principales de la Costa Atlántica (las de mayor dinamismo de la región) con las del Pacífico, abriendo una vía alternativa a la marítima

a través del estrecho de Magallanes. El comercio intraregional y la exportación a terceros países son fuertemente beneficiados por este proyecto.

Como grandes acciones a realizar, además de las ya indicadas en torno a la transferencia de cargas a través del lago Titicaca, podemos señalar la construcción de nuevas instalaciones para transferencia de granos y contenedores de Arica, la renovación de vía y rehabilitación de puentes ferroviarios entre Antofagasta, Salta y la frontera argentino/boliviana Pocitos/Yacuiba, y, sobre todo, el desarrollo de instalaciones intermodales en Cochabamba y Santa Cruz de la Sierra.

Así, mientras que entre Cochabamba y Sta. Cruz las redes ferroviarias oriental y occidental de Bolivia están sin conectar, existe una carretera asfaltada que cubre los 503 km de distancia. Sin embargo, desde, Sta. Cruz hasta la frontera brasileña de Corumbá, y aún hasta Campo Grande (ya en el interior de Brasil), el único medio de comunicación terrestre eficiente es el ferrocarril, con una infraestructura de carretera mínimamente o nada desarrollada a lo largo de 1.110 km. En esta relación, el desarrollo intermodal ferrocarril-carretera propuesto, e incluso la conexión con la hidrovía del río Paraguay en Corumbá, es fundamental para el desarrollo de la región.

CEBO

pa

↓

PE

BO

CD

US

FE

ZEZ

HI

GD

PERU - > Lago Titicaca - La Paz

Matarani Puno/Guaqui (Viacha)

498 km. 202 km. 94 km.

Trocha 1.435 m. Trocha 1,000 mj

Visviri Arica Charaña AMP

Cochabamba Oruro W

Sta. Cruz de la Sierra

Commbá

Santos

206 km. 238 km. 202 km. 241 km. 503 km. 651 km. 1.824 km. Trocha 1,000 m.

: f D X i m ; i i L m x H ^

4.215 km.

3.865 km.

CHILE BOLIVIA

Antofagasta Ollagüe Oijiro

;S& i o n c m x x x x i

438 km 510 km Trocha 1,000 m.

X

4.167 km.

Antofagasta Socompa Salta Pocitos/Yacuiba Santa Cruz de la Sierra

i > il M K r r r r r n 208 km 566 km 420 km 536 km Trocha 1,000 m.

4.205 km.

CHILE -M- ARGENTINA M BOLIVIA BRASIL

CEBO

BO

pa

↓

PE

BO

CD

US

FE

ZEZ

HI

GD

GO

m

>3
m
zo

Ha

CHILE
ARGENTINA

HA

CS

t.

ir'

hi

en

CORREDOR TRANSANÚINO **CENTRAL**

>v...



A través de este Corredor, una línea ferroviaria de ancho métrico salva la formidable barrera natural andina, con un atrevido trazado que culmina en Las Cuevas, con un túnel de 3170 m. a 3192 m. de altitud. Junto con la conexión carretera a través del túnel Cristo Redentor (también a 3.151 m. sobre el nivel del mar), constituye la ruta transversal operativa más corta entre el Atlántico y el Pacífico en la zona central chilena, con un extraordinario potencial de apoyo a las relaciones comerciales entre Argentina y Chile al facilitar una solución de transporte terrestre alternativa a la solución marítima por el estrecho de Magallanes.

Sin embargo, el trazado carretero tiene gran dificultad, especialmente, pero no sólo, en tiempo invernal. Y desde Junio de 1984, permanece cerrado al tráfico el tramo ferroviario chileno contiguo a la frontera, por los desperfectos, de carácter puntal, que se ocasionaron como consecuencia de avalanchas de nieve, tierra y rocas durante dicho invierno.

0 Proyecto Libertadores considera varias alternativas de mejora de este importante Corredor: por un lado, la reapertura de la conexión ferroviaria completa, reforzando las protecciones invernales y sustituyendo la anterior tracción eléctrica por cremallera por una moderna tracción diesel de alta adherencia, capaz de superar las pendientes del 7% existentes; por otro, desarrollando soluciones

mixtas basadas en la cooperación carretera-ferrocarril, sea con instalaciones de transferencia intermodal en la estación de Los Andes (a 71 km. de la frontera y donde se produce un cambio de trocha entre la vía métrica que proviene de Argentina y la Red ferroviaria chilena del Sur, de ancho 1'676 m.) o en la estación de Río Blanco (junto a un importante centro de producción minera) y cambio de ancho de la vía entre Río Blanco y Los Andes.

La importancia trascendental de este Corredor, que también para la Pampa argentina abre la salida a dos mares y establece una conexión eficiente y, sobre todo permanente, con el conjunto del territorio chileno, hace que nuevas soluciones sean también estudiadas en profundidad, en sus aspectos técnicos, económicos y financieros. Así, buscando la operatividad a lo largo de todo el año, se considera la construcción de un nuevo túnel ferroviario de base, de unos 15 km. de longitud a 2720 m de altitud, prolongando el trazado actual por el valle de Juncal, con menores pendientes, y cruzando la cordillera hacia el Puente del Inca. Sobre este túnel se desarrollaría el transporte combinado carretera-ferrocarril, con plataformas para el transporte de vehículos carreteros.

Una alternativa u otra supondrán un extraordinario impulso al comercio internacional, estableciendo un eficiente corredor de transporte a lo largo de los 1450 km. de la solución ferroviaria Sur (con cambio de trocha en Mendoza), de los 1841 km. de la solución Norte (sin ruptura de carga hasta Buenos Aires y conexión con el Corredor de los Libertadores en Córdoba) o del desarrollo de la intermodalidad.

en
ra
O
a

ra
ta
ía
Q

P §
§a
co

za
ra
P
I
o

trⁱ
tr-"

i-i
en

CORREDOR ATLANTICO

Cubre, en la conexión de mayor longitud, los casi 3.000 km de distancia entre Santos/Sao Paulo y Buenos Aires, a lo largo de una franja paralela a la costa Atlántica sobre la que se encuentran los centros de consumo y de producción más desarrollados y las operaciones ferroviarias, carreteras y marítimas más intensas. Estas características sientan la base para la realización de un tráfico ferroviario internacional importante, aprovechando las largas distancias favorables al ferrocarril, sobre líneas nacionales bastante desarrolladas pero sobre las que es preciso eliminar limitaciones puntuales ligadas al estado de mantenimiento de la plataforma y de la vía y, especialmente, a la capacidad resistente de algunos puentes. El objetivo global es conseguir una capacidad homogénea, en cargas y velocidades comerciales, a lo largo de todos los trayectos de manera que se produzca el uso más eficiente de la infraestructura y del material rodante.

Los proyectos individuales se desarrollan sobre los cuatro países de la subregión. Junto a los beneficios de facilitación del transporte para la zona más desarrollada, de gran trascendencia para los acuerdos de integración económica suscritos por los gobiernos de Argentina y de Brasil, a los que acordaron sumarse Uruguay y Paraguay para la concreción de un Mercado Unico Regional, conviene destacar los beneficios que el Proyecto Libertadores tiene para este último país. Paraguay, país mediterráneo sin salida directa al mar, está realizando durante los últimos años un notable esfuerzo de desarrollo basado en

el incremento de la producción agrícola, y, especialmente de la soja y sus derivados: desde una producción de 519.0001 en 1978 se ha pasado a casi tres millones de toneladas en 1990 y se espera alcanzar los cinco millones de toneladas en el año 2000, con casi dos millones destinados a exportación. Pero, las actuales condiciones de exportación, con una participación principal de la carretera, no favorecen estas previsiones: se producen estrangulamientos importantes y es prioritario reforzar la participación del ferrocarril y diversificar los canales de exportación hacia los diversos puertos del área, sin olvidar el apoyo sobre la Hidrovía Paraguay-Paraná en puertos próximos a la zona de Asunción.

La apertura del nuevo puente internacional carretero/ferroviario entre Encarnación y Posadas, inaugurado en Diciembre de 1989, abre el inicio de una solución eficiente de transporte, pero permanecen limitaciones muy importantes, destacando el gran puente sobre el río Aguapey, en Argentina: sobre este puente la carga por eje se limita a 13,5t. frente a las 20t. que permiten las líneas hacia el Sur, de manera que los vagones se utilizan desde Paraguay al 60% de su carga. La construcción de un nuevo puente y dos viaductos, de 1266 m. de longitud, potencia extraordinariamente la capacidad exportadora hacia los puertos brasileños de Porto Alegre y Río Grande, hacia los argentinos próximos a Buenos Aires sobre el Río Paraná y el Río de la Plata, y hacia los uruguayos de Montevideo y Fray Bentos (con éste se produce la conexión de menor longitud, 1318 km desde Asunción, con un único ancho de vía, a través de la represa de Salto Grande inaugurada en 1982).

CO
m
CD

m
Za
s:

hi
O
s:

cd
CD

PO
CO
o

M
GD
H
s:
tr
t⁻¹

GD

CO
m
CD

a
CD

cd
CD

GD
Za
m
CO
CD

ra
Za

OD
H
CD

a
m

GD
Za
a
ra

GD
H
CD

a
ra
Er*

ra
Za

Za

CD

Za

BRASIL •

Cacequi

Rio Grande

PZULXJU*

1.457 km.

473 km.

Trocha 1.000 m.

desde Asunción

1.413 km.

desde Asunción

Porto Alegre

Uruguiana

- URUGUAY

Sao Paulo

Santos

W

Algorta

Montevideo

fe&t » l i I l I I i l I M I I » I l=)nrri ~T~T»

f i i g ^

79 km.

1.467 km.

Trocha 1,000 m.

348 km.

81 km.

261 km.'

Trocha 1,000 m.

261 km.

1.598 km.

desde Asunción

Sao Borja Dilerjando

235 km •

Trocha 1,000 {m.

q x í

Concordia

Fray Bentos

fian-

^ I i i H ^ ~~g i i i~~

182 km. 140 km.

Trocha 1,435 m.

1.318 km.

desde Asunción

Futura conexión

Asunción ^^

**\$lp. Tomé

w

Buenos Aires

« i i m i t » V i t m « i i i « g

Conexión Hidrovía <

376 km.

163 km.

184 km.

273 km.

410 km.

2.919 km.

Encarnación/

Posadas

Paso de los Libres

Salto/

Concordia

desde Santos

PARAGUAY

M

ARGENTINA

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

26/04 '91 13:14 @5538768

POLITICA TERRIT. --- U. POLITECNICA V

@002

TITULO: La Lógica de las infraestructuras frente a la lógica de ordenación del territorio. ¿Real o falso problema?

ÁREA TEMATICA: El sistema de tranportes y la ordenación del territorio.

Nombre y Apellidos: Agustín Herrero López,

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

26/04 '91 13:15 05378

POLITICA TERRIT. — U. POLITICA V

TITULO: La Lógica de las infraestructuras frente a la lógica de ordenación del territorio. ¿Real o falso problema?

ÁREA TEMATICA: El sistema de transportes y la ordenación del territorio.

Nombre y Apellidos: Agustín Herrero López,

RESUMEN;

El objeto de esta ponencia es mostrar algunas de las relaciones existentes entre el planeamiento territorial y el de infraestructuras de transporte, considerados como forma de intervención en el territorio. Se comentan, primeramente las dificultades del planeamiento de infraestructuras para incorporar sus efectos territoriales. A su vez el planeamiento territorial no siempre integra con la suficiente precisión los criterios y determinaciones propias de las políticas sectoriales, de infraestructuras en este caso. Seguidamente, se indican las oportunidades de transformación del territorio a través de la intervención y ordenación de los espacios suburbanos. En este ámbito donde más intensa es, en la actualidad, la creación de infraestructuras y donde, por tanto, más necesaria resulta una coordinación eficaz entre planeamiento sectorial y urbanístico. Finalmente se comentan algunos instrumentos de coordinación presentes en la legislación española urbanística y de carreteras.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

26/04'91 13:15 05878

PLANA TERR. T. — U. PLANA V 0004

ABSTRACT

The subject of this paper is to describe certain relations between land use and site planning and transportation planning, both considered as way of building the territory. Firstly it comments on some difficulties of transportation planning to include its territorial effects. On the other hand site planning doesn't assume always transportation policy objectives precisely. Secondly, it speaks about opportunities to change urban structure, or territorial model, through decentralization of economic activities thus taking maximum advantage of new roads and public transport. Finally it comments on some planning frameworks to coordinate land use and new roads in suburban areas, contained in the spanish current legislation, like land acts and roads acts.

LA LOGICA DE LAS INFRAESTRUCTURAS FRENTE A LA LOGICA DE ORDENACION DEL TERRITORIO. ¿REAL O FALSO PROBLEMA?

Cualquier estrategia de ordenación del territorio plantea problemas de diversa índole relacionados tanto con aspectos disciplinares (fundamentalmente capacidad de integración de políticas sectoriales) como sociales, administrativos y políticos. Uno de estos problemas surge en la definición del sistema de transportes y en las posibles discrepancias que puedan existir con los planes y proyectos sectoriales de infraestructuras. La concurrencia de competencias en este campo ha originado, con frecuencia, conflictos y tensiones entre el planeamiento territorial o urbanístico y el de infraestructuras mayores de los esperados, explicados en parte por sus diferentes características y criterios.

US LIMITACIONES DEL PLANEAMIENTO SECTORIAL ...

Por una parte el planeamiento sectorial clásico ha tendido desde siempre a inconsiderar, o cuanto menos a infravalorar, sus efectos territoriales, bien por no incluirlos en el proceso de evaluación de alternativas, bien por ignorar su influencia en la generación de los desplazamientos a canalizar por las redes de transporte. La metodología tradicional ha considerado habitualmente la configuración de los usos y actividades territoriales como algo "ajeno" al planeamiento sectorial, como un input exterior sobre el que no influían las infraestructuras propuestas y que se introducía en un momento determinado del proceso de planificación. De tal manera que sobre una distribución prefijada de usos y definida por el planeamiento urbanístico se superpone una red de transporte, la propuesta, sin examinar los efectos de ésta última sobre aquella.

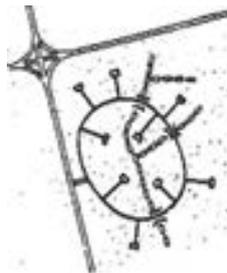
SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

26/04 '91 13:16

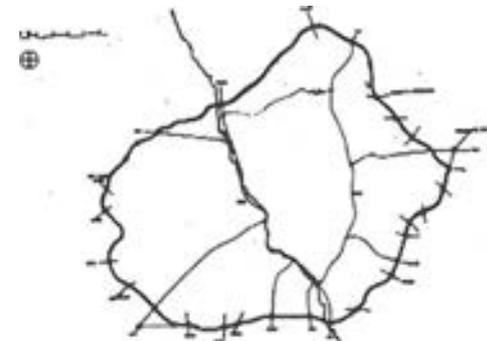
©5538768

POLITICA TERR IT. -- U. POLITECNICA V

©006



La jerarqgización viaria j sus tres clases principal« de vías; la principal, la secundaria y la local.



Las dos principales autovías orbitales de la Segión de Madrid, la H-30 y la M-W, elementos básicos de la red viaria radioanular.

Á

SECOND INTERNATIONAL CONGRESS ON REGIONAL PLANNING

1175,

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

26/04 '91 13:16 ©5538768

POLITICA TERRIT. --- U. POLITECNICA V

Evidentemente el proceso, en tanto que no tiene en cuenta la interrelación entre red de transporte y generación de nuevos usos, y no ordena por tanto las áreas de influencia de las infraestructuras, se caracteriza por ser estático y resultar siempre fallido en el concepto y casi siempre en la práctica.

Pero además de estas dificultades, de importancia en la teoría y también en la praxis de los proyectos territoriales, los planes sectoriales suelen asociarse a unos objetivos ligados, quizá en exceso, a las necesidades y requerimientos de la gran movilidad. Y se entiende que gran movilidad quiere decir no tanto la de mayor volumen o intensidad, sino la compuesta por tráficos de recorrido más largo, de manera que los fines asociados a estos proyectos sectoriales tienden a escaparse de los límites físicos de cada territorio, así como a abstraer, o a marginar, sus problemas específicos ya sean funcionales o morfológicos. El propio proceso de elaboración del planeamiento de infraestructuras, su voluminoso soporte cuantitativo y la insuficiente importancia concedida a los elementos proyectuales de las propuestas, sólo analizados y no totalmente, en la escala del proyecto constructivo, son aspectos que favorecen esa minusvaloración del territorio.

No es de extrañar, por tanto, que las demandas planteadas y los condicionantes impuestos desde la política territorial, desde la creación de nuevas actividades surgidas al amparo de las infraestructuras sean percibidas habitualmente con reticencia desde los organismos sectoriales en la medida en que afecten a la utilización y a las condiciones de tráfico de las nuevas carreteras o ferrocarriles.

... Y LAS DEL PLANEAMIENTO TERRITORIAL

Una de las características del planeamiento territorial es tener una concepción demasiado "utilitarista" de las infraes-

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

26x04 '91 13:17 ©5538768

POLITICA TERR IT. --- U. POLITECNICA V

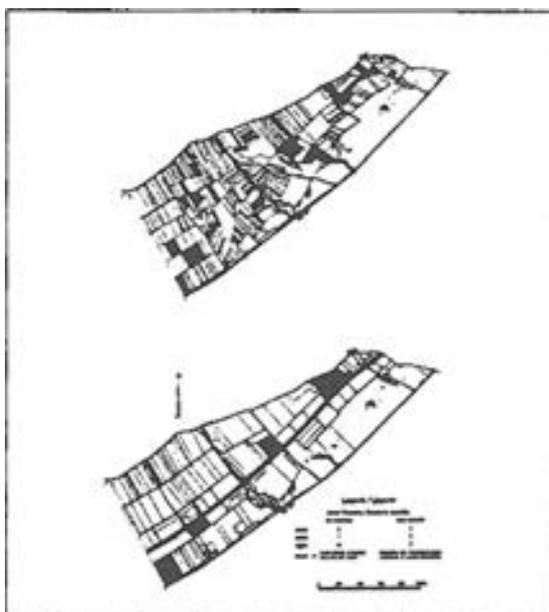


Elementos territoriales presentes (»egas, terrazas, parcelario, ferrocarril, etc.) en una zona del Este de la Región de Kadfid.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

26/04 ' 91 13:17 ©5538768

POLITICA TERRIT. --- U. POLITECNICA V



Caabios en la parcelación rural COBO resultado de la construcción de la autovía Ginebra-lausana en ol área Gilly-Businel-Solle.

fuentes: 6. Secchi: "Lo spessore della strada" Casabe Ha 553-554 19fi9.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

26/04 ' 91 13:17 ©5538768

POLITICA TERRIT. -- U. POLITECNICA V

@0ie

estructuras. Una nueva carretera o una línea de ferrocarril sólo tienen interés cuando resuelven las necesidades de accesibilidad de unas áreas o polígonos determinados. Las infraestructuras de transporte, así entendidas, sólo tienen sentido cuando permiten el desarrollo de nuevas actividades.

Se olvida así una de las premisas básicas de todo planeamiento 'sectorial. Y es que, deseóse o no, las redes de transporte tienen unos principios propios y diferentes de ordenación. Las carreteras, los ferrocarriles, las grandes infraestructuras de transporte, en tanto que integrantes de un sistema, poseen una lógica interna que se manifiesta, primero, en la forma general de la red, luego en la jerarquización y clasificación de sus elementos. Por fin en la forma concreta de cada elemento de la carretera o de la línea ferroviaria, en unos estándares de trazado que persiguen garantizar su funcionalidad como canales de transporte.

Claro es que estos principios propios de ordenación de las redes de transporte no tienen, ni pueden tener, un grado absoluto de autonomía. En particular, la forma general de la red se encuentra muy condicionada por las características y permanencias territoriales y urbanísticas. Se puede optar, por ejemplo, por una malla radioanular, lineal o reticulada, pero la plasmación física de esa red diferirá sustancialmente según sea el territorio o la ciudad a la que se aplique.

Y viceversa, las infraestructuras influyen, a veces decisivamente, en la transformación del territorio, tanto en lo que respecta a ordenación física, generando divisiones ajenas al mismo, como a su estructura orgánica al definir nuevos ejes de polarización e incentivar los cambios de usos.

LAS OPORTUNIDADES SECTORIALES Y TERRITORIALES

Esta interrelación es particularmente evidente en las

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

26/04 '91 13:18

5538768

POLITICA TERRIT. --- U. POLITECNICA V



La aadrileña autovía del Culebro, traso meridional del einturón M-50 e infraestructura de impulsión de nuevas actividades en el Sur de la Re gión.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

26/04 '91 13:16 ©5538768

POLITICA TERR IT. -- U. POLITECNICA V

0012

áreas urbanas donde los trazados generan sus diferentes tramas. Pero también es perceptible en el medio suburbano o rural, aunque sea precisamente en estos lugares donde el planeamiento sectorial posee mayor autonomía.

Estos espacios acogen los principales conflictos en parte porque el papel ordenador de las infraestructuras resulta menos tangible. Los trazados responden a la topografía, a criterios de economía constructiva y raramente incorporan sus efectos territoriales, o mejor dicho, su potencial capacidad de transformación espacial. Pero también es en estas zonas, donde menos visibles resultan los efectos de las infraestructuras, donde se encuentran las mayores oportunidades de transformación y ordenación del territorio. Y es en estos lugares donde las estrategias de ordenación territorial adquieren un mayor sentido actual y donde las infraestructuras, los planes y proyectos de transporte se enfrentan con el reto de llenar de contenido estructural y sectorial, las nuevas carreteras, ferrocarriles, estaciones, etc...

Por eso, no es de extrañar que cuanto mayores son las oportunidades, superiores sean las tensiones. En el ámbito suburbano las nuevas infraestructuras son decisivas en la configuración de la malla de transporte, pero también lo son en la modelización futura del territorio. Y así lo reconocen nuestros más ambiciosos documentos de planeamiento que relatan en sus memorias la múltiple función de las infraestructuras, entendidas en su doble vertiente de canales de transportes y estructurantes del territorio. Pero una cosa es escribirlo y otra practicarlo. O dicho de otra forma, no basta con parecer que se da importancia a la multidimensionalidad de las infraestructuras. Hay que demostrarlo.

Para que una carretera de una jerarquía determinada "funcione" en ambos sentidos, no basta con reservar una franja de suelo de ciertas dimensiones. Es necesario que su planea-

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

26/04 '91 13:19 ©5538768

POLITICA TERRIT.

U. POLITECNICA V

001

miento y proyecto considere cuáles son los parámetros de diseño que influyen en su capacidad de circulación y en su adaptación al territorio. Estas exigencias aumentan en proporción directa a la jerarquía de la carretera como vía de tráfico y no siempre son comprendidas desde el planeamiento territorial. Entender cómo se usa una carretera, de qué manera se incide, a través de los elementos de diseño, en su capacidad de circulación y de acceso, en su seguridad vialj además de en su integración en el entorno, es imprescindible para cumplir los objetivos perseguidos.

El espaciamiento y tipología de las intersecciones y enlaces, las dimensiones de los trenzados, la existencia o no de calzadas separadas, los lugares donde se permiten los giros a la izquierda, la existencia o no de la «ción trivisejal, su composición (vías de servicios, aceras, arcenes, etc), la continuidad de itinerarios, por hablar de algunos elementos concretos, son aspectos sectoriales cuyo correcto tratamiento es indispensable para asegurar una adecuada integración de la vía en el sistema de transporte.

Por otro lado, el uso de las carreteras, sus condiciones de circulación, difiere según sean las características y las actividades de los lugares por los que discurre. Por este motivo, su tratamiento, en alzado y en planta, en su afirmado, etc., debiera estar condicionado por la topografía y usos urbanísticos de sus márgenes. En todo caso, hay que decir que la flexibilidad de las ordenaciones urbanísticas es, en este sentido, superior a la de una carretera de jerarquía importante, y esto ciertamente, debe considerarse en el proyecto territorial.

LA COORDINACION DE AMBOS PLANEAMIENTOS

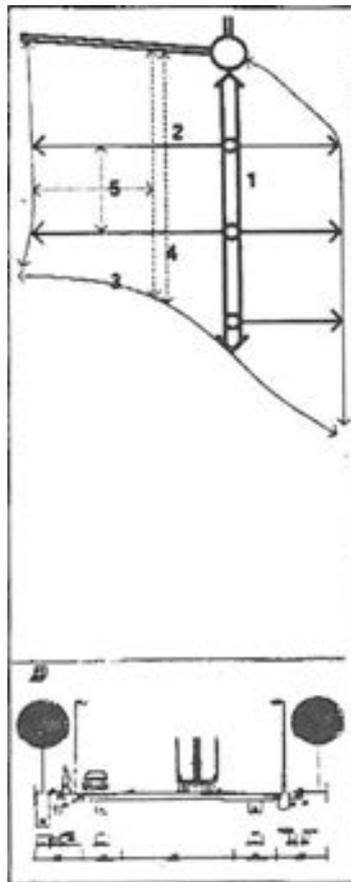
Estos son algunos de los aspectos en torno a los cuales deberla establecerse la coordinación entre planeamiento secto-

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

26/04 ' 91 13:19 ©5538768

POLITICA TERRIT. —• U. POLITECNICA V

@01<



Categorías viarias presentes en un polígono industrial cuadrilátero y la sección transversal de sus vías locales.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

25-04 ' 01 13:20 65878

POLITICA TERR. U. POLITICA V 0015

rial y territorial. Pero no con los únicos. Cabría preguntarse sobre la idoneidad de las figuras de planeamiento previstas, a estos efectos, en la legislación vigente.

Alguna legislación sectorial (1) reconociendo esta interrelación, concede una significativa importancia a los instrumentos de coordinación entre el planeamiento viario y el territorial, que se consideran un deber de las Administraciones competentes.

En la práctica parece que esta coordinación debiera realizarse sobre todo en dos escalas de intervención. Ambas superan los, a veces, estrictos límites espaciales y administrativos del planeamiento general urbanístico. Por una parte se encuentran las Directrices Territoriales, objeto concreto de alguna legislación autonómica (2). Esta figura de planeamiento territorial define un marco de referencia para el conjunto de las políticas sectoriales y realiza una ordenación general del territorio estableciendo sus grandes áreas de oportunidad y asignando algunos usos globales a zonas especificase. Lógicamente al proponer una nueva estructura orgánica del territorio, las estrategias territoriales deben fijar, desde su perspectiva, los criterios de

- (1) La Ley 3/1991 de 7 de Marzo, de Carreteras de la Comunidad de Madrid dedica siete artículos a los instrumentos de coordinación entre el planeamiento viario y el territorial. En ellos se expone (art. 12)' que "la Comunidad de Madrid y las Corporaciones Locales tendrán los deberes de recíproca coordinación de sus actuaciones con incidencia en el modelo y ordenación territorial".
- (2) La Ley 10/1984 de Ordenación Territorial de la Comunidad de Madrid desarrolla, en este sentido, las funciones propias, contenidos, carácter y procedimientos de las Directrices de Ordenación Territorial y de los Programas Coordinados de Actuación.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

26/04 ' 91 13:20 ©5538768

POLITICA TERRIT. U. POLITECNICA V

localización y de realización de las grandes infraestructuras. Y es en este momento en el que también debe integrar los criterios propios de la planificación sectorial, internalizando en esa figura y a esta escala "estratégica" de intervención, los requerimientos y criterios específicos de las redes de transporte provenientes de la planificación sectorial-(nuevas carreteras, estacionas, líneas de metro y ferrocarril, aeropuertos, etc.). La concreción de estas determinaciones corresponderá a las figuras de planeamiento sectorial, que si se encuentra debidamente coordinado generará un cierto "feed-back", a su vez causa de condicionamientos ulteriores en la ordenación territorial más pormenorizada.

Se entra así en la siguiente escala de intervención, más detallada, ya de proyecto sectorial o territorial, y cuyas determinaciones son absolutamente decisivas para asegurar un cierto grado de cumplimiento de los objetivos del proceso.

Dos figuras de planeamiento pueden ser de especial interés en esta fase del proceso. El Plan Especial y el Estudio Informativo- Ambas figuras se han usado, hasta ahora, casi exclusivamente con el fin de legalizar, de reservar los suelos necesarios para los trazados de las infraestructuras, bien por la Ley del Suelo, bien por la Legislación de Carreteras. La realidad es que ambas pueden ser el instrumento idóneo para plantear y proyectar, los conflictos propios que a escala de proyecto se producen entre las nuevas infraestructuras y los nuevos desarrollos o simplemente el territorio. Para ello, tanto una como otra deben incorporar los estudios y definición de los elementos básicos de diseño tanto desde el lado de las infraestructuras como desde los futuros desarrollos (características de los accesos, morfología de los desarrollos, relación con las calzadas centrales, etc.).

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

26/04 '91 13:21 ©5538768

POLITICA TERRIT. --- U. POLITECNICA V

001

Y aquí, las determinaciones de la escala de proyecto son básicas. En este sentido resulta igualmente de utilidad revisar las escalas de trabajo de estas figuras de planeamiento, necesi-tándose aquellas en donde realmente son "visibles y medibles", COOK el **suficiente** grado de fiabilidad, los requerimientos propios de las infraestructuras. Escalas de trabajo más detalladas que las **habítualmente** utilizadas por los Estudios Informativos (<1:5000) son necesarias desde el momento en que la complejidad de los usos y de los territorios por los que discurren las infraestructuras así lo exijan.

Estos son algunos de los elementos casi siempre presentes en las intervenciones en el territorio en las que la magnitud de las propuestas exijan una actuación multidisciplinar y unos proyectos sectoriales de importancia. La concurrencia de competencias existente entre ambas disciplinas siempre ocasionará algún tipo de tensiones o de conflictos. Del modo en que estos se enfoquen y se resuelvan dependerán en gran medida las posibilidades de transformación de nuestros territorios y regiones y, en definitiva, la utilidad del propio planeamiento territorial y sectorial.

Madrid, Abril 1991

Agustín Herrero López,
Asesor Técnico del Consejero
Consejería de Política Territorial
Comunidad de Madrid

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

9 8-

-6365

E. T. M. U. A.

33

EMPRESA DE TRANSPORTE MASIVO DEL VALLE DE ABURRA

EL METRO DE MEDELLIN Y SU DESARROLLO

RESUMEN

El presente trabajo describe el METRO que se construye actualmente en la ciudad de Medellín, Colombia, y cómo esta obra, conjuntamente con otros proyectos complementarios, tendrá un impacto urbano considerable y ayudará a reestructurar los usos del suelo no solo de Medellín, sino de los demás municipios que conforman el Área Metropolitana del Valle de Aburrá. Se presenta, así mismo, el caso particular del tratamiento urbanístico y paisajístico de una arteria fundamental para el transporte público, así como una breve descripción del estudio de plusvalía realizado para recuperar parte del mayor valor que adquieren los predios como consecuencia de las obras del Metro.

SUMMARY

The present paper describes the METRO under construction in Medellín, Colombia, and how this project, together with complementary works, will have a considerable urban impact and will help in the reorganization of land use, not only in Medellín, but in the rest of cities which form part of the Metropolitan Area. A description of the urban and landscape studies on an important arterial street for transit is also included, together with a brief summary of the principles under which the local government intends to collect from the landowners part of the additional value caused by the Metro project.

Area Temática: Sistema de Transportes y la Organización Territorial
6 Experiencias de Planificación Territorial

JOSE RICAURTE FERNANDEZ ORDOÑEZ
Ingeniero Civil

SECOND INTERNATIONAL CONGRESS ON REGIONAL PLANNING

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

EMPRESA DE TRANSPORTE MASIVO DEL VALLE DE ABURRA
METRO

EL METRO DE MEPELLIN Y SU DESARROLLO

Area Temática: Sistema de Transportes y la Organización Territorial
ó Experiencias de Planificación Territorial

INDICE

1. El Valle de Aburra
 - 1.1. Descripción geográfica y administrativa
 - 1.2. Usos de suelo
2. El Metro
 - 2.1. Descripción del sistema
 - 2.2. Organización para la implementación del Proyecto
 - 2.3. El valor del Proyecto
 - 2.4. Legislación Nacional sobre 'Proyectos Urbanos de Transporte masivo
3. El Impacto del Metro
 - 3.1. Impacto Urbano
 - 3.2. Redistribución de Usos de Suelo
 - 3.3. Paisajismo y Urbanismo
4. La Plusvalía

JOSE RICAURTE FERNANDEZ ORDOÑEZ
Ingeniero Civil

Medellín, abril de 19.91
COLOMBIA

EL VALLE DE MEDELLIN Y SU DESARROLLO

1. EL VALLE DE ABURRA.

1.1 DESCRIPCION GEOGRAFICA Y ADMINISTRATIVA.

Medellín es la capital política y administrativa del Departamento de Antioquia en la república de Colombia, y del Area Metropolitana la cual conforma con otros 9 Municipios del Valle de Aburrá (ver -figura 1), Esta área tiene una superficie de 1.152 km² y una población estimada de 2'400,000 habitantes cifras que representan alrededor del 11% del área total del Departamento y el 55% de su población.

El Valle de Aburrá es un valle estrecho, limitado por dos ramales de la Cordillera Central, su longitud aproximada es de 64 km y en su parte más ancha, en donde se encuentra la ciudad de Medellín, alcanza sólo 13 km

La superficie del valle es de aproximadamente 530 km² hasta la cota de 2,000 m, y donde se llega con pendientes del 26%, sin embargo el área desarrollable es limitada y llega a los 250 km² hasta la cota 1.700 m,

El panorama urbanístico que presenta la ciudad de Medellín, soporta un desarrollo masivo paralelo a un aumento en el desequilibrio social y físico entre las dieciséis (16) comunas que la conforman. Las laderas son receptoras de la mayor parte de la población migratoria y por lo tanto dificultan la prestación de los servicios públicos básicos. La tasa de crecimiento de la población en el Valle de Aburrá se espera que sea para el período 90-95 del 1.27% anual y la tasa de migración neta del 0.78% para el mismo período.

1.2 UBICACION DEL VALLE

Uno de los factores más decisivos en el desarrollo urbano es la

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

04/26 15:13

2 26336"

E. T. M. U. A.

05

LOCALIZACIÓN DEL METRO DE MEDELLIN EN EL AREA METROPOLITANA DEL VALLE OS ASURRA



1 / k / v r b v \ \ J r a i:
 2 / ^ A n r e s / t - - r o . c o \

1 / k / v r b v \ \ J r a i:
 2 / ^ A n r e s / t - - r o . c o \

1 / k / v r b v \ \ J r a i:
 2 / ^ A n r e s / t - - r o . c o \

1 / k / v r b v \ \ J r a i:
 2 / ^ A n r e s / t - - r o . c o \

1 / k / v r b v \ \ J r a i:
 2 / ^ A n r e s / t - - r o . c o \

1 / k / v r b v \ \ J r a i:
 2 / ^ A n r e s / t - - r o . c o \

1 / k / v r b v \ \ J r a i:
 2 / ^ A n r e s / t - - r o . c o \

1 / k / v r b v \ \ J r a i:
 2 / ^ A n r e s / t - - r o . c o \

1 / k / v r b v \ \ J r a i:
 2 / ^ A n r e s / t - - r o . c o \

1 / k / v r b v \ \ J r a i:
 2 / ^ A n r e s / t - - r o . c o \



LINEA NUNCIADA

..... línea del metro

COLOMBIA

O. ARIKIO

OFICIO

et AR

f
SAL

ftu

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

91 04/26 15 : 19

2 263363?

, T.M.U. fl.

06

distribución de usos del suelo que presenta la ciudad de Medellín, la cual

A i 05

del Plan Director.

los demás municipios que hoy conforman el Área Metropolitana adoptaron y respetaron los principales delineamientos de ese Plan, permitiendo, en una buena aproximación la continuidad de los usos definidos en el núcleo principal.

La zona industrial se ha ubicado en las márgenes del río Medellín, mostrando en el sector sur una alta concentración de grandes empresas y urbanizaciones industriales. Aunque hasta hace poco tiempo el sector del norte se dedicó casi exclusivamente a la industria textil, hoy han tomado asiento otros tipos de industrias que lo han convertido en un importante polo de empleo.

El centro de la ciudad fue concebido como la zona donde se localizarían las instituciones oficiales y los servicios en general. Para las universidades y colegios se dejó una ubicación libre, distribuyéndose en zonas que permitieran a los estudiantes un mayor y fácil acceso. Posteriormente se dió una mayor flexibilidad que ha permitido, poco a poco, una mezcla beneficiosa de usos que son complementarios.

2. EL METRO.

2.1 DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA METRO.

El sistema del Metro del Valle de Aburrá lo forman 2 líneas, la línea A que cruza el valle de Norte a Sur sirviendo a los Municipios de Bello, Medellín, Envigado e Itagüí, y la línea B en la parte central en donde el valle tiene su mayor amplitud, une los sectores de la América y San Javier al occidente de Medellín y San Antonio en el centro de la ciudad. Es un

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

'91 ~~01-25~~ 15:10

2 2833635

E. T. M. U. B.

07

futuro se prevé ampliar esta última hasta el barrio Buenos ñires al oriente. (Gráfico NS2).

Estas 2 líneas atenderán aproximadamente el 40% del área urbanizable del Valla de Aburrá, La línea "A". cubre el recorrido entre Niquia e Itagií a lo largo del río Medellín con acceso directo al centro de la ciudad por la carrera Bolívar entre las estaciones Caribe e Industriales, tiene una longitud de 22,0 km de los cuales 13,4 km serán en superficie y 8,6 km en viaducto.

La línea "B" tendrá 3.6 kms. de longitud, de las cuales 1.4 kms. serán en viaducto para mantener la estructura vial de las zonas occidental y central de la ciudad. En las 2 líneas hay un total de 25 estaciones, 19 en la línea A y 6 en la línea B.

Cada tren estará conformado por dos unidades de tres coches cada una: dos coches motores en los extremos, ambos con cabina, y un coche remolque en el centro. La unidad se caracteriza por su capacidad para operar independientemente, como en efecto lo hará sobre la línea "B", o acoplada con otra unidad, cual es el caso de los trenes que operarán en la línea "A".

La capacidad de un tren de 2 unidades es de 2.440 pasajeros (1.220 pasajeros por unidad) de los cuales viajarán sentados.

El horario de atención al público será de de las 5:00 a las 23:50 horas, con intervalos de 5 a 60 minutos, según la hora del día y tramo de línea.

El sistema se ha proyectado para una velocidad de 80 km/hora. Considerando los tiempos de parada en las estaciones y los tiempos de retorno en los extremos, la velocidad comercial resulta alrededor de 30 km/hora.

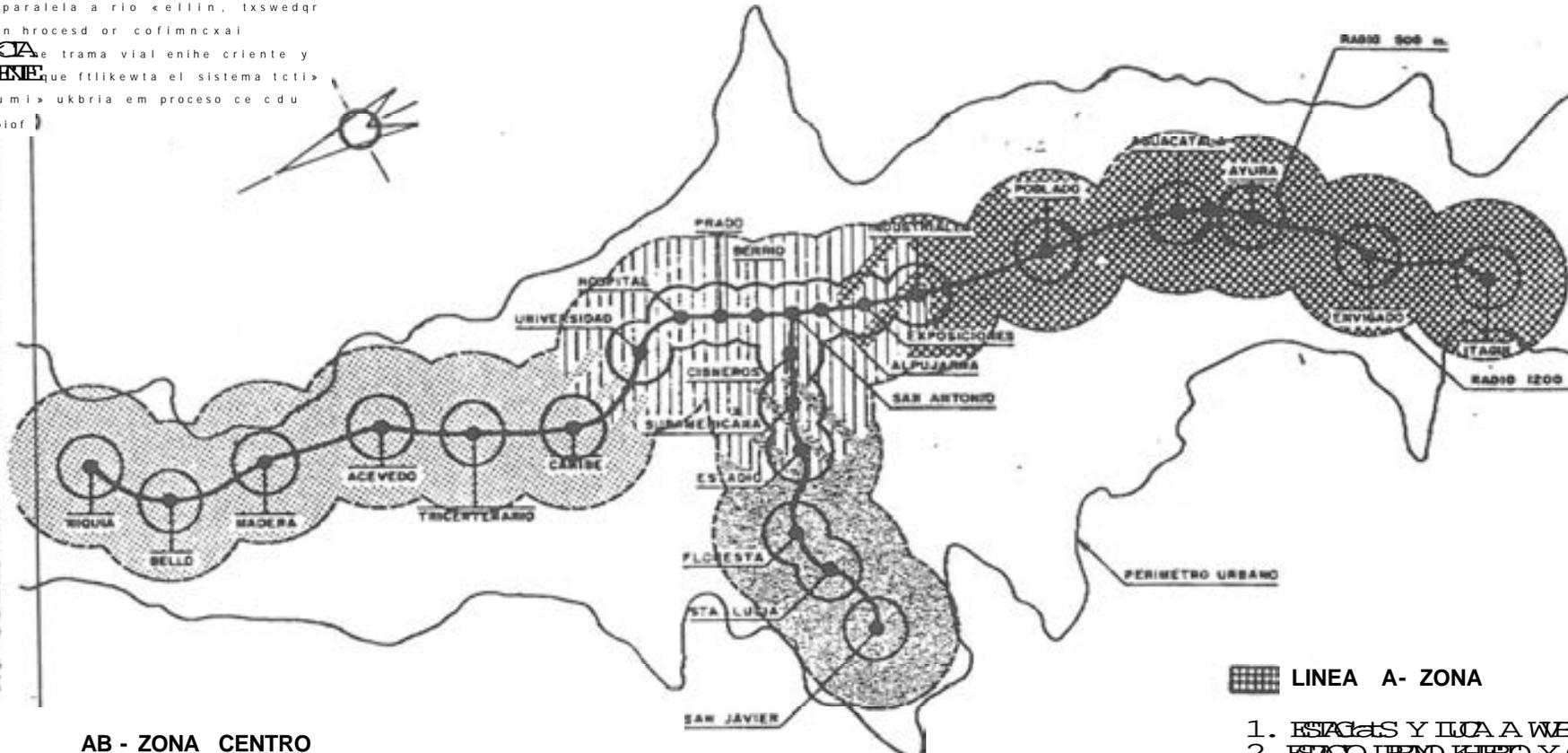
Se estima que en los primeros años de operación, el Metro tendrá una

SE A- ZONA KÖRTE

cmxe5 v unfjv a tflvel
 cio abierto eu proceso de confttottcidn
 a paralela a rio «ellin, txswedqr
 en hrocesd or cofimncxai
 «A de trama vial enihe oriente y
 «BNE que fllikewta el sistema tcti»
 tumi» ukbria em proceso ce cdu
 aoiol

AREAS DE SNFLUENCIA

SECOND INTERNATIONAL CONGRESS ON
 1193



AB - ZONA CENTRO

ELERES, LINA EN VAIACO
 ifan (SANO), EIVONCS cofomuds
 in« T'an «ar u» UBIM ranan
 I'CR Eie (AN MACO)
 ..cjnuu y mm orhem conformcms
 c-ide aloowce« de acrmohxs

LINEA e- ZONA OESTE

1. ESPACIOS Y UICIA A WEL
2. ESPACIO URBANO BERRIO Y CIBENOS
3. LINA PARALELA A (D) «CELLIN, CIBENOS Y ASUACAYÁ
4. EXISTENCIA DE TOTA VIAL CONUNA ENR ORIENTE Y OXIDNIE UDE ALMNIA Y OJ a. SSHA KHR3 (ESRUORA URBNA CIBENOS)
5. zona de imu5tria y viwenoa oe clase a media y alta

LINEA A- ZONA

1. ESPACIOS Y UICIA A WEL
2. ESPACIO URBANO BERRIO Y CIBENOS
3. LINA PARALELA A (D) «CELLIN, CIBENOS Y ASUACAYÁ
4. EXISTENCIA DE TOTA VIAL CONUNA ENR ORIENTE Y OXIDNIE UDE ALMNIA Y OJ a. SSHA KHR3 (ESRUORA URBNA CIBENOS)
5. zona de imu5tria y viwenoa oe clase a media y alta

C O
 E O F C O
 C O
 B N E C O
 1 3
 m
 za
 c. d
 H i
 c. d
 O E
 B n e m
 C
 a
 r a
 • J
 m
 Z a
 Z a
 C
 Z a

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

' 91 04/26 15:21

S 26336:

E. I. M. U. P.

09

demanda diaria promedio de 900,000 pasajeros y en el año 2005 de 1'300 000.

El proyecto "Llave en Mano" del Tren Metropolitano contempla dentro de sus obras accesorias importantes, la canalización de un tramo del río Medellín, la relocalización de los Ferrocarriles Nacionales, la ampliación de la Calle Maturín y de la Carrera Bolívar) así como la construcción de varios puentes vehiculares sobre el corredor del río Medellín.

2.2 ORGANIZACIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO.

La ejecución de las obras del Metro se ha desarrollado bajo un esquema administrativo que busca agilizar toda la gestión que involucra una obra de esta naturaleza. La Empresa ha diseñado una estructura especial compuesta por tres grupos principales que trabajan coordinadamente:

La Empresa del Metro, de carácter oficial, maneja la Gerencia del Proyecto y trabaja en la concepción y planificación de todo el sistema, tanto para las obras civiles, como de material rodante y equipos. Conjuntamente con las entidades encargadas de la planificación, normatividad y control del transporte y usos del suelo, se elaboran los planes de desarrollo metropolitanos. Se ocupará en el futuro de la operación y explotación comercial del sistema.

La Interventora Delegada. Para la supervisión de este Contrato, cuenta con un grupo de firmas nacionales (Integral S.A., Mejía Villegas S.A., e Injisa Ltda.) que se encargan de la interventoría de las obras civiles, de vía permanente y equipos fijos. Para los vehículos principales y auxiliares, y para señalización y control se han delegado las funciones de interventoría en la firma Suiza Electrowatt Ingenieros Consultores S.A.

El Contrato de obra y suministro se ejecuta por parte del Consorcio Hispano Alemán (Ateinsa, Entrecanales y Távora, Construcciones y Contratan por

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

'91 04.-26 15:22

S 26SÍ63Ī

E. T. M. U. R.

10

Español (MAN, Siemens y Dywidag por Alemania), seleccionado entre once grupos que presentaron propuestas. Tiene como alcance la planificación general del sistema, el diseño y la construcción de las obras civiles, el suministro del material rodante y equipos fijos, la capacitación del personal, la puesta en marcha del sistema y su entrega en operación comercial.

Es un Contrato Llave en Mano en cuanto que el Contratista se compromete a entregar el sistema con todas las obras y equipos que se requieren para su correcto funcionamiento. La forma de pago se hace mediante precios unitarios aplicados a las cantidades de obra «Unidad»,

2.3 EL VALOR DEL PROYECTO.

La estimación del valor actual del proyecto, considerando sus principales componentes, calculado a tasas de cambio promedio de 1790, se sitúa en 2188 millones, Esta cifra se desglosa en los siguientes conceptos:

	Millones US\$
Contrato de Obra Civil, Material Rodante y Equipo Fijo	951
Bastos financieros en construcción	718
Apuesta a la nacionalización	120
Contratos de interventoría y Bastos locales	130
Acuerdo de transacción	239
Total	2188

Ante las dificultades por las que atraviesa la ciudad, la región y el país en general, que imposibilitan un pago de este orden para un proyecto específico, sobre esta cifra se gestiona un descuento de 650 millones de dólares ante los gobiernos de España y Alemania.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

•91 04 '26 15=22

2 2633635

E. T. H. U. R.

11

2.4 LEGISLACION NACIONAL SOBRE PROYECTOS URBANOS DE TRANSPORTE MASIVO

Considerando las dificultades financieras por las que ha atravesado el proyecto del Metro de Medellín y el interés de otras regiones en construir proyectos similares, el gobierno colombiano estimó necesario reglamentar la participación de las regiones interesadas en la construcción de proyectos de transporte masivo. La Ley 86 de 1986 se orienta a asegurar la prestación de un servicio eficiente que permita el crecimiento ordenado de las ciudades y el uso racional del suelo urbano, con base en los siguientes principios!

Desestimular la utilización superflua del automóvil particular,

Mejorar la eficiencia en el uso de la infraestructura vial actual mediante la regulación del tráfico.

Promover la modificación del transporte público a través del empleo de equipos eficientes en el consumo de combustibles y el espacio público.

Para el sistema de transporte masivo del Valle de Aburrá la Ley define entre otros parámetros:

Para atender las erogaciones causadas por la construcción del Metro se cobrará una sobretasa al consumo de gasolina a favor del 10% del su precio al público en el área de influencia del proyecto.

Como condición para el otorgamiento de la garantía de la Nación se deben pignorar rentas en cuantías que sumadas a la sobretasa de la gasolina cubran el costo inicial en vigor presente; a
US\$630 millones de 1980.

La contribución por valorización que se cobre en las jurisdicciones de los municipios en el área de influencia del proyecto, no podrá ser inferior a US\$1M millones de dólares constantes de 1992, estimativo que excluye los estratos 1, 2 y 3.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

31 04-26 15:23

X 26S363

E. T. M. U. ft.

12

Pignoración de las contribuciones de valorización y rentas departamentales y municipales en cuantía que cubran la diferencia en el costo inicial del rol y en el pago por el impuesto de sobretasa de la gasolina y la valorización,

Las tarifas que se cobren por la prestación del servicio de transporte masivo deberán cubrir los costos de operación, administración, mantenimiento y reposición de equipos.

3. EL IMPACTO DEL METRO

3.1 IMPACTO URBANO.

Analizando en conjunto los hechos urbanos y el Proyecto del Tren Metropolitano, se pueden hacer algunas consideraciones del efecto del Metro sobre la ciudad.

En general, se contempla como estrategia principal la creación de polo de equilibrio en los extremos norte y sur del valle para fomentar la expansión urbana en el sentido natural de este eje y así suspender el crecimiento radial a partir del centro de Medellín. En otras palabras, se desea cambiar de una ciudad monocéntrica, a una ciudad lineal a lo largo del valle, **con** varios centros, de acuerdo con la geografía y topografía de éste.

El Metro inducirá la reactivación de sectores deprimidos y sectores no desarrollados, los cuales ingresarán al mercado inmobiliario. Igualmente, contribuirá a equilibrar la distribución funcional de los usos del espacio y del suelo urbano, buscando una mayor integración y distribución racional de toda el área de influencia de su recorrido convirtiéndose en el eje estructurador del desarrollo metropolitana. Se densificará altamente la Zona, con énfasis en el uso residencial, se intensificarán los servicios compatibles y se realzará paisajísticamente con las características de un parque urbano lineal.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

91 04 ' 25 15:

2 2681635

E . T . M . Y . N .

13

3.2 REDISTRIBUCION DE USOS DEL SUELO.

El hecho de tener una alta concentración de servicios y buena disposición de tierras en el corredor del Metro conduce a proponer la utilización al máximo de los recursos existentes.

Se sugiere un desarrollo concentrado, permitiendo altas densidades en las zonas de influencia del sistema, aprovechando la infraestructura existente y el acercamiento de la población a las zonas de trabajo.

En el aspecto ecológico, se pretende controlar el desarrollo de nuevas urbanizaciones, de modo que no se invadan tierras en las laderas, que deben ser destinadas a la arborización para evitar la erosión y proteger las fuentes de agua.

A escala regional se tiene entonces el siguiente modelo;

Un núcleo de desarrollo urbanizado entre los dos ancones.

Zonas fuera de éste límite, para desarrollos después del año 2.00p

Creación del cordón verde alrededor del área urbanizada.

A escala Metropolitana, se tendrá un modelo lineal así

Un corredor paralelo al Metro donde se concentrarán las actividades económicas y de servicios del Area Metropolitana.

Interpolación de zonas de alta densidad poblacional pero con bajo Índice de ocupación para lograr amplias zonas verdes.

Localización de industria con base en estudios urbanísticos ambientales para ubicar el empleo masivo.

3.3 PAISAJISMO Y URBANISMO

Dentro de los proyectos específicos que desarrolla el Metro en toda la ciudad, merece especial atención el tratamiento urbanístico y de paisajístico

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

'91 04-26 15:24

2 2636

E. T. M. U. O.

14

que se le ha dado a la Avenida Bolívar. La Línea del Metro por el centro Metropolitano desde el sector de Argos (Estación Industriales) hasta la Terminal de Transportes (Estación Caribe) con una longitud de 3,5 kms, cambia completamente el carácter tradicional de la Avenida Bolívar y la transformará en una vía con un desarrollo conformado por centro de actividades múltiples (comercio, recreación, arborizaciones, anoblamiento urbano, etc). Siendo el Metro el principal modo de transporte en el centro de la ciudad, la vía permanecerá como el corredor más importante de transporte público

Por esta Avenida circulaban, antes de iniciar la construcción del Metro, unos 400 buses por hora y por sentido, lo que significó una alta capacidad de transporte) con el Metro se aumentará mucho más su capacidad de transporte ya que el sistema podrá mover hasta 6.000 pasajeros/hora/sentido. Por esta razón no se tendrán más rutas de buses a lo largo de este importante eje vial y el espacio liberado por la no utilización de calzadas vehiculares, se aprovechará para un bulevar peatonal, mejorando la calidad del espacio público

El Metro se constituirá como un elemento ordenador, de forma que el espacio público se utilice fundamentalmente para el transporte colectivo y flujos peatonales, con algunas posibilidades para el transporte particular en horarios restringidos y buscando obtener un espacio bien conformado para cada subsistema. Un eficiente funcionamiento de este complejo urbano, requiere de una continua acción que controle la circulación vehicular, los flujos peatonales y las actividades callejeras.

En la planeación de este proyecto vial y urbanístico, se ha tenido fundamental consideración por el paisaje y el diseño urbano; estas acciones se enmarcan en premisas fundamentales sobre la distribución del espacio para actividades de ventas callejeras y la creación de mayores espacios

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

» 1 04/26 15:25

2 263363S

E. T. M. U. B.

verdes, una gran arborización y jardines que conformen un paisaje agradable y amable al peatón. Consecuentemente, este desarrollo paisajístico contribuirá a mitigar el efecto del impacto visual que produce la estructura del viaducto y los complejos edificios de las estaciones elevadas.

Otra parte de la solución el problema del espacio público se garantizará por programas de campañas cívicas, publicitarias e informativas, buscando una persuasión y orientación de los usuarios para una buena utilización del bulvar peatonal y sus instalaciones públicas

El desarrollo urbano que se genera en los entornos de las estaciones y a lo largo del viaducto por la Avenida Bolívar en el centro, se está enfrentando con estudios muy detallados y reglamentaciones de usos del suelo y normas de construcción que orienten a los inversionistas urbanos de tal manera que las nuevas edificaciones tengan en cuenta los retrocesos a las estructuras del viaducto y a su vez las alturas conformen un perfil urbano de óptima calidad. Este estudio se desarrolla conjuntamente en un grupo interdisciplinario, con la oficina de Planeación Metropolitana del Distrito del Aburré,

4. El Plan PLUSVALIA.

Las zonas de beneficio o influencia atribuidas propiamente al Metro, van desde los 230 metros hasta los 1,000 metros, debido a las condiciones heterogéneas del valle, siendo la topografía y la accesibilidad los principales elementos condicionantes. En lo que respecta a las obras de infraestructura la influencia se divide en dos: en las de beneficio meramente directo y otras de beneficio más general, pero sin perder su carácter de local

Atendiendo a la influencia directa de las obras de infraestructura

de transporte &

la comunidad involucrada:

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

91 ~~14-26~~ 15:21

E. T. M. U. N.

Que su tierra adquirirá un mayor valor como consecuencia de las obras.

Que el beneficio será directamente proporcional al impacto que *la obra* el predio ejerza el Metro y/o sus obras coalesentarias.

Que en el evento de que el costo de las obras sea superior al beneficio, el límite a cobrar será el beneficio.

Que para las zonas de influencia delimitadas se tiene en cuenta la capacidad de pago de los propietarios y las tendencias de cambio, intensidad o mantenimiento en los usos del suelo.

Estudio Socio - Económico.

Partiendo de la base de que el suelo urbano tiene un uso diferenciado (residencial, industrial, comercial e institucional), el objetivo principal de una investigación socio-económica es el de precisar, lo más objetivamente posible, la capacidad de pago de los distintos propietarios beneficiados, de acuerdo al uso, por una obra de valorización en las diferentes zonas.

Si bien es la tierra la que percibe el aumento en su precio por las obras realizadas, es al propietario a quien corresponde el pago de la contribución) queda claro que una cosa es la plusvalía generada y otra muy distinta es la situación socio - económica de los propietarios de la zona ante el gravamen. Atendiendo a esta doble condición, el estudio socio-económico depende del de plusvalía por la cuantificación monetaria del beneficio pero es independiente en cuanto a la estimación de pago de los propietarios,

El método más completo para distribuir contribuciones de valorización es el de los factores del beneficio porque tiene en cuenta variables como distancia, orientación respecto a la obra, localización, accesibilidad,

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

•91 04/26 15:2c

X 2633635

E.T.M.U.O.

17

rentabilidad o productividad potencial, cambios y mejoramiento de usos, configuración de terrenos, precios, etc. Si bien este método es el más

En la

mayoría de las obras distribuidas, el nivel socio - económico de los propietarios es considerado como un factor más de corrección para que la contribución unitaria sea menor. En la futura distribución de valorización por las obras del Tren Metropolitano, la capacidad de pago de los propietarios no será un componente más, sino un factor primordial para determinar el monto a cobrar en la fijación de las respectivas cuotas y plazos,

Todo estudio socio - económico en una obra de valorización debe situarse en un punto tal de equilibrio que, sin perder objetividad, pueda corresponder no sólo a los requerimientos de una pronta y eficaz recuperación de cartera sino, además, a la estimación de la verdadera capacidad de pago de los propietarios sin que se vean afeitados sensiblemente sus ingresos mensuales ante tal tarea. No queda duda de la seriedad, rigor científico y responsabilidad que le compete a un estudio socio - económico en la determinación de los criterios y políticas a tomar por parte de la entidad ejecutadora del proyecto.

BIBLIOGRAFIA

Suárez, Gabriel Oaia. "INFORME SOBRE MODIFICACION DEL CARACTER DE LA CARRERA BOLIVAR". ETMVA, 1991.

Planeación Metropolitana. "PLAN DE DESARROLLO METROPOLITANO DEL VALLE DE ABORRA". Medellin, 1990.

Fernández Ordonez, José R. " EL METRO DE MEDELLIN Y SU DESARROLLO". ETMVA, 1990.

Angel, Margarita, "EL METRO EN EL VALLE DE ABURRA - Presentación del Estudio de Plusvalia". ETMVA, 1990,

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

TITULO: Ejes económicos y ejes de transporte en la
economía española a mediados de los ochenta

AREA TEMATICA: 4) El sistema de transportes y la
ordenación del territorio

AUTOR: Manuel HERNANDEZ MURIZ

INDICE:

- 1) Introducción
- 2) Fuentes estadísticas
- 3) Descripción de los tráficos por modos de
transporte y comunidades autónomas
- 4) Ejes económicos caracterizados por el
transporte
- 5) Conclusiones

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

TITULO: Ejes económicos y ejes de transporte en la
economía española a mediados de los ochenta

AREA TEMATICA: 4) El sistema de transportes y la
ordenación del territorio

AUTOR: Manuel HERNANDEZ MUÑIZ

RESUMEN

La presente ponencia tiene como propósito fundamental cuantificar la realidad económica y espacial de los ejes o corredores de la economía española a mediados de los ochenta, a partir de su estrecha vinculación con el sistema de transportes. Con tal fin se reúnen datos sobre los flujos interregionales de mercancías de los tres principales modos de transporte (carretera, cabotaje y ferrocarril), que proporcionan una adecuada visión de la contribución del sistema de transportes a la vertebración productiva y territorial de las regiones españolas.

ABSTRACT

The major aim of this paper is to quantify the economic and spatial reality of the axis or corridors of the Spanish economy in the mid eighties, starting from their close relationship with the system of transport. In order to do so we have collected data from the interregional trade flows in the three basic means of transport (road network, railways, and cabotage), which provide us with an adequate vision of the contribution of the system of transport to the productive and territorial structuration in the Spanish regions.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

1- INTRODUCCION

El concepto de eje o corredor económico constituye cada vez con más fuerza una referencia obligada en todos los estudios sobre ordenación del territorio o política regional. De forma intuitiva la presencia de estos ejes o corredores (pues el término se juzga en ocasiones sinónimo) se suele identificar con la existencia de dos o más modos de transporte concurriendo por el transporte de bienes y personas entre las regiones que conforman el eje. En el caso particular de la economía española, la virtualidad de los ejes económicos se afianza mediante la inspección de las tasas de crecimiento regionales en las últimas décadas y, especialmente, durante el periodo 1985-1989 (1).

En la presente ponencia pretendemos discutir los siguientes aspectos relativos a la configuración o estado de formación de los principales ejes de la economía española a mediados de la década de los ochenta:

- de una parte, mostrar su estrecha vinculación con el sistema de transportes (puede haber otras infraestructuras' que contribuyan a la formación de un eje - hidráulicas, energéticas, de comunicaciones - pero las asociadas al transporte expresan mejor la idea de conectividad y interdependencia regional contenida en el concepto de eje)

en segundo lugar, cuantificar el grado de interdependencia alcanzado por las regiones españolas a mediados de la década de los ochenta, en los posibles ejes

- por último, estudiar la configuración espacial del sistema de transportes de mercancías. En definitiva, este subsistema se encuentra al servicio del sistema productivo y sus datos reflejan el despliegue espacial de la actividad económica nacional y regional. Como quiera, además, que las inversiones en infraestructuras de transporte representan el grueso de los recursos asignados a la política regional en la actualidad, nuestro estudio adquiere un contenido práctico indudable (2)

En síntesis, nuestro propósito final es realizar una aproximación a los corredores o ejes económicos españoles desde la perspectiva del sistema de transportes. Para tal fin se emplean datos del transporte de mercancías para los tres principales modos en concurrencia (carretera, cabotaje y ferrocarril).

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

La ponencia consta de tres partes. En un primer apartado se explican brevemente las fuentes utilizadas; a continuación se describe el panorama general de los tráficos interregionales de mercancías según modos de transporte, para las diferentes comunidades autónomas. Por último, se presentan los principales esquemas de flujos desde una perspectiva espacial (sistema radial, Valle del Ebro-Cuenca del Mediterráneo, Cornisa Cantábrica y Huta de la Plata).

2- FUENTES ESTADISTICAS

Tres son las fuentes básicas empleadas en esta ponencia para conocer la realidad interregional del transporte de mercancías: la III Encuesta nacional del transporte de mercancías por carretera, las estadísticas de tráficos de cabotaje según puertos de origen y de destino y los datos de las principales empresas ferroviarias (RENFE y FEVE), todas ellas referidas al año 1986 ..

Con la publicación en 1989 de la III Encuesta nacional, el Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones llenaba una laguna estadística de primera importancia para el conocimiento del principal modo de transporte en España, al actualizar la información de las ya lejanas encuestas que la precedieron (1969,1975). La nueva encuesta permite conocer, entre otros aspectos, la estructura del transporte interior de mercancías y, a efectos de este trabajo, la estructura y volumen del transporte de mercancías entre comunidades autónomas, clasificadas por comunidades de origen y de destino y naturaleza de las mercancías (3).

Los tráficos interregionales de cabotaje son bien conocidos gracias a la obra *Origen y destino de mercancías. Tráfico de cabotaje* elaborada anualmente, desde 1973, por la Dirección General de Puertos y Costas del Ministerio de Obras Publicas y Urbanismo.

Por último, las matrices origen y destino de RENFE se han construido a partir de un listado cedido por el Gabinete de Relaciones Externas (GIRE) y de otro, continuación del anterior, facilitado por la consultora INECO, que desglosa por grupos de mercancías los tráficos, a un nivel de provincias (lo cual permite obtener luego la agrupación espacial de la III Encuesta). En cuanto a FEVE, a partir de unos documentos primarios facilitados por la Empresa, el autor ha podido confeccionar directamente las matrices de origen y destino del año 1986.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

3- DESCRIPCION DE LOS TRAFICOS POR MODOS DE TRANSPORTE Y COMUNIDADES AUTONOMAS

En los cuadros I y II presentamos la distribución o participación de cada modo de transporte en los tráficos interregionales de mercancías, adoptando la división espacial contenida en la IIIS Encuesta Nacional del Transporte de Mercancías por Carretera. Como queda reflejado en el Cuadro I, el transporte- por carretera (cuenta ajena y cuenta propia) absorbió en 1986 el grueso de los tráficos de mercancías totalizando un 65% (4). No obstante, a partir de este dato general característico del sistema de transportes español, podemos hallar diferentes situaciones regionales que matizan la visión tradicional del sistema: desde aquellas regiones donde el predominio del flexible modo de la carretera se incrementa por encima de los valores medios nacionales (caso de Castilla-La Mancha Este, La Rioja, Madrid y Navarra) a aquellas regiones, de características más periféricas, donde la concurrencia del cabotaje y el ferrocarril reducen el peso relativo del transporte por carretera. En esta última situación se encuentran Andalucía Este, Galicia, Asturias y Cataluña.

Podemos dar un paso adicional que permite observar una visión más completa de la vertiente espacial del sistema de transportes. Si consideramos separadamente los flujos de origen y de destino, podemos detectar a su vez una importante especialización de los modos de transporte en los tráficos interregionales. Destaca, por ejemplo, el caso de Andalucía Este, donde el cabotaje en 1986. capturó el 65,5% de los tráficos originados por la región (mientras que desde la perspectiva del destino este modo se aproxima a los valores medios nacionales). A su vez, Asturias y Cantabria modifican sustancialmente la participación del ferrocarril para los flujos cuyo origen es la propia región.

Estas breves notas sobre la distribución modal de los tráficos por regiones ilustran de manera adecuada el hecho de que cada medio de transporte tiende a adaptarse a las peculiares condiciones de la estructura productiva regional. Este rasgo puede ser de un indudable interés en los procesos de planificación de infraestructuras del transporte, cuando la tensión de las limitaciones presupuestarias impide una mejora indiscriminada de todos los modos y en todas las regiones, simultáneamente. En tales circunstancias, el conocimiento de la especialización territorial de cada modo y la existencia de un grado notable de complementariedad de los modos constituye un instrumento potencialmente útil para la selección de inversiones, sin menoscabo del reequilibrio espacial y regional.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

4- EJES ECONOMICOS CARACTERIZADOS POR EL TRANSPORTE

4.1- Criterios de ordenación elegidos.-

Para describir la estructura espacial de los principales tráficos interregionales hemos establecido la siguiente agrupación de las regiones:

sistema radial. Se trata del modelo más tradicional, que expresa el poder centralizador de la economía de Madrid sobre el resto de las regiones españolas. Clasificamos la regiones alrededor del eje viario básico que vertebraba y canaliza los tráficos hacia y de Madrid (por ejemplo, la N-VI, en el caso del Noroeste español, que comprende a Galicia, Asturias, Castilla-León Oeste y Castilla-León Centro)

- *eje Valle del Ebro-Mediterráneo.* Como señalan varios autores (5), se trata del primer eje compensador o alternativo al tradicional sistema radial. Lo consideramos formado, de noroeste a sureste, por las comunidades del País Vasco, Navarra, La Rioja, Aragón, Cataluña, C. Valenciana y Murcia

Cornisa Cantábrica. En este eje transversal reunimos a las comunidades de Galicia, Asturias, Cantabria y País Vasco. La inclusión de Galicia es un elemento polémico pues su adscripción o no a esta unidad (definida aquí en términos geográficos) no es admitida de forma generalizada. Como podremos comprobar, los datos sobre flujos interregionales de mercancías arrojan alguna luz sobre esta controversia

- *Ruta de la Plata.* A partir de algunos documentos de planificación regional de la Administración central, y en el horizonte del mercado único europeo, se ha sugerido la estrategia de revitalizar este viejo corredor como medio de desarrollo de la Comunidades implicadas (a ambos lados de la frontera). Queremos mostrar aquí los niveles de partida y la potencialidad de una actuación de esta naturaleza.

4.2- Descripción de los ejes económicos.-

Tal y como puede leerse en el cuadro II, en 1986 los tráficos totales de mercancías (según origen) entre las regiones españolas ascendieron a 151,7 millones de toneladas. Del conjunto de estos tráficos, 47,4 millones de toneladas fueron transportadas a lo largo de las

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

distintas ramas que forman el sistema radial, es decir, el 31,3% del total de los tráficos. Sobre el eje transversal Ebro-Mediterráneo se movieron 34,8 millones de toneladas, el 22,9%. En la Cornisa Cantábrica, los tráficos de mercancías alcanzaron la cifra de 7,8 millones de toneladas, el 5,1%. Finalmente, la Ruta de la Plata absorbió el 3% de los tráficos interregionales, es decir, un total de 4,6 millones de toneladas.

Ya que las limitaciones de espacio impiden, por su extensión, adjuntar las matrices de origen-destino para los corredores radiales, hemos resumido en el Cuadro V los principales tráficos, con detalle de la participación de cada modo en aquellos. De nuevo queda plasmado el peso del transporte por carretera, particularmente en las relaciones radiales con el Levante español, Extremadura y Andalucía. Destaca a su vez la magnitud de los tráficos de la Cornisa Cantábrica, equiparables en volumen a ramas radiales como las que une el País Vasco-Cantabria con Madrid o Cataluña-Aragón-Madrid, así como la distribución de los tráficos entre modos, pues la participación del cabotaje, con una cuota del 40% es una cifra excepcionalmente alta.

En cuanto al corredor norte-sur de la Plata (Asturias-Andalucía Oeste), un análisis de la matriz desvela que se trata de un eje truncado, existente en sus extremos, pues los flujos entre Asturias y Castilla-León Oeste, por un lado, y Extremadura y Andalucía Oeste, de otro, representan el 90% de los tráficos totales.

De forma más particular, el cuadro VI cuantifica la importancia relativa del concepto de eje mediante la comparación de los tráficos que se establecen entre las distintas regiones que forman un eje, con los tráficos interregionales generados por cada región con todo el país. Así, el eje Ebro-Mediterráneo absorbe el 53% de los tráficos que generan las regiones en él comprendidas. Destacan especialmente los porcentajes de tráficos capturados por el propio eje de las comunidades de Navarra, La Rioja y Aragón.

A su vez, en la Cornisa Cantábrica el porcentaje de interrelación entre las regiones es globalmente inferior al registrado en el anterior eje (un 30,1%). Puede señalarse el bajo nivel de relación del País Vasco con el resto de las regiones, un 20%, así como de Cantabria con Galicia y recíprocamente, y especial atención merecen los tráficos de Galicia, que modifican una visión tradicionalmente excluyente de esta comunidad respecto de la Cornisa.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

5- CONCLUSIONES

A lo largo de esta ponencia se ha presentado un resumen de los principales rasgos del sistema de transportes español desde una perspectiva espacial, que permiten esbozar la situación de los ejes o corredores económicos, a mediados de la década pasada.

Como queda dicho, las relaciones radiales continúan predominando en la economía española y sólo son parcialmente compensadas por un eje transversal consolidado (el Valle del Ebro-Cuenca del Mediterráneo, como así lo indican importantes índices de interrelación de las comunidades que lo forman). Por otra parte, los flujos del año 1986 ya muestran que a lo largo de la Cornisa Cantábrica se establecen relaciones que no pueden subestimarse, en términos comparados con otros ejes (además de presentar una peculiar distribución de los tráficos entre los modos de transporte). Así, con el 17,6% del VAB nacional, las cuatro regiones cantábricas generaron en 1986 el 17% de los tráficos totales interregionales (51,6 millones de toneladas) en tanto que Cataluña, la Comunidad Valenciana y Murcia, cuya participación en el VAB nacional ascendió en 1986 al 30,3%, generaban el 27,7% de los tráficos totales (83,9 millones de toneladas). Estos datos arrojan un porcentaje de interrelación del 30,7% para la Cornisa Cantábrica y del 35% para la Costa Mediterránea, valor no muy distante si se tiene en cuenta las difíciles condiciones en que se realizan los tráficos a lo largo de la Cornisa (si bien en el conjunto del Valle del Ebro-Cuenca del Mediterráneo los tráficos internos representaban un porcentaje mucho mayor, el 53,4%).

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

NOTAS

- (1) Vid. Cuadrado Roura (1988).
- (2) Vid. Zaragoza Rameau (1989).
- (3) En la actualidad la Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas (EUROSTAT) publica anualmente unas estadísticas sobre tráficos interregionales., que para el caso español se elaboran a partir de la estructura obtenida de la III Encuesta, modificadas con la información deducida de las intensidades medias de tráficos. Como en este trabajo estamos mas interesados por la estructura de los tráficos, elegimos los datos de 1986, que permiten una distribución por comunidades más amplia.
- (4) El peso relativo queda aquí reducido, en -comparación con otras estadísticas de tráficos por modos, pues los tráficos intrarregionales y provinciales no se contabilizan.
- (5) Vid. Pedreño (1988) y Zaragoza Rameau (1989).

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Cuadrado Roura, J.R. (1988), "La crisis económica y la redefinición del mapa económico-regional", en *España. Economía*, García Delgado, J.L.(Dtor.), Espasa Calpe, Madrid

EUROSTAT (1989), *Transporte de mercancías 1986. Carretera*, Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, Luxemburgo

Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones (1989), *III Encuesta nacional del transporte de mercancías por carretera*, Centro de Publicaciones, Madrid

Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (1989), *Origen y destino de mercancías. Tráfico de cabotaje en 1986 y 1987*, Centro de Publicaciones, Madrid

Pedreño, A.(1988), "Un eje de expansión económica: Cataluña -Mediterráneo", en García Delgado, J.L., obr. cit.

Zaragoza Rameau, J.A. (1989), "El futuro del presupuesto comunitario. Los fondos estructurales", en *Papeles de Economía Española*, nQ 41, págs. 181-190.

, "Política regional, estrategia de desarrollo e infraestructura de transporte", en actas del Seminario *La nueva situación ferroviaria y sus efectos regionales en Andalucía*, Sevilla, 13-16 de Noviembre de 1989.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

CUAORII III

VILLE DEL EBRD - CUENCA DEL IEDITERRANEO

ORIGEN	DESTINO	PAIS VASCO	NAVARRA	LA RIOJA	ARA60N	CATALUÑA	COMUNIDAD VALENCIANA	MURCIA	TOTAL
PAIS VASCO	C	-	646620	422400	500480	984920	373560	98000	3025980
	CB	-	-	-	-	68321	26860	0	95181
	F	-	143876	9474	257492	173231	250995	7176	842244
	Total	-	7904%	431874	757972	1226472	651415	105176	3963405
NAVATA	C	764590	-	731200	595551	540970	203950	25590	2861850
	F	95322	-	1133	49838	62655	2610	273	212431
	Total	860512	-	732333	645388	603625	206560	25863	3074281
LA RIOJA	C.	322230	974490	-	305520	241070	45200	12660	1901170
	F	46752	19363	-	394	10919	1981	» 11	32920
	Total	368982	993853	-	306414	251989	47181	15671	1984090
ARAGON	C	513140	480040	264780	-	1460270	511190	71560	3300980
	F	147943	100612	356	-	330605	998614	12740	1590870
	Total	661083	580652	265136	-	1790875	1509804	34300	4891850
CATALUÑA	C	674183	439960	207240	1085010	-	4262570	424400	7093360
	CB	239756	-	-	-	-	637328	136354	1073438
	F	132472	100207	9091	1284902	-	433712	76762	2037146
	Total	1046408	540167	216331	2369912	-	5333610	697516	10203944
COHNIIDAD VALENCIANA	C	224360	147*330	55850	575770	3607970	-	1243480	5855410
	CB	10208	-	-	-	366314	-	1007	37752*3
	F	370519	912	3598	388733	876758	-	26269	1666789
	Total	605087	148892	59448	964503	4851042	-	1270756	7899728
MURCIA	C	70040	20640	14550	45900	399880	1117630	-	1668640
	CB	91772	-	-	-	578105	232491	-	30-2368
	F	14329	7	214	21485	129740	79419	-	245134
	Total	176141	20647	14764	67385	1107725	1429540	-	2816202
TOTAL	C	2568540	2709730	1696020	3108230	7235080	6514100	1875690	25707390
	CB	341736	-	-	-	1012740	896679	197361	2448516
	F	807937	364977	23866	2003344	1583908	1767331	126231	66775*34
	TOTAL	3718213	3074707	1719886	5111574	9831728	9178110	2199282	34833500

FIENTE: Vid. Cuadro I

Ci Carretera, Cb: Cabotaje, F: Ferrocarril

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

GRADO DE INTERDEPENDENCIA ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS

CORNISA CANTABRICA			
	Flujos totales con el resto del eie (*)	Tráficos totales generados por la región (*)	% de interdependencia
Pais Vasco	4,36	19,84	22,0
Cantabria	2,77	6,9	40,1
Asturias	4,92	14,18	34,7
Galicia	3,51	10,69	32,8
TOTAL	15,56	51,61	30,1
VALLE DEL EBRO - CUENCA DEL MEDITERRANEO			
	Flujos totales con el resto del eie (*)	Tráficos totales generados por la región (*)	% de interdependencia
País Vasco	7,68	19,84	38,7
Navarra	6,15	7,99	77,0
La Rioja	3,7	4,76	77,7
Aragón	10,0	13,76	72,7
Cataluña	20,0	39,3	50,9
Valencia	17,1	33,45	51,9
Murcia	5,0	11,18	44,7
TOTAL	69,63	130,28	53,4

(*) Millones de toneladas, Origen + Destino

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

SITUACION ACTUAL Y POTENCIALIDAD DE LA LINEA FERREA ZAFRA-HUELVA

Aut. or: JOSE MANUEL JURADO ALMONE y
CANDELA MARTIN MIRASANT

r. sara: La infraestructuras y su efecto territorial (2.2.)

RESUMEN

La presente memoria es la síntesis de un trabajo de investigación presentado en 1980 para el Centro de Estudios Territoriales y Urbanos que ha tenido como objetivos principales realizar un diagnóstico de la estructura y condiciones actuales de la línea férrea Zafra-Huelva, para posteriormente determinar las alternativas a desarrollar para su mejor funcionamiento y evaluar su rentabilidad económica y social.

El Plan de 1981 RENFE catalogó esta línea como elemento deficitaria, por lo que se esperaba la cierre frente a la gestión de los pueblos afectados. Se constata, sin embargo, que el balance económico es totalmente positivo en base a la importante tráfico de mercancías que contabiliza. No obstante, su futuro no está asegurado; incluso, además, se genera problemas estructurales que impiden una mayor rentabilidad económica y social.

Previamente, actualizado su conocimiento y evaluar territorialmente este eje de comunicación han sido los objetivos del organismo (CETU) patrocinador de este estudio.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

SITUACION ACTUAL Y POTENCIALIDAD DE LA LINEA FERREA ZAFRA--HUELVA

José Manuel JURADO ALMONTES

Becario de F.P.I. del Doto de *Qñ* Física y A.G.R. (Sevilla)

Candela MIRABENT MARTIN

Licenciada en Geografía (Sevilla)

1.- INTRODUCCION Y ENCUADRE GEOGRAFICO

Este artículo es lá síntesis de un trabajo de investigación realizado durante 1989 para el Centro de Estudios Territoriales y Urbanos de la Consejería de Ceras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, que ha tenido como objetivo bdsi-o :-rr?ll;r loo ccr.ociniioatcs existentes sobre la estructura y condiciones actúalos de la línea férrea Safra-Huelva. Asi mismo, so .han o7iluí.de las alternativas a desarrollar para su alejer fuoionamiento y una articulaci6n' del terrinori j lu-re :orre.

La Línea Zafra-Mu viva, con 130 Ht.3 -le Iwnritu.I, ooustituye ar. ojo soe?ler.sntario da arti-daci6n y comunica -ion entro los reas del And6vjilo y la Sierra do HueIva ccn la capital-puerto marítimo y senas turísticos cesteras, a lo ;uo se sema 'la: relaciones que so establecen entre Ilusiva y Extr;n.aJ^r [-.-v mopa; . . Posibilita a poblaciones tradicional:::~; rL :• marginales y al?jad"o le los principales centros funoi;i,aIea comunicaci6n• alternativa a la carretera que da salida a sus productos y la adquisieion de bienes y servicios.

El territorio se caracteriza por una topografía accidentada, pie condicionará, en gran n.edica, el trazado de la red. A ou veo, encontrados un fuerte desequilibrio poblacional, económico y funcional entre las municipios de la Sierra-Andívalo. d« menor desarrollo", y los' del' litoral y área perturbada ds la capital, ccn ~~evivonia~~ mas diversificada y poblaci6n en aumeauo.

El sector septentrional presenta índices de vaoesio j.l.idad-bajos (Cuadro n2 V) por las dificultades orográficas y d:ociaciones infraestructurales en malas condiciones, no sólo de; forrecarril sino también de la red de carrte-ras. Esta accesibilidad viene condicionada también por el factor frecuencia . de transporte público. En el caso de la carretera, las poblaciones de esta línea reciben un servicio que no supera, en su mayoría, un enlace con La capital o, incluso, ninguno. De esta manera, este transporte es totalmente deficitario en determinados' núcleos del centro y norte del espacio provincial, ya que no cubre toda la demanda existente; suplida ésta, en buena paz-te, por el ferrocarril.

El origen de asta línea se remonta a fines del pasado siglo (1331-1387) y su instalaci6n viene directamente influenciada pol-la explotaci6n de los recursos mineros y ganadero3 y como proyecci6n do un gran eje -norte-sur que une la capital onubense ccn las costas cantábricas. El tráfico de'mercancías representó el motivo principal para su construcci6n, y gracias a el, ha permitido su 'apertura hasta la actualidad. La línea es Je

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

CUADRO N^o I

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA POBLACION DE LOS MUNICIPIOS
RELACIONADOS CON LA LINEA FERREA

MUNICIPIOS	1900	1940	1950	1960	1970	1980	1986
CUMBRES MAYORES	2.893	3.484	3.965	4.165	4.045	2.441	2.530
LA NAVA	516	823	782	1.038	685	390	389
CORTEGANA	5.710	7.179	7.344	8.344	7.970	5.548	5.498
JABUGO	2.397	3.540	3.304	3.376	3.010	2.454	2.598
ALMONASTER	4.182	4.770	4.518	5.171	4.285	2.390	2.378
EL CERRO AND.	4.504	4.960	4.487	5.221	4.601	3.076	3.102
CALAÑAS	8.307	11.285	9.429	11.444	7.796	5.185	5.360
GIBRALEON	4.861	6.917	7.308	8.865	8.602	8.996	9.780
HUELVA	21.359	56.427	63.648	74.384	96.689	127.806	137.826

FUENTE: Cámara de Comercio de Huelva, 1.987/88.

CUADRO N^o II

SECTORES DE ACTIVIDAD DE LOS MUNICIPIOS RELACIONADOS CON LA LINEA FERREA

MUNICIPIOS	PRIMARIO	%	SECUNDARIO	%	CONSTRUCCION	SERVICIOS	%	TOTAL POB. ANALIZADA
HUELVA	1.375	3,6	9.354	24,9	5.137	23.762	63,2	37.628
GIBRALEON	776	29	389	14,6	635	863	32,6	2.676
CALAÑAS	130	10,5	524	42,2	207	369	29,7	1.240
EL CERRO AND.	430	63	84	12,3	32	137	20	683
JABUGO	75	10	442	58,7	52	183	24,4	753
CORTEGANA	432	31,8	323	23,8	141	461	34	1.357
LA NAVA	44	64,7	3	4,4	9	12	17,7	68
CUMBRES MAYORES	260	37,2	193	27,6	51	195	27,9	699
PROVINCIA	34.982	29,3	22.574	19	12.543	49.076	41,2	119.176

FUENTE: Padrón municipal de la provincia de Huelva, año 1907/88 y Elaboración propia.
(1) Se incluye la población que trabaja y la parada, habiendo trabajado antes.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

CUADRO NS_{IV}

ACTIVIDAD COMERCIAL E INDUSTRIAL DE LOS MUNICIPIOS RELACIONADOS
CON LA LINEA FERREA

	ECONOMIA	COMERCIO	LICENCIA INDUSTRIAL	LICENCIA COMERCIAL	P.O	
HÜELVA	DESARROLLADA	ESPECIALIZADO	996	8.605	135.427	6,35
GIBRALEON	INTERMEDIA	ALGO ESPECIAL.	97	482	9.887	4,87
CALAÑAS	AGRO/MINERA	ALGO ESPECIAL.	44	290	5.185	5,59
EL CERRO AND.	AGRO/MINERA	MINIMO	19	121	2.973	4,06
ALMONASTER	INTERMEDIA	MINIMO	27	167	2.343	7,12
JABUCO	INTERMEDIA	ALGO ESPECIAL.	59	160	2.405	6,65
CORTEGANA	INTERMEDIA	ESPECIALIZADO	110	320	5.437	5,88
LA NAVA	MINERA	MINIMO	10	30	370	8,10
CUMBRES MAYORES	INTERMEDIA	ALGO ESPECIAL.	74	177	2.456	7,20

FUENTE: Cámara de Comercio de Huelva años 1987/88.
ELABORACION PROPIA.

T.E: Tasa de equipamientos licencias comerciales/100 hab.

IMPORTANCIA AGROPECUARIA DE LOS MUNICIPIOS RELACIONADOS CON LA LINEA FERREA

MUNICIPIOS	IMPORT. AGROP. EN EL TOTAL PROV.	PRINCIPALES CULTIVOS	CENSO GANADERO	ACTIV. FORESTAL	PESO TOTAL ECON. MUNICI-PAL. (1)
		Orzo, trigo, cebada, avena, leguminosas.	Ovino vacuno.	Eucaliptos.	PREPONDERANTE
		Forrajeras.	Ovino y caprino	Eucaliptos, encinares.	INTERMEDIO
CERRO ANDEVALO				Eucaliptos, encinares.	INTERMEDIO
ALMONASTER		Castaños y frutales.	Porcino y caballar.	pinos y eucaliptos.	PREPONDERANTE
		Castaños y olivos.	porcino vacuno.		INTERMEDIO
		Castaños y frutales.		Alcornocal y dehesas.	PREPONDERANTE
				Encinar.	INTERMEDIO
CUMBRES MAY.		Olivar y forrajeras.			INTERMEDIO

FUENTE: Memoria económica de Huelva 1987/88. Cámara oficial de Comercio, Industria y Navegación. Huelva.
(1) Peso total del sector agropecuario en el conjunto de la economía municipal.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

coi;to-eacia directa d:- F5ÍIFH àgsdà* 1.341 oa quo se n.ici.naliso. En 1.06 i fus catalegada eomo altamente deficitaria, po- lo quo se cepeoulò su cierre franto a la aposición de los v.unicipios afectados y empresas interesadas. Finalment;, permanece abierta a cesar de no habero;e formalizado el convenio con la Consejería de Obras Públicas y Transportes andalusa para que está, assisa, los déficits de explotación, por lo que su futuro no está asogurs'b o inmersa, .además, en gravee problemas que irapii^n una mayer viabilidad económica y social.

2. CARACTERISTICAS Y PROBLEMATICA GENERAL DELA LINEA FERREA

La difícil orografía que atraviesa repercute directamente en el trazado, caracterizado por multitud de curvas, rampas y pendientes que llegan a alcanzar el 20%, influyendo en la limitación de la velocidad (Gráfico nº 1). Para superar estas dificultades fue necesario en su tiempo la construcción de mi

ios viaduct,:

armamento de Las . I y 0,. ad ni
 ieficiente en la mayor pai-to e i Le:
 .ej oras asan en a sustituoión : . carril¹⁴-i-
 : ravesa :p macera O R arril de ri 4kg,- se Ida de
 de hormigón monee leque y balaste bauaab . en 0 r
 rnce'Acicn Los tramos nomprer.áidoz entre el '7'
 ..La Nava-Ca^aLas; y desde el tAl, 400
 G .".aleen;. Coyos pretiernas técnicos a, sciv- na. acusad-" s on
 -saos tiames, son ia Ltarie manleni;\ient trincheras,
 10no lo3 y carril.

Todo ello 'contribuye o que los velocidades disecadas REME1 (Ouadr-s nQ VII y IX). desde la lira-ció;- Genera Morid, no coincidan con las realas aI: aneadas, que se rigu- I;o díctalos de la Gerencia provincial- Velociáciec p 'ierter. an uno de los graveo inocnveni .r. íít; linca, ya en el tràfie, o de viaje---os no Lloga "i Kms/"hora, lc luc influye on ana menor aceptación potencial del usuari:- el tráfico de mercanOias se reduce mucho mes.

CUATRO" HQ VII. ARMAMENTOS DE LAS VIAS

<u>Zajra Helva</u>	Tipo da. carril	<u>iravxaaa</u>
P.K 43 Fregenal de la S.	54 (s) 1.937/88	bibloque
POI 57,48 a 73,97	54 (s) 1.978/30	biblo sis.s
P.K 7-3,97 a Almonaster	45	madera
Estación do Almouaster	54 (s) 1.976	Eibloq/madera
Almeráster-Oalaña 3	45	ma.iena
Estación de Calañas	54 (.3)	madera;
Calañas-El Cobu.i ón	54 (3) 1.987/38	monobloque
Estación El Cofcujón	54 ís) 1.082	bibloque
Ei Cobuj;n-Hue Iva	54	

(o): Carril soldado y focha de la rnoVaoicnafootuada

CUADRO Ne IX

CD

VELOCIDADES MEDIAS POR TBAMOS DE LINEA

	<u>VELOCIDAD MEDIA</u> (Kms/hora)
Huelva-Gibraleón	54
Gibraleón-Beimonte	44
Belmonte-El Cobujón	43,6
El Cobujón-Los Milanos	54
Los Milanos-Calañas	46
Calafjas-Tamujoso	49
Tamujoso-Valdelamusa	54
Valdelamusa-Gil Márquez	48
Gil Márquez-Almonaster	46
Almonaster-Jabugo-Galaroza	42
Jabugo-Galaroza-La Nava	35
La Nava-Cumbres Mayores	48
Cumbres Mayores-Fregenal	54
Fregenal-Valencia Ventoso	55
Valencia Ventoso-Medina de las Torres	56
Medinn Torres-Pueblo Sancho Pérez	37,5
Puebla Sancho Pérez-Zafra	60
VELOCIDAD MEDIA DE LA LINEA	42

(tu

CD
H
C
D
C
D
C
K :

CD
8
8
8
8
pe:
CD
O
CJ>

TM
H

XC
CD
H
H
B

OC

FUENTE: ELABORACION PROPIA

CD
CD
CD
CD
CD

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

8. ANALISIS DE LA OFERTA DE TRANSPORTE POR FERROCARRIL

El tráfico de mercancías (Cuadros r.2 X y V2T) en la línea de Huelva-Zafra se sustenta en la salida de productos diversos de la provincia de Huelva al exterior, representando una cifra de 1.800 millones de ptas al año, mientras que el tráfico de llegada tan sólo alcanza 12 millones de ptas. Las mercancías que generan un mayor tráfico e ingresos son:

a) Combustibles líquidos (042.-153 Tms), donde destaca la gasolina. Desde la refinería de CAMFSA en Palau de la Frontera. Su destino es Zafra y el ámbito exterior.

b) Minerales (255.000 tms.), principalmente la pirita y el hierro. Las estaciones de embarque son Gibraleón, Valdellama, Calañas y Fregenal de la Sierra, conectadas mediante derivaciones desde el ferrocarril de Huelva a Zafra.

c) Productos químicos, desde el aparador de Calañas, parte de los que se producen en esta zona. El tráfico de estos productos se realiza a través de la línea de Huelva a Zafra.

d) Madera: originaria de la zona de Huelva y Fregenal de la Sierra y procedente de los bosques de la zona.

El tráfico en la línea de Huelva a Zafra se realiza a través de los servicios de mercancías que presta la compañía ferroviaria. Los servicios de viajeros se realizan a través de los trenes de viajeros que presta la compañía ferroviaria.

Los servicios de mercancías de la línea de Huelva a Zafra son prestados por la compañía ferroviaria. Los servicios de viajeros se realizan a través de los trenes de viajeros que presta la compañía ferroviaria. La línea de Huelva a Zafra es una línea de mercancías que presta servicios de mercancías y viajeros.

En cuanto al tráfico de viajeros (Cuadro nº XII), su afluencia se mantiene regular a lo largo del año (con un total de 100.827 en 1987). El índice de aprovechamiento de la línea en el tráfico de viajeros se sitúa en torno al 25%, siendo inferior en relación a otros corredores ferroviarios de la Comunidad Autónoma Andaluza, aunque muy cercano a líneas como Bobadilla-Igüeles (22,18%) o Sevilla-Huelva (88,45%).

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

CUADRO N° X

TRANSPORTE DE MERCANCIAS POR ESTACIONES (ZAFRA-HUELVA)

ENERO-DICIEMBRE 1968

ESTACION DE ORIGEN	TIPOS DE MERCANCIAS (1)	TM.
Huelva Puerto	combustibles líquidos y abonos.	384.579
Huelva Mercancías	Vagones vacíos	102
Gibraleón	Maderas y minerales.	188.071
Calañas	Acido Sulfúrico	229.912
Valdelamusa	Maderas y minerales	8.515
Almonaster	Maderas y corcho.	839
Jabugo	Corcho	2-195
Fregenal	Maderas, minerales y corcho.	59.077
Zafra	Vagones vacíos, maderas y combustibles.	82.023

FUENTE: Gerencia Provincial de Huelva.

(1) Mercancías predominantes, no incluyéndose el total.

CUADRO N° XI

TRAFICO DE MERCANCIAS EN LA LINEA: 1988

MERCANCIA	TOTAL TMS.	VALOR (pesetas)
Ganado	3	11.800
Maderas	18.905	47.499.600
Cemento	1.876	1.590.800
Minerales	243.458	104.498.100
Combustibles líquidos	342.458	634.574.600
Productos químicos	229.563	430.889.700
Abonos	3.544	6.643.200
Vagones vacíos	99.453	4.777.400
Internacional	35.353	62.630.300
Material móvil	25	137.900

FUENTE: Gerencia Provincial de RENFE en Huelva.

ELABORACION PROPIA

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

j. i. ; : j. ... 0
oí :tLI ir. f ; en la fijación d? Is p "ÓI vi :-.
n-D del ;p : : al con"rlbuir -'l cosarnil
d-te:minadas pablanlar.-s* (Calaras y Er-c-roo./ .
; ROS :ree^r-ai, ir.sna. p iei - • ©

o} í."err'.a v&ntaja3 jar-, si transporte da carolas
peligrecas, imposible de ser abservido por la carretera,
d) Mayor eficacia en oí ahorre de energía frente a la
carretera (1/3 inferior; siendo cctaneible, sobre t" ic, ?n
al transportó de marjuncias, debida a la naturaleza del
ferrocarril ¿ue permite arrastrar un mayor tonelete.

Un posible cierre de asta lince, doraría a pueblos de la
-ra y Andavolo cmu.be...a y la Baja Entreoscura zzzr. deficientes
;nicaaiones hacia Euelva y lea enlaces ferroviarios del ract:
España. En geneoal, acroma.-:rií" les rrcblemas de aislamiento
s núcleos •oca-] leal *c -r esta corredor,
t por i-' no p.:?da olvidare-- el va [-r estret co p.-:
p ora s' lutado ye pa:r.:t ;• la r.:re;'. 'n .:.
-roiváa *.. U -adro. p una a, '- le la Ardalo- o. cor - "

5. PROPUESTAS DE ACTUACION

I: estado de' la estructura vial ce roer/ierre or lo causa rd.c
le ••-mirante ;E Ln -érdida da lar?.dad y o:-loella; en :u
-iroulaccin. La donación ce un niv-l de -pui; amií :tc pra
• lir-ini - s u iroiden-eia en I:e i:-trro:s per;.!⁴ iri i; aureatar al
ri/cl -ie regularidad.

En el IEEA ;Elan Estratégico Earrcv-orle looro; /..lia; so-
re: : car. una seoic da propuesta;- da aceración dirigidas a me;erar
' • fraæ" ructura vial do I: - tramos más no-er-itad"s per cu a
æó -calón -cea! da 1.403 olilanes da pv.as. Sin embargo, la
inre-reiar íiaai os competencia de EEiSFE y al Minie.-:-, i- la

Es necesario también prestar especial atención -*n la arara
planificación del servicio a aspearas púa incidan en la ocre ::ida
general dal usuaría tales coma la seguridad, reajora da horarios,
atanclan a las pautas previsibles de ia demanda.

En ecte contexto, la renovación dal material rolante
.-.aliante un plan programado, resulta decisiva en la calidad da
lao prestaciones ofrecidas por al ferrocarril tanto desde el
punte"de vista da La fiabilidad y disponibilidad de los vehículos
o" o:. relación con el confort y habitabilidad, rapercutiendo en
la i.rayen del ferrocarril hacia el usuario. Por contra, un
inadecuada mantenimiento de los medios de producción ferroviaria
35 traduce fundamentalmente en una baja calidad de prestaciones i
desfavorables repercusiones económicas a medio placo per ia
degradación acelerada e irreversible de la estructura vial,
incrementos de costes durante el funcionamiento en lo pue ae
refiere -a energía y reparaciones.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

Las posibilidades de ampliación de servicios en la línea Saffra-Khiva son varias. Las investigaciones realizadas permiten establecer las siguientes alternativas:

- a) Captación de flujos comerciales en Chimbres Mayores, en base a un tráfico exterior de manufacturas "chocinas" y un tráfico de entrada de ganado.
- b) Ampliación del actual tráfico de mineral, cantería, cercha y madera, en el cual el ferrocarril presenta ventajas económicas frente a la carretera. En este sentido, los municipios de Calahar y El Cerro de Andévalo han aportado sugerencias a DINTRE para la construcción de apartaderos de madera en sus estaciones y apeadero "El Cabañón y El Tomujoso" para captar dicho tráfico, dada la gran riqueza forestal del Andévalo Central. Se conseguirá dicho objetivo, si previamente se realiza una inversión destinada a acondicionar los terrenos, adquirir maquinaria ligera y realizar acondicionamiento de vías (trazado de curvas).
- c) El servicio comercial debe tener presente el carácter eminentemente productivo de mineral de hierro del complejo HUELVA en Espangal de la Sierra.
- d) En lo que respecta a DINTRE conviene a la experiencia acumulada en el servicio de los apartaderos en el punto de los apartaderos y estaciones, que permitan una línea para el transporte de mercancías y pasajeros, con las ventajas económicas de explotación que ofrecen los apartaderos de madera. Para facilitar el uso de estos apartaderos debe de ser el país de explotación global, proporcionando una red de servicios a lo largo del año.

Las mejoras en la explotación del tráfico de mercancías obliga a la organización correspondiente a:

- Implantar una organización comercial fuerte y eficaz.
- Establecimiento de un sistema adecuado de seguimiento de mercancías.
- Mecanización y automatización efectiva de las tareas pesadas.
- Incremento de las velocidades comerciales, siempre y cuando se pueda llevar a cabo.
- Mejora en los apartaderos.
- Control y cumplimiento riguroso de los plazos de entrega de las mercancías.

S. CONCLUSION

La Xine-a í?rre*, r-bjeto ie 2-turilo» rierte ur.a irtiluenoi a
 ert la rider.3.;; do dei territrie, fermert-ic WS Jc ir.-rgr.vl.r
 í.ífácio vital vara su deear«o llo coeir --o rrr, Lnioo ie eete
 . or i r.
 dabe .recadar -jks e1 balar.ca .sconcie :• de 1 s L'dr.: 5. --e
 rtre j-'iài tivo r raro ronre v.. rr: ria dei tnt'ar.j; r..-^; --e
 - raroiar sue ie rrrvi^rve err ora d=; las .uá-r re:~ ablas 'çretía la

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

...apresa rrsr.stsl. V.st j. sitúa...: iór no ti sr.e u-a . nlr.;-:^
nu estade J •• ,:•• -r 'o "dóa y mantenimiento. de rastrxl; u. j v~e
-es i?. tr.Rrrvr.aiidad de Le linea y. en general, de la ç-r:vi.cisd-
He ly • .

Como erineipal faet r limitante se encuerare a : uua:::—a-
di fácil oregrafio. leo cuanto al •-• 3ra da los :lo; ao
e estructura Les pueden ser mejorados ampliamente oin necesidad de
el avadas inversiones. Cu ejecución redundaría inmediata"ente en
una mayor accesibilidad (velocidad) y atracción pera usuari.es y
clientes comerciales, aumentando su rentabilidad.

Ce considera necesario un proyecto de renovación de la
linea, no solo por su 'rentabilidad económica, sino por las
posibilidades de transporte que se presenten en un futuro; sienda
indispensable para el desarrollo de esta provincia. Constituye,
además, un eje complementario de salida 'de Andalucía Occidental
"..avia el exterior.

Es incomprensible que de cara a la EXPO 92 y si sirio XXI.
coexista' muy próxima a ios futuros trenes de alta velocidad una
l r,oa en tal estado de abandono. Su mejora estructural ce debía <e
hatee realizado añ:s atrás y no haberse planteado su cierre, que,
precisamente, viene dado más por el estado de cus instalaciones
qu" por su falta de rsntabiüJad. Esper-mos frvcxrifiq: .eu ice
continuos llamamientos para oe-ceglur dichas :i.iotív:s.

7. FUENTES Y BIBLIOGRAFIA

.. , y. ce -

- 7 ora e di-»'h-7 en 7-villa.
- Cerer0!a 0revirciD. RENFH sr. n".I' Iva.
- Línea i én ereal de Transeerées. Co'-sajeri : ii-•-aa h! : : a 0
y 7rane raes. n-3 de Andala ia.
- 0 de Vam d' i nerr 10 riale f Urbares. ' : nseja ;-ia 'a 'b" • .
F éb / Tren sr Ortes.

CAMARA CE COMERCIO LE HUELVA ; Resúmenes .anuales.

- iMECO. Estudio del balance soeial dz la línea férrea -le ora-
Huelva. 1933.
- FERIA TORIBIO, JM. . Análisis locacional is. la provincia
Huelva, I.D.R., Sevilla, 1937.
- JUNTA I'E ANDALUCIA, Plan Estratégico ferroviario ç i Andai y olí.
Consejería de Obras Públicas y Transportes, 15y?.
- JUNTA I'E ANDALUCIA, Estudio çé la M Secundar la çg la
provincia de Huelva. Consejería de Ceras Públicas y Transportes,
le 8".
- JUNTA I-E ANDALUCIA, Avance del Pi ena Viario do Ardale a.
Consejería de Obras Públicas y Transportes, 1934.
- RENFE, Trenes hcv. Revista mensual. Gabinete de Información y
Relaciones Externas 'GIRE), 1937 33.
- VARIOS, Loa ferrocarriles en Estaca, ed. Artela, Madrid 19" 3.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

THE SECOND INTERNATIONAL CONGRESS OF TERRITORIAL PLANNING

THE CULTURAL STATIC;

BY : FAUSTO ALICIA GUTIERREZ.

g** v a d v

Using a brief geographical outline of the city of Medellin, second city of Colombia and with a metropolitan area of approximately 4 millions inhabitants, we

economic problems; their origins and the infrastructure of the city.

or., dis.!! ci ur o an ois. ac. onu, tuDie os a on&rai share ci "Territorial Arranging" for the interpretation and the solution of the socio-economic problem. There must be a massive divulgation and we must make easy the popular participation on its development plan, teaching and providing an excellent social to the Medellin community and its metropolitan area. The social welfare that is so "hard" to find.

Temática: "IMPACTO SOCIOECONÓMICO DEL METRO DE MEDELLÍN

EN EL ÁREA METROPOLITANA DE MEDELLÍN

Presenta: FAUSTO RENTONTO MAYRUT GUTIERREZ

RESUMEN

Haciendo uso de una muy breve reseña geográfica de la ciudad de Medellín, segunda ciudad de Colombia y que junto a su área metropolitana, suma aproximadamente 4 millones de habitantes, se da cuenta de la justificación de la construcción del Metro como sistema masivo de transporte y se analiza en específico, la problemática socioeconómica que consigo trae la infraestructura del Metro y en particular la de una de sus estaciones: La Central.

Como conclusión a este análisis, se determina, que así como existió una solución macroestructural para el problema del desplazamiento urbano, debe y tiene que existir un plan general de "Ordenación Territorial" que interprete y solucione los problemas socio-económicos; Que sea divulgado masivamente, facilitando la participación ciudadana en sus planes, enseñando y facilitando el bienestar social a toda la comunidad de Medellín y su área Metropolitana, bienestar social que "tanto" le cuesta.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION 'DEL TERRITORIO

Universidad Politécnica de Valencia

II Congreso Internacional de Ordenación del Territorio

Ponencia:

"Impacto Socioeconómico del Metro de Medellín en la Estación Central".

Presenta:

Fausto Antonio Maya Gutiérrez

- Nacionalidad: Colombiana
- Profesión: Sociólogo.
- Fecha: Abril de 1.991.

XVI Curso de Ordenación del Territorio

F U N D I C O T

Madrid-España.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION 'DEL TERRITORIO

I N D I C E

- CERO.s RESUMEN.
- UNO. ASPECTOS HISTORICOS.
- DOS. UBICACION DE LA ESTACION CENTRAL.
- TRES. SOCIOLOGIA URBANA DE LOS DESOCUPADOS.
- CUATRO. PREVENCIÓN PARA EL IMPACTO SOCIO-ECONOMICO DE METROMED.
- CINCO. SIN TITULO.
- SEIS. CONCLUSION.

A N E X O S

- ANEXO N21 flACROINDICADORES DE MEDELLIN 1.988
- ANEXO N22 MAPA DE LA CIUDAD DE MEDELLIN POR BARRIOS.
- ANEXO N23 MAPA ZONA AMARILLA. ZONA COMERCIAL DE MEDELLIN.
- ANEXO N24 PERSPECTIVA DE LA SOLUCION PROPUESTA.
- ANEXO N25 ESQUEMA DE SOLUCION.
- ANEXO N26 FUNCIONAMIENTO VERTICAL CORTE.

BIBLIOGRAFIA

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION 'DEL TERRITORIO

"IMPACTO SOCIOECONOMICO DEL METRO DE MEDELLIN EN LA ESTACION CENTRAL"

UNO.ASPECTOS HISTORICOS

Medellín y su área metropolitana albergan aproximadamente 4.000.000 de habitantes.

Es la segunda ciudad de Colombia y en ella se asientan los más desarrollados complejos industriales y comerciales del país.

Se encuentra enclavada en el Valle de Aburra, rodeado completamente de montañas, siendo éstas los límites del área metropolitana. Razón por la cual, podemos hablar de una ciudad que ha bordeado plenamente sus límites y ha estado en un proceso de crecimiento vertical, o sea, ya no en extensión sino en densidad.

Por una parte, las áreas periféricas están enclavadas en el pie de las montañas, con pendientes que sobrepasan los límites normales, por otro lado, en las áreas planas centrales se están desarrollando grandes urbanizaciones de propiedad horizontal con edificios o bloques de apartamentos de vivienda.

Esta alta densidad habitable, por si sola, justifica la construcción de un medio de transporte público, del que se ha

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION 'DEL TERRITORIO

elegido justamente el METRO. Su concepción estructural está por vía aérea sobre estructura 45% y vía terrestre superficial en un 55% aproximadamente. El recorrido del metro en dos líneas, una NORTE-SUR (A), y otra ORIENTE-OCCIDENTE (B), cruzándose en el centro de la ciudad (área o cinturón amarillo), lugar por donde van las líneas elevadas, permitiendo el paso vehicular debajo de su estructura, diseñada para tal efecto.

En todas las estaciones a lo largo de su recorrido se deberán replantear unas configuraciones socioeconómicas con un reequilibrio del equipamiento comercial, pero en especial en el cruce de las líneas A y B que está ubicado en todo el corazón del centro de Medellín. Será este el punto más álgido del impacto socioeconómico, es decir, donde las dimensiones del problema serán mayores.

DOS.UBICACION DE LA ESTACION CENTRAL

Se encuentra la estación central en la denominada Comuna 10, zona céntrica de Medellín, donde se encuentra la mayor concentración de actividades comerciales y el sector terciario.

Se encuentra demarcado este sector por la zona amarilla, donde además de las características anteriores tiene el mayor tráfico vehicular y el mayor tránsito peatonal. La Estación Central está dentro de la zona amarilla, en todo el centro de ella.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION 'DEL TERRITORIO

Algunas características de las variables de la Comuna 10 para 1988 son:

Población: 69.000 habitantes

Viviendas: 17.600, entre apartamentos y algunas unidades unifamiliares.

Estrato Socioeconómico: Medio-Medio

Educación:	#_Alumnos	Est^lecimientos
Preescolar90027
Primaria	3.70030
Secundaria	4.30040
Superior	5.00010
Totales	13.900107

NS de manzanas de la Ccmuna 10: 439 (de las que 198 son de la zona amarilla).

Area total de la Comuna 10: 206 Ha.

Densidad bruta de habitante/Ha: 103.

Total población de la Ccmuna 10: 69.000 hts.

Total atípleos: 540.000h.

TRES. SOCIOLOGIA URBANA DE LOS DESOCUPADOS

Se trata de una "Patología Urbana" donde se puede captar situaciones particulares y generales del transeúnte en el centro de la ciudad.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION 'DEL TERRITORIO

¿Qué hacen las personas en el Centro de Medellín?, ¿Con qué intención van?, ¿Cuál es su objetivo?, ¿Cuáles son sus resultados?, ¿Cuáles son sus cognotaciones en el entorno Urbano Central?.

Como finalmente la "economía de subsistencia" es la fuerza de mayor atracción en los puntos críticos del Centro, donde precisamente están los vendedores ambulantes, estratégicamente ubicados, es decir, en los puntos más visibles, en las circulaciones peatonales más críticas, o sea, que se trata en sus casos, de tener el mayor contacto visual del transeúnte frente a ellos, y de ellos el mayor impacto oportuno frente el caminante.

Desde luego estos puntos se detectan fácilmente. La forma más fácil es simple y llanamente: "Allí donde hay más gente allí me ubico". A este lugar se le agregan ciertas características típicas: Capacidad Estructural-Espacial y mayor afluencia peatonal, coincidiendo estos asentamientos económicos informales con los espacios peatonales (andenes, calles y plazuelas).

Medellín cuenta con una tasa de desempleo del 13% que corresponde a 83.000 personas, de las cuales se detecta un desplazamiento masivo de ellas hacia la zona céntrica diariamente (van en la mañana y vuelven en la tarde o en la noche) adecuándose y adaptándose, en la economía del "Rebusque o informal", como vendedores ambulantes en su gran mayoría y como

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION 'DEL TERRITORIO

"vendedores de oportunidad", con productos que responden a una moda, a una tradición o simplemente a un fenómeno publicitario.

Conocida esta situación particular, del Centro de Medellín, como zona de economía informal (entiéndase como Economía del Rebusque), y conocidos y señalados exactamente los lugares de mayor concentración de personas en busca de una oportunidad para ganarse unos pesos y poder vivir o sobrevivir honestamente, nos introducimos a la nueva cognotación urbanística, que significa, la construcción del Metro de Medellín "METROMED".

Implica el Metro una nueva adecuación de lugares donde van a llegar inevitablemente los vendedores ambulantes y donde se instalarán nuevos centros de aglomeración, que agravarán e incidirán en el impacto socio-económico que acarrea su construcción, ya casi terminada.

La infraestructura elevada del Metro en la zona central y comercial de Medellín (Comuna 10), deriva toda una serie de características, que obviamente de suyo, será el atraer y/o captar un gran porcentaje de vendedores ambulantes bajo sus corpulentas y fuertes terrazas de hormigón armado, (concreto reforzado). Presenta la estructura del Metro las siguientes características, entre otras, para esta atracción:

- Amplio y seguro techo (terrazza del Metro).
- Andenes peatonales y de esparcimiento, amplios y abundantes.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION 'DEL TERRITORIO

- Localización céntrica e inmediata a las mayores zonas de intenso movimiento peatonal.

A esta parte estructural del Metro le sumamos como ventaja para la acumulación de vendedores ambulantes, las siguientes características urbanísticas:

- Zona de tráfico intenso.
- Rotación permanente y garantizada de peatones.
- Oportunidad de venta del producto por la "necesidad" del peatón y su falta de tiempo en el desplazamiento.

A estos factores le sumamos los factores intrínsecos del producto:

- Venta de productos de moda y tradición: pañoletas, cordones, colganderos, accesorios personales, yoyos, vestimentas, etc.

Productos de momento o de oportunidad: Best sellers publicitarios, frutas en cosecha, objetos de contrabando en oferta, etc.

Finalmente asociamos a la estructura del Metro y a los factores intrínsecos en la necesidad y oportunidad del producto una tercera característica y es la del vendedor propiamente.

Esta gran masa de vendedores tiene, de sí y por sí, unas características personales de vendedor sumada a la capacidad del mercadeo que manejan:

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION 'DEL TERRITORIO

Manejan técnicas de venta profesionalmente utilizadas, ejemplo de ellas son:

- Docenas de catorce.
- Empaques prácticos y atractivos.
- Precios sin picos (redondos) para un rápido cambio de moneda.
- Manejo de la oferta y la demanda en el momento indicado, etc.

Se convierte así en un polo de desarrollo urbanístico, en un polo de desarrollo de economía informal, o sumergida, o ilegal y permitida por las autoridades.

Es este el aspecto básico que plantea este análisis. Como la implantación de un método masivo de transporte, trae consigo un impacto socio-económico en la zona más delicada y de mayor uso, como es la zona comercial y central, de una ciudad de intenso desarrollo urbanístico como es Medellín-Colombia.

CUATRO. PREVENCIÓN PARA EL IMPACTO SOCIOECONÓMICO DE METROMED

En los apuntes anteriores desarrollamos algunos aspectos de la ciudad de Medellín, y posteriormente se estableció o se evidenció lo que significa el Metro socio-económicamente en la economía informal, subterránea o sumergida.

Pero desde luego, aunque el panorama es crítico, existen medidas,

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION 'DEL TERRITORIO

planes y propuestas, directoras y correctivas, para aliviar este impacto, que de no corregirse a mediano y corto plazo, traería consecuencias funestas para el bienestar social de la comunidad.

Veamos algunas:

En la "propuesta de contenido del plan de desarrollo Medellín-propuesta de contenido de 1985" ya se preveían algunas evaluaciones y correcciones para un futuro próximo, incluido el Metro que estaba en proceso de concepción»

Entre los planes tenemos el apartado II que dice: Plan de intervención pública integrada en los sectores de la ciudad de menores recursos.

Este plan tenía a su vez un apartado que contempla un "subprograma de intervención en el problema de las ventas callejeras". En el apartado V dice: "Plan de intervención pública integrada en el Centro de Medellín". En este apartado se encuentran otros subíndices que dicen:

- Evaluación impacto del Metro y políticas específicas de transporte.
- Subprograma de recuperación de espacios públicos.
- Subprograma de promoción de actividades económicas.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION 'DEL TERRITORIO

- subprograma de participación ciudadana.

Son cinco años atrás, en los que ya se estaban previniendo las consecuencias previsibles por las condiciones socio-económicas de Medellín en sus zonas céntricas.

posteriormente y pasando por alto otras reglamentaciones que no están a mi alcance, en 1990, Planeación Metropolitana, el organismo encargado directamente de los planes y propuestas en el desarrollo de Medellín, contempla las siguientes recomendaciones:

"El Plan Director plantea las directrices básicas, para la elaboración del estatuto del espacio público, el cual define la reglamentación para el manejo de los espacios públicos, del amoblamiento urbano, -y del patrimonio arquitectónico, urbanístico y ambiental de la ciudad".

Este está contemplado en el Plan de Desarrollo de Medellín:
"Hacia un Plan Director del Espacio Público".

Igualmente en el Plan de Desarrollo de Patrimonio Cultural plantea:

i- Una identificación de área de influencia de los principales inmuebles patrimoniales definiendo para ello su tratamiento. (Aquí se considera el Metro como un inmueble de carácter

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION 'DEL TERRITORIO

patrimonial cultural.

finalmente en el Plan Vial de Medellín en la "Síntesis de la Propuesta Vial" presentada en el plan de desarrollo de Medellín se contempla:

Dar un tratamiento al área central de la ciudad como zona de atracción y generación de empleo, servicios y recreación en el marco del "Plan Centro de Medellín", en elaboración como parte fundamental del proceso de Planeación.

Obviamente que estas normativas están acompañadas de toda una serie de clausulas que confirman la prevención del impacto socio-económico del centro de Medellín. Además por motivos ajenos a quien escribe estas líneas, no fué posible conseguir la totalidad de reglamentaciones y normativas vigentes actualmente para tal efecto.

Ahora, en el plan concreto del desarrollo del Plan del Metro de Medellín, existen igualmente una serie de clausulas que regirán para el uso de las áreas intrínsecas y paralelas a las líneas y estaciones del Metro.

En ellas, se reglamenta todo lo relacionado al uso de los espacios creados por el Metro, por lo menos en sus espacios o áreas intrínsecas. Además dentro de las estaciones, cuando se

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION 'DEL TERRITORIO

lanzaron las licitaciones para el diseño de éstas se contemplaban áreas de uso público comercial, que seguramente serán abordadas por la economía informal, si no se toman medidas pertinentes.

CINCO. Existen, de todas maneras, áreas inmediatas y próximas a las estaciones del Metro que no tendrán control alguno, pero que deben ser tenidas en cuenta para el desarrollo de unos medios de reglamentación controlada y permitida para el uso de actividades económicas no formalizadas.

Y debe y tiene que ser así puesto que el problema de desempleo en Medellín es un problema de soluciones lejanas con tendencias a reducirse pero a pasos muy lentos, dando oportunidad a hombres y mujeres de una economía del rebusque, economía que es igualmente válida para sobrevivir y que, de cualquier manera, el gobierno tiene que tolerar puesto que no posee la solución más adecuada y razonable, cual es la de garantizar el empleo de miles de personas que no encuentran ni la posibilidad ni la oportunidad de mantener laboralmente y con todas las garantías a un país como Colombia.

En urbanismo se tienen referencias de los desplazamientos de personas de la periferia al centro, en sociología se tienen estudios de las características de las masas sociales contempladas en la economía subterránea o informal. En ordenación del territorio se tienen trabajos en regulación del desarrollo, para

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION 'DEL TERRITORIO

zonas metropolitanas. En el caso concreto de Medellín urge a corto y mediano plazo un ordenamiento territorial que contemple el impacto socio-económico del Metro.

Que se conjuguen todas las disciplinas científicas (sociología, urbanismo, ordenación territorial, arquitectura, ingenierías, geonomías, etc.) para componer un estudio total y definitivo que comprometa todos los temas que abarque el impacto socio-económico alrededor de las estaciones del Metro y se tome no como un problema de la sociedad sino, como un planteamiento que se ejecute para establecer una economía "legal" sumergida, ordenada y disciplinada, que de una armonía y una cohesión del sistema masivo de transporte y a un modo de vida de un gran porcentaje de la sociedad que en su desempleo se le deben prestar las garantías por parte del gobierno, como son salud, educación, entre otros. El modelo económico de los países en vía de desarrollo debe contemplar dentro de sus planes, una ordenación territorial para los desempleados, para las clases menos favorecidas.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION 'DEL TERRITORIO

SEIS. CONCLUSION

Finalmente y como conclusión a este análisis del Impacto Socio-Económico del Metro de Medellín en la Estación Central, dejo el precedente de que así como existe un plan "Macroestructural" tal es el Metro de Medellín, solución a un problema de desplazamiento masivo en esta ciudad, y que para 1991 está en un 50% de ejecutadas las obras, debe y tiene que existir un plan total de "Ordenamiento Territorial" que interprete y solucione problemas como los aquí expuestos para bien de toda la ciudadanía de Medellín y de toda su área metropolitana; y que además sea divulgado masivamente (prensa, radio y televisión), facilitando así su conocimiento y en consecuencia la participación ciudadana en todos los planes que contemple; enseñando y facilitando el bienestar social a toda la comunidad, bienestar social que "tanto" nos cuesta.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION 'DEL TERRITORIO

A N E X O S

SECOND -INTERNATIONAL CONGRESS ON REGIONAL PLANNING
1277

VARIABLES

COMUNAS

IO II 12 13 14 15 16 50 60 70 80 90

CORREGIMIENTOS

DATOS GENERALES

POBLACION (I)

OMBRES	39663	43490	33261	64740	56404	66426	36791	43690	4*161	32152	49133	38110	42671	194 18	25287	59424	1 484	(2574	5642	11 000	17966	769.509
IUIERES	45050	31.337	59893	74 376	62326	74 744	41 736	32510	51618	36.707	57453	44.360	48466	2280C	28.871	68.514	1445	12282	5800	11.023	20000	873630
OTA_	84703	96347113	134	139.116	116230	141 712	78.526	98200100779	68 859	106586	82.470	91.137	42 248	54.138	127938	2 929	24 856	11442	22023	37966	'643339	
<GRE30 Pftq&EUOFMOBU% (S)	14.406	17073	20628	26644	22023	24216	17.460	19.472	22019	17.641	24 472	1801 1	16175	12.199	11.372	27.216	659	4148	2103	4 525	8669	333341
lo DE VIVINDAS	13.432	16250	22 439	29 790	23336	23 639	16191	20011	22963	16230	24 931	16500	(8588	12654	11.828	26.407	669	4(97	2(60	4 569	9366	360.915
l o 0 f HOGARES	STRATO SOOOECONOMCO PREDOM	Bajo	80Q	Bajo	Msd<> 6	M**oB	Bajo	MtdwB	IAKcoQL	Msowi	23.6	MsdtoA	MaiioM.	MeduM.	Allo	Mad« B	M«o.oA	Bojo	Bojo	Bojo	Bajo	MedioB
ASA BRUTA DE NATALIDAD%oHbl»	2D 9	21-0	180	209	256	19 4	350	163	275	23.6	12 9	158	2(8	281	208	22.9	51 5	16.5	56	151	12 9	20.8
ASA BRUTA DE MORTAUOHO%oHM»	6.5	7.9	8.4	6.6	5.5	6.6	6.9	6.3	7.0	7.4	3.7	7.6	9.1	6.1	2.4	5.4	0.9	4.0	3.6	7.6		
ASA DE CRISISSENTO TOTU_%oHk*»	1.58	1.30	1.42	1.39	1.2.2	4.89	16.1	22.7	17.0	»03.2	14.6	30-3	203	204	17.0	51.1	168	202				

»ALUD

ASA DE MORBILOAD %o Hito	2867	4211	174.3	5440	541.8	227.6	2973	132.9	3353	101.4	86.6	150-1	3772					8710	3897	551.5	2903	2846
AOJENTES ATENDIDOS (2)																		25002	5202	15952	13387	544716
»VIVENDAS																						
CON ACUEDUCTO	10.67«	11.151	13197	21.202	16131	15.6»	12130	15020	17.282	14 409	23609	16379	11.705	12.177	9 589	25993	100	1.686	354	5242	1653	256.560
CON ALCANTARILLADO	10563	11094	13125	21 195	16126	13329	12101	(2 896	16933	(4 390	23608*	6.566	11.474	12.171	9 566	23520	97	1454	213	2900	1627	255160

EDUCACION

REESCOLAR

ALUMNOS MATRICULADOS (3)	685	695	595	1.707	1.565	657	1.663	706	2.263	684	2.582	2.336	1.179	2.255	111 1	2.064	25	106	106	29 6	553	24355
No DE ESTABLECIMIENTOS	5	6	12	28	22	9	28	14	29	27	44	30	15	32	17	27	1	4	1	6	10	367
»NOCE DE ESCOLARIDAD (%)	101	0-0	64	135	171	59	30.2	10-2	267	164	31.0	363	16.6	702	263	209	11.0	58	107	164	10.4	189

ALUMNOS MATRICKLAOS (5)

ALUMNOS MATRICKLAOS (5)	12.403	11012	11.593	18509	16627	15-711	11.548	6882	11030	3 676	6 643	8017	10543	5054	6.476	12.078	576	3 617	2 206	5281	4.904	(87.288
No DE ESTABLECIMIENTOS	25	16	25	43	13	23	32	26	30	30	23	24	17	24	14	30	9	19	6	14	16	481
»NOCE DE ESCOLARIDAD (%)	94.4	646	766	966	973	859	074	684	95.9	424	507	750	842	919	90.1	720	960	90 8	874	949	92.8	829

ECUNDAR IA

ALUMNOS MATRICULADOS(3)	4606	4297	6626	15377	15960	9040	6804	4850	10962	4272	9.027	9450	5652	5087	5.857	11848	150	1.591	381	1.819	979	132825
No DE ESTABLECIMIENTOS	6	5	11	13	17	7	22	7	13	40	21	22	4	23	9	14	1	3	—	3	3	250
»INDICE DE ESCOLARIDAD (%)	513	300	39.3	660	79.1	451	7M	32.2	74.1	421	573	77.5	411	875	73.1	64 6	242	35.2	151	438	166	555

TIVIOAD EDIFICADORA

(IEGUN LICENCIAS DEFMTIUA3)

»VIV EN D A

No DE VIVIENDAS TERMMADAS	-	7	27	71	39	57	756	156	299	155	612	654	212	1.306	378	576	—	5	—	19	1	5329
AREA CONSTRUIDA M*	-	901	L903	6774	5747	5233	49395	11480	8569	8930	69.623	36412	1721 1	236712	30040	46799	—	1247	—	1405	410	592785

60S DIFERENTES DE VIVIENDA

LMDCOES CE DESTINO TERMMADAS	-	-	5	15	17	2	16	5	11	503	142	47	9	93	165	29	—	2	1	-	2	1066
AREA CONSTRUIDA M*	-	—	479	4573	14774	168	7.704	74 1	1 384	48062	24240	12.121	1 596	66 466	52373	5.012	—	438	DIO	—	1470	242913

AREA TOTAL CONSTRUIOA M*

AREA TOTAL CONSTRUIOA M*	-	901	2384	11.349	18521	5403	57099	12221	27943	56S82	91863	66533	18807	323178	82 613	51.811	-	1 685	1.110	1.405	1380	835698
--------------------------	---	-----	------	--------	-------	------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	--------	--------	--------	---	-------	-------	-------	------	--------

MANSITO (4)

(DLISIONES(CHOQUES)	35	62	93	321	719	1 10	459	109	207	4 182	1.549	433	97	1 163	770	648	000	000	000	000	000	11 158
»XIOENTES	29	53	73	316	279	110	96	52	94	1020	313	10 1	31	195	175	171	000	000	000	000	000	1(06
»PERSONAS LESIONADAS	29	57	88	364	366	128	132	70	1 15	1184	385	140	35	249	2(7	208	000	000	000	000	000	1776
»PERSONAS MUERTAS	1	5	-	8	18	6	4	2	2	27	• 6	3	1	5	11	3	000	000	000	000	000	102

COORDENADAS GEOGRAFICAS : 6°15'02" DE LATITUD NORTE Y 75° 33'50" DE LONGTUD AL OESTE DEL MERIDIANO DE GREENWICK
 ALTURA SOBRE EL WVb- DEL MI EXTENSION 14/9 METROS
 PISOS TERMICOS: 394.6 KILOMETROS* DE LOS 394 6 Km«. 1907SON DE CUMA NEDIQ, 20Q6D . CLIMA FRIO V 3 3 DE PARAMO.

TEMPERATURA MEDIA! 21° C
 PRECIPITACION MEDIA ANUAL! 1869 m m.
 CERROS SOBRESALIENTES: EL VOLADOR, NUTIBARA, PAN DE AZUCAR Y EL PCAHC

LIMITES! POR EL NORTE CON BELLO, COPA CABANA Y SAN JE RONIIMO, POR EL ORIENTE CON GUARNE Y RIONE- GR0, POR EL SUR CON ENVIAGADO, ITAGUI, LA ESTRE LLA Y EL RETIRO Y POR EL OCCOENTE CON ANGE LOPOUS, EBEJICO Y «ELICONIA

DIVISION POLITICA ADMINISTRATIVA

No DE COMUNAS (ZONA URBANA): 16
 No DE CORREGIMIENTOS* 3
 No DE BARRIOS URBANOS OFICIALES! 219

POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA (3) 656.666 JASA BRUTADE PARTICIPACION . 450%«
 No DE PERSONAS OCUPA0AS 374 088 TASA GLOBAL DE RMITICIVCION ! 56.2%
 No DE PERSONAS DESOCUPADAS ! 82.7 60 TASA DE DESEMPLEO : 130%

INGRESO EFECTIVO A DIC 31/00! 29-544.701.000
 BASTO EFECTIVO A D4C. SI/O«: 2 5.672.020-000
 INVERSION A Dia 51/66 S.001. 00 5 000
 DEUDA PUBLICA INTERNA A WC 51/0«: x 076.752 000
 DEUDA PUBLICA EXTERNA A rC 5»/«G! 5. 107. 274. 000

BUSES DE SERVICIO PUBLICO: 2.997
 AUTOMOVILES DESERVICIO PUBLICO! 10. 192

COMANDOS DE ATENCION INMEDIATA

(C. A. I.): 60

TRES PRIMERAS CAUSAS D3 MORBILIDAD POR DIAGNOSTICO(8)
 1 EMBARAZO NORMAL TASA. 14 6 %o HBTS-
 2 ENFERMEDADES INFLAMATORIAS OEL CUELLO UTERIMO.DE LA VA- GINA YOE LA VULVA TASA! B.5%o HBTS
 3 INFLUENZA TASA! 9.5 %o HBTS

TRES PRIMERAS CAUSAS DI MORTALIDAD (6)
 1 ATAQUE CON ARMAS DE FUEGO Y EXPLOSIVOS TASA. 1 8%o HBTS.
 2 INFARTO AGUDO OEL MIOCARDIO TASA.' O 7 HBTS
 3 ATAQUE CON INSTRUMENTOS COM- TANTES Y PUNZANTES TASA! & J%» HBTS

CONVENCIONES Y NOTAS

ooo INFORMACION NO DISPONIBLE. - NO HUBO MOVIMIENTO
 (1) POBLACION ESTIMADA A FECHA l» DE ENERO DE »89
 (2) POR CONSULTA EXTERNA EN METROSALUO
 (3) LA MATRICULA HACE REFERENCIA A LA RESIOENQA HABITUAL OEL ALUMNO
 (4) INFORMACION CORRESPONDIENTE AL SEGUNDO SEMESTRE DE 1986.
 (3) QATOS ESTIMADOS A FECHA MARZO DE S89
 (6) A 999 CAUSAS DE DAÑO, NOVENA REVISION CIE.

FUENTES

DANE REONALNOROOOENTEL- ENCUESTA HOGARES
 SKIA DE HACIENDA DEL MPI0 DE KEDELUN EJECCION PRESUPUESTAL 1988
 INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN COOAZZI MONOGRAFIA DE ANTIQOLBA
 EMPRESAS PUBLICAS DE MEDELLIN (DEPTO DE SISTEMATIZACION)
 PLANEACION METROPOLITANA (DEPTO DE ANALISIS ESTAOISTICO)

PLANEACION METROPOLITANA
 DIVISON DE ANALISIS-DEPTO.DE ANALISIS ESTADISTICO

Palaa Municipal - Pito odio T«l 511-10-06
 MacUllin - Colombia
 Noviembre 198 9

CO
ra
CO

a

— a
m
za

•-3
i-i

CO
u n

CO
CO

S

m i
CO
CO

C 3

m
cr>
i-«
O

t-1

i-i

CT3

CO
ra
CD

a
CO

CO
CO
S:

GO
za

M
CO

•-3

m
za

0
i-i
CO

t-»

ü
m

CO
za
a
ka

C=3
ra

t-1

1-3
ra

za
za

i-i
CO

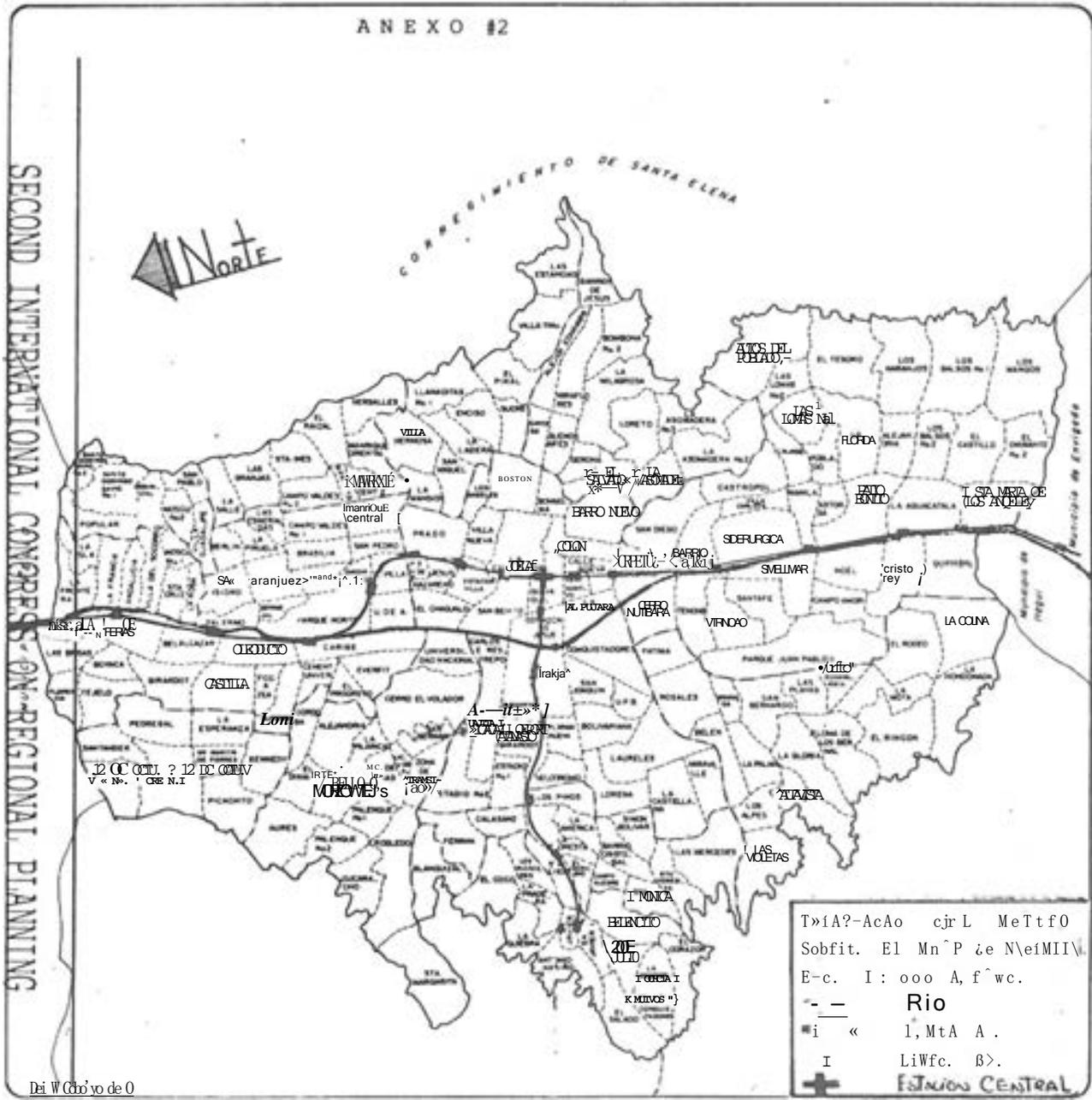
za
i-i

CO

SECOND INTERNATIONAL CONGRESS ON REGIONAL PLANNING



CONDOMINIO DE SANTA ELENA



Diciembre de 1988

MACROINDICADORES

DE

MEDELLIN

1988



PLANEACION METROPOLITANA

DIVISION DE ANALISIS
Depto de Analisis Estadistico

CO
m
GD

>-3
ra
za
ss

i-i
o
SS

u
m
0
za
ca

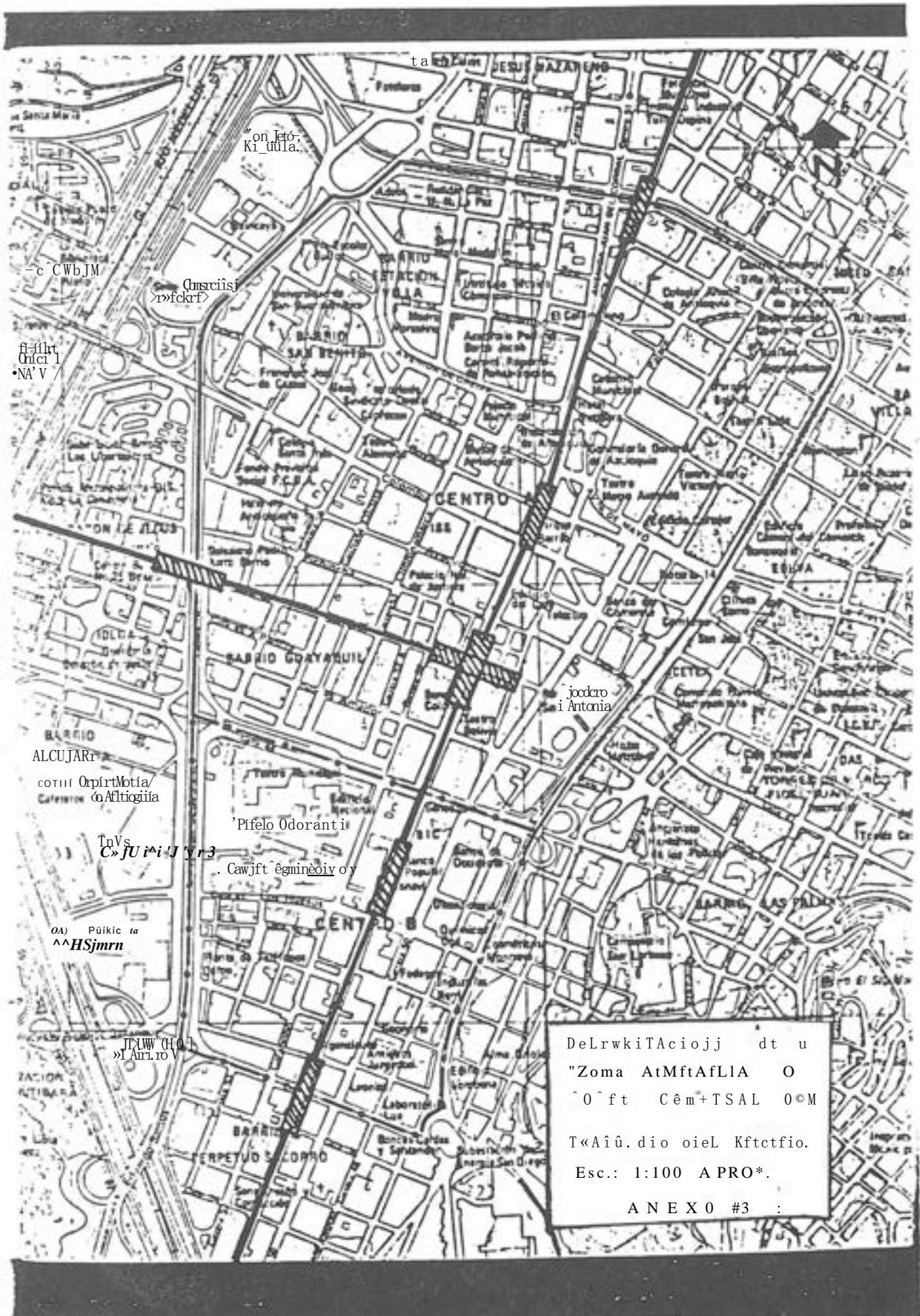
C~>
i-i
o

a
m
tr-i

•-3
m
za
za
i-i
>-3
cr>
za
cz>

I-A
ro
CII
-t*

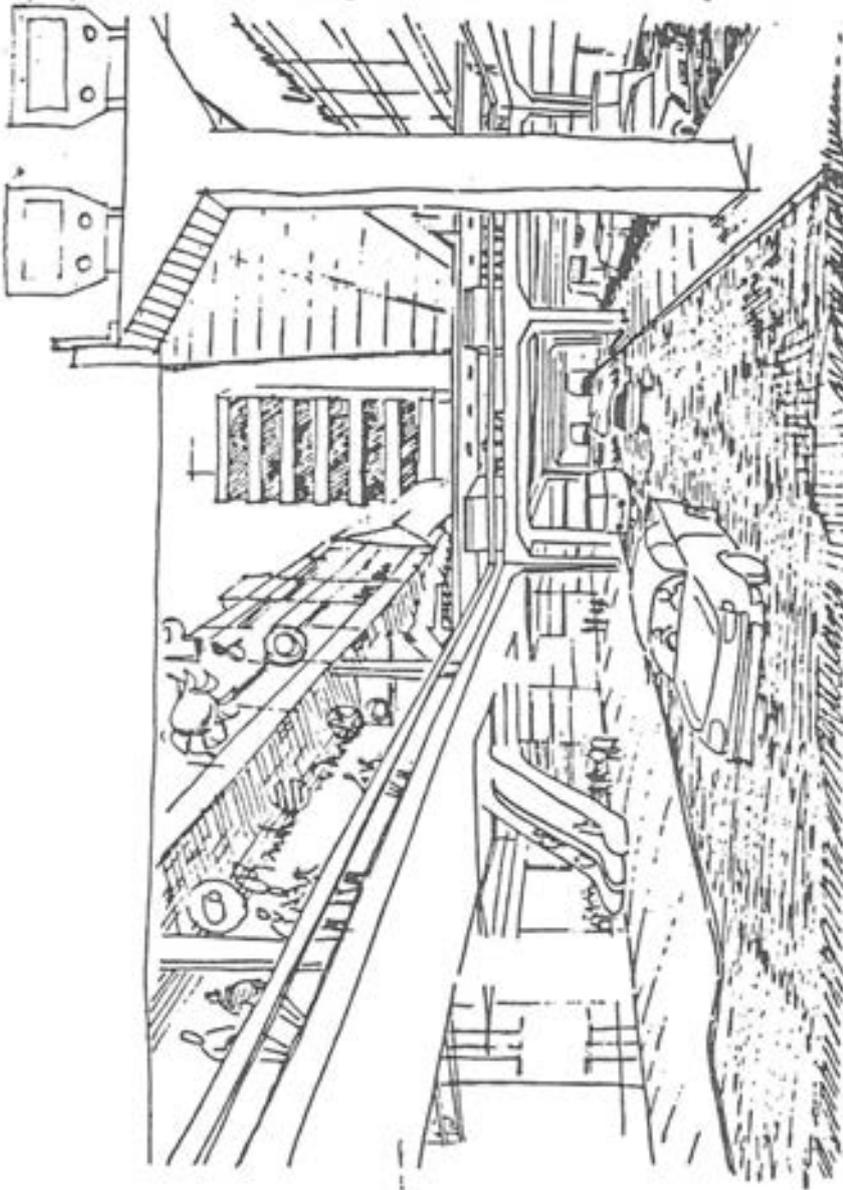
SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION 'DEL TERRITORIO



DeLrwkiTAciojj dt u
 "Zoma AtMftAfLIA O
 ^O^ft Cêm+TSAL 0©M
 T«Aîû.dio oiel Kftctfio.
 Esc.: 1:100 APRO*.
 ANEXO #3 :

ANEXO #4

Perspectiva de La Solución Propuesta.



ANEXO Nº4 PERSPECTIVA DE LA SOLUCION PROPUESTA

<
0
H
en
>

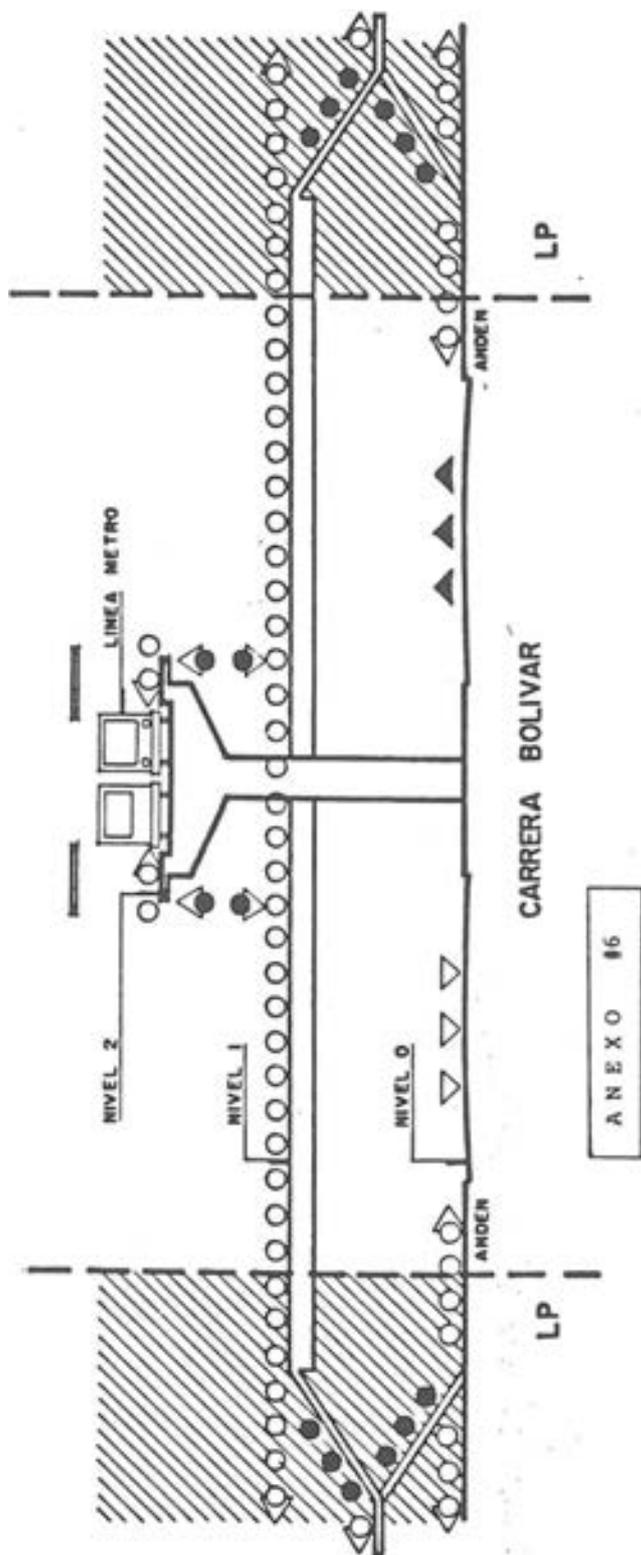
2

1

1

H

en



SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION 'DEL TERRITORIO

B I B L I O G R A F I A I

Por efectos prácticos y al no utilizar citas textuales puesto que sería muy extensiva para la elaboración de este estudio doy constancia y crédito a los trabajos y estudios consultados;

1. Anotaciones sobre Planeación.

Revista del Postgrado en Planeación Urbana, Facultad de Arquitectura Universidad Nacional de Colombia, Seccional Medellín. Revistas N2 :

Ne 25 El Metro del Aburra Su Ordenanza y Acuerdo

NQ 29 Estudio del sistema decisional Sobre implantación del Metro en Medellín.

Ne 30 El Metro y Centro de Medellín.

N2 33 Infraestructura de Transporte sobre el Corredor del Rio Medellín.

2. Macroindicadores de Medellín 1.988 "Planeación Metropolitana". División de Análisis.

3. Plan Vial de Medellín. Síntesis de la propuesta vial presentada en el Plan de desarrollo.

4. Diagnóstico, Políticas y Propuestas Sectoriales sobre el Transporte. Plan de Desarrollo de Medellín 1.990.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION 'DEL TERRITORIO

5. Plan de Desarrollo de Medellín. Hacia un plan director del
Espacio Público.

6. Propuesta de Contenido del Plan de Desarrollo de Medellín 1.985.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION 'DEL TERRITORIO

PLANEAMIENTO ESTRATEGICO Y TRANSPORTE EN ENTORNOS METROPOLITANOS DE TAMAÑO MEDIO. EL CASO DE VALENCIA.

José Luis Miralles i Garcia.

AREA TEMATICA 4. EL SISTEMA DE TRANSPORTE Y LA ORDENACION DEL TERRITORIO.

Resumen

La presente ponencia es una reflexión sobre la situación actual del sistema de transporte en las áreas metropolitanas de tamaño medio donde se plantea las líneas generales de actuación que debieran seguirse desde una perspectiva estratégica con el objetivo de la mejora de la calidad de vida y de un desarrollo económico donde esten previstos los condicionantes de esa calidad de vida. Concretamente se proponen como líneas de actuación básicas la prioridad de Los objetivos de ordenación del territorio sobre los de tráfico privado, la previsión de espacios públicos para las redes de transporte público, la previsión de aparcamientos, el diseño multifuncional del espacio público y la potenciación de las áreas urbanas integradas.

Abstract

The following report contains a reflexion on the actual situation of the system of transport in metropolitan areas of medium size and if sets up the general lines of actuation that should be taken in consideration from an strategical perspective with the ams of the improvment of life quality and an economical development where the conditionants for this life quality should be taken in consideration. Specifically the basical lines of actuation proposed are the priority of the objectives of town and country planning upon the objectives of private transportation, the forecast of public spaces for the nets of public transportation, the forecast of parkings, the multifuncional design of public space and the promotion of integrated urban areas.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION 'DEL TERRITORIO

PLANEAMIENTO ESTRATEGICO Y TRANSPORTE EN ENTORNOS METROPOLITANOS DE TAMAÑO MEDIO. EL CASO DE VALENCIA.

José Luis Miralles i Garcia.

AREA TEMATICA 4. EL SISTEMA DE TRANSPORTE Y LA ORDENACION DEL TERRITORIO.

- INDICE:
1. Introducción.
 2. Situación actual del transporte en áreas metropolitanas.
 3. Estratégias de actuación.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION 'DEL TERRITORIO

PLANEAMIENTO ESTRATEGICO Y TRANSPORTE EN ENTORNOS METROPOLITANOS DE TAMAÑO MEDIO. EL CASO DE VALENCIA.

José Luis Miralles i Garcia.

AREA TEMATICA 4. EL SISTEMA DE TRANSPORTE Y LA ORDENACION DEL TERRITORIO.

Resumen

La presente ponencia es una reflexión sobre la situación actual del sistema de transporte en las áreas metropolitanas de tamaño medio donde se plantea las líneas generales de actuación que debieran seguirse desde una perspectiva estratégica con el objetivo de la mejora de la calidad de vida y de un desarrollo económico donde esten previstos los condicionantes de esa calidad de vida. Concretamente se proponen como líneas de actuación básicas la prioridad de los objetivos de ordenación del territorio sobre los de tráfico privado, la previsión de espacios públicos para las redes de transporte público, la previsión de aparcamientos, el diseño irultifuncional del espacio público y la potenciación de las áreas urbanas integradas.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION 'DEL TERRITORIO

PLANEAMIENTO) ESTRATEGICO Y TRANSPORTE EN ENTORNOS METROPOLITANOS DE TAMAÑO MEDIO. EL CASO DE VALENCIA.

José Luis Miralles i Garcia

1. Introducción.

Ante la concreción de un mercado común europeo y las consecuencias que ello plantea a todos los niveles, la Generalitat Valenciana ha optado por la realización de un estudio, "Projecte 93", que sirva de marco para plantear las posibles alternativas de futuro frente a este escenario de integración europea de donde derivan distintas problemáticas de todo tipo: sociales, económicas, territoriales, etc. Una de ellas, enmarcada en la problemática general de las infraestructuras, es la problemática correspondiente al tráfico y transporte en las grandes áreas urbanas. Esta problemática ha sido analizada por el propio autor y la presente ponencia es el resultado de la reflexión sobre la forma de abordar este problema del tráfico en las grandes ciudades desde una perspectiva estratégica.

2. Situación actual del transporte en áreas metropolitanas.

El principal problema reconocido con respecto al transporte en las grandes áreas urbanas es el problema de la congestión y las consecuencias que de ello derivan. Este reconocimiento es unánime. Como es sabido, ésta problemática no es nueva y son ya muchos los años durante los que los técnicos han intentado resolver el problema de muy diversas maneras.

Todo el cúmulo de actuaciones realizadas al respecto suponen hoy en día un importante bagaje de experiencias acumuladas que en el caso del Estado Español se han producido fundamentalmente a partir de los años 60, fecha en la que comienza a hacerse extensivo el uso del automóvil.

En la actualidad, se considera unánimemente al uso abusivo del automóvil como el principal causante de los graves problemas de

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION 'DEL TERRITORIO

congestión. La realidad constatable es que la oferta de infraestructura viaria no ha sido capaz de satisfacer la demanda de la misma generada por el transporte en vehículo automóvil. De hecho, tanto si construyen nuevas infraestructuras como en el caso de desaparición de las mismas o cortes provisionales por obras, el sistema de transportes se reequilibra entre los distintos modos hasta llegar a una nueva situación de equilibrio modal que inexorablemente es una situación de congestión de tráfico viario.

Asimismo, en esta situación la interrelación entre el sistema de transporte y la distribución de usos e intensidades de uso sobre el territorio es ineludible y patente. Las grandes infraestructuras viarias han servido y siguen sirviendo de ejes estructurantes del territorio a lo largo de los cuales se concentra la expansión urbana, especialmente en las grandes ciudades, cuando en los ciclos económicos expansivos se producen situaciones de gran demanda de suelo para su urbanización.

Toda esta situación nos lleva a plantear una serie de hipótesis de partida que pueden considerarse actualmente como paradigmáticas:

- No es posible satisfacer las necesidades funcionales de las grandes ciudades única y exclusivamente sobre la base del uso del automóvil privado.

- Para mantener la funcionalidad de las grandes ciudades en cuanto al transporte se refiere, es preciso potenciar otros medios de transporte que no ocupen tanto espacio por viajero transportado dejando al automóvil privado un papel complementario.

- La congestión sólo es posible reducirla en base a políticas y actuaciones que tiendan a la restricción del uso del coche como medio de transporte habitual en la gran ciudad.

En resumen, puede decirse que se trata no de resolver el problema de la congestión del tráfico sino de "racionalizar" la congestión. Este análisis puede considerarse, tal y como he señalado

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION 'DEL TERRITORIO

anteriormente, paradigmático ya que es generalmente asumido.

Esta situación lleva a la necesidad de considerar el sistema de transporte de una manera global recuperando los presupuestos de la Dinámica de Sistemas. Particularmente, no tienen sentido las actuaciones sobre infraestructura viaria que ignoran bien otros modos de transporte o bien las repercusiones territoriales. De hecho, el nuevo viario se congestiona rápidamente y generalmente, las IMD que realmente se producen, en tráficos metropolitanos, suelen ser en cortos periodos de tiempo mucho mayores que las previstas en proyecto.

No es previsible tampoco que cambie esta situación, ya que los índices de motorización en el Estado Español son relativamente bajos con respecto al resto de Europa y mantienen una tendencia creciente.

Al mismo tiempo, el transporte público compite en una situación de desventaja frente al transporte privado. Por un lado, las propias características del transporte en automóvil hacen que difícilmente el transporte público pueda llegar a ofertar un servicio mejor. Tan sólo el propio hecho de la congestión y la existencia de viajeros que no pueden utilizar el vehículo privado mantienen una ventaja a favor del transporte público. Pero además, en áreas urbanas medias, el transporte público se realiza fundamentalmente en base al autobús que también sufre las consecuencias de la congestión convirtiéndose el problema en un bucle de difícil solución: el automóvil produce la congestión; la alternativa es el transporte público en autobús en áreas metropolitanas medias; pero el autobús también sufre la congestión y no puede competir con el automóvil ni siquiera en tiempos de viaje.

A esta situación hay que añadir los fuertes déficits del transporte público y los grandes costes que implica la inversión en modos de transporte públicos subterráneos (metropolitano o suburbanos) .

En estas circunstancias, el problema de la congestión viaria se plantea en los siguientes términos ¿Cómo actuar sobre el sistema de tráfico cuando se sabe que sea cual sea la oferta de viario

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION 'DEL TERRITORIO

producida casi con toda seguridad se va a mantener la situación de congestión tanto en el antiguo viario como en el nuevo?.

Además hay que tener en cuenta las consideraciones medioambientales y territoriales.

Desde el punto de vista del medio ambiente, el sistema de transporte actúa en dos vertientes. Por una lado el espacio destinado al transporte viario está en competencia con respecto de otros usos públicos, especialmente los relacionados con el uso peatonal y los usos urbanos del entorno del propio viario. En esta situación de competencia de usos, el problema de la contaminación producida por el tráfico se traduce en una coirpentencia añadida, la necesidad de implantación de "barreras verdes", normalmente de vegetación, que reduzcan los efectos negativos del 'impacto ambiental del tráfico. Todas estas repercusiones conforman lo que podríamos considerar como repercusiones microambientales del tráfico. Estos efectos nocivos microambiental, bajo el prisma u objetivo general de mejora de la calidad de vida, se traduce en la necesidad de reservar espacios para la implantación de las "barreras verdes" antes aludidas. Y ello, junto con las necesidades derivadas de otros usos nos lleva a una necesaria visión multifuncional del viario urbano.

Desde un segundo punto de vista y debido a los efectos territoriales de la infraestructura viaria como estructurantes del territorio, es decir, como ejes de preferente desarrollo urbanístico, el sistema de transporte tiene una importancia decisiva en la localización y potenciación de las zonas de expansión urbana en las grandes áreas urbanas. Esta característica es inseparable de la defensa y protección de las zonas donde por diversos motivos interesa su no urbanización. Es decir, la localización de la infraestructura viaria tiene importantes repercusiones "macroambientales", en la distribución de usos sobre el territorio y la reserva y protección de zonas al desarrollo urbano.

Considerando todos los puntos hasta ahora señalados, quedan en entredicho las políticas que hoy día podemos considerar como clásicas en materia de infraestructura viaria. Políticas que se

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION 'DEL TERRITORIO

traducen en grandes redes arteriales diseñadas sobre la base de los estudios de tráfico clásicos consistentes en análisis de la atracción y generación de viajes, distribución entre modos, asignación de itinerarios y determinación de los nuevos tramos de la red y su sección. Obviamente, este tipo de análisis resulta claramente incompleto: no tiene en cuenta el cambio modal producido por la propia oferta de infraestructura (parte de los viajeros del transporte público pasan al modo privado), ni tiene en cuenta el resto de repercusiones del sistema de transporte ya señalados.

3. Estrategias de actuación.

Ante este panorama descrito muy sucintamente se plantea la cuestión de como abordar esta situación desde una perspectiva estratégica en áreas metropolitanas de tamaño medio y bajo el objetivo general de desarrollo económico y mejora de la calidad de vida.

Esta realidad supone la existencia de una serie de redes superpuestas de modos de transporte con sus correspondientes infraestructuras que pueden o no compartir un mismo espacio público. Estas redes son:

- red viaria de transporte privado.
- red de autobús público.
- red de trolebús y tranvia.
- red de metro y suburbano.
- red de bicicletas.
- red peatonal.

De estas redes algunas pueden compartir el espacio total o parcialmente. Es el caso habitual del transporte privado y la red de autobuses. También es el caso de la bicicleta cuando no existe un carril especial para ellas.

También es posible que las redes de autobús, trolebús y

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION 'DEL TERRITORIO

tranvía compartan un mismo carril.

De estas redes, la red viaria va a estar funcionando en un régimen congestionado. Incluso con nuevas aperturas de infraestructura viaria, la previsión esperable a medio plazo es su congestión. Normalmente, la experiencia conocida en la situación actual es que se produce un corto periodo de reajuste en la intensidad de la red viaria y en la distribución según modos de transporte hasta llegar a una nueva situación de equilibrio en la que el nuevo tramo funciona en una situación de congestión. Hablando siempre de infraestructura con un carácter metropolitano. En caso de nuevo viario para zonas de expansión urbana, como es obvio, la infraestructura tiende a la situación de congestión conforme se va produciendo efectivamente el desarrollo urbanístico.

Además es técnicamente imposible eliminar esta situación de congestión, por tanto, cualquier diseño de futuro de la red ha de partir de la hipótesis de que su funcionamiento será en un plazo más o menos corto en régimen de congestión. Este régimen de congestión en el funcionamiento de la red viaria básica va a permitir una determinada cantidad de viajes entre distintas zonas de la ciudad.

Por otro lado, el transporte público va a recoger fundamentalmente dos tipos de viajeros. El viajero que no tiene la posibilidad de utilizar el coche (se le conoce como viajero "cautivo" aunque no creo que sea la palabra adecuada por sus connotaciones peyorativas hacia el usuario del transporte público) y el viajero que deja el coche en casa porque, normalmente debido a los problemas de congestión y de aparcamiento, le resulta ventajoso en tiempo utilizar el transporte público.

Esta red de transporte público va a permitir también una determinada cantidad de viajes entre distintos puntos o zonas del área metropolitana. A su vez obviamente esta red de transporte público está compuesta por las redes autobuses, trolebuses, tranvías, metro y suburbano.

Desde un punto de vista estratégico y con el objetivo de mejora de la calidad de vida ya señalado, lo que supone la potencia-

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION 'DEL TERRITORIO

ción del transporte público como tantas veces y tantos autores han asumido, la actuación sobre el sistema de transporte debe ir, en grandes rasgos, en las siguientes líneas de actuación.

Prioridad de los objetivos de ordenación del territorio sobre los de tráfico privado.

Por un lado, en lo que a diseño de la red viaria se refiere, la primacía de los objetivos de ordenación territorial sobre los de nivel de servicio o capacidad de la red. Es decir, ya que es de hecho constatable la imposibilidad real de eliminación de la congestión, no tiene sentido sacrificar otros valores (concretamente la aptitud del territorio a usos distintos de los urbanos) a un diseño de red derivada únicamente de consideraciones de tráfico.

Lo correcto es determinar las zonas adecuadas para el desarrollo urbanístico y dotar dichas zonas de las infraestructuras viarias pensadas como ejes estructurantes y vertebradores de dichas zonas. Entendiendo el desarrollo urbanístico en la amplitud propia del término (residencial, industrial, unidades integradas, ...). Obviamente, y una vez tomada la decisión sobre las zonas del territorio más adecuadas para su desarrollo urbanístico, el diseño de la red para dicha zona y su conexión con la red ya existente es una cuestión de diseño de tráfico. De diseño de un tráfico que en la situación de equilibrio, cuando la zona se haya desarrollado urbanísticamente de manera efectiva, funcionará en un régimen de congestión.

Previsión de espacio público para las redes de transporte público.

Por otro lado, es de todo punto necesaria la previsión de las redes de transporte públicas. Modos de transporte público que muy posiblemente no estén justificados en el momento inicial antes del desarrollo urbano de la zona, pero que si no se prevén y se reserva el espacio que han de ocupar, cuando aparezca efectivamente el problema de la congestión, van a existir importantes restricciones físicas para la implantación de dichos servicios públicos.

Al mismo tiempo, esta red de transporte público debe asegurar-

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION 'DEL TERRITORIO

se de forma separada en el viario. Esta condición es esencial y básica desde un punto de vista estratégico para poder racionalizar el problema de la congestión mediante los medios públicos. Es necesaria para que exista la posibilidad de mantener la función encomendada al transporte y que el transporte privado no puede satisfacer. La no previsión estratégica de la red de transporte público y de la reserva de espacios para la implantación de la infraestructura correspondiente cuando la demanda lo justifique llevará en el futuro a la repetición de la situación actual de congestión y de imposibilidad física de espacio para la localización de nueva infraestructura de transporte público o para la reserva de redes de transporte público.

Desde esta estrategia, también hay que tener presente que no es necesario una reserva de espacio específica para cada red (autobús, trolebús, tranvía, metro), sino que muchos tramos pueden superponerse e incluso transformarse de unos a otros nodos en función de la demanda, los objetivos y las necesidades de cada momento. Es perfectamente viable por ejemplo un carril bus que puede transformarse en trolebús compartiendo el espacio con el autobús y que, a su vez, puede transformarse en tranvía.

Previsión de aparcamientos.

Además de estas dos estrategias generales es de capital importancia la previsión de la localización de aparcamientos en origen para residentes. Ello es necesario porque por un lado la previsión de evolución de los índices de motorización en el Estado Español es de crecimiento. Actualmente se está en una cifra del orden de los 300-350 turismos por 1.000 habitantes y la cifra de estabilización que podría considerarse como la existente en los países más avanzados está en un orden de magnitud en torno a los 500 vehículos por 1.000 habitantes. El parque por tanto es previsible que continúe en aumento y si ha de apostarse por un transporte público es necesario que el ciudadano puede dejar bien aparcado el coche en su vivienda o proximidades. La previsión de las plazas de aparcamiento para dejar el coche se convierte por tanto practica-

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION 'DEL TERRITORIO

te en una condición "sine qua non" para cualquier política de transporte público.

Diseño multifuncional para el espacio público

Como ya se ha comentado, en el espacio público deben localizarse distintas redes de transporte: viario para el transporte privado, redes de transporte público, redes de bicicleta y peatonales. Además existen otros usos públicos que compiten con las necesidades derivadas del sistema de transporte. Son los usos relacionados con el ocio que también reclaman parte de ese espacio público. Y por último los problemas de contaminación producidos por el tráfico implican la necesidad de introducir en el viario elementos de protección ambiental que generalmente van estar constituidos por "barreras verdes" de vegetación. Todas estas consideraciones implican un uso multifuncional del viario y una clasificación tipológica del mismo en función del uso prioritario que puede ser cualquiera de los nombrados.

Esta consideración es básica y fundamental en orden a recuperar la "habitabilidad" del espacio para el ciudadano, lo que va a suponer una repercusión directa en la calidad de vida.

Potenciación de las áreas urbanas integradas

Es decir, tal y como también han puesto de manifiesto numerosos autores y queda recogido en el "Libro Verde sobre el Medio Ambiente Urbano" de la Comunidad Europea, el rechazo del "zoonmg" como práctica del planeamiento y el retorno a las unidades de barrio autosuficientes en lo posible para tratar de minimizar las necesidades de transporte y poder conseguir una ciudad cuyo funcionamiento no genere las cantidades de viajes existentes en la actualidad.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION 'DEL TERRITORIO

LA AUTOPISTA DEL MEDITERRÁNEO

Alfonso PUNCEL CHORNET

Departamento de Geografía de la Universität de Valencia.

Una vía de transporte no es sólo un medio para tráfico de personas y mercancías, es además de eso un factor de ordenación del territorio, ya que entre sus consecuencias está la de atraer hacia sí actividades y en consecuencia, viviendas y otras construcciones.

Cuando intentamos caracterizar una de las infraestructuras de cualquier sistema de transporte hemos de analizar la triple función que a nivel territorial tiene el sistema de transporte aplicado a un caso concreto, es decir, que facilite la accesibilidad desde y hacia el territorio que atraviesa, que facilite la conexión productiva tanto horizontal como verticalmente y que facilite el desarrollo del transporte como actividad productiva en tanto que soporte de las actividades y relaciones de producción que son, en definitiva, las que generan valor añadido, empleo y relaciones sociales.

En el País Valenciano los distintos momentos históricos lejanos y próximos, han configurado un espacio concreto que ha influido, lógicamente, en el sistema de transporte que hoy tenemos y que a su vez, este sistema de transporte ha influido decisivamente en la configuración de un modelo territorial concreto y unas pautas de asentamiento determinadas.

La compleja orografía del País Valenciano ha dificultado históricamente las comunicaciones con la meseta peninsular, facilitando, por el contrario que se consolidaran unos pocos corredores al aprovechar los escasos pasos singulares y valles de los ríos, de tal forma que, desde épocas romanas, se consolidan en el territorio valenciano vías que discurren adaptándose a dicha orografía; por un lado, la vía litoral por la franja costera y por otro, hacia el interior siguiendo los valles del Jiloca y del Palancia. Con esta realidad en cuanto a accesibilidad respecto al interior peninsular, existe otro elemento a tener en cuenta, este es, el carácter marcadamente litoral del País Valenciano, que ha permitido orientar buena parte de su actividad económica durante siglos hacia sus relaciones mediterráneas a través, básicamente de los puertos.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION 'DEL TERRITORIO

El ferrocarril permitió redefinir en parte a principios del siglo XX el espacio valenciano y sus relaciones con el interior abriéndose diferentes vías hacia el norte y hacia Madrid pero que han jugado un papel secundario dado que estas se construyeron para atender a necesidades muy concretas que a su vez respondían a vicisitudes históricas muy puntuales y que, pese a querer ser elementos impulsores de desarrollo, quedaron posteriormente estancadas impidiendo que se desarrollasen todas las expectativas creadas. Es el caso del eje Sagunto-Teruel-Zaragoza (que, por cierto, está siendo impulsado de nuevo por parte de agentes económicos valencianos y aragoneses para intentar conectar el Mediterráneo con el sur de Francia a través de Valencia) o del eje hacia Huesca por Morella. Sólo el eje Valencia-Madrid por Requena puede ser considerado como alternativa en relación al eje Valencia-Madrid por Almansa.

El intercambio y la relación del País Valenciano a nivel internacional tanto de mercancías como de personas, ha sido y sigue siendo fundamental para la economía regional y para comprender y sostener el nivel de desarrollo económico. Los puertos con variaciones en cuanto a rango y nivel de especialización, han sido elementos importantes para realizar toda la potencialidad de desarrollo del País Valenciano. En aspectos diferentes y con valoraciones económicas distintas, podemos encontrar influencias decisivas del desarrollo de otros subsistemas de transporte como el ferrocarril y el avión, tanto en el transporte de mercancías como de pasajeros. No obstante, tenemos interés en centrarnos en la influencia de la carretera y particularmente en la autopista del Mediterráneo como uno de los ejes vertebradores del País Valenciano.

La decisión política que llevó a la construcción de la autopista del Mediterráneo significó en primera instancia, optar por un aumento de la concentración demográfica y del tráfico en el espacio más congestionado del territorio valenciano. Las mismas facilidades ofrecidas a la concesionaria, formada por constructora y bancos, para la construcción, definición de trazados, significó en su momento primar los intereses privados sobre los de la necesaria ordenación del territorio que ya en ese momento estaba sufriendo graves deterioros.

El territorio valenciano se encuentra conectado con el exterior en su relación norte-sur a través de la autopista A-7, conectándonos por un lado

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION 'DEL TERRITORIO

con la red europea de carreteras hacia el norte y hacia el sur, con las autovías de Murcia y Andalucía, si bien, en algunos tramos, este tránsito exige el pago de peaje, que como veremos tiene mucha importancia a la hora de definir el nivel de servicio. La N-340 sigue un trazado casi paralelo siendo una alternativa a dicha conexión norte-sur, pero cuya función de alternativa solamente queda disminuida por la alta congestión que tiene durante todo el año y las numerosas travesías con las que se encuentra el conductor en su viaje.

El total de las carreteras del País Valenciano están siendo gestionadas en la actualidad por distintas administraciones públicas, según las características de los tramos y la titularidad a la que estén adscritas como consecuencia de la transferencia de competencias en esta materia. Despreciando aquellas carreteras menos importantes en cuanto a extensión y nivel de servicio, la red se puede concretar en tres tipos diferentes en cuanto a la titularidad final: la red de interés general del Estado, gestionada por la administración Central; la red transferida a la Comunidad Autónoma y gestionada por la Generalitat Valenciana y finalmente, la red local gestionada, según el caso por las administraciones locales correspondientes (Ayuntamientos y Diputaciones).

El conjunto de la red presenta serios problemas desde el punto de vista del diseño y del trazado, con tramos con serios problemas de accidentalidad y sensibles efectos externos. Las muchas travesías urbanas aumentan seriamente la peligrosidad de la red tanto para el usuario como para el peatón, con disminuciones considerables de la velocidad, comodidad, fluidez, y seguridad, es decir, en todos los niveles de servicio de la red. En general a esta situación se exceptúa la autopista del Mediterráneo pero que sin embargo, ha supuesto un aumento importante de efectos urbanísticos, territoriales y medioambientales.

Las actuaciones desarrolladas en Valencia y Alicante en el corredor norte-sur, en concreto las circunvalaciones en ambas áreas metropolitanas, han permitido reducir sensiblemente estos impactos en dicho corredor, y aunque hayan sido realizadas con mucho retraso respecto a las previsiones, tiene ya, a falta de su terminación total, mucha influencia en elevar el nivel de servicio de la autopista. El único, pero importante, inconveniente de esta actuación, al igual que las del resto de las realizadas en estas dos zonas y

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION 'DEL TERRITORIO

otras áreas urbanas, procede del importante consumo de suelo altamente productivo y de elevado valor social.

El 23 de Julio de 1971 y por Decreto 2025/71 fue atribuida la construcción, explotación y conservación de la Autopista Tarragona-Valencia a AUTOPISTAS DEL MARE NOSTRUM S.A. (AUMAR S.A.) con opción para la prolongación hasta Alicante mediante otro Decreto 3477/72 de Diciembre de 1972.

Esta Autopista se insertó dentro del Avance del Plan General de Autopistas formando parte de las Autopistas del Mediterráneo la cual enlazaría, en su momento, con la autopista del sur dentro de la cual estaba integrada la autopista Sevilla-Cádiz. Los miembros que constituyeron esta empresa concesionaria fueron el Banco Central, el Banco de Valencia, el Banco de Fomento, Dragados y Construcciones S.A. e Inversora de Autopista S.A..

Esta Autopista desde Tarragona a Alicante tiene una longitud total de 435 kms repartidos por tramos de la siguiente forma: 222 km. el tramo Tarragona-Valencia; 165 km. Valencia-Alicante y 48 km. la circunvalación de Valencia. La adjudicación por parte del Ministerio de Obras Públicas se realiza el 4 de Septiembre de 1972 atribuyendo mediante concurso internacional para la construcción del primer tramo a la empresa Dragados y Construcciones S.A. y esta, a su vez, encarga a INTECSA la redacción del proyecto de construcción correspondiente.

La construcción de la autopista no originó excesivos conflictos sociales o al menos no tuvieron la categoría de movimiento social, exceptuando algunas áreas como en la Safor o en l'Horta donde los movimientos conservacionistas retrasaron su construcción aduciendo el consumo de huerta que suponía el trazado original de la circunvalación. Desde luego el debate se inscribía en una polémica más extensa sobre el modelo de desarrollo que se implantaba en esa época. A los apoyos fiscales, venta de suelo y otro tipo de apoyos que se dieron a las empresas como la Ford, la IBM, la IV Planta Siderúrgica de Sagunt, y a la Central Nuclear de Cofrentes, hay que añadir la oferta de servicio que significaba para estas y otras empresas, la existencia de una autopista que les conectase con mercados europeos.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION 'DEL TERRITORIO

TRAZADO ACTUAL DE LA AUTOPISTA DEL MEDITERRANEO Y LAS
CARRETERAS DE MAYOR INTENSIDAD DE TRAFICO



SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION 'DEL TERRITORIO

Como dijo en su momento M.Gaviria (1974) "Esta zona ha sido elegida por las grandes empresas, como la Ford, la Siderurgia, etc. y ha sido elegida también por los promotores turísticos extranjeros que están comprando el suelo y ocupándolo. Entonces hay una contradicción; por un lado, quieren industrializar y van a contaminar todas las playas y por otro lado, la compra de terrenos por parte de extranjeros para alojar quinientos, seiscientos mil turistas que no aparecen en los censos, pero que densifican la ocupación de ese territorio. Entonces lo que va a quedar ahí al final va a ser una piltrafa. Y la autopista es el elemento que va a agravar eso aún más"

Entrando a analizar el servicio que ofrece esta autopista diremos que el tráfico a lo largo de la misma, es decir de Tarragona a Alicante, ha tenido un fuerte incremento durante 1990 respecto a años anteriores y en concreto, en términos porcentuales respecto a 1989, supuso un 13,2%, superando la cifra ya importante de aumento de 1988 que se situó en el 12,3% de aumento de tráfico. Si lo comparamos con el incremento medio de tráfico en el conjunto de las carreteras en toda España que fue del 7%, comprobaremos la importancia de lo afirmado.

Parece claro que por su estructura y trazado, la autopista del Mediterráneo, es un eje vertebrador de la Comunidad Valenciana pero, no obstante, está por evaluar el impacto socio-económico que su construcción ha tenido en los cerca de 20 años de existencia teniendo en cuenta que, todavía hoy se está terminando de construir el trazado completo y que, por ello, su incidencia ha sido más localizada de lo que las primeras previsiones quisieron hacer creer y quizás por ello más desequilibradora.

Los efectos locales que la política de enfriamiento iniciada por el Gobierno en 1989 ha tenido en el tráfico en la autopista, no ha impedido que se mantenga el crecimiento aunque con una curva menor que se ha mantenido hasta mediados de 1990, según los datos no provisionales que pueden manejarse. Junto a este aspecto, que ha incidido en la reducción de tráfico, ha habido otros dos elementos a destacar en sentido contrario, por un lado la puesta en servicio el 29 de enero de 1990 de la Autovía de Circunvalación de Alicante que enlaza la autopista A-7 con la autovía Alicante-Murcia que ha tenido, como decíamos, el efecto de aumentar el tráfico en el

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION 'DEL TERRITORIO

tramo de la A-7 Valencia-Alicante en al rededor de un 14%, manteniendose de esta forma, el fuerte incremento de tráfico mencionado el año anterior.

Las razones de que se den estos incrementos hay que buscarlas en la desaparición de los dos nudos que estrangulaban el tráfico, es decir, por un lado en el trayecto hacia el norte el viaje quedaba interrumpido en la salida de Silla y por otro lado, en el trayecto hacia el sur este quedaba interrumpido a la llegada a San Juan de Alicante. De esta forma, el tiempo que se ganaba en la autopista se perdía en parte en las salidas y en las travesías de Valencia y Alicante, y esas pérdidas eran muy importantes, sobre todo, en los recorridos cortos y medios. Teniendo en cuenta que ambas áreas metropolitanas son las que mayor tráfico generan, los viajes perdidos por estas razones y actualmente ganados son importantes lo que justifica, como decíamos, el incremento.

La ruta alternativa era por esa razón muy competitiva sobre todo para los conductores habituales conocedores de tales problemas por lo que, ha bastado la desaparición parcial de uno de esos nudos para que una parte importante de los potenciales usuarios hayan optado por usarla, lo que a su vez, permite aliviar el recorrido alternativo, reduciendo su congestión y la necesidad de hacer obras de ampliación o mejora en los mismos.

Especial importancia tienen estos efectos en los viajes metropolitanos de Valencia y Alicante, donde los viajes de largo recorrido se mezclaban con los de caracter metropolitano y urbano, convirtiéndose en un elemento del paisaje urbano, desde luego, indeseable.

Con la apertura de una parte de la circunvalación de Valencia y con mayor razón cuando este totalmente terminada, se ha producido un nuevo incremento de tráfico no solo en el tramo Valencia-Alicante sino también en el tramo desde Tarragona a Valencia.

La tendencia de los últimos años en lo que respecta a la construcción y uso de la autopista de peaje en nuestro entorno más inmediato, ha sido la de aumentar este tipo de infraestructura. Así países como Francia e Italia tienen en estos momentos programas de desarrollo de nuevas autopistas de peaje. Igual ocurre en EE.UU. y países asiáticos, y la propia CEE ha puesto en marcha estudios y proyectos con la lógica (e interesada) colaboración de la

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION 'DEL TERRITORIO

Asociación Nacional de Autopistas de Peaje de Francia, Italia y España. Especial mención merece, por la forma peculiar de introducir el peaje en el país, la iniciativa del Gobierno holandés que pretende poner en marcha ún sistema de peaje en redes de carreteras ya construidas (el "road pricing") que hasta el momento son de uso libre y gratuito.

La actual autopista A-7 ha tenido, como decíamos anteriormente, un aumento de tráfico constante por encima de las tasas de crecimiento del conjunto de la red, con una composición de tráfico en ei tramo Tarragona-Valencia y en 1989 de 10.254 vehículos ligeros de IMD y de 2.082 vehículos pesados (12.336 IMD total) lo que significa un porcentaje del 16,9% sobre el total, es decir, un índice bajo de uso respecto a otras carreteras. Estos valores que se reducen en el tramo Valencia-Alicante: 9.721 vehículos ligeros y 841 vehículos pesados (10.582 IMD total), es decir, un 7,9% del tráfico total. Sin necesidad de comparar estas cifras con los porcentajes de otras carreteras, era de esperar que se produjese un tráfico de vehículos pesados mayor entre dos provincias con una población y un dinamismo económico que se sitúa entre los más importantes de España.

En cuanto a la movilidad, teniendo en cuenta la matriz de origen y destino elaborada para el estudio de movilidad del corredor de tráfico entre Tarragona y Alicante en 1989, sin concretar algunas variables y para el tráfico total entre las zonas definidas (que coincide básicamente con las cabeceras comarcales), se comprueba que a excepción de las áreas urbanas más importantes, es decir, Valencia, Alicante y Castellón que son las que generan y atraen mayor tráfico, sólo las áreas turísticas con buenos niveles de accesibilidad, generan o atraen un índice de trafico superior al esperado por la cantidad de población.

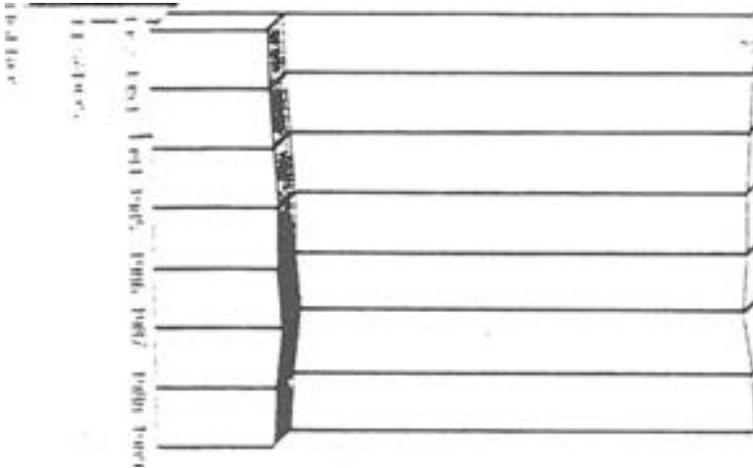
Las secciones de mayor intensidad media de tráfico diario, han sido el año 1990 Salou-Cambrills, en Cataluña, Vllarreal-Moncofar y Moncofar-Pugol en el tramo Tarragona-Valencia con 15.000 vehículos aproximadamente; Benidorm-Vila Joiosa y Vila Jolosa-Sant Joan de Alacant en el tramo Valencia-Alacant con 12.300 vehículos.

En cuanto a la distribución de este tráfico por meses, hay que destacar que sigue existiendo una alta estacionalidad en el uso de las autopistas de peaje con IMD muy fuertes en las épocas de vacaciones veraniegas de lo que

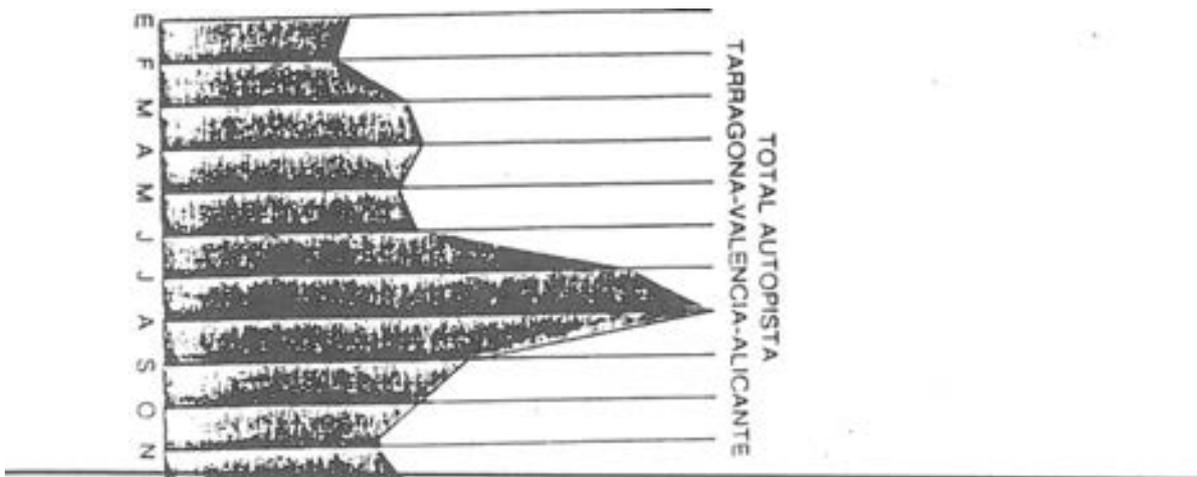
SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

TRAFICO DE VEHICULOS SEGUN TIPO Y PORCENTAJE DE TRAFICO MENSUAL ENTRE TARRAGONA Y ALICANTE. AÑO 1989.

3



	A
y	A
	F
	n
\$	lir
///	
8	



SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION 'DEL TERRITORIO

se deduce que resulta poco atractivo su uso para viajes que representan el tráfico básico doméstico y que, sin duda, es el mayor volumen de viajes en cualquier caso. Los días de máximo tráfico fueron el 29 de julio con 35.749 vehículos de IMD entre Tarragona a Valencia y 23.749 vehículos entre Valencia y Alicante.

Estos indicadores de tráfico han de ser comparados al igual que el resto, con los que se producen en otras carreteras similares en cuanto a trazado y función vertebradora del territorio. Dando un rápido repaso de estas cifras en el plano de tráfico que se adjunta del año 1989 de las carreteras del País Valenciano, nos damos cuenta de la infrautilización que presenta la autopista ya que sólo en los momentos de máximo tráfico de la misma, se alcanzan cifras comparables con las medias de otras carreteras. Otro factor a destacar reside en la escasa utilización de vehículos pesados en el conjunto de las secciones y en los dos tramos de la A-7. Si como decíamos al principio una de las funciones clave de cualquier infraestructura de transporte es facilitar, a través de la accesibilidad que ofrece, los procesos de intercambio entre distintos mercados de productos y factores productivos o entre mercados de "outputs" e "inputs", esta función se debería ver representada por índices de tráfico de vehículos pesados más elevados o similares al conjunto de la red a lo largo de la autopista, cosa que no ocurre. Al margen de que en una autopista, por sus características técnicas de trazado, estos índices deberían ser más importantes tanto en porcentaje como en términos absolutos.

Las críticas que se levantaron durante el diseño y construcción de la autopista no fueron escuchadas porque ésta se convirtió en un símbolo de la ideología desarrollista en los primeros años setenta, del progreso y la modernidad. La opinión de los críticos en su momento fue clara "La autopista va a saturar zonas que empiezan a presentar signos de saturación, en particular en la provincia de Alicante desde el túnel del Mascarat, en lugar de ir a desarrollar treinta o cincuenta kilómetros al interior las áreas de secano de provincias que se están despoblando como Valencia y Alicante" (Gaviria, M. 1974)

Los impactos más destacables han sido la ocupación de muchas hectáreas de regadío de alta calidad y, a largo plazo, también del turismo a causa del ruido y la degradación ambiental general por la atracción de

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION 'DEL TERRITORIO

viviendas de segunda residencia y de la industria. Por otro lado las fuertes inversiones que fueron y son necesarias para completar la autopista han sido distraídas de otras necesidades: en su momento Valencia no contó con ninguna depuradora, tenía acequias sin cubrir y existían numerosas deficiencias infraestructurales que fueron aplazadas hasta finales de la década de los ochenta y que incluso hoy se están llevando a cabo con veinte años de retraso. "En resumen, la autopista era el símbolo de un modelo de crecimiento que ignoraba las demandas presentes de calidad de vida de la población, comprometía las opciones futuras y subordinaba aspectos importantes del interés público al dictamen de las multinacionales" (García. E 1991) y aún más, dejó de ser un elemento reestructurador en áreas menos desarrolladas del Interior.

EL DEBATE SOBRE LA AUTOPISTA VALENCIA-MADRID Y ALACANT-CARTAGENA.

La autopista Valencia-Madrid había sido el proyecto de una empresa privada ya en los años veinte. Un documento oficial de la época la defendía diciendo "que hará de ese puerto (Valencia) el más directo de Madrid y proporcionará ventajas enormes al suministro de frutas y productos alimenticios que en tan gran escala esa zona de levante abastece".

A partir de 1988, mientras estábamos inmersos en una etapa de crecimiento económico, la idea fue retomada por sectores económicos conservadores y comenzaron las presiones de sectores empresariales, fundamentalmente la Confederación Empresarial Valenciana (CEV) y de partidos de derechas para que se construyera. Las primeras evaluaciones realizadas por técnicos del MOPU situaron el coste de la autopista Valencia-Madrid en 350.000 millones de pesetas, es decir la tercera parte del presupuesto de todo el plan español de carreteras y 1.000 millones por kilómetro. Esta disputa fue sobre todo política ya que los Impactos sociales y ecológicos serían menores que los que produjo la autopista del Mediterráneo.

En cuanto a la autopista Alacant-Cartagena, las primeras informaciones que iniciaron el debate aparecen en el diario Informaciones el 24 de junio de 1989 al dar cuenta de una pregunta parlamentaria sobre la posibilidad de que saliera a licitación la construcción de este tramo. La realización de los estudios

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION 'DEL TERRITORIO

fue recogida por responsables del MOPU, afirmando que, de decidirse construir más autopistas, este tramo sería el primero en iniciarse.

El 24 de julio de 1990 se inicia el período de exposición pública del anteproyecto. La tesis de construir nuevas autopistas parecía haberse impuesto en la administración central, pese a la existencia de numerosas reticencias, y efectivamente uno de los tramos elegidos fue éste. Desde el primer momento, se levantó una fuerte oposición de ecologistas y afectados, organizada en una coordinadora, que argumentaba sobre todo dos cosas: en primer lugar, que el volumen de tráfico existente podía ser absorbido por la autovía Alcant-Murcia y por la carretera N-332, lo que hacía innecesaria la obra. Y, en segundo lugar, que los impactos ambientales serían negativos, afectando en especial diversas zonas protegidas situadas en el litoral alicantino. Pese a ello, la Agencia del Medio Ambiente de la Generalitat Valenciana, aún con ciertas reticencias iniciales ha sido incapaz de oponerse.

Las tensiones internas de la administración han quedado patentes al darse a conocer un documento de la Dirección General de Planificación del Ministerio de Hacienda del 24 de julio de 1990 que tras citar un análisis exhaustivo de la red de carreteras, insiste en que, con excepción de las áreas metropolitanas "el volumen de los tráficos no rebasa, en prácticamente ninguno de los tramos analizados, unos volúmenes de tráfico que, en términos del día medio anual, no puedan ser absorbido por la capacidad que conlleva una autovía, siendo lo frecuente que el volumen total de tráfico pueda ser absorbido por una carretera convencional". De hecho el tráfico entre Alacant y Cartagena es de 10.000 y 15.000 vehículos de Intensidad Media Diaria pudiendo ofrecer una carretera en buenas condiciones un servicio más que aceptable.

Otro de los argumentos aducidos por el Ministerio de Hacienda en el documento mencionado para oponerse a la construcción de la autopista es la competencia que se establecería con la autovía Alacant-Murcia. En este sentido el citado documento dice "...la posibilidad de rentabilizar simultáneamente las infraestructuras de autovía y autopista en tramos coincidentes no aparece en prácticamente ninguno de los tramos de esta red básica... Es decir, cualquier proyecto en el que se contemplase la concurrencia de autopista y autovía requeriría un profundo estudio de viabilidad económica conjunta". Concurrencia que se da en este proyecto y

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION 'DEL TERRITORIO

que se daría en cualquier caso con la mejora de la red actual faltando el estudio en profundidad que se demanda.

Finalmente y a falta de más detalles, la autopista tiene unos evidentes impactos ecológicos en el trazado previsto sobre las zonas húmedas del litoral así como zonas de alta rentabilidad agrícola por ser tierras de excelente calidad, y si tenemos en cuenta otros aspectos inducidos por la construcción de la autopista como son la capacidad de atracción de otras actividades económicas que a su vez tienen impactos ecológicos sobre estas zonas, así como, la desviación de fondos que pueden ser utilizados en la reducción de los impactos ya existentes, por ejemplo, vía depuradoras, comprobamos la nula necesidad de llevar a cabo este proyecto.

La Agencia del Medio Ambiente de la Generalitat Valenciana en uno de sus informes reconoce tales impactos ecológicos en los Parajes Naturales de El Fondo d'Elx, Les Salines de Santa Pola y Les Llacunes de la Mata y Torrevella declarados como tales por decreto de la Generalitat 187/1988, 190/1988 y 189/1988 de 12 de Diciembre respectivamente. Junto a estos Parajes Naturales en el área considerada a estudio se destacan una serie de sectores de "Muy Alto Interés para su conservación" según la terminología del Mapa Geocientífico de la Provincia de Alicante elaborado por la C.O.P.U.T. en 1990. Todos estos Parajes y sectores se representan en la figura adjunta y son los siguientes:

*Estomatolitos gigantes de los Arenales integrados en las areniscas pliocénicas de los Arenales del Sur.

*Dunas de Los Arenales; complejo dunar Integrado por los conjuntos de edad Tirreniense, subaflorante y dunas actuales móviles

*Lagunas de El Carabassí y El Clot de Galvany

*Arrecifes messinienses de Santa Pola, gran estructura arrecifal de excepcional interés científico.

*Cordón de Dunas de Guardamar, amplia alineación de dunas móviles y fijadas por la vegetación.

*Falla de San Miguel de Salinas, accidente neotectónico con una excelente relación desplazamiento-sedimentación.

*Estructuras sedimentarias de Loma Larga, desarrolladas en areniscas miocenas.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION 'DEL TERRITORIO

Además existen importantes enclaves de bosque mediterráneo, correspondiente a la Peña del Aguila y la Devesa de Campo Amor. Frente a las recomendaciones de la Agencia de desplazar el trazado de la autopista exterior a dichos enclaves hasta un mínimo de cien metros desde los límites de estos, aparece la opinión cada vez más extendida de evitar la construcción de la autopista a lo largo de todo la zona litoral con lo que, en caso de desplazarla sensiblemente hacia el interior, la competencia entre la autovía y la autopista anularía, aún más, la necesidad de esta última.

Los impactos medioambientales más destacables son las afecciones al sector primario en prácticamente todo el recorrido de la autopista, que es especialmente destacable en las zonas de huerta de la comarca de la Vega Baja del Segura y Baix Vinalopó por su alto rendimiento agrícola. Así mismo se dan alteraciones que producen la destrucción de unidades paisajísticas de alto valor, la ocupación de espacios de interés ecológico o geológico y de áreas de protección, riesgos de impactos contra la fauna que habita en los parajes naturales y sectores de Interés ecológico, riesgos de afecciones al patrimonio histórico-artístico, además de las contradicciones con los planes de desarrollo para la ocupación de zonas regables o destinadas a expansión de zonas urbanas, son con menor o mayor intensidad, las alteraciones recogidas en el estudio informativo del MOPU de la autopista de peaje Alicante-Catagena.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

MAPA DE TRAFICO DE LAS CARRETERAS DEL PAIS VALENCIANO
AÑO 1989



SECOND INTERNATIONAL CONGRESS ON REGIONAL PLANNING

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION 'DEL TERRITORIO

II CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

AREA TEMATICA: 2. LAS INFRAESTRUCTURAS Y SU EFECTO TERRITORIAL

PONENCIA: "EL FACTOR ACCESIBILIDAD EN LA LOCALIZACION DE ZONAS DE SEGUNDA RESIDENCIA EN EL LITORAL DEL AREA METROPOLITANA DE VALENCIA: LA POBLA DE FARNALS, PUQOL Y EL PUIG"

AUTORES: Just Ramírez Palomar - Arquitecto
Pablo Fidalgo García - Geógrafo
UNIVERSIDAD POLITECNICA DE VALENCIA

RESUMEN

La accesibilidad, junto con otros factores como el planeamiento, los usos del suelo y los condicionantes físicos y medioambientales, inciden de forma muy notable en la urbanización de las zonas litorales.

Los tres municipios analizados parten de unas condiciones medioambientales, físicas y de usos del suelo relativamente similares, siendo sin embargo el planeamiento y la accesibilidad los factores diferenciadores del posterior desarrollo inmobiliario.

En el Area Metropolitana de Valencia, a la que pertenecen estos municipios, la localización de las urbanizaciones de segunda residencia en el periodo 1960-1990 ha estado íntimamente ligado a la utilización del transporte privado.

La zona es un ejemplo prototípico de ocupación de suelo con fines de segunda residencia a partir de la construcción de una vía rápida de comunicación con el centro del área metropolitana.

ABSTRACT

Accessibility, both with other factors such as territorial planning, land uses and physical and environmental conditionants, affect in a very notorious way the development of coastal zones.

The three towns analyzed depart from a set of environmental, physical and land use conditions, quite similar, being, urban planning and accessibility factors the ones that make the difference in their development.

In the metropolitan Area of Valencia, to which both these belong, the location of the areas of development destined to occasional use (second residence in local terminology) between 1960 and 1990 has been intimately tied to the use of private transport.

This zone is a clear example of the occupation of land with aims of second residence due to the building of a speed-way which connects these towns with the centre of the Metropolitan Area.

On the other side, planning has proved to be an important conditioning for the development of this zone, but not the only one, being fundamental the accessibility which has come from mark the differences inasmuch as typologies of biggest occupation and density.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION 'DEL TERRITORIO

II CO&GBBSO IHTWmáCIONÁÍ DS OSDg&ACIONDEL TSSMITOBIO

PONENCIA

"EL FACTOR ACCESIBILIDAD EN LA LOCALIZACION DE ZONAS DE SEGUNDA RESIDENCIA EN EL LITORAL DEL AREA METROPOLITANA DE VALENCIA: LA POBLA DE FARNALS, PUQOL Y EL PUIG"

0.-	INDICE	
1.	INTRODUCCION	2
2.	ORIGEN Y DESARROLLO DE LA RED DE CARRETERAS EN LA ZONA DE ESTUDIO_____	3
3.	OTROS FACTORES A CONSIDERAR EN LA LOCALIZACION RESIDENCIAL EN LA ZONA_____	6
4.	ANALISIS DE LA RELACION ENTRE LA ACCESIBILIDAD Y LA LOCALIZACION Y DESARROLLO DE ZONAS DE SEGUNDA RESIDENCIA EN LA FRANJA LITORAL DE LOS MUNICIPIOS DE PUQOL, EL PUIG Y LA POBLA DE FARNALS.....	9
5.	CONCLUSIONES_____	13
6.	BIBLIOGRAFIA.....	14

Valencia, Abril de 1991

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION 'DEL TERRITORIO

II CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

1.- INTRODUCCION .

El desarrollo de la segunda residencia en la zona litoral del País Valenciano obedece a la conjunción de una serie de factores de los que cabe destacar:

- A. *Las características físicas:*
 - * *Orografía de la franja litoral.*
 - * *Geología y edafología de la costa.*
 - * *Régimen hídrico.*
 - * *Climatología.*
- B. *El planeamiento vigente.*
- C. *El uso del suelo de la zona.*
- D. *La actuación de la iniciativa privada.*
- E. *La accesibilidad del área.*

Además de estos factores existen otros como la situación del sector de la construcción o del sector del turismo que responden a un estado más genérico de la economía regional, estatal o comunitaria (zonas origen de los usuarios de este suelo) y que por tanto afectan a un marco territorial mucho más amplio del analizado en este trabajo.

El desarrollo urbanístico en las zonas litorales está pues condicionado por la conjunción de los factores antes mencionados, aunque a igualdad de condiciones físicas serán la accesibilidad y la capacidad de actuación de la iniciativa privada los factores determinantes, ya que tanto el planeamiento como los usos del suelo son factores que o bien se pueden transformar o bien se pueden sortear en un momento concreto.

*El área de estudio elegida es la comprendida por los municipios costeros de la Poble de Farnals, **Puçol** y El Puig, todos ellos pertenecientes a la zona norte del Area Metropolitana de Valencia, centrándonos de manera específica en sus respectivas franjas de playa.*

El periodo de estudio abarca las tres últimas décadas (1960-1990), época en que se desarrolla tanto la red de carreteras como la segunda residencia de una manera considerable.

Es una zona bastante homogénea, en cuanto a sus características físicas, al ser totalmente llana y con la misma climatología.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION 'DEL TERRITORIO

II CONGRESSO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

Anteriormente a su desarrollo urbanístico era una zona de marjal o de huerta, aunque la proximidad al mar limitaba en gran parte el desarrollo de otros cultivos de mayor productividad como el naranjo o los frutales.

2.- OBIGEN Y DESARROLLO DE LA RED DE CARRETERAS EN LA ZONA DE ESTUDIO.

Aunque el área de análisis se circunscribe a los tres municipios anteriormente citados, para poder comprender el desarrollo de la misma haremos referencia en muchos casos al conjunto del Area Metropolitana de Valencia, o a su sector norte por ser la zona de influencia de las actuaciones realizadas mayor que el espacio que integra la zona de estudio.

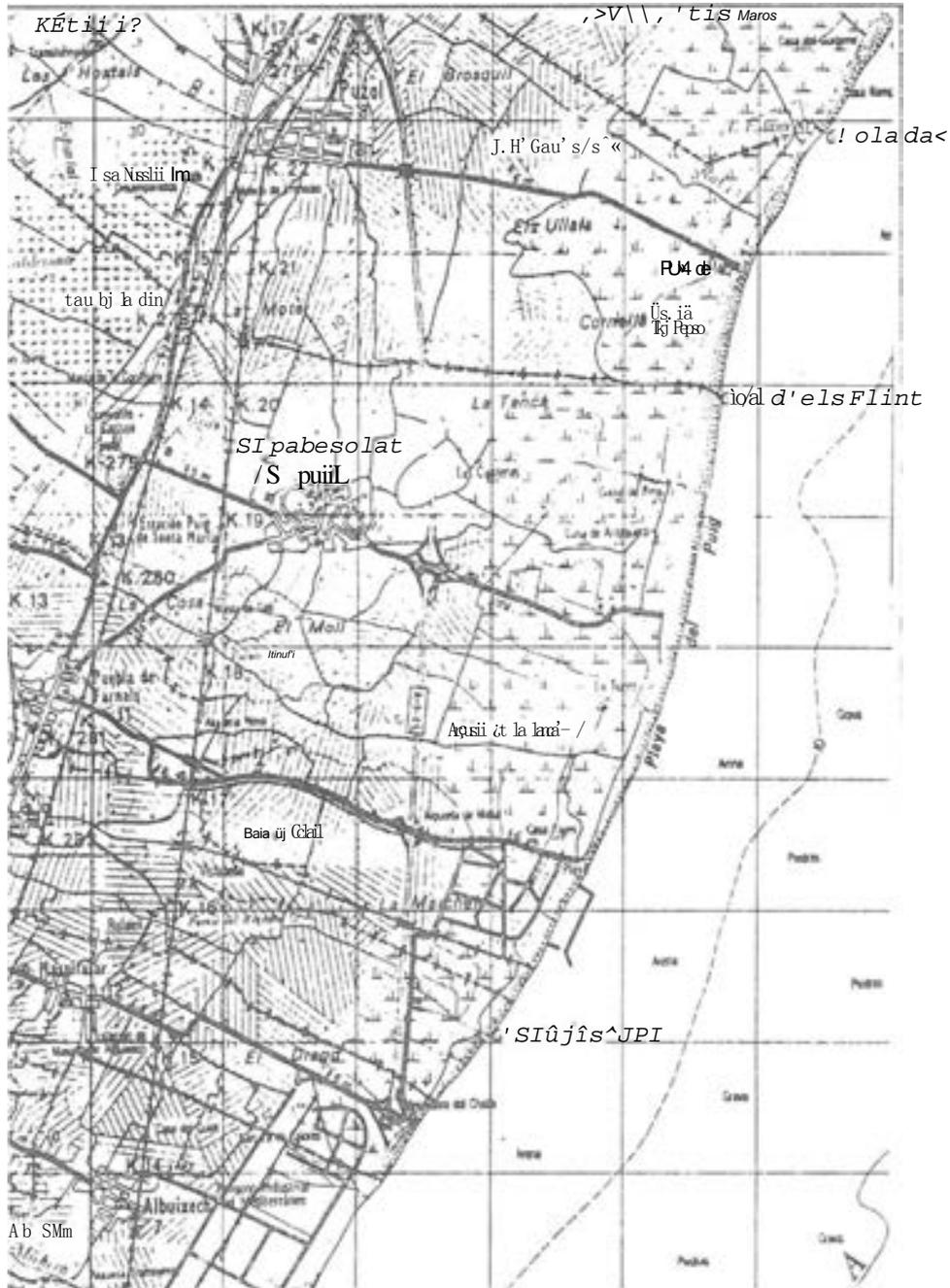
Históricamente el Area Metropolitana ha estado vertebrada por las carreteras nacionales 340 y 332 (CN-340 y CN-332), que la recorren en sentido N-S. La primera de ellas, que en parte de su trazado coincide con una antigua vía romana, ha sido desde siempre el eje de comunicación principal entre los municipios de L'Horta Nord, y entre éstos y la ciudad de Valencia.

Como se puede apreciar en la Figura NQ 1 de la página siguiente, todos ellos están situados algunos kilómetros hacia el interior; ello es debido a que prácticamente desde el municipio de Cullera hasta el de Almenara, ya en la provincia de Castellón, toda la franja costera era una zona de marjal y por tanto insalubre y sujeta a problemas de fiebres, paludismo, etc, que se han venido padeciendo hasta finales del siglo pasado. Por otro lado, como se puede observar también en el mismo plano, todos los términos municipales tienen una franja, mas o menos ancha, de salida al mar y un camino de acceso que inicialmente servía para actividades agrícolas y pesqueras y que posteriormente ha actuado como eje vial a partir del cual se han desarrollado las actividades turísticas.

.4 continuación expondremos el desarrollo de las principales infraestructuras por carretera en el Area Metropolitana de Valencia, dentro de la zona de influencia de nuestra área de estudio, las cuales han tenido una destacada incidencia sobre el desarrollo del litoral. Se ha elegido por ello toda la evolución sufrida por el Acceso Norte a Valencia, los pasos a distinto nivel sobre este acceso, al ser éstos de capital importancia a la hora de establecer usos del suelo al otro lado de la carretera,

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

II concusso INTSMlfACIOHAZ BS OHD gmC IONDEL TSSMITOBIO



FIGUSA MS 1, Sapa de la zona de estadio, Serncio Geografico del Ixcita, 19TS

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION 'DEL TERRITORIO

II CONGRESSO internacional de ordmacion del tbbbitomio

- A. *Proyecto de Acceso a Valencia por el Norte de la CN-340 (de Cádiz y Gibraltar a Barcelona).*

Antecedentes:

El acceso Norte lo constituía en 1960 un tramo de 18 Km., con carácter de travesía ininterrumpida que cruzaba las poblaciones de Tavernes Blanques, Meliana, Albalat deis Sorells, Emperador, Massamagrell, la Pobla de Farnals y Pucol, sucediéndose los estrechamientos, curvas sinvisibilidad, defectos inherentes a su pavimento de adoquinado antiguo, lo que unido al intenso y heterogéneo tráfico que soportaba, hacía que dicho trayecto presentase grandes dificultades de tráfico y diese lugar a innumerables accidentes.

En el Plan de Carreteras de Acceso y Circunvalación de Valencia de 24-11-1952 se proyectaba un nuevo acceso de 8 Ka de longitud. En 1957 se hallaba en construcción un pequeño tramo del mencionado Acceso, a partir del Paseo de Valencia al Mar. Este acceso sufriría luego modificaciones de trazado como consecuencia del Plan general de Ordenación de Valencia y su Comarca.

Características del Proyecto:

Con todos estos antecedentes, se proyectó parte de este nuevo Acceso Norte, constituido por una carretera de Valencia a un punto a la altura de Albuixech, en que arrancarían la carretera que uniría este acceso con el antiguo a la salida de Pucol • Parte de este acceso dicurriría sobre la explanación del ferrocarril del Puerto a las canteras del Puig.

El Acceso Norte se pensó desde el principio con dos calzadas separadas, una para cada dirección y con dos vías de circulación cada una, Se preveían medianas que en un futuro permitiesen la posibilidad de aumentar en una vía más, Las obras finalizaron en Junio de 1966.

- B. *Construcción de pasos a distinto nivel y control de accesos. Desdoblamiento del Acceso Norte a Valencia.*

Características generales:

Los pasos a distinto nivel que comprende este proyecto son:

Enlace en diamante en el cruce con el Camino de Almássera al Mar.

Enlace en diamante en el cruce con el Camino de Massalfasar al Mar.

Enlace en diamante en el cruce con el Camino de El Puig al Mar.

Pasos superiores sin enlace en el cruce con el Camino de Puebla de Farnals al mar y con el Camino de Pucol al Mar.

Pasarela en el Camino de Foios al Mar.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION 'DEL TERRITORIO

„/ CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

El conjunto de estos proyectos van dirigidos a la transformación en autovía-autopista, con control de accesos y calzada desdoblada, de todo el tramo de acceso desde el término de Pucoi a Valencia. Implica un fuerte incremento de accesibilidad a toda la zona norte que va a verse relacionada con los procesos urbanizadores desarrollados en la misma, sobre todo en las playas de los correspondientes municipios (El Puig, La Pobla de Farnals, etc).

- C. *Proyecto de desdoblamiento de calzada para la conversión en Autopista del Acceso Norte a Valencia. CN-340, Cádiz a Barcelona por Málaga. Tramo Valencia - término de Pucol. Esta obra forma parte de la actuación de la Red Arterial de Valencia prevista en el 2Q Plan de Desarrollo. Comprende el desdoblamiento de la calzada, con el control total de accesos, para conversión en autopista del Acceso Norte a Valencia. Este traao fue puesto en servicio en 1975*

La construcción de lo que hoy es la autopista A-7 permitió que una franja de profundidad variable, según el término municipal de que se tratase, quedara aislada del resto del mismo, debido al efecto barrera que este tipo de infraestructuras ocasiona, efecto que no se ha producido por ejemplo con la carretera nacional ni con la línea de ferrocarril de vía estrecha Valencia-Rafelbunyol que atraviesa l'Horta Nord en dirección Norte-Sur. Estas dos circunstancias, pero fundamentalmente la primera, hicieron que en un primer momento los precios del suelo en esta franja fuesen asequibles para los promotores turísticos que iniciaron en esa zona la edificación de los primeros bloques de apartamentos.

3. - OTROS FACTORES A CONSIDERAR EN LA LOCALIZACION RESIDENCIAL DE LA ZONA.

La actividad turística, y por tanto la urbanización del litoral, fue hasta la década de los sesenta prácticamente nula en todos estos municipios, limitándose a ocupaciones -generalmente ilegales- en zonas de dominio público o colindantes, con muy baja densidad y tipologías populares, algunas de ellas de autoconstrucción (en Pucol y El Puig principalmente).

A mediados de los años sesenta, y a partir de actuaciones aisladas y no coordinadas entre sí, comenzó el desarrollo turístico intensivo (en magnitud y densidad): la Pobla de Farnals por el norte y El Perellonet-El Perelló por el sur fueron las primeras áreas de

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

II CONCESSO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

urbanización de estas características.

Este desarrollo surgió a partir de varios condicionantes :

Características físicas.

Aunque en principio los tres municipios presentan unas características similares, la presencia de la Planta Siderúrgica de Sagunto y el puerto de esta ciudad han provocado un proceso notable de regresión y degradación de la playa de PUQOI; lo que ha supuesto una merma en sus aptitudes como zona turística, ante la proximidad de playas como la del Puig o la Poble de Farnals.

Planeamiento.

Es un marco importante y como se demuestra en el caso que nos ocupa puede servir como freno o acelerador del proceso de desarrollo urbanístico. Como se puede comprobar en el Cuadro NQ 1 que aparece en la página siguiente, en este caso la situación del planeamiento ha diferenciado el desarrollo de los tres municipios en dos tipos; por un lado el municipio de Pucol en donde los problemas originados por el deslinde de la Zona Marítimo Terrestre han sido la causa de que la playa no haya dispuesto de Plan de Ordenación hasta 1983, siendo en 1989 cuando a través de una modificación de éste se desbloquea completamente la edificación en el litoral; y por otro los dos municipios restantes en donde la aprobación de los Planes de Ordenación Urbana se produce en los años 1966 y 1969 (P. de Farnals y El Puig respectivamente).

Usos del suelo.

La zona de marjal ha permanecido desde siempre sin utilización, solamente en los años de la posguerra y durante el período de la autarquía económica se cultivó en ella el arroz, producción ésta que fué abandonada progresivamente ante el auge de este cultivo en otras zonas más rentables (el Delta del Ebro y Zona del Guadalquivir). Este es un hecho importante, que en su momento sirvió como acelerador del proceso, pero no decisivo,

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION 'DEL TERRITORIO

II CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

ya que otras zonas que presentaban un uso del suelo de alto rendimiento (huerta o naranjos) han sucumbido ante la oferta que supone su venta como Suelo Urbano.

CUADRO NQ 1

Lienens nos.	PVÇOL			sí me			li POSLi OS SUHLS		
	» III.	80 [ICS]	go m m lie	m i .	99 [ICSL]	B9 firm Lie	MUI	S? LICSL.	i? rir/mic
mo	4	4	i		—	-		—	*
mi	3	3	i	-	-	-	-	-	-
im	-	-	-	-	-	-	-	-	-
m:	-	-	-	-	-	-	-	-	-
im	S	S	i	-	-	-	-	-	-
im	1	1	i	-	-	-	-	-	-
ms	2	2	i	-	-	-	13S	5	21,2
im	1	1	i	-	-	-	m	IS	43, SS
ms	-	-	-	-	-	-	424	10	42,4
ms	-	-	-	i	1	i	33S	10	31S
m	-	-	-	S4	1	32	SIS	9	SS, 33
mi	1	1	i	3S	2	IS	Ili	1	124
im	2	2	i	-	-	-	4M	!	31,3
mi	4	4	i	irs	1	Ili	ISI	S	21,8
im	8	S	i	32	2	IS	US	3	48,S
im	5	5	i	-	-	-	251	5	51,4
im	3	3	i	-	-	-	13S	2	119
im	li	12	1,5	435	8F	SI,1	m	3	3i
im	-	-	-	no	12	14, IS	315	9	41, S
im	-	-	-	599	12	4!, 31	130	3	43,3
im	-	-	-	m	S	25	233	S	48,8
im	-	-	-	2S4	!	31,5	-	-	-
im	-	-	-	12	2	S	-	-	-
im	9	8	1,1	13S	S	II	33	1	33
im	r	i	1	ir	3	3,31	-	-	-
im	i	i	1	131	2	IIS	98	3	32, S
im	s	i	1,5	l	1	1	-	-	-
im	i	i	1	-	-	-	US	1	118
ms	i	I	1	2	S	1	108	1	m
ms	-	-	-	28	1	IS	-	-	-
im	n	i	n	41	1	42	-	-	-
mu	íor	a	1,31	2419	131	11, j2	4941	99	49, j1

Fuente: Elaboración propia.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION 'DEL TERRITORIO

II CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

4.- ANALISIS DE LA RELACION ENTRE LA ACCESIBILIDAD Y LA LOCALIZACION Y DESARROLLO DE LAS ZONAS DE SEGUNDA RESIDENCIA EN LA FRANJA LITORAL DE LOS MUNICIPIOS DE PUQOL, EL PUIG Y LA POBLA DE FARNALS.

Para poder comprender una concentración de viviendas de segunda residencia, como la que aquí estudiamos, alejada de los principales núcleos urbanos, es necesario entender una época como la actual, en que el tiempo de transporte condiciona la mayor parte de las actividades humanas; es evidente la influencia que éste ejerce a la hora de localizar una actividad, tan dependiente del transporte por carretera como es la localización de la segunda residencia.

El estado de la red de transporte público en la zona Nororiental costera del Area Metropolitana de Valencia, es bastante malo i pues además de ser el autobus el único modo de transporte, su frecuencia es muy baja, sobre todo en los meses no estivales. Ello con independencia del reiterado abandono que sufren los transportes públicos en aquellos servicios y líneas que no son rentables desde el punto de vista empresarial, lo cual no representa un aliciente que fomente el cambio de modo de transporte.

Es pues, la elección mayoritaria del medio privado de transporte -automóviles y motocicletas-, (que responde no sólo a una mayor capacidad adquisitiva por parte de la sociedad española en los últimos años, sino a un modo de vida elegido libremente por la gran mayoría de la sociedad), la que permite la localización de residencias secundarias en zonas hasta entonces despobladas y alejadas de las redes de transporte público existentes (hay que tener en cuenta que el boom turístico experimentado a partir de mediados de los años 60 está asociado con la popularización de uso del automóvil como modo de transporte individual).

La elección de este modo de transporte como mayoritario se refleja en la existencia en el Area Metropolitana de Valencia de un parque automovilístico de 396.381 turismos para una población de 1.270.172 habitantes (un vehículo cada 3'2 habitantes), repartidos según las subcomarcas que integran el Area Metropolitana de Valencia, de la manera que se indica en el cuadro NQ 2, que aparece en la página siguiente.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION 'DEL TERRITORIO

II CONGRESSO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

CUADRO NQ 2	TURISMOS (1987)	HABITANTES(1986)	Hab. /Tur.
L'HORTA NORD	45.434	162.185	3'5
L'HORTA OESTE	67. 905	253.923	3'7
L'HORTA SUD	34.807	134.023	3'8
VALENCIA	248.235	729.419	2'9
TOTAL	396.381	1.279.550	3,2

Fuente: estadística Municipal. Diciembre 1988, Institut Valencià d'Estadística.

Se caracteriza ,pues, el Area Metropolitana de Valencia por ser una zona, potencialmente proclive a urbanizaciones aisladas y de nueva creación; así la fuerte mejora de la accesibilidad experimentada por la zona de estudio, a partir de mediados de los años 60, se refleja de una manera clara en el destacado crecimiento de la actividad inmobiliaria en la franja litoral, como se puede comprobar en los datos aportados por el cuadro NQ 1, ya comentado anteriormente.

Esta actividad ha venido desde entonces marcada por un hecho destacable, como es el de estar enfocada en su práctica totalidad a turismo valenciano, más concretamente de la ciudad de Valencia. Nos encontramos por tanto con un fenómeno de desarrollo turístico endógeno, donde a partir de un núcleo inicial de desarrollo como La Pobla de Farnals, favorecido por los bajos costes del suelo, se crea una serie de servicios turísticos para la población de los alrededores.

De esta manera, la construcción de la autopista ha favorecido este desarrollo, de forma que es imposible pensar en el primero sin esa vía de comunicación. De hecho, resulta sintomático que la incitación a los posibles consumidores de esta oferta, se basase en un principio en la gran accesibilidad por carretera de dicha zona ("A un pitillo de Valencia") y por ir dirigida hacia un turismo muy cercano y por tanto con la posibilidad de hacer uso de ella durante gran parte del año, y que valora , por tanto, el tiempo de viaje desde su vivienda principal hasta la de uso secundario.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION 'DEL TERRITORIO

II CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

CUADRO Nº 3

	VIVIENDAS OCUPADAS		VIVIENDAS	TOTAL	POBLACION DE HECHO
	PRINCIPALES	SECUNDARIAS	DESOCUPADAS		
1960					
P. DE FARNALS	413			419	1514
EL PUIG	879	41		926	3390
PIVOL	1907			1907	5456
1970					
P. DE FARNALS	690	915	82	1687	2606
EL PUIG	1242	271	84	1597	4497
PUQOL	2529	265	349	3143	9647
1980					"(1981)
P. DE FARNALS	1177	3396	379	4952	4169
EL PUIG	1526	1574	357	3457	5111
PUFOL	3282	441	1270	4993	11466

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

La situación de la playa de Pucol no hace sino confirmar lo anteriormente expuesto, ya que esta playa no tuvo comunicación directa a través de un enlace con la autopista hasta principios de los 80, además de verse perjudicada por la presencia al norte del puerto de Sagunto que ha provocado una fuerte regresión en la playa, a la vez que disminuía de una manera notable su "atractivo" para los inversores valencianos, que preferían localizar su segunda residencia en los más cercanos municipios de la Poble de Farnals y el Puig, que presentan comparativamente un índice de accesibilidad mejor.

Comparando los resultados totales ofrecidos por los cuadros 1, y 3 anteriores se observa que el fuerte ritmo de crecimiento (tanto de población como del parque de viviendas) experimentado por los municipios analizados se concreta espacialmente en la franja litoral, en el caso de los municipios de La Poble de Farnals y El Puig, mientras que en el caso de Puqol la ocupación es mucho menor y con una tipología unifamiliar y ligada más a la presencia del pequeño promotor. (1)

Esta evolución queda perfectamente reflejada en los gráficos que aparecen en la página siguiente donde al analizar de manera comparada el ritmo de crecimiento anual de las viviendas en cada uno de los tres municipios (siempre en zona litoral), se observan las fuertes diferencias antes mencionadas.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL' DE ORDENACION DEL TERRITORIO

II CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

5. - CONCLUSIONES.

Como resumen de lo expuesto, se obtiene que la accesibilidad, aunque evidentemente . junto con los otros factores citados a lo largo de este trabajo (planeamiento, usos del suelo y condicionantes físicos), ha condicionado de forma muy notable la urbanización del litoral en el Area Metropolitana de Valencia, de manera que no se puede pensar que la costa fuera igual, si en lugar de la autopista , se contase con las mismas carreteras que existían a principios de los años sesenta -tanto en su trazado como en sus características constructivas-.

Otro elemento a destacar, derivado del análisis realizado de las licencias otorgadas por los respectivos municipios en esta zona litoral, es que resulta frecuente la transgresión de la legislación, tanto la urbanística como la de costas, produciéndose importantes ocupaciones del dominio público marítimo-terrestre, que ha venido a privatizar una zona privilegiada desde el punto de vista paisajístico y de teórico disfrute público. El planeamiento vigente, por otro lado, se mostró, y en muchos casos se sigue mostrando, incapaz de poder soportar la presión urbanizadora por parte de la iniciativa privada, siendo frecuente su vulneración directa o su modificación para aumentar los aprovechamientos, según sea el caso.

En definitiva, la accesibilidad ha influido de una manera decisiva en la progresiva ocupación de unos suelos de tradicional uso improductivo (desde un punto de vista económico aunque no desde un punto de vista medioambiental), al ofrecer amplias zonas del mismo (de alto valor paisajístico y con una buena accesibilidad desde la ciudad de Valencia y el resto de la zona norte del Area Metropolitana) en un momento en que la segunda residencia empezaba a desarrollarse en España.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL' DE ORDENACION DEL TERRITORIO

II CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

6.- BIBLIOGRAFIA.

1. Albertos Puebla, J.M.
Alteraciones de la línea de costa entre Valencia y Sagunt.
Diputado Provincial de Valencia. Valencia, 1987.
2. Martín Mateo, R. y Vera Rebollo, J.F.
Problemas de ordenación territorial y urbanística en el litoral sur valenciano. Revista de Derecho Urbanístico nQ 114. Madrid, 1989.
3. Moreno Cánoves, A.
Régimen jurídico del litoral. Ed. Tecnos. Madrid 1990.
4. Rosselló i Verger, V. et al.
La comarca de l'Horta. Conselleria d'Administració Pública. Generalitat Valenciana. Valencia, 1988.
5. Serrano Rodríguez A. et al.(1982).
"La problemática inherente al papel de los sistemas de infraestructuras en la conformación de las Areas Metropolitanas de desarrollo reciente. Aplicación al Area Metropolitana de Valencia". M.O.P.U. CEOTMA. Madrid, 1983.
6. Vera Rebollo, J.F.
Turismo y urbanización en el litoral alicantino. Instituto de Estudios "Juan Gil-Albert". Diputación de Alicante 1987.
7. Vera Rebollo, J.F.
Crisis del poblamiento turístico en el litoral mediterráneo español. Revista Urbanismo nQ 4. Madrid, 1988.

FUENTES

Archivos de licencias municipales de los Ayuntamientos de Puçol, El Puig y La Pobla de Farnals.

Censos del Instituto Nacional de Estadística. (1960, 1970 y 1981).

Padrón Municipal de habitantes (1986). Conselleria d'Economia i Hisenda. Generalitat Valenciana.

ESTADISTICA MUNICIPAL. Diciembre 1988. Institut Valencia d'estadística.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL' DE ORDENACION DEL TERRITORIO

II CONCUSO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

NOTAS

- (1) No obstante, debemos de señalar que la falta de planeamiento aprobado en la playa de **Puqol** no ha supuesto una auténtica traba a su desarrollo, como puede orsearse en el número de licencias concedidas (Cuadro N3 1), aunque si lo haya sido en el tipo de promotor y en el número de viviendas (el índice entre el numero de viviendas y número de licencias es de 1,3, muy ba.jo' en comparación con el de El Puig o la Pobla de Farnals que son 17,92 y 49,97 respectivamente).

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL' DE ORDENACION DEL TERRITORIO

TRANSPORTE, TERRITORIO Y CULTURA

Sistema de Transporte y Desarrollo urbano

ife

Una aproximación a partir del caso Cali, Colombia

PONENCIA GENERAL

Areas temáticas: 4.- El sistema de transporte y la O.T.
5.- Aspectos socioculturales de la O.T,
7.- Experiencias de Planificación Territorial

Presentada al Segundo Congreso Internacional de Ordenación del Territorio

Objetivos y experiencias de la ordenación del territorio en Europa e Iberoamérica

Valencia, 25, 26, 27 y 23 de junio 1991

CONTENIDO

- 1.- ANTECEDENTES, TERMINOS Y CONCEPTOS
- 2.- PRESENTACION
- 3.- EL CASO DE CALI
 - 3.1. Consideraciones generales
 - 3.2. Situación actual
 - 3.3. Periodización histórica
- 4.- EL TRANSPORTE URBANO ¿ECUACION SIN SOLUCION?
 - 4.1. Un paralelo sugerente
 - 4.2. Un enfoque cultural
- 5.- SOLUCIONES PARCIALES
 - 5.1. Aspectos a tener en cuenta
- 6.- CONCLUSIONES GENERALES

Elaborada por: Gustavo Vivas Rebolledo
Arquitecto

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL' DE ORDENACION DEL TERRITORIO

TRANSPORTE TERRITORIO Y CULTURA

Sistemas de transporte y Desarrollo urbano

Una aproximación a partir del caso de Cali, Colombia

AREAS TEMATICAS: 4, 5 Y 7

PONENCIA GENERAL

Resumen

El presente documento es una ponencia general que tiene que ver con varias áreas temáticas del Congreso, en tanto propone una re-flexión general sobre Transporte, Territorio y Cultura en las ciudades del mundo occidental a partir del análisis del caso concreto de la ciudad colombiana de Cali. Después de la presentación del caso se desarrolla la re-flexión "el Transporte urbano ¿Ecuación sin solución?" así como algunas soluciones parciales y conclusiones generales.

Summary

This general report musts to touch divers Congress thematics areas because proposes a general re-flection about transport, territory and culture in the occidental cities, based on the example of Cali. After example presentation on presents the reflection "urban Transport ¿insolutionable equation?" thus some partial solutions and general conclusions.

Autor: Gustavo Vivas Rebolledo
Arquitecto

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL' DE ORDENACION DEL TERRITORIO

TRANSPORTE, TERRITORIO Y CULTURA

Sistemas de transporte y Desarrollo Urbano

Una aproximación a partir del caso de Cali, Colombia

1 ANTECEDENTES, TERMINOS Y CONCEPTOS

Hace 10 años, precisamente en Junio de 1981, se realizaron en Barcelona unas importantes jornadas sobre circulación, tráfico urbano y estacionamiento, convocadas por el Ayuntamiento y coordinadas por el Centre d 'Estudis Urbanistics Municipa'ls i Territorials, CEUMT.

Por entonces, el sociólogo Mario Saviria, expresaba su escepticismo ante los propósitos de humanizar el centro de las ciudades españolas con medidas como la peatonalización porque recordaba "las circunstancias socio-políticas y el consumismo que nos invade, todo volcado hacia el coche", y varios técnicos de Alemania, Francia, Madrid y Barcelona contaban experiencias y analizaban políticas de intervención en protección de los centros históricos.

Hoy, cuando sigue creciendo vertiginosamente el consumo de coches y otros consumos, cuando la anunciada nueva crisis energética no se ha presentado ni con la guerra del Golfo, y cuando el tráfico es la inquietud prioritaria de los españoles según recientes encuestas nacionales, quizá sea pertinente hacer una evaluación de la realidad actual del transporte urbano, no sólo en España y Europa sino en países del "tercer mundo". Y qué mejor oportunidad que este II Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, a buena hora convocada por la Generalitat Valenciana, la COPUT, y la Universidad Politécnica, entre otras instituciones.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL' DE ORDENACION DEL TERRITORIO

Si Grenoble tuvo su "batalla de la Granette" en 1967 en torno a la peatonalización de un área central (resuelta con el plan de 1970), y Madrid, entre 1967 y 1970 también, su proceso en torno a la peatonalización de las calles Carmen y Preciados, Cali vive actualmente, entre otras guerras, la que expresara un candidato a la Alcaldía, en 1983, que propuso en su programa electoral la "despeatonalización" del puente Ortiz y la Calle 12, los únicos 600 metros peatonales existentes por la época en el centro de la ciudad, acusando a los defensores de estas simbólicas tramos de "comunistas enemigos del carro, el comercio y el progreso". Y aunque este señor no ganó, varios enemigos tienen ya las escasas calles peatonales propuestas en el Plan Vial y de Transporte que entrega sus documentas finales por estas fechas y que busca responder a los grandes desequilibrios territoriales y funcionales que afectan a Cali.

Por otra parte, en la ciudad de Valencia el tema del transporte urbano tuvo especial relevancia en el reciente debate electoral, recogiendo la elevada sensibilidad ciudadana respecto a la creciente congestión en las áreas centrales y el insuficiente transporte público a pesar de los importantes esfuerzos realizados por las administraciones anteriores en aspectos tan cruciales como el metro, el incremento del parque y las líneas de la EMT o la eliminación del "cinturón de hierro" con el enterramiento de la línea férrea Valencia-Tarragona. De una serie de consideraciones y coincidencia ha surgido el proyecto de un análisis comparativo, centrado en el transporte, entre Valencia y Cali, y orientado a potenciar la faceta investigativa del V Centenario del "encuentro de dos mundos".

La presente ponencia tiene, pues, como objetivo central avanzar en la reflexión general sobre las relaciones y

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL' DE ORDENACION DEL TERRITORIO

mutuas incidencias entre Sistemas, de Transporte y Desarrollo Urbano, a partir de la consideración del caso concreta de una ciudad colombiana, Cali y su área de influencia, con una proyección comparativa sobre la ciudad española de Valencia.

Pero antes de entrar en materia es conveniente precisar algunos términos y conceptos utilizados, que no siempre coinciden con los códigos establecidos por diversas especialistas, y que tienen que ver sobretodo con las nociones de sistemas de transporte y con los campos de intervención para su implantación o mejora.

Hay quienes ubican el transporte como un "subsistema dentro del sistema urbano", al nivel de las actividades o los usos, por ejemplo. Y al interior del subsistema transporte habría "los modos" a modalidades (peatonal, vehicular, tranvía, etc.) .

En una conceptualización diferente a la de la legislación urbanística española pero coherente con ella, esta ponencia entiende como SISTEMAS GENERALES de Transporte o TIPOS, inscritos en los universos urbano o territorial, a aquellos que se distinguen por el "medio" en el cual funcionan, o sea, terrestres, acuáticas, aéreas y otros. Al interior de estos Tipos o Sistemas Generales, están los específicos o propiamente SISTEMAS, en cuya clasificación intervienen no sólo los "vehículos" utilizados sino los canales y modos de locomoción (peatonal, tracción animal, vehicular, férreo, marítimo, fluvial, lacustre, etc.). Posteriormente se distinguen los "vehículos" o "medios" (bicicleta, autobús, tren, etc.) , las infraestructuras (viario, carreteras, ferrocarril, etc.), los equipamientos (según se trate de sistemas o vehículos públicas o privados) , el manejo (organización, administración, control, etc.) ; y finalmente una valoración (ventajas o inconvenientes) que en el Cuadro i,

CUADRO 1

SISTEMAS DE TRANSPORTE Y DESARROLLO URBANO - Análisis comparativo V Centenario

II Congreso Internacional de Ordenación del Territorio - Objetivos y Experiencias en Europa e Iberoamérica - Valencia, Junio de 1991

SISTEMAS DE TRANSPORTE

co
mi
o
tsz:

>-a
m
za

o
a
t
tr⁻¹

to

en
za
m
co
co

o

za
ero
i-i
O

-a
r⁻¹

TIPO	SISTEMA	VEHICULO	INFRAESTRUCTURA	EQUIPAMIENTO PRIVADO PUBLICO	MANEJO	VALORACION INCONVENIENTES
TERRESTRE	PEATONAL	PERSONAS	Red de andenes y espacios libres			
	TRACCION A.	ANIMALES/CARRO	Red de calles y carreteras	Caballerizas		
		BICICLETA	Red de calles y carreteras/carriles	Estacionam		
	VEHICULAR	MOTOCICLETA	Red de calles y carreteras	Parqueado ras		
		COCHE/CARRO	Red de calles y carreteras	Coches, parqu.	Taxis, parqu.	Empresas privadas.
		MICROBUS	<u>Red de calles y carreteras</u>	<u>Talleres, parqu.</u>	Bases,paradas	<u>Empresas privadas.</u>
		AUTOBUS/BUS	<u>Red de calles y carreteras</u>	<u>Talleres, parqu.</u>	<u>Bases, paradas</u>	<u>Empresas municipales y privadas</u>
		TROLEBUS	Red de calles y carreteras	Talleres, parqu.	Bases,paradas	Empresas municipales.
		TREN	<u>Red (érea y estacionaria</u>		Servicios	<u>Empresa estatal.</u>
	FERREO	TRANVIA	Red férrea y estacionaria		Servicios	Empresa municipal.
METRO		<u>Red férrea y estacionaria</u>		Servicios	<u>Empresas estatales.</u>	
MARITIMO		BUQUE	Puertos y muelles	Servicios	Servicios	Empresas públicas y privadas.
	FLUVIAL	BARCO	Puertos y muelles	Servicios	Servicios	Empresas públicas y privadas.
		LACUSTRE	LANCHA	Puertos y muelles	Servicios	
AEREO	BOTE/CANOA	Puertos y muelles/Playas, orillas		Servicios		
	AVION	Aereopuertos y anexos	Servicios	Servicios	Empresas públicas y privadas.	
	AVIONETA	<u>Aereopuertos y anexos</u>	Servicios	Servicios	<u>Empresas públicas y privadas.</u>	
	HELICOPTERO	Aereopuertos y anexos	Servicios	Servicios	Empresas públicas y privadas.	
OTROS	CABLE	Torres, estaciones,...				
	DUCTO	<u>DUCTO</u>	Instalaciones, estaciones,			
	ANFIBIO	Instalaciones				
		ACUAEREO	Instalaciones			

Fuentes Cursos de Urbanismo para Postgraduados. Generalitat Valenciana, Colegio Oficial de Arquitectos 1984 -85
Urbanismo, La Técnica. Giorgio Rigotti 1955

Elaboró : Gustavo Vivas Rebolledo. Arq.

CO
tri
en;
Zet,
a
o

C~>
R

en
za
M
co
CD

3
m
za
^

cn
i-i
en

M
O
za
M
s s
en

a
M

M
za
za

o
za

o

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL' DE ORDENACION DEL TERRITORIO

correspondiente a esta clasificación, aparece en blanco pues sería objeto de posterior elaboración.

En relación con lo anterior, los campos o áreas de intervención en los sistemas de transporte se definen como el de los CANALES, el de los FLUJOS o vehículos, el de los EQUIPAMIENTOS y el de la BESTION, tal como se explica con más detalle en el punto 5 de esta Ponencia, de las Soluciones Parciales.

f.- PRESENTACION

"El problema del tráfico en las ciudades es tan crucial y difícil, y se nos viene encima -por hablar así- a tal velocidad, que ciertamente equivale a un caso de emergencia nacional, con posibilidad de convertirse en pesadilla (...). Estamos alimentando un monstruo con todas nuestras fuerzas. Considerado como "el problema del Tráfico", en su marco, el coche es claramente una amenaza capaz de estropear nuestra civilización",

Esta dramática advertencia no proviene de algún ecologismo radical o tropical socialismo, sino que está contenida en el prólogo del texto "El Tráfico en las ciudades" escrita por Colin Buchanan hace casi 30 años (en 1963), a partir del documento producido por un calificada grupa de técnicos e investigadores, coordinado por él mismo, y al servicio de su majestad la Reina de Inglaterra. Me refiera al más conocido como INFORME BUCHANAN.

Claro que a renglón seguida, en el mismo prólogo, se matiza que el coche, "traducido en términos de ese vehículo concreto que tenemos a nuestra puerta, lo consideramos como una de nuestras posesiones más queridas, de las ambiciones mejor acariciadas, como cosa de inmensa utilidad, como algo que extiende las dimensiones de la vida, un instrumento de emancipación,

y como un símbolo de la era moderna".

Con esta apreciación, que parece extraída de algún sofisticado catálogo de coches en promoción, se completa la acertada visión del mencionado Informe sobre el doble carácter, ambiguo y contradictorio que el coche tiene en nuestras sociedades contradictorias, como contradictorio y ambivalente es el capitalismo sobre el que viene siendo construida la inmensa mayoría de los países occidentales en los últimos 200 años: mayor riqueza de unos a costa de mayor pobreza de otros (por lo regular pocos los primeros y muchos los segundos), gigantescas construcciones a costa de masivas destrucciones (que es como decir guerras para la paz y paz para 'las guerras), ingentes concentraciones urbanas de capital, trabajo, penurias y satisfacciones, al tiempo de la desertización acelerada de los campos dentro de crecientes desequilibrios regionales y, en pocas palabras, valor de cambio versus valor de uso en las ciudades, las viviendas, los electrodomésticos o las personas.

De esta compleja realidad hacen parte Estados Unidos y Panamá, España y Colombia, Valencia y Cali, entidades ubicadas en muy diferentes niveles de producción y de consumo (que no de modelo), y en opuestas escalas en la división internacional técnica y social, del trabajo y de la deuda externa.

De tener presente esta realidad dual pero totalizadora, se desprende el hecho de que a lo largo de esta ponencia, se hagan permanentes referencias a la realidad española, si bien el caso que nos ocupa es el de la ciudad de Cali, que ofrece un ejemplo paradigmático de tremendas paradojas territoriales, funcionales, urbanas y de transporte en Iberoamérica.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL' DE ORDENACION DEL TERRITORIO

Para las referencias a España y concretamente a Valencia, se cuenta no sólo con una amplia bibliografía, y el acceso a los documentos relacionados con el tráfico o a las noticias sobre los periódicos atascas en las carreteras de acceso o en las calles de Madrid o Valencia, sino con el reciente INFORME WINKLER, elaborado por el urbanista alemán Bernhard Winkler, cuyos análisis y soluciones retoman el Informe Buchanan, pero sin la impregnación -funcionalista que tiene éste y que permitía la implantación de complejos nudos viales sobre tramas urbanas consolidadas sin otras consideraciones que las que impone la ingeniería de tráfico.

Como una aproximación a las dimensiones del problema del transporte y el tráfico en las ciudades, valen algunos datos estadísticos, que se resumen en el Cuadro

En el año de 1950 existían 50 millones de coches en el mundo y en 1990 eran ya más de 400 millones, en cifras que estimo conservadoras ya que sólo en EE-UU. la cantidad puede pasar de los 100 millones de coches para una población de 250 millones, lo que arroja un elevado índice de motorización (40 vehículos por cada 100 habitantes), tomado globalmente, es decir, incluyendo vehículos privados y públicos.

A Madrid accede desde las cercanías cerca de un millón de coches diarios y la densidad es de 2.000 vehículos por kilómetro cuadrado. México, con un parque automotor de más de tres millones de vehículos, tiene una densidad menor dada la gigantesca extensión de la ciudad. Ni Madrid, ni México, ni ninguna ciudad del mundo tiene capacidad para absorber pasivamente un incremento anual de 125.000 vehículos al año, como es el estimado en la capital de España. El problema no es pues, la cantidad actual, sino la tendencia disparada

CUADRO 2

SISTEMAS DE TRANSPORTE Y DESARROLLO URBANO - Análisis comparativo ≠ Centenario

II Congreso Internacional de Ordenación del Territorio - Objetivos y Experiencias en Europa e Iberoamérica - Valencia, Junio de 1991

ESTADISTICAS

ENTIDAD	AREA Kilómetros cuadrados	POBLACION Millones	DENSIDAD Hab./ Km ²	VEHICULOS Parque Automotor	DENSIDAD Veh./Km*	MOTORIZACION Veh. /100 Hab (4)
TOTAL CONTINENTES	147' 900.000	5.321.0	36	420'000.000	2.8	7.9
SURAMERICA	17'805.200	296.0	17	29'600.000	1.7	10 (5)
EUROPA	10'235.436	501.0	49	120'000.000	11.2	24 (6)
COLOMBIA	1'141.748	31.8	28	3'180.000	2.8	10
ESPAÑA	504.750	39.4	78	9'450.000	17.8	24
DEPARTAMENTO DEL VALLE	22.140	3.4	153	340.000	15.4	10
MUNICIPIO DE CALI	564	1.6	2.837	160.000	283.7	10
AREA URBANA O	112	1.6 (3)	14.286	160.000	1.428.0	10
COMUNIDAD VALENCIANA	23.305	4.2	180	1'000.000	38.6	24
PROVINCIA DE VALENCIA	10.763	2.5	232	600.000	55.8	24
AREA METROPOLITANA	422	1.6	3.791	450.000	1.066.3	28
MUNICIPIO DE VALENCIA	134.5	1.0	7.435	320.000	2.379.2	32
AREA URBANA (2)	40	0.8	20.000	250.000	6.250	32 (7)

(1) Comprende suelo urbano y suelo urbanizable delimitado por el Perímetro Comunal de 1990
 (2) Comprende suelo urbano, urbanizable (Programado y N.P.) y Sistemas Generales.
 (3) La población en la extensa área rural del Municipio de Cali es apenas de 23.603 habitantes; por eso la cifra en millones es igual en el Municipio y en el Área Urbana

(4) Sobre el total del parque automóvil (vehículos privados y públicos)
 (5) Esta es una "media urbana suramericana", sensible en ciudades de más de 250.000 hab. o en regiones de alta densidad urbana como en el Valle. Estimada.
 (6) Índice Territorial europeo estimado. El de los EE U U. se cifra en 40 veh/100 hab.
 (7) El Índice del P.G.O.U.V. para 1985 es de 24,30 vehículos /100 habitantes.

Elaboró : Gustavo Vivas Rebolledo. Arq

CO
m
CD
o
a

pa

CD
on
t-
1
CD
§
pa
M
CO
CO
CD

pa
m
GD
I-I
&D

- a
tr--

CD

CO
tr
CD

a
CD

CD
S
i
CD
pa
M
CO
CD

M
pa

CD
I-I
CD
PS
t - '
O

CD
pa
O
M
PS

CD
I-I
CD

a
ra
t - "

m
pa
I-I
I-I
- a
CD
pa
CD

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL' DE ORDENACION DEL TERRITORIO

hacia arriba. En 1990 hubo 1.098.050 turismos matriculados en España, un 20% más que en 1939.

Siguiendo con cifras muy genéricas, que no representan sino una aproximación, con márgenes de error en función de la precisión de los parámetros que se utilicen, se pueden comparar Valencia y Cali en tantos Municipios. Si la primera tiene un parque automotor cercano a los 320.000 vehículos en un término municipal de 134.5 kilómetros cuadrados, y la segunda, unos 160.000 vehículos en 112 kilómetros cuadrados (perímetro urbano del área denominada comunal desde 1939), la densidad de Valencia sería de 2.379 vehículos por km² y la de Cali de 1.423 km², frías cifras que no indican mayor cosa si no se tiene presente la condición de una ciudad "tercermundista" en la cual el elevado crecimiento del parque automotor, más que a favorables coyunturas económicas, se debe a la tremenda necesidad social de un transporte privado ante las pésimas condiciones del público; o que si se toma al área urbana de Valencia (ciudad de una altísima densidad edificatoria), el índice se dispara a 6.250 vehículos por km². Pero vamos por partes.

3.- EL CASO DE CALI

Cali sufre por estas fechas la aprobación de un Plan de Desarrollo Municipal, versión colombiana del Plan General Urbano ampliado, sin definición de usos del suelo (aplazada seis meses) y sin plan de inversiones. Esto, a todas luces, constituye un total exabrupto técnico, social y político, y una nueva paradoja que se suma a las que parecen caracterizar a la ciudad y, en todo caso, evidencia las tremendas contradicciones que debe abordar el desarrollo de una ciudad rodeada de latifundios en manos de tres o cuatro familias desde la época colonial, y a las cuales se han venido plegando las autoridades municipales, incluso las últimas

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL' DE ORDENACION DEL TERRITORIO

elegidas democráticamente.

Pero la perspectiva urbanística de una ciudad de inmensos potenciales paisajísticas y ambientales como Cali, se agrava cuando el Plan Vial y de Transporte debe adecuarse al "Plan de Desarrollo" y sus "áreas de expansión", simples "manchas de color" sin calificación ni normativa alguna más allá de unas densidades proyectadas con parámetros aleatorios para no decir francamente caprichosos, pero que continúan, eso sí, las más negativas y costosas tendencias de expansión de la ciudad como veremos más adelante.

En mi calidad de asesor del Plan de Desarrollo Municipal en sus fases de información, análisis y diagnóstico, así como de integrante del equipo de Estructura Urbana del Plan Vial y de Transporte, y coordinador del documento "Períodos históricos y Transporte en Cali", desvinculada hay totalmente de estos procesos, agradezco la oportunidad que se me ha ofrecida en este II Congreso para presentar el caso de mi ciudad de origen, representativo de un caso latino-americano en muchos aspectos, y proponer una reflexión general a partir de su análisis concreto.

3.1. Consideraciones generales

Para ubicar un poco el objeto de referencia en la reflexión que nos ocupa, la ciudad de Cali, es pertinente ofrecer algunos datos sobre el país al cual pertenece.

Colombia, ubicada en la esquina noroccidental de suramérica, se encuentra en un nivel "medio" de desarrollo en el concierto "subdesarrollado" de los países latinoamericanos. De monoexportador de café durante más de un siglo, hace algunos años ha iniciado un proceso de diversificación de exportaciones (carbón,

iD

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL' DE ORDENACION DEL TERRITORIO

petróleo, flores, azúcar) que incluye "capital neto" como remesas en pago de la deuda externa.

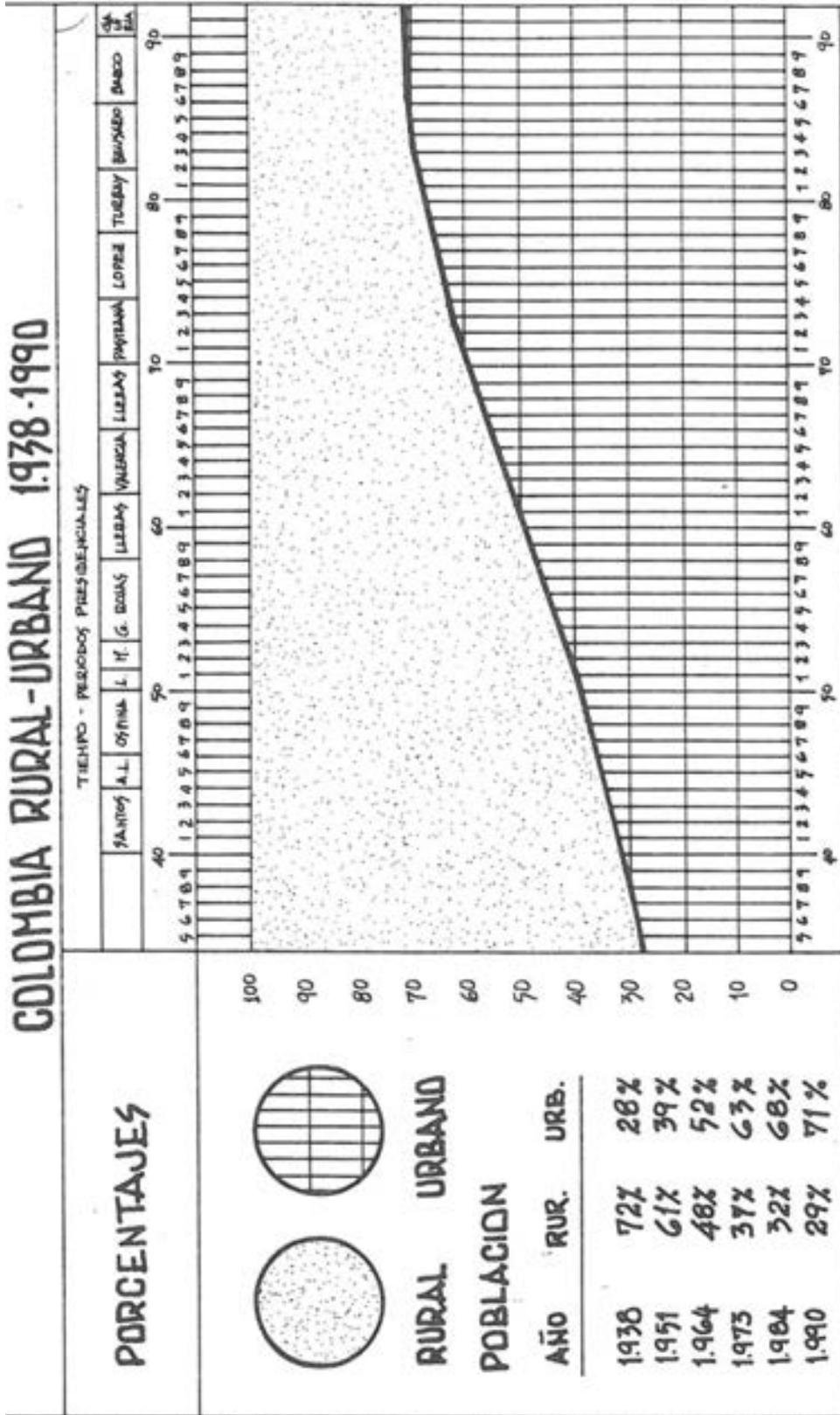
Azotada desde el siglo pasado por cruentas guerras civiles y diferentes "violencias", el país vive hoy los nefastos efectos del narcotráfico y consumo mundial de drogas, así como los sangrientos coletazos de una guerrilla que ha incidido en los últimos 40 años de vida política y social colombiana. Actualmente se vive un esperanzador proceso democrática, en torno a la Constituyente, con la participación de la parte de la guerrilla que depuso las armas, proceso no exento de contradicciones y agudos enfrentamientos que tendrán un punto culminante en julio próximo cuando este organismo de elección popular expida la nueva Carta Magna de la República.

Esos mismos 40 años ha sido los de la urbanización del país, para algunos sólo de la "desruralización". En ese lapso, de ser Colombia un país rural, agrario, ha pasado, por la menos en la que tiene que ver con el asentamiento mayoritario de la población, a ser un país urbano, ciudadano tal como se ilustra en el Cuadro 3.

Varios factores han incidido en este proceso, de características muy diferentes a las vividas en los países europeos, siendo el primero la relativa industrialización con base en el llamada "modelo de sustitución de importaciones" con la consiguiente apertura de vías de comunicación, servicios públicos, viviendas, etc. Por otra parte están la expansión del sector "terciaria" de la economía y el desarrollo de la agricultura comercial que ha determinado una mayor movilidad de la fuerza de trabajo y ha alimentado los procesos migratorios a las ciudades ante la descomposición de ' las formas tradicionales de producción. Esto es evidente en regiones agro-industriales como el Valle del Cauca y su

tt

5 CX
a
c.D
Vf>
1 a
08
=3
14
e
Q1
U
v:
4
fe



SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL' DE ORDENACION DEL TERRITORIO

monocultivo de la caña de azúcar.

Finalmente, refuerza este proceso la violencia social y partidista, con características de guerra civil, que comienza hacia 1948 y que, con diversas etapas, se prolonga hasta nuestros días, constituyéndose en un poderoso factor de las migraciones campo-ciudad. Por su parte, la industrialización predominantemente monopolista y con grandes tendencias a la concentración, acompañada por un modelo político administrativo de tipo centralista, ha inducido a la macrocefalia en la capital. Pero en el caso colombiano, a diferencia de países de "una sola gran ciudad" como el Perú, se han desarrollado otras ciudades como Medellín, Cali y Sarranquilla, fenómeno que ha configurado lo que se denomina el "sistema de ciudades de Colombia",

Lo paradójico, desde el punto de vista de los grandes sistemas de transporte, es que en Colombia, en 450 de los casi 500 años de historia después de la llegada de los conquistadores españoles, se contó con la gran arteria del río Magdalena como vía de acceso al centro del país, así como con tramos navegables del río Cauca y otros ríos en la Costa Pacífica o la vertiente amazónica. La circulación por el río Magdalena y por el Cauca (en la parte más poblada del país) es cuestión del pasado como lo es el transporte por vía férrea que comunicaba con los grandes puertos del Pacífico (Buenaventura) y el Atlántico (Barranquilla, Cartagena y Santa Marta). Estos sistemas, que fueron pilares en el incipiente proceso de industrialización del país de la primera mitad del siglo XX, hoy prácticamente no existen y su ausencia pesa en las incertidumbres del aparato industrial y comercial del país, pese a la "voluntad exportadora" del actual gobierno. Sin embargo, el crecimiento o "hinchamiento" de las concentraciones urbanas continúa.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL' DE ORDENACION DEL TERRITORIO

El resultado de esta "urbanización poblacional" que supera ampliamente la demanda de la industria y los otros sectores de la economía y el Estado, es una franja creciente de desempleados y subempleados con el carácter de masa flotante sumida en la miseria.

La segregación espacial, en su forma de barrios "subnormales", como otra característica del crecimiento urbano en Colombia, tiene preocupantes dimensiones: En Cali se estima que el 30% del área total de la ciudad es de "pobreza absoluta" y está constituido por asentamientos sin servicios básicos ni dotaciones urbanas, o apenas con rudimentos de ellos, tales como Aguablanca, la "explosión urbana pirata" de la década de los 30, al oriente de la ciudad, con una extensión de 12 Km y una población de casi 250.000 personas. Esta segregación espacial, que se presenta a veces con dolorosa proximidad, en todas las ciudades colombianas, estableciendo agudas contrastes entre opulencia y miseria, es lo que hace exclamar al gran arquitecto colombiano Rogelio Salmona respecto a Bogotá: "El Norte de la ciudad dá risa, el Sur, dá lástima y el centro dá miedo".

Hay un factor determinante de tan anormal desarrollo urbana, desde el punto de vista de la Ordenación del Territorio y es precisamente la ausencia de un marco jurídico específica a la manera de la Ley del Suelo existente en España. La expansión de las ciudades en Colombia ha contado con Normas Urbanísticas (donde las ha habido localmente) que escamoteaban el problema crucial del mercado del suelo, la especulación urbanística y el ordenamiento territorial con prelación del interés colectivo o ciudadano.

Durante 30 años, más de 24 proyectos de ley denominados como "Reforma Urbana" pasaron por el Congreso de Colombia con la "intención" de dotar a las Alcaldías de

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL' DE ORDENACION DEL TERRITORIO

mecanismos para intervenir en estos aspectos medulares del planeamiento, tal como se ilustra en el Cuadro 4. Pero siempre -fueron impugnados por los sectores más retardatarios de los partidos tradicionales, el Liberal y el Conservador, sectores ligadas al latifundio, como grandes propietarios de tierras "urbanizables" en las periferias de las ciudades, y casi siempre a la especulación financiera e inmobiliaria, al militarismo y a la jerarquía eclesiástica. Sólo en 1.939 un sector social-demócrata del Partido Liberal logra hacer aprobar por las cámaras legislativas un proyecto de ley, sancionada como la Ley Novena de 1.939, con determinaciones sobre los Planes de Desarrollo, la expropiación y la distribución de costos y plusvalías de la urbanización. Mientras tanto, las aglomeraciones urbanas crecían en el desconcierto y el caos (el orden de los terratenientes), con crecientes cotas de pobreza, déficits de servicios y dotaciones, violencia y malestar social.

El problema ahora es de aplicación: quién le pone el cascabel al gato. Aún las Alcaldías democráticas (que se iniciaron sólo en 1.933) son temerosas de enfrentar los poderes fácticos de la tierra y el dinero. El caso de Cali es tristemente representativo. El Consejo Municipal aprueba un Plan de Desarrollo Municipal, aplazando el tema de la calificación del suelo, de los usos, de las áreas de expansión para vivienda de "interés social", para dejárselo a la próxima administración y no enfrentarse a las cuatro familias, (emparentadas entre sí) dueñas de los alrededores de la ciudad y al sector de la burguesía local que, ajeno a cualquier concepto civil y civilizada de convivencia democrática en la ciudad, se ha reservada el sur de la misma para sí, aunque esto constituye, como se verá, el mayor despilfarro y la más grande injusticia.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL' DE ORDENACION DEL TERRITORIO



isim^i
ieip-is*

I
i
!
J₀ ac
0-
í

ISIUsliil
uHLLp
E3E3I

t s t
i
i "
4? 1
H 5-

m

a
M 4
? ^ 4

S
i
i

M
-3 í"
4 ^

oc
I
°EJ

- 4
if!
OC

1.1

OB
CS.
O
u J
s

OO
S
sr

w

tu
fe

vr-
1
H
uJ
a
s

1 i

' í |

en *

i
s I
o @T

3 ^

PLANTEAMIENTO GENERAL (CENTRAL PROBLEMA)
PROYECTO: HERRAMIENTA/FRONTERA UNIDA Camilo Torres E.
PROYECTO: CONTRA OPERATIVO C. ALERAN E.
PROYECTO HDO. DANIEL O. (GOBIERNO ALERAN)
INSTRUMENTO CONTRA OPERATIVO N. PASTORAN E.
PROYECTO PLANEAR OFICINA H.
PROYECTO J. VALERAN J. (GOBIERNO PASTORAN)
PROYECTO J. VALERAN J. (NO CONTINUA)
IDEAS ALERAN PARA F. PASTORAN Y S.C. ALERAN
PROYECTO INSTITUTO URBANO A. ALERAN O.
PROYECTO REFORMA (GOBIERNO PASTORAN)
ITOMBAZ
COMANCHA
REGLAMENTI
PROYECTO BUENAFILICIA A. BUENAFILICIA C.
LAW ALERAN/BUENAFILICIA B. BUENAFILICIA C.
PROYECTO REFORMA URB. G. VIEIRA Y HUERTO
PROYECTO CONTRA OPERATIVO SALVADOR PASTORAN (2)
REFORMA BOLIVIANA

u

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL' DE ORDENACION DEL TERRITORIO

3.2.- Situación actual.

La situación de la ciudad de Cali, respecto a Transporte y Territorio, se puede resumir en dos paradojas que fueron explicadas en su momento a la opinión pública de la ciudad y de Colombia. Dichas paradojas son:

- La estructura urbana.

Desde los habitantes prehispánicos » son conocidas las ventajas para morar (en el humanístico y trascendental sentido que a este término -otorgó Heidegger) de la franja al occidente del río Cauca en las estribaciones de la cordillera occidental y que constituye un maravilloso "corredor habitacional" que se extiende a lo largo de 34 kilómetros entre las poblaciones de Yumbo y Jamundí, en cuyo medio, a orillas del río Cali (afluente del Cauca), se fundó definitivamente la ciudad en 1536. La franja paralela al río Cauca (el cual en la región puede tener de 70 a 90 metros de ancho) tenía muchas zonas pantanosas, por debajo del nivel medio del río, pero en su mayor extensión poseía las zonas más fértiles de la región con algunos cultivos y árboles frutales nativos de guanábanas, mangas, guayabos, aguacates, y otras especies.

La ciudad de Cali tuvo, durante más de 400 años, un desarrollo que se podría denominar equilibrada con expansión en sus cuatro puntos cardinales (la figura de "mancha de aceite" no es totalmente aplicables en este caso dado su reducida superficie y escasa población). Pero es a partir de los años 50 y especialmente en la década de los 60, caracterizada como la de la "EXPLOSION URBANA" en la periodización que se presenta enseguida, cuando sufre dos hipertrofias, cada cual más costosa o incoherente respecta a un crecimiento armónico de la ciudad.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL' DE ORDENACION DEL TERRITORIO

La primera es la disparada hacia el sur de los sectores más ricos y minoritarios de la población, imponiendo altísimos costos a la ciudadanía por concepto de la construcción de distintas infraestructuras y servicios (vías, pasos elevados, energía, acueducto, teléfono, alcantarillado) que dejan grandes vacíos o "lotes de engorde" como se denominan en Colombia a las áreas destinadas a la especulación con posibilidad de urbanización. Las mejores zonas para vivir de Cali por tener terrenos firmes, abundantes fuentes de agua, fáciles desagües por gravedad, posible transporte masivo y económico, brisas frescas y paisaje variado, vegetan especulativamente (en una extraña mezcla de centros recreativos, moteles floridos y jardines •funerarios), y sus más enriquecidos y sofisticadas pobladores ven disminuidos los beneficios del paisaje y la brisa por los altos muros de seguridad que rodean sus nansiones.

Pero la paradoja se completa y torna dramática con la segunda hipertrofia, que es el desparrame hacia el oriente de los sectores más pobres y mayoritarios de la población, sobre las zonas de terrenos débiles y pantanosos (los rellenos para poder sostener viviendas de uno o dos pisos han llegada a 1.50 mts de roca muerta), suministro de agua potable y desagües de las servidas por bombea (donde existen redes), vías y transporte en pésimas condiciones, brisas débiles y visuales monótonas. Los costos de las infraestructuras (más elevados que en el sur) también caen sobre los hombros de todos los ciudadanos que así cargan con los excesos del sur y los defectos del oriente. Ubicado esta en un país "tercermundista" es lo más parecida a lo que se ha denominado en esta ponencia como el despilfarro de los pobres, tanto o más absurda que el "despilfarro de los ricos" en los países desarrollados.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

Pero una vez más lo peor no es la realidad sino la perspectiva: la administración actual de la ciudad, elegida democráticamente por sus promesas en torno a dotar de un rumbo justo y apropiado el desarrollo de la ciudad, ha cedido ante la presión de los poderosas y ante el encantamiento de los magos del ordenador a su servicia que manipulando parámetros y factores en los costos de urbanización, convirtieron los terrenos del oriente en los más baratas y las del sur en las más costosas, tal como estaba establecido por las leyes del mercado de tierras local, "leyes" que habían conducida al MODELO TENDENCIAL de expansión de la ciudad predominante en Cali en los últimos 40 años, antitécnico, antieconómico, antisocial y antiurbano, en una palabra, antihumano (pero rentable para unos pocas beneficiarios).

No es ninguna perspectiva atrayente la del río Cauca, segundo río en importancia en la parte andina de Colombia, convertido en un separador vial o una cloaca a cielo abierta, rodeado de barrios "subnormales" inundables y de difícil higiene, atravesado por tubos y cables, y con la frágil y riesgosa canoa como nuevo sistema de transporte urbano.

- El Transporte urbano

Muy ligada a la anterior paradoja se encuentra la del transporte en Cali. De las cifras presentadas en el Cuadro 2 y de las consideraciones sobre el modelo tendencial de expansión de la ciudad, consagrado en mala hora por el "Plan de Desarrollo", se desprende la creciente problemática del Tráfico que afecta a la ciudad y que se puede resumir en los siguientes aspectos:

* Crecimiento acelerado del parque automotor y correlativa incremento del déficit viaria, con el agravante de, un 40% de vías sin pavimentar.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL' DE ORDENACION DEL TERRITORIO

* Comunicación vehicular entre el Norte y el Sur de la ciudad a través del centro congestionado y estrecho.

* Acceso indiscriminada y ansioso de vehículos privados al centro y absurda exclusión de los públicos del mismo desde 1970, año en que un •funcionario iluminada descubrió que el problema de congestión en el centro era ocasionado por las buses ! ! .

* Muy regular estado del parque automotor de las empresas o líneas de buses (privadas en su totalidad), y deficiente prestación del servicio en rutas y horarios .

* Y ausencia de una cultura de la circulación en las calles por parte de conductores y peatones como una de las -fale-ncias más gravosas y mortales de la cultura urbana que han ido "elaborando* los habitantes de la ciudad .

Pero la paradoja propiamente dicha se configura respecta al denominada Corredor de Transporte Masivo y es más potencial que actual ya que este no funciona aún y quien sabe si lo haga alguna vez.

Desde 1980 tiene existencia física y legal el Corredor de Transporte Masivo cuyo eje es el tendida férrero de dirección Norte-Sur, diseñado por los ingenieros ferroviarios de comienzos de siglo y que conectaba Buenaventura y Popayán con la aspiración truncada de llegar hasta el extremo sur del continente. El Corredor es una franja de 60 metros de ancho por 34 kilómetros de larga que se extiende de Yumbo a Jamundí con una ramificación estrecha al oriente, la línea a Palmira que comunicaba con el centra del país.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL' DE ORDENACION DEL TERRITORIO

Independiente del sistema de transporte que se adopte (con la opción viable y estudiada en una primera fase del tren de superficie o semienterrado), este corredor es una valiosa infraestructura básica cuya pertinencia técnica y social depende de las tendencias de desarrollo de la ciudad y en particular de la ubicación futura de los sectores medios y populares que son los usuarios potenciales del sistema. Si la expansión de la ciudad sigue las tendencias actuales, el Corredor queda invalidado, pues no se justifica para transportar bañistas domingueros, dolientes fúnebres o amantes furtivos, y entonces habrá que construir otro hacia el Oriente demoliendo viviendas, fracturando manzanas y encareciendo los costos del transporte hacia los sectores pobres, como para que la paradoja se convierta en la pesadilla del más criminal despilfarro urbano de suelo, recursos e infraestructuras, todo con el visto bueno de una administración "popular" y el supuesto aval de "las más avanzadas técnicas" de planeamiento y ordenación del territorio.

- 3.3, Periodización histórica

El autor de la presente ponencia coordinó la elaboración del documento "Periodos históricos y transportes en Cali" para el Plan Vial y de Transporte de la ciudad de Cali.

Dicho trabajo, con exhaustiva consulta de fuentes y bibliografía, se realizó con el convencimiento de que la historia y memoria de los procesos permite descentrañar con mayor certeza las claves de interpretación del presente y de transformación del futuro.

Toda periodización es arbitraria, en tanto establece cortes en procesos continuos, pero también es verdad que sin las clasificaciones, los tramos o los

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL' DE ORDENACION DEL TERRITORIO

"períodos", no serían inteligibles la historia y la vida, que aparecerían como "magmas " indiscriminados sin solución de continuidad.

En el documento, que se anexa a esta ponencia, se establecen doce (12) períodos caracterizados cada uno en un texto sintético e ilustrados con su correspondiente figura. Los períodos, simplemente enunciados, son los siguientes:

- I.- (Siglo XV y anteriores) F'REHISPANICO
- è.- (1536-1690) FUNDACION Y COLONIA
- 3.- (1690-13105) MERCANTILISMO
- 4.- (1310-1330) CRISIS LOCAL
- 5.- (1330-1334) RECUPERACION
- 6.- (1334-1910) CENTRALISMO Y PREINDUSTRIALI ZACION
- 7.- (1910-1930) TRANVIA Y DESPEGUE
- 3.- (1930-1950) MOBERNI ZACION
- 9.- (1950-1960) TRANSICION
- 10.- (1960-1970) EXPLOSION URBANA
- II.- (1970-1930) DESARROLLO AL SUR
- 13.- (1930-1990) DESBORDAMIENTO AL ORIENTE

4.- EL TRANSPORTE URBANO ¿ECUACION SIN SOLUCION?

El problema del tráfico en nuestras ciudades con sus especificidades según se trate de ciudades ricas o pobres, pequeñas o grandes, primermundistas o tercermundistas, . se puede operar con dos términos: INFRAESTRUCTURA VIAL Y PARQUE AUTOMOTOR, cuyas desiguales relaciones actuales (crecimiento infinitamente mayor del segundo término respecto al primera) conducen a establecer una ECUACION SIN SOLUCION a un buen número de técnicos y políticos, la mayoría afincadas en organismos oficiales y privados de decisión a niveles continentales, nacionales y

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL' DE ORDENACION DEL TERRITORIO

locales, y ante la cual caben sólo PALIATIVOS de mayor o menor alcance. Esta posición predominante en Occidente, entiende el creciente desequilibrio entre vías y vehículos como una tendencia "inaceptable pero inevitable" y apenas reducible en sus efectos más negativos: congestión (hasta el colapso), contaminación y deseconomías conexas. En Paris, por ejemplo, los embotellamientos han aumentado en estos últimos años un 30% de media, mientras el tráfico lo ha hecho un 6% y las inversiones en infraestructuras y tecnologías de tráfico un porcentaje tres veces mayor al primero.

Un objetivo específico de esta ponencia es cuestionar el presupuesto o prejuicio de que la congestión es congènita a la ciudad moderna y posmoderna, y plantear la búsqueda de alternativas de solución a la difícil ecuación urbana, a partir del análisis de una ciudad tercermundista, Cali, sin los niveles de tráfico, ni los recursos económicos ni tecnológicos de cualquier ciudad media europea pero con su mismo modelo. Y lo primero es repensar los términos del problema y los parámetros del enfoque para su solución, de manera ecléctica, es decir tomando todos aquellos elementos positivos del enfoque dominante que cuenta, por lo demás, con amplia experiencia y teoría.

El tráfico es un paradigma de decisión político-técnica. En tanto política se ve abocada a temas ideológicos cruciales, en actualidad y profundidad, como las relaciones entre lo público y lo privada, entre la "autonomía individual" que reivindica Umberto Agnelli (vicepresidente de la Fiat y Presidente del Comité Europeo de la Industria del Automóvil) como el signo inapelable de los tiempos, y lo que podríamos llamar la "movilidad colectiva" (con todas las implicaciones sociales, culturales y éticas de esta

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL' DE ORDENACION DEL TERRITORIO

confrontación). Pero también a la diversidad de conceptos y realidades referidas a sociedad de mercado, calidad de vida, medio ambiente o dignidad humana, además de temas económicos, empezando por los matices entre el neoliberalismo (el fundamentalismo más agresivo de Occidente, que también tiene sus "integrismos"), y el reformismo socialdemócrata en la encrucijada de la bancarrota de los "socialismos reales" del Este, y las dualidades del capitalismo salvaje de la era Reagan-Bush, hasta llegar a la "minucia" de los balances costo/beneficio de las infraestructuras o las modalidades del transporte en fune ionamiento.

En tanto técnica, tiene que ver la aplicación de una ingeniería de amplia espectro que ha cantado con los más altos niveles científico-técnicos en las diferente épocas históricas de la humanidad, excepto quizás en la actual en la cual éstos se destinan a la industria bélica y espacial.

4.1.- Un paralelo sugerente.

A propósito de época no deja de ser sugerente establecer un paralelo entre "el problema del tráfico" y el "problema de las drogas" desde el punto de vista del MODELO dominante con el cual son abordados actualmente en el mundo.

Así como frente al tráfico y consumo de drogas predomina en el mundo el MODELO REPRESIVO impuesto por los EEUU a través de la ONU (esta vez no por medio del Consejo de Seguridad sino de la Organización Mundial de la Salud), modelo por lo demás de dudosa eficacia y de mucho más dudosa justificación; frente a la oferta y demanda de transporte, el tráfico propiamente dicho, prima el modelo que puede denominarse como PRIVATIVO O PRIVATIZANTE de agentes más difusos que el anterior

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL' DE ORDENACION DEL TERRITORIO

pera responsable directo de la creciente congestión de las ciudades, de la "no solución" de la ecuación planteada entre vías y vehículos, y con una justificación igualmente dudosa.

Mientras en el primer caso, Bush declara la guerra externa a la droga en nombre de la sociedad al tiempo que crecen los 40 millones de consumidores internos, en el segundo caso, Agnelli proclama el derecho inalienable a la "autonomía individual", mientras se colapsan diariamente nuestras ciudades en las horas punta afectando no sólo el transporte público de superficie sino a los propios autónomos del automóvil, y mientras los gobiernas se limitan a paliativos, aplicados muy desigualmente por lo demás porque, por lo regular, en los presupuestos oficiales destinados al transporte, las infraestructuras viales se llevan la parte del león.

Así, en España está en debate el Plan de Transportes para las Brandes Ciudades, más conocida coma Plan Felipe, y en Colombia la política de transporte que sigue privilegiando el de carretera ante la ya práctica desaparición de los ferrocarriles cuya puesta en funcionamiento, siquiera a los niveles de 1950, se aleja o cuesta más millones cada día que pasa. Si en España, como lo recordó recientemente Juan Olmas en artículo de EL PAIS, la desproporción entre el uso de los modos de transporte individualizado y colectivo es muy acentuado tanto en viajeros como en mercancías (nueve a una en favor de la carretera, en el primer caso, y siete a uno, también del mismo lado, para el segundo), en Colombia es 10 a cero tanto para viajeros como para mercancías, dada la primacía absoluta del sistema vehicular privada.

En resumen, ambos modelos están en crisis (como lo vienen reconociendo especialistas de diversos países),

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL' DE ORDENACION DEL TERRITORIO

lo que no quiere decir que no estén vigentes, como lo acaba de demostrar el legislativo español con la aprobación de la penalización del consumo de drogas "en público" que no "en privado"; y ambos modelos deben ser revisados con una óptica diferente al optimismo cínica de Bush que promete acabar con "el problema de las drogas" en 10 años, o al pesimismo parcializado de aquellos politécnicos que no le ven solución "al problema del tráfico".

4.S.- Un enfoque cultural.

El enfoque esencial de esta nueva óptica es cultural (entendida la cultura como una globalidad del comportamiento social con componentes económicas, ideológicos, políticos, religiosos, etc.), y se construye con una mirada crítica a los mencionados modelos predominantes y con la búsqueda de variaciones positivas o modelos alternativos en los ámbitos micro a macrosocial, individuales o colectivos.

En la base del crecimiento desmesurada de coches en el mundo (así como del consumo de drogas), más allá de centros superiores de decisión (legales o ilegales, "buenos" o mafiosos), se encuentra un sustrato determinante en el MODELO CONSUMISTA a ultranza en que ha decantado el capitalismo salvaje (neo-liberal) que parece imponerse no sólo en Colombia y América Latina sino en todo el mundo occidental, incluidos los socialismos latinos en Europa.

Modelo consumista que se alimenta en los centros de poder, que se reproduce en las cadenas de producción y de consumo y que se amplía a términos alucinantes en los medios de comunicación. Este modelo lleva aparejado no sólo el "despilfarro de los ricos" (con los productos desechables, suntuarios o excedentes) sino el que se ha denominado como el "despilfarro de los

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL' DE ORDENACION DEL TERRITORIO

pobres".

Ante la pregunta de por qué los jóvenes, principalmente, acceden en volumen significativo y creciente a la droga, abundan las respuestas psicológicas o sociológicas, pero pocas se detienen en la incitación permanente al consumo con la cual se ven bombardeados y dentro de la cual la droga es sólo una mercancía más que permite calmar apetencias, •frustraciones o excesos.

Más que "-falta de sentido o contenido de la vida", al decir de algunos, lo que la sociedad de consumo ofrece con sus modelos vigentes en los países ricos y pobres (lo cual significa efectos devastadores dados las opuestas condiciones en unos y otros), es un "sentido", un "contenido" y casi un "destino": consumir, consumir y consumir.

Respecto al veloz incremento de coches en España, es preciso tener en cuenta que, a diferencia de la mayoría de países europeos con criterios más utilitarias, en España actúan fuertemente factores ideológicas como las nociones de prestigio y status asociadas a la posesión del coche. Esto puede explicar el elevado índice de utilización del mismo en España (la gente quiere ir con el coche a todas partes, incluso dentro de la ciudad) y la decreciente atención oficial a otros medios de transporte vehicular como la bicicleta, mientras ésta crece en parque, parqueaderos y canales propios en ciudades como Capenhage, Berlín, Amsterdam o Milán. En la primera acaban de completarse 400 Kilómetros de carril bici y hasta en Cuba, a raíz de la crisis energética en la isla, abandonado el ambicioso proyecto del metra subterráneo de La Habana, se ha decidida promover la bicicleta en una medida que hoy puede parecer "desesperada" pero que mañana puede resultar

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL' DE ORDENACION DEL TERRITORIO

"pionera".

En Colombia también el carro está asociado al prestigio, pero su necesidad se eleva a la n potencia ante el mal servicio del transporte público donde existe. La carrera por el coche es doblemente angustiosa sobre todo a sabiendas de que cuando lo tienes te acechan las congestiones, la inseguridad y la irresponsabilidad ambiente en los conductores. La bicicleta, como se anotó en el caso de Cali, ha sido perseguida y diezmada en las ciudades mayores (subsiste con alta utilización en algunas poblaciones intermedias), y los sistemas "tradicionales" como la carretilla (de tracción animal) sobreviven en las áreas deprimidas de las grandes ciudades pero amenazados y sin ningún tipo de protección.

Valencia, por su parte, ciudad propicia para el uso de la bicicleta en cuanto topografía, debería levantar un monumento a Salvador Escriba, uno de los últimos estudiantes de la Politécnica, de Arquitectura, que llegaba en bici a la Escuela y que murió atropellado en 1934. Hoy, los amplísimos parqueaderos abiertos o cubiertos del "Poli", no dan a vasto para las oleadas diarias de coches aunque aún llegan en bici algún profesor, como Trini Simó y algún par de estudiantes llenas de coraje y valentía.

5.- SOLUCIONES PARCIALES

A partir del cuestionamiento general del modelo consumista y del planteamiento de una alternativa global, de caracter CULTURAL (en tanto política, técnica, ideológica y socio-económica), y como algo no sólo deseable sino posible, es precisa avanzar sobre medidas concretas, sobre propuestas prácticas guiadas, eso sí, por la posición estratégica de que sí hay

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL' DE ORDENACION DEL TERRITORIO

soluciones al tráfico, siempre y cuando el sistema vehicular logre ser articulado a un conjunto de sistemas y medios en el cual el coche no sea el rey.

A manera de ilustración, se pueden resumir los campos sobre los cuales es posible y necesaria la aplicación de soluciones parciales, teniendo en cuenta que son interdisciplinarias pues comprometen, entre otras disciplinas, el urbanismo, la economía, la arquitectura, la ingeniería, el derecho, la educación y, por supuesto, la política.

a) Sobre los CAMALES de la circulación, o sea sobre las infraestructuras básicas del tráfico en los diferentes sistemas ;vías, calzadas, andenes, puentes, rotondas, túneles, intercambiadores, etc.; con ampliaciones, reducciones, elevaciones, enterramientos, tratamientos, señalizaciones, etc.

b) Sobre las FLUJOS, a sea, sobre los vehículos en sus distintas modalidades, y son medidas que pueden ir desde el control de la velocidad en determinadas arterias o áreas (como el tope de 30 Km/h en algunos centros europeos), hasta el control del diseño de automóviles para prevenir contaminación o facilitar el parqueo; o desde el límite de circulación (en días por pares o impares como en Caracas, hasta un día de todos los vehículos privados como en México) o la peatonalización de calles o sectores, hasta la promoción de la bicicleta y otros transportes alternativos.

c) Sobre los EQUIPAMIENTOS, tanto de los canales como de los flujos y que tienen que ver con parqueaderos elevados o subterráneos, estaciones, puertos, aeropuertos, terminales, paraderos, talleres, gasolineras, semáforos, dotaciones de orden físico, conceptual, informático a tecnológica.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL' DE ORDENACION DEL TERRITORIO

d) Sobre la GESTION, en relación con la administración y dirección del trafico, y que se refieren a horarios, peajes, tiempos, proyección, control y planificación del tráfico y del transporte.

Estos cuatro campos se pueden cruzar, a su vez, con otras esferas, produciéndose infinidad de posibilidades de intervención. Así pueden verse como OFERTA (de vías, de vehículos, de tecnología, de oportunidades), o como DEMANDA (de viajes, de usos, de recorridos o de equipamientos); como PRODUCCION o como CONSUMO, como CAUSA a como EFECTO y, en cualquier caso, como RELACIONES entre humanos, entre cosas o entre humanos y cosas. Para el caso que nos ocupa, se pueden indicar las relaciones entre propietarios y usuarios, entre conductores y peatones, entre autoridades y ciudadanos, entre productores y consumidores.

5.1. Aspectos a tener en cuenta.

En la implementación de estas soluciones, que ya tiene en el mundo una amplia gama de aciertos y desaciertos, de bondades y horrores, es importante tener en cuenta, entre otros, los siguientes aspectos:

- La capacidad circulatoria de una ciudad es un recurso colectiva y limitada en relación con una serie de parámetros (extensión, población, topografía, otros sistemas, parque móvil, recursos, disciplina social, etc.).

- Mejorar el tráfico implica procurar la optimización de la infraestructura viaria de la ciudad, entrando en competencia con otros sistemas superficiares o terrestres, y con otros recursos urbanísticos: suelo, andenes, parques, etc.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL' DE ORDENACION DEL TERRITORIO

- Potenciar el transporte pública, elemento básico para una ciudad mejor, con todo lo importante que es, NO ES LO PRINCIPAL, ya que si no se acompaña de controles y restricciones efectivas al transporte privada, puede convertirse, de hecho, en un factor más de congestión e ineficacia urbana y, paradójicamente, en menor y peor servicio.

- En la regulación del transporte privado habrá que insistir en diferentes aspectos de la nueva cultura urbana que demanda el manejo y vivencia de nuestras ciudades: por ejemplo, la utilización del coche en relación con las distancias (privilegiándolo para distancias medias) y la cultura de la combinación de sistemas y medios de transportes peatonal, bicicleta, vehicular, metro, tranvía o autobús.

- Necesidad de que la industria automotriz revise sus estándares de producción y promoción de coches, sobre todo si la demanda se ve modificada en sus "modelos" con las luces de una nueva cultura urbana. ¿Para qué producir coches con posibilidad de 100 Km/hora de velocidad o más si los límites en autopistas europeas, excepto España, se rebajan de 130 a 110 Km/hora? ¿Por qué na pensar en otros atractivos o "ganchos comerciales" que no sean la .velocidad o la potencia?

&.- CONCLUSIONES GENERALES

- Respecta a la ciudad de Cali

Se ha demostrado la necesidad de una definición del Plan de Desarrolla en relación con las áreas de expansión que permita abandonar el injusto, costoso e ilógico "modelo tendencial" y optar por uno alternativo, con áreas para "vivienda de interés social" el sur y el norte, que dé vigencia y validez al Corredor de Transporte Masivo existente y que abre la posibilidad

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

de desarrollar huertas, -frutales y bosques en las fértiles márgenes del río Cauca.

En España y en la mayoría de países, el planeamiento urbano está lógicamente ligado al suelo, al territorio sobre el cual se establecen y desarrollan las actividades. En la legislación española del suelo los pilares del planeamiento son la calificación (suelo urbano, urbanizable programado y no programado y no urbanizable), la clasificación (usos y actividades) y los sistemas generales (localización del viario, infraestructura de servicios, sistemas de espacios libres, de¹ dotaciones urbanas, etc.) .

En la ciudad de Cali ha sido particularmente nefasto el papel de algunos técnicos iluminados que interesada o inconscientemente propagaron la "moderna idea" de que el Plan de Desarrollo "era más que un plan de usos" y que, por lo tanto, no debía enredarse en temas tan prosaicos y dedicarse más bien a construir estructuras e infraestructuras "espaciales" sobre la "informalidad" o la "formalidad" en la economía y la vida de los ciudadanos sin mayor preocupación por la ubicación terrenal de las mismas. Estas "teorías" plasmadas en un "Plan de Desarrollo" que aplaza seis meses el plan de usos, la calificación y la clasificación, y el plan de inversiones (que es como casarse pero aplazar la consumación), sirven objetivamente a los intereses minoritarios y antidemocráticos que quieren seguir beneficiándose de la actual tendencia de "hinchamiento" urbano.

En el último alegato del autor contra tan criminal atentada, llegó a sostener, y se mantiene en lo dicho, que "El Plan de Desarrollo de Cali ES UNA FLECHA, una flecha acompañada, obviamente, no sólo de servicios y vías, sino de empleo, salud, educación, recreación y

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL' DE ORDENACION DEL TERRITORIO

cultura. Una voluntad política con coordenadas. Una decisión administrativa, democrática y comunitaria "aterrizada". Una ciudad y una sociedad mejor con territorio!".

- Respects al transporte urbano en Colombia

Con todo, la ciudad de Cali se encuentra actualmente en la privilegiada posibilidad de evitar el diabólico caos circulatorio de Bogotá y la aventura faraónica del metro de Medellín, con los lineamientos que, para el corto y el largo plazo, ofrece el Plan Vial y de Transporte, el cual, ante el impasse del Plan de Desarrollo, puede convertirse en el "norte" que demanda la ciudad.

El caso de Medellín es particularmente dramático, pues para "superar de una vez por todas" los graves conflictos circulatorios de una ciudad rodeada de montañas, cual "tacita de plata" (hay tacita de plomo), los emprendedores dirigentes de "La Villa del Aburrá", se embarcaron en la construcción de un metro que utilizara el Corredor existente (también una vía férrea en sentida norte-sur) pera can ramales y tramas aéreos que encarecieron tremendamente las obras, además de otras imprevisiones técnicas y financieras. Adjudicado el contrato "llave en mano" a un consorcio Hispano-Alemán, a la fecha de hoy un alto porcentaje de las infraestructuras en hormigón están terminadas pero han resuelto más problemas de vivienda que de transporte (porque destechados se han instalado bajo las gigantescas vigas), las obras están atrasadas y han estado paralizadas por mucho tiempo, IDS vagones, hechos en España se oxidan en los puertas, y el costo del metro, sufragado por todos los colombianos, ya pasó la barrera de los 2.000 millones de dólares incluyendo los abultados intereses que todos los días cobran los prestamistas extranjeros.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

El caso de Bogotá quizá es más dramático, si cabe, porque siendo la capital de la República y albergando mas de cinco millones de habitantes, no tiene ni medianamente resuelto el problema del transporte público, y la circulación en la ciudad es un verdadero conflicto a pesar de medidas y soluciones parciales (como la especialización de carriles en la Avenida Caracas).

El primer concepto que es preciso desarrollar en Colombia para iniciar un camino de soluciones reales, eficaces y sensatas, es el de que el transporte público no es un negocia privado sino UN SERVICIO PUBLICO, homologable a los demás servicios públicos que se ofrecen en las ciudades, tal como se ilustra en el cuadro 5, y ante el cual el Estado debe mantener la iniciativa, el control y el respaldo, asi su prestación continúe parcialmente en manos privadas. Porque no se trata de la nacionalización o de la municipalización del transporte como panacea aunque en Europa la inmensa mayoría de los transportes públicos son oficiales o están en manos del Estado y algunos funcionan inmejorablemente. Se trata de que gobierno, empresarios y ciudadanos compartan en la práctica el enunciado concepta y de que el Estado estimule su aplicación con normas, competencia o subvenciones.

- Respecto a la Cultura urbana

El que Europa sea "una aldea de ciudades, conectadas por un metro, que es el Tren de Alta Velocidad", tal como afirma Jordi Borja, o que Colombia sea un "país de ciudades" que albergan más del 70% de la población total del mismo, son hechos que ponen de presente el carácter urbano de la nueva cultura que es precisa construir para oponerse al modelo urbano moderno y posmoderno del capitalismo salvaje, del consumismo y

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL' DE ORDENACION DEL TERRITORIO

del arrasamiento de los recursos naturales, con sus secuelas de miseria para la mayoría de los habitantes de la "aldea planetaria", de crecientes diferencias económicas y tecnológicas no sólo entre el Norte y el Sur planetarios, sino entre regiones de un país o barrios de una ciudad; de degradación de los centros históricos y desalación de las periferias urbanas; de congestión, inseguridad, insolVT-idad y contaminación en las grandes ciudades y en las medianas también, en las ricas y en las pobres, en las de aquí y en las de allá,

El enfoque cultural de esta nueva manera de pensar y de vivir las ciudades quedó explicado en el punto 4.2 de esta ponencia. Se trata ahora de enfatizar sus componentes políticos y socio-económicos.

La cultura urbana que se demanda es democrática y civilista, y más que tolerante, modesta ante la multiplicidad que significa la ciudad.

Suisseppe Campos Venuti, acuñó en 1970 el concepto de URBANISMO AUSTERO para enfrentar, desde una perspectiva anticapitalista, el irracional y devastador urbanismo que percibía por entonces en Italia y el mundo. En su visionario libro "Urbanismo y austeridad" proponía "limitar el consumo improductiva, parasitaria y lujoso y ampliar el consumo productivo, social y sustancial".

Ubicados en una perspectiva no de revolución sino de reforma, y no comunista sino democrática, parece de gran justeza y oportunidad proclamar la virtud de la AUSTERIDAD como pieza angular de esa nueva cultura opuesta a los despilfarres de los ricos y de 'los pobres, a los atropellos del neoliberalismo rampante, a los excesos consumistas y a los alardes ostentosos de una "posmodernidad" afincada en el artificio, el empaque y la publicidad. La austeridad hace par can esa

—
^

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL' DE ORDENACION DEL TERRITORIO

otra virtud que exaltara el filósofo colombiano Estanislao Zuleta, la MODESTIA. La modestia, mucho mejor que la tolerancia, decía, porque la primera parte de reconocer una igualdad y la segunda de establecer una diferencia.

Esas virtudes angulares, condiciones del respeto a los humanos y a sus derechos, de la civilidad y de la democracia, enriquecerán a su vez los valores imprescindibles de la solidaridad, la justicia, la paz y el respeto por la naturaleza.

- Respects al V Centenaria y la cooperación

Si en lugar de hacer los vagones del metro de Medellín en España, se hubiera montado conjuntamente una planta en Colombia (así fuese sólo ensambladora en primera instancia), tal vez hoy se estarían montando coches no sólo para el metro de Medellín sino para los ferrocarriles de Colombia, y habriase dado intercambio tecnológico y enriquecedoras experiencias de cooperación en la investigación y la producción entre Europa e Iberoamérica.

Si algún economista norteamericano pronosticó que la URSS no alcanzaría el nivel de los EEUU en el sector del automóvil hasta dentro de 100 años y B60 para la red de autopistas, la pregunta que hay que hacerse no sólo en la Unión Soviética, sino en Europa, Africa o Latinoamérica, es si el modelo norteamericano es realmente tan apetecible y si no será mejor construir modelos alternativos con voluntad e imaginación.

<1

Pues afrontar interrogantes como los anteriores será más saludable y productivo, de cara a llenar de contenidos solidarios, efectivos hacia el futuro, el V Centenario del encuentro o el choque de dos mundos, que partir de respuestas fáciles o estereotipos

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

•folklóricas. La cooperación entre Europa e Iberoamérica y concretamente entre España y países como Colombia debe pasar por la investigación compartida y por el •fraternal reconocimiento de que sus problemas son los nuestros y los nuestras las suyos par diferentes que se presenten, trátese ' de la droga, el tráfico, el transporte o la democracia, entre otras cosas, porque tienen una matriz común, asi difieran las posibilidades e interdependencias para superarlos cada cual con sus propias fuerzas y recursos.

En esta dirección, de investigación conjunta sobre problemas distintos pero comunes, apunta la presente ponencia sobre el transporte y territorio en las ciudades. Muchas gracias.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Guitay', is positioned in the lower right quadrant of the page.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL' DE ORDENACION DEL TERRITORIO

TITULO:

PLANIFICACION SANITARIA Y TRANSPORTE PUBLICO:
ANALISIS DE LA ACCESIBILIDAD A LAS INFRAESTRUCTURAS
SANITARIAS DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DE MADRID.

AREA TEMATICA:

NS 4. SISTEMAS DE TRANSPORTES Y O.T.

AUTORES:

- ..
- Concepción Alventosa
 - Miguel Angel Delgado
 - Eloísa Paniagua
 - Dolores Vicent

INDICE:

- INTRODUCCION.
- OBJETIVOS.
- METODOLOGIA.
- CONCLUSIONES.

CENTRO DE TRABAJO:

Dirección General de Planificación,
Formación e Investigación y Dirección
General de Salud.
Consejería de Salud. Comunidad de Madrid.
C/ O'Donnell n° 50. 28009 MADRID.
Tifo. 5S6 71 22- Fax 5S6 71 19

SECOND INTERNATIONAL CONGRESS" ON REGIONAL PLANNING

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL' DE ORDENACION DEL TERRITORIO

RESUMEN .

TÍTULO:

PLANIFICACION SANITARIA Y TRANSPORTE PUBLICO:
ANALISIS DE LA ACCESIBILIDAD A LAS
INFRAESTRUCTURAS SANITARIAS DE LA COMUNIDAD
AUTONOMA DE MADRID

AREA TEMATICA:

IV 4. SISTEMAS DE TRANSPORTE Y O.T.

AUTORES:

- Concepción Alventosa
- Miguel Angel Delgado
- Eloísa Panlagua
- Dolores Vicent

Se analiza la accesibilidad de los usuarios de la red sanitaria pública a su centro sanitario teniendo en cuenta aquellos desplazamientos en los que se emplea el transporte público'. La medición de este tiempo en minutos, permite la elaboración de mapas de isocronas a través de los cuales es fácil detectar aquellos sectores de población dotados de una deficiente accesibilidad geográfica a los equipamientos sanitarios.

ABSTRACT .

It is analyzed the accesibility of the Public Health System users to their medical centre taking those movements into account in that public transport is used. The measurement of this in minutes lets the production of isochronals maps through them it's easy to detect those poblacion areas with an inadequate geographical accesibility to Health Sistem.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL' DE ORDENACION DEL TERRITORIO

INTRODUCCION.

Inscrito dentro del Plan Regional de Investigación de la Comunidad de Madrid, la Consejería de Salud en colaboración con el Consorcio Regional de Transportes, está realizando un estudio acerca de cual es el grado de accesibilidad geográfica a los recursos de la red sanitaria pública. La colaboración entre estos dos organismos de la Administración autónoma así como el carácter multidisciplinar del personal investigador supone un hecho novedoso dentro del ámbito de la planificación territorial, tanto por el objeto de estudio, como por la metodología aplicada.

El estudio describe cuál es el grado de accesibilidad, en minutos, de un paciente en los desplazamientos desde su domicilio particular hasta si centro sanitario - Hospital General del Area, Ambulatorio o cualquier otro centro estimado - considerando los desplazamientos en los que se emplea el transporte público.

El complejo ámbito territorial madrileño, caracterizado por una dinámica de continuo crecimiento unido a la aparición de nuevas infraestructuras de transportes y equipamientos públicos, demanda políticas coordinadas de planificación territorial. En el sector sanitario, estas directrices se basan en factores como la movilidad de la población, las posibilidades de acceso a los servicios sanitarios y su justa distribución geográfica.

OBJETIVOS.

El objetivo de este trabajo es la elaboración de un mapa de isocronas de la Comunidad de Madrid en el que sea posible localizar aquellas zonas con una accesibilidad deficiente a los servicios sanitarios. De este modo se puede analizar la adecuación de la actual red asistencial planteando, en los casos que sea necesario, las alternativas encaminadas a la mejora de la accesibilidad de los pacientes, logrando una equitativa distribución espacial de los recursos sanitarios.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL' DE ORDENACION DEL TERRITORIO

METODOLOGIA.

La investigación se estructura a partir del análisis comparado de la cartografía sanitaria articulada por 219 zonas básicas de salud y la cartografía de transporte definida por 483 zonas de transporte para un mismo ámbito común - la Comunidad Autónoma de Madrid -

Definir una cartografía común es una tarea relativamente sencilla ya que ambas zonificacxones parten de unidades administrativas comunes: las secciones censales. La realización de la zonificacxón común es necesaria para el tratamiento informático de ios datos y la posterior elaboración de un mapa de isocronas.

El cálculo de tiempo de traslado entre el origen -domicilio- y el destino -centro sanitario- se realiza mediante la explotación informática de un sistema de planeamiento de transporte multimodal, definido sobre un paquete de software y denominado EMME/2 ubicado en el Consorcio Regional de Transportes de Madrid, organismo que asume las competencias de coordinación, control y planificación de infraestructuras y servicios de transporte público.

Gracias al programa EMME/2 es posible conocer la accesibilidad entre las distintas zonas de transporte - en el caso presente entre el centro sanitario y el resto de zonas elegidas - así como la desagregación de las distitas fases del viaje: recorrido a pie, esperas, tiempos en vehiculos de transporte público y transbordos.

Para una mayor precisión de los datos obtenidos a través del EMME/2, se han introducido en su base de datos las coordenadas U.T.M. de cada centro sanitario considerado, siendo estos puntos o nodos conectados al resto de la malla de la red de transporte.

2.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL' DE ORDENACION DEL TERRITORIO

Las posibilidades brindadas por el programa EMME/2 son múltiples, ya que se pueden realizar matrices de tiempo entre el nodo de cada centro sanitario y el resto de los nodos que definen a cada una de las 483 zonas- de transporte de la Comunidad de Madrid.

Los itinerarios entre zona y zona son elegidos por el programa basandose en el algoritmo de la "estrategia óptima" cuyo fin es minimizar el tiempo de viaje.

Elaboradas las matrices de tiempo, el siguiente paso es la elaboración de los mapas de isocronas, pudiéndose elaborar tantos como centros sanitarios consideremos. De la combinación de esta cartografía con los datos demográficos se establecen relaciones entre tiempos de acceso y los porcentajes de población residente en cada franja horaria. En esta fase es posible considerar aquellos sectores de accesibilidad desfavorable para tomar medidas en dos niveles: mejorando la accesibilidad desde el punto de vista del transporte público o planificando nuevos centros sanitarios.

En cualquier caso, el éxito de estas medidas radica en una política coordinada entre todos los organismos implicados en la planificación territorial.

CONCLUSIONES.

La principal reflexión que se puede extraer de esta investigación es la existencia de una situación de desigualdad en cuanto a la accesibilidad a los centros sanitarios públicos, llegando a ser muy desfavorable en determinadas áreas de la geografía madrileña.

El actual modelo de zonificación sanitaria está excesivamente centralizado en torno al municipio de Madrid haciéndose necesaria una política de planificación sanitaria, tendente a modificar la actual situación de segregación espacial. El fin último del presente trabajo sería acercar los recursos sanitarios a la población.

3.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL' DE ORDENACION DEL TERRITORIO

SISTEMA DE TRANSPORTE Y ESTRUCTURA URBANA EN EXTREMADURA

Ricardo Sánchez Zabaia
Gsógrafo

CC-1 47-11

l r ,álisi3 del si3tsma arbanc s.<tr2;r.s~ '--raxiir, intsrđ'5?5d3-cia,
s--i. 7i „ización y distribución), dsr.usztra.-. a. incapacidad para gar=nt iaa,"
„đ desarrollo socioscpíhico squilibrade da teda ai vi-;: iéor1- .-szianal,
iđ :-o los di?i.cuitadas que los ciudadanos snusr.trar. para acceder a loo
•s-a-a y srrvicics 2=pacializades. lata sibaaciin lleva a la pvoc^asta da
.-.5v: sistema urbano mediante la potenciación ce nuevos rsnt=cs, "a. ;r
ibuidr-a, y la ccr*iguración ds un sistema da transportas quđ íavcraa;a
a :ehesiín y la intsrdependencia, a integre dich.ís aar.tr/a en -1 2iatama
;- :V;-ica2 uti^T zadaa scr. sí -ril z_ia "catarial, >:;aala /~da^J
s: 'la de lra^J Yine ipalmer. ; a.

L. VI

aral, =ia .r = " s>atam e" E:-:trznaC- T
-/:z -1---dar-3 ierar:hizatizr. Ed diat-la-ti ;... shews thaz =. eaa-1 t
L.ia#.t3S .r rad :cizz~ ovslra--:sr,z al- e-ar tr- . a
>3;l aa tha +Ji.žlliza the iitizafs lira t: ast te apa; :al:ay e r
icas. Tia aat tier Isai ha prjaaaaal a' a n _ aan av" e
liri- r. l. r=w -illassa, 'P. uted ir. a batrer ay, j hapine
W: -t a: : r-tE i- ia: ar :thaa: ana t.-ter J. ea,
tC-rats3 uesa ll.r.gss ist c the system. The tscfcniq.-ea aad S,e" mail
"act" Ty M l a-itator y ano araor. Tosar*.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL' DE ORDENACION DEL TERRITORIO

na reorganización del sistema, mediante la selección de nuevos centros y el rediseño de la red de transportes.

2.- Técnicas

El planteamiento del trabajo ha sido desarrollado con la ayuda de distintas técnicas.

El análisis factorial en Componentes Principales se utiliza para definir la estructura y la jerarquía urbana, por tres razones fundamentales: disponer de representaciones simplificadas del conjunto de variables a través de las estructuras subyacentes; posibilidad de analizar la estructura urbana, mediante el estudio de las interrelaciones entre variables; y poder observar cómo esta estructura se modifica en los municipios, permitiendo su clasificación y jerarquización.

La teoría de Grafos se utiliza porque a través de los conceptos y técnicas que lo definen pueden ser estudiados muchos de los problemas geográficos relacionados con el sistema de transporte (conexión, accesibilidad, jerarquía).

Los modelos de Potenciales y de Gravedad se aplican porque proporcionan un planteamiento muy flexible del análisis de las interacciones espaciales y tiene una amplia gama de aplicaciones.

La regla Ranko-Tasafo se emplea con el objeto de establecer el grado de jerarquización del sistema. Se trata de identificar si el sistema urbano estudiado responde a un modelo de comunidad urbana aislada debido a la existencia de funciones centrales, propias de sociedades poco desarrolladas y aisladas; o si por el contrario estamos ante un modelo de comunidad urbana integrada debido a la existencia de funciones especializadas, complementarias, propias de sistemas abiertos en sociedades desarrolladas.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

T. @b: i. l sa utilizar ot-oo ; -: ú: s5 si i'zllLlJL_ y " 12.
P^ í .-g.: . El ifñ="o COR si -s : : ,an^ui^fica" y ^-fsi' é- il yep- -=
•concentración o dispersión ds 1 5 asar, tamientos ā. =1 '„rtsr.o ¿r si
y 2": el sistema ^barí propuesto. El segurído sá use ; untc a la regís Rar^c-
TaásaKo con el objeto de deducir la existan: ia de un 3i ama -rber e rloncoé-
fr.lo _ si por el cont'--r-io está dominado por varias riutíatías.

3,- Resultados.

Üsrít.-O del contsubc. general is airriio so--í t, i: , .r. a exis-
ten g-e-'es desigualdsdas ir+r sr"se; io-ales, dsb. ib" r Ir assanoia de
selitica -arr itevial y r' •* ' : ; -c, Ir e !' p" av: : vd: : e. iul.-c-
, ^ ' L=Mid~d do al "
sietes "be-v .-.-!• - . jora ^ .eicl a - i_ : - T. 11@ : !-

_ „ c1 --: ; l_ f; - -- ^ --_ - . b ; ; _ - _ I „ z pgf : iS . i. 3 í 1 SC1- . . J
a3 i i g r i r : r . - , - 3 oc t 3 J s densidad se pr^ rri ' n, débil : . : : esib' li
3. b s - d : . r = ad - ir " ist - at I - o. str. . pua una dimi. . : . s " at : s : ' - . • \\
s^ort: es el acata; - ient > y el aba^dc - s de 1 » 3 Arsas donde se s' sde ,
estas irías, por tanta, no sa dan las dos pasibles causas de iWMrro
... "barí propuestas per Bsr-y, puesto que ro eirts la suficiarte actividad
: : r pia romo para que los centros se das ellan : 00c p - oductr ' ss especia! : -
si si área en que está - inse - sar pretor - flora las condiciooes
í = t , -- d" pera que los "'celaos Estaquen c. vires se ee ' C & dc.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL' DE ORDENACION DEL TERRITORIO

La distribución de los núcleos, la creación, las interacciones espaciales y las áreas de influencia poran de modificar la incapacidad del sistema urbano actual de abastecer de bienes y servicios especializados a los ciudadanos en buenas condiciones de accesibilidad.

Por ello se propone un nuevo sistema urbano, mejor distribuido y abastecido, para lo que fue necesaria la creación de los nuevos núcleos y de vías de comunicación que los conectaran con el sistema. Los nuevos entornos debían situarse en las zonas periféricas, donde la capacidad de atención de los núcleos urbanos no llegaba o su intensidad era mínima.

Se eligieron los núcleos de Valencia de Alcántara, Trullis, Marqués del Duque, Cortijo, Jerez de los Caballeros, Alarcón, Torre, Pineda, Treviño, Cáceres, Badajoz, Mérida, Don Benito-Williamson y Tordes.

La potenciación de estos núcleos consistió en la creación de un sistema urbano completo, mejor abastecido. El índice de población pasó de 1,2 a 3,000, es decir a 1,000, lo que significa que el sistema se adaptó mejor al territorio.

Por la creación de los núcleos se dio a la región de la zona de estudio, las zonas entre la que abastecer se crea allí. Creando así un nuevo nivel de accesibilidad a los ciudadanos. El diseño de la red de transporte equilibra el sistema, dando prioridad a dispositivos mediante la mejora en la accesibilidad de los centros por comunidades, resolviendo uno de los graves problemas de las zonas periféricas.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

X M L U E B ^ C X A D E L A S V I A S
D E C O M U N X C A C X O I N ; E I N) E L
D E S A R R O L L O D E C A S T E L L O N

A R E A T E M A T I C A : _ 2

X G N A C X O S A N G Ü E S A R O G E R

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL' DE ORDENACION DEL TERRITORIO

INFLUENCIA DE LAS VIAS DE COMUNICACION

EN EL DESARROLLO DE CASTELLON

RESUMEN

La política de carreteras en Castellón no ha intentado corregir los desequilibrios resultantes del desarrollo económico de los años sesenta, sino que se ha limitado a solucionar problemas concretos de la red viaria consecuencia de ese mismo desarrollo.

THE INFLUENCE OF COMMUNICATION ROUTES

IN THE DEVELOPMENT OF CASTELLON

SUMMARY

The road policy in Castellón hasn't tried to correct the imbalances resultant from the economical development produced in the sixties, but has been limited only to solve specific problems of the road network that is a consequence of that very development.

AREA TEMATICA: 4.2

AUTOR: IGNACIO SANGÜESA ROGER

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL' DE ORDENACION DEL TERRITORIO

La provincia de Castellón está compuesta por ocho comarcas que pueden agruparse en dos grandes grupos en función de su mayor o menor proximidad al Mediterráneo:

- costeras: Baix Maestrat, Plana Alta y Plana Baixa.
- interiores: Els Ports, L'Alt Maestrat, L'Alcalatén, Alto Mijares y Alto Palancia.

La evolución demográfica y económica de las distintas comarcas fue bastante homogénea hasta finales del siglo pasado, produciéndose durante la primera mitad de este el comienzo de los desequilibrios territoriales como consecuencia del cambio de cultivos, el abandono del autoconsumo, la mecanización incipiente y la aparición de nuevos medios de transporte.

En el periodo 1.960-1.981 se asiste a la fuerte aceleración de un doble proceso: la población se acumula en las Planas y en menor medida en el Baix Maestrat, que crecen de modo espectacular, mientras que prácticamente el resto de la provincia se despuebla.

En las áreas del interior, de fuertes pérdidas demográficas, la estructura de la población corresponde a comunidades envejecidas, de las que han huido sus habitantes en edad laboral para emigrar a las zonas costeras donde se localizan la mayor parte de los recursos. Este trasvase demográfico ha ido acompañado de importantes flujos económicos desde la mayor parte de zonas rurales hacia unos pocos centros urbanos e industriales.

Las extensas áreas en regresión al lado de las reducidas zonas expansivas son perfectamente funcionales. La concentración de la producción exige la concentración demográfica, que es complementada con la falta de inversión en las áreas deprimidas.

Esta política territorial se comprueba al estudiar las características de la red de comunicaciones de la provincia, ya que únicamente las comarcas costeras cuentan con todos los tipos de infraestructuras de transporte terrestre de interés del Estado (autopista, carretera nacional y ferrocarril), mientras que el Alto Palancia se halla atravesada por una carretera nacional y el ferrocarril, por Els Ports discurre una carretera nacional y las otras tres comarcas interiores carecen de estas infraestructuras.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL' DE ORDENACION DEL TERRITORIO

Del análisis de los datos de densidades de carreteras de titularidad no municipal se deduce que desde 1.960 la situación permanece estable, pues únicamente las Planas superan la media provincial, permaneciendo el Baix Maestrat en valores próximos a la misma y soportando las cinco comarcas interiores unas densidades viarias con las que difícilmente puede estructurarse un territorio.

Esta falta de accesibilidad ha repercutido negativamente en la posibilidad de aprovechamiento integral de los recursos de estas zonas, siendo necesario recordar que la única actuación de importancia capital en la configuración del territorio, realizada en los últimos veinticinco años, ha sido la construcción de la autopista A-7, hecho que ha agudizado las diferencias de accesibilidad entre unas comarcas y otras.

Por lo anterior cabe concluir que los actuales desequilibrios intraprovinciales, fruto del desarrollo desigual y polarizado de los años sesenta, no han intentado corregirse con una política de construcción de infraestructuras de transporte terrestre que persiguiera, bien la disminución de las desigualdades territoriales mediante la transformación de la estructura socioeconómica, bien la gestión del desequilibrio mediante la minoración de los efectos negativos del mismo, sino que las actuaciones realizadas se han limitado a dar respuesta a las exigencias de una estructura económica que favorece las corrientes de mano de obra, capital, productos y servicios de las comarcas pobres hacia las ricas.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL' DE ORDENACION DEL TERRITORIO

CUADRO 1 EVOLUCION DE LA DENSIDAD DE POBLACION

	AÑO 1.920	AÑO 1.960	AÑO 1.986
ELS PORTS	19,07	12,66	6,81
L'ALT MAESTRAT	27,61	20,47	14,70
EL BAIX MAESTRAT	42,19	39,28	46,76
L'ALCALATEN	32,07	25,62	23,38
LA PLANA ALTA	77,15	104,21	178,50
LA PLANA BAIXA	119,97	177,20	250,59
EL ALTO PALANCIA	35,06	30,48	23,87
EL ALTO MIJARES	20,08	15,04	5,15
TOTAL PROVINCIA	44,32	48,99	63,05

Nota: La densidad está medida en habitantes por km²

CUADRO 2 EVOLUCION DE LA DENSIDAD DE CARRETERAS

	AÑO 1.920	AÑO 1.960	AÑO 1.986
ELS PORTS	15,27	24,86	26,73
L'ALT MAESTRAT	19,83	25,39	28,56
EL BAIX MAESTRAT	17,15	25,41	30,78
L'ALCALATEN	14,88	25,66	29,73
LA PLANA ALTA	25,03	35,09	45,53
LA PLANA BAIXA	28,54	39,95	47,22
EL ALTO PALANCIA	20,76	23,08	28,62
EL ALTO MIJARES	11,94	23,22	27,86
TOTAL PROVINCIA	18,84	27,31	32,68

Nota: La densidad está medida en km de carretera por km²

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL' DE ORDENACION DEL TERRITORIO

Comunicación 2: Reducción de los niveles de ruido con la puesta en funcionamiento de variantes de tráfico interurbano.

Conociendo previamente la construcción y puesta en marcha de variantes de población para carreteras de intenso tráfico en algunos núcleos urbanos de la Región, se seleccionaron cuatro de ellos en los cuales la contaminación acústica era alta.

En puntos de muestreo ribereños a la fuente, se realizaron medidas antes y después de la entrada en funcionamiento de estas variantes, comparando los resultados teóricos con los reales encontrados, se detecta que la reducción real es menor que la esperada a nivel teórico, aunque durante el periodo nocturno ambas se acercan considerablemente. Estos efectos son menores en los núcleos de población más grandes.

Reduction of the noise level with the starting of inter city baypass.

Four roads of intense traffic where bypass are ready to start are selected in some cities of the Region of Murcia.

In sample points near the source, measurements were made before and after the starting of these bypass. By comparing these measurements with the theoretical results, it is concluded that the real reduction is lesser than expected, although they are considerably closer by night. The bigger are the cities, the lesser are these effects.

Comunicantes: D. Francisco Victoria Jumilla. (Doctor en Biología. Diplomado en Ingeniería Ambiental).

D^a. Inmaculada Ramírez Santigosa. (Biologa. Técnico Superior de la A.R.M.A.N.).

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL' DE ORDENACION DEL TERRITORIO

COMUNICACION Na 2

Los núcleos de población afectados por travesías pueden tener un nivel de ruido superpuesto al nivel de ruido propio. El objetivo principal de este trabajo ha sido determinar si la construcción de variantes de tráfico en determinadas carreteras que atravesaban algunos núcleos urbanos de nuestra Región, ha contribuido en la medida esperada a la reducción de los altos niveles de ruido que afectaban a las áreas residenciales ribereñas a esta fuente.

Previamente, el total de los puntos muestreados en la investigación a nivel Regional en la que está incluido este trabajo se habían agrupado en dos tipos de áreas:

- A.- Zonas residenciales sometidas al ruido de transporte interurbano por carretera, que se corresponden con los bordes urbanos de este tipo de vías.
- B.- Zonas residenciales con actividad eminentemente local, no afectadas por las fuentes de ruido específicas.

De la comparación de los niveles medidos en estas áreas respectivamente, se detecta la influencia de esta fuente sonora externa a la actividad comunitaria ya que se obtiene una diferencia (A-B) de 8'45 dB(A) de Leq día y durante la noche de 11'6 dB(A), lo que delimita con claridad el impacto de las vías con intenso tráfico interurbano.

Sin embargo, sería posible que el tipo de análisis realizado entre áreas no descubra diferencias más locales y particulares dentro del conjunto de travesías. Por esto, para delimitar la influencia concreta de cada una de las travesías incluidas en nuestro estudio se seleccionaron una serie de puntos testigo cercanos a los anteriores pero no afectados por el tráfico interurbano. De esta forma se comparan los niveles soportados por las viviendas ribereñas en cada travesía con los niveles procedentes de puntos de medida cercanos y se determina que la influencia del tráfico interurbano se limita prácticamente a las viviendas que bordean la carretera o calle por la que se canaliza, ya que el nivel en puntos

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

cercanos no varía significativamente del conjunto del área residencial circundante. Se marca así claramente la zona de influencia de las carreteras interurbanas en cualquier núcleo de población.

Visto esto, podría pensarse que la construcción de variantes en estos núcleos afectados por travesías reduciría el nivel de ruido en las viviendas ribereñas en la cuantía resultante de la diferencia con los niveles testigo. Sin embargo, pensábamos que esta reducción sería sólo teórica, y que en la práctica dependería del peso que tenga el tráfico de paso que se consiga desviar a través de una hipotética variante.

Para estudiar este último aspecto se realizaron medidas en los mismos lugares una vez habían entrado en funcionamiento las variantes de Lorca y Muía y los tramos de la autovía Alicante-Murcia en cuanto a sus efectos sobre la pedanía de El Sisear (Santomera) y determinadas calles de la ciudad de Murcia.

Comparando estos resultados, (Cuadro A), se ve que la reducción ha sido importante en todos los casos. Donde menos se ha notado el efecto es en determinados tramos de ronda de la ciudad de Murcia. En todos los demás la disminución con respecto a la medida anterior es especialmente significativa durante el período nocturno, llegándose a una diferencia máxima de 25 dB(A) en Muía y 20 dB(A) en El Sisear.

Durante el período diurno esto no es tan significativo debido al importante tráfico local que se sigue canalizando por estas calles. Las destacadas reducciones nocturnas se deben a la importancia del tráfico de paso desviado en este período compuesto por una importante fracción de vehículos pesados.

De esta forma la construcción de una variante en Muía y la construcción de la autovía Alicante-Murcia para El Sisear han hecho que actualmente desaparezcan los dos únicos puntos negros de contaminación sonora que de acuerdo con el criterio de la OCDE existían en estos dos núcleos urbanos. Sin embargo la reducción real de ruido ha sido menor que la esperada a nivel teórico en los núcleos de población más grandes como Lorca y sobre todo Murcia.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL' DE ORDENACION DEL TERRITORIO

Comparación entre los niveles medios resultantes de los puntos de medida situados en travesías antes y después de la construcción de variantes.

	DESPUES	ANTES		DESPUES	ai ite:;
SISCAR stación nº 3)	L ₁₀ M 74'8	82'5	MURCIA N-340	L ₁₀ M /')':)	
	L ₉₀ M 52'93	61'8	(Murcia 65)	L ₉₀ M 05'1	60 ¹ 2
	NED 70'9	79'8		NED 76'6	77'8
	L ₁₀ N 63'37	80'1		L ₁₀ N 67'8	80'2
	L ₉₀ N 41'0	53'7		L ₉₀ N 49'1	69'0
	NED 57'47	77'0		NED 64'5	76'0
RCA stación nº 11)	L ₁₀ M 74'9	79 ¹ 0	RONDA NORTE	L ₁₀ M 77'5	78'5
	L ₉₀ M 62'6	65 ¹ 0	(Murcia 5)	L ₉₀ M 67'12	68'7
	NED 72'4	76'0		NED 74'4	/VI
	L ₁₀ N 66'2	75'9		L ₁₀ N 63'6	76'6
	L ₉₀ N 47'2	56'2		L ₉₀ N 47'M	67'7
	NED 63'02	73'2		NED 61'3	72'1)
RCA stación nº 27)	L ₁₀ M 73'2	78'9	JUJEL DE CERVANTES	L ₁₀ M 75'6	83" 1i
	L ₉₀ M 62'5	65'4	(Murcia 1)	L ₉₀ M 65'25	70'5
	NED 70'8	85 ¹ 4		NED 73'15	79'4
	L ₁₀ N 64'8	73'4		L ₁₀ N 69'3	85'7
	L ₉₀ N 50	53'5		L ₉₀ N 51'8	60'2
	NED 63'02	70'8		NED 65'16	75'1
RCA stación nº 41)	L ₁₀ M 75'7	80'9	BLA	L ₁₀ M 76'8	81'6
	L ₉₀ M 65'7	67'2	Estación nº 7)	L ₉₀ M 62'5	63'0
	NED 73'5	78'5		NED 74'6	78'7
	L ₁₀ M 64	75'4		L ₁₀ N 52'7	79'7
	L ₉₀ N 49'6	61'2		L ₉₀ M 43'3	53'0
	NED 63'37	75'2		NED 50'7	76'0
CIUDA DE LEVANTE Murcia 67)	L ₁₀ M 77	77'4			
	L ₉₀ M 66'7	60'7			
	NED 73'7	74			
	L ₁₀ N 60'8	72'6			
	L ₉₀ N 49'3	60'2			
	NED 58'4	60'1			

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL' DE ORDENACION DEL TERRITORIO

Comunicación 3: Estudio de los niveles de ruido ambiental en función del tejido urbano y densidades de población.

Investigada la posible relación entre las características urbanas, densidad y tipo de tejido urbano y los niveles de ruido ambiental se demuestra que no hay relación entre el nivel de contaminación sonora y las citadas características urbanas excepto cuando estas condicionan la distribución y extensión del tráfico rodado, principal fuente de ruido ambiental.

Study of the ambiental noise levels as a function of urban network and population density.

We have investigated the possible relationship between the urban characteristics, density and kind of urban network and the levels of ambiental noise. It is shown that there is no such a relationship except when these characteristics are conditioning the distribution and extension of traffic, main source of ambiental noise.

Comunicantes: D. Francisco Victoria Jumilla. (Doctor en Biología. Diplomado en Ingeniería Ambiental).

D[^]. Inmaculada Ramírez Santigosa. (Bióloga. Técnico Superior de la A.R.M.A.N.).

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL' DE ORDENACION DEL TERRITORIO

COMUNICACION N2 3

Los dos trabajos que se presentan están integrados en la investigación denominada "Estudio de los niveles de contaminación por ruido urbano en la Región de Murcia y determinación de las Directrices Técnicas para su control a través de la Planificación y Gestión Urbanística".

Los niveles de ruido utilizados corresponden en cada uno de los puntos muestreados a medidas de 10 minutos de duración realizadas con sonómetro- integrador y distribuidas en seis intervalos diarios (tres diurnos y tres nocturnos).

a) Relación entre la densidad de población y los niveles medios de ruido ambiental.

Se han seleccionado cuatro ciudades de la Región y un total de 274 puntos: (Alcantarilla 54 puntos, Cartagena 111, Cumbre 11, Murcia 1^1).

Estas ciudades fueron agrupadas y divididas en 34 zonas, en las que se calculó la densidad actual. Se agruparon los puntos de medida según la densidad de población del área donde estaban ubicadas y se obtuvieron los siguientes resultados:

Media de los resultados

Densidad	de Puntos de Medida	NED	NEN	L ₁₀ ^M	L ₁₀ ^N	L ₉₀ ^H	L ₉₀ ^S
100 hab/ha	23	69'1	61'2	71'1	63'3	56'7	49'2
(100-250 hab/ha)	54	69'7	61'2	72'5	63'1	58'1	48'5
(250-500 hab/ha)	41	83'6	59'6	71'2	60'1	55'9	44'3
(500-1.000 hab/ha)	20	68'6	59'6	71'0	61'6	55'0	45'4
(1.000-2.000 hab/ha)	23	67'6	55'3	69'6	55'5	52'8	41'5
2.000	17	63'4	53'1	69'3	54'7	49'8	39'5
TOTAL	178						

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL' DE ORDENACION DEL TERRITORIO

Se observa una tendencia (más clara para el período nocturno) a reducir el nivel de ruido medio conforme aumenta la densidad. Esto es especialmente más claro para el ruido de fondo nocturno donde entre las zonas con menor densidad (menor de 100 hab./Ha) y las de mayor densidad (mayor de 2.000 hab./Ha) hay una diferencia de 10 dB(A).

Es posible explicar estos resultados si tenemos en cuenta que las zonas con mayor densidad son los centros urbanos, en la mayoría de los casos con un tejido derivado de las ciudades medievales con calles estrechas y estructura no concebida para facilitar el tráfico rodado. Por contra, las zonas con menor densidad son las de ensanche y sobre todo las nuevas ampliaciones ya concebidas con calles relativamente amplias y trazado generalmente rectangular, que permiten canalizar mayor tráfico y mayor velocidad. Muchas de las travesías actuales de carreteras nacionales se hayan en las zonas de menor densidad (ensanches o en la periferia), dado que muchas fueron ya variantes que con el progresivo acercamiento de las edificaciones se han convertido en vías de límite urbano o en nuevas travesías.

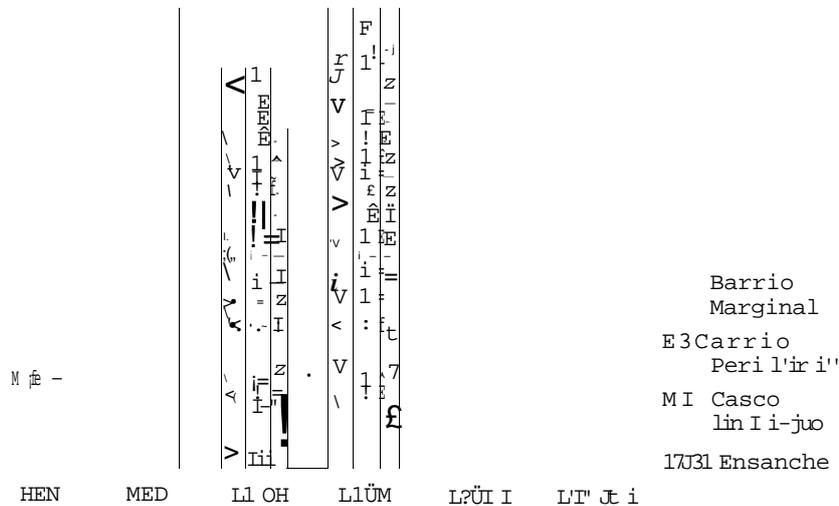
Si solamente escogemos los puntos de cada zona que reflejan una actividad comunitaria no afectada por carreteras de tráfico interurbano, industrias o destacada actividad comercial, entonces sí se mantiene la tendencia de menor nivel medio de ruido con mayores densidades, especialmente durante la noche. De todas formas, la correlación encontrada entre nivel medio de ruido y densidad de población es muy baja; es algo más alta cuando se utiliza el parámetro L_{90} ó ruido de fondo.

b) Niveles de ruido en Areas Residenciales no sometidas a fuentes de carácter externo en función de sus diferencias estructurales.

Del total de puntos de medida muestreados a nivel regional se escogieron solamente aquellos ubicados en zonas residenciales de actividad normal, y por tanto no sometidas a factores externos a la propia actividad comunitaria, y se agruparon en cuatro clase de estructuras urbanas: barrio marginal, barrio periférico, casco antiguo y ensanche. Los resultados

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL' DE ORDENACION DEL TERRITORIO

medios encontrados se representan en la siguiente gráfi



Se observa la diferencia entre los resultados de barrio marginal y el resto de clases que mantienen unos campos acústicos ciertamente homogéneos. Esta diferencia es explicable por el claro freno que estos barrios presentan a la circulación rodada con topografía difícil y urbanización deficiente.

Estos resultados muestran que, sin la principal fuente externa, el tráfico interurbano, los niveles medios son homogéneos.

El ruido urbano está marcado por el ruido procedente del tráfico rodado local, sin relación con el tipo de estructura urbana, excepto en aquellos casos en que las características de ésta impiden de forma general el tráfico rodado.

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL' DE ORDENACION DEL TERRITORIO

TRANSPORTE, TERRITORIO E HISTORIA

Sistemas de Transporte y Desarrollo urbano
Una aproximación a partir del caso Cali, Colombia
Area Temática: 5.- Aspectos socioculturales y
territorio

COMUNICACION

Presentada al Segunda Congreso Internacional de
Ordenación del Territorio

Objetivos y experiencias de la ordenación del territorio
en Europa e Iberoamérica

Valencia, 25, 26, 27 y 23 de junio 1991

CONTENIDO

1.- Periodización histórica

Elaborada por: Gustavo Vivas Rebolledo
Arquitecto

SECOND•INTERNATIONAL CONGRESS" OÑ"REGIONAL PLANNING

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL' DE ORDENACION DEL TERRITORIO

TRANSPORTE Y TERRITORIO E HISTORIA

Sistemas de transporte y Desarrollo urbano

Una aproximación a partir del caso de Cali, Colombia

AREA TEMATICA: 5.- Aspectos socioculturales y
territorio

COMUNICACION

Presentada al Segundo Congreso Internacional de
Ordenación del territorio.

Objetivos y experiencias en la ordenación del
territorio en Europa e Iberoamérica

Valencia, 25, 26, 27 y 28 de Junio 1991

Resumen

Esta comunicación se refiere a la investigación realizada para el Plan Vial y de Transporte del Municipio de Cali, Colombia, y recogido en el documento "Períodos históricos y Transporte en Cali". En dicho trabajo se trata de analizar históricamente la evolución de los diferentes sistemas de transporte en la región y conocer las claves de interpretación del pasado así como de transformación hacia el futuro de la ciudad.

Summary

This communication presents the investigation of Cali's road and transporting Plan, published like the document "Historic periods and Transport in Cali". This work studies the historic evolution of the different regional transport systems and tries to know the keys for pass interpretation thus futur transformation of the city.

Elaborado por: Gustavo Vivas Rebolledo
Arquitecto

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL' DE ORDENACION DEL TERRITORIO

1.-. Periodización histórica

El autor de la presente comunicaciórjzoorúinó la elaboración del documento "Períodos históricos y transportes en Cali" para el Plan Vial y de Transporte de la ciudad de Cali.

Dicho trabajo, con exhaustiva consulta de -fuentes y bibliografía, se realizó con el convencimiento de que la historia y memoria de los procesos permite desentrañar con mayor certeza las claves de interpretación del presente y de transformación del futuro.

Toda periodización es arbitraria, en tanto establece cortes en procesos continuos, pero también es verdad que sin las clasificaciones, los tramos o los "períodos", no serían inteligibles la historia y la vida, que aparecerían como "magmas " indiscriminados, sin solución de continuidad.

En el documento, se establecen doce (12) períodos caracterizados cada uno en un texto sintético e ilustrados con su correspondiente figura. Los periodos, simplemente enunciados, son los siguientes:

- i.- (Siglo XV y anteriores) F'REHISPANICO
- E.- (1538-1690) FUNDACION Y COLONIA
- 3.- (1690-1310) MERCANTILISMO
- 4.- (1310-1330) CRISIS LOCAL
- 5.- (1330-1334) RECUPERACION
- 6.- (1334-1910) CENTRALISMO Y PREIMDUSTRIAL IZAC ION
- 7.- (1910-1930) TRANVIA Y DESPEGUE
- 3.- (1930-1950) MODERNIZACION
- 9.- <1950-1960) TRANSICION
- 10.- (1960-1970) EXPLOSION URBANA

SEGUNDO CONGRESO INTERNACIONAL' DE ORDENACION DEL TERRITORIO

- 11.- (1970-1930) DESARROLLO AL SUR
- 12.- (1930-1990) DESBORDAMIENTO AL ORIENTE

A continuación se presentan dos gráficos: el primero corresponde al período PREHISPANICO, tiene ámbito regional e indica los principales asentamientos indígenas antes de la llegada de los conquistadores. El segundo presenta la situación actual en la región con las principales poblaciones e infraestructuras de transporte.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Guitón'.

Z

SECOND INTERNATIONAL CONGRESS "ON" REGIONAL PLANNING

Go
tía
S
a

m
Sa

m
h-3
HI
CO

ias
ti-
co

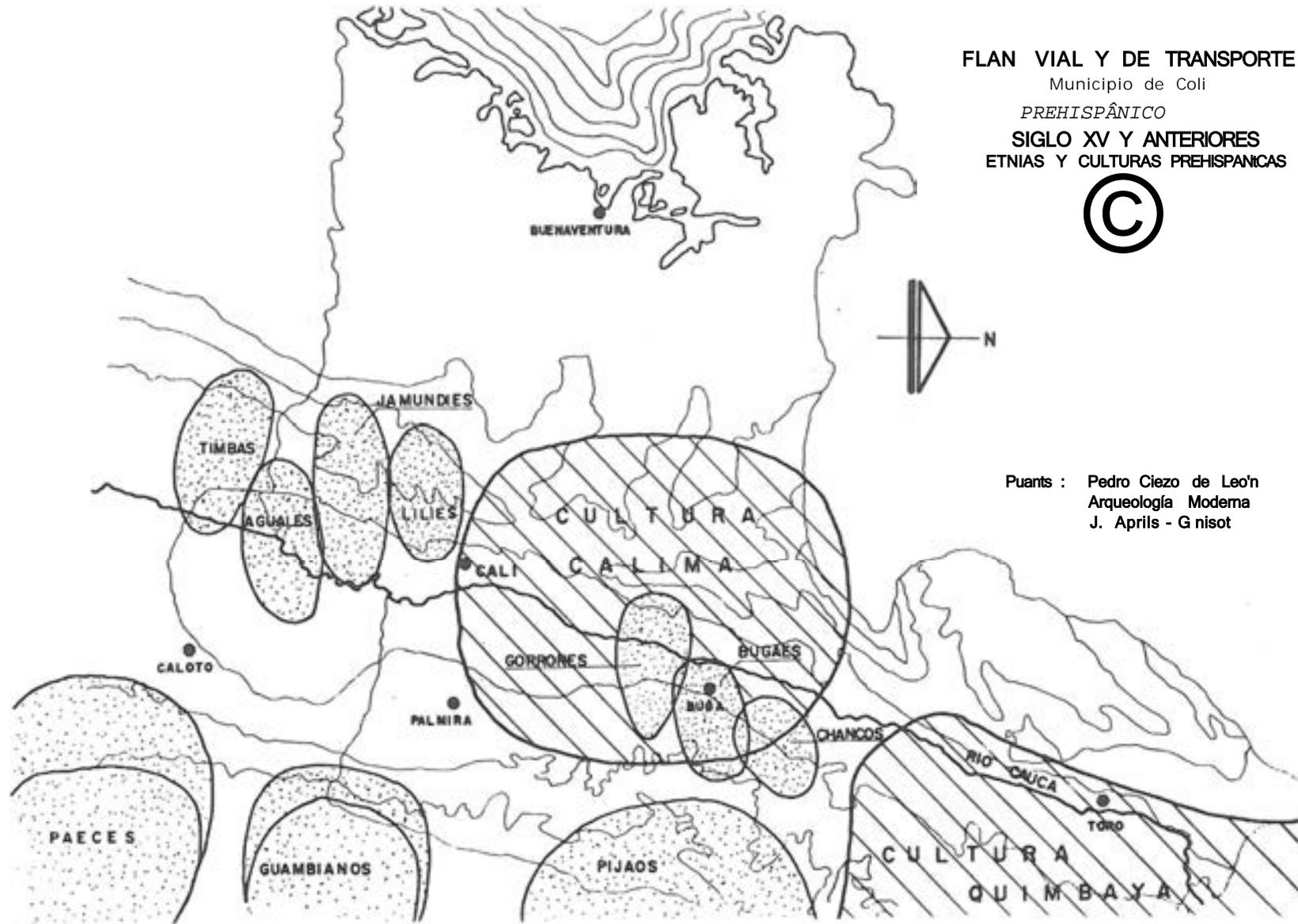
« Q
^
sa
co
co
CO

sa
m
GO
h-i
co

t-
Hcl
tr-

GO

3



FLAN VIAL Y DE TRANSPORTE
Municipio de Coli
PREHISPÁNICO
SIGLO XV Y ANTERIORES
ETNIAS Y CULTURAS PREHISPANICAS



Puants : Pedro Ciezo de Leo'n
Arqueología Moderna
J. Aprils - G niset

CO
M
GO

a
CO
CO
FO
GO
sa
M
CO
CO

- 3
M
sa

la
CO
CO

tr-
a
ta

CO
sa
a
^
CO
HI
CO

a
m

y-3
tr
sa
sa

CO
sa
HI
CO

CONVENCIONES:

CENTROS URBANOS

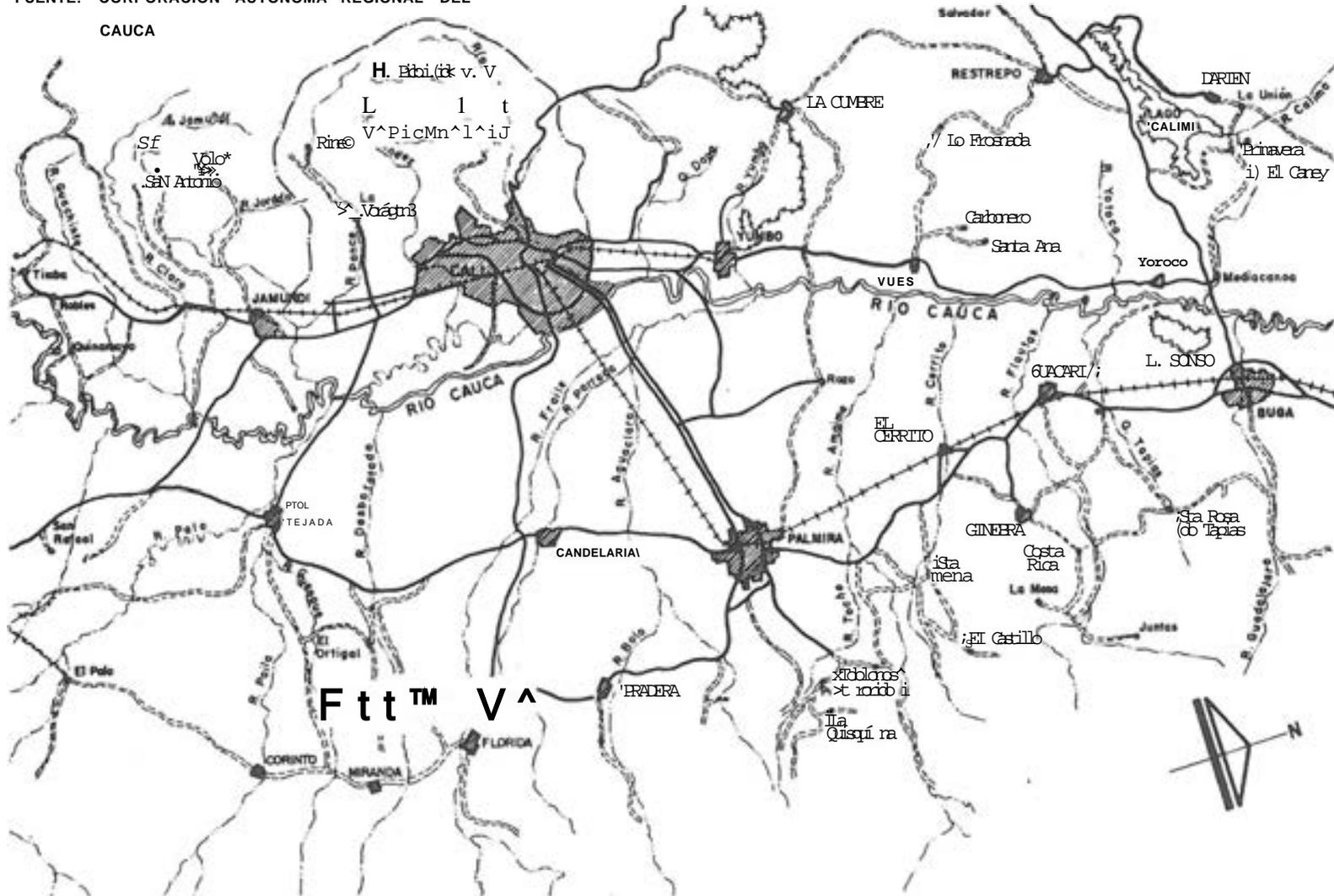
RED VIAL PRINCIPAL

REDUCCION DE ESCALA C 250.000

FUENTE: CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL CAUCA

PLAN VIÁL Y OE TRANSPORTE
Municipio de Cali

CIUDAD Y REGION



CO
men

a
CD
CD
s;
CD
za
m
CO
CD

»-3
m
za
s:
CD
i-i
CD

a
M
CD
za
a
M
S
i
CD

a
m
t-1

M
za
za
i-i
i-3
CD
za

CO
mcd
CD
s:
a

-3
m
za

CD
S
i
tr-1
CD
S
^
H
y
M
CO
CO
CD
P
Ö
m
GD
t-H
O
s:
tr-1
•nd
f-'

cri