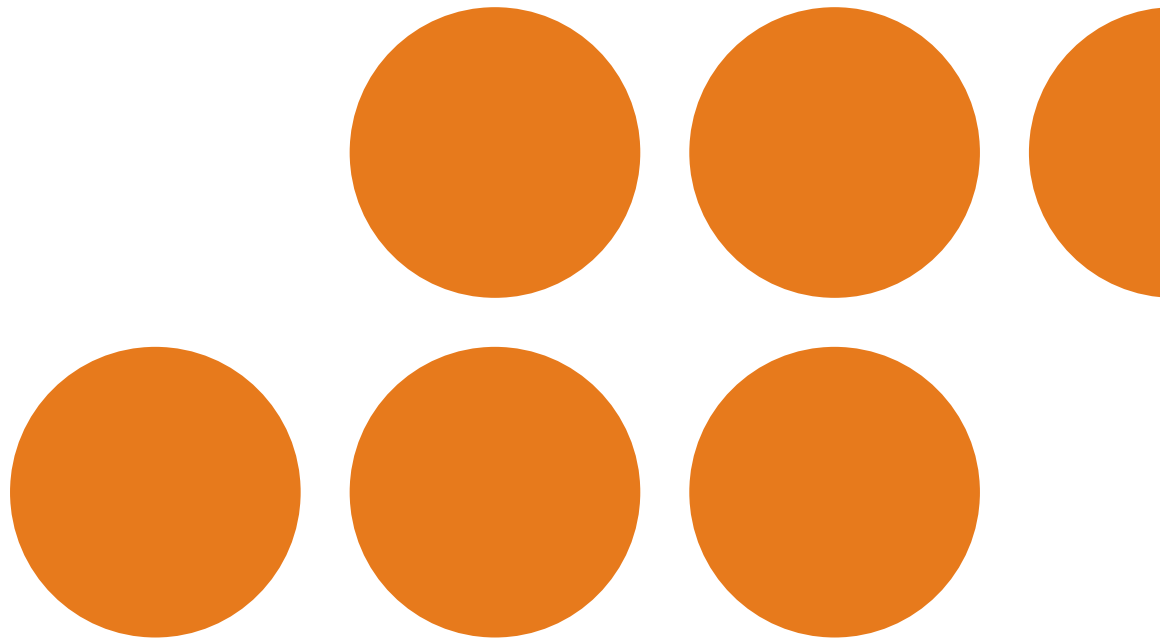


área de Desarrollo



área de Desarrollo

V CIOT

Conclusiones



fundicot
ASOCIACIÓN INTERPROFESIONAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO



Conclusiones del área Desarrollo

Laureano Lázaro Araujo

Decir desarrollo y no añadir el adjetivo sostenible puede extrañar a más de uno. Hay una explicación. Como se hizo notar expresamente durante el Congreso, hablar de desarrollo sostenible es una redundancia. El desarrollo o es sostenible o no es desarrollo. Será otra cosa, por ejemplo, crecimiento de determinadas macromagnitudes económicas. Hace algunas décadas era necesario detenerse a explicar la diferencia entre crecimiento económico y desarrollo. Más recientemente el hincapié no se hace en la diferencia entre estas dos nociones, que se da por sabida, quizás con un exceso de optimismo intelectual, sino en el concepto de desarrollo sostenible. La ONU dejó establecido hace tiempo que desarrollo es cambio estructural, en un proceso que abarca los factores económicos, sociales, políticos, culturales y físicos del cambio, sin limitarse a los aspectos económicos. Dicho lo anterior, hay que reconocer que la expresión desarrollo sostenible es de uso cada vez más frecuente desde la década de los ochenta del siglo XX. Y no hay que lamentarlo, aunque tampoco hay por qué ocultar el temor a que se manosee tanto que pueda llegar a convertirse en un simple subterfugio estético y semántico vacío de contenido.



Fue en 1987 cuando el informe de la Comisión de Medio Ambiente y Desarrollo de Naciones Unidas titulado “Nuestro Futuro Común”, conocido como Informe Brundtland, logró cuajar una de las definiciones que más fortuna han tenido entre las varias que se han ensayado: se entiende por desarrollo sostenible el que satisface las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. En la época actual, más que nunca, adquiere una dimensión que sobrepasa las fronteras nacionales y europeas. El desarrollo que permitirá a las generaciones futuras disfrutar de una mejor calidad de vida tiene alcance planetario, global.

La literatura oficial de la Unión Europea recoge y acepta las concepciones culturales que han preconizado a lo largo de la historia la necesidad de armonizar economía, sociedad y medio ambiente. El desarrollo sostenible debe compatibilizar la prosperidad y el progreso económico, el bienestar y la cohesión social, la conservación del medio ambiente en beneficio de la mayoría de la población y la equidad entre el norte y el sur. Elemento esencial del desarrollo es la solidaridad interterritorial entre los pueblos y naciones; intergeneracional, entre las generaciones presentes y futuras; e intrageneracional, entre los diferentes

grupos de edades que habitan cualquier lugar del planeta en un determinado momento histórico. La conservación del medio ambiente tiene, a su vez, múltiples vertientes.

Uno de los temas debatidos en el Congreso fue el papel del agua y su relación con el desarrollo regional. En todo momento y lugar se ha entendido que el agua es un recurso esencial para la vida del hombre. Hace tiempo que dejó de tener la consideración de bien libre, para constituirse en un bien económico y social, imprescindible para el mantenimiento de los ecosistemas. El debate sobre la problemática del agua adquiere en España una dimensión especial, por el desequilibrio estructural en su distribución temporal y territorial. Pero no sólo en nuestro país es objeto de preocupación y debate. A nivel mundial, el control del agua es uno de los motivos de disputas internacionales y está en el origen de varios conflictos bélicos todavía vivos, como sucede en el próximo oriente, aunque pocas veces se hable de ello en público. En nuestro contexto geopolítico, socioeconómico y cultural más cercano, las instituciones de la Unión Europea han reflexionado ampliamente sobre los diferentes aspectos que impregnan la discusión, teniendo en cuenta la diversidad de situaciones y circunstancias que se dan a lo largo y ancho de su superficie. El punto de referencia europeo es la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, comúnmente conocida como la Directiva Marco del Agua.

Conviene diferenciar las implicaciones de la escasez y de la sequía. Mientras que sequía significa una disminución temporal de la disponibilidad de agua debida, por ejemplo, a la falta de precipitaciones, escasez de agua significa que la demanda de agua supera los recursos hídricos explotables en condiciones sostenibles. La sequía tiene connotaciones coyunturales y el alcance de la escasez suele ser estructural. Según estimaciones de la Comisión Europea, al menos un 11 % de la población europea y un 17 % de su territorio se han visto afectados frecuentemente por la escasez de agua. Las últimas tendencias muestran un avance significativo de la escasez de agua en toda Europa. Tanto la escasez como la sequía tienen unas consecuencias directas para el ciudadano y los sectores económicos que utilizan y dependen del agua. Tienen, además, un impacto más amplio sobre los recursos naturales en general por sus efectos secundarios negativos para la biodiversidad, la calidad del agua, el aumento del riesgo de incendios forestales y el empobrecimiento del suelo.

La política convencional de gestión del agua se ha basado en la construcción de infraestructuras de almacenamiento y regulación de caudales. A ellas se han añadido las obras de trasvases de recursos hidráulicos, que han sido y siguen siendo objeto de polémica en España. La Comisión Europea, con el alambicado manejo del lenguaje que la caracteriza, ha manifestado sus reticencias a los trasvases, salvo en contados casos y en circunstancias excepcionales, en los siguientes términos: “La interrupción o el trasvase de caudales cambia inevitablemente la situación de las masas de agua y por ello están sometidos a

estrictos criterios específicos. Además, los grandes proyectos provocan a menudo conflictos sociales y políticos entre cuencas donantes y receptoras, lo que cuestiona su sostenibilidad. Opciones alternativas, tales como la desalinización o la reutilización de aguas residuales, se contemplan cada vez más como posibles soluciones en toda Europa". En España se conoce de sobra el alcance de lo que dice expresamente y de lo que se insinúa entre líneas.

Las nuevas orientaciones y recomendaciones para la correcta gestión del agua tienen en cuenta la necesidad de inducir el ahorro en el consumo, la reutilización de las aguas usadas, la depuración y saneamiento de las aguas residuales, así como la gestión no sólo de la oferta, sino también de la demanda de este recurso. Para ello, se deberán tener en cuenta los costes.

Durante el Congreso se han ofrecido enfoques sofisticados sobre las nociones de desarrollo y crecimiento. Para S. Boisier, desarrollo es el resultado de las interacciones internas entre los elementos del propio sistema. Es decir, se trata de una aproximación endógena, por definición. Esta concisa definición recuerda, en cierto modo, lo que M. Strong entendía por ecodesarrollo, expresado de forma más extensa y barroca: Es el desarrollo a nivel regional o local congruente con las potencialidades del área en cuestión, prestando atención al uso adecuado y racional de los recursos naturales, a la aplicación de estilos tecnológicos apropiados y a la adopción de formas respetuosas con los ecosistemas naturales, centrando su objetivo en utilizar los recursos según las necesidades humanas, mejorando y manteniendo la calidad de vida humana para esta generación y las futuras. En contraposición, el crecimiento económico territorial es el resultado de las interacciones del sistema con su entorno exterior, por lo que el crecimiento tiene raíces exógenas, dado el carácter externo de la mayoría de los agentes que deciden en materia de inversión, innovación, política económica, etc. Son ideas provocadoras, no exentas de polémica. Implican un deslinde quizás demasiado estricto entre lo endógeno y lo exógeno, así como entre crecimiento y desarrollo.

A escala regional, se puede hablar de desarrollo regional sostenible siempre que se ajuste a pautas y patrones de sostenibilidad. La región en sí misma no es sostenible. Pueden serlo, en todo caso, las formas de intervenir en ella. Implica la conciliación de la eficacia económica, la equidad social, la libertad política y la preservación medioambiental en un proceso integrado de evolución social. Significa crecimiento económico, modernización productiva, competitividad, inserción de la región en el contexto nacional e internacional, formación y cualificación, uso racional de los recursos, bienestar social y reducción de las desigualdades.

Introduciendo la dimensión medioambiental, se puede discutir sobre las posibilidades que aporta el concepto de “biorregión”, entendiendo por tal aquella en cuya estructura sistémica hay elementos de carácter ecológico, lo cual condiciona la naturaleza y el funcionamiento regional. Por ejemplo, determina la flora, la fauna, el modo de producción, las relaciones sociales, la producción de bienes y servicios y la forma de inserción de la región en la globalidad. Aceptar el concepto de biorregión desde el lado de la oferta significaría introducir elementos de contenido ecológico en los planteamientos neoliberales de la política económica.

Pero eso no es todo. A pesar de la considerable y creciente fuerza de los movimientos favorables a la introducción del análisis medioambiental casi en todo el mundo, todavía no se ha conseguido que la política económica se libere del lastre neoliberal. Se habla mucho de crecimiento estable, creación de empleo, competitividad, redistribución, equidad, cohesión económica, social y territorial, añadiendo con frecuencia la noción de sostenibilidad. Pero con frecuencia se tiene la sensación de que se trata más de un juego de palabras que de un objetivo real.

El Congreso también discutió sobre el alcance de la idea de cohesión territorial. Se expuso que refuerza y supera la noción de cohesión económica y social, integrando la planificación física y la económica, y también los objetivos de competitividad, equilibrio y sostenibilidad. Amplía las dimensiones económica, social y medioambiental con el criterio de equilibrio territorial. De modo más conciso y con mayor contenido político se propuso definir la cohesión territorial como la garantía de que todos los ciudadanos tengan los mismos derechos e igualdad de oportunidades para acceder a los bienes materiales, culturales y sociales, cualquiera que sea el lugar, Estado o región, en que nazcan, residan o trabajen. Como puede verse, en cierto modo es la envolvente espacial o geográfica de la cohesión económica y social.

La política económica no ha conseguido hacer efectiva la cohesión económica, social y territorial, al menos en los términos deseables, que permitieran una real igualdad de oportunidades. Pero la solución no es abandonar el impulso a la política de fortalecimiento de la cohesión entendida como se ha definido y confiar al mercado la solución de los problemas territoriales. El libre juego de las fuerzas del mercado está en el origen de los desequilibrios regionales y su dinámica espontánea no aporta la solución. La respuesta se encontrará siguiendo la senda de la solidaridad e impulsando desde los poderes públicos la política de cohesión económica, social y territorial. Es más, sin el asentamiento de las tres dimensiones de la cohesión se pone en riesgo la probabilidad de mantener el crecimiento económico a largo plazo.

Tiene interés particular examinar a la luz de los precedentes planteamientos el comportamiento de la economía española durante la segunda mitad del siglo XX, conocida por su alto ritmo de crecimiento económico. El lado oscuro de las declaraciones oficiales triunfalistas sobre los logros conseguidos es lo que O. Carpintero denomina “la cara oculta del desarrollo económico español”, si bien se podría poner en tela de juicio la adecuación del uso de la palabra “desarrollo” en este caso.

Una orientación sostenible del sistema económico español debería partir del abandono del enfoque convencional, que entiende el crecimiento económico como la expansión de los agregados monetarios. Los intentos de introducir la medición de las cuestiones ambientales en el cálculo del PIB a través de la Contabilidad Nacional han mostrado importantes limitaciones. La alternativa consistiría en profundizar en las realidades físicas del proceso productivo, haciendo un seguimiento de los flujos de energía y materiales que se utilizan y estudiando la capacidad de los ecosistemas para absorber los residuos. Esta aproximación conduce a la noción de metabolismo económico. Por afinidad con lo que ocurre con los organismos vivos, puede definirse como el resultado de la absorción de materias primas, energía y trabajo (consumo de energía y alimentos) para transformarlos (digestión) en bienes finales, infraestructuras y residuos (excreción). El saldo proporciona un indicador de sostenibilidad medioambiental del crecimiento económico. Por otro lado, la noción de metabolismo económico permite terciar, con conocimiento de causa, en la polémica sobre la dependencia de las economías industriales de sus cimientos ambientales, tanto dentro como más allá de sus fronteras. En efecto, hay quien sostiene que el progreso tecnológico y el avance del sector servicios en las sociedades industrializadas permite alimentar el crecimiento económico, tal y como lo conocemos, porque se reduce la utilización de recursos naturales. El predominio del sector servicios y la nueva economía, menos intensivos en la utilización de energía y materiales, abriría así la posibilidad de seguir manteniendo el actual modelo de producción y consumo sin atender a los costes ambientales que provoca.

Es ya un hecho conocido que, desde mediados de la década de los cincuenta del pasado siglo XX, la economía española ha experimentado un crecimiento importante de su producción medida en términos del PIB real, al multiplicarse por seis su valor entre los años 1955 y 2000. El volumen de recursos naturales que ha movilizad o directa o indirectamente la economía española en ese tiempo supone un incremento en más de cinco veces en el uso de los materiales utilizados. Ha corrido parejo al del PIB al coste de los factores, superando con creces al propio crecimiento de la población. Ha de hacerse notar también el creciente peso de los flujos de recursos naturales procedentes de otros países para alimentar nuestro modo de producción y consumo, con el consiguiente deterioro ambiental tanto interno como externo. La situación descrita, es decir, la tendencia desde el autoabastecimiento hacia la dependencia exterior se manifiesta también cuando descendemos a los dos grandes grupos de flujos, sean éstos abióticos (energía y minerales metálicos y no metálicos y productos de cantera) o en forma de biomasa (agrícola, forestal, pastos y recursos marinos).

Por otro lado, en contra de lo que a menudo se tiende a pensar, la modificación en las pautas productivas de la economía española hacia un mayor peso de los servicios no ha conllevado una menor intensidad relativa y absoluta en la utilización de recursos naturales. En el período estudiado tuvieron lugar dos transformaciones notables en la economía española. El “milagro económico” estuvo acompañado del tránsito desde una economía de la producción hacia una economía de la adquisición (consumismo) y, en términos físicos, España dejó de ser abastecedora neta de recursos naturales al resto del mundo para convertirse en importadora neta de materias primas. Además, la pérdida de peso de la agricultura, la minería y la industria, paralela al crecimiento del sector servicios, no ha originado en España ninguna “desmaterialización” de la economía, sino que, por el contrario, dio lugar a una “rematerialización” continuada desde los años setenta.

En términos de huella ecológica, entendiendo por tal la tierra ecológicamente productiva (y ecológicamente disponible) necesaria para producir la biomasa (agrícola, pastos, forestal y marina) consumida anualmente por la población española, más la parte destinada a los ecosistemas forestales necesarios para absorber el CO₂ emitido por la quema de los combustibles fósiles (huella energética), en las décadas que van de 1955 a 2000 se ha duplicado por habitante en nuestro país, pasando de 1,79 ha/hab (52 millones de hectáreas) en la primera de esas fechas a 4,87 ha/hab (198 millones de hectáreas) de 2000. Esta cantidad triplica por sí misma la superficie total (terrestre y marítima) asignada al estado español (62 millones de hectáreas), lo que muestra bien a las claras la insostenibilidad actual de nuestro modo de producción y consumo.

En definitiva, cabe concluir que la economía española ha mostrado una escasa eficiencia ecológico-ambiental.

En el sector inmobiliario, se observan dos importante disfunciones en España. En primer lugar, se da un divorcio entre la necesidad de nuevas viviendas, que viene determinado por el incremento demográfico y el aumento del número de hogares, y el auge desbordado del sector de la construcción. En segundo lugar, hay un importante desajuste entre la evolución de los precios de las viviendas y los aumentos de los salarios y la renta de los hogares.

Utilizando la terminología de los últimos párrafos, podría decirse que la construcción es una grave enfermedad del metabolismo económico español. Unido al modelo de urbanización seguido en nuestro país, está afectando gravemente a las posibilidades de mejora en la ordenación del territorio en nuestro país, con graves consecuencias para la calidad de vida y el medio ambiente. Por si fuera poco, la práctica del urbanismo se ha asociado en demasiadas ocasiones a casos de corrupción. En el Congreso hubo quien sostuvo que el planificador es un técnico puro, ajeno a planteamientos políticos. Pero la opinión mayoritaria de los asistentes apoyó la idea de que dentro de cada

planificador hay un ideólogo, confeso o confuso. Y, detrás de él, uno o varios especuladores, al acecho o en cohecho, expectantes o insinuentes.

¿Podemos esperar una racionalización de la situación? ¿A qué intereses responde la ordenación del territorio? Responde a los intereses dominantes en cada momento histórico, más que a los intereses generales. El plan racionaliza los intereses dominantes presentándolos como generales. Un plan que no tenga en cuenta los principales intereses dominantes está llamado al fracaso. Pero, si ignora por completo los intereses de los grupos marginales, está también abocado a la frustración, por la vía del aumento de la conflictividad social.

¿Qué futuro se vislumbra? La labor de los profesionales debe ayudar a orientar, canalizar y enfocar de manera consciente y decidida las actuaciones de los poderes públicos por la senda del desarrollo sostenible. O lo hacemos nosotros, o nos lo impondrá por la fuerza de los hechos un quinto y nuevo jinete del Apocalipsis, que cabalga todavía en la lejanía, pero lo hace a todo galope. Es mejor que aprovechemos positivamente la fuerza de ese nuevo jinete, porque, de lo contrario, puede terminar arrollándonos.

Como propugna el Manifiesto por una Nueva Cultura del Territorio, “la gestión prudente del territorio debe convertirse en el elemento central de un nuevo debate ciudadano. Un debate democrático en el que participen todos los actores concernidos, especialmente aquéllos que menos capacidad tienen para hacer oír su voz. Es imprescindible que la sociedad española tome conciencia de que, de persistir, el mal uso y desgobierno del territorio acarrearía, tras una corta etapa de grandes beneficios privados, largos períodos de onerosos costes ambientales, económicos y sociales.

área de Desarrollo

V CIOT

Ponencias principales



fundicot
ASOCIACIÓN INTERPROFESIONAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO



La cara oculta del desarrollo económico español: recursos naturales y huella ecológica⁷²⁰

Óscar Carpintero

Profesor de Economía Aplicada, Universidad de Valladolid

1. INTRODUCCIÓN

Desde el punto de vista del enfoque económico convencional, la cuestión de la sostenibilidad ambiental de las economías industriales ha suscitado en los últimos años un debate en el que —salvo escasas excepciones— ha dominado más la retórica que la cuantificación rigurosa apoyada en un instrumental adecuado. Y no debería sorprender este panorama cuando, constantemente, se escatiman los esfuerzos por conectar los resultados de las ciencias naturales y de las disciplinas sociales para orientar, con conocimiento de causa, el comportamiento del sistema económico y encauzarlo por derroteros más “sostenibles”. Como consecuencia de ello no han faltado las posturas enfrentadas entre los que piensan que el desafío de la sostenibilidad es resoluble —tanto teórica como prácticamente— desde el enfoque económico ordinario, y aquellos que demandan la necesidad de tratamientos diferentes a los meramente convencionales. Es sabido que el enfoque convencional viene abordando desde hace décadas la cuestión del crecimiento económico como la simple expansión de agregados monetarios —sean estos la Renta Nacional o el Producto Interior Bruto (PIB)— que por su propia naturaleza presentan carencias ambientales importantes, al registrar como creación de riqueza y renta lo que no es sino destrucción —en muchos casos irreversible— de la misma. Se comprende así que, también en nuestro país, al centrar la reflexión económica en el crecimiento del PIB y sus derivados, hayan permanecido en gran parte ocultas las servidumbres ambientales ligadas al proceso de “desarrollo”. Es verdad, no obstante, que desde hace tiempo, la Contabilidad Nacional ha intentado resolver las carencias ambientales que limitan su capacidad para registrar el proceso económico de producción y consumo, aunque, como hemos tratado de mostrar en otra ocasión, la compleja naturaleza de numerosos recursos naturales y ecosistemas, y los costes ambientales asociados a la actividad económica, hacen difícil su acomodo en el esquema contable ordinario, que suele girar en torno al universo del valor monetario (Carpintero, 1999).



La alternativa pasaría, a nuestro juicio, por superar el simple retoque “ecológico” de la Contabilidad Nacional, emprendiendo un análisis que vaya más allá del

⁷²⁰Un desarrollo y ampliación exhaustiva de las ideas expresadas en esta ponencia se encuentra en Carpintero (2005).

seguimiento de las actividades económicas en términos crematísticos y profundice en las realidades físicas de los procesos como antesala a la explicación de la degradación ambiental que producen. Y es en este ir “más allá del valor económico”, cuando se hace preciso considerar los impactos ambientales de la producción de bienes y servicios “ desde la cuna hasta la tumba”, es decir, recayendo sobre los recursos naturales antes de ser valorados, y sobre los residuos generados que, por definición, carecen de valor monetario.

Una evaluación seria de los comportamientos económicos en términos de “sostenibilidad” requeriría, por tanto, un seguimiento exhaustivo de los flujos de energía y materiales que recorren los sistemas económicos con el fin de calibrar, hasta qué punto, los países están viviendo más allá de sus posibilidades en términos de recursos, o han superado la capacidad de los ecosistemas para absorber los residuos. Visto así, la sostenibilidad económico-ecológica sería una cuestión de *la escala o el tamaño* que un país ocupa dentro del conjunto de la biosfera, y de la capacidad tanto para abastecerse de recursos renovables, como para cerrar los ciclos de materiales convirtiendo los residuos en nuevos recursos aprovechables.

Este enfoque apoyado sobre el seguimiento de los flujos físicos que atraviesan una economía hunde sus raíces en una tradición, ya centenaria⁷²¹, que resurgirá sobre todo a partir de finales de la década de los ochenta cuando algunos debates en el seno de Naciones Unidas y la UNESCO motivaron que autores como Robert Ayres recogiesen la vieja metáfora algo abandonada y popularizasen la noción de ecología industrial y *metabolismo económico*: un proceso donde —al igual que los organismos vivos que ingieren energía y alimentos para mantenerse y permitir su crecimiento y reproducción— la economía convierte materias primas, energía y trabajo en bienes finales de consumo —más o menos duradero—, infraestructuras y residuos (Ayres, 1989; Ayres y Simonis, 1994; Ayres y Ayres, 2002). No debe extrañar entonces que, con este caldo de cultivo, las mismas preocupaciones llevaran a que, desde comienzos de los noventa, dos importantes institutos se pusieran a la cabeza en la investigación sobre flujos materiales a escala internacional: se trataba del *Wuppertal Institut* alemán y del *Institut für Interdisziplinäre Forschung und Fortbildung* (IFF) austriaco. A ellos se debe, en colaboración también con otros organismos como el *World Resources* norteamericano, el especial nivel alcanzado en los análisis a escala nacional desarrollados desde la década de los noventa. (Adriaanse, et al., 1997; Mathews, et al., 2000).

Por otro lado, la noción de metabolismo económico al incidir en las realidades físicas de deterioro ecológico y dominación económica que encubren las cifras del crecimiento del PIB permite terciar, con conocimiento de causa, en la última de las polémicas donde precisamente se intenta minusvalorar la dependencia de las economías industriales de sus cimientos ambientales tanto dentro como más allá

⁷²¹ Aparte del trabajo ya clásico de Martínez Alier y Schlüpmann, (1991), una buena muestra de las propuestas de los pioneros en favor de esa necesaria reconstrucción de la economía política se puede encontrar en la selección editada por Martínez Alier, (ed.), (1995). Para la etapa más reciente puede consultarse con provecho el texto de Fischer-Kowalski y Hüttler (1999). En España también se desarrollaron importantes precedentes desde el punto de vista del metabolismo económico urbano. Véase, por ejemplo, Naredo y Frías (1988).

de sus fronteras. En efecto, el progreso tecnológico y el avance en la terciarización de las sociedades industrializadas han alimentado un discurso “desmaterializador” que intenta demostrar que el crecimiento económico, tal y como lo conocemos, sigue siendo posible porque se reduce la utilización de recursos naturales. El predominio del sector servicios y la “nueva economía” — “menos intensivos” en la utilización de energía y materiales— abriría así la posibilidad de seguir manteniendo el actual modelo de producción y consumo sin atender a los costes ambientales que provoca. Este discurso, promovido ya en los setenta por autores como Malembaum, fue revitalizado precisamente al calor de las propuestas relacionadas con el “desarrollo sostenible”⁷²².

En todo caso, conviene precisar el sentido que le damos a este proceso desmaterializador para evitar equívocos —no sólo conceptuales—, acusando recibo de una distinción que en los últimos años ha ayudado a aclarar los términos del debate. Se trata de diferenciar entre desmaterialización *relativa o débil* y desmaterialización *absoluta o fuerte*. La primera es aquella que apunta un descenso en los requerimientos de energía y materiales *por unidad de PIB*, mientras que la segunda supone una reducción en la cantidad *absoluta* de recursos naturales que se utilizan por la economía correspondiente (De Bruyn, S.M., J.B. Opschoor, 1997). El corolario de esta discusión se traduce en la posibilidad de que en los países ricos se verifique la parte descendente de lo que se ha llamado la Curva de Kuznets Ambiental (CKA). En la discusión de esta tesis para el caso español, el seguimiento de los flujos de recursos naturales que configuran el metabolismo económico ayudarán a determinar si la economía española ha seguido una senda de “crecimiento desmaterializado” o bien el aumento en la producción de bienes y servicios ha dependido fundamentalmente de los recursos extraídos tanto dentro como fuera de nuestras fronteras.

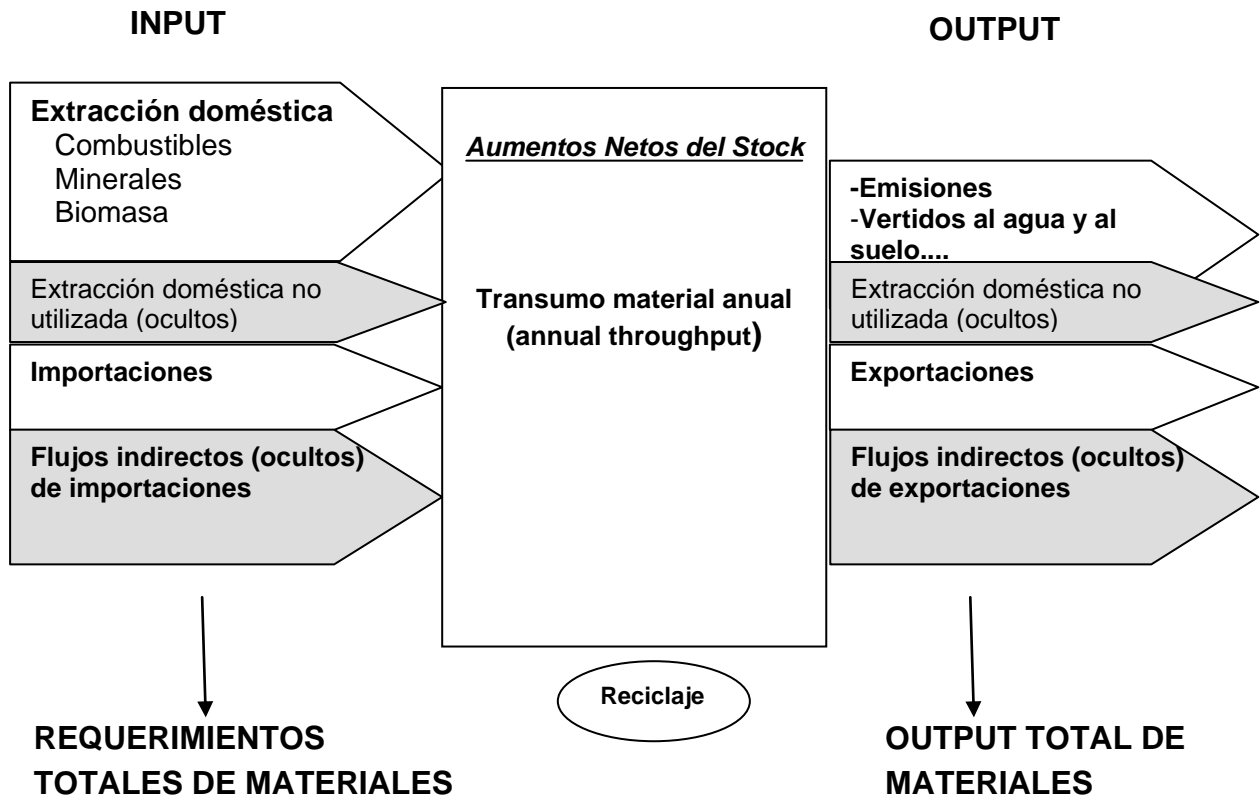
En las páginas que siguen nos aproximaremos al metabolismo de la economía española en el último medio siglo aplicando para ello la metodología de la Contabilidad de Flujos Materiales, inicialmente desarrollada por Adriaanse, *et al.* (1997) y más tarde consensuada a escala internacional por medio de la guía elaborada a tal efecto por Eurostat (2001). Como se puede observar en el Gráfico 1, la nueva metodología amplía la vieja noción de balance de materiales añadiendo ahora a los recursos (directos) utilizados en el proceso económico aquellos flujos de energía y materiales “no usados”, indirectos o también llamados “ocultos”, o mochilas de deterioro ecológico (ecological rucksack), que no forman parte de la mercancía finalmente vendida pero que es necesario remover para su obtención (estériles mineros que recubren el metal, movimiento de tierras para la construcción de infraestructuras, restos de cultivos y biomasa no aprovechada, etc.). La suma de ambas fracciones por el lado de los inputs es lo que se denomina Requerimiento Total de Materiales (RTM)⁷²³. Como consecuencia de ello, nuestra aproximación al metabolismo económico de España en este artículo

⁷²² Entre la creciente bibliografía, el artículo de Cleveland y Ruth, (1999) es una documentada síntesis de la polémica, abarcando la mayoría de los planos sobre los que se ha desarrollado la discusión. En Carpintero (2003 y 2005), se discuten también críticamente los principales estudios que avalan las tesis desmaterializadoras.

⁷²³ Adriaanse, *et al.* (1997). Con algunas matizaciones, la guía metodológica de Eurostat (2001) mantiene esa distinción pero especifica entre flujos directos y flujos indirectos.

se realizará sobre todo *por el lado de los recursos (inputs)*, prestando menor atención a lado del output (residuos).

Gráfico 1. Esquema simplificado del metabolismo para la economía nacional



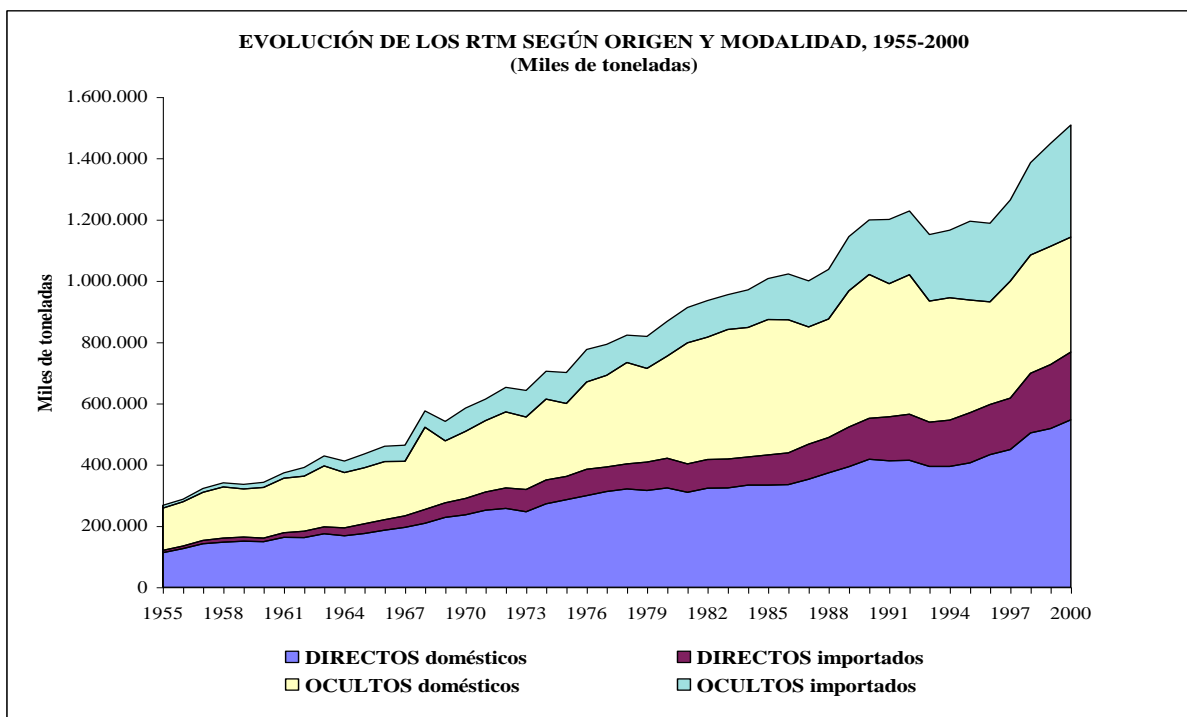
Fuente: Adaptado de Eurostat, (2001). Aunque para simplificar hemos supuesto la identificación entre flujos indirectos, ocultos y no utilizados, la guía metodológica establece matizaciones y pequeñas diferencias que son necesarios tener en cuenta.

2. PRINCIPALES CAMBIOS OPERADOS EN EL METABOLISMO DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LOS INPUTS (RECURSOS)

En primer lugar, es ya un hecho conocido que, desde mediados de la década de los cincuenta, la economía española ha experimentado un crecimiento importante de su producción medida en términos del PIB real, al multiplicarse por seis su valor entre los años 1955 y 2000. La simple expansión cuantitativa de los bienes y servicios puestos a disposición de la población en este período ha ido acompañada de una serie de transformaciones cualitativas (estructurales) bien estudiadas desde hace tiempo por buena parte de los economistas. Así pues, merece la pena comenzar señalando, en términos generales, el volumen de recursos naturales que ha movilizado directa o indirectamente la economía española desde mediados del siglo pasado. En primer lugar, cabe advertir que los Requerimientos Totales de Materiales de (RTM) de nuestra economía han experimentado un crecimiento notable durante esas fechas, pasando de 267

millones de toneladas en 1955 a 1.508 millones en 2000, sin incluir la erosión⁷²⁴ ni el agua (Gráfico 2).

Gráfico 2



Fuente: Carpintero (2005) a partir de las fuentes allí recogidas. Los flujos ocultos no incluyen la erosión.

Este incremento en más de 5 veces en los materiales utilizados ha corrido parejo al del PIB al coste de los factores, superando con creces al propio crecimiento de la población: los habitantes de nuestro país hemos pasado de movilizar en forma de inputs, sin incluir la erosión ni el agua, 10 tm/hab a mediados de la década de los cincuenta, a requerir 37 tm/hab en 2000—de computar la erosión nos iríamos a 47 tm/hab—. En lo que concierne al origen de dichos recursos, mientras en 1955 el 95 por 100 se localizaban en el interior de las fronteras, cuarenta años más tarde ese porcentaje se había reducido en treinta puntos, situándose en el 65 por 100; circunstancia que pone de relieve el creciente peso de los flujos de recursos naturales procedentes de otros territorios para alimentar nuestro modo de producción y consumo, con el consiguiente deterioro ambiental tanto interno como externo. La situación descrita, es decir, *la tendencia desde el autoabastecimiento hacia la dependencia exterior* se manifiesta también cuando descendemos a los dos grandes grupos de flujos, sean éstos abióticos (energía y minerales metálicos y no metálicos, y productos de cantera) o en forma de biomasa (agrícola, forestal, pastos y recursos marinos).

⁷²⁴ Aunque en otros estudios se ha incluido esta partida, hemos decidido no considerarla en el cálculo de los RTM, tal y como recomienda la guía metodológica elaborada por EUROSTAT, (2001, 49), en la que se intenta conseguir una homogeneización en las normas para cuantificar los diferentes flujos. Sin embargo esta opción no es demasiado problemática pues, en el caso de que se optara por incluir la erosión derivada de las labores agrícolas, los RTM por habitante se incrementarían, según nuestros cálculos, como mínimo en 8-10 toneladas más.

**Tabla 1. Estructura porcentual de los RTM por grupos de sustancias, 1955-2000
(Porcentajes y años seleccionados)**

	1955	1961	1975	1985	1991	1993	1995	2000
Energéticos ^(a)	39,4	32,1	25,2	39,0	32,8	33,0	30,7	26,7
M. Metálicos ^(b)	14,0	14,3	17,9	16,7	16,0	16,6	17,3	17,4
M. No metálicos ^(c)	2,1	2,4	2,6	2,9	3,1	2,8	3,5	4,1
P. Cantera	7,4	12,8	25,9	18,7	25,2	25,5	27,8	31,8
Biomasa	31,4	30,8	20,6	16,1	14,1	14,0	13,2	12,9
Excavación	5,3	7,2	7,3	5,5	6,5	5,6	4,7	3,8
Otras importaciones	0,4	0,5	0,6	1,1	2,2	2,5	2,7	3,3
RTM	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Domésticos	93,9	91,4	74,7	77,0	70,5	68,6	64,7	61,0
Importados	6,1	8,6	25,3	23,0	29,5	31,4	35,3	39,0
Promemoria								
Abióticos (en sentido amplio) ^(*)	68,6	69,2	79,4	83,9	85,9	86,0	86,8	87,1
Bióticos	31,4	30,8	20,6	16,1	14,1	14,0	13,2	12,9

Nota: No incluye erosión. (a) Incluidas semimanufacturas energéticas. (b) Incluidas las semimanufacturas metálicas. (c) Incluidas semimanufacturas minerales. (*) Incluyen, a parte de las materias primas, las semimanufacturas energéticas, minerales y metálicas, así como los flujos excavados y las otras importaciones de bienes finales.

Fuente: Carpintero (2005) a partir de las fuentes allí recogidas.

Esta panorámica general puede completarse añadiendo que la fracción hegemónica a finales de la década de los noventa fue la de los inputs *abióticos* con casi el 70 por 100 del tonelaje⁷²⁵. Porcentaje que podría alcanzar hasta el 80 por 100 si añadiésemos los flujos procedentes de las semimanufacturas energéticas, minerales y metálicas que, aunque conlleven un proceso de manipulación industrial, mantienen un rescoldo abiótico importante.

Pero los RTM no sólo se distribuyen según el origen, también lo hacen en función de la modalidad (directos u ocultos). Y aquí cabe subrayar que, de las 37 tm/hab de RTM extraídas al finalizar el siglo, en torno al 50 por 100, esto es, 19 tm/hab, se corresponden con los flujos *directos* (abióticos, biomasa y otros bienes importados), mientras que la otra mitad (18 tm/hab), tienen que ver con los flujos *ocultos* subordinados a la extracción u obtención de aquellos mismos inputs directos (domésticos o importados). Paradójicamente, la mayor parte de los materiales movilizados en el curso del proceso económico no se “incorporan” al producto, sino que se quedan por el camino pasando a la categoría genérica de residuos y haciendo que, muchas veces, la cara “oculta” del proceso económico sea mayor en tonelaje que la valorada en forma de productos.

El total de los flujos *ocultos* generados en España por la obtención e importación de recursos directos ascendía en 2000 a 740 millones de toneladas (18 tm/hab), de las cuales el grueso, es decir, el 67 por 100, estaban relacionadas con los

⁷²⁵ Más tarde realizaremos alguna matización a esta afirmación de carácter general, dado que en el caso de los flujos directos, las proporciones entre abióticos y bióticos no eran las mismas a mediados del siglo pasado que a finales.

flujos abióticos. Si a esta cantidad, se añaden otros flujos que se podrían considerar también abióticos (semimanufacturas diversas y materiales de excavación), éstos explicarían casi el 95 por 100 de los flujos ocultos. El crecimiento observado en esta fracción desde los años setenta ha venido acompañado tanto de una intensificación como de un desplazamiento hacia la explotación de minerales con mayores costes ambientales; consecuencia normal habida cuenta el incremento de la ganga y los estériles por la progresiva extracción de yacimientos con menor ley. Hay que advertir también que los minerales metálicos (hierro, cobre, cinc, etc.), globalmente considerados, han generado crecientes mochilas de deterioro ecológico tanto internas como externas. No en vano aquí se incluyen, por ejemplo, las casi 500 toneladas que en forma de ganga y estériles se generan en la extracción de una tonelada de cobre, las 4 para el caso del hierro, las casi 80 del plomo, las 27 del zinc, las más de 400 del mercurio, o las 150.000 para el caso del oro. Además, la peculiar coyuntura internacional ha hecho que, desde mediados de los ochenta, se importaran crecientes cantidades de metal de hierro y acero, de plomo y de cobre que, limpios de polvo y paja y con elevadas mochilas ecológicas generadas en terceros países, se sumaban a los minerales importados en bruto tratados en las fábricas españolas: en apenas quince años, es decir, *entre 1985 y 2000, los flujos ocultos asociados al conjunto de semimanufacturas (energéticas, metálicas y minerales) se triplicaron* pasando de 44 a 131 millones de toneladas o, lo que es lo mismo, de representar el 8 por 100 del total de ocultos en la primera de esas fechas a suponer el 17 por 100 en 2000.

Se puede concluir, entonces, que, según los años, desde 1955, cada año las extracciones *no utilizadas* procedentes de la corteza terrestre o de la biomasa han igualado o superado aquellas cantidades que entran en línea de cuenta configurando la esfera del valor económico

2.1. De la economía de la “producción” a la economía de la “adquisición”

En contra de lo que a menudo se tiende a pensar, la modificación en las pautas productivas de la economía española hacia el mayor peso de los servicios no ha conllevado también una menor intensidad relativa y absoluta en la utilización de recursos naturales. *No sólo se trata de que globalmente los inputs directos se hayan multiplicado por más de 6 veces entre 1955 y 2000* (por encima del PIB y de la población), sino que estas diferencias se agrandan aún más para ciertos grupos de sustancias. Por ejemplo, el ritmo de extracción y utilización total de recursos *abióticos* o no renovables (energéticos, minerales y productos de cantera) supera los parámetros mencionados para el conjunto de flujos *directos*, en una escalada incesante desde mediados del siglo pasado. En términos globales, esta extracción se multiplicó *por más de 12 veces* entre 1955 y 2000 —pasando de los 42 millones de toneladas a mediados de siglo a los casi 522 millones a finales—, doblando al crecimiento del PIB al coste de los factores para ese mismo período —que se incrementó en 6 veces—, y superando ampliamente al crecimiento absoluto de la población que apenas varió en un factor de 1,4.

CRECIMIENTO DE UTILIZACION DE RECURSOS NATURALES, PIB Y POBLACIÓN,
1955-2000

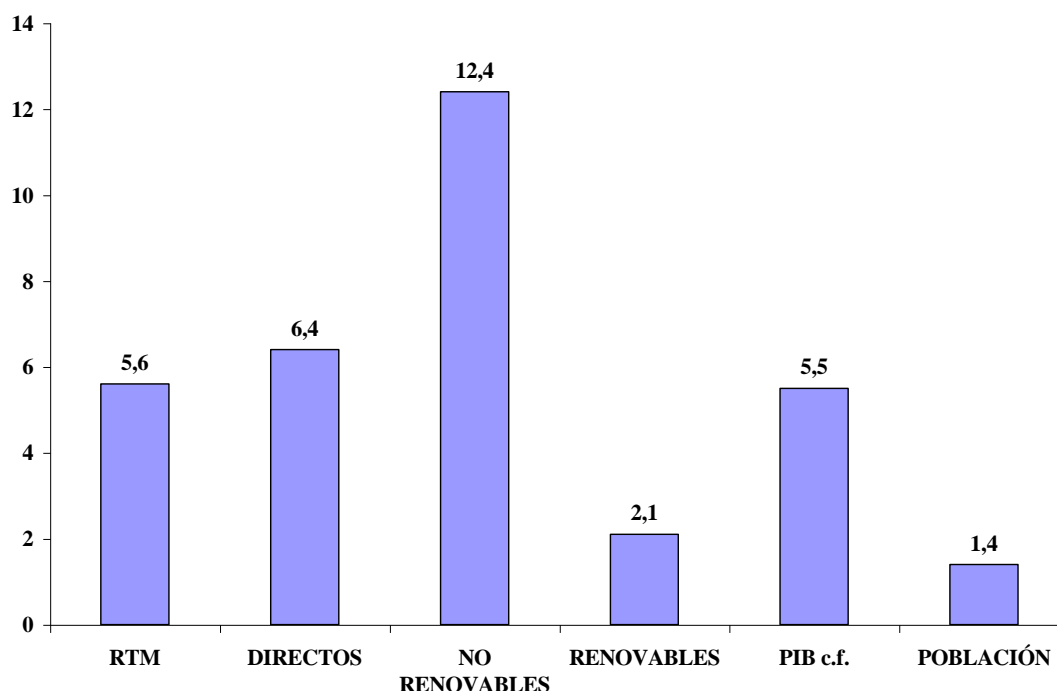


Gráfico 3

Fuente: Carpintero (2005) a partir de las fuentes allí recogidas.

Desde un punto de vista más desagregado, los flujos *energéticos* (domésticos e importados) con cargo a las reservas de la corteza terrestre se multiplicaron entre 1955-2000 por 6,8 veces —de los 17 millones de mediados de siglo a los 119 a finales del mismo—, los *minerales no metálicos* lo hicieron por 7, y los *productos de cantera* por 24. Sólo la extracción de minerales metálicos con un factor de 1,7 aumentó menos que el PIB aunque superó al crecimiento de la población. Estas cifras dan una idea del intenso esfuerzo realizado por la economía española, tanto dentro de nuestras fronteras como más allá de ellas.

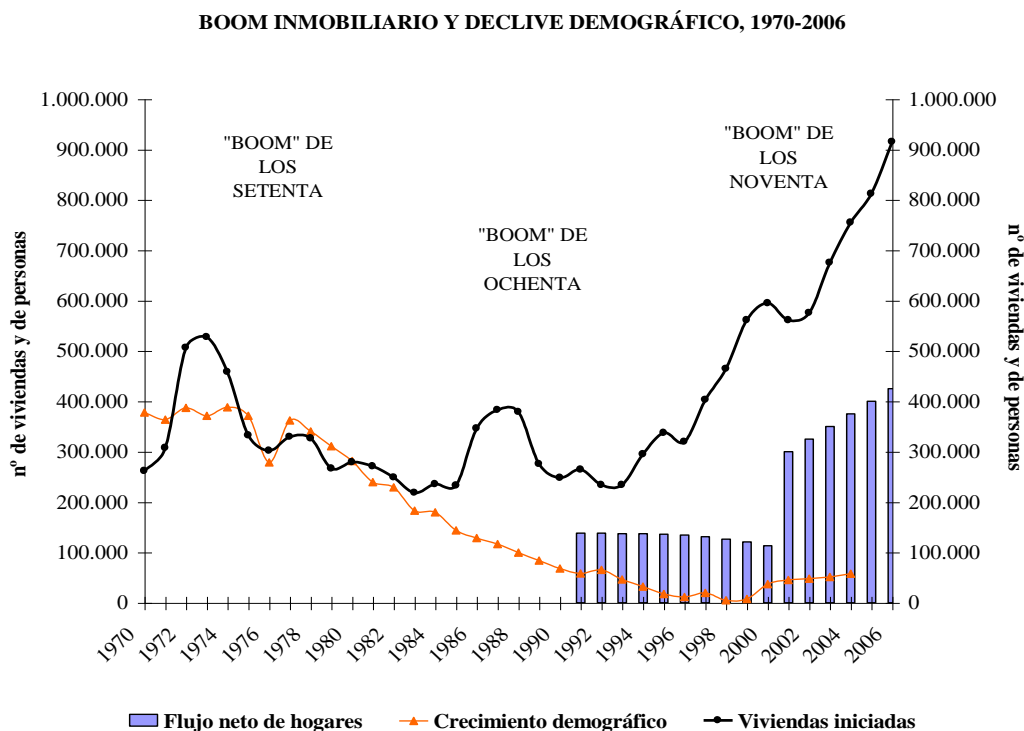
Pero interesa destacar que al calor de esa actividad extractiva, en las últimas décadas se ha encaramado a los primeros puestos un especial grupo de sustancias. Los *productos de cantera* con destino al sector de la construcción no han sido sólo la fracción de mayor crecimiento absoluto, sino la que ocupa el primer lugar en cuanto a tonelaje movilizado, acaparando en 2000 el 75 por 100 del total de los recursos *abióticos directos* utilizados por la economía española como inputs. A bastante distancia aparecen los recursos energéticos que al final del período considerado representaban el 25 por 100 de los flujos, dejando para los minerales —en sus dos formas— apenas el 10 por 100 restante. Lo que refleja un cambio considerable en la jerarquía de recursos naturales, al pasar de una

situación, en 1955, de relativa igualdad entre los productos de cantera y los flujos energéticos, a un escenario en el cual aquellos han superado en tonelaje ampliamente a los primeros. Modificación que, sin embargo, no se ve confirmada en términos de valoración monetaria. Esta exigencia de productos de cantera (caliza, etc.) ha sido de especial relevancia, no sólo en la “década del desarrollo”, sino más recientemente, pues proporcionó los recursos con que alimentar el booms inmobiliarios y económicos de finales de los ochenta y el actual desde finales de los noventa (Naredo, 1996; Naredo y Carpintero, 2002; Naredo, Carpintero y Marcos, 2005), deparando tasas de crecimiento que doblaron al incremento del PIB. Tal fue la estrecha relación entre crecimiento económico y las rocas de cantera que, en apenas media docena de años, la extracción de éstas aumentó un 62 por 100 y un 45 por 100, pasando de los 146 millones de toneladas en 1985 a los 236 millones de 1991, o de los 255 millones en 1995 a los 371 millones de 2000, con unas consecuencias ambientales nada inocentes.

Cabe apuntar que el uso generalizado de productos de cantera en ese período fue la respuesta a una ya vieja estrategia de inversión en inmuebles y de un marco institucional que ha venido favoreciendo, desde hace décadas, la nueva construcción frente a la rehabilitación y el acondicionamiento de viviendas antiguas, haciendo de España el país europeo más destructor de su propio patrimonio inmobiliario (Ministerio de Fomento 2000, 17). Precisamente desde la *segunda mitad de los ochenta*, el avance de esta estrategia económica llevó consigo un importante divorcio. Por un lado, las dos últimas escaladas de precios inmobiliarios y construcción de viviendas evolucionaron de espaldas al declive demográfico iniciado a partir de mediados de los setenta y que aparece reflejado en el Gráfico 3. Pero a diferencia del boom de comienzos de los setenta —prolongación de la fase de los “años de desarrollo” anteriores— cuando se iniciaban 555 mil viviendas como media entre 1971-1974, con crecimientos poblacionales de casi 400 mil personas/año; desde mediados de los ochenta se ha producido una divergencia importante entre viviendas nuevas y aumento de la población, alcanzando cotas desproporcionadas a finales de los noventa. Así, con un crecimiento demográfico muy mermado se han llegado a iniciar casi 900 mil viviendas, casi el doble al de comienzos de los setenta, pero con 400 mil nacimientos menos cada año. Un panorama que tampoco mejora cuando se tiene en cuenta la evolución del número de hogares que anualmente se incorporan al mercado como demandantes potenciales de vivienda, incluyendo entre ellos el crecimiento del saldo migratorio. Todo ello avala el hecho de que, desde hace tiempo, nuestro país ostente *el record europeo de viviendas desocupadas y secundarias* en una muestra más del sesgo especulativo —que no atiende a razones de uso— alcanzado por el mercado en nuestro territorio. Lo que, a su vez conlleva, que este desplazamiento del sector hacia la construcción de nuevas viviendas e infraestructuras se traduzca en una mayor demanda de recursos naturales, pues cada edificio ha venido exigiendo por término medio 3,5 toneladas/m² de materiales, y cada metro cuadrado de carretera demanda también 1,9 toneladas. Este hecho se agrava aún más al comprobar que, en el caso de las viviendas, el 97 por 100 del tonelaje de los materiales incorporados al edificio procede de recursos abióticos (principalmente piedra, arena y grava, pero

también plásticos, pinturas, etc.), llegando al 100 por 100 cuando se trata de las infraestructuras de carretera⁷²⁶.

Gráfico 4



Fuente: Naredo y Carpintero (2002) actualizado a partir de las fuentes allí indicadas

Y aquí viene la primera mutación importante. Habida cuenta que la utilización de combustibles fósiles y minerales en modo alguno cabe calificarlo de *producción* sino de mera *extracción y adquisición* de recursos preexistentes; y de que, en sentido *estricto*, sólo cabe hablar de producción tal y como se hace en ecología, es decir, como generación de productos vegetales por la fotosíntesis; esta transformación ha favorecido que nuestro territorio —al igual que en todos los países ricos— haya pasado de apoyarse mayoritariamente en flujos de recursos renovables (biomasa agrícola, forestal, pesquera, etc) para satisfacer su modo de producción y consumo, a potenciar la *extracción* masiva de materias primas procedentes de la corteza terrestre y que por ello tienen un carácter agotable. Como refleja el Gráfico 5 haciendo tal vez de la necesidad virtud, el 60 por 100 de las casi 4 toneladas por habitante de energía y materiales que de forma *directa* pasaban por nuestra economía en 1955, procedían de la biomasa vegetal, mientras que el 40 por 100 restante tenía su origen en los combustibles fósiles y los minerales. Quince años más tarde, en 1970, la cifra se había duplicado alcanzando ya las 8 toneladas por habitante, pero los porcentajes se habían trastocado de forma simétrica acaparando los flujos no renovables el 60 por 100 y la biomasa vegetal el 40 restante. En 2000 las 19 toneladas por habitante de

⁷²⁶ Datos relativos a Alemania. Cuando se diferencia por tipo de viviendas, las cifras disponibles en términos de kg/m^3 arrojan resultados que van desde los $360 \text{ kg}/\text{m}^3$ hasta los $497 \text{ kg}/\text{m}^3$ dependiendo del tipo de vivienda o edificio, unifamiliar o de plantas Bringezu y Schütz (1998, 37-38).

requerimientos directos se distribuían ya entre el 70 por 100 para combustibles fósiles y minerales dejando sólo el 20 por 100 para la biomasa, repartiéndose el restante 10 por 100 entre las semimanufacturas importadas y otros bienes. Y en esta expansión cabe recordar la importancia de los *productos de cantera* que, constituyendo el grueso de los flujos no renovables directos, han sido determinantes en las últimas fases de auge alimentando los sucesivos booms inmobiliarios con una estrategia de aumento del patrimonio inmobiliario —previa destrucción del actualmente existente— que se ha demostrado muy gravosa desde el punto de vista ambiental.

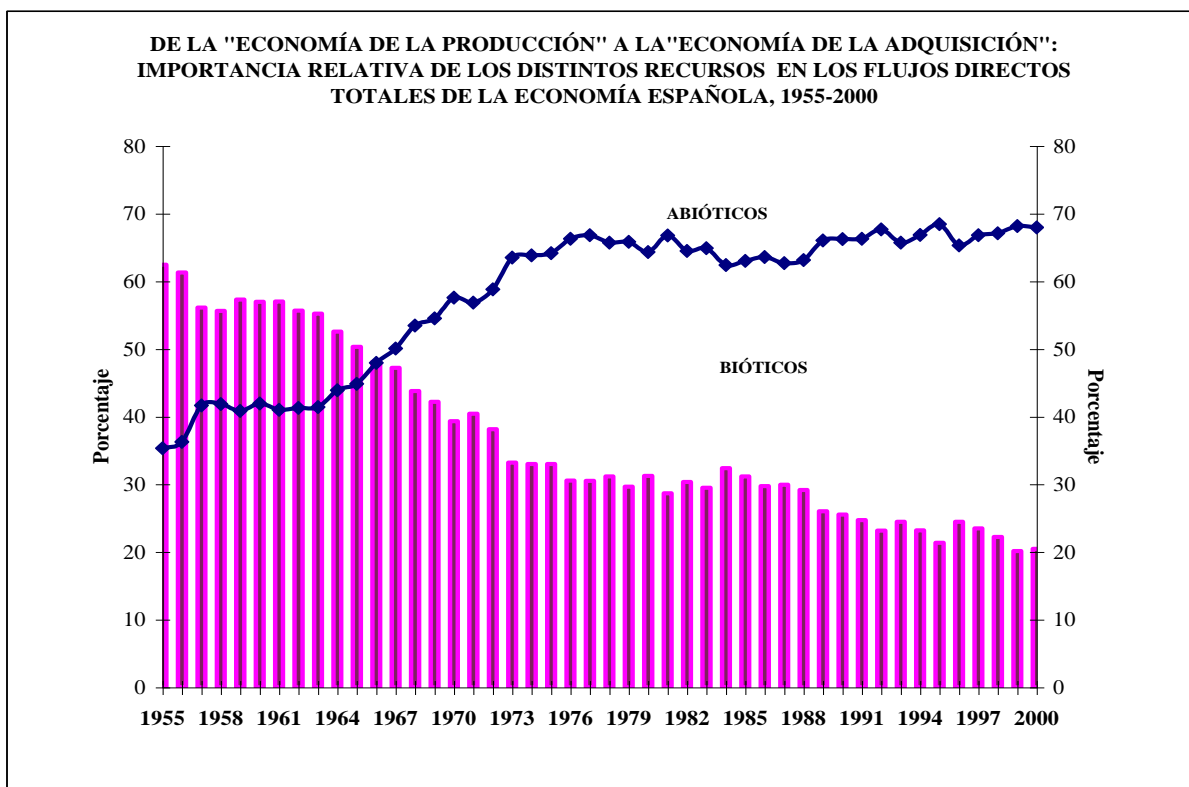


Gráfico 5

Nota: El porcentaje que resta en cada año hasta 100 (que en 2000 apenas llega al 10 por 100), se debe a las importaciones de semimanufacturas energéticas, minerales, metálicas y al resto de bienes importados. **Fuente:** Carpintero (2005) a partir de las fuentes allí recogidas.

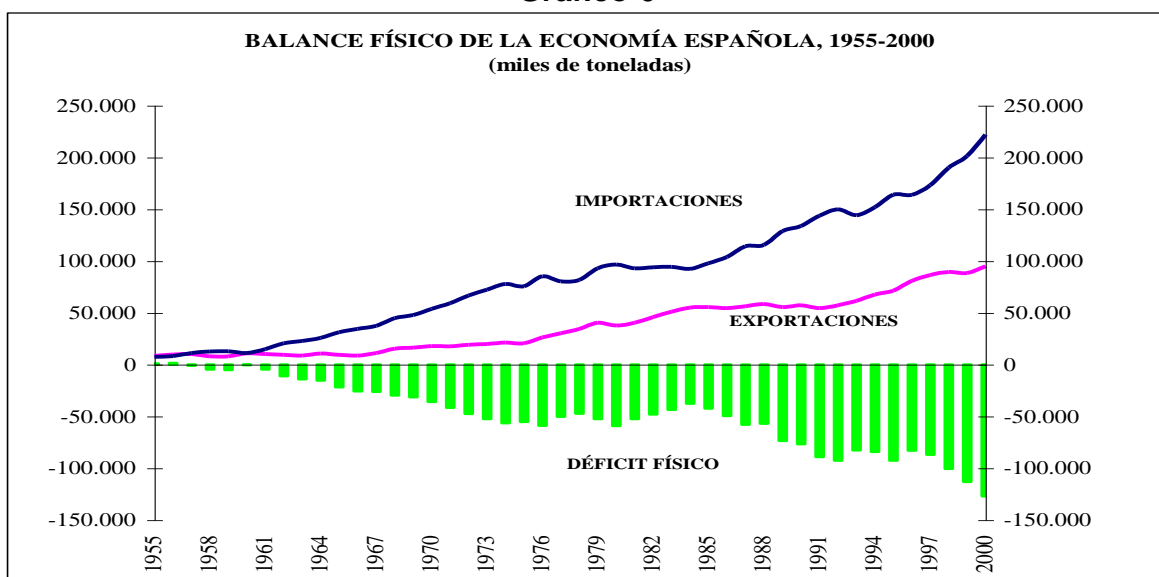
Pero también la expansión de los flujos *bióticos*, aunque en menor proporción que los no renovables, vino también de la mano de importantes cambios en la lógica ecológica de su aprovechamiento. De un lado, la estrategia *productivista* característica de la evolución de la agricultura, la ganadería y la gestión forestal, se ha asentado sobre *la desconexión entre la vocación productiva de los territorios, según sus características ambientales, y los aprovechamientos a que han sido destinados*. Así en la agricultura con la introducción de cultivos muy exigentes en agua y nutrientes en zonas de la península no muy bien dotadas para ello que han provocando situaciones de sobreexplotación de los propios

recursos y de captación masiva de recursos no renovables (petróleo) procedentes de otros territorios, convirtiendo una actividad que tradicionalmente se apoyaba sobre la energía renovable en algo subsidiario de los combustibles fósiles. O en la ganadería, donde la orientación productivista incentivó la estabulación y el abandono de los pastos, extendiéndose también la misma lógica a la gestión forestal con la sustitución de especies autóctonas por otras de crecimiento rápido, y convirtiendo así las “sociedades de árboles” que son los bosques, en los “ejércitos de pinos” de las repoblaciones.

3. EL COMERCIO INTERNACIONAL Y LOS MERCADOS FINANCIEROS COMO PALANCAS PARA CONSOLIDAR LA ECONOMÍA DE LA “ADQUISICIÓN”

En la misma medida en que se produjo el tránsito desde una economía de la *producción* hacia una economía de la *adquisición*, el “milagro económico” observado a partir de los años sesenta entrañó otra transformación profunda en el metabolismo de la economía española, a saber: *en términos físicos, España dejó de ser abastecedora neta de recursos naturales al resto del mundo para convertirse en importadora neta de materias primas.* (Gráfico 6).

Gráfico 6



Fuente: Carpintero (2005) a partir de las fuentes allí citadas.

En efecto, hasta la primera mitad de los años cincuenta la economía española venía abasteciendo al resto de países con sus productos primarios y exportando mayor tonelaje del importado. Pero esta situación se invirtió definitivamente, en términos físicos, en los años sesenta, recibiendo nuestro territorio desde entonces una creciente entrada neta de energía y materiales del resto del mundo en consonancia con el juego desarrollado a escala mundial por los países ricos.

Cabe señalar que, si en 1955 todavía salía de nuestro territorio un millón de toneladas más de materiales de las que entraban, a comienzos de los sesenta ya se importaban cinco millones de toneladas más de las que se exportaban, hasta llegar, *en el año 2000 a los 127 millones de toneladas de déficit físico de bienes,*

energía y materiales. La economía española ha venido acelerando así su desplazamiento en la carrera hacia el “desarrollo”, avanzando hacia posiciones en las cuales disminuye la exigencia física de energía y materiales internos —porque se toman de otros territorios— concentrándose en las actividades de elaboración de manufacturas, comercialización y turismo como forma de equilibrar en lo monetario el desfase y la dependencia existente en términos físicos.

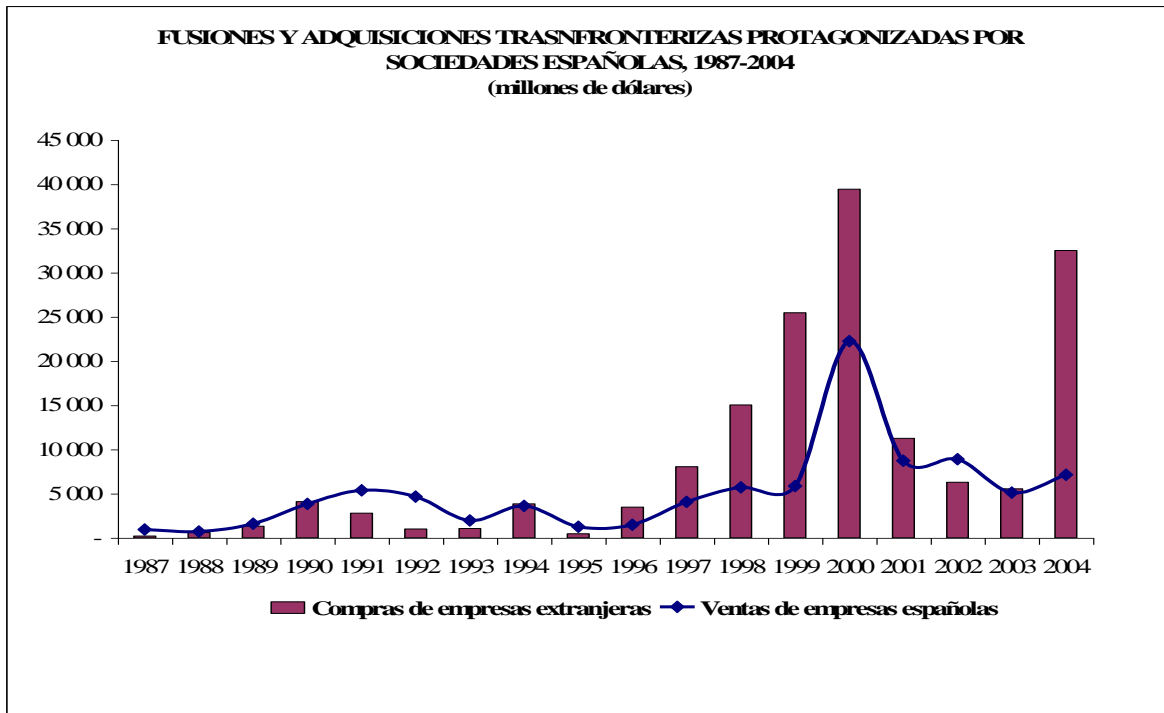
Ahora bien, para que salgan las cuentas del *desarrollo*, se tiene que producir una revalorización en términos monetarios que compense ampliamente las carencias desde el punto de vista físico. Así, mientras a mediados de los cincuenta el valor medio de la tonelada importada doblaba al de la exportada, las transformaciones de los sesenta acabaron invirtiendo la situación. La economía española siguió así el patrón marcado por los países “ricos” en sus relaciones con el resto del mundo, al sufragar su déficit físico mediante una relación de intercambio favorable, aunque sin conseguir equilibrar por completo su balanza comercial por esta vía.

En todo caso, la economía de la adquisición no sólo cabe consolidarla importando la energía y los materiales necesarios a través del comercio internacional aprovechando una relación de intercambio favorable. También existe la posibilidad de hacerse *directamente* con la propiedad de las empresas que, en los países de origen, se dedican a la extracción de dichos recursos naturales. A escala internacional esto se logra por medio de los procesos de fusiones y adquisiciones transfronterizas gestionados a través de los mercados financieros, y en los que la economía española ha tenido un protagonismo inusitado desde finales de la década de los noventa. En efecto, España, al integrarse en ese club de países ricos que es la Unión Europea, se permitió el lujo de ampliar sin problemas su déficit comercial al desplazar el equilibrio exterior desde la cuenta corriente hacia la cuenta financiera y haciéndolo perfectamente asimilable dentro del sistema monetario europeo. La economía española, no solo pudo ampliar sin problemas su déficit físico respecto al resto del mundo, sino que supo sacar partido de la nueva situación financiera tan privilegiada para expandir la propiedad de sus empresas a escala internacional. Así, en los últimos tiempos, *España pasó de ser un país comprado por capitales foráneos a erigirse en comprador del resto del mundo*: las inversiones directas y en cartera de las empresas españolas en países latinoamericanos y en el resto de la UE desde 1995 así lo atestiguan.

Apoyándose en la posición favorable de las sociedades españolas en la última oleada de adquisiciones y fusiones transfronterizas: *nuestro país ha pasado de ser un vendedor neto de la propiedad de empresas nacionales al resto del mundo, a convertirse en un comprador de la capacidad productiva y del patrimonio del resto de los países* (Gráfico 7). En el caso de América Latina, se han producido importantes tomas de posición en los sistemas bancarios de Argentina, Brasil y México, por los grandes bancos españoles como el BBVA, o el SCH, acompañadas de la *adquisición de patrimonio empresarial en sectores muy vinculados a la utilización y comercialización de recursos naturales* (producción y distribución de electricidad, gas y agua, e industrias extractivas y refino de petróleo) en la misma Argentina, Chile o Bolivia. Todo ello aprovechando los procesos de privatización de servicios públicos esenciales llevados a cabo en la mayoría de estos territorios, donde el papel desempeñado por empresas

nacionales como Iberdrola, Endesa, Aguas de Barcelona, Unión Fenosa, Gas Natural o Repsol, dan buena fe de ello.

Gráfico 7



Fuente: UNCTAD (varios años)

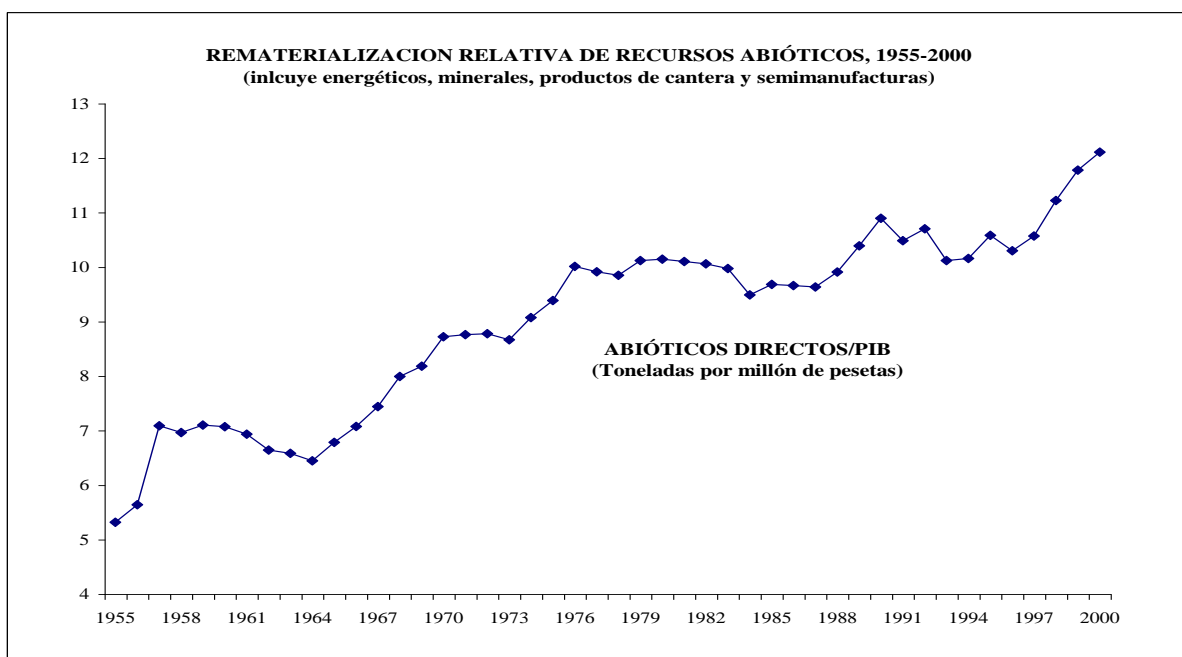
4. REMATERIALIZACIÓN ABSOLUTA Y AMBIGUA DESMATERIALIZACIÓN RELATIVA

Una vez aportada información sobre los principales cambios operados y sobre el volumen de flujos *directos* y *ocultos* utilizados, parece el momento de evaluar la “eficiencia ambiental” de la economía española, relacionando las variables físicas con las monetarias en el correspondiente indicador, y engarzando con la polémica sobre la supuesta “desmaterialización” de las economías industriales en las últimas décadas. Los datos han mostrado sobradamente que, en términos *absolutos* y *per capita*, los requerimientos de materiales en nuestro país no han dejado de incrementarse incluso desde los años setenta, por lo que no cabe hablar de “desmaterialización” absoluta. Ahora bien, la polémica se presentó comparando la evolución del consumo de energía y materiales *directos* con el incremento del PIB, sugiriéndose cierta “desconexión” o “desacoplamiento” (*delinking*) entre el uso de recursos energéticos y la producción de bienes y servicios. Veamos ahora si ese fenómeno ocurrió en nuestro territorio y en qué medida se desarrolló.

El cruce de datos entre requerimientos de materiales y PIB arroja una sucesión de períodos “desmaterializadores” relativos respecto del PIB con épocas de fuerte

“rematerialización”, no permiten concluir nada taxativo sobre la tendencia general para todo el período. Además, la fuerte pérdida de importancia de la biomasa en el conjunto de los flujos sean directos o totales hace que las conclusiones cambien si se prescinde de su efecto. Pero, tal y como refleja el Gráfico 8, si dejamos de contemplar la reducción del peso de los flujos bióticos o renovables, observamos claramente la tendencia *rematerializadora* a largo plazo que presenta la economía española respecto de los flujos directos energéticos, minerales y de productos de cantera. Esto concuerda además con las tendencias manifestadas por algunos flujos *directos* importantes donde la economía española parece ser fiel al comportamiento que combina las fases de “desmaterialización relativa” con las de fuerte “rematerialización”.

Gráfico 9

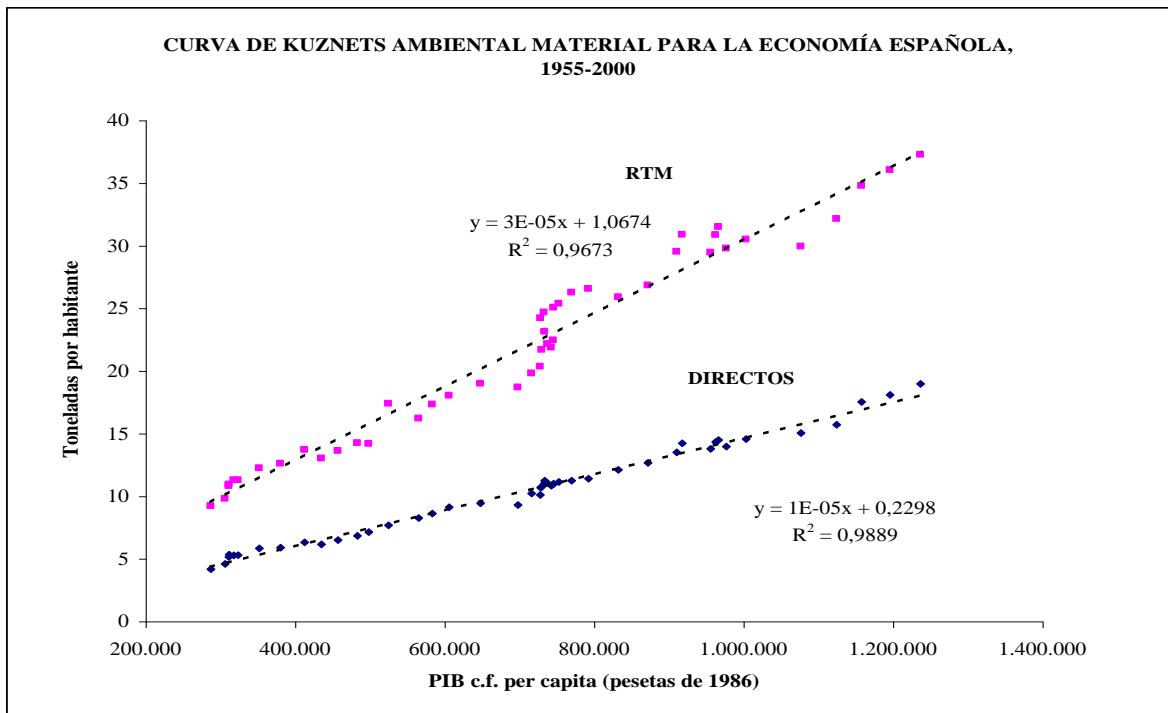


Fuente: Carpintero (2005) a partir de las fuentes allí citadas.

Si juntamos todas las piezas, un corolario de esta discusión sería contrastar, hasta qué punto, el *desarrollo* de la economía española responde a la hipótesis que marca esa Curva de Kuznets Ambiental (CKA) o, por el contrario, su evolución se desvía de esa polémica tendencia. A juzgar por los datos contenidos en el Gráfico 10 *no parece razonable pensar que España haya entrado en una senda de aumento del PIB simultáneamente con una reducción en su utilización de recursos naturales, ni directos ni totales*. Más bien se observa una fuerte dependencia estadística entre ambas variables que una regresión lineal simple se encarga también de corroborar, aunque sea posible apelar a mayores refinamientos econométricos utilizados en otros casos y que han confirmado la misma conclusión para países como Estados Unidos, Japón, Alemania, Holanda y Finlandia: tampoco allí se han observado relaciones como la propuesta por la CKA, al menos para el caso de los inputs directos⁷²⁷.

⁷²⁷ En algún caso como el Japonés, el R^2 del ajuste polinómico se encuentra por debajo de 0,2 (Seppälä, Haukioja y Kaivo-oja, 2000).

Gráfico 10



Fuente: Carpintero (2005) a partir de las fuentes allí citadas.

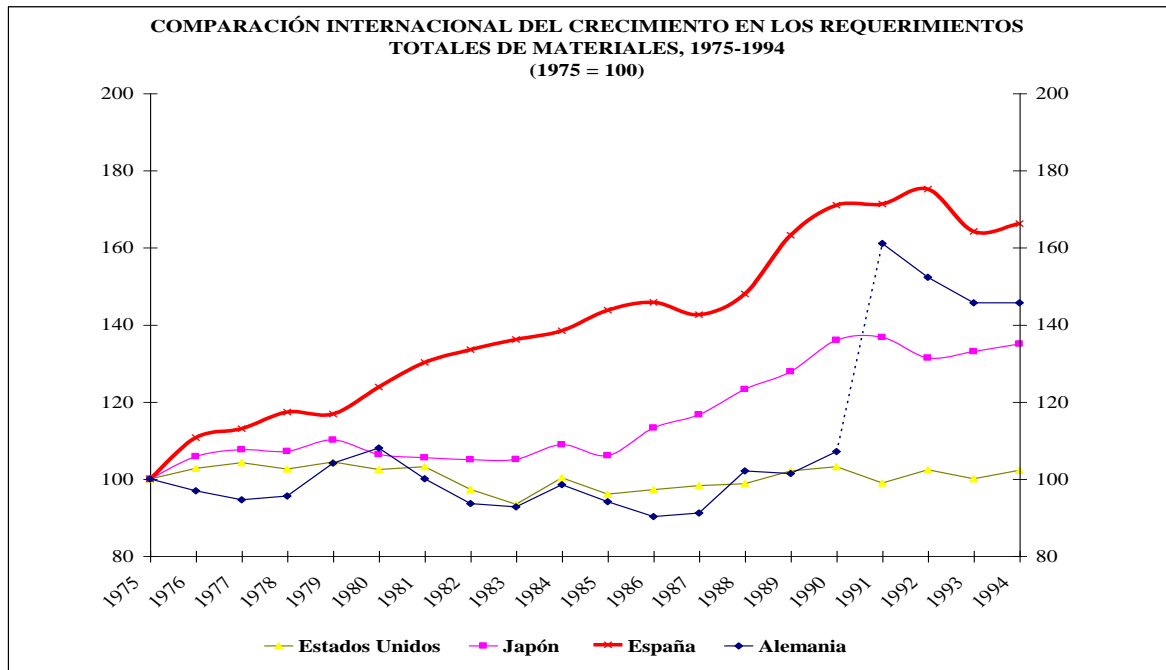
No parece, entonces, que nuestra economía haya alcanzado el “punto de inflexión” o el “máximo” que permita describir una senda en la cual los sucesivos aumentos del PIB per cápita convivan con disminuciones significativas en la utilización de recursos naturales por unidad de renta y, menos aún, por habitante. Es cierto que siempre se podrá argumentar que, la nuestra, es una economía cuyo comportamiento responde a la primera parte (ascendente) de la CKA, pero a cambio habría que suponer también que nuestro nivel de desarrollo se encuentra en sus “primeras fases”. Descartando por temeraria la hipótesis “subdesarrollista”⁷²⁸, el resultado coincide con las conclusiones que para España, y durante el período 1988-1997, ha vertido un reciente trabajo de ámbito europeo (Bringezu y Schütz, 2001^a)⁷²⁹ donde se estiman los requerimientos totales y directos de la UE. Nuestro país se encontraría así entre aquellos que —junto a Holanda, Bélgica, Austria, Dinamarca y Portugal— compaginaría tasas de crecimiento del PIB per capita con elevados ritmos de crecimiento de los inputs directos per capita. Por contra, se detectan ejemplos de desmaterialización absoluta en países como Finlandia, Francia, Italia y Reino Unido —que se habrían

⁷²⁸ “La intensidad energética primaria de la economía española estaba ya por encima de la media comunitaria en 1999 (227 ktp por 1000 euros de renta frente a 199 para la Unión Europea)” por lo que el desbocado crecimiento del consumo primario de energía registrado en los últimos años aconseja más a hablar de “divergencia” que de “convergencia” o atraso todavía por recuperar por la economía española (Jiménez Beltrán 2002, 415). Lo mismo cabría decir de los kilómetros de autovía ...o del número de viviendas per cápita.

⁷²⁹ Este trabajo presenta algunas diferencias metodológicas respecto a nuestros cálculos. Pocos meses más tarde, los mismos autores publicaron, con alguna leve modificación, una actualización, llevando hacia atrás la serie e incorporando el balance de materiales completos, es decir, también los flujos por el lado del output (Bringezu y Schütz 2001b).

situado en la parte descendente de la CKA—, acompasando incrementos importantes del PIB per capita junto a reducciones en la utilización de inputs directos por habitante (Bringezu y Schütz, 2001, 58)⁷³⁰. En el resto, los aumentos del PIB se habrían acompañado de evoluciones constantes de los requerimientos directos sin mostrar una tendencia clara desde el punto de vista de la mejora en la eficiencia ambiental..

Gráfico 11



Fuente: España: Carpintero (2005) a partir de las fuentes allí recogidas. Para el resto de los países: Adriaanse, et al, (1997).

Todo lo cual permite concluir que la pérdida de peso de la agricultura, la minería y la industria, unida a la creciente terciarización de nuestra economía, no ha originado en España ninguna “desmaterialización” de la misma sino que, por el contrario, dio lugar a una rematerialización continuada desde los años setenta Con todo, cabe subrayar que el resultado obtenido por nosotros para la economía española en ese período de 45 años refuerza los hallazgos que también se han realizado en el campo de los contaminantes atmosféricos, y que han permitido descartar la existencia de la CAK para todos los compuestos más importantes (salvo el SO₂) como el CO₂, COVs, metano, etc. (Roca, et al, 2001; Roca y Alcántara, 2001). Por otra parte, no parece que la incorporación de los flujos ocultos a través de los RTM modifique sustancialmente el resultado logrado para los flujos directos, dada la estrecha relación que, generalmente se observa entre el aumento de éstos y la evolución de aquellos.

⁷³⁰ El caso de Finlandia entraría en cierta contradicción con las conclusiones de (Seppälä, Haukioja y Kaivo-oja, 2000), aunque por otro lado los períodos de análisis sólo coinciden en parte. Por otra parte, las cifras aportadas por Bringezu y Schütz han sido corregidas severamente por el IFF vienés en un trabajo para Eurostat (2002).

De otro lado, la particular forma de la Curva Material de Kuznets que hemos mostrado explicaría además un hecho que merece la pena destacarse: *que ha sido nuestro país el protagonista del mayor incremento en la utilización de RTM, directos y ocultos desde mediados de los setenta en comparación con las principales economías industriales*. Pues tal y como muestra el Gráfico 13 en los años que van de 1975 a 1994 nuestros RTM se han incrementado en un 66 por 100 mientras que países como Estados Unidos, Japón o el Reino Unido han experimentado aumentos mucho más modestos (Gráfico 11). En el caso de Alemania, que sería el que más se aproxima a la economía española, la explosión de sus inputs directos a partir de 1991 viene influida por el proceso de reunificación interna del territorio. Se trata de cifras que, por analogía con los países del sudeste asiático, justificarían para nuestro país el calificativo de “dragón europeo” en lo que concierne a las tasas de crecimiento en la utilización de energía y materiales (Carpintero, 2002).

5. “MÁS ALLÁ DE LOS LÍMITES”: LA HUELLA ECOLÓGICA DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA

Parece oportuno que, para terminar, intentemos ahora traducir a términos territoriales la utilización de una buena parte de los recursos naturales que hemos considerado en páginas atrás. En este sentido, el instrumento que responde al nombre de huella ecológica o, más propiamente, de deterioro ecológico puede sernos útil para esta tarea⁷³¹. Más que detenernos en un prolífica discusión sobre las diferentes posibilidades de cálculo y los variados procedimientos para ello, nos centraremos en comentar los resultados obtenidos aceptando que son interpretables, según el caso, en términos de tierra ecológicamente productiva (y ecológicamente disponible), necesaria para producir la biomasa (agrícola, pastos, forestal y marina) consumida anualmente por la población española; más aquella parte destinada a los ecosistemas forestales necesarios para absorber el CO₂ emitido por la quema de los combustibles fósiles (huella energética)⁷³².

Pasemos, pues, a considerar la evolución de este indicador para nuestra economía en el último medio siglo. Por el momento no nos va a interesar tanto la comparación espacial como el seguimiento temporal de la huella, de manera que en los cálculos que aquí presentamos hemos preferido tener en cuenta los *rendimientos realmente existentes en las tierras productivas españolas* frente a otras alternativas que se han venido utilizando para permitir comparaciones internacionales entre diferentes territorios.

El Gráfico 12 se encarga de mostrar cómo en las décadas que van de 1955 a 2000 la huella ecológica por habitante en nuestro país se ha duplicado, pasando de las 1,79 ha/hab (52 millones de hectáreas) en la primera de esas fechas a las 4,87 ha/hab (198 millones de hectáreas) de 2000. *Esta cantidad triplica por sí*

⁷³¹ Hay que advertir, sin embargo, que a diferencia de los RTM en que considerábamos los *inputs* de recursos (extracción doméstica + importaciones), en esta ocasión expresaremos en las unidades territoriales correspondientes el *consumo aparente* (extracción doméstica + importaciones - exportaciones) de los mismos

⁷³² No hemos creído oportuno aventurarnos a dar cifras sobre la evolución de la superficie construida. Las razones para ello se pueden consultar en el anexo de Carpintero (2005).

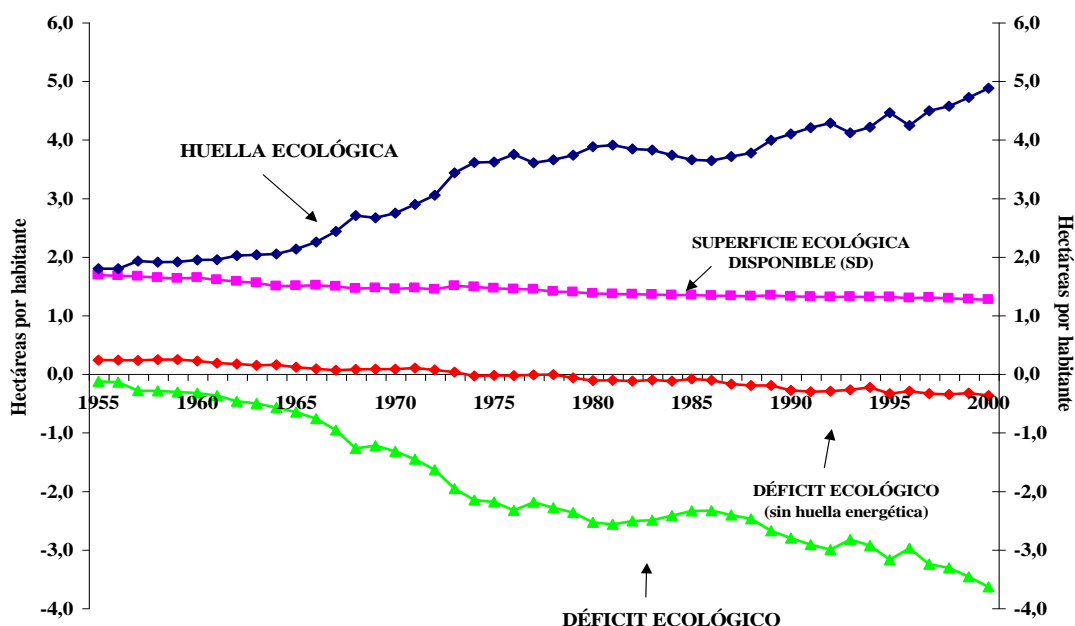
misma la superficie total (terrestre y marítima) asignada al estado español (62 millones de hectáreas) lo que muestra bien a las claras la insostenibilidad actual de nuestro modo de producción y consumo.

Si dejamos por el momento de lado la superficie total (ST) veremos que, a mediados de la década de los cincuenta, la superficie ecológicamente productiva (SP) del país —incorporando la zona económica exclusiva marítima⁷³³— permitía que en 1955 cada habitante dispusiese de 1,91 hectáreas para satisfacer su modo de producción, consumo y asimilación de residuos en forma de CO₂, que comparado con la huella ecológica para ese año, arrojaba un déficit “tolerable” de 0,12 ha/hab. Cuarenta y cinco años después las condiciones empeorarán por un doble motivo. De un lado, el incremento de la población redujo la disponibilidad de tierra en un 25 por 100 para dejarla en 1,43 ha/hab, circunstancia a la que hay que sumar la expansión en las emisiones de dióxido de carbono a la atmósfera y que no será suficientemente compensada por el aumento en el rendimiento de las tierras agrícolas y forestales. Dada la importancia de lo que se ha llamado huella “energética”, hemos creído oportuno considerar los cálculos de déficit tanto en presencia como en ausencia de la misma. Y si prescindimos de este factor, los datos revelan que el exceso de la huella sobre la superficie productiva no se presenta como grave hasta finales de los ochenta, llegando en 2000 a alcanzar el 12 por 100 de la superficie ecológicamente productiva, es decir, unos 7 millones de hectáreas.

Gráfico 12

⁷³³ Aunque el derecho sobre las doscientas millas no se generaliza hasta su entrada en vigor a nivel internacional en 1977, hemos considerado oportuno mantener el criterio para todo el período.

HUELLA ECOLÓGICA, SUPERFICIE DISPONIBLE Y DÉFICIT ECOLÓGICO DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA, 1955-2000
(calculada por el método 2 para la huella de pasto)



Fuente: Carpintero (2005) sobre la base de las fuentes allí recogidas.

Ahora bien, desde hace algún tiempo, en la consideración de la tierra ecológicamente productiva, se ha impuesto la idea de reservar —tal y como advertía la Comisión Mundial para el Desarrollo y el Medio Ambiente en 1987— un 12 por 100 de la superficie para el mantenimiento de la biodiversidad o, lo que es lo mismo, para la supervivencia del resto de especies animales que no son la nuestra. Aplicando este porcentaje al terreno anterior, obtenemos la superficie ecológicamente *disponible* (SD) y, como cabría esperar, los resultados empeoran al disponer de menor territorio. El déficit ecológico pasa, en 2000 de 3,44 hectáreas a 3,61, lo que tampoco se atenúa cuando prescindimos del efecto provocado por la huella energética. A diferencia del caso anterior en que el desequilibrio en ausencia de la huella energética no aparecía hasta finales de los ochenta, ahora el déficit surge ya desde mediados de los setenta, alcanzando en 2000 el 27 por 100 de la SD, esto es, casi 14 millones de hectáreas. Este incremento del déficit ecológico al margen de la huella energética muestra las crecientes dificultades que ofrece nuestro territorio para satisfacer el nivel de consumo y producción actuales.

Es preciso subrayar que, en esa cantidad, están incluidas, por ejemplo, los casi 2,4 millones de tierra agrícola que la economía española ocupa en terceros países para sostener nuestro modo de alimentación; los 3,6 millones de superficie forestal para nutrir de madera y otros productos de nuestros hogares, fábricas e industrias papeleras⁷³⁴, o los 7,2 millones de hectáreas de superficie marítima necesaria para satisfacer la dieta de una población que ha incrementado la

⁷³⁴ A lo que no es ajeno el que España esté entre los cuatro principales importadores de la UE de madera tropical, buena parte de la cual procede, o bien de talas ilegales, o de explotaciones escasamente sostenibles.

proporción de proteínas animales que ingiere a través del pescado. A esto último habría que sumar el 1,1 millón de hectáreas que sustentan nuestras importaciones de carne procedentes únicamente del ganado vacuno.

6. A MODO DE CONCLUSIÓN

En lo que concierne a la evolución del metabolismo de la economía española, los datos ofrecidos páginas atrás muestran espectaculares incrementos en la utilización de todo tipo de recursos naturales (totales y per capita) desde la década de los sesenta que, lejos de moderarse, se han acentuado en los últimos años. Lo cual permite concluir que la pérdida de peso económico de la agricultura, la minería y la industria, unida a la creciente terciarización de la economía, no ha originado en nuestro país ninguna desmaterialización de la misma sino que, por el contrario, dio lugar a una rematerialización continuada. Tras observar que el requerimiento de materiales y energía de la economía española ha crecido y crece, en todas sus versiones, a tasas superiores a las del resto de los países ricos o industrializados, y se aproxima ya a los niveles más elevados de éstos, cabe concluir que la economía española ha mostrado en su *desarrollo* una eficiencia ecológico-ambiental bastante escasa. Ni siquiera en requerimientos de energía y materiales por unidad de renta se observan disminuciones claras y continuadas. Indicadores tan relevantes como el requerimiento de energía primaria por unidad de renta no decaen, situándose en este caso ya por encima de la media de la Unión Europea, pese a que nuestro país goza de un clima más suave que la mayoría de los países de ese entorno. Esto, unido a la continuamente escasa sensibilidad de nuestros políticos hacia las cuestiones ecológico-ambientales, hace que no le falte razón a Antonio Estevan cuando sostiene que “el estado español lleva camino de convertirse en una auténtica ‘peña ultrasur [anti]ecológica’, y no sólo por su ubicación geográfica” en la Unión Europea⁷³⁵.

En suma, que los requerimientos materiales del *desarrollo*, con sus “mochilas” y “huellas” de deterioro ecológico ejemplificadas en el caso de España, subrayan la imposibilidad antes mencionada de generalizarlo en el espacio y de *sostenerlo* en el tiempo, denotando su carácter obligadamente singular y episódico en la historia de la humanidad. Lo que avala la necesidad de revisar y relativizar la propia noción de *desarrollo*, y de otras a ella vinculadas que configuran la idea usual de *sistema económico*, para dar cabida a enfoques *transdisciplinares* capaces de enriquecer el análisis.

Nota final

El detalle del cálculo de los RTM y la huella ecológica, así como las fuentes utilizadas se encuentra pormenorizado en el *Anexo Metodológico* de Carpintero (2005). Este trabajo actualiza y corrige las cifras ofrecidas en Carpintero (2002).

⁷³⁵ Estevan, (2002, 226). El único matiz nuestro, sintáctico más que semántico, sería añadir el prefijo “anti” a ecológica.

7. BIBLIOGRAFÍA

- Adriaanse, A, et al., (1997):** Resource Flows. The Material Basis of Industrial Economies, Wuppertal Insitute, World Resources Institute.
- Ayres, R.U., (1989):** "Metabolismo industrial y cambio mundial", Revista Internacional de Ciencias Sociales, 121, p. 391-402.
- Ayres, R.U., U. Simonis, (eds), (1994):** Industrial Metabolism: restructuring for sustainable development, United Nations University Press.
- Ayres, R.U.. L.W. Ayres, (eds.), (2002):** Handbook of Industrial Ecology, Cheltenham, Edward Elgar.
- Bringezu, S; H, Schütz, (2001a):** Total Material Requirement of the European Unión, EEA.
- Bringezu, S; H, Schütz, (2001b):** "Material use indicators for the European Union, 1980-1997", Eurostat Working Papers, 2/2001/B/2.
- Bringezu, S; Schütz, H, (1998):** Material Flow Accounts Part II, Wuppertal, Wuppertal Institut, pp. 37-38.
- Carpintero, O., (1999):** Entre la economía y la naturaleza, Madrid, Los Libros de la Catarata.
- Carpintero, O, (2002):** "La economía española: 'dragón europeo' en flujos de energía, materiales y huella ecológica, 1955-1995", Ecología Política, 23, pp. 85-125.
- Carpintero, O., (2003):** "Los costes ambientales del sector servicios y la 'nueva economía': Entre la desmaterialización y el 'efecto rebote' ", Economía Industrial, 352.
- Carpintero, O. (2005)** El metabolismo económico de España: Recursos naturales y huella ecológica (1955-2000), Lanzarote, Fundación César Manrique.
- Cleveland, C. y M. Ruth, (1999):** "Indicators of Dematerialization and the Materials Intensity of Use", Journal of Industrial Ecology, Vol 2, nº 3, pp . 15-50.
- De Bruyn, S.M., J.B. Opschoor, (1997):** "Developments in the throughput-income relationship: theoretical and empirical observations", Ecological Economics, 20.
- Estevan, A. (2002):** "De Erandio a Doñana: tres décadas de política medioambiental en España", en: Naredo, J.M., F. Parra, (eds.): Situación diferencial de los recursos naturales españoles, Lanzarote, Fundación César Manrique.
- Eurostat (2002):** Material Use in the European Union, 1980-2000: Indicators and análisis, Eurostat Working Papers and Studies, Luxembourg.
- EUROSTAT, (2001):** Economy-wide material flow accounts and derived indicators, Luxemburgo.
- Fischer-Kowalski, M. y W. Hüttler (1999):** "Society's Metabolism. The Intellectual History of Material Flow Analysis, Part II, 1970-1998", Journal of Industrial Ecology, 2, (4), pp. 107-136.
- Jiménez Beltrán, D. (2002):** "La Cumbre de Johannesburgo de agosto de 2002: ¿qué se puede esperar?", en Flavin, C. y otros, La situación del mundo en 2002, Barcelona, Icaria.
- Martínez Alier, J. (ed.), (1995):** Los principios de la economía ecológica. Textos de P Geddes, S.A. Podolinsky y F. Soddy, Madrid, Fundación Argentaria-Visor Distribuciones.
- Martínez Alier, J. y K. Schlüpmann, (1991):** La ecología y la economía, México, FCE.
- Mathews, E, et al., (2000):** The weight of nations, Washington, World Resources Institute.
- Ministerio de Fomento, (2000):** Composición y valor del patrimonio inmobiliario en España (1990-1997), Madrid.
- Naredo, J.M y J. Frías, (1988):** Flujos físicos de energía, agua, materiales e información en la Comunidad de Madrid, Madrid, Consejería de Economía.

Naredo, J.M., (1996): La burbuja inmobiliario-financiera en la coyuntura económica reciente (1985-1995), Madrid, Siglo XXI.

Naredo, J.M. y O. Carpintero, (2002): El Balance Nacional de la Economía Española: (1984-2000), Madrid, FUNCAS.

Naredo, J.M., O. Carpintero, y C. Marcos, (2005): Patrimonio inmobiliario y balance nacional de la economía española (1991-2004), Madrid, FUNCAS.

Roca, J., E. Padilla, M. Farré, V. Galletto, (2001): "Economic growth and atmospheric pollution in Spain: discussing the environmental Kuznets curve hypothesis", *Ecological Economics*, 39, pp. 85-99.

Roca, J., V. Alcántara, (2001): "Energy intensity, CO2 emissions and the environmental Kuznets curve. The Spanish case", *Energy Policy*, 29, pp. 553-556.

UNCTAD, (varios años): World Investment Report. Geneva.



El Tsunami urbanizador español y mundial⁷³⁶
Causas, impactos globales y repercusión devastadora sobre la
piel de toro y sus archipiélagos
La necesidad de prepararse para el previsible estallido de la
burbuja inmobiliaria

Ramón Fernández Durán

Miembro de Ecologistas en Acción

“Es un momento excepcional, en que todos los mercados inmobiliarios del mundo están en una fase de expansión. No es normal que todos estén en ciclo expansivo, pero ahora se está dando. Y en ese entorno de crecimiento de negocios y beneficios es difícil estar decepcionado con nada”

Colin Dyer, presidente del grupo inmobiliario Jones Lang Lasalle (EL PAÍS, 25-12-2005)

“Nunca habían crecido tanto los precios de la vivienda, por tanto tiempo, y en tantos países (...) El boom inmobiliario global es la mayor burbuja financiera de la historia. Cuanto mayor sea el boom, mayor será el eventual estallido”

The Economist (18-6-05)

“En el mismo momento que dejásemos de construir, se derrumbaría todo”

El Roto, viñeta (EL PAÍS, 7-12-05)

“Nada prohíbe la edificación en espacios protegidos”

Francisco Marqués, Consejero de Medio Ambiente de Murcia (La Verdad, 15-5-05)

“Cuando las dinastías pusieron la grandeza del poder por encima de la grandeza de la vida, la delgada tierra y la tupida selva no bastaron para alimentar, tanto y tan rápidamente, las exigencias de reyes, sacerdotes, guerreros y funcionarios. Vinieron las guerras, el abandono de las tierras, la fuga a las ciudades primero, y de las ciudades después. La tierra ya no pudo mantener el poder. Cayó el poder. Permaneció la tierra. Permanecieron los hombres sin más poder que el de la tierra.

Carlos Fuentes, “Los Cinco Soles de México”

⁷³⁶ Este texto se ha elaborado a partir del libro del autor: “El tsunami urbanizador español y mundial” (editorial Virus, 2006), y de otro texto del mismo: “El debate sobre la locura inmobiliaria ha estallado y ya no parará”, prólogo del libro: “Paisajes amenazados de Málaga”, editado por la Federación Provincial de Ecologistas en Acción de Málaga.

LA “GLOBALIZACIÓN” CEBA LA BURBUJA ESPECULATIVA INMOBILIARIA EN EL “NORTE”, Y EL ESTALLIDO URBANO EN EL MUNDO ENTERO

El nuevo capitalismo mundial⁷³⁷ se desarrolla desde los ochenta con una dimensión crecientemente financiera y especulativa, la más verdaderamente global. Tras el fuerte parón económico de los setenta y primeros ochenta (*shocks* petrolíferos, crisis del dólar, *estanflación*⁷³⁸, subida brusca de los tipos de interés, estallido de la deuda externa periférica, etc.) se reinicia una nueva fase de crecimiento económico (desigual, cíclica y sobre nuevas bases) y, por supuesto, una nueva etapa de expansión urbano-metropolitana en todo el planeta. En el “Norte” se activa una vez más el crecimiento del sistema urbano superior, en especial de las principales “Ciudades Globales” (Nueva York, Londres, Tokio, etc), pero su crecimiento es más espacial que demográfico, ante el agotamiento progresivo de las migraciones internas campo-ciudad (si bien su incremento de población se ve ayudado por las migraciones externas), y va acompañado de fuertes reestructuraciones internas (terciarización y reforzamiento de sus centros financieros y decisionales). En el “Sur”, el estallido de sus principales metrópolis hace que éstas pasen ya a ocupar los primeros lugares mundiales en términos demográficos (México DF, Sao Paulo, Lagos, Mumbai, Yakarta, etc.), que no económicos. La deslocalización industrial, los planes de ajuste estructural del FMI y el BM, el “desarrollo del subdesarrollo”, las “guerras de baja intensidad” periféricas y los grupos paramilitares, y sobre todo la desarticulación del mundo rural por la expansión del *agrobusiness*, son las causas del brutal crecimiento de las megaciudades periféricas; la inmensa mayoría verdaderos vertederos de la pobreza y la marginación mundial, en gran medida femenina (Davis, 2005). A partir de los noventa se incorpora de forma irrefrenable a este proceso China (la “Fábrica del Mundo”), que se está transformando a velocidad de vértigo en una sociedad urbana, en su fachada de grandes metrópolis del Pacífico⁷³⁹. Y en el Este, tras la caída del muro, el colapso de la URSS, y su aguda regresión económica, se frenan bruscamente los procesos de concentración urbana, que no se han reactivado hasta más recientemente.

Al inicio del nuevo milenio, hay unas 400 metrópolis millonarias en el mundo, unas 20 de ellas superan ya los diez millones de habitantes (tres cuartas partes de las mismas en la Periferia), y unas pocas se sitúan en el entorno de los veinte millones de habitantes. Más de la mitad de la población mundial (que alcanza 6600 millones) habita ya en áreas urbanas⁷⁴⁰. Por primera vez en la historia de la humanidad la población urbana supera a la rural, y este proceso va a acelerarse aún más en las próximas décadas, sobre todo en los países periféricos. Y es en

⁷³⁷ Eso que la literatura oficial ha venido a denominar “globalización”, y que no es sino una brutal redefinición de todo tipo de relaciones de poder (Capital Transnacional-Capital Nacional; Capital Financiero-Capital Productivo, Capital-Estado, Capital-Trabajo, Centro-Periferias), en beneficio de los sectores más transnacionalizados y financiarizados del capital de los espacios centrales.

⁷³⁸ Combinación de estancamiento económico e inflación.

⁷³⁹ Desplazamiento de unos trescientos millones de habitantes del campo a las áreas urbano-metropolitanas en los últimos treinta años. El proceso de urbanización más rápido de la Historia (Davis, 2005).

⁷⁴⁰ En 1800 el porcentaje de población urbana mundial era del 3%, de una población total de unos 1000 millones de habitantes, y en 1900 el 15%, de una población global de 1500 millones (Fdez Duran, 2003).

éstos donde se concentran ya más de 1000 millones de personas en suburbios gigantescos (favelas, ranchitos, villas-miseria, chabolas... distintas denominaciones para un mismo fenómeno), en general sin servicios ni dotaciones de ningún tipo; es decir, la tercera parte de la población urbana mundial (Davis, 2005; Del Caz, Gibosos y Saravia, 2004). Entre todas las metrópolis, unas 40 se pueden considerar "Ciudades Globales" (Sassen, 2006), que funcionan altamente interconectadas entre sí a escala mundial, en especial sus centros financieros y decisionales, constituyendo (junto con los paraísos fiscales⁷⁴¹) la trama esencial territorial del nuevo capitalismo global. Pero esta interconexión por supuesto no es simétrica, pues se establecen claras jerarquías entre las metrópolis centrales y las periféricas, que determinan geografías de poder (y concentración de riqueza) en constante redefinición, al tener que competir además todas ellas entre sí para captar los flujos mundiales de inversión. Es más, los territorios estatales dejan de ser espacios "unitarios", y sus principales regiones metropolitanas son las que se articulan con más intensidad con la economía y las finanzas globales, y se ven condicionadas asimismo por ellas. Igualmente, las nuevas dinámicas urbanas se ven influenciadas por los nuevos paradigmas tecnológicos dominantes (las tecnologías de la información y la comunicación), que permiten una creciente centralización en los procesos de toma de decisión en los espacios centrales, al tiempo que permiten una dispersión mundial en ascenso de los procesos productivos, y una creciente evasión fiscal y lavado de dinero negro en los paraísos fiscales. Todo ello coordinado por un espacio de flujos (la ciberesfera) que opera en tiempo real a escala planetaria.

Todas las metrópolis son bulímicas en cuanto al uso de materiales, energía y manufacturas, y grandes productoras de residuos e impactos territoriales y ambientales, en especial las centrales, que son las que manifiestan las mayores "huellas ecológicas" (locales y sobre todo globales). No en vano son las que más se benefician del funcionamiento absolutamente desigual de la economía y las finanzas mundiales. Pero, a pesar de ello, todavía existe un muy considerable mundo rural, campesino e indígena, en muchos espacios de la Periferia, que está amenazado por el "desarrollo", y sobre todo por la expansión de la agricultura industrializada⁷⁴². Una agricultura de exportación sin campesinos, cuya progresión en todo el planeta va a activar aún más las migraciones masivas. No sólo campiñidad en las Periferias, sino Periferias-Centros, en especial hacia sus metrópolis, aunque también Sur-Sur, a pesar de todas las barreras y controles. Esta nueva etapa global de crecimiento urbano se ha visto incentivada asimismo (hasta hace poco) por veinte años de petróleo barato (Fdez Durán, 2003).

⁷⁴¹ Los paraísos fiscales se localizan en islas o pequeños Estados en las cercanías de EEUU (Caribe), o en el entorno europeo, y cumplen un papel trascendental en el nuevo capitalismo global financiarizado. El mundo de las finanzas delictivas y especulativas, en gran medida inmaterial, también necesitan de un espacio físico para refugiarse y protegerse, y para reproducirse y proyectarse mundialmente.

⁷⁴² Esta expansión del *agrobusiness* se ve favorecida por las normas de la Organización Mundial de Comercio, y los acuerdos de libre comercio en general (TLC, MERCOSUR, UE-México, UE-Chile, etc), que están propiciando la expansión de la agricultura de exportación, desarticulando el mundo campesino e indígena tradicional. El impacto del TLC en el campo de México ha sido verdaderamente impresionante, provocando no solo una intensificación del crecimiento urbano en México, en concreto en el Distrito Federal, sino la duplicación de la emigración campesina en EEUU, que alcanza ya los 25 millones.

Pero recientemente, la lengua de lava urbano-metropolitana, en muchos países del “Norte”, se ha visto reactivada de forma exacerbada por nuevas dinámicas financiero-especulativas. La huída masiva de capitales de los mercados bursátiles a partir de 2000 (hasta 2003), como resultado del estallido de la burbuja financiera tecnológica de la llamada *new economy*, y sobre todo la fuerte bajada de los tipos de interés del dólar que impulsó la Reserva Federal de EEUU a partir de entonces (hasta junio de 2004), para hacer frente al peligro de deflación que podría llevar aparejado el *crack* bursátil, han generado unas condiciones globales de enorme liquidez que ha buscado, y busca, dónde aposentarse. Los tipos llegaron a caer al 1% en el caso del dólar, al 2% en el del euro, y a cerca del 0% para el yen. Todo ello ha propiciado una enorme capacidad de creación de dinero mundial, a partir de sus principales bastiones de emisión en divisas fuertes en el “Norte”. Esta creación se ha dado a todos los niveles: dinero papel, dinero bancario y dinero financiero (Naredo, 2006 a). Es un dinero que se crea en base al crédito, a la generación de deuda a todos los niveles. Deudas que se sustentan unas sobre otras, en una pirámide que (hasta ahora) parece no tener fin. Hay dinero para “todo” (aunque no para todos): para las bolsas del “Norte” (que han vuelto a crecer tras la abrupta caída del 2000-2003); para los mercados bursátiles periféricos, que han vuelto a florecer tras las crisis de los noventa; para financiar a pymes en los espacios centrales (y especular con ellas) a través del llamado “capital riesgo”; para comprar patrimonio y empresas en la Periferia; para fusiones y adquisiciones entre los grandes actores económicos y financieros mundiales, creando colosos empresariales; para los mercados de derivados fuertemente especulativos, etc.

Y, especialmente, hay una enorme cantidad de dinero que se ha orientado en muchos países del mundo, sobre todo de la OCDE, hacia el sector inmobiliario. Es hacia ese sector que está fluyendo ese chorro “sin fin” de dinero mundial, que ve cómo se multiplica su valor como si hubiera encontrado, de repente, la piedra filosofal. Se está gestando pues desde hace ya unos años una mastodóntica burbuja especulativa que ha sido caracterizada por *The Economist* (18-6-05), como el mayor proceso especulativo de la historia del capitalismo. Además, se están creando las condiciones para exacerbar aún más esta locura. Nuevos instrumentos financieros para alimentar a la bestia, para que no desfallezca, para que no estalle, por el bien de “todos”. Los fondos de pensiones e inversión en expansión se orientan cada vez más hacia el sector inmobiliario. Se crean nuevos fondos inmobiliarios en los países centrales, a los que se les dan todo tipo de ventajas fiscales, para que acuda la inversión a los mismos. Se titulizan las hipotecas, para permitir a los bancos financiarse y seguir dando aún más hipotecas. Etc.

Todo ello ha generado un *boom* constructor que, junto con la expansión del consumo que ha propiciado (hasta ahora) el dinero barato y el efecto riqueza de la revalorización inmobiliaria, han permitido superar la crisis de la burbuja tecnológica del 2000 en EEUU (ayudado también por los acusados recortes de impuestos para los ricos y el fuerte incremento del gasto militar de Bush), generando un nuevo tirón de la economía mundial. Se ha puesto a trabajar, a demandar y a consumir (artificialmente) al territorio. Pero no solo es construcción

residencial, de oficinas, o de centros comerciales (el modelo Wal Mart-Carrefour)⁷⁴³. Los fondos de pensiones y las aseguradoras están plenamente dispuestos a invertir en negocios de creación de grandes infraestructuras de transporte (vuelve con fuerza el peaje), pues buscan rentabilizar sus carteras a largo plazo. Tienen sumas ingentes de dinero que necesitan colocar de forma que garanticen réditos seguros en el tiempo. Además, estas infraestructuras son necesarias para interconectar entre sí la “fábrica global” y las metrópolis, y para alojar (e incentivar) la movilidad motorizada que genera todo este modelo productivo (mundial) y territorial, al tiempo que permiten su despliegue. Pero no sólo son necesarias grandes infraestructuras de transporte, sino que también es preciso tejer redes de oleoductos y gasoductos, de grandes tendidos eléctricos, de telecomunicaciones y de agua, en donde cada vez más participa el capital privado; eso sí, con apoyo de las instituciones financieras internacionales⁷⁴⁴, y la ayuda y el aval de los Estados (Partenariados Público Privados). Esta dinámica está siendo especialmente intensa en India, China, Sudeste Asiático y Pacífico, donde el crecimiento urbano está siendo verdaderamente espectacular, y en donde el tráfico portuario dobla ya al de todos los puertos del Atlántico (Barreda, 2005). Y recientemente, también, se han reincorporado a esta locura constructora inmobiliaria los países extractores de petróleo (en especial de Oriente Medio: Dubai, Qatar, Kuwait, Arabia Saudí, etc), debido a los ingresos excepcionales obtenidos por la fuerte subida del oro negro, después de dos décadas de crudo barato, con la edificación de edificios verdaderamente espectaculares en sus metrópolis, auténticas “catedrales en el desierto”.

El capital dinero se expande sin control, y se aposenta cada vez más en el territorio como soporte de valor que lo catapulta hacia el “infinito”, mientras que el llamado “capital natural” no hace sino menguar. Pero este proceso afecta sobre todo a los países del “Norte”, y en especial al mundo anglosajón (donde la mercantilización de la vivienda y la desregulación urbanística es mayor), con EEUU (hasta ahora) como uno de los epicentros de este tsunami mundial. Sin embargo, no incide en todos los países centrales por igual. En Japón, p.e., los precios inmobiliarios caen desde hace quince años, y Alemania, se encuentran en suave regresión también desde 1997. Son las dos grandes excepciones. Por otro lado, en “Europa” la intensidad del proceso es desigual, resaltando muy específicamente la potencia del “tsunami” urbanizador en el caso de España, como veremos a continuación. En definitiva, el dinero se encuentra más seguro, en general, invirtiendo en el “suelo” de Occidente, aunque también sale a hacer sus pinitos tímidamente en los territorios periféricos, y en concreto en China (The Economist, 18-6-05). Pero en los espacios periféricos las operaciones inmobiliarias se concentran especialmente en sus metrópolis más significativas, y dentro de ellas sólo en determinados enclaves altamente centrales, simbólicos y rentables. El resto, queda claramente fuera de estas dinámicas. En todo caso el capital dinero de los espacios centrales sale a comprar grandes extensiones de suelo rural (como en la Patagonia argentina, caso p.e. de Benetton), pero no a

⁷⁴³ Wal-Mart es ya la mayor empresa transnacional del mundo, habiendo desplazado del primer puesto a General Motors.

⁷⁴⁴ Grupo del Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Asiático de Desarrollo, Banco Africano de Desarrollo, Banco Europeo de Inversiones, Banco Europeo para la Reconstrucción y Desarrollo, etc.

arriesgarse en operaciones urbanas en territorios metropolitanos altamente conflictivos, donde se concentran millones de personas desposeídas, unas reducidas clases medias zarandeadas por la “globalización” y con una limitada capacidad de compra, y unas oligarquías que se atrincheran en “guetos” exclusivos superprotegidos y cada día más militarizados.

¿Y QUÉ PASA EN “EUROPA”? EN SU TERRITORIO

En la “UE a 15” se ha ido consolidando históricamente un espacio altamente urbanizado: el llamado Pentágono (entre las metrópolis de Londres, París, Munich, Milán y Hamburgo, ver figura 1), que representa el 18% de su superficie, donde se concentra casi la mitad de su población (41%) y la mitad de su PIB. Este proceso se vio reforzado desde la creación del Mercado Único (1986), y ha sido claramente incentivado en el continente por la moneda única desde 1999. De hecho, la existencia del euro ha fomentado aún más las llamadas euro-regiones, procesos urbanos transfronterizos que se vieron favorecidos también por la creación del espacio Schengen, y que son especialmente significativos en centroeuropa (en el Benelux, y sus bordes con Francia y Alemania, y entre estos países, así como en el contacto de Francia con Italia); pero también se dan entre Francia y España, en las fachadas atlántica y mediterránea, así como en la frontera entre Dinamarca y Alemania. Y entre Austria, República Checa y el sur de Polonia (la imagen nocturna de “Europa” ilustra claramente estos procesos; ver figura 2). Con la ampliación a 25, el Pentágono ha afianzado su papel de centro de gravedad “europeo”, funcionando como una Zona de Integración Global, una especie de megalópolis mundial, desde donde la UE se proyecta al mundo entero. En ella se ubican los principales centros de decisión comunitarios, las funciones y sedes económicas y financieras centrales de la Unión, los grandes centros de investigación y las principales universidades, etc. Y ahora, en este núcleo se concentra el 32% de la población en la nueva Unión a 25, y sigue estando en él casi la mitad de su PIB. Con la ampliación, este corazón se ha vuelto aún más significativo en términos económicos, y sobre todo financieros. Además, las actuales dinámicas de fusiones y concentraciones europeas están reforzando aún más la potencia corporativa de este núcleo (la OPA de EON sobre Endesa es un buen ejemplo de ello). Igualmente, el Pentágono es la zona más accesible de toda la UE, su vórtice central (Espon, 2003).

Los distintos procesos de ampliación del “proyecto europeo” han favorecido y realzado históricamente al Pentágono. Las principales metrópolis europeas (Londres, París, Frankfurt, el Randstadt⁷⁴⁵...) se encuentran en su interior, aunque otras relevantes se ubican fuera de él, pero dentro de “Los 15” (Berlín, Madrid, Barcelona, Estocolmo, Copenhague, Roma, Viena...), y manifiestan de nuevo muchas de ellas considerables crecimientos demográficos y sobre todo espaciales, así como fuertes reestructuraciones internas. Asimismo, es en la mayoría de “Los 15” donde el *boom* inmobiliario está siendo más intenso, destacando entre todos ellos el caso de España, seguida de Irlanda, Gran Bretaña, Francia, Suecia, Dinamarca... (The Economist, 18-6-05). Y el propio Trichet, presidente del BCE, ha advertido sobre el creciente endeudamiento

⁷⁴⁵ Conurbación formada por Ámsterdam, La Haya, Rotterdam y Utrecht, es decir, gran parte de Holanda, el territorio más urbanizado y artificializado del globo.

hipotecario. Mientras tanto, los nuevos países miembros del Este pierden población, especialmente su mundo rural, pero sus principales ciudades se van consolidando como centros metropolitanos, con un carácter por ahora más bien insular y la mayoría en caída demográfica. Lo cual contrasta con la expansión de las áreas de influencia funcional de los núcleos urbanos de Los Quince, que se desparraman sobre los territorios circundantes (conurbación difusa), conectándose y solapándose unas con otras, y creando en muchas ocasiones extensos corredores urbano-metropolitanos a lo largo de los principales ejes de transporte (en especial los viarios). Ello es especialmente así en las fachadas atlánticas y mediterráneas de “Los 15”, donde se ubican los principales puertos que la conectan con el mundo entero (entre los que destaca Rotterdam, la boca de “Europa”)⁷⁴⁶, produciéndose un creciente proceso de litoralización y meridionalización en la ocupación de su territorio. La dinámica de meridionalización se ve incentivada por el clima, y por el turismo en el Mediterráneo, pues es el principal destino turístico del planeta (Espon, 2003).

Se está creando, como decimos, un nuevo tipo de capitalismo (a escala global y europea) que es cada vez más “ciudad-céntrico”, y en el que se reconfigura también su territorialidad, que trasciende las fronteras del Estado-nación y pasa a operar a escalas supraestatales, en nuestro caso el Mercado Único y la Eurozona (Brenner, 2003). La “ciudad”, mejor dicho, la región metropolitana, se desacopla de las economías nacionales, que se reconfiguran a su vez para pasar a operar cada vez en unos marcos más amplios. Aunque eso sí, los Estados ponen sus recursos para resaltar sus principales metrópolis, con el fin de mejor competir en el mercado europeo y mundial. Y lo mismo hace la UE, para lograr que el conjunto de la Unión sea un territorio altamente competitivo. Ya no sólo se buscan economías competitivas, sino territorios competitivos. Para ello la articulación territorial y metropolitana se vuelve imperativa, y ésta se establece cada vez más a escala de toda la Unión (la Constitución Europea así lo consagra), coordinando espacialmente el conjunto de políticas sectoriales, y muy especialmente las políticas e infraestructuras de transporte, e igualmente de energía y telecomunicaciones. El sistema estratégico de redes transeuropeas. Es a esto a lo que se llama “cohesión territorial”. Pero es el transporte el que cumple un papel articulador trascendental, pues la “globalización” y el Mercado Único (así como la nueva división del trabajo a escala europea) implican un progresión imparable de la movilidad motorizada (interna y externa), sobre todo viaria y aérea (el ferrocarril pierde peso relativo en el interior de la Unión), que crece a un ritmo muy superior al de la actividad económica. Y a su vez, el modelo productivo y territorial es causa y producto del estallido de la movilidad motorizada, tanto de personas como de mercancías. No en vano el transporte es el responsable del 40% de la energía que se consume en la UE (Estevan, 2005).

Pero “Europa”, y especialmente su área central, el Pentágono, está cada vez más colapsada. En ese corazón asistimos desde hace años a un verdadero infarto circulatorio, que se intenta “paliar” creando aún más infraestructuras. El tráfico ha

⁷⁴⁶ Pero destacando también Amberes, Bremen, Hamburgo, Le Havre, en el Atlántico, y Marsella, Génova y Trieste, en el Mediterráneo. Otro conjunto de bocas de entrada (principalmente) y salida de la UE, que se amplían de forma constante para acoger a barcos de contenedores cada vez más gigantescos.

destruido hace tiempo la habitabilidad de las ciudades y ahora lo está haciendo con regiones enteras. Y en este espacio central europeo occidental, el modelo territorial y de transporte entra cada vez más en colisión con la agricultura industrializada, pues en él se ubican también las tierras más llanas, fértiles y productivas de la Unión. Pero la máquina no se puede parar, pues si no colapsa. Y se justifica la construcción de más autopistas (aunque se fomentan también nuevas conexiones en alta velocidad ferroviaria) por la mejora “ambiental” que conlleva su ejecución, al “permitir” luchar contra la congestión. Así pues, se buscan fondos a todos los niveles para la construcción de infraestructuras: estatales, comunitarios y especialmente privados (Estevan, 2005). Pero los estatales están limitados por las exigencias del Plan de Estabilidad que condiciona el gasto público; los comunitarios por el marco presupuestario de la Unión, cada vez más exiguo, aunque se pretende destinar en el futuro gran parte de los fondos de la PAC (en fuerte replanteamiento, por los nuevos acuerdos de comercio mundial) a la creación de infraestructuras comunitarias; y es por eso que se quiere recurrir cada vez más a las nuevas formas de financiación del Banco Europeo de Inversiones, de capitales privados, o a fórmulas de colaboración público-privada, apoyadas por nuevos impuestos (“ecológicos”) y nuevos peajes. Eso sí, todo ello con aval estatal, por si acaso es preciso socializar el riesgo. Esto, a su vez, encaja perfectamente con la lógica de creciente financiarización y privatización de la economía europea y mundial.

Caminamos, pues, hacia una “Europa” con unos crecientes desequilibrios territoriales, agudizados por una ampliación de la Unión que se realiza reduciendo la cuantía relativa del presupuesto comunitario. Menos dinero para más socios, aunque, eso sí, garantizando como sea su interconexión a través de grandes infraestructuras, para que funcione el mercado y sean posibles las deslocalizaciones empresariales, con el fin de aprovechar al máximo su mano de obra barata. Es decir, hacia una dualización en ascenso del territorio, en donde las ciudades más periféricas, o excéntricas, a los ejes de “desarrollo” buscan como sea conectarse a los nodos principales a través de grandes infraestructuras (autopistas o trenes de alta velocidad), o de importantes aeropuertos y superpuertos, para no quedar marginadas del crecimiento. Para no quedar como “ciudades perdedoras”. Y mientras tanto, hasta eso que se denomina “desarrollo rural”, que no es sino el abandono y destrucción del mundo campesino (todavía fuerte en el Este) y su dominio por el *agrobusiness*, parece que también está en la picota, o al menos en parte, pues se está utilizando por la Unión como moneda de cambio en las negociaciones de la OMC. La Comisión quiere que los países periféricos abran sus mercados a los servicios y a los productos industriales “europeos”, y garanticen la protección de las inversiones privadas comunitarias, a cambio de ceder en el capítulo agrícola. Blair lo ha dejado muy claro cuando exclamaba, riéndose, en la cumbre europea de junio de 2005, que ¡cómo iba a ser la agricultura el futuro de Europa!

Pero asistimos también a una creciente dualización y complejización económica y social interna en las conurbaciones de la Unión, sobre todo de “Los Quince”. Los espacios altamente urbanizados se están diferenciando cada vez más dentro de ellos mismos en términos sociales y en niveles de renta. Determinados enclaves de las metrópolis europeas, las piezas más centrales (en términos funcionales,

que no exactamente geográficos), cada vez se encuentran más ligados a las dinámicas comunitarias y globales, mientras otros experimentan un repliegue cada día más local, como resultado de su creciente marginalización. Estos procesos muchas veces se dan con una considerable cercanía, aunque no es la situación aún de las metrópolis de EEUU, donde estas dinámicas coexisten codo con codo. Además, en las metrópolis europeas, al contrario que en general en las estadounidenses, sectores importantes de las rentas más altas permanecen en el interior de las “ciudades”, en las áreas más exclusivas de los cascos históricos, y en muchos casos amplían su presencia. Por otro lado, las conurbaciones se vuelven cada vez más territorios más multiétnicos y multiculturales, aunque eso sí, existe una tendencia paulatina hacia la segregación por comunidades de origen. Todo ello hace que surjan tendencias de creación de identidades sumamente complejas, que se entremezclan, pero también se autoexcluyen, a escala regional, de ciudad y hasta de barrio. En cuanto a la jerarquía social, convive un cosmopolitismo en ascenso de las elites y los sectores profesionales más cualificados, y una especie de “nuevo tribalismo” a nivel local, que se acentúa en los barrios más marginados y más homogéneos étnicamente. Finalmente, cabe resaltar el hecho de que la población autóctona comunitaria (de “*pedigree*”) está cada día más envejecida, tiene una baja tasa de natalidad, y habita cada vez de forma más individualizada (más del 50% de los hogares en Alemania son unipersonales)(Beck, 2004), mientras que la población inmigrante no comunitaria está compuesta en general por unas cohortes de edad más jóvenes, manifiesta una fertilidad mucho más alta, y convive de forma más gregaria, condicionada también por sus posibilidades económicas.

LA SITUACIÓN EN EL ESTADO ESPAÑOL: EL DEBATE SOBRE LA LOCURA INMOBILIARIA HA ESTALLADO, Y YA NO SE FRENARÁ⁷⁴⁷

Hace un año aproximadamente la fiebre urbanística y el desmadre de cementación del territorio estaban en su máximo apogeo, pero apenas había debate político y social al respecto. Después de cinco años de verdadero desquicie inmobiliario, el llamado quinquenio de la euforia⁷⁴⁸, se habían ido desarrollando distintos procesos locales de resistencia al Tsunami urbanizador español, principalmente las denominadas plataformas por la defensa del territorio, pero su incidencia en la esfera y el debate público se circunscribía, en todo caso, al ámbito local. Parecía imposible romper la “espiral del silencio” con que los grandes medios protegían los fortísimos intereses económicos y financieros que impulsan y se benefician del Tsunami. La sociedad española asistía complaciente a un fenómeno que beneficia a una parte sustancial del cuerpo social, en torno a un 20-30%, los sectores propietarios de más de una vivienda, que veían revalorizarse sus patrimonios, y a los capitales internacionales, mientras que está significando un verdadero terremoto social en la estructura de rentas para el resto, pues más de un 40% de la población española está fuertemente endeudada con hipotecas. Y más de un 30% de ella ni siquiera tiene capacidad para endeudarse

⁷⁴⁷ Este texto saldrá publicado como prólogo del libro: “Paisajes amenazados de la provincia de Málaga”, impulsado por la coordinadora “Málaga no se vende”.

⁷⁴⁸ Las causas y consecuencias de la explosión inmobiliaria las he intentado analizar de forma más detallada en un texto recientemente publicado: “El tsunami urbanizador español y mundial” (Virus, 2006)

con el fin de acceder a una vivienda, al tiempo que el mercado de alquiler se ha convertido en una salida minoritaria, tan solo posible para los sectores de mayor poder adquisitivo. La población más joven, o emigrante, con trabajos crecientemente precarios, va quedando cada vez más al margen del mercado, o de poder satisfacer de una manera mínimamente digna sus necesidades habitacionales. Cada vez pues más viviendas, y cada vez peor alojados, teniendo que destinar una cada día mayor cantidad de las rentas salariales a la vivienda.

España se ha convertido en la cumbre de la burbuja inmobiliaria mundial, durante el periodo 1998-2005, según la OCDE, y en el país de la UE con más viviendas por mil habitantes, con más viviendas vacías (más de tres millones), y con más viviendas secundarias (una cifra aún mayor). La construcción de segundas residencias está orientada en una importante medida a la demanda externa de alto poder adquisitivo de los países ricos, principalmente comunitarios. Tanto de los que deciden retirarse a España a pasar los últimos años de su vida, más de un millón ya (la "Florida europea"), como a los que vienen a comprarse su segunda, tercera o cuarta residencia, especialmente en los lugares más privilegiados y cálidos de la geografía española. Y a ello se ha sumado una demanda adicional de fondos de inversión, de pensiones e inmobiliarios, y un más que abundante dinero negro nacional e internacional, ante las perspectivas de revalorización y las posibilidades de lavado en el sector inmobiliario, todo ello incentivado por la ley urbanística de 1998 del PP, la ley del "todo urbanizable". Una entrada pues en tromba del capital nacional y especialmente extranjero (lícito o criminal), que acudía al sector urbanístico español ante la fuerte subida de los precios de los productos inmobiliarios, de primera y segunda residencia. Y en el caso de esta última se ha producido un verdadero estallido de nuevas macrounurbanizaciones de muy baja densidad, con campo de golf aparejados, que han servido para revalorizar la vivienda vacacional como producto de inversión. Se vayan o no a utilizar las viviendas, y se vaya o no a jugar al golf. Más de quinientos campos de golfo inundan ya nuestro territorio, y otro número similar se apresta para hacerlo en breve (aunque no parece que lo vayan a lograr los que los promueven, como veremos). El enorme impacto territorial y ambiental de toda esta sin razón es fácil de adivinar, máxime porque la explosión inmobiliario-constructora ha tenido lugar especialmente en aquella parte del territorio español con más escasez en recursos hídricos: archipiélagos, arco mediterráneo, y mitad Sur de la Península Ibérica.

Pero la maquina inmobiliaria-constructora (y destructora) no sólo se ha desarrollado en esos espacios "privilegiados", sino que ha alcanzado a todo el sistema de ciudades español, en especial a las grandes metrópolis, y muy en concreto a Madrid (la región metropolitana europea que más ha crecido en los últimos años), y también a gran parte de los pequeños núcleos a través del turismo rural, así como a la cornisa cantábrica y a la fachada atlántica gallega, e igualmente se ha proyectado hacia numerosos enclaves de montaña de gran valor paisajístico, turístico y deportivo (áreas de ski). El cemento para nada tiene mal de altura. Lo cual ha quedado también claro por la irrupción de megaconstrucciones de oficinas en las principales metrópolis, que se alzan desafiantes hacia el cielo, rompiendo con los anteriores *sky lines* mas "medidos". Todo ello se ha visto incentivado por una abundantísima

construcción de infraestructura de transporte (autopistas, avés, metros subterráneos y en superficie, ampliación y construcción de nuevos aeropuertos, creación de superpuertos y de un sinnúmero de puertos deportivos, etc.), así como por la proliferación de áreas logísticas en los espacios urbano-metropolitanos. Y estas infraestructuras han posibilitado una nueva expansión, sin precedentes, de la lengua de lava urbano-metropolitana, que está arrasando con nuestro paisaje natural y cultural de siglos, así como con terrenos de importante valor agrícola. Un crecimiento en mancha de aceite, y ahora también a saltos, en forma de piel de leopardo, con predominio del chalet adosado y viviendas unifamiliares, sazonado también por una proliferación de centros comerciales por doquier. Un modelo irracional basado en la construcción y el consumo, de gran impacto ecológico, pero que por el momento genera empleo y doblega conciencias. España estaba siendo engullida por el cemento, pero parecía que nadie se enteraba, o que mucha gente asentía, y que nadie decía nada. Las voluntades políticas locales y regionales estaban siendo compradas por el enorme poder corruptor del dinero, mientras que toda España se estaba convirtiendo en una inmensa Marbella, y la cultura de la especulación penetraba en gran parte del cuerpo social. Eso era así hasta hace un año, aproximadamente. Pero de repente todo ha estallado. ¿Cómo ha ocurrido y qué pasará?

Ya a lo largo del año pasado, se empezó a articular de una manera efectiva una considerable protesta social ciudadana, de un contenido muy plural, en muchas zonas del territorio (principalmente en el País Valenciano, Murcia, muchas zonas de Andalucía, y en numerosos enclaves de los archipiélagos). Bajo el lema del “No se vende” la protesta social intentaba la defensa del territorio, ante el avance imparable del Tsunami. Pero a pesar de todo su eficacia parecía limitada, si bien este movimiento estaba sentando las bases para una resistencia más efectiva posterior, a través de una mayor repercusión social. Y quizás uno de los puntos de inflexión del estallido del debate público en torno a este tema fuera la irrupción en escena de la Operación Malaya. Un juez sensible se atrevía a poner entre rejas a toda una corporación municipal, la de Marbella, destapando una corrupción urbanística política y un enriquecimiento privado sin parangón, y el Estado se veía obligado a intervenir disolviendo el gobierno del ayuntamiento. El escándalo explota, ocupando primeras páginas en los periódicos, y el debate llega (distorsionado, por supuesto) hasta a los programas del corazón de las cadenas de televisión. En paralelo también se empiezan a organizar de forma muy espontánea movilizaciones de sectores juveniles por una vivienda digna en las principales metrópolis, que llegan a adquirir también una gran visibilidad mediática. Mientras tanto las condiciones de contorno que habían posibilitado la irrupción del Tsunami urbanizador empiezan a cambiar: paulatina subida de los tipos de interés, fuerte alza del precio del petróleo, y cierta ralentización de la entrada de capitales foráneos, al tiempo que el encarecimiento de las hipotecas empieza a hacer que aflore el enorme malestar social acumulado, hasta entonces invisible e inaudible. Y ante el clamor social en aumento, desde el gobierno se empieza a modificar también, dentro de un orden, el marco legal e institucional que había sido una de las causas principales de todo este dilate.

A partir de ese momento, vamos a asistir a un rosario de estallidos de escándalos urbanísticos, una verdadera *mascletá* que atraviesa toda la geografía española de

Norte a Sur, y de Este a Oeste, incluyendo por supuesto los archipiélagos. No hay día que no nos desayunemos, en este último periodo, con un nuevo escándalo político y el pelotazo especulativo subsiguiente. Y también tiene lugar una explosión paralela del debate político-social en torno a esta locura urbanística que parecía que había atontado y amordazado a la población en su conjunto. Ambos procesos se realimentan mutuamente, alentando la movilización ciudadana. Y todo ello se ve incentivado también por un rifirrafe político en que los principales partidos utilizan, o se ven obligados a usar, como arma arrojada, los escándalos urbanísticos entrando en una dinámica del “y tú más”. Lo cual ceba aún más la proyección mediática y social de los escándalos, y hace que el debate ciudadano en torno a esta cuestión pase al primerísimo plano de la actualidad política, a pesar de todo el ruido de fondo del debate “antiterrorista” en torno al llamado proceso de paz del país vasco propiciado por el PP. Y es de suponer que de aquí a las elecciones municipales de mayo del año que viene el debate político-social en torno a esta cuestión no haga sino acentuarse. Ante este estado de cosas la Federación Española de Municipios se ha visto obligada a saltar a la arena pública para decir que no todos los ayuntamientos están salpicados por la corrupción urbanística.

En los próximos meses esta dinámica es seguro que se profundice además porque el marco que propició todo este desmadre va a seguir cambiando aún más: por las subidas de tipos de interés previstas en el próximo horizonte, por el probable encarecimiento de los precios del petróleo (entrada en el escenario del “pico del petróleo”, y todo lo que ello supone⁷⁴⁹), lo que puede endurecer adicionalmente la política monetaria, por el estallido de la burbuja inmobiliaria mundial que todo ello comportará (ya ha empezado en EEUU, lo que tendrá consecuencias globales) y porque el capital foráneo parece que se está retirando ya claramente de los destinos urbanísticos en el territorio español. Una razón es porque la evolución de los precios, y de las revalorizaciones por consiguiente, había empezado ya a flexionar en su subida claramente en el último año. Pero otra importante razón también es que el capital es muy temeroso ante el creciente clima de movilización social, presión mediática, e intervencionismo institucional consiguiente. La época de que lo imposible era posible, es decir la transformación urbanística de cualquier espacio a cualquier precio, parece que ha tocado a su fin. Y ya se resienten claramente los principales artífices de la cultura del pelotazo. El “pocero” incentiva a los trabajadores de su macroubanización a manifestarse ante el alcalde de Seseña, para la levantar la paralización de la actuación, y se querrela contra él por el quebranto económico que está sufriendo. Se ha frenado en seco la venta de pisos en su nueva “ciudad”, y no sabe cómo va a hacer frente a la montaña de créditos que ha contraído. Los promotores protestan porque al tirar de la manta de los escándalos se puede ir al garete el negocio inmobiliario. En mi opinión la burbuja inmobiliaria ha empezado a estallar, aunque por el momento tan solo estemos en una importante inflexión del Tsunami.

Ante todo este panorama, la movilización ciudadana se organiza y promete ir *in crescendo* en los próximos meses. Es más, se está promoviendo una confluencia de las movilizaciones por la defensa del territorio con las manifestaciones por una

⁷⁴⁹ Ver mi artículo “El inicio del fin de la era de los combustibles fósiles” (www.nodo50.org)

vivienda digna, y ambas pretenden converger en Madrid, después de un proceso de movilización y concienciación social local y regional, para principios de mayo del año que viene, poco antes de la cita electoral, para obligar al poder político a dar una respuesta ante este estado de cosas, pero sin esperar gran cosa de él. Es más toda esta marea será un elemento más en la deslegitimación adicional del mismo, que lleva años produciéndose. En definitiva, solo desde la movilización y concienciación ciudadana será posible frenar este estado de cosas, y solo así también se podrá reorientar, a través de complejos procesos moleculares desde abajo, el desastre territorial que nos ha legado estos últimos años de tsunami urbanizador. Este libro al que este texto sirve como prólogo es una muy buena muestra de la diversidad de dinámicas de resistencia ciudadana a todo este desastre, que es preciso que frenemos entre todos cuanto antes, para poder enderezar nuestro futuro.



Ordenación del Territorio, Desarrollo Sostenible, Medio Ambiente, Urbanismo.

Laureano Lázaro Araujo

Gabinete Técnico del Secretario General para el Territorio y la Biodiversidad.

RESUMEN

Comienza la exposición definiendo los conceptos a que se refiere la ponencia. Una idea fundamental a tener en cuenta es que los procesos económicos deben poder mantenerse a largo plazo. Se repasan las referencias que se hace al medio ambiente en los Tratados de la Unión Europea y de la Comunidad Europea, al tiempo que se recuerda que nada dicen sobre la ordenación del territorio. Sin embargo, la Estrategia Territorial Europea (ETE) contiene un conjunto de reflexiones para avanzar hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio europeo. La práctica de la ordenación del territorio está impregnada de intereses económicos, pugna política y lucha ideológica. Por eso, la exposición termina con unos pensamientos provocadores sobre la relación entre ordenación del territorio, política e ideología.

Palabras clave: Medio ambiente, territorio, desarrollo sostenible, ordenación del territorio, urbanismo, estrategia territorial europea.

1.- **CONCEPTOS: MEDIO AMBIENTE, DESARROLLO SOSTENIBLE, ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO**

Empecemos por recordar los principales contenidos de algunos conceptos, como medio ambiente, desarrollo sostenible, ordenación del territorio y urbanismo. Cualquier definición que pretenda adoptarse sobre estos conceptos debe tener en cuenta un conjunto de elementos relacionados con la posibilidad de que los procesos puedan mantenerse a largo plazo, en atención a las generaciones futuras. Entre esos factores, hay que citar los medioambientales, pero también los económicos, sociales y políticos.

Según la definición de *Webster's New World College Dictionary*, "medio ambiente es el conjunto de todas las condiciones e influencias externas que afectan a la vida y desarrollo de un organismo". En un sentido más amplio, diremos que medio ambiente es el conjunto de circunstancias externas físicas, biológicas, económicas, sociales y culturales en las que vive una persona, un grupo humano, cualquier ser vivo o una cosa, que influyen en su desarrollo y actividad, en continua y mutua interrelación e interacción.

Próximo a este concepto está el de *ecología*, que es la ciencia que estudia la relación de los seres vivos con su entorno (biología) y entre los grupos humanos y su ambiente económico, social y físico (sociología y ecología humana). En el ámbito de la biología, el término ecosistema abarca a los organismos vivos y al ambiente en que viven. En el caso del hombre y de los grupos humanos, se ha de considerar el entorno cultural entendido en sentido lato, el biológico y el físico.

Hace algunas décadas era necesario detenerse a explicar la diferencia entre crecimiento económico y desarrollo. La ONU dejó establecido que *desarrollo es cambio estructural, en un proceso que abarca los factores económicos, sociales, políticos, culturales y físicos del cambio, sin limitarse a los aspectos económicos*. Más recientemente el hincapié no se hace en la diferencia entre crecimiento y desarrollo, que se da por sabida, quizás con un exceso de optimismo intelectual, sino en el concepto de desarrollo sostenible. Esta expresión cuenta como interesante antecedente con el término ecodesarrollo, definido así por M. Strong: *Es el desarrollo a nivel regional o local congruente con las potencialidades del área en cuestión, prestando atención al uso adecuado y racional de los recursos naturales, a la aplicación de estilos tecnológicos apropiados y a la adopción de formas respetuosas con los ecosistemas naturales, centrando su objetivo en utilizar los recursos según las necesidades humanas, mejorando y manteniendo la calidad de vida humana para esta generación y las futuras*. Ateniéndonos al Informe de la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo, conocido como Informe Brundtland, en atención a la que fuera presidenta de la Comisión, la ex primera ministra de Noruega, Gro Harlem Brundtland, *se entiende por desarrollo sostenible el que satisface las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. Aclara también el Informe que el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección medioambiental son componentes interdependientes del desarrollo sostenible y se refuerzan mutuamente*. Estas tres dimensiones han sido puestas de relieve por la Estrategia Territorial Europea (ETE), sobre la que se volverá más adelante.

Hablar de desarrollo sostenible es, en cierto modo, una redundancia. El desarrollo o es sostenible o no es desarrollo. Será otra cosa, por ejemplo, crecimiento de determinadas macromagnitudes económicas. Dicho lo anterior, hay que reconocer que la expresión desarrollo sostenible es de uso cada vez más frecuente desde la década de los ochenta del siglo XX. Y no hay que lamentarlo, aunque tampoco hay por qué ocultar el temor a que se manosee tanto que pueda llegar a convertirse en un simple subterfugio estético vacío de contenido.

Alguien que ha dedicado tiempo a coleccionar definiciones de este concepto dice que ha llegado a contabilizar más de cien. La apreciación provisional es que no hay consenso acerca de su significado, tal vez porque tampoco lo hay sobre qué es lo que debe sostenerse (Artaraz, 2003). Con toda seriedad, aunque parezca irónico y paradójico, se ha llegado a decir por un autor de cuyas convicciones a favor del medio ambiente no me permito dudar que el concepto de sostenibilidad está más ligado a la idea de cambio que a la noción de sostenibilidad, comúnmente asociada a sostener un sistema de forma permanente

para mantener un determinado estado. Es, sobre todo, un concepto dinámico y evolutivo, que no es consecuente con la idea de perpetuar una situación o de alcanzar un estado futuro estable sobre la base de un equilibrio estático, o de un estado estacionario, según el pensamiento económico clásico (Jiménez Herrero, 2002).

La noción de sostenibilidad ha evolucionado a lo largo de las últimas décadas. Primero se discutió sobre el uso y abuso de los recursos renovables y no renovables. Más tarde se dio paso al análisis de las posibilidades y limitaciones del crecimiento indefinido, en un sistema cerrado. En la actualidad se intenta dar una visión integradora del conjunto de relaciones entre los sistemas ambientales y humanos, en un contexto de dinámicas complejas.

La dimensión económica del desarrollo se ha relacionado tradicionalmente con el estudio de la compatibilidad o incompatibilidad relativa de la evolución del crecimiento económico con la sostenibilidad del desarrollo a largo plazo. El enfoque pesimista, por algunos denominado radical, sostiene que son procesos sustitutivos, en el sentido de que cuanto más se impulse el primero mayor es el riesgo de que el segundo no pueda mantenerse. La anulación de las economías de aglomeración, el impacto de las deseconomías externas y el efecto de la congestión llevarían al agotamiento del ritmo de crecimiento. Desde esta perspectiva, se ha propuesto que los sistemas de cuentas nacionales incluyan el cálculo de los costes medioambientales asociados a la producción económica. El limitado éxito de la sugerencia se ha tratado de justificar por las dificultades técnicas a la hora de llevarla a cabo. Pero la técnica estadística, si hubiera voluntad política, podría hacer maravillas. El ámbito del pilar económico del desarrollo sostenible puede ampliarse a la atención a las condiciones macroeconómicas del proceso (estabilidad, finanzas públicas saneadas, control de las fluctuaciones cíclicas, política de empleo), aumento del margen de crecimiento potencial (incremento de la capacidad productiva sin agotamiento de los factores productivos, dotación de capital físico, capital humano, economía del conocimiento) y modelo de crecimiento (pautas de producción y demanda sostenibles, burbujas inmobiliarias o financieras, papel del desarrollo tecnológico).

La vertiente social se puede examinar desde una doble perspectiva. Por un lado, está la explotación y dominación del género humano sobre el medio ambiente. Por otro, nos encontramos con la problemática de la pobreza en todo tipo de países y las relaciones entre desarrollo y subdesarrollo. El telón de fondo es el afán de explotación de los recursos renovables y no renovables y las formas de ejercicio del poder de los países desarrollados sobre los menos desarrollados. En los países menos desarrollados, la opción entre conservación de las condiciones medioambientales y el crecimiento económico para garantizar la disponibilidad de alimentos y de medios para satisfacer necesidades básicas lleva en muchas situaciones a la sobreexplotación de los recursos. En definitiva, los aspectos sociales del desarrollo llevan a la consideración de la solidaridad intergeneracional, intrageneracional e interterritorial.

La faceta medioambiental del desarrollo es la más evidente. Desde hace décadas se ha hablado del impacto contaminante de la actividad económica en el

suelo, el aire y el agua. La atención a un recurso tan esencial como el agua (disponibilidad de agua potable, saneamiento, depuración, inundaciones, sequía) es creciente a nivel mundial. Y también es materia de preocupación creciente el avance de la desertización. La aproximación optimista al eventual conflicto entre crecimiento económico y medio ambiente mantiene que no hay incompatibilidad. Alguna versión de este punto de vista emparentada con el liberalismo económico argumenta, a mayor abundamiento, que el crecimiento económico ayuda a resolver los problemas medioambientales, sobre todo a partir de un determinado nivel de desarrollo. Entre los instrumentos apropiados para conseguirlo estarían el impulso de sectores menos contaminantes, el uso más eficiente y ahorrativo de la energía, la aplicación de nuevas tecnologías y la ampliación del sector servicios. Una variante más elaborada defiende que la relación entre contaminación y PIB por habitante adopta la forma de U invertida, de manera que en los primeros estadios del crecimiento económico la contaminación sería elevada, para reducirse a partir de un determinado nivel de PIB por habitante.

Llaman la atención las conclusiones a que llegan algunos autores que, después de estudiar las relaciones entre crecimiento económico y desarrollo sostenible en términos que se podrían calificar de equilibrados ideológicamente, dan un salto para terminar recomendando la aplicación de recetas típicas del liberalismo económico, poco o nada vinculadas con los análisis precedentes. Jiménez Latorre y Rams Ramos (2002), rematan un interesante trabajo con un alegato a favor de la reducción del gasto público, la disminución de la presión fiscal, la minoración de las subvenciones, la revisión del sistema de pensiones, la liberalización de la economía y la flexibilización del mercado de trabajo. Algunas de estas recomendaciones, o todas, si se quiere, son válidas. Lo chocante es enfatizar, a propósito de la materia que nos ocupa, que la aplicación de “los instrumentos de mercado son los más eficientes para hacer que la protección del medio sea lo menos costosa posible”. Suenan a reivindicaciones traídas por los pelos. Además, la apelación al mercado se presta a interpretaciones ambiguas y de dudoso alcance. Los instrumentos de mercado son la oferta y la demanda, con su correspondiente reflejo en los precios. Son precisamente los mecanismos sobre los que muchos estudiosos hacen recaer gran parte de la responsabilidad del deterioro del medio ambiente. Otra cosa sería si el elogio del mercado como institución básica de general aceptación se acompaña del reconocimiento de la necesidad de algún tipo de regulación para preservar el medio ambiente. El principio convencional de “el que contamina paga” puede haberse quedado corto e insuficiente a estas alturas de la historia.

¿Qué es el territorio? Es algo más que el suelo que pisamos, bien lo saben los especuladores, ya especulen con las ideas o con el dinero. Antes de acometer una definición, que será simple y sencilla, veamos diferentes enfoques o aproximaciones.

- a) *Enfoque pseudo desarrollista: El territorio es el protagonista del desarrollo.* Se trata de una exageración, que dio pie a que a principios de los pasados años 70 un catedrático español de Derecho Administrativo, colaborador en la desaparecida Comisaría del Plan de Desarrollo y compañero de ideas de otro catedrático de

la misma disciplina, titulara así un libro de su autoría: El territorio protagonista del desarrollo (J. L. Meilán Gil, 1971). De ser cierto este aserto, ¿qué vamos a hacer con los verdaderos protagonistas, hombres de carne y hueso? Es más correcto decir que el territorio es la base y el soporte físico del desarrollo.

- b) *Enfoque post moderno: El territorio es un factor productivo.* Se puede dar por seguro que para un especulador el territorio, entendido como suelo urbanizable, es muy productivo. Para un teórico de la economía, la perspectiva es muy diferente. Hubo un tiempo en que en las escuelas y facultades de Economía se enseñaba que los factores productivos eran tres: tierra, trabajo y capital. Luego se añadió la actividad empresarial. Eran tiempos en que una clasificación de los bienes los dividía en libres y económicos. Los bienes libres se denominaban así porque eran tan abundantes que se podía disponer de ellos sin pagar ningún precio, y se ponían como ejemplos el aire y el agua, ¡qué ironía! Al contrario, para adquirir los bienes económicos había que pagar un precio. La clasificación convencional de los factores productivos tenía la finalidad de dar legitimidad a la retribución atribuida a cada uno de ellos: la renta de la tierra, los salarios del trabajo y los intereses del capital. Hubo que añadir un cuarto factor, la actividad empresarial, para “explicar” los beneficios. Aparte de esta función legitimadora, no cabe duda de que la tierra, en la concepción convencional antigua, suministra materias primas y alimentos. De ahí su consideración como factor productivo. Pero, que se sepa, ni las catedrales, ni las fábricas, ni las casas molineras, ni los rascacielos nacen del territorio por generación espontánea.
- c) *Enfoque especulativo: El territorio es el suelo que hay que transformar en montones de dinero.* El rey Midas del mito convertía en oro cuanto tocaba. Lo que creyó inicialmente que iba a ser fuente de felicidad, terminó haciendo que se considerara a sí mismo un infeliz por haber visto cumplido su milagrero deseo. Los nuevos midas convierten el suelo en oro con sólo echarle el ojo encima, no necesitan tocarlo. Y aparentan ser felices, aunque muchos los tengan por unos “desgraciaos”. Los informes del Observatorio de la Sostenibilidad (OSE, 2006) en España, que dan cuenta del vertiginoso ritmo al que durante los últimos años se ha transformado el uso del territorio, son ilustrativos al respecto.
- d) *Enfoque creativo: El territorio es un elemento que puede crear capital: el capital territorial.* Entiendo que el capital territorial es el conjunto de aptitudes y cualidades de un espacio geográfico que guardan relación con las posibilidades de impulsar su desarrollo. Este concepto incluye variables tales como la situación geográfica, el tamaño, la capacidad de producción, el clima, los recursos naturales, la calidad de vida, las economías de aglomeración, las deseconomías, los costes sociales, las tradiciones culturales y

vitales y otros factores. Es un intangible que desde hace algún tiempo viene denominándose el entorno, que es el resultado de una combinación de instituciones, normas, prácticas, productores, investigadores y responsables de formular las políticas, que hacen posible una cierta creatividad e innovación. Este capital territorial genera un rendimiento mayor en unos tipos de inversiones que en otros, por ser más adecuados a la zona y por la utilización más eficaz de sus activos y de sus posibilidades. (OCDE, 2001).

Volvamos un poco atrás. *¿Qué es el territorio, nos habíamos preguntado? Algo tan sencillo como el soporte físico de todo tipo de actividades desarrolladas por sus usuarios. Lo de soporte debe entenderse en relación con aportar y soportar, uno de cuyos significados es sufrir. Como tal, es un elemento a tener en cuenta, porque condiciona las posibilidades de impulsar un desarrollo sostenible. En unas ocasiones juega como apoyo positivo, y en otras, como un condicionante en sentido negativo.*

Tal como proponía el proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, la vertiente territorial es uno de los elementos integrantes de la cohesión, junto a sus componentes políticos, económicos y sociales. *La cohesión territorial debe garantizar que todos los ciudadanos de la Unión Europea tienen los mismos derechos y oportunidades, cualquiera que sea el lugar en que nazcan, residan o trabajen. Además, es la traslación al entorno territorial del objetivo fundamental de conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible.* El incremento y mejora del capital territorial contribuye a fortalecer la cohesión política, económica, social y territorial de la Unión Europea, siendo un factor de impulso a la integración regional europea. Para mejorar el capital territorial ha de analizarse el impacto horizontal y vertical que tienen en el territorio todas las políticas, a fin de que apoyen el desarrollo sostenible a escala regional y nacional.

En lo que se refiere a la noción de ordenación del desarrollo, la Carta Europea de Ordenación del Territorio (1983), aprobada en Torremolinos el 20 de mayo de 1983, dejó establecido en lenguaje conciso y preciso que *la ordenación del territorio es la expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad.*

Un documento de la Comunidad Europea ha dejado dicho de forma contundente que *el desarrollo es sostenible cuando es económicamente eficaz, políticamente democrático y pluralista, socialmente equitativo y medioambientalmente sano (COM (2000) 264 final).* Tal vez faltó añadir el adjetivo *eficiente* al lado de *eficaz*.

Se entiende por *urbanismo* *el conjunto de conocimientos teóricos y de disposiciones prácticas y técnicas de carácter pluridisciplinar que tienen por objeto la ordenación del espacio urbano, así como su reforma y la previsión del futuro crecimiento en los aspectos demográficos, físicos y de los servicios, en orden a la satisfacción de las necesidades humanas.*

Se hace urbanismo cuando se arregla una calle, cuando se abren zanjas en las aceras, que se tapan para volver a levantar el pavimento una y otra vez, cuando se proyecta un edificio singular, cuando se parcela un barrio dormitorio de mano de obra, cuando se concibe el trazado de una ciudad en previsión de su crecimiento demográfico, cuando se reflexiona sobre las relaciones entre una ciudad y la región que la rodea, cuando se desata una desaforada especulación del suelo, etc.

Y uno se pregunta si todas estas actividades que caben bajo el escudo protector del urbanismo están al servicio de la satisfacción de las necesidades humanas. ¿Es ceguera, ingenuidad, tecnocracia o perversión científica?

La definición de medio ambiente que se ha propuesto más atrás recuerda en algunos aspectos el apotegma de Ortega y Gasset del “yo soy yo y mis circunstancias”. Pero se aleja de él en cuanto que la sentencia orteguiana sugiere implícitamente una concepción del mundo antropocéntrica. En cambio, nuestra proposición abarca y considera cualquier cosa, empezando por los seres vivos y, entre ellos, las personas, consideradas individualmente o como grupo humano. El hombre, en el sentido de especie humana, tiene semejante consideración a la de cualquier otra especie natural. No hay que olvidar, empero, que determinadas concepciones antropocéntricas le asignan un papel principal en el orden cósmico, como único “ser racional” capaz de crear cultura. Un supuesto fundamental en los estudios de antropología cultural es que los niveles técnicos, económicos, sociales, políticos e ideológicos son el resultado de la adaptación de la cultura humana al medio ecológico.

Parafraseando un principio cartesiano, se puede decir que la ciencia y la tecnología pueden dominar la naturaleza en beneficio de la humanidad. Ayudándose de la tecnología y sirviéndose de y a la ciencia de conformidad con este criterio, se conseguirá un desarrollo sostenido, legando a las futuras generaciones un medio ambiente saludable.

El Acta Única Europea introdujo por primera vez en los Tratados la problemática del desarrollo sostenible a través de los artículos dedicados al medio ambiente (130 R a 130 T del Tratado de Roma modificado). Posteriormente, el Tratado de la Unión Europea y el de Amsterdam volvieron sobre mismo asunto, perfeccionando y completando la redacción preexistente.

En el momento actual, el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (versión consolidada) fija entre los objetivos de la Unión el de promover y conseguir un *desarrollo equilibrado y sostenible*. En paralelo, el artículo 2 del Tratado de la Comunidad Europea (versión consolidada) establece que la *Comunidad tendrá por misión promover un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad y un crecimiento sostenible y no inflacionista*. El artículo 174.1 del Tratado de la Comunidad Europea (versión consolidada) determina que la política de la *Comunidad en el ámbito del medio ambiente contribuirá a alcanzar los siguientes objetivos*:

- *La conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente;*
- *la protección de la salud de las personas;*
- *la utilización prudente y racional de los recursos naturales;*
- *el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente.*

Al mismo tiempo, el apartado 3 del citado artículo 174 dispone que

en la elaboración de su política en el área del medio ambiente, la Comunidad tendrá en cuenta el desarrollo económico y social de la Comunidad en su conjunto y el desarrollo equilibrado de sus regiones.

Queda patente que la problemática del desarrollo equilibrado y sostenible está presente en los Tratados de la Unión y de la Comunidad Europea. Ciertamente, hay que reconocer, sin embargo, que no puede decirse lo mismo en lo que se refiere a la ordenación del territorio, ámbito en que los Estados no han transferido competencias a la Comunidad. Hay varios documentos de contenido relevante (más adelante se verá una referencia a la Estrategia Territorial Europea) sobre los problemas del territorio en la Unión Europea. Pero los avances son magros, tanto en lo jurídico como en lo político, debido esencialmente a la resistencia a reconocer a la Unión competencias en este ámbito.

La Constitución Española de 1978 contiene referencias muy precisas al medio ambiente, urbanismo, vivienda y ordenación del territorio, de las que se derivan consecuencias frecuentemente invocadas por los ciudadanos, que no siempre ven satisfechas sus aspiraciones.

Respecto al medio ambiente, establece en su artículo 45 que *todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.*

Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.

De lo transcrito cabe destacar que:

- Los ciudadanos tenemos unos derechos y deberes en nuestras relaciones con el medio ambiente.
- El desarrollo de la persona y la calidad de vida están condicionados por la posibilidad de disfrutar de un medio ambiente adecuado.
- Tanto los poderes públicos como los particulares venimos obligados a hacer un uso racional de los recursos naturales.

- La conservación y restauración del medio ambiente es una manifestación de solidaridad colectiva, con las generaciones presentes y con las futuras.
- El incumplimiento de nuestras obligaciones en materia de uso racional de los recursos naturales y de conservación del medio ambiente dará lugar a:
 - Sanciones penales,
 - Sanciones administrativas y a la
 - Obligación de reparar el daño causado.

En materia de *urbanismo, suelo y vivienda*, la Constitución Española dice cosas tan lógicas como sorprendentes, por la contradicción que puede observarse entre la letra y la práctica. El artículo 47 determina que *todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación.*

La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.

Obsérvese que:

- No es lo mismo hablar de derechos objetivos que de derechos subjetivos.
- Puede sonar a ironía recordarlo, pero nada dice la Constitución explícitamente del precio de la vivienda. Pero la conclusión implícita resulta obvia.
- La regulación del uso del suelo y del acceso a la vivienda digna mueve tantos intereses económicos y políticos que ha dado lugar a la promulgación de varias leyes sobre la materia. Es cierto que el reparto de competencias entre la administración general del Estado y las comunidades autónomas ha obligado a revisar alguna de estas leyes, pero no es menos cierto que la orientación política del gobierno de turno induce a legislar de modo que los intereses generales queden más o menos supeditados a los particulares.

Sobre *ordenación del territorio*, poco dice el texto constitucional, salvo que *las comunidades autónomas podrán asumir competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda* (artículo 148.1.3ª). Ciertamente, todas las comunidades autónomas han ejercitado esa posibilidad. No es menos cierto que las políticas desarrolladas en esos ámbitos han variado de manera apreciable según los casos.

Para poder lograr una ordenación equilibrada y sostenible del territorio es imprescindible que sea compatible con un desarrollo sostenible. Ahora bien, la inclusión de criterios de sostenibilidad no garantiza una ordenación y desarrollo sostenible del territorio. Pero no cabe duda de que los enfoques coherentes con el desarrollo sostenible son condición necesaria, aunque no suficiente, para lograr una ordenación del territorio equilibrada.

2.- COOPERACIÓN Y SUBSIDIARIEDAD

La adopción de pautas sociales de comportamiento favorables al desarrollo sostenible incumbe y es responsabilidad de todos:

- administraciones a todos los niveles (comunitario, nacional, regional y local);
- empresas públicas y privadas;
- instituciones;
- organizaciones económicas y sociales;
- opinión pública;
- particulares.

La responsabilidad es mayor cuanto más elevado es el nivel de desarrollo, siendo el de los países de la Unión Europea en su configuración anterior a la ampliación del 1 de mayo de 2004 uno de los más altos del mundo. La responsabilidad de este selecto grupo de países aumenta ante la ampliación hacia el Centro y Este de Europa, cuyo nivel de desarrollo es sensiblemente inferior al de la Unión Europea de los Quince.

El logro del desarrollo sostenible sólo es posible mediante la acción coordinada y la cooperación de todos los agentes implicados en la definición de objetivos, aplicación de políticas con efectos a largo plazo, establecimiento de metas, selección de medidas y concreción de recursos financieros.

Dada la intervención de diferentes niveles de gobierno, debe tenerse en cuenta el principio de subsidiariedad. Ahora bien, actuar con arreglo a este principio no significa responsabilizar siempre y sistemáticamente al nivel inferior, sino al que en cada caso y situación concreta esté en las mejores condiciones para llevar a cabo una actuación de la manera más eficaz posible.

Es por eso que el apartado 4 del artículo 130 R del Tratado de Roma, después de la modificación introducida por el Acta Única Europea, estableció que *la Comunidad actuará en los asuntos de medio ambiente en la medida en que los objetivos contemplados [...] puedan conseguirse en mejores condiciones en el plano comunitario que en el de los Estados miembros considerados aisladamente.*

Así y no de otra manera debe entenderse el Tratado de la Comunidad Europea cuando en el artículo 5 (versión consolidada) dice, en referencia a este principio y a su aplicación acorde con criterios de proporcionalidad, que *en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario.*

Ninguna acción de la Comunidad excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos del presente Tratado.

No cabe duda de que se trata de un principio controvertido a la hora de su aplicación práctica, por cuanto los partidarios de limitar la acción de la Comunidad tienden a invocarlo para restringir la acción común. Pero el desarrollo equilibrado y sostenible del territorio en un mundo globalizado no puede entenderse si no introducen consideraciones espaciales de ámbito supranacional.

Por otro lado, la subsidiariedad debe hacerse compatible con el ejercicio de otro principio relevante, como es el de la corresponsabilidad o responsabilidad compartida, sin exclusividades, sino haciendo efectiva la colaboración y cooperación a todos los niveles de todos los agentes.

Es necesario que todas las políticas sectoriales tengan en cuenta la necesidad de compatibilizar el crecimiento económico con el uso prudente de los recursos naturales y la conservación del medio ambiente, a fin de poder legar a las generaciones futuras un nivel de bienestar más alto, en el contexto de un medio ambiente sano, gracias a la adopción de un modelo de desarrollo sostenible.

3.- INTEGRACIÓN DE LOS CRITERIOS DE SOSTENIBILIDAD EN TODAS LAS POLÍTICAS

Todas las actividades económicas, así como el resto de las actividades humanas, repercuten en mayor o menor medida en el mantenimiento del desarrollo. Muchas formas actuales de actividad económica no son compatibles con un modelo de desarrollo sostenible. Por ello, es necesario que todas las políticas sectoriales, al definirse y aplicarse, integren la consideración de la sostenibilidad a largo plazo del desarrollo, la conservación de los recursos y la preservación del medio ambiente.

Cuestión fundamental para la consecución de un desarrollo sostenible es la integración de esta consideración en todas las actividades económicas. Todas las actividades económicas deben tener en cuenta la necesidad de respetar criterios de sostenibilidad a largo plazo.

En muchas partes de España actividades como el urbanismo, la especulación del suelo, la construcción de viviendas y la explotación del turismo son el paradigma de la negación del desarrollo sostenible. En las zonas de costa marítima (especulación, urbanización salvaje y turismo) y en las áreas urbanas (construcción de viviendas) es donde más ha venido sufriendo y sigue padeciendo una ordenación del territorio compatible con los planteamientos del desarrollo con perspectiva de sostenibilidad a largo plazo (Greenpeace, 2006).

El Tratado de la Comunidad no se ha conformado con dejar esta cuestión en una simple recomendación, sino que ha establecido la obligación de integrar dichos criterios en todas las políticas y actividades de la Comunidad. A este respecto, el artículo 6 del Tratado de la CE (versión consolidada) dispone que *las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Comunidad a que se*

refiere el artículo 3 (mercado interior), en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible.

Esta determinación tiene el valor de ser la expresión de cierta voluntad política de actuar en una determinada dirección positiva en relación con la sostenibilidad del desarrollo. Es más relevante si se tiene en cuenta que parece dar a entender que la Comunidad, uno de los polos más desarrollados del mundo, está dispuesta a asumir ante los organismos internacionales el papel de líder, en una coyuntura histórica en que otras potencias, como Estados Unidos de Norteamérica, se niegan a aceptar compromisos.

Se trata de una toma de posición claramente positiva, aunque limitada a las políticas y actividades comunes. Quedan excluidas las políticas nacionales no comunitarizadas, si bien se dan indicaciones precisas respecto al comportamiento a seguir por los Estados. Por otra parte, tampoco puede ocultarse que, hasta ahora, los avances, han sido limitados.

La integración de criterios de sostenibilidad no puede reducirse a un número limitado de sectores económicos. Si bien es cierto que en las primeras etapas puede ser aceptable, incluso recomendable, a los solos efectos de adquirir experiencia, atenerse a una selección limitada de sectores, a medio y largo plazo no puede haber trato sectorial discriminatorio, pues introduciría distorsiones en el funcionamiento de la economía y en la sostenibilidad del desarrollo.

4.- LA ESTRATEGIA TERRITORIAL EUROPEA (ETE)

Entendiendo por **cohesión territorial** la distribución equilibrada en el territorio de las actividades humanas de la población, la producción y el saber, teniendo en cuenta el equilibrio del medio, el territorio de la Unión Europea está lejos de poder considerarse cohesivo. Al contrario, el territorio europeo está sumamente fragmentado y fragilizado desde el punto de vista medioambiental, social y económico. Un 20% del territorio, el del *pentágono* integrado por Londres, París, Milán, Munich y Hamburgo, concentra el 40% de la población y el 50% del PIB. En el extremo contrario se sitúan las regiones periféricas, existiendo también un grupo de regiones intermedias.

Para poner remedio a esta situación es necesario que se implante un sistema de gestión integrada, que implica la coordinación horizontal de las actuaciones de los diferentes sectores económicos y de los distintos niveles administrativos y la coordinación vertical de los sistemas de toma de decisiones. Las políticas comunitarias, con la salvedad de las actuaciones financiadas por los Fondos Estructurales, no han contribuido al fortalecimiento de la cohesión territorial.

Un instrumento importante para avanzar hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio europeo es la **Estrategia Territorial Europea (ETE, 1999)**, aprobada en Potsdam en los días 10 y 11 de mayo de 1999 por los

ministros representantes de los Estados miembros de la Unión Europea. Mediante la ETE se persiguen tres objetivos:

- la cohesión económica y social,
- la conservación y gestión de los recursos naturales y del patrimonio cultural
- la competitividad más equilibrada del territorio europeo.

Para alcanzar estos tres objetivos es necesario:

- lograr un sistema equilibrado y policéntrico de ciudades,
- garantizar en todo el territorio un acceso equivalente a las infraestructuras y al conocimiento y
- llevar a cabo una gestión adecuada de la naturaleza, así como la protección del patrimonio histórico y cultural.

De forma equivalente a lo que sucede en materia de medio ambiente, en que se han implantado los análisis y declaraciones de impacto ambiental, deberían introducirse progresivamente de forma obligatoria los estudios y declaraciones de impacto territorial de las políticas y actuaciones sectoriales. Sin embargo, esta aspiración choca con dificultades jurídicas, pues, al contrario de lo que sucede con el medio ambiente, la Comunidad Europea carece de competencias en materia de ordenación del territorio. En realidad, sucede que la ETE limita su alcance al de ser un marco de referencia y de orientación para las políticas sectoriales con repercusiones territoriales de la Comunidad y de los Estados miembros, así como para las autoridades regionales y locales.

La ETE no establece nuevas competencias a favor de la Comunidad Europea. Se da la aparente paradoja de que los Estados más descentralizados de la Unión Europea, como son Alemania y España, son los más reticentes a que la Comunidad asuma competencias en materia de ordenación del territorio. Se alega que hay que ser respetuosos con el ejercicio de unas competencias que no corresponden a los niveles centrales de gobierno, sino a los niveles regionales y locales. Pero este argumento puede ser un escudo tras el que se esconde la falta de voluntad política de dar a la Comunidad unas capacidades que permitan reforzar la cohesión territorial de la Unión Europea, en términos equivalentes a los del fortalecimiento de la cohesión económica y social, que sí tiene plena base jurídica en los Tratados.

La globalización está transformando el sistema urbano. Los principios y objetivos de la ETE son particularmente relevantes para el futuro de las regiones periféricas, en las que la capacidad de innovación debe desempeñar un papel importante. La ETE y el desarrollo sostenible se relacionan no sólo con el policentrismo, sino también con la creación de ciudades atractivas y competitivas y con la igualdad de acceso a las infraestructuras y al conocimiento.

La capacidad de innovación no es exclusiva de las metrópolis mundiales y ciudades globales. Hay ciudades medias y pequeñas que están haciendo un esfuerzo innovador, una apuesta por la competitividad, la eficacia y el crecimiento,

con la ventaja de que son más habitables. Se trata de ciudades con capacidad de innovación y de creación social e institucional.

En España es necesario evaluar la sostenibilidad de nuestro modelo de desarrollo. Se aprecian factores positivos y negativos, quizás con predominio de los últimos sobre los primeros. El Gobierno ha puesto en marcha una **Estrategia Española de Desarrollo Sostenible (EEDS, 2007)**, integrando tres campos de acción como son:

- la cohesión y el progreso social,
- una economía para un desarrollo sostenible y
- el uso responsable de los recursos naturales y la conservación del medio ambiente.

En la EEDS se han identificado siete áreas clave, que son:

- crecimiento económico, empleo y competitividad;
- gestión de los recursos naturales y conservación de la biodiversidad;
- formación, investigación e innovación tecnológica;
- cohesión social y territorial;
- lucha contra el cambio climático y la contaminación atmosférica;
- turismo sostenible y
- gestión y reducción de los residuos.

5.- PARTICIPACIÓN

La participación e implicación de los ciudadanos es muy importante para garantizar la aplicación de modelos de desarrollo sostenible. El debate público es uno de sus componentes. Puede decirse que la participación es un elemento de garantía de eficacia en los procesos de ordenación del territorio y desarrollo sostenible. Por otro lado, es evidente que la preocupación por estos problemas tiende a generalizarse.

Esto no significa una contraposición entre democracia participativa y democracia representativa. Puede decirse que la participación ciudadana añade elementos de democracia a la delegación mediante una representación.

Frente a las situaciones extremas en que, por un lado, los ciudadanos se encuentran ante decisiones administrativas ya tomadas o, por otro lado, el modelo en que la presencia desde el principio de personas o grupos de intereses puede llegar a bloquear un proyecto, cabe la posibilidad de la evaluación medioambiental estratégica, presentando la oportunidad de una acción y la posibilidad de discutir la legitimidad de los programas y políticas. Aunque no hay un único modelo de participación, se considera preferible la adopción de estrategias que permitan y potencien la colaboración, frente a estrategias inductoras de la confrontación y bloqueo.

6.- OTRAS CONSIDERACIONES

Muchas y variadas son las posibilidades de impulsar el desarrollo sostenible en un territorio equilibrado.

La experiencia de la comarcalización en algunas comunidades autónomas pone de relieve la importancia de las actuaciones a un nivel intermedio entre el provincial y el municipal para corregir los condicionantes impuestos por el territorio. El territorio desempeña con frecuencia un papel en los procesos de igualdad/desigualdad social. La comarcalización, en tanto que nueva forma de organización del territorio a escala supramunicipal, puede ser un factor de racionalización de la oferta de servicios públicos, con incidencia en el bienestar de los ciudadanos. A la vista de varias propuestas de comarcalización a lo largo de las últimas décadas, la experiencia pone de relieve que sus posibilidades de éxito dependen en buena medida del contenido político del proyecto, lo cual afecta al reparto de competencias y recursos financieros.

Desde el punto de vista de las técnicas de análisis, programación y aplicación, se ha puesto de manifiesto que la utilización de la simulación dinámica en el ámbito de la ordenación del territorio constituye una herramienta de importancia para representar y simular comportamientos pasados y futuros. La simulación dinámica, en definitiva, permite determinar modelos de desarrollo territorial y facilita en ese sentido la adopción de decisiones políticas de intervención en la dirección deseada.

En otro orden de cosas, el nivel provincial también es apto para dar coherencia a las diferentes políticas, a través del establecimiento de una serie de criterios que posteriormente han de ser interpretados en los planes operativos.

En la ordenación del territorio se pueden utilizar sencillos indicadores junto a sofisticadas técnicas. Partiendo de la idea de que el objetivo de la ordenación del territorio y del desarrollo sostenible es mejorar la calidad de vida, se ha visto que los movimientos migratorios se pueden utilizar a los efectos de evaluar los niveles de vida. Es por eso que, desde el punto de vista de la ordenación del territorio, es importante conocer tanto las sociedades desde las que se emigra como aquellas hacia las que se emigra.

Ha sucedido con frecuencia que la actividad humana ha contribuido sobre manera a perjudicar la implantación de pautas de desarrollo sostenible. Ejemplos típicos se tienen en la actividad minera, la urbanización del territorio, la construcción de viviendas y la explotación del turismo.

7.- ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, POLÍTICA E IDEOLOGÍA

La práctica de la ordenación del territorio no es sólo una técnica. Está impregnada de intereses económicos, pugna política y lucha ideológica.

Para nuestra desgracia y desazón, es de sobra sabido que quienes especulan con el suelo lo tienen asumido como un mérito suyo y demérito de sus víctimas. Pero, además de las empresas que la opinión pública identifica casi automáticamente con actividades especuladoras, hay entidades aparentemente alejadas de este tipo de prácticas que desde hace tiempo vienen mostrando un interés directo en los tejemanejes de las recalificaciones de suelo. Se pueden citar algunos casos, no sé si típicos o atípicos:

- a) *Empresas “especializadas” en actividades especuladoras.* Es evidente que no se puede meter en el mismo saco a todas las empresas inmobiliarias y del sector de la construcción. La construcción y la promoción inmobiliaria es un actividad económica tan legítima como cualquier otra. Pero a nadie se le escapa que algunas entidades manchan la imagen del sector. Ello sin recurrir a recordar los casos de estafas escritos con destacadas letras negras, a veces amarillas, en la prensa de las últimas décadas.
- b) *Clubes de fútbol.* Probablemente no es una casualidad que los constructores muestren una particular apetencia por presidir estas entidades. Ejemplos: Atlético de Madrid y el traslado del antiguo estadio Metropolitano al Vicente Calderón (años sesenta del pasado siglo) ... y lo que venga; Nou Camp del F. C. Barcelona; Ciudad Deportiva del Real Madrid; campo del Mestalla, en Valencia; y otros ejemplos menos sonados.
- c) *Órdenes religiosas.* Es rara la ciudad española en que no ha habido traslados de colegios de enseñanza e instalaciones de su propiedad desde el centro a la periferia urbana, con recalificaciones de suelo en el cogollo urbano.
- d) *Ayuntamientos.* En general, y al margen de los casos de corrupción urbanística, que salpican a todos los partidos, a unos más que a otros, están asfixiados financieramente. Se mueven entre dos fuegos. Por un lado, las mayores demandas de servicios por parte de los ciudadanos, que presionan a la administración municipal, que es la que tienen más a mano. Por otro, la imposibilidad de aumentar su participación en los recursos recaudados por la administración general del Estado, más sensible a las presiones de las comunidades autónomas que a las de los ayuntamientos. Recurren a la utilización del suelo, como una tabla de salvación cuyos movimientos controlan. ¿Se puede interpretar que la Constitución les da carta blanca para hacerlo cuando dice que *la comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos*? Parece una interpretación forzada y exagerada de la letra y del espíritu del texto constitucional.

A continuación se expondrán unas reflexiones, ciertamente discutibles. No se puede ocultar que su intención es la de provocar un debate tan amplio como sea posible. Cada punto podría desarrollarse más extensamente, pero tal vez perdería eficacia a la hora de transmitir al lector unas ideas de las que estoy convencido, pese a su esquematismo. Por eso mantengo el formato de “píldoras”.

- La planificación y la ordenación del territorio son, ante todo, expresiones técnicas de opciones políticas.
- Toda actuación tiene un impacto que favorece a unos y perjudica a otros. No es neutra. No se manejan técnicas “puras”.
- Dentro de cada planificador hay un ideólogo, confeso o confuso, y detrás de él, uno o varios especuladores, al acecho o en cohecho, expectantes o insinuantes.
- Las actitudes tecnocráticas confesadas suelen ocultar posturas conservadoras bajo el disfraz de la neutralidad técnica.
- En ordenación del territorio hay importantes condicionantes técnicos y financieros. No siempre se puede hacer lo que se quiere. Pero siempre hay grados de libertad para decidir.
- Un plan con pretensiones de viabilidad tiene que partir de la identificación de los intereses (contrapuestos) en juego, que afectan a los grupos sociales y agentes que intervienen.
- La ordenación del territorio responde a los intereses dominantes en cada momento histórico, más que a los intereses generales. El plan racionaliza los intereses dominantes presentándolos como generales.
- Un plan que no tenga en cuenta los principales intereses dominantes está llamado al fracaso.
- Un plan que ignore por completo los intereses de los grupos marginales está abocado a aumentar la conflictividad.
- Hay gente para quien “España es una unidad destino en lo urbanizable” (El Roto, El País, 22 de marzo de 2006). En la misma línea, otros piensan que “España es una, grande, libre y urbanizable”.
- Vivimos inmersos, consciente o inconscientemente, en una cultura que nos ha inoculado en lo más profundo de nuestras mentes el virus de la especulación. Llevamos dentro un especulador en potencia. Algunos son especuladores muy activos.
- **La Tierra que habitamos no es sólo un capital que nuestros antepasados nos legaron en herencia. Es, sobre todo, un préstamo que estamos obligados a devolver a nuestros hijos y nietos. Depende de nosotros hacerlo bien, mayorando el capital con el pago de intereses.**

NOTA: Estos puntos no son ni pretenden ser un decálogo, ni las tablas de la ley, aunque lo parezca. Todas las ideologías son respetables, con tal de que respeten las demás en el marco constitucional. “No comparto ninguna de sus ideas, pero estoy dispuesto a dar mi vida por que pueda defenderlas”, dijo un personaje tan conocido como Voltaire, aunque muchos atribuyen la frase a W. Churchill. Más volteriano y ladino era quien dijo estar listo a dar media vida para que sus oponentes pudieran defender sus ideas, reservándose la otra media para luchar contra ellas. Es una buena guía de comportamiento.

8.- REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARTARAZ, M. (2003), *“Hacia una economía sostenible: interpretaciones, teorías e indicadores de desarrollo sostenible”*, Ciudad y Territorio Estudios Territoriales, nº. XXXV (138).

BRUNDTLAND, Informe (1987) *Nuestro Futuro Común*. Informe de la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo, Naciones Unidas.

CARTA EUROPEA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (1983), *Documentos sobre política territorial*, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Madrid.

COMUNIDAD EUROPEA (1999), *Estrategia Territorial Europea (ETE)*, Luxemburgo.

COMISIÓN EUROPEA (2000), *Integración del medio ambiente y el desarrollo sostenible en la política de cooperación económica y para el desarrollo. Elementos para una estrategia general*, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 18 de mayo de 2000, COM (2000) 264 final.

CORTES GENERALES (1978), *Constitución Española*, Madrid.

GOBIERNO DE ESPAÑA (2007), *Estrategia Española de Desarrollo Sostenible (EEDS)*, Madrid. Disponible en internet.

GREENPEACE (2006), *Destrucción a toda costa*, Madrid. Serie de informes anuales.

JIMÉNEZ HERRERO, L. (2002), *“La sostenibilidad como proceso de equilibrio dinámico y adaptación al cambio”*, Información Comercial Española, nº 800, junio-julio 2002.

JIMÉNEZ LATORRE, F. y C. RAMS RAMOS (2002), *“Crecimiento económico en un contexto de desarrollo sostenible”*, Información Comercial Española, nº 800, junio-julio 2002.

NACIONES UNIDAS (1972), *The United Nations programme in regional development. An introduction to sub-national planning*, Nueva York.

MEILÁN GIL (1971), *El territorio protagonista del desarrollo*, Consejo Superior de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de España, Madrid.

OCDE (2001), *Territorial Outlook, Territorial Economy*, París.

OSE, OBSERVATORIO DE LA SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA, (2006), *Cambios de ocupación del suelo en España. Implicaciones para la sostenibilidad*, Madrid.

TRATADO DE LA COMUNIDAD EUROPEA, versión consolidada.

TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA, versión consolidada.



Bioregionalismo: Una Ventana hacia el Desarrollo Territorial Sustentable

*Sergio Boisier*⁷⁵⁰

1. GLOBALIZACIÓN Y TERRITORIO EN EL ACTUAL MILENIO: UN ÚNICO ESPACIO Y MÚLTIPLES TERRITORIOS. DE LA GEOGRAFÍA TERRITORIAL A LA GEOGRAFÍA VIRTUAL. ¿CÓMO SERÁ EL MAPAMUNDI DEL SIGLO XXI?



Se ha dicho de la globalización que ella ya parece ser un verdadero mantra de la contemporaneidad, es decir, un capítulo de un cierto libro sagrado (y desconocido) sobre la sociedad finisecular, capítulo que incluye casi todo lo imaginable: demografía, economía, política internacional, tecnología, ecología, salubridad, etc., tal como, analógicamente, los verdaderos mantras de los **Veda** (libros sagrados hindúes) contenían plegarias, poesías, oráculos, música, coreografías, recetas, etc. Tal parece que la globalización es la summa te(cn)ológica del capitalismo contemporáneo, el capitalismo precisamente tecnológico, no ya comercial, no ya industrial, no ya financiero. La globalización ya tiene teoría, como en Octavio Ianni (1996) y ya tiene historia, como en Aldo Ferrer (1997), historia que habla casi de un continuum del fenómeno y que al mismo tiempo permite diferenciar estructuralmente la fase actual de la globalización de sus propias fases anteriores. Diferencia que estaría dada por la exponencialidad creciente de la interactividad basada en la interconexión, de la cual INTERNET es la manifestación más visible y cotidiana, pero no la única. Ya aparece hasta la cuestión de la justicia social en la globalización, como en Ulrich Beck (1998), sin mencionar siquiera la cristalización de una jurisdicción y de una justicia globalizada, puesta en evidencia con el “affaire” Pinochet.

Como es bien sabido, la globalización es un proceso multifacético, sistémico, que tiene las características shumpeterianas de destrucción y creación simultánea. Apoyada en innovaciones tecnológicas, principalmente en la microelectrónica y en nuevas condiciones políticas, como es el nuevo orden internacional consolidado después de la Guerra del Golfo, crea nuevas estructuras políticas en una escala supranacional, debilita aquellas de escala nacional, refuerza antiguas o nuevas estructuras a un nivel subnacional, modifica y homogeniza el “discurso” de la

⁷⁵⁰ Economista chileno, ex Director de la Dirección de Planificación y Políticas Regionales del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), órgano de las Naciones Unidas. Presidente Ejecutivo de la Consultora CATS (Centro de Anacción Territorio y Sociedad).

política económica en todos los países, aumenta la incertidumbre y la turbulencia, amenaza y al mismo tiempo ofrece oportunidades a distintos tipos de organizaciones---territorios incluidos---y provoca, dialécticamente, en los individuos, el deseo de ser “universal” y la necesidad de ataduras e identidades “locales”, valora los productos de última generación tecnológica y, paradójicamente, pone también en valor la producción orgánica y la producción limpia.

Desde otro punto de vista, como bien lo apunta Alfredo Costa-Filho (1996), **la globalización es un requisito sine qua non para la consolidación y difusión de un nuevo patrón de expansión o nuevo paradigma tecno-productivo.** Entendida la globalización como instrumental a tal paradigma, se entiende a su vez que la columna vertebral de ella se confunda con un proceso crecientemente intensivo en innovaciones (en una amplia acepción de ellas) que muestran a su vez dos características principales: un costo financiero de I & D exponencialmente creciente y un ciclo de vida linealmente decreciente. La expansión de este patrón exige entonces una comercialización instantánea y simultánea en todo el globo terráqueo de los bienes y servicios producidos, es decir, exige **un único mercado** como condición de recuperación del capital.

En este contexto es difícil señalar un único efecto fundamental de la globalización (vía Revolución Científica y Tecnológica) sobre el modo de producción industrial, pero se puede apostar con buenas posibilidades si se apunta al hecho de que ahora es posible segmentar procesos manufactureros complejos en subprocesos componentes **que pueden ser localizados en distintos lugares, separados en el territorio, sin pérdida de eficiencia ni de rentabilidad**, más bien con incrementos en ambos parámetros. Piénsese, como ejemplo, en la fabricación del AIRBUS.

Más de un economista ha sugerido que la globalización, por medio de la Revolución Científica y Tecnológica lleva a una **desterritorialización industrial**, al devaluar la importancia del territorio en un modo de producción industrial que llega casi a la virtualidad; confunden estos economistas, como por ejemplo Juan Carlos Lerda (1996), la **desnacionalización** sugerida por el ex –Secretario del Trabajo de los Estados Unidos Robert Reich, con una desterritorialización, que está, de todos modos, fuera de cuestión. En realidad lo que está sucediendo es, por el contrario, una **revalorización territorial**, para poder dar soporte eficiente a la segmentación de procesos. Si ahora es posible colocar una planta de partes y componentes en un lugar, dentro o más allá del mismo país y otra planta o varias en lugares muy diferentes y distantes, la evaluación cuidadosa de esos lugares, de esos territorios incluso de “maquila”, resulta particularmente relevante para la sustentación temporal del nuevo modelo. En realidad, la globalización está aumentando el número de territorios relevantes para la producción industrial. De aquí que sea propio hablar de **un único espacio y múltiples territorios** como un resultado geográfico de la globalización.

Michael Storper (1997,3), considerado uno de los pioneros de la “nueva geografía institucional” plantea con firmeza el resurgimiento de las regiones (un caso particular de la categoría “territorios organizados”) en relación al modo post-

fordista de producción industrial: “ *In the early 1980s, in contrast, it was asserted that the region might be a fundamental basis of economic and social life ‘after mass production’. That is, since new successful forms of production---different from the canonical mass production system of the post war period---were emerging in some regions and not others, and since they seemed to involve both localization and regional differences and specificities (institutional, technological), it followed that there might be something fundamental that linked late 20th-century capitalism to regionalism and regionalization* ”. Federico Bervejillo (1996,39) apunta por su parte: “...*las nuevas orientaciones estratégicas [de la industria] suponen una revalorización de la oferta territorial específica, y a la vez un impulso al protagonismo del sistema de actores local y regional*”.

Jordi Borja y Manuel Castells (1997) entran en el debate sosteniendo la importancia estratégica de lo local como centro de gestión de lo global (piensa global, actúa local fue la fórmula inventada por Robert Robertson y que él mismo resumió en el neologismo glocal) en el nuevo sistema tecno-económico y en sus tres ámbitos principales: el de la productividad y competitividad económicas, el de la integración socio-cultural, y el de la representación y gestión políticas.

Desde el punto de vista económico, el contexto territorial es ahora decisivo en la generación de competitividad de las unidades económicas insertas en la globalización. Por otro lado, en un mundo de globalización de las comunicaciones, en la “aldea global”, es esencial el mantenimiento de identidades culturales diferenciadas a fin de estimular el sentido de pertenencia cotidiana a una sociedad concreta. En fin, siguiendo a Borja y Castells, los gobiernos locales adquieren un papel político revitalizado en consonancia con la crisis estructural de competencias y poder con que se encuentran los estados nacionales en el nuevo sistema global; estados nacionales, como lo sugiriese Samuel Huntington, demasiado pequeños para atender asuntos globales y demasiado grandes para atender asuntos locales. Se abre entonces, un espacio para meso-gobiernos territoriales.

La geografía política se encuentra en una encrucijada resultante de presiones tanto supra nacionales como sub nacionales. Una veintena de nuevos países entran a las Naciones Unidas como resultado principalmente del desmembramiento de la antigua Unión Soviética al mismo tiempo que la geografía política nacional se fractura aún en los países más desarrollados y consolidados. En Alemania, en Italia, en Francia, en Canadá y aún en los propios Estados Unidos de América, el arreglo político-administrativo del pasado apenas resiste las presiones étnicas, políticas, económicas y sociales. El bioregionalismo encuentra espacios potenciales precisamente en la recomposición de la geografía, la que, además, pasa por una transformación estructural que la lleva del plano de las coordenadas cartesianas físicas al plano del ciberespacio, dando origen a una geografía virtual.

Así pues, la geografía del Siglo XXI estará signada por la complejidad y diversidad. En ella coexistirán regiones de tipo tradicional con nuevas estructuras espaciales discontinuas, organizadas en redes y en cadenas, reflejando la

diversificación de los territorios organizados. Nuevamente, en tal abanico de posibilidades de arreglos territoriales, conceptos emergentes como **bioregiones, regiones virtuales, ecoregiones, “life regions”, regiones transfronterizas** y otros, encontrarán su lugar ya que la complejidad sistémica, estructural, del mundo del futuro tornará obsoletas las visiones unidimensionales.

2. LA COMPETENCIA EN EL ESPACIO UNIFICADO. LA EMERGENCIA DEL TERRITORIO ORGANIZADO COMO ACTOR INDIRECTO DE LA COMPETENCIA (COMO COMPONENTE DE LA PRODUCTIVIDAD DE LAS ACTIVIDADES LOCALIZADAS EN ÉL) Y COMO ACTOR DIRECTO DE ELLA (COMO POSEEDOR DE UNA IDENTIDAD CULTURAL EXPRESADA EN BIENES Y SERVICIOS DE ÍNDOLE ESPECIAL).

La creciente mundialización económica, al eliminar impedimentos al comercio como los que protegen a las empresas y sectores interiores, esto es, al elevar el grado de exposición a la competencia de éstos, ha hecho resaltar el papel de la localización de las empresas en determinados territorios o regiones, en la medida en que éstos (as) sean capaces de crear el entorno impulsor de innovaciones y perfeccionamiento productivo, enlazando así de una manera estricta **competitividad y territorio**.

Si de la globalización se dijo que parecía un verdadero **mantra** de la contemporaneidad, ¿qué decir acerca de la competitividad? En relación con la definición de “competitividad internacional”, Francisco Alburquerque (1995) comenta que suele advertirse un cierto grado de imprecisión en el concepto. De un lado, se encuentran las interpretaciones que contemplan la competitividad como un fenómeno macroeconómico, cuyos elementos más influyentes son el tipo de cambio, el tipo de interés, o el déficit público. Igualmente están las argumentaciones que hacen depender la competitividad de la existencia de una abundante o rica dotación de recursos naturales o de mano de obra barata. De otro lado, se señala también que la competitividad depende de la existencia de políticas gubernamentales de carácter global, orientadas a la promoción de exportaciones o a la protección industrial. Y, finalmente, otras explicaciones destacan la importancia de la competitividad de las diferentes prácticas de gestión empresarial.

El mismo Alburquerque propone adaptar, para una región, la definición de competitividad que usara Fernando Fajnzylber (1988) y que es la que está detrás de la posición de la CEPAL en esta materia, y sostener, en consecuencia, que **la competitividad de una región equivale a la capacidad de ésta para sostener y expandir su participación en los mercados internacionales y elevar simultáneamente el nivel de vida de su población, lo cual exige la incorporación de progreso técnico**. No se crea que se trata de una definición aséptica, inmune a la crítica. El llamado Grupo de Lisboa (1995) señala que la “ideología” de la competitividad ha causado distorsiones estructurales en la economía y devastadores efectos sociales y Paul Krugman (1994) habla de la “obsesión

peligrosa” en torno a la competitividad y plantea cinco observaciones de grueso calado en contra de la acepción economicista de la competitividad.

En todo caso lo importante parece ser observar que si se adopta la definición cepalina, se abre una verdadera Caja de Pandora en relación al “nivel de vida” de la población, concepto que en ningún caso podría ser confundido con un mero aumento cuantitativo del nivel de ingreso. Aquí se introducen consideraciones éticas, sociales, y ciertamente, medioambientales.

En todo caso, lo que interesa para esta discusión es poner en relieve la importancia que asume el territorio en la “competencia competitiva”, si es permitido introducir una nueva expresión, que no es en modo alguno una redundancia. Como se ha señalado en repetidas oportunidades, la globalización modifica substancialmente el ámbito de actuación del Estado nacional, reduciéndolo, transformándolo sin que esté claro cuál será la forma final del Estado. Hay en marcha, qué duda cabe, un desperfilamiento del Estado tradicional que abdica competencias a favor de instancias supra-nacionales (Unión Europea, Parlamento Europeo, Banco Central Europeo, instancias emergentes en el MERCOSUR, etc.) en un marco claramente neo-liberal que de por sí empuja una reducción en las funciones públicas (y esto independientemente del cariz “socialista” de una parte de los gobiernos de los países de la Unión Europea). Paralelamente, parte del espacio dejado por la reformulación del Estado nacional es tomado por instancias político-administrativas de menor escala---regiones, provincias, ciudades---que se fortalecen al punto de generar verdaderos cuasi-Estados de diferente escala. El significado último de ello, en el marco de la competencia globalizada, es la configuración de los territorios (sub-nacionales) como nuevos actores en la competencia internacional por capital, por tecnología, y por nichos de mercado. En esta perspectiva se habla, por ejemplo, de los “cuatro motores” de la Unión Europea, haciendo referencia a Lyon, Franckfurt, Milán y Barcelona, todas ciudades y no países.

El territorio organizado (para distinguirlo de estructuras puramente geográficas) participa de la apuesta competitiva primeramente como **plataforma sistémica** de la competitividad. Como se reconoce ahora, la competitividad se ha transformado en un fenómeno sistémico, en parte como consecuencia de la tendencia de reorganización industrial basada en la sub-contratación o tercerización y **outsourcing**, esto es, en el desprendimiento de la empresa de todas las actividades no centrales a su misión y su contratación a terceros (muchas veces a terceros que no son sino sus propios empleados despedidos y simultáneamente ayudados por la empresa para establecer sus propias pequeñas y medianas empresas basadas en la prestación de servicios a su empresa madre); así, muchísimas actividades antes internas pasan a ser ejecutadas por entidades externas, en campos tan variados como limpieza, alimentación, reparación de equipos, transporte, servicios varios, etc. Por otro lado, la producción flexible se apoya fuertemente en la creación de una red de proveedores de partes y componentes operando **just in time**, modelo en el cual la distancia no es irrelevante.

De manera que cuando se observa un caso de un producto que es exitosamente colocado en el mercado internacional, que en un cierto lapso se muestra como verdaderamente competitivo (gana proporciones crecientes de mercado perteneciendo simultáneamente a una familia de productos que también se apropian de porciones crecientes del mercado), ya no es posible apuntar a la productividad de la sola planta fabril como causa de la competitividad, puesto que ahora la producción de cualquier bien o servicio **está anidada en una malla de actividades de soporte que configuran un sistema de cooperación fabril de eficiencia variable**. Esta malla posee una eficiencia que es función directa de la proximidad espacial de sus componentes, debido en parte a la reducción de los costos de transacción, producto precisamente de la proximidad, como lo sostiene Storper (op.cit.). Este sistema incluye además, componentes no directamente vinculados a la producción, como por ejemplo, educación, salud, calidad de vida y, sobre todo, calidad en la gestión del gobierno territorial pertinente (municipio, región o cualquier otro). Así es que en el marco de un concepto flexible en el que se introduzca la dimensión del cambio temporal, las regiones pueden ser concebidas como **plataformas sistémicas en las que surgen los procesos productivos y, por lo tanto, en las que se materializan los procesos de competitividad**, como justificadamente lo expresa la Presidencia de la República de Colombia a través de la Consejería Económica y de Competitividad (1997). En el marco de estas consideraciones es que se puede afirmar que el territorio se convierte en un **actor indirecto de la competitividad**, en tanto facilite la reducción de los costos de transacción, los entendimientos “cara a cara”, los procesos “justo a tiempo”, las mejoras en la calidad y la circulación de la información.

El territorio (organizado) es también en muchas oportunidades, un **actor directo de la competitividad**, en la medida en que es un espacio contenedor de una cultura propia que se traduce, mediante una práctica histórica de producción, en la elaboración de bienes y/o servicios indisolublemente ligados a tal cultura, a partir de los cuales se pueden construir nichos específicos de comercio internacional precisamente en momentos en los cuales la globalización apunta a la homogeneización del comercio. Esta es otra de las aparentes contradicciones de la globalización.

En efecto, hay que subrayar el hecho de que una proporción pequeña, pero creciente, (si se la mide por medio de la población) del mercado internacional que representa por otro lado una elevada proporción de la renta, muestra pautas de consumo fuertemente orientadas al consumo de bienes particularizados, sea por su diseño, por su irreplicabilidad, por su calidad o por su originalidad. Esta demanda abre “ventanas de oportunidades” a regiones capaces de producir lo particular, lo “*sui generis*”. A título de ejemplo, los productos de lujo (perfumes, artículos de cuero, pañuelos, trajes y vestidos, zapatos, relojes y otros) constituyen la segunda o tercera partida de las exportaciones de Francia y algunos de ellos son el resultado de culturas territoriales, como se observa claramente en el rubro de vinos y licores.

Los coloridos textiles conocidos como **molas**, producidos por los indígenas de la etnia Kuna del Archipiélago de San Blas en Panamá constituyen un ejemplo, entre

muchos otros, de un producto estrechamente vinculado a una cultura de producción (la elaboración misma) y de representación simbólica (lo que se muestra en el textil), al mismo tiempo que es una cultura territorial de una región que tal vez califica como una **bio región**. El turismo de “aventura” y el turismo “ecológico” representan otros ejemplos de nichos basados en recursos naturales que se transforman históricamente en la base de culturas autóctonas.

Es cierto que la relación entre la cultura y la competitividad es una intersección poco explorada en América Latina y ante cuya sola mención, muchos economistas enarcan sus cejas en señal de incredulidad, a lo menos. Frente a esta realidad es un deber anotar que Colombia es el caso cuya excepción confirma la regla y parece ser el único país de América Latina en donde el tema es asumido a través de **Los coloquios colombianos de cultura de la competitividad** (1998), reuniones entre la academia, el sector productivo y el gobierno dirigidas a discutir la importancia de las varias formas de cultura en la competitividad de empresas y regiones.

3. LA COMPETENCIA EN EL ESPACIO UNIFICADO: DINÁMICA DE GANADORES Y PERDEDORES. LAS CONDICIONES PARA MAXIMIZAR LAS POSICIONES GANADORAS DE LOS TERRITORIOS: ESTRUCTURA, FUNCIÓN, CONFIGURACIÓN (ALGUNAS PROPUESTAS).

No es ninguna exageración sostener que la globalización ha introducido una noción bélica en la competencia internacional. Competir con los mismos productos en un mercado mundializado y por consiguiente único, es competir “a muerte”, como se observa en el día a día. En la encarnizada lucha por posesionarse de espacios de comercio hay pocos triunfadores y muchísimos perdedores y los analistas tratan de entender cuáles son las características y las estrategias que hacen de países, regiones, ciudades y empresas, organizaciones “ganadoras”. No es casualidad el título de un conocido libro de dos destacados académicos franceses, Georges Benko y Alain Lipietz (1994): Las regiones que ganan.

CONSIDERACIONES SOBRE REGIONES GANADORAS.

“Las regiones que ganan son regiones urbanas; las fábricas y las oficinas refluyen hacia las grandes ciudades, hacia las megalópolis” (pág.19).

“Las regiones que ganan son ante todo regiones productoras de bienes exportables, es decir, de bienes manufacturados o de servicios facturables” (pág.21).

“Por otra parte, ¿qué es una ‘región ganadora’? ¿Una región que sale adelante (desde el punto de vista de los empleos, de la riqueza, del arte de vivir) por su propia actividad, o una región que vive a expensas de las que han perdido, incluso una parte de sus propios habitantes?” (pág.22).

“Por tanto, no es posible tener un determinado tipo de ‘regiones que ganan’ (o más bien una determinada manera de ganar, para una región) más que en el marco de un determinado tipo de Estado nacional y estos Estados no ‘ganarán’ en la competencia económica internacional más que si saben crear este tipo de regiones que ganan...”

Que ganen económicamente, no hay ni que decirlo. No entraremos aquí en el debate sobre los criterios políticos, sociales, éticos, ni ecológicos de la ‘victoria’ en la materia” (pág.372).

G. Benko+A. Lipietz: **Las regiones que ganan**, Valencia, España, 1994

De las citas de Benko y Lipietz se desprenden varias consideraciones importantes: los territorios ganadores son de naturaleza urbana, de gran tamaño, insertos en el comercio internacional por la vía de productos y servicios con elevado contenido de conocimiento, e insertos en una relación simbiótica con su propio Estado nacional. Había una manera más sencilla de decirlo: **son territorios que se articulan bien con el entorno porque tienen un grado similar de complejidad !** Porque es el acoplamiento con la **creciente complejidad de la globalización** el elemento determinante de triunfo; no parece ser posible “ganar” exportando **commodities**, aunque ello pueda parecer un buen negocio en el corto plazo. Pero entonces hay que prestar cuidadosa atención a la última cita de Benko y Lipietz; las posiciones ganadoras no son aquellas que reflejan un mero triunfo estadístico (crecimiento superior a los competidores en el PIB **per cápita**, por ejemplo) y si bien Benko y Lipietz no avanzan más en su propio argumento, se puede afirmar que las posiciones ganadoras son aquellas que reflejan un avance en el desarrollo del territorio en cuestión; no sólo en su crecimiento si bien ambos autores rocen (apenas) las cuestiones más valóricas de la competencia.

Ganar es ante todo ganarse a sí mismo, o sea, la auto-transformación de un territorio o región en un “ganador” presupone, para retomar la idea-fuerza de la CEPAL durante los noventa, la transformación productiva con equidad y sustentabilidad. Hay aquí un **link** claro con el bioregionalismo.

Igual posición asume el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) al sostener, en un libro reciente (1998;176) que: **“Ahora bien, el concepto de ‘territorio ganador’ tiene más que ver con el desarrollo que con el crecimiento y en este sentido los aportes de los tres actores son esenciales: el Estado, proveyendo la ‘dosis’ necesaria de descentralización; la sociedad civil, generando las**

virtudes ciudadanas que configuran el capital social (confianza, asociatividad) y el capital cultural (valores, memoria, pautas conductuales, sistemas de premios y castigos), y el empresariado privado al impregnar al sector público de procedimientos tales como la planeación estratégica, la calidad total y el servicio al cliente”.

Rosabeth Moss Kanter, la conocida Profesora de Harvard, plantea indirectamente que los territorios ganadores—ciudades en su análisis—son aquellas capaces de desenvolver a un alto nivel las características propias de la innovación (***Thinker***) o de la fabricación (***Manufacturer***) o del comercio (***Trader***) e ilustra convincentemente su argumento con los casos de Boston, Spartanburg y Greenville en S. Carolina y Miami. Kanter (1995;13) propone, no sin un espectacular sentido del humor en estos áridos temas, verdaderas “recetas de la abuela” para lograr un posicionamiento global exitoso de ciudades y regiones en la economía globalizada partiendo de preguntas simples como, por ejemplo: “***How can cities and regions attract and hold the best companies and the best jobs ? How can they harness global forces for local advantages ? How can they be masters, not victims, of change ?***” . No hay en el análisis de esta especialista, consideración alguna a cuestiones relacionadas con el desarrollo sustentable, con la ecología o con los recursos naturales. Alguna semejanza se descubre entre el análisis de esta autora con las categorías usadas por Saskia Sassen (1997) para describir los tres tipos de lugares estratégicos que simbolizan probablemente mejor que otros, según esta especialista, la nueva forma de globalización económica y la geografía archipelágica que parece acompañarla: las **EPZ (*Export Processing Zones*)**, que son zonas industriales para la exportación, los **Centros Bancarios Offshore** y las **Ciudades Globales**. Según Sassen, la globalización económica ha contribuido a la formación de una nueva geografía de la centralidad y la marginalidad. De nuevo, de lo que se habla, directa o indirectamente, es de territorios ganadores y de su complemento, los perdedores.

En una perspectiva más en línea con el propósito de este documento hay que hacer referencias a las conclusiones de Juan Ramón Cuadrado-Roura (1994), quien, a partir de un análisis empírico de las disparidades regionales en la Unión Europea, llega a enumerar una serie de características que parece acompañan a las posiciones “ganadoras”:

- a) Se trata de regiones que tuvieron alguna ventaja inicial desde el punto de vista de su localización, pero que para aprovechar tal ventaja han requerido construir sistemas avanzados de transportes y comunicaciones;
- b) Se trata de regiones que poseen un desarrollado sistema urbano; una ciudad grande y bien equipada y un sistema de soporte dado por un conjunto de ciudades medias y adecuadamente articuladas a la primera ayuda a establecer posiciones ganadoras;
- c) La disponibilidad de mano de obra calificada y un sistema educacional básico de alto nivel es un atributo generalizado;
- d) Un tejido productivo con una sólida presencia de PyMES en diversos sectores es un factor positivo;
- e) La accesibilidad de la región a mercados, al poder político y a los flujos tecnológicos es importante;

- f) La disponibilidad de servicios avanzados a las empresas, tales como planeación estratégica, diseño, I&D, etc. es una condición de competitividad;
- g) Los aspectos institucionales son importantes. La existencia de una autoridad regional con autonomía y la existencia de “partenariado” entre sector público y privado constituyen elementos favorables;
- h) Finalmente, según Cuadrado-Roura, un “clima” social inclinado a la cooperación y al diálogo constituye un requisito de competitividad.

Igualmente hay que mencionar las condiciones anotadas por Boisier (1994) como condiciones organizacionales para la competitividad regional. Según el autor, para ocupar posiciones ganadoras en el concierto internacional, las organizaciones asentadas en una región deben tener características tales como las siguientes:

- a) Velocidad para tomar decisiones;
- b) Flexibilidad de respuesta ante variaciones del entorno (demanda);
- c) Complejidad (en el sentido del emergente paradigma de la complejidad) suficiente para equiparar la complejidad del escenario global;
- d) Identidad cultural e identificación con su territorio;
- e) Resiliencia del tejido productivo y del tejido social para auto-reconstruirse frente al daño provocado por agentes externos (desde pestes agrícolas hasta los mensajes de TV “envasados”).

Hay que concluir que la corriente dominante en materia de globalización—**mainstream**—es totalmente, si no exclusivamente, económica (cuando no economicista) y que no ha hecho consideración alguna, en América Latina, a la sustentabilidad del desarrollo, afectada, por supuesto, por la persecución de posiciones “ganadoras”. **Los alegatos por la sustentabilidad se han originado hasta hace poco en áreas marginales del mapa decisional político.**

Si la primera condición para ser “ganador” es “ganarse a sí mismo”, como se afirmó anteriormente, se infiere que el Estado de Ceará, en el Nordeste del Brasil, está en realidad más cerca de ocupar una posición “ganadora” (debido al intenso proceso de modernización interna que ya se extiende por dos décadas) que muchas regiones que aparentemente serían ganadoras en una lectura simplista y puramente económica del concepto.

4. CRECIMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO TERRITORIAL: UNA DIFERENCIACIÓN INDISPENSABLE PARA GENERAR FORMAS INTELIGENTES DE INTERVENCIÓN O POLÍTICAS PÚBLICAS. DESARROLLO SUSTENTABLE Y OTROS CONCEPTOS.

Si la hipótesis relativa a los territorios ganadores es aceptada, es decir, si se acepta que “ganar” pasa por lograr una estructura territorial interna de una complejidad comparable a la exhibida por el espacio único de la globalización, (para un acoplamiento dinámico al núcleo de la globalización y no a su periferia), algo que en casi todos los casos presupone, como se dijo, intensos procesos de reestructuración no sólo productiva, también en el plano axiológico y ontológico

de estos mismos procesos, entonces “ganar” está más próximo a un proceso y estado de desarrollo que a uno de mero crecimiento. Es en este sentido en que se valida la afirmación de que Ceará puede ser potencialmente tan “ganador” como Sao Paulo y ciertamente más “ganador” que muchos territorios que muestran una dinámica meramente comercial.

De aquí se sigue entonces que la exploración del posible papel del **bioregionalismo** en el desarrollo sostenible pasa por la diferenciación y por la clara inteligibilidad del crecimiento económico y del desarrollo, ambos territoriales.

Como es bien sabido, ambos conceptos tienen tras de sí una historia de muy diferente duración. El concepto de crecimiento económico está presente desde el mismo surgimiento de la economía clásica, en tanto que el desarrollo, a lo menos en su componente distributivo, aparece recién con los economistas neo-clásicos y en definitiva en su formulación de política económica contemporánea es una idea estrechamente asociada al Plan Marshall, es decir, es una idea de sólo cincuenta años. Además, en forma paulatina se ha producido una diferenciación estructural, otorgándose al desarrollo una dimensión más y más cualitativa, axiológica, intangible, en tanto que el crecimiento sigue siendo un concepto cuantitativo, mensurable por consiguiente. Sobre la “intangibilidad” del desarrollo es necesario llamar la atención al informe **Un Programa de Desarrollo** del Secretario General de las Naciones Unidas (1994) en el que se establecen cinco dimensiones del desarrollo: la paz, la economía, el medio ambiente, la justicia, y la democracia. Ahora se está lejos de la inicial concepción que igualaba desarrollo con crecimiento. Se reconoce también ahora que ambos conceptos no son sin embargo independientes y que se encuentran ligados por complejas relaciones de tipo rizado.

Según la mayor parte de los especialistas el crecimiento económico de un territorio depende de: i] la acumulación de capital; ii] la acumulación de “conocimiento”; iii] la acumulación de capital humano; iv] la política económica nacional; el proyecto país; y v] la demanda externa. Esta formulación sigue de cerca las teorías del crecimiento “endógeno” formuladas por Barro, Lucas, Romer y otros. Boisier (1998) hace la importante siguiente observación: a medida que se desciende en la escala territorial la supuesta “endogeneidad” se transforma en exogeneidad en la misma medida en que la matriz de decisores que controla el conjunto anterior de factores de crecimiento se disocia más y más de la matriz socio-económica local. De aquí que con propiedad se pueda afirmar que **el crecimiento económico de un territorio es un fenómeno principalmente exógeno**. Como es obvio, de este reconocimiento se desprende una estrategia de acción para los gobiernos territoriales completamente diferente de la que pudiese idearse suponiendo que tales gobiernos controlan en mayor o menor medida la conducta de los factores de crecimiento. Valga la observación de que no pocos conflictos ambientales tienen su origen precisamente en esta disociación de actores e intereses.

Por el contrario, el desarrollo es considerado, cada vez más, como un proceso endógeno, que depende de la capacidad del territorio para transformar los impulsos de crecimiento en desarrollo, esto es, capacidad para pasar del plano

abstracto institucional al plano concreto de las personas, capacidad para movilizar y coordinar los recursos internos del propio territorio, recursos que por su lado, asumen progresivamente una dimensión intangible, no material. Boisier (1997 y 1999) ha sugerido en una primera instancia, que el desarrollo sería el resultado de una adecuada articulación sinérgica entre varios subsistemas internos al territorio como los subsistemas axiológico, decisional, organizacional, de acumulación, procedimental y, subliminal. El mismo autor ha propuesto buscar el desarrollo mediante el potenciamiento y mediante la articulación “inteligente” de este conjunto de subsistemas mediante la introducción de una fuerte **sinapsis** (como la sinapsis neuronal) y de una energía externa bajo la forma de una **sinergia cognitiva** capaz de direccionar la acción colectiva basada en un entendimiento compartido sobre la estructura y la dinámica de los procesos de crecimiento y de desarrollo. El concepto de proyecto político de desarrollo resulta vital para darle dirección a este verdadero sistema de formas de capital, en un enfoque que no oculta sus raíces *hirschmanianas*.

¿ De qué desarrollo se habla ? : ¿Desarrollo sustentable ?, ¿Desarrollo endógeno?, ¿Desarrollo descentralizado?, ¿Desarrollo de “abajo-arriba”?, ¿Desarrollo local?, ¿Desarrollo descentrado?

Se sostiene acá que el afán de adjetivizar el concepto de desarrollo conduce solamente a construir tautologías ya que cualquier intento de definir los adjetivos lleva a concluir que **el desarrollo no puede ser sino...sustentable, endógeno, descentralizado, capilar, local, descentrado.**

En efecto, para comenzar, la definición de desarrollo sustentable es la sugerida en el informe Brundtland y citada por Roberto Guimaraes (1998): “*El desarrollo sustentable es aquel que satisface las necesidades de las generaciones presentes, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades*”. Está tan socializada esta definición que nadie se atrevería a etiquetar como “desarrollo” un rápido proceso de crecimiento económico, pero...**autofágico** de sus recursos (¿Chile?). Para seguir, una de las más completa definición de desarrollo endógeno parece ser la ofrecida por Boisier (1993) quien define cuatro planos de endogeneidad cuya intersección genera la endogeneidad del desarrollo (el plano político, como la capacidad del territorio para tomar decisiones relevantes a su desarrollo; el plano económico, como la capacidad para apropiarse de parte del excedente económico; el plano científico-tecnológico, como la capacidad para generar sus propios impulsos tecnológicos de cambio capaces de modificar cualitativamente el sistema; el plano cultural, como una matriz envolvente capaz de generar identidad). Por otro lado el desarrollo descentralizado no es sino aquel mediante el cual el territorio pasa a ser un sujeto colectivo. Además el desarrollo capilar (un concepto derivado de la física de líquidos) es aquel que se expande desde abajo hacia arriba y hacia los lados, como en Stöhr y Taylor (1981). El desarrollo local (un término confuso, pero de moda) dice relación con una escala territorial y jurisdiccional, en la que la probabilidad de generar procesos virtuosos de desarrollo es mayor, en la que la posibilidad de poner en valor el capital sinérgico se maximiza. Hay que tener presente que local siempre está definido desde un nivel superior en la escala (para el país, los gobiernos “locales” son todos los de nivel inferior al nivel

nacional; para la región, los gobiernos “locales” son análogamente, los de rango más bajo y así por delante. Es sólo una mala costumbre asimilar “local” a “comunal”). Finalmente, el desarrollo descentrado se refiere a la dispersión en el territorio del mismo desarrollo.

Es fácil apreciar el encadenamiento lógico de estas características de un único concepto, como es el de desarrollo. Si la sinapsis y la sinergia son reconocidas como los elementos centrales e iniciales del proceso conducente al desarrollo, hay que convenir que ellos se manifiesta con mayor intensidad en espacios proxémicos, de pequeño tamaño, en donde las relaciones inter personales, el intercambio de información y de ideas y la confianza se expresan con mayor nitidez. Desde el punto de vista de la sustentabilidad que intrínsecamente acompaña al desarrollo, Ronnie Lipschutz (1997;32) anota: “ *There is no global solution: neither social peace nor sustainable practices can be legislated from above. Rather, they must be imagined and implemented in the places where people constitute their daily lifes, where they live and work*”. El territorio cotidiano al cual alude Lipschutz es lo que se denomina como local en el vocabulario del desarrollo. Resulta evidente, además, que en este caso se busca reconocer en los territorios (vistos como un tejido social) la calidad de sujeto colectivo y por consiguiente provisto de una autonomía derivada de la descentralización. Naturalmente que bastan estas características para rechazar por completo la noción de un desarrollo “del centro-abajo” (noción más propia del crecimiento económico) y sostener la capilaridad del proceso, capilaridad que no necesariamente mostrará una difusión continua en el territorio (al estilo de las “manchas de aceite” urbanas), procediendo más bien mediante saltos que “archipiélagizan” la geografía del desarrollo; el resultado será un desarrollo descentrado o con múltiples **locus**. Se puede agregar todavía, la democracia (como se la entiende en Occidente) como una característica esencial de todo desarrollo bien entendido. Siempre resulta oportuno recordar la frase del Papa Paulo VI: “**el desarrollo es el nuevo nombre de la paz**”; se sigue que no es el crecimiento la garantía de la paz social, tanto nacional como internacional, sino el desarrollo ya que éste conlleva la equidad.

5. EL SÍNDROME GANADOR: MUCHO MÁS QUE EXPORTACIONES Y ALGO MÁS QUE “CRECIMIENTO CON EQUIDAD”.

No es infrecuente que dirigentes políticos califiquen como “ganador” a su propio territorio jurisdiccional sobre la base de observar un sostenido incremento en las exportaciones, que puede llegar a mostrar guarismos sumamente elevados como proporción del producto interno. Estando el discurso público tan penetrado por cuestiones de comercio internacional y de competencia, no resulta ello extraño.

Es una cuestión obvia la importancia de las exportaciones de una región como factor de crecimiento económico. Tratándose, como se trata, de espacios económicos relativamente pequeños, el alcanzar y sostener temporalmente un elevado ritmo de crecimiento económico necesariamente requiere de una importante inserción en los mercados externos. *Mutatis mutandi*, se aplica a las regiones el mismo argumento que se utiliza para justificar la apertura externa

global o nacional en países pequeños, en el fondo, la necesidad de escapar de la estrechez que impone un mercado de reducido tamaño.

Como bien lo prueba el caso chileno, la inexorabilidad de apoyar el crecimiento económico nacional en el sector exportador, tiende, a lo menos a corto y mediano plazo, a mostrar como “ganadoras” a las regiones o territorios que ya ocupaban los primeros lugares en un ordenamiento territorial basado en variables económicas, agudizando la desigualdad e inequidad entre territorios y entre personas.

CHILE: RESULTADO TERRITORIAL DE LA APERTURA EXTERNA

“En la estrategia de desarrollo basada en la liberalización de los mercados y la apertura al exterior, la Región Metropolitana ha resultado la gran ganadora. Su desarrollo se debería tanto a la acumulación previa de capacidades, como al aprovechamiento de las oportunidades abiertas por el nuevo entorno económico. En el caso de los productos de exportación basados en recursos naturales, los factores de producción más complejos, así como la misma propiedad de los recursos, pertenecería a residentes de la Región Metropolitana o del exterior”.

PNUD: Desarrollo Humano en Chile, 1996
Subrayados del autor.

En otras palabras, si el criterio para establecer posiciones ganadoras en la globalización se basa sólo en el éxito exportador y en la competitividad, ello podría llevar a perpetuar un ordenamiento territorial fuertemente inequitativo. Obsérvese al pasar que el recuadro anterior refleja una circularidad viciosa. La Región Metropolitana es la gran ganadora porque posee una complejidad mayor que otras y más a tono, en consecuencia, con la complejidad impuesta por la globalización. Se necesita precisamente complejizar la estructura de las regiones para viabilizar una inserción ganadora; sobre esto ya se había hecho una consideración en párrafos anteriores.

Isabel Figueroa y Claudio Bonacic (1998) han resumido las pocas evidencias empíricas chilenas sobre “convergencia regional”, un contexto en el cual suele incluirse la cuestión de “regiones ganadoras o perdedoras”. Estos autores se plantean la inevitable pregunta: *¿ Por qué no son las regiones exportadoras, las más competitivas?*, una pregunta recién respondida y verifican al mismo tiempo (aunque para un período estadísticamente no significativo de dos años) que las regiones Metropolitana y de Antofagasta aparecen sucesivamente como las más competitivas y también como dos casos en los cuales la reducción de la pobreza en un período similar, es sensiblemente mayor que en el promedio nacional, lo

que en principio, calificaría a estas dos regiones como las únicas verdaderamente ganadoras en el caso chileno.

Tal parece que no queda sino retomar la idea-fuerza cepalina de la **transformación productiva con equidad y sustentabilidad**, pues como bien se anota en el mismo informe del PNUD citado más atrás: “ *El crecimiento económico no asegura por sí solo equilibrio espacial, desarrollo social y menos aún equidad*”. Se necesita mucho más que exportaciones para ganar de verdad! Una transformación en el tejido productivo que no puede sino entenderse como una mayor complejización (más variedad, más jerarquía, más recursividad, más resiliencia, más autopoiesis) que requiere al mismo tiempo de cambios en las relaciones capital-trabajo y de importantes avances en la educación y capacitación de la mano de obra retribuida entonces de acuerdo a las ganancias de productividad con un resultado de mayor equidad y una transformación productiva más basada en la creación de ventajas comparativas dinámicas (competitivas) que asegure la sustentabilidad.

Como se bosquejó en páginas anteriores, sería recomendable redefinir el concepto de “región ganadora” inscribiéndolo, desde luego, en un contexto dinámico y apuntando a “ganar” en términos de articulaciones al núcleo de la globalización y no a su periferia. En este sentido es mucho más importante colocar a una región en el sendero de su auto-transformación con equidad y sustentabilidad, que exhibir efímeros triunfos estadísticos. En esta perspectiva, como se anotó, Ceará, en el Nordeste del Brasil, muestra una posición “ganadora” más clara que la Región Metropolitana chilena.

La geógrafa española Inmaculada Caravaca (1998) hace una fina distinción entre “espacios ganadores” y “espacios emergentes” señalando que los primeros “...ya antes eran considerados centrales, pero que aún refuerzan más sus posiciones en este nuevo contexto [de la globalización] y aquellos otros que antes estaban deprimidos y actuaban como periféricos, pero que ahora destacan por su dinamismo”. Aparte de las conocidas regiones urbanas Caravaca trabaja con otras categorías, como los “medios innovadores”, los “distritos industriales” y los “ejes de crecimiento”. Si bien la autora se ubica decididamente entre quienes marcan o remarcan el carácter urbano de los territorios bien articulados a la globalización, no deja de abrir un espacio para la duda con relación a la calidad de estas posiciones, desde el punto de vista de las personas humanas. Textualmente escribe: “ *La cultura de la competencia se impone en todos los niveles, poniéndose el énfasis en el individualismo, en las diferencias necesarias para lograrla, y esto tanto desde un punto de vista social como territorial. La competitividad gana así terreno frente a otros valores con mayor contenido moral como la solidaridad*”.

La existencia de un verdadero proyecto político de desarrollo regional puede ser el elemento determinante para transitar a una posición ganadora. Desde este punto de vista es más importante el análisis del discurso que el estudio de las cifras, claro está, en tanto ese discurso sea representativo de un consenso social.

EL OCCIDENTE COLOMBIANO: UN DISCURSO DE UNA REGIÓN GANADORA

“Un cambio de mentalidad, una renovación cultural donde la cooperación estratégica, la solidaridad, la paz, el desarrollo humano y la construcción social ocupen el lugar del conflicto, la violencia y la injusticia social.

Una revolución productiva que promueva el cambio técnico, la reindustrialización, la conformación de cadenas productivas estratégicas y el desarrollo económico local.

Una reestructuración que proporcione calidad total del sistema educativo, para fomentar la gestión del conocimiento y la producción de innovaciones, formar las nuevas generaciones en la ética del desarrollo sostenible y la solidaridad social y permitir a la sociedad regional participar activamente en el mundo.

Una revolución institucional, un cambio organizacional de fondo, que proporcione efectividad en la gerencia pública y privada regional, fortalezca la capacidad de aprendizaje y de respuesta regional frente a la inestabilidad y la vulnerabilidad de una sociedad más abierta y descentralizada, pero que también despierte las posibilidades de cambio y las ventanas de oportunidad que se abren con la globalización”.

Fuente: CORPES de Occidente, EL OCCIDENTE COLOMBIANO. Región del futuro. Pereira, 1998

6. EL CONCEPTO DE BIOREGIÓN Y SU CONTRIBUCIÓN POTENCIAL AL CRECIMIENTO Y AL DESARROLLO SUSTENTABLE. LIMITACIONES, PARENTESCO CON OTROS CONCEPTOS, COMO “REGIÓN ECOLÓGICA”, “REGIÓN VIVENCIAL”, “REGIÓN PIVOTAL”, “REGIÓN VIRTUAL”, “REGIÓN SUSTENTABLE”, “REGIÓN TRANSFRONTERIZA”.

La preocupación fundamental de los “*policy-makers*” preocupados de cuestiones territoriales tiene que ver con el crecimiento y con el desarrollo de los varios territorios en un marco de política económica restrictiva (para estos mismos propósitos) y en el cual la regla de hierro es que en tanto que el crecimiento económico está en el horizonte inmediato de todo territorio, el desarrollo está en el horizonte mediano y al alcance de sólo algunos de ellos. Conceptos adicionales, sobre todo aquellos que no provienen del *mainstream*, sólo entran en el cuadro en la medida en que sean funcionales a los dos objetivos señalados. La prueba de fuego para el concepto de “bioregión” será precisamente esa y por ello es que la primera pregunta es simplemente: ¿qué es una bioregión?

Kenton Miller (1999) sostiene que en el World Research Institute se ha formulado una metodología rudimentaria para lo que puede ser denominado como “un enfoque bioregional” para planificar y administrar la protección de los servicios ecosistémicos (servicios ambientales, en Guimaraes, op.cit.) y la biodiversidad, *in situ*. Tal metodología identifica seis elementos del enfoque bioregional: 1] la escala y el alcance geográfico; 2] las comunidades con intereses en la cuestión; 3] ciencia, tecnología e información; 4] mecanismos institucionales y arreglos gubernamentales; 5] incentivos y políticas facilitadoras y; 6] administración adaptativa, monitoreo y evaluación. El interés focal de la propuesta está en la conservación, no en el crecimiento y desarrollo.

Desde el punto de vista del análisis territorial es importante detenerse en el primero de los elementos sugeridos por Miller, la escala y el alcance geográfico de las bioregiones. El autor usa un análisis casi morfológico para describir los cuatro elementos constituyentes de una bioregión: a) **áreas centrales**, identificadas como sitios que generan servicios ambientales y que poseen elevada biodiversidad y que en consecuencia deben ser protegidas a ultranza; b) **zonas de transición**, que rodean a las áreas centrales y que tienen por propósito filtrar y aminorar los impactos negativos desde y hacia las áreas centrales; c) **corredores**, fajas de tierra o de agua para conectar las áreas centrales y las zonas de transición entre bioregiones adyacentes con el propósito de disponer de rutas para la migración y la dispersión de plantas y animales durante su período de crecimiento y evolución; d) **matriz** consistente en la mayor parte de la tierra y del agua superficial en el mayor de los ecosistemas en el cual las áreas, las zonas y los corredores están localizados. La bioregión es la suma total de estos cuatro elementos. Es el área geográfica que las comunidades y los gobiernos locales consideran como unidad de administración. Esta es una afirmación compleja !

WHAT ARE BIOREGIONS?

“Bio-regions are geographic areas having common characteristics of soil, watershed, climate, native plants and animals...A bio-region refers to both the geographical terrain and a terrain of consciousness – to a place and the ideas that have develop about how to live in that place.” Peter Berg, bio-regional philosopher.

Bio-regionalism seeks to mend the shredded fabric of life, re-weaving the web of relationships between people and place. The core of the human experience, historically and in the bio-regional vision, is the relationship of human communities with their matrix of local and regional nature. Bioregions re-unite nature and society within the context of specific places. The bio-regional approach returns to a sense that form much of the human experience, and was obscured only recently in the industrial era.

A bio-regions natural unity is most powerfully expressed in the watershed. Water joins together biological life in a seamless dance of exchange, so bio-regionalists particularly pay attention to the health, quality, and sources of water. Bio-regionalism aims for a balance in which humans live room to other species, and mesh their activities into natural ecosystems. Bio-regionalists are practitioners par excellence of Aldo Leopold’s land ethics, the first rule of which is, ‘Save all the parts’.

Bio-regions are a social as well as a natural experience, and awareness that comes from relating over time with the particular terrain and landscape. While much human awareness is drawn into an increasingly abstract global world, bio-regionalists pay attention to the macrocosm of the world as manifested in the microcosm of the life-space. This is regarded as crucial to any long-term human habitation of earth.

One can live in several bio-regions, in the sense that the word can be used to described both small, local regions and larger landscapes. Some use the term ‘eco-region’ to describe large-scale bio-regions such as CASCADIA.

From CASCADIA PLANET, <http://www.tnews.com/terms/bioregion.def.html>

Esta caja recuerda antiguos conceptos de homogeneidad en la definición de regiones, y al mismo tiempo no oculta una dosis de romanticismo. Hasta no hace mucho en la historia de la humanidad, se podía aceptar que el núcleo de la

experiencia humana, históricamente y también en la visión bioregional, fuese la relación de las comunidades humanas con su matriz local y regional; la modernidad y la modernización comprendida en ella, escindió al hombre del territorio, separó el destino del individuo y el del territorio mediante la introducción de una serie de artefactos como por ejemplo el reloj mecánico que independizó el tiempo del espacio (del lugar) e incluso atribuyó género a ambos-- masculino, vital, activo y cambiante, al tiempo y femenino, pasivo, inmutable, al espacio-- por otro lado el telégrafo con la escritura, el teléfono con la voz y finalmente los satélites, hicieron realidad el imaginario de McLuhan. Es cierto que actualmente se observa una vuelta al territorio, particularmente a lo local. En la dialéctica a la cual está sometida la persona humana —la alienación total producto de la globalización y la necesidad de tener raíces, sobre todo territoriales— en esa dialéctica hay una revalorización del territorio. Como se comentó anteriormente, esta revalorización se está presentando en el marco de una geografía múltiple y flexible o de “geometría variable” en la conocida expresión de Manuel Castells, y por tanto en ella es posible encontrar espacio para las bioregiones. Sin embargo, la utilidad de ellas, más allá de la protección de los recursos naturales, de la flora y la fauna, está todavía por demostrarse en los estilos prevalecientes de desarrollo en América Latina.

Hay otros conceptos más o menos cercanos al de bioregión que deben ser introducidos acá.

Ecoregiones no serían sino bioregiones de gran tamaño, de acuerdo a lo planteado en la caja anterior. No tiene sentido cambiar una denominación sólo por una cuestión de escala, a menos que pasar de un tamaño a otro envuelva cambios estructurales, cuestión que no se menciona en el recuadro indicado. Lo que se ha dado en conocer como “el Grupo de Umeå” en la universidad sueca del mismo nombre usa el concepto de **región vivencial** (una traducción libre de “*life region*”). Según Råberg (1997;28): “*The preliminary results to which the Group can point so far comprise a comprehensive proposal for a socially sustainable society; it has been named the ecological life-region*”. Navegando entre las aguas de la ecología social y de un regionalismo “radical” el objetivo del Grupo ha sido transformar un cierto número de principios eco-sistémicos en orientaciones ligadas a la organización de la comunidad. Cinco principios son expuestos: 1] La organización funcional de la ecosociedad se basa en una perspectiva endógena (la planificación desde adentro de la sociedad civil y al servicio de los intereses de la población local o regional); 2] La organización de la eco-comunidad se realiza de acuerdo a principios de interacción (acción y reacción entre el hombre y el medio o entre el centro y la periferia); 3] Un tercer factor organizativo es la visión holística (el individuo debe tener una visión general de las especies y de los recursos del entorno); 4] La sociedad ecológica, de esta manera, asume la forma de un sistema cualitativo (su propósito es la satisfacción de las necesidades existenciales del hombre por medio de experiencias estéticas, empáticas y sensoriales); 5] Un punto final significativo se asocia a las restricciones dimensionales a la organización del ecosistema del hombre. A pesar de que conceptos como “sistémico”, “holístico”, “cualitativo” y “endógeno” forman parte del vocabulario más actualizado de desarrollo territorial, la propuesta del Grupo de Umeå parece hundirse en las profundidades del fundamentalismo ecológico.

Es rescatable, sin embargo, el siguiente argumento del Grupo:

LIFE REGIONS AS EURO-REGIONS

“We imagine the life-region to represent a qualitative life territory, the integrity of which it is important, for socio-cultural reasons, to preserve. In the international economic perspective such regions are relatively small-scale units, but they can strengthen themselves by forming sectoral inter-regional coalitions in economic, cultural and social matters.

By forming inter-regional coalitions, the life-regions can become competitive alternatives to metropolitan regions on the international markets. Their socio-territorial stability helps to attract businesses to the municipalities. In addition to its superior quality of life, they can procure for themselves a technological standard equaling that of the metropolitan regions”.

Source: The Life Region, Per Råberg, editor
Routledge Studies in Development and Society
London, 1997

Michael Vincent McGinnis (1999), en el primer capítulo del libro Bioregionalism, editado por él mismo, establece ciertas definiciones fundacionales del bioregionalismo, como las que se muestran a continuación.

BIOREGIONS AND BIOREGIONALISM

“Bio-regions encompass diverse cultural areas, homelands, bio-diversity, spiritual and ideological canyons, reveal economic practices, territories of the mind, unique histories of the place, and geographically discrete parts of the earth”.

“Bio-regionalism is a grass-roots doctrine of social and community-based activism that has evolved wholly outside of mainstream government, industry and academic institutions. Bio-regionalism is defined as a body of knowledge that has evolved to inform a process of transformative social change at two levels – as a conservation and sustainable strategy, and as a political movement which calls for devolution of power to ecologically and culturally defined bio-regions”.

M.V.McGinnis, Bioregionalism, Routledge, London and New York, 1999.

En el nuevo vocabulario geográfico que está en proceso de permanente evolución hay que introducir todavía varias categorías territoriales. Las dos siguientes se originan en trabajos de Boisier (1996) y son ahora crecientemente aplicadas en estudios empíricos y en propuestas de desarrollo, como por ejemplo, en Argentina (Plan Estratégico de Rosario y Programa 2.020 de Neuquén) o en Colombia (El Occidente Colombiano: la región del futuro). La primera categoría corresponde al concepto de **región pivotal**, entendiendo por tal a la menor unidad

político-administrativa dotada de características de complejidad, de un tejido organizacional decisionalmente veloz, operativamente flexible, estructuralmente maleable, resiliente, y dotada de identidad propia. Estas regiones se denominan “pivotaes” precisamente por constituir la base de una “jerarquía anidada” de organización territorial. En efecto, dos o más regiones pivotaes pueden concertar uniones estratégicas cuando son contiguas, para originar otra categoría mayor, ahora de **regiones asociativas**, como es el caso de las **regiones transfronterizas**, tales como, por ejemplo, la Región Arizona-Sonora, como se describe en Wong (1998). En último término, las regiones pivotaes o las asociativas discontínuas pueden hacer cuasi-contratos estratégicos para alcanzar determinados objetivos, dando origen a las **regiones virtuales**, como sucede con los “cuatro motores” de la Unión Europea o como se sugiere en la caja “Life Regions as Euro-Regions”.

El concepto de **región sustentable** sería asimilable a cualquier región en la cual su desarrollo se ajuste a los patrones de la sustentabilidad; no es la región en sí misma la “sustentable” sino la forma de intervención en ella. Acá cabe toda la cuestión de indicadores de sustentabilidad, como los propuestos por Guimaraes (op.cit.) así como cabe también una enumeración de los elementos estructurales del desarrollo sustentable, tal como se aplican en la actual estrategia de desarrollo sustentable del Nordeste brasileño derivada del Proyecto ARIDAS (1995). Según este planteamiento, el desarrollo sustentable...*“envuelve la conciliación de la eficiencia económica, de la equidad social, de la libertad política y de la preservación ambiental en un proceso integrado de evolución social que, considerado globalmente, significará:*

- # más crecimiento, sustentado y compartido por todos;*
- # modernización productiva y competitividad, además de una inserción más amplia y dinámica de la región, nacional e internacionalmente;*
- # más educación y calificación y más salud y habitación, volcadas a una vida más productiva y a un mayor bienestar;*
- # menos pobreza y menores desigualdades, condiciones para más libertad, más democracia, más justicia social;*
- # más desarrollo hoy día ya también más desarrollo mañana, o sea, desarrollo contemplando el uso racional y equitativo y la conservación de los recursos naturales”.*

¿Será compatible esta visión integral del desarrollo con el modelo de política económica neo-liberal vigente ? Aparentemente no lo es, como lo ejemplifica el mismo país, con relación a la Amazonía.

LAS DOS CARAS DE JANO: CAPITALISMO SALVAJE Y MILITARISMO ECOLOGICO.

MILITARES BRASILEÑOS PROTEGEN LA AMAZONIA

BRASILIA.- Fuerzas del Ejército, la Marina y la Policía Federal intervienen desde ayer en la Amazonía para apoyar una plan de preservación de la gigantesca región selvática, considerada 'pulmón' del mundo y sistemáticamente expoliada por la contaminación y la tala de árboles.

El área en la cual comenzó la acción militar abarca 3 millones de kilómetros cuadrados y el costo de la iniciativa ronda los US \$ 5 millones.

El plan fue anunciado después de que Greenpeace denunció en Brasilia que prosigue la explotación maderera indiscriminada, bajo impulso de grandes compañías internacionales.

'La operación es de emergencia por el alto deforestamiento en la Amazonía, pero nuestra intención es que se transforme en una rutina', informó el Ministro de Medio Ambiente, José Sarney hijo, quien previno que ' las explotaciones de madera ilegales serán sancionadas con todo el rigor de la ley'...

El año pasado la deforestación de la Amazonía alcanzó a 16.883 kilómetros cuadrados, 27 por ciento más respecto a los 13.227 kilómetros cuadrados de 1997.

La cifra total de la destrucción llega a más de medio millón de kilómetros cuadrados, similar a la superficie del estado nortino de Bahía".

Fuente: El Mercurio, Santiago de Chile, 3 de Junio de 1999

7. EL LUGAR DE LA BIOREGIÓN EN EL SIGLO XXI: ¿MUSEO O "SHOW-ROOM?"

En el lenguaje de los pleitos judiciales existe un dicho, una suerte de proverbio que dice: "**A confesión de partes, relevo de pruebas**", esto es, no es necesario probar nada cuando la parte inculpada confiesa su culpa. Acá se podría decir lo mismo con relación al acoplamiento del bioregionalismo con el *mainstream* de la política económica, si se toma nota nuevamente de la opinión de McGinnis reproducida en la caja correspondiente ("*Bioregionalism is a grass-root doctrine of social and community-based activism that has evolved wholly outside of mainstream of government...*").

A pesar de la considerable y creciente fuerza del movimiento medio ambientalista en todo el mundo (por de pronto, ya tiene el medio ambiente un día onomástico, el 5 de Junio) es claro que aún no logra un lugar central en el discurso de política económica del neo-liberalismo; de otra manera cómo explicarse los innumerables conflictos medio ambientales surgidos en torno a los grandes proyectos sectoriales, sobre todo energéticos o exportadores? Los objetivos de crecimiento, estabilidad, empleo, competitividad, incluso equidad, dominan el escenario y si bien se suele agregar la sustentabilidad, ello parece más un objetivo semántico que real. Dígase de paso que una situación similar se observa con la descentralización territorial, un objetivo central para los regionalistas.

Como lo anota Guimaraes (op.cit): "Tomando en cuenta la descripción anterior [acerca de la transición ecológica], no debiera sorprender la ausencia del argumento ecológico en el pensamiento sociológico, político y económico tradicional. No sorprende tampoco la 'disfuncionalidad' de la mayoría de las instituciones para afrontar los desafíos de la transición". De aquí entonces que la propuesta que Guimaraes formula en este

trabajo represente una posibilidad cierta de ganar fuerza política territorializando los diversos indicadores ambientales.

Pero los problemas de las bioregiones para aparecer en la agenda política del Siglo XXI no derivan sólo de nacer de “un grito en el desierto”, situación parecida a la de la descentralización territorial, sino también de otras falencias adicionales relativas a la ausencia de estructuras institucionales adecuadas y de actores relevantes, dos elementos básicos en la actual discusión sobre desarrollo.

Como en otros ámbitos, es posible razonar acá en términos estratégicos, poniendo en relieve las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de las bioregiones.

El potencial de las bioregiones como instrumento de política de desarrollo sustentable está estrechamente ligado a la valorización que el mercado mundial confiera a productos o a servicios ambientales, una cuestión sobre la que se puede “apostar a ganador”; en tal sentido su mayor fortaleza reside en su carácter de zonas de resguardo de la biodiversidad. Como se muestra más adelante, los resguardos de la población con respecto al uso de productos industriales (pesticidas, preservantes, etc.) en la cadena alimenticia proveen de no despreciables oportunidades de negocios para territorios como las bioregiones.

Por otro lado, las mayores debilidades que presentan las bioregiones están asociadas a la ausencia de sólidas estructuras institucionales ligadas específicamente a su desarrollo (no son suficientes organismos como las Comisiones Nacionales del Medio Ambiente, más protectoras que promotoras) y al escaso grado de organización social que suelen mostrar ya sea por la pura y simple razón de la escasez absoluta de población (como por ejemplo, la Región de Aysén en el Sur de Chile) o por su dispersión o por su carácter nativo más afecto a sus propios modelos de organización social que al tipo de relación, dígase, occidental y “moderna”.

Los límites y la demarcación territorial de las bioregiones no coinciden normalmente con la división político administrativa vigente para efectos de políticas de desarrollo y esto constituye un escollo serio puesto que, sin un ajuste al cual los bioregionalistas probablemente se opongan, la solución pasa por elevar significativamente el nivel de coordinación inter-agencial. Como es sabido, la coordinación es una función exponencial positiva en el sentido de que coordinar cuatro agencias requiere un esfuerzo mucho mayor que el doble de coordinar dos, y los procedimientos de coordinación descentralizada son todavía bastante precarios. Si se sobrepone, en el caso de América del Sur por ejemplo, un mapa de las bioregiones según la precisa caracterización de Kenton Miller a un mapa de las regiones políticamente definidas (por ejemplo, las cinco antiguas regiones CORPES en Colombia, las trece regiones constitucionales en Chile, las cinco macroregiones del Brasil, etc.) se apreciará un verdadero caleidoscopio territorial.

Es difícil dar una idea exacta de la complejidad de este problema, pero cualquiera puede intuir que se trata de caminos divergentes, el del crecimiento económico por un lado, y el del proteccionismo del medio por otro. ¿ Quizás si otra definición

de bioregión podría ser útil ? Por ejemplo, supóngase que se dice que **una bioregión es una región en cuya estructura sistémica hay un elemento de carácter ecológico que sobredetermina o que condiciona la naturaleza y el funcionamiento regional**, por ejemplo, determina la flora, la fauna, el modo de producción, las relaciones sociales, los bienes y servicios producidos y la forma de inserción externa de la región, incluso su cultura. De acuerdo con este tipo de definición, un buen ejemplo de bioregión sería el Nordeste brasileño, una región definida en el plano político y administrativo, en cuya estructura hay un elemento hegemónico: la sequía (el Polígono das Secas) que se configura como el elemento estructurante de la región y en torno al cual se define todo. Quizás si la región de la Costa Atlántica en Colombia sería una bioregión de acuerdo a este criterio, si se considera el Pantano de Atrato como el elemento hegemónico de su estructura o, alternativamente, si la aridez de la Guajira fuese el elemento hegemónico. El Norte Grande chileno --Regiones de Tarapacá y Antofagasta-- pueden ser consideradas como bioregiones si se piensa en el omnipresente desierto. En definitiva lo que acá se propone --tentativamente por cierto-- es acomodar las bioregiones a los límites de las regiones políticas de desarrollo de manera de reducir la exigencia de coordinación inter-regional y de forma de aprovechar las estructuras institucionales y la matriz social de las regiones a favor del "componente" bioregional de ellas. La preservación de la biodiversidad por ejemplo se lograría más fácilmente en este esquema que en otro que mantuviese la singularidad de las bioregiones. Obsérvese sin embargo que si se acepta una propuesta como la señalada, todavía queda por aclarar el concepto más primigenio de **región** a secas!

Sobre este tipo de problema es interesante examinar la propuesta elaborada por la **Fundación Social** de Colombia, que ha construido una tipología de las regiones naturales de Colombia según el índice de desarrollo y sostenibilidad ambiental. En este seminal trabajo se dice(1998, 376):

"...la tipificación municipal estuvo enmarcada dentro de los conceptos de oferta, demanda y conflictos ambientales, con los resultados expuestos ya examinados. Para efectos de regionalización se optó por agrupar los municipios de acuerdo con sus características ambientales predominantes, especialmente en lo que se refiere a la oferta ambiental con las limitaciones conocidas, como son los límites político-administrativos en sí, ya que rara vez coinciden con provincias ambientales o con límites de áreas equipotenciales desde el punto de vista natural..."

Se determinaron así 19 regiones naturales con cierto grado de homogeneidad en el potencial natural al interior, pero con límites difusos (subrayado de este autor), que poco tienen que ver con las cinco regiones CORPES o con las seis regiones según su grado de desarrollo y sostenibilidad social y ambiental.

Independientemente del interés académico de este trabajo, la irritante pregunta para los medio ambientalistas sigue siendo: ¿cuál es la partición territorial que la sociedad, sociedad política más sociedad civil, acepta en la práctica, para fines de crecimiento económico ?

En buenas cuentas, se trata de considerar si la validación del concepto de bioregión (para fines de la acción pública por supuesto, no sólo para fines

intelectuales) se logrará más fácilmente desde la oferta o bien desde la demanda. Validarlo desde este último punto de vista sería esperar que los consumidores (del único espacio o mercado, propio de la globalización) marcaran una clara preferencia por el consumo de bienes y servicios provenientes de bioregiones, bienes y servicios con la etiqueta "bioregional" por así decirlo. Sin desconocer la creciente, pero todavía insuficiente importancia de la demanda orientada al consumo de productos agropecuarios "limpios", parece claro que al empresario comprador de microcircuitos electrónicos le importa muy poco si ellos han sido producidos o no en bioregiones, así como poco le interesa esto mismo al consumidor comprador de un televisor.

Sin embargo, se dice que existe una gran inquietud entre los agricultores y exportadores norteamericanos de productos modificados genéticamente ante reacciones negativas de los consumidores europeos. Estados Unidos es el principal proveedor en el mundo y éstos han logrado una gran penetración en el mercado interno. A modo de ejemplo, el 45 % del área de siembra de algodón, el 25 % de maíz y el 40 % de la producción estadounidense de granos de soya corresponden a éstos, como resultado de la utilización de semillas modificadas genéticamente. Se dice también que la reacción negativa de los consumidores europeos se debe a la falta de información acerca de las consecuencias del uso de productos genéticamente modificados, tanto para el medio ambiente como para los seres humanos.

Hay aquí en consecuencia un ejemplo claro de una ventana de oportunidad para bioregiones o para regiones simplemente, ajenas a la trans genética; es un ejemplo proveniente del lado de la demanda, interesante, pero limitado en su magnitud.

Validar el concepto de bioregión desde el lado de la oferta significaría introducir un elevado contenido de proteccionismo ecológico en el discurso neoliberal de la política económica, algo que parece poco realista en el contexto latinoamericano actual, pero que representa una posición que no debe ser abandonada simplemente porque hoy día encuentra dificultades.

No será tarea fácil lograr que las bioregiones escapen de una sala de museo en el próximo siglo; no parece claro, por otro lado, que pudiesen ocupar un espacio en la sala de exhibiciones, en la galería de las celebridades en el Siglo XXI. De todos modos habrá que intentarlo de la manera más inteligente posible ya que será necesario romper con una tradición de millones de años durante los cuales el hombre se ha esforzado por destruir toda clase de ecosistemas. No hay que confiar en una capacidad infinita de resiliencia de la "nave Tierra".

El título de este documento queda como un desafío de interpretación para todos aquellos que han olvidado los cuentos infantiles. Más allá del cuento, la metáfora tiene que ver, en todo caso, con aquello de que sólo el Papa y sólo en materias de dogma, puede hablar **urbe et orbe**.

8. REFERENCIAS

Albuquerque F. Competitividad internacional. Estrategia empresarial y papel de las regiones, ILPES/DPPR, Documento 95/28; Serie Ensayos, Santiago de Chile, 1995

Beck U. ¿Qué es la globalización?, PAIDOS, Estado y Sociedad, Barcelona, España, 1998

Benko G. + A. Lipietz Las regiones que ganan, Ediciones Alfons El Magnanimo, Generalitat Valenciana, Valencia, España, 1994

Bervejillo F. Territorios en la globalización. Cambio global y estrategias de desarrollo territorial, ILPES/DPPR, Doc. 96/34, Serie Ensayos, Santiago de Chile, 1996

Boisier S.

“Post-modernismo territorial y globalización: regiones pivotaes y regiones virtuales”, en Ciudad y Territorio y Estudios Territoriales, # 102, Madrid, España, 1994

----- Modernidad y Territorio, Cuadernos del ILPES, # 42, Santiago de Chile, 1996

----- “El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial”, en Revista de Estudios Regionales, # 48, Universidades de Andalucía, Sevilla, España, 1997

----- “El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico” en Estudios Sociales # 99, C.P.U., Santiago de Chile, 1999

Borja J.+M. Castells Local y global, UNCHS, Santillana S.A. Taurus, Madrid, España, 1997

Caravaca I. “Los nuevos espacios ganadores y emergentes”, en Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales, EURE # 73, IEU/PUC, Santiago de Chile, 1998

Cuadrado-Roura J.R.

“Regional Disparities and Territorial Competition in the EC”, en J.R. Cuadrado-Roura+P. Nijkamp and P.Salvá (eds.) Moving Frontiers: Economic Restructuring, Regional Development and Emerging Networks, Avebury, Londres, 1994

Colombia, Presidencia de la República y Universidad del Valle Ruptura cultural para el desarrollo, Universidad del Valle, Facultad de Ciencias de la Administración, Cali, 1998

Colombia, Consejería Económica y de Competitividad Desarrollo Regional. Entre la competitividad y el ordenamiento territorial, CRESET, Santafé de Bogotá, 1997

Colombia, CORPES de Occidente El Occidente Colombiano. Región del futuro, Pereira, 1998

Fajnzylber F. “Competitividad internacional. Evolución y lecciones” en Revista de la CEPAL # 36, Santiago de Chile

Ferrer A. Historia de la globalización, Fondo de Cultura Económica, México, 1997

Figueroa I.+C Bonacic Inserción internacional de Chile y desarrollo regional, MIDEPLAN, Unidad de Estudios Prospectivos, Santiago de Chile, 1998

Fundación Social, Colombia Municipios y regiones de Colombia. Una mirada desde la sociedad civil, Fundación Social, Santafé de Bogotá, 1998

Guimaraes R. Aterrizando una cometa: indicadores territoriales de sustentabilidad, ILPES/DPPR, Documento 18/98, Serie Investigación, Santiago de Chile, 1998

Ianni O. Teoría de la globalización, Siglo XXI Editores, México, 1996

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES: Reflexiones sobre el desarrollo y la responsabilidad del Estado, ILPES, Santiago de Chile, 1998

Kanter Rosabeth Moss World Class, Touchstone, New York, 1995

Krugman P. “Competition: a Dangerous Obsession” en Foreign Affairs, 1994

Lipschutz R. "Peace and Sustainable Development: Why?, When?, How?, For Whom?" en Sustainable Development. Implications for World Peace, en A. R. Malgahaes (ed.), The University of Texas at Austin, 1997

Lerda J.C. : "Globalización y pérdida de autonomía de las autoridades fiscales, bancarias y monetarias", en Revista de la CEPAL # 58, Santiago de Chile, 1996

McGinnis M.V. (ed.) Bioregionalism, Routledge, Londres, 1999

Miller K. What is bioregional planning ?, Paper presented to Workshop on Integrated Planning at Different Scales, Perth, Scotland, 1999

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD: Desarrollo Humano en Chile, Santiago de Chile, 1996

Projeto ARIDAS: Nordeste. Uma estrategia de desenvolvimento sustentável, Brasilia, 1995

Råberg P. (ed.) The Life Region, Routledge Studies in Developing and Society, Londres, 1997

Saasen S.: "Ciudades en la economía global: enfoques teóricos y metodológicos" en Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales, EURE # 71, IEU/PUC, Santiago de Chile, 1998

Storper M.: The Regional World, The Guilford Press, New York, 1997

Stohr W.+D.R.Fraser Taylor: Development from ABOVE OR BELOW ?, John Wiley and Sons Ltd., 1981

The Group of Lisbon: Limits to Competition, 1995

Wong P.: "Globalization and International Integration" en Regional Development Dialogue, vol. 19, # 2, UNCRD, Nagoya, Japón, 1998

Nota del autor:

Puede sorprender a más de algún lector que una cantidad de citas incorporadas en el texto se mantengan en su idioma original, el inglés. De hecho, se me sugirió amablemente traducirlas. He preferido mantenerlas así, otorgando, eso sí, plena libertad a los editores para introducir, como notas de pie de página o al final del texto, las traducciones que yo mismo he preparado. En otros textos que he escrito sobre globalización he llamado la atención al hecho de que la globalización ha configurado—otra vez en la historia—la hegemonía total de la lengua del centro del sistema de relaciones internacionales (del centro del imperio), ahora el inglés. Sobran las estadísticas y se acumulan los hechos que obligan a aceptar que...IF YOU DON'T SPEAK ENGLISH YOU ARE OUT OF THE WEB!

área de Desarrollo

V CIOT

Ponencias aceptadas



fundicot
ASOCIACIÓN INTERPROFESIONAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO



Ordenación Territorial (OT), Conflicto Social y Desarrollo Sostenible en Colombia

Luis Carlos Agudelo Patiño

Ingeniero Forestal. Esp. Ordenación del Territorio. Doctor en Urbanismo, Territorio y Sostenibilidad. UPV. Profesor Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín

RESUMEN

A partir de la entrada en vigencia de la Ley 388 de 1997, cuya base teórica e instrumental se encuentra en buena medida en la Ley del Suelo de España vigente entonces, Colombia incorporó la planificación territorial al proceso de descentralización de la función de planeación. Los Planes de Ordenamiento territorial (POT) que formularon los más de 1000 municipios colombianos tuvieron diversas orientaciones, procesos de formulación y aprobación, como producto de la novedad y en vista de la premura que impuso la norma nacional. Desde la promulgación de la Constitución política de 1991, se ha venido discutiendo la organización “orgánica” de la nación colombiana, al tenor de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial –LOOT-, como requisito y condición para un mejor gobierno del territorio nacional. Tanto los POT como el debate sobre la LOOT, aún no concluida, se inscriben en el movimiento modernizador de los gobiernos de América Latina, caracterizados por un interés moderado en la descentralización político-administrativa, por un creciente corporativismo y por la capacidad de adaptarse a cualquier discurso “renovador” como el desarrollo sostenible o la ordenación territorial, sin avanzar en soluciones de fondo. En esta ponencia se analizan los aportes de la planificación territorial al desarrollo sostenible como ideal teórico y a la mejor comprensión del conflicto social en Colombia.

SUMMARY

Since the beginning in use of the law 388 of 1997, which theoretical and instrumental base it is widely found in the law of soil of Spain, valid by that moment, Colombia incorporated the territorial planning to the decentralization process of the planning function. The Territorial Ordering Plans (POT) formulated by more of 1000 Colombian municipalities, had all different directions, formulation and approval processes, as product of the newness and because of the pressure imposed by the national norm. Since the promulgation of the political constitution of 1991 there has been a discussion about the “organic” organization of the Colombian country, due to the Organic Law of Territorial Ordering –LOOT-, as a condition and request for a better government of the national territory. The unconcluded debate about LOOT and also the POT, are record in the modernization movement of the governments of Latin America, characterized by a

moderate interest in the political – administrative decentralization, by an increasing corporativism and the adaptation capacity to any “renewal” speech like the sustainable development or the territorial ordering, without to approach on definitive solutions. In this presentation are analyzed the contributions of the Territorial Planning to the sustainable development as a theoretical ideal and to a better understanding of the social conflict in Colombia.

1. INTRODUCCIÓN

Las tensiones sociales históricas que ha vivido Colombia desde los albores de la república, imponen hoy día la profundizar en la comprensión de un territorio complejo y diverso. No obstante, los estudios geográficos en el país, sólo recientemente han acudido al espacio mismo como objeto de estudio, en especial tras la incursión de la ordenación territorial como práctica planificadora, a partir de la entrada en vigencia de la Ley 388 de 1997.

En esta ponencia que consta de tres apartados y las conclusiones, se hace una mirada general al territorio colombiano, a partir de una concepción geográfica moderna, para dar cuenta de los procesos sociales que la población ha desarrollado a lo largo de la historia, de la impronta dejada sobre el espacio geográfico, es decir de la génesis y evolución del territorio. En esta perspectiva se alude a la manera en que la naturaleza “impone”, por así decirlo, restricciones que moldean con el tiempo las formas de vida de la población, su cultura. Para comenzar se exponen brevemente los elementos naturales que caracterizan la nación, para ilustrar el principal rasgo geográfico del territorio colombiano, la diversidad. La segunda parte propone una reflexión acerca de la estructura orgánica y el modelo de ocupación territorial de Colombia, a partir de dos hechos que ayudan a explicar tal configuración: el conflicto social y los movimientos étnicos. La parte tres se dedica a examinar los aportes de la ordenación al desarrollo sostenible, a partir de un análisis crítico del concepto mismo y contando con los resultados que arroja el examen de la primera generación de Planes de Ordenación Territorial Municipales en Colombia, derivados de la promulgación de la Ley 388 de 1997. Se concluye destacando los aportes de estas primeras experiencias a la mejor comprensión del conflicto social que vive la nación, con el desarrollo sostenible como guía de análisis.

2. COLOMBIA, GEOGRAFÍA DE LA DIVERSIDAD.

Colombia es una nación diversa, tanto en lo que al medio natural se refiere, como en lo que hace a los rasgos de su población, en razón de su localización geográfica y por su particular historia. Puede afirmarse que dos *historias* se conjugan para explicar la configuración actual del territorio colombiano: *la historia natural* y *la historia social*. La forma en la que se conjugan estas dos realidades, determina la belleza, la conflictividad, la tragedia y la esperanza de la nación.

Los rasgos generales de la geografía física colombiana pueden sintetizarse en: costas en dos océanos, el Atlántico y el Pacífico; tres cordilleras producto de la

bifurcación de la cordillera continental de Los Andes; prominentes sistemas independientes de relieve; dos extensas llanuras costeras. La Llanura del Caribe y La Llanura del Pacífico y un vasto sistema de llanuras bajas con vegetación de sabana y selvas, surcado por infinidad de ríos que vierten a las cuencas del Orinoco y el Amazonas. El cuadro lo completa la porción Andina: un conjunto de valles interandinos coronados por cimas heladas, con altiplanos y vertientes, en donde se asienta la mayor parte de la población del país. (Figura 1)

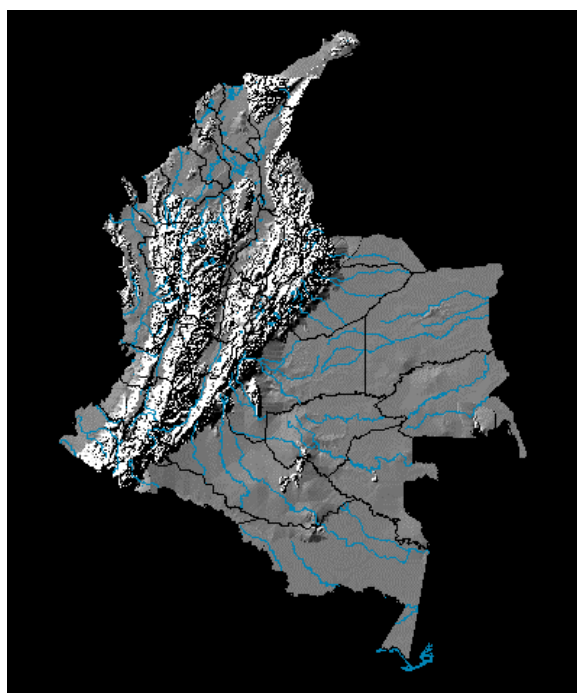


Figura 1. Visión de Colombia .Fuente: www.igac.gov.co

Cerca del 75% de la población colombiana vive en áreas con características urbanas: grandes ciudades y pequeños pueblos. Cinco grandes centros urbanos, Bogotá, Cali, Medellín, Barranquilla y Bucaramanga, y en un amplio conjunto de ciudades intermedias, Cartagena, Ibagué, Neiva, Armenia, Manizales, Pereira, Cúcuta, Popayán, Pasto, Quibdo, entre otras y a menudo en poblados que no superan los 3.000 habitantes. Este fenómeno de la urbanización de la población nacional ha tenido lugar en algo menos de 40 años, lo cual indica que se trata de un país urbano, mejor, de reciente urbanización. Una nación poblacionalmente urbana, pero territorialmente rural⁷⁵¹. A diferencia de otros contextos, en donde la urbanización implica desarrollo económico, en América Latina corresponde en gran medida al traslado de población pobre del campo a las ciudades; de hecho la pobreza fue hasta los años sesenta reconocida como un problema esencialmente rural, hoy es predominantemente urbano. La mayoría de los pobres colombianos viven en las ciudades y el desplazamiento reciente de grandes contingentes de campesinos que huyen de la violencia en los campos alienta esta tesis.⁷⁵²

⁷⁵¹ La mayor parte de los municipios colombianos tienen más población rural que población urbana.

⁷⁵² Varias ponencias sobre este tema se pueden encontrar en el texto que compilara Ana Lucía Sánchez bajo el título "Procesos Urbanos Contemporáneos". Fundación Alejandro Ángel Escobar, 1995. 328 pgs. Ver especialmente pgs 225-312.

En Colombia se ha reportado un alto grado de endemismos, lo que significa que en su territorio existen un gran número de especies de plantas y animales y de ecosistemas únicos en el planeta. Algunas de las causas más visibles de esta diversidad son el relieve y el clima. Estos factores se conjugan para generar una infinidad de microambientes en los que la vida se expresa de forma excepcional, única. La posición de cada cordillera, su elevación, longitud y relación con las corrientes marinas y atmosféricas continentales y locales, devienen en fenómenos climáticos tan contrastantes como, la altísima pluviosidad en la vertiente occidental de la cordillera andina, con datos de hasta 14 mil milímetros anuales en Tutunendo Chocó⁷⁵³ (Figura 2) y los ambientes secos de los enclaves interandinos. Las nieves perpetuas de las cimas cordilleranas, volcanes y picos nevados; valles que se amplían y estrechan a lo largo de sus recorridos, enclaves perhúmedos en zonas áridas, cambios de nieves y desiertos en cuestión de pocos kilómetros, bosques de niebla, en fin, el contraste como rasgo climático predominante. Pese a esta variabilidad, es posible generalizar algunas condiciones para regionalizar el país en lo que se ha llamado las 5 regiones naturales, a saber: Región Caribe, Pacífica, Andina, Orinoquía y Amazonía. Esta zonificación, es un importante punto de partida para apreciar la diversidad natural y cultural del país.(Figuras 3 y 4)

Otro factor de diversidad geográfica es la riqueza hidrológica, que se manifiesta en la existencia de numerosos y caudalosos ríos, tanto en el interior como en las zonas de frontera. El río Magdalena es la arteria principal del sistema Andino, su cuenca ocupa el 25% de la superficie continental del país, le abastecen 31 ríos principales e incontables afluentes secundarios. Sobresale por su extensión y caudal el segundo río en importancia que es el Cauca, discurre casi paralelamente al Magdalena entre las cordilleras occidental y central, mientras el primero lo hace entre las cordilleras central y oriental. (Figura 4). En la llanura del pacífico el más importante río sin duda es el Atrato que en su desembocadura al mar Caribe en el Golfo de Urabá, descarga en promedio 5 millones de litros cada segundo⁷⁵⁴, uno de los mayores caudales del planeta.

⁷⁵³ Aunque es un dato común en los reportes climáticos en el país, este proviene de series recientes, e instrumentos no muy precisos. Sin embargo, la pluviosidad en la zona es sobresaliente y testigo de ello son las formaciones vegetales propias de ambientes perhúmedos.

⁷⁵⁴ Los aforos más recientes (1998) reportan 4990 m³/seg., caudal medio anual. (IDEAM.gov.co)

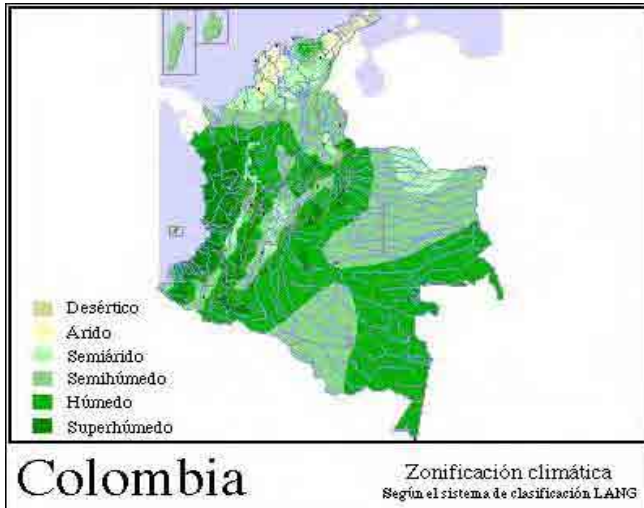
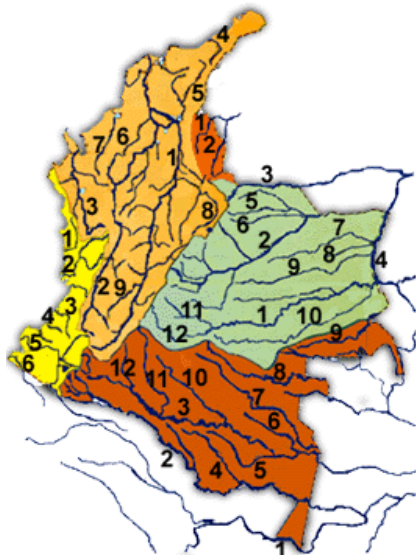


Figura 2. . Visión del Clima.
Fuente: www.igac.gov.co



Figura 3. Regiones Naturales



PRINCIPALES RÍOS DE COLOMBIA			
VERTIENTE CATATUMBO	VERTIENTE CARIBE		
1- Catatumbo	1- Magdalena		
2- Zulia	2- Cauca		
	3- Aracataca		
	4- Ranchería		
	5- Cesar		
	6- San Jorge		
	7- Simú		
	8- Chicamocha		
	9- Saldaña		
VERTIENTE PACÍFICA			
1- Baudó			
2- San Juan			
3- Micay			
4- Guapi			
5- Patía			
6- Mira			
VERTIENTE ORINOCO	VERTIENTE AMAZONAS		
1- Guaviare	1- Amazonas		
2- Meta	2- Putumayo		
3- Arauca	3- Caquetá		
4- Orinoco	4- Igara Paraná		
5- Casanare	5- Cauca		
6- Ariporo	6- Miriti Paraná		
7- Tomo	7- Apaporis		
8- Tugaryo	8- Vaupés		
9- Vichada	9- Guanía		
10- Inirida	10- Yan		
11- Ariari	11- Casuán		
12- Guayabero	12- Orteguzaza		

Figura 4. Grandes Cuencas Hidrográficas en Colombia.
Fuente: www.igac.gov.co

La región Andina, concentra a gran parte de la población del país, en las ciudades principales y centros intermedios ya mencionados. Sobre los altiplanos y vertientes de las cordilleras, así como en los valles interandinos del Cauca y el Magdalena, se han construido las ciudades más grandes: Cali en el valle del río Cauca. Medellín en un valle interandino entre altiplanos de la cordillera central. Bogotá una sabana de la cordillera oriental. Manizales, Armenia y Pereira, sobre laderas de la cordillera central a la zaga de la producción cafetera. Además de estas regiones continentales, tan marginal como ésta referencia, existe un territorio insular que comprende las islas de San Andrés, Providencia, Santa Catalina y una larga lista de islotes.

La localización actual de las ciudades corresponde con la situación histórica; a la llegada de los conquistadores los centros poblados más importantes estaban

ubicados en los Andes; hacia ellos se dirigieron las acciones de conquista y la búsqueda de míticos caciques y tesoros formidables, los mismos que dieron vida a la leyenda del Dorado. Los pueblos de las tierras bajas tropicales construían poblados más sencillos, probablemente asociados con la movilidad necesaria para aprovechar un territorio diverso en ecosistemas.

A partir de los años 70 cuando menos tres factores presagiaban un cambio en la tendencia a la concentración andina de la población: la aparición de explotaciones agropecuarias industriales de ganado vacuno, banano, algodón y palma de cera; El descubrimiento y la entrada en operación de yacimientos mineros de petróleo, oro y carbón y la emergencia de la economía vinculada a los cultivos ilícitos. Pese a los pronósticos la tendencia no se consolidó y por muy diversas causas, entre ellas la violencia armada de grupos extremistas⁷⁵⁵, la población sigue atiborrando las ciudades de Los Andes. La relación entre la oferta natural del territorio colombiano y su aprovechamiento muestra, un exceso de demanda sobre los ecosistemas andinos por la concentración de actividades productivas permanentes y una utilización intensiva de ciertos recursos y actividades, en enclaves extractivistas en las zonas bajas tropicales.

El país cuenta con 4 tipos de Entidades Territoriales, los Departamentos, Municipios, Distritos y Tierras de Comunidades Indígenas⁷⁵⁶ (figura 5). La nación la conforman 32 departamentos, a su vez integrados por más de 1000 municipios y estos por corregimientos y veredas; destacan los distritos⁷⁵⁷ turísticos de Santa Martha, Cartagena de Indias y el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá.

Hay una estrecha coincidencia entre las regiones en las que la presencia estatal es débil y la densidad poblacional es baja, con las zonas de producción de coca y el control político y militar de grupos extremistas armados. Este contraste entre la relativa integración y modernización de los centros urbanos y la presencia de grupos al margen de la Ley en zonas remotas o al menos distantes de los centros urbanos, confunde a la opinión pública extranjera cuando se habla del país: los grandes centros urbanos luchan por instalarse en el siglo XXI, no exentos de incursiones de grupos extremistas que controlan alguna parte de los vastos territorios y poblaciones rurales, aún sumidas en condiciones medievales, no exentas de alguno de los beneficios de la modernidad.

⁷⁵⁵ Guerrilla, Paramilitares, facciones de estos grupos...autonombrados de derecha o de izquierda.

⁷⁵⁶ Artículo 286 de la CP de Colombia, 1991

⁷⁵⁷ Con notables conflictos por competencias y recursos: En Santa Marta los puertos, las playas, los parques nacionales y el turismo en general, lo administran entidades de orden nacional.



Figura 5. Resguardos Indígenas Legalmente Reconocidos.
Fuente: www.igac.gov.co

3. DE LA CONFIGURACIÓN HISTÓRICA A LA ORDENACIÓN TERRITORIAL EN COLOMBIA.

Como en ninguna otra época de la historia humana, en la actual se ha agudizado la contradicción entre la economía y su expresión más positivista, el desarrollo; y la ecología o su manifestación social, el ambientalismo. Este corto circuito desarrollismo-ambientalismo corresponde a la más reciente y para algunos, definitiva crisis del modo de producción capitalista, La Crisis Ambiental. La naturaleza ha comenzado - por así decirlo - a imponer restricciones a la expansión del uso y consumo de recursos naturales por parte del hombre. Las manifestaciones de esta crisis son diversas y persistentes a lo largo y ancho del planeta que es ya el Territorio de la especie humana. En virtud de tal crisis puede afirmarse que el modelo espontáneo de ocupación y ordenación del territorio ha entrado en obsolescencia, no tanto en lo que al presente del sistema económico global se refiere, como a la necesaria consideración de las generaciones futuras.. Este Ordenamiento espontáneo es un resultado histórico, producto de las relaciones entre los seres humanos y de estos con la naturaleza. Lo indicado propone la necesidad de replantear la noción misma de desarrollo y explicara lo oportuno de una intervención racional de las sociedades y los estados, para conseguir el mejor arreglo espacial posible, reflejo de un orden social más justo y de unas relaciones hombre-naturaleza, construidas sobre nuevas bases éticas. Si

se entiende el desarrollo como la materialización de las utopías colectivas de una sociedad, entonces la expresión espacial de este deseo corresponde con la imagen objetivo del territorio, bajo la premisa de que sólo sociedades justas, producirán territorios equilibrados y sostenibles.-

En el caso Colombiano, hasta mediados de los años 80, la responsabilidad de la planeación del desarrollo⁷⁵⁸, recaía fundamentalmente en el Gobierno Central, encargado de trazar e implementar las políticas macroeconómicas y de inversión social, con una soberanía relativa a los requerimientos de la banca mundial y el Fondo Monetario Internacional. El Acto Legislativo 01 de 1986 reglamentó la Elección Popular de Alcaldes y Gobernadores, lo cual a más de oxigenar el sistema democrático, vino a materializar el discurso corporativista y descentralizador del Estado, inspirado nuevamente, por la influencia de requerimientos externos que aún no terminan de acontecer. La puesta en escena de los poderes políticos locales, significó, cundo menos un cambio de escala en la planeación del desarrollo, la población contaba ahora con un gobierno cercano y conecedor de la realidad local. La Ley 152 de 1994, ordenó la realización de planes de desarrollo municipal: la descentralización de la función planificadora del Estado Central, se abría paso.

En 1998 a la zaga de un conjunto creciente de reformas vinculadas con el movimiento modernizador de los estados, que cundió en toda América latina desde la década del 70, El Gobierno nacional de dio a la tarea de ampliar las disposiciones normativas en materia de planeación municipal, encaladas en la propia Ley de Planes de Desarrollo, formulada en 1994 y en la Ley de reforma urbana, promulgada desde 1989. El paso nuevo correspondió a la incorporación de la planificación del territorio u ordenamiento territorial, los referentes fueron la propia Ley 9 de 1989 y la Ley del Suelo de España. En esas dos leyes se encuentran todos los “genes” de la Ley 388 de 1997, nombre que tomó la ley de ordenamiento territorial en Colombia. La definición de ordenamiento territorial que adoptó la ley 388 está en su artículo 5o: *“ARTÍCULO 5o. CONCEPTO. El ordenamiento del territorio municipal y distrital comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales”*. La misma Ley ordenó tres tipos de Planes de Ordenamiento Territorial Municipal (POT), de acuerdo con el número de habitantes⁷⁵⁹.

⁷⁵⁸ Que entenderemos aquí como la acción del Estado o de una comunidad, en orden a materializar en un tiempo y con unos instrumentos dados las máximas aspiraciones de toda la población en cuanto a su calidad de vida.

⁷⁵⁹ Planes de Ordenamiento Territorial (POT) para poblaciones mayores de 100 mil habitantes, Planes Básicos para poblaciones entre 30 y 100 mil y Esquemas de ordenamiento territorial para poblaciones menores de 30 mil habitantes. (Art 9º. Ley 388 de 1997). En esta ponencia nos referimos indistintamente a los POT

Para evaluar los aportes de la Ley 388 de 1997, al Desarrollo Sostenible, así como los efectos que tiene o podría tener en la superación del conflicto social en Colombia, se plantean las siguientes preguntas: .

- ¿Cuáles son los aportes que hace el Ordenamiento Territorial (OT) a la planeación del Desarrollo?
- ¿Hasta qué punto ha conseguido la Ley 388 interpretar la realidad territorial del país y entonces cuáles son las posibilidades de que su aplicación genere nuevas formas de entender y planificar el futuro de las entidades territoriales?
- ¿Qué aportes hacen los POT a la discusión sobre la Ley Orgánica de OT?
- Finalmente se le puede preguntar a los POT, ¿Cuál es su aporte al Desarrollo Sostenible, si es que se entiende este como el paradigma que soporta y justifica su formulación?

Colombia ha pasado en 40 años de ser un país rural a ser un país urbano, esta es una información recurrente en todos los análisis recientes de la población colombiana y su distribución espacial. En efecto, el país paso de tener en 1950 cerca de 7 millones de habitantes rurales (61%) contra 4.5 millones de habitantes urbanos (39%) a una situación que en 1993 mostraba cerca de 12 millones de habitantes rurales (31%) y la asombrosa cifra de cerca de 26 millones de habitantes urbanos (69%).⁷⁶⁰ Las cifras corresponden a la población que vive concentrada en pequeños poblados o en ciudades.

Con estas cifras seguramente agravadas por las migraciones recientes de campesinos expulsados por la violencia, no cabe duda de que aunque, poblacionalmente Colombia es hoy un país urbano, territorialmente sigue siendo un país rural; es decir, a pesar de la concentración de la población en las ciudades grandes e intermedias, más del 70% de los municipios colombianos, tienen más población rural que población urbana. Este hecho tiene profundas implicaciones para el OT y por ende, los tuvo para la implementación de la Ley 388 de 1997.

A pesar de lo positivo que resulta el proceso celular de OT, como iniciativa orientada a organizar los territorios municipales, la Ley 388 de 1997, tiene grandes debilidades. Una de ellas es no haber considerado la existencia, al interior de muchos de los territorios municipales, de otras entidades territoriales reconocidas constitucionalmente, los territorios indígenas; del mismo modo tampoco tuvo en cuenta la titulación de Tierras de Comunidades Negras a la población afrocolombiana.

Otra debilidad de la 388 es un claro sesgo urbano que se concreta en el desarrollo de un conjunto de herramientas jurídicas, técnicas y económicas para la gestión del suelo urbano y urbanizable, y una muy pobre incorporación y tratamiento de los espacios rurales, ignorando de paso el tema de la distribución y la propiedad de la tierra, como cuestión ineludible de cara al necesario balance

⁷⁶⁰ Ministerio de Desarrollo Económico. Aproximación Conceptual. Serie Procesos de Aplicación. No.1 Santa fe de Bogotá D.C., 1997.

entre la oferta natural del suelo y las demandas sociales y económicas, es decir, al ordenamiento territorial como operador del desarrollo sostenible.

Esta última cuestión expone una consecuencia de la adaptación del modelo Ibérico en el que el tratamiento del suelo rural con fines productivos, no es asunto de los municipios más que como una categoría formal dentro de los Planes Generales, es decir que las políticas en materia de gestión ambiental, producción agrícola, pecuaria, forestal y pesquera, en ámbitos rurales, es competencia de las consejerías respectivas en cada provincia y comunidad autónoma. Por el contrario, la administración del suelo urbano y de expansión urbana, la gestión y promoción de la urbanización, corresponden a las municipalidades que derivan de esta actividad, en muchos casos, importantes recursos económicos.

Los territorios indígenas ocupan hoy cerca del 26% del territorio continental del país en resguardos legalmente constituidos y reconocidos por el Estado; esta cifra aparentemente alta para apenas el 2% de la población, hay que interpretarla de acuerdo con la localización de los mismos: la mayoría de los resguardos indígenas se encuentran en las zonas bajas tropicales, especialmente en la Amazonía y la Orinoquía, en los bosques altoandinos y en zonas escarpadas y perhúmedas, en situaciones ecológicas desfavorables para la explotación agropecuaria intensiva y caracterizados por la existencia de áreas naturales estratégicas para la conservación de la biodiversidad. (Figura 5). A pesar de la extensión de algunos resguardos, estos espacios someten a las poblaciones indígenas a una situación territorial nueva, en la que a menudo las prácticas tradicionales de producción colapsan ante el confinamiento, contrario a la movilidad que caracterizaba la forma en la que estos grupos aprovechaban la oferta de climas diversos, a la llegada de los Españoles.⁷⁶¹ Este confinamiento llega a ser dramático para algunos grupos indígenas localizados en los Andes y en las serranías, y se agrava por la presencia de grupos armados que disputan el control territorial a los indígenas.

A escala municipal, los efectos que ha tenido esta omisión pasan por el confusionismo reinante en los municipios al momento de regular los usos del suelo y definir la imagen objetivo y los programas de ejecución. Al respecto se pueden apreciar dos grandes tendencias. En la primera, los municipios excluyen de todo análisis y de toda propuesta a los territorios indígenas considerándolos en el mejor de los casos como a un “municipio vecino” que deberá adelantar su propio POT. En la segunda tendencia se ha interpretado que, al estar los resguardos en el territorio municipal, les corresponde una función (generalmente la protección) que debe regular el POT. El hecho de que los resguardos indígenas reciben ingresos corrientes de la nación, ha hecho que en los programas de ejecución de los POT, no se consideren inversiones en estos. La Corte Constitucional ha entrado a resolver por la vía jurídica estas cuestiones, la sentencia C-795 de 2000 declaró inexecutable el artículo 7 de la Ley 388 de “Competencias en Materia de Ordenamiento Territorial”, por lesionar, entre otras,

⁷⁶¹ Según la tradición oral Emberá parece ser que el territorio de este grupo abarcaba desde el alto río Kapá, hasta el medio y bajo Atrato, estos últimos ganados a los Cuna por la vía militar. Vargas Sarmiento Patricia. Los Emberá y Los Cuna CEREC. Serie Amerindia (6).Bogotá. ICAN. 1993. 199 p.

la autonomía de los Territorios Indígenas, cuando asignó a los Departamentos la función de *“integrar y orientar la proyección espacial de los planes sectoriales Departamentales, los de sus municipios y territorios indígenas en concordancia con las directrices y estrategias de desarrollo regionales y nacionales”*.

Esta decisión, de progresar una interpretación posible, ahondaría el aislamiento de los territorios indígenas de la vida municipal en cuanto a responsabilidades en materia de inversión en infraestructura y servicios básicos que mantiene las alcaldías locales con estos territorios, en cuyas administraciones participan como concejales y en ocasiones como alcaldes, miembros de las comunidades indígenas. La autonomía de los territorios indígenas se ejerce en cuanto es a aquella población a quien le corresponde definir la forma de administrar los recursos naturales y no debería confundirse con la absoluta independencia económica y política de los pueblos indígenas, cuyo movimiento social ha ganado el respeto y el reconocimiento de la sociedad dominante, a la cual se ha venido insertando en medio de la lucha por conservar su identidad.

El movimiento social de comunidades negras se encuentra aún en los albores de su construcción, a pesar de la importante conquista de territorio y reconocimiento como pueblo, consagrada en la constitución de 1991 y la Ley 70 de 1993. El Pacífico ha sido la región del país en la que se ha expresado con mayor fuerza esta naciente territorialidad de los afrocolombianos, agrupados en un gran número de organizaciones de río, algunas de las cuales, existen mucho antes de la Ley 70, de la cual fueron gestores importantes. Con todo, el balance muestra que a partir de la primera titulación colectiva de Tierras de Comunidades Negras⁷⁶² en 1996, se han venido titulando bajo la figura de propiedad colectiva, extensiones crecientes en toda la región, aunque con retrasos y múltiples tropiezos. La misma figura de propiedad colectiva se ha propuesto para comunidades campesinas, a partir de lo establecido en la Ley 160 de 1994 de Reforma Agraria; esta audaz iniciativa pretende normalizar el régimen de propiedad en zonas de colonización reciente, recuperando la solidaridad como agente de la sostenibilidad social y la función ecológica de la propiedad colectiva como concepto emparentado con la sostenibilidad ambiental y económica. De las mencionadas Resguardos Indígenas, Tierras de Comunidades Negras y Reservas Campesinas, éstas últimas son las que presentan un menor número de experiencias en el país, pero sin duda, cualquier avance en su aplicación y reglamentación, ha de contribuir con un valioso instrumento para el ordenamiento territorial, en la perspectiva de que un proceso de paz prospere.

Queda pendiente la discusión sobre el régimen de propiedad de la tierra en zonas de media y alta productividad agropecuaria porque, a pesar de que se reconoce la obsolescencia del movimiento social agrario, sustituido por la irrupción del capital representado en la inversión tecnológica, como principal factor de producción, se admite la posibilidad de que bajo un nuevo modelo de desarrollo concertado con las fuerzas insurgentes, la reivindicación del acceso a la tierra para los campesinos, resurja abonado con demandas de asistencia técnica y subsidios

⁷⁶² Se adjudicaron tierras en las cuencas de los ríos Domingodó y Truandó a 7 comunidades negras del Bajo Atrato, en el Departamento del Chocó

para la modernización tecnológica. La cuestión agraria es una asignatura pendiente en la discusión sobre el ordenamiento territorial en Colombia.

Estas “realidades” propias de un país diverso ecológica y culturalmente, se supone que deberían ser interpretadas por la denominada Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), ejercicio legislativo encargado de proponer, entre otras cosas, una organización espacial del país, tal que esa diversidad, se exprese como una potencialidad para el desarrollo de la población y no como hasta ahora ha sucedido, como el principal obstáculo; apreciación propia de un modelo de estado centralista y burocratizado al extremo.

La descentralización que ha puesto en la vida municipal la base celular del gobierno nacional, aún en medio de la resistencia que el viejo modelo registra años después, se constituye talvés en la única posibilidad de que un desarrollo legislativo orgánico, en materia de OT tenga éxito. Son exagerados los reclamos por una Ley orgánica que, en teoría, soportaría los POT. Como se indicó, resulta cuando menos interesante el proceso de OT emprendido en los municipios que, con sus limitaciones, dotan a estos entes locales de herramientas para participar en un debate regional, departamental y aún nacional en la materia. Lo anterior para no mencionar el papel de espectador que han jugado los departamentos, embebidos en sus propias crisis financieras, administrativas y de vigencia como entes territoriales.

En conclusión, la Ley 388, su promulgación y el proceso que genera su implementación, tal vez sin proponérselo, está sentando las bases para un proyecto nacional de organización territorial, que sin embargo no podrá consolidarse como proyecto colectivo, hasta tanto cesen la desigualdad y la violencia, factores perturbadores de la colectividad, la nacionalidad, la democracia y por supuesto del OT como política social y como técnica de planificación.

4. OT Y DESARROLLO SOSTENIBLE.

He aquí dos conceptos que han incursionado en la planeación para definirle un nuevo rumbo; su imbricación propone un reto novedoso: conciliar la oferta natural de los ecosistemas con las demandas sociales, sin perjuicio de las demandas que las futuras generaciones hagan de los mismos ecosistemas. En esta perspectiva, una de las aspiraciones de la planeación es el Desarrollo Sostenible: un resultado pragmático del Ordenamiento Territorial o cuando menos, un paso adelante en la dirección acertada, cuando se conjugan los dos conceptos. El OT se constituye en consecuencia, en una herramienta para la sostenibilidad en la medida en que pretende establecer la capacidad de acogida de la naturaleza para las actividades de producción, consumo, creación artística y cultural y con ella, prescribir la forma más adecuada (sostenible) de intervenirla. Desde luego, éste propósito sólo se consigue parcialmente. La pregunta por el mejor arreglo espacial de las actividades humanas, pasa por considerar otra cuestión esencial, ¿Qué orden social ha generado el OT actual que juzgamos insostenible?.

El modelo de desarrollo de la sociedad dominante ha ordenado el acceso y la utilización de los recursos naturales para perpetuar las formas de acumulación propias del capitalismo, caracterizadas por el consumo masivo y creciente de recursos naturales, la contaminación y la apropiación privada de los beneficios económicos. Cuando los desequilibrios ambientales que genera el modelo se expresan en el territorio y en la sociedad como graves deterioros que amenazan la sustentabilidad misma del modelo, emergen iniciativas regulatorias agenciadas por los Gobiernos, la planeación del desarrollo y el OT son ejemplos de estas, aún cuando deba aceptarse que no siempre las decisiones políticas consultan las recomendaciones técnicas y sociales de la planificación.

Estas iniciativas se enmarcan dentro de lo que se conoce como *Sostenibilidad Débil*⁷⁶³, que admite la posibilidad de un desarrollo sostenible ajustando, entre otros, los sistemas de precios, la gestión ambiental gubernamental y hasta ciertos hábitos de consumo. Desecha la necesidad de un nuevo modelo de desarrollo basado en el reparto equitativo de los bienes y servicios de la naturaleza, en la democratización real del acceso a los beneficios de la modernidad, en una transformación radical de los actuales niveles de consumo de recursos naturales, de la utilización de energías limpias y renovables...un modelo basado en la solidaridad inter e intrageneracional. Estos últimos son postulados propios de la *Sostenibilidad Fuerte*⁷⁶⁴.

De modo que, el OT es al igual que muchas otras propuestas tecnocráticas destinadas a enfrentar las crisis del modelo de desarrollo, un instrumento del mismo, por tanto limitado como escenario en el que operen grandes y profundas transformaciones sociales. De otro lado, lo que si generan las preocupaciones propias del OT es la oportunidad de examinar y explicitar las causas históricas que han conducido al país a la actual situación de conflicto, así como el papel que los nuevos poderes locales juegan en la resolución de estos conflictos: en la construcción de un proyecto de país desde esta instancia y en la denuncia de que las iniciativas legislativas orientadas a regular la vida municipal, desconocen abiertamente la diversidad de situaciones ambientales, sociales y administrativas, que enfrentan los más de mil municipios colombianos. En resumen, las expresiones prácticas del OT lo dejan como un instrumento de la Sostenibilidad Débil, pero los elementos subjetivos que también lo desarrollan, permiten un escenario para el debate sobre la Sostenibilidad Fuerte.

Se puede retomar ahora la pregunta en los siguientes términos ¿qué aporte hace la Ley 388 a la sostenibilidad de los territorios municipales?. Se ha admitido ya que la sostenibilidad es una aspiración, una ideología y que por tanto, las expresiones pragmáticas de la misma solo logran aportes en la dirección general que propone: *satisfacer las necesidades de las generaciones presentes, sin comprometer la posibilidad de las futuras generaciones puedan satisfacer sus propias necesidades.*

⁷⁶³ Ver: Naredo José Manuel. Sobre el Origen el Uso y el Contenido del Término Sostenible. En: Ciudades para un Futuro más Sostenible. La Construcción de la Ciudad Sostenible.: Fundamentos. Web de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid. Marzo de 1998. Documento html. Y Wackernagel Mathis ¿Ciudades Sostenibles?.. En: Ecología Política. No.12, 1996. pg. 43-49

⁷⁶⁴ Sostenibilidad Débil o Fuerte. La denominación se hace desde la orilla autodenominada progresista, revolucionaria: "fuerte".

En tal sentido, la Ley 388 incorporó al menos tres grandes temas relacionados con la sostenibilidad, a saber:

- La definición y tratamientos de las zonas de riesgo: Involucrando variables del medio físico-natural (Amenazas) y variables socioeconómicas y culturales (Vulnerabilidad).
- La Definición y Tratamientos de zonas de protección y conservación de la naturaleza: Tanto áreas nuevas como aquellas señaladas por las CAR, por el Ministerio del Medio Ambiente y por ONG's.
- La planificación del crecimiento urbano (residencial, industrial y de servicios) contando con la posibilidad de prestar servicios públicos: Que dejan a los abastecimientos de agua, de energía y de vertederos de desechos, como limitantes de la capacidad de acogida del territorio.

La incorporación de estos temas es un reconocimiento explícito de que la naturaleza impone restricciones al crecimiento económico y a la urbanización como una de las expresiones más recurrentes del mismo, especialmente en países industrializados o de reciente industrialización como España, de donde, como ya se señaló, se importó e intentó adaptar la metodología de implementación y los postulados centrales de la Ley 388 de 1997. Se colige entonces que las regulaciones sobre el uso del suelo, el agua, las áreas de protección y de riesgo, son medidas tendientes a la sostenibilidad débil.

5. CONCLUSIÓN.

Pese a las dificultades metodológicas, financieras y técnicas que esta primera generación de POT tuvo, es importante destacar que la implementación de la Ley 388 de 1997, desató y revivió importantes debates en las municipalidades y en las regiones, que pueden resultar muy significativos para el proceso orgánico de ordenamiento en el país, que debe entenderse como un proceso histórico antes que como una producción normativa. Ello constituye sin duda una oportunidad para poner sobre mapas y en debates públicos, las profundas desigualdades sociales que atentan contra el desarrollo sostenible o equitativo, que puede ser un sinónimo a inaugurar en Colombia.

La Ley 388, su promulgación y el proceso que está generando su implementación, tal vez sin proponérselo, está sentando las bases para un proyecto nacional de organización territorial, que sin embargo no podrá consolidarse como proyecto colectivo, hasta tanto cesen la desigualdad y la violencia, factores perturbadores de la colectividad, la nacionalidad, la democracia y por supuesto del OT como política social y como técnica de planificación.

Si se entiende el desarrollo como la materialización de las utopías colectivas de una sociedad, entonces la expresión espacial de este deseo corresponde con la imagen objetivo del territorio, bajo la premisa de que sólo sociedades justas, producirán territorios equilibrados y sostenibles.



Reflexiones sobre la Compensación Intermunicipal en los Planes de Ordenación del Territorio.

Fernando Almeida García

Universidad de Málaga

Estas reflexiones surgen de dos elementos. En primer lugar, es muy destacable el comportamiento diferenciado de los municipios que componen las áreas de algunos Planes Subregionales de Ordenación del Territorio, siendo paradigmático lo que se observa en la Costa del Sol. En segundo lugar, hay que señalar las escasas herramientas de gestión propiamente territorial, frente al amplio abanico desarrollado por la urbanística.

En referencia al primer hecho, es preciso comenzar la exposición, destacando que hay dos elementos geográficos constantes en el Mediterráneo español, como son las pequeñas llanuras costeras y la cercana montaña litoral. Este paisaje en pocas ocasiones se rompe y es tan reiterativo que se puede decir que es un cuadro que se repite en casi todo el mar Mediterráneo.

Se comentan estos factores porque han intervenido e intervienen en el proceso de densificación urbana a que se ve sometida la costa mediterránea. El tejido urbano ha ido creciendo, extendiéndose desde la primera línea de playa y desde los núcleos tradicionales hacia la montaña y valles aledaños. El turismo y el fenómeno de difusión de la urbanización metropolitana actúan de forma evidente en la costa mediterránea española y andaluza, desde, al menos, hace cuatro décadas.

Frente al continuo urbano en primera línea, quedan los municipios y poblaciones tradicionales en segunda línea. Aunque estos se salvaron de las primeras oleadas del fenómeno turístico por diversas causas, en los últimos años no han podido sustraerse a éste fenómeno.

Esta segunda o tercera fila juegan un papel principal en la constitución de los destinos turísticos; proporcionan recursos naturales fundamentales como el agua, el aire, el paisaje, además de patrimonio histórico y etnológico, espacios protegidos, etc.

En referencia al segundo aspecto, hay que señalar que en numerosos casos, estos municipios que disponen de los espacios naturales de más valor de los territorios costeros, no tienen procedimientos efectivos de protección frente al imparable proceso de la urbanización difusa, que presiona desde la costa. Aunque estos municipios interiores aportan mucho en la cualificación del destino turístico, no reciben compensación alguna del proceso urbanístico.

Es en este proceso, en uno de los que puede intervenir la ordenación del territorio para aplicar un objetivo básico propio como es la búsqueda del equilibrio territorial, en espacios con fuerte desequilibrio intermunicipal.

Aunque la ordenación del territorio ha tenido un amplio avance en España y Andalucía en los últimos quince años, aún no se ha desarrollado herramientas propias de gestión como la urbanística. La ordenación del territorio, política regional por excelencia, no se beneficia, en modo alguno, de las enormes plusvalías que genera el proceso urbanizador; “juega a la contra”, intenta limitar los desequilibrios con menores fondos y con una menor movilidad, sujeta a múltiples condicionantes.

A pesar de estas limitaciones, se puede estudiar algunos ejemplos de desarrollo de técnicas cercanas al urbanismo y que confluyen en la necesidad de proteger los espacios de más valor ambiental. Además, se analizan algunos procedimientos destinados a compensar a los espacios generadores de paisaje y recursos naturales frente a los espacios consumidores.

En primer lugar, una de las **técnicas** más llamativas, es la que ha desarrollado la Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje de Valencia y su reglamento. En el artículo 13.6 de la Ley en el artículo 20 del Reglamento se hace referencia a la posibilidad de la compensación intermunicipal, además de la protección del suelo no urbanizable, frente a modificaciones no contempladas en el planeamiento.

Textualmente el art. 13.6 recoge que *“toda clasificación de suelo no urbanizable en suelo urbanizable, mediante cualquier medio admitido por la legislación urbanística, exige la cesión gratuita a la Administración Pública de suelo no urbanizable con una superficie igual a la reclasificada”*.

Estas compensaciones irán dirigidas al S.N.U protegido, siguiendo un orden de preferencia dentro de cada municipio, que comienza por los espacios naturales protegidos.

Las cesiones podrán realizarse en terrenos situados en otros municipios siempre que los terrenos tengan iguales condiciones a los establecido en el orden de preferencia, primando el principio de proximidad territorial en igualdad de condiciones.

Es preciso señalar que la Ley sólo exige esta compensación en muy pocas ocasiones, dejando una serie de excepciones amplias, por lo que este mecanismo queda situaciones marginales, y aún más para las compensaciones intermunicipales.

De todos modos, este procedimiento es una aproximación al funcionamiento de los procesos urbanísticos, que permite al promotor compensar en otras áreas de reparto que no tiene por que ser exclusivamente la inicial.

En esta línea, sería de gran interés la existencia de un registro de aprovechamientos territoriales, que canalicen los procesos urbanísticos y territoriales y que permitan compensar fuera del propio municipio y que con ello se permita la adquisición/ protección de los espacios naturales o de valor ambiental de los municipios de segunda línea.

Otra línea de actuación para la compensación intermunicipal y la adquisición y protección de los espacios de valor ambiental, es por medio de la creación de **fondos de compensación**.

Este mecanismo está bastante desarrollado en las políticas regionales, por lo que podemos citar los Fondos de Compensación Interterritorial del Estado español o los Fondos Regionales de la Unión Europea. En esta comunicación, vamos a citar dos ejemplos que tienen una estrecha relación con el tema que exponemos.

En primer lugar, disponemos del Fondo de Equidad Territorial de la Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje de Valencia. Este fondo es un instrumento de gestión territorial que pretende la cohesión económica, social y territorial; se destina a la financiación de acciones de sostenibilidad y calidad de vida de los ciudadanos. Entre las acciones de sostenibilidad se incluyen la recuperación y adquisición de espacios de valor ambiental.

Este Fondo se financia con los presupuesto de la Generalitat, los fondos provenientes del Estado y la Unión Europea, con aportaciones de instituciones y particulares a los proyectos de sostenibilidad y con las cuotas de sostenibilidad.

Las cuotas de sostenibilidad hacen referencia al pago por acción consumidora de recurso o emisión de contaminantes. Los municipios aportará al Fondo de Equidad Territorial cuando su planeamiento urbanístico comporte la superación de algunos de los umbrales territoriales o urbanísticos, en especial, las modificaciones de la clasificación o calificación que conlleve un incremento de consumo de recursos, en particular de agua y energía. Estas determinaciones son igualmente vinculantes para las actuaciones en el S.N.U.

En resumidas cuentas, es una traslación del pago de tasas o cuotas por contaminación, al campo urbanístico-territorial.

El segundo ejemplo de aplicación de Fondos es el desarrollado por la Ley de **Protección, Gestión y Ordenación del Paisaje de Cataluña** y su reglamento. Este instrumento está destinado a la protección, gestión y ordenación del paisaje. Entre las actuaciones específicas hay que señalar la adquisición de suelo de interés paisajístico y el suelo no urbanizable de las zonas costeras.

Las aportaciones son principalmente la de la Generalitat, aunque abierto a aportaciones de otras administraciones, entidades y empresas, siempre que estos últimos no tengan ánimo de lucro.

Por último, es preciso señalar que en los planes de ordenación del territorio de la **Costa del Sol Occidental y Oriental**, se menciona la posibilidad de realizar ciertas compensaciones a los municipios del interior. En caso occidental, se señala la posible creación de un banco de sostenibilidad. La ausencia de medidas concretas y el necesario acompañamiento normativo ha dejado en el aire, una de las medidas de más interés para la sostenibilidad de estos destinos turísticos.



Patrimonio territorial, gestión del desarrollo y creación de destinos turísticos: ¿Una relación conflictiva?

Barrado, D.; Galiana, L.; Hidalgo, C.; Palacios, A.

Grupo de investigación Turismo y territorio. Departamento de Geografía de la Universidad Autónoma de Madrid. Este texto está realizado en el marco del proyecto Puesta en valor sostenible de las estructuras territoriales para el turismo y el ocio de las sociedades urbanas. Un nuevo modelo de articulación urbano-rural (TERRITURAL) del Plan Nacional de I+D+I (2004-2007) del Ministerio de Educación y Ciencia.

RESUMEN

El valor identitario referido al territorio, sobre la base de su patrimonio natural y cultural, cobra un especial significado en los esfuerzos de diferenciación local que surgen como respuesta al proceso de globalización, pues en él se apoyan buena parte de los procesos que procuran su conversión en un recurso cultural y económico. En este marco, el encaje de los procesos de valorización patrimonial ligados al desarrollo turístico se enfrenta con la dificultad de formalizar destinos a las escalas adecuadas. La comarca, escala de actuación preferente para la gestión del desarrollo turístico por parte de las políticas públicas, presenta grados de consolidación y de adaptación a estos fines muy diferentes, lo que condiciona de manera decisiva los resultados finales. En este punto hay que destacar el papel fundamental que juegan las administraciones públicas tanto a nivel europeo como estatal, autonómico y local en el desarrollo del turismo. Por un lado, diseñan y construyen estructuras de gestión que se imponen sobre las realidades territoriales con más o menos eficiencia y, por otro, influyen enormemente en la puesta en valor de las actividades productivas tradicionales.

1. INTRODUCCIÓN

El presente texto se apoya en resultados provisionales de un proyecto de investigación actualmente en curso, en el que se analiza la interrelación urbano rural a partir del turismo, y los posibles procesos de desarrollo y revitalización del patrimonio y la economía rural que estas actividades generan. Las relaciones campo-ciudad han sido objeto de reflexión y de numerosas aportaciones desde distintos campos disciplinares (geógrafos, sociólogos, antropólogos, etc.) desde hace décadas. Ahora bien, ha sido frecuente plantear dicha relación en términos de ámbitos bien diferenciados por sus formas de vida, actividades económicas, modelos de hábitat, comportamiento demográfico y tantas otras dimensiones. Sin embargo, desde hace años viene abriéndose camino una nueva perspectiva sobre tales relaciones, en la que prevalece la idea de continuidad y de hibridación, dando como resultado realidades mestizas urbano-rurales que se hallan hoy en día ampliamente extendidas por el territorio en las sociedades avanzadas, de tal

manera que en ellas es ya difícil encontrar situaciones en las que la impronta urbana, visible o no, se halle ausente.

Tras una fase conceptual donde se desarrollaron una serie de teorías sobre los procesos geográfico-territoriales que forman parte del modelo de transición económica, se puso en marcha una metodología de trabajo que permitió detectar los principales procesos y ámbitos específicos de "crisis espacial" de nuestro país en torno a las actuales tendencias de articulación entre lo urbano y lo rural, así como las potencialidades de desarrollo sostenible que en esos espacios se puedan apuntar. Para ello se desarrolló un "índice básico integrado" en función de criterios de carácter demográfico, económico y geográfico-territorial que permitió establecer distintos niveles de desfavorecimiento rural a escala comarcal. A partir de ahí se eligieron comarcas con diferentes índices de desfavorecimiento y que a su vez contasen con iniciativas de desarrollo ligadas al turismo, que posteriormente han sido objeto de un análisis en profundidad a través del desarrollo de un trabajo de campo específico. El eje vertebrador del mismo ha sido la realización de entrevistas en profundidad a todos aquellos agentes que participan en la dinamización turística (administración local, tejido empresarial y organismos de promoción y desarrollo) con el fin de obtener información fundamental sobre los procesos de desarrollo en cada área seleccionada (ver Imagen 1).

2. EL TERRITORIO, SOPORTE DEL SENTIMIENTO IDENTITARIO

El proceso de globalización, con sus secuelas de estandarización y banalización de paisajes y territorios, tiende a revalorizar la singularidad como un elemento de especial relevancia. La afirmación de un determinado espacio pasa necesariamente por definirse de una manera diferenciada del resto, a partir de los elementos que conforman su carácter y que se vinculan estrechamente con su patrimonio territorial (natural y cultural), que adquiere de esta manera un papel estratégico (Santos, 1993, cit. por Troitiño, 1998, p. 4). El peso diferencial del espacio en el marco de la relación dialéctica entre lo global y lo local pone de relieve el valor identitario referido al territorio.

Según Ortega Valcárcel la consideración del territorio como recurso cultural deriva de su valoración como parte del patrimonio histórico y cultural, lo que le puede aportar un valor añadido (valor de cambio) en función de las nuevas orientaciones funcionales que puede llegar a acoger, desde las más directas (pedagógicas, estéticas, contemplativas) a las más indirectas, como elemento favorecedor/catalizador de ciertas actividades, principalmente recreativas. Una valoración que reposa tanto en la arquitectura del conjunto como en los múltiples elementos, aislados o formando conjuntos estructurados, que lo conforman. El paso de patrimonio a recurso cultural deriva pues de estas nuevas orientaciones funcionales que se pueden asignar a estos elementos y estructuras, pero pasa evidentemente por un necesario proceso de aceptación social que les otorgue valor cultural (Ortega, 1998, pp. 33 y ss.), y que al mismo tiempo defina estrategias para su puesta en valor, transformándolos en recurso económico.

Aprovechar estas nuevas potencialidades del territorio como recurso cultural y económico requiere formular principios de acción que incorporen la conservación de estos activos frente a los procesos de transformación que inevitablemente tienden a modificarlos. La superación de las limitaciones que este ejercicio supone parten de un proceso de concienciación social y política complejo, en el que se vinculan desde las referencias más amplias en relación con un nuevo paradigma para entender la relación de la sociedad y su entorno (sostenibilidad) con fórmulas de gestión novedosas, capaces de operar la transformación del propio territorio en recurso. Así, la consideración de un paisaje y de un entorno territorial de calidad como elementos favorecedores de la actividad económica en general, y en particular de ciertas actividades como el turismo o el uso residencial, supone un nuevo factor que informa las prácticas y las políticas públicas cada vez con mayor intensidad. El territorio se convierte así en factor y en agente del desarrollo.

La posible ventaja competitiva de algunos territorios rurales cobra de este modo un nuevo significado en el marco de las actuales relaciones campo/ciudad. La creciente interdependencia entre los espacios urbanos y rurales lleva al establecimiento de ámbitos funcionales cada vez más amplios y difusos. Y en este contexto la ruralidad, privada de sus señas de identidad asociadas a la producción agraria y a lo natural, que la separaban y diferenciaban claramente del ámbito urbano, se redefine en buena medida a partir de las características territoriales intrínsecas que atesora, y de cómo se reinterpretan desde la omnipresente ciudad.

Desde esta visión de lo rural, estos espacios caracterizados por la menor presión ejercida por la ocupación humana pasan a ser elementos y factores de equilibrio en el sistema territorial organizado desde las ciudades. Su propia existencia (siempre y cuando se cumplan determinados requerimientos superficiales y cualitativos) se convierte en su principal valor, desde el momento en que al campo se asocian un número cada vez más elevado de funciones que dependen estrechamente del mantenimiento del patrimonio natural y cultural que atesora: base territorial de recursos naturales básicos (agua, biodiversidad), marco de las actividades turísticas y de ocio preferentemente relacionadas con la demanda urbana, llegando incluso a acoger la propia función residencial de la población ¿urbana?

Desde el punto de vista operativo, esta nueva consideración de las relaciones campo/ciudad, que se explicita claramente en los documentos de reflexión planteados a escala europea (ETE), no concuerda con la orientación de las políticas con principal repercusión sobre el medio rural (PAC, política ambiental, desarrollo regional). Se puede hablar de una falta de políticas y programas europeos específicos sobre el patrimonio rural frente a la voluntad de introducirlo como componente esencial de las mismas (Ruiz Urrestarazu, 2001). De alguna manera, la nueva cultura territorial que está presente en el debate científico y que incluso ha alcanzado sustantividad en algunos documentos europeos recientes, no ha llegado a informar convenientemente los contenidos de las principales políticas que dirigen el futuro del mundo rural. Y ello es especialmente relevante

dada la debilidad económica de este espacio y su fuerte dependencia de las transferencias presupuestarias procedentes de las políticas públicas.

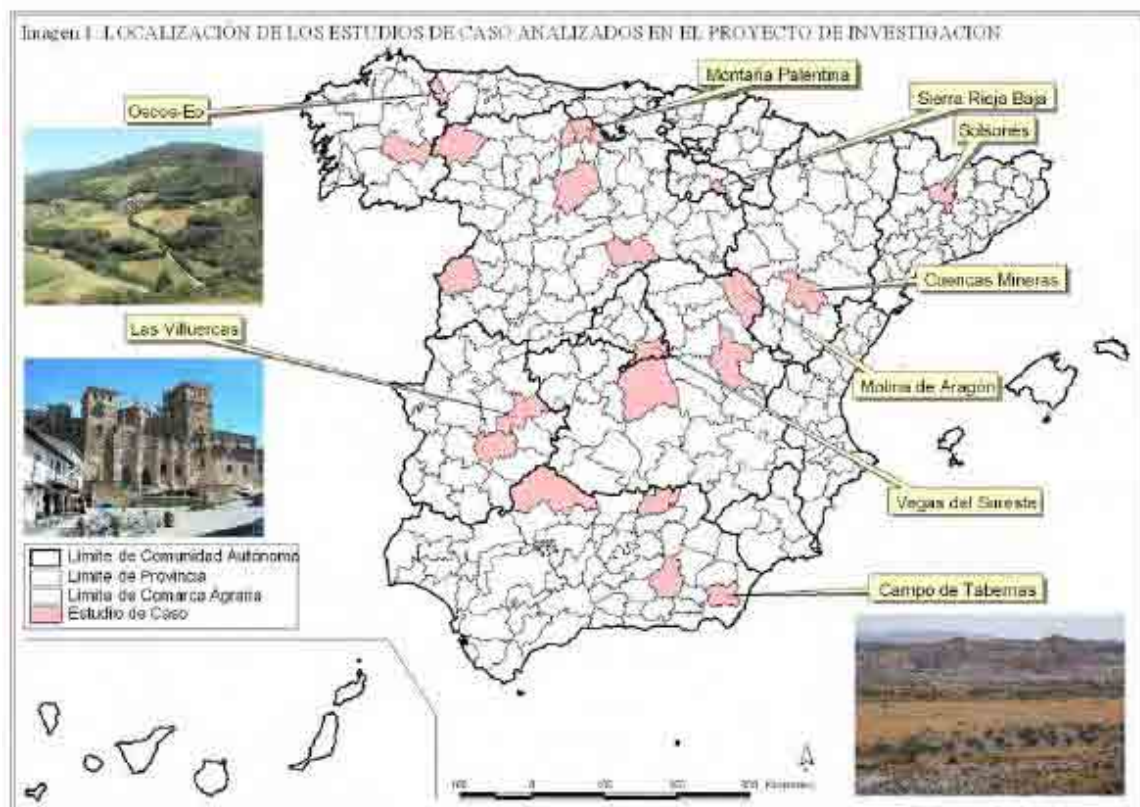
3. UNIDADES TERRITORIALES PARA LA PUESTA EN VALOR TURÍSTICO DEL PATRIMONIO E IDENTIDADES COMARCALES: LOS PROBLEMAS DE UNA GEOMETRÍA VARIABLE

El desarrollo turístico ligado a los valores patrimoniales del mundo rural se está encontrando con un problema vital desde el punto de vista geográfico: el encaje entre las escalas más adecuadas para la construcción de productos y destinos, acordes con las demandas cualitativas y cuantitativas de los turistas; frente a los límites de las identidades territoriales heredadas que acaban construyendo entidades comarcales más o menos definidas, sentidas por sus habitantes y percibidas por los que las visitan. En efecto, estas dos realidades parten de supuestos y procesos diferentes que se acaban reflejando en ámbitos territoriales de distinto tamaño y forma, con límites difusos y en muchas ocasiones móviles, que raramente encajan entre sí.

Pero el mayor problema se plantea cuando esas dos realidades territoriales de diferente geometría han de acabar concretándose, de cara a la gestión del desarrollo, en espacios comarcales perfectamente definidos y delimitados que permitan la creación de instituciones con competencias y presupuestos sobre un ámbito territorial determinado. A analizar los principales problemas, y cómo éstos se concretan en la realidad del desarrollo turístico rural en España, se dirigen las siguientes páginas.

3.1. La dificultad de concretar destinos turísticos comarcales en el espacio rural: entre los mínimos de gestión y producción y las imágenes previas

El destino, como ámbito donde se verifican la mayor parte de los procesos de producción y consumo turístico, no presenta un tamaño estándar, y generalmente se compadece mal con las delimitaciones municipales o comarcales preexistentes. En realidad se construye a partir de una relación oferta / consumo, en conexión con un sistema socioespacial que ofrece los recursos y que interactúa con los procesos de creación de productos como soporte, materia prima y factor de producción. Por lo tanto, y aun cuando la legislación tanto española como internacional sea pródiga en la delimitación de ámbitos turísticos predefinidos (caso del municipio turístico de varias leyes autonómicas), la realidad es que los destinos se acaban construyendo a partir del proceso de producción y consumo, en el cual a su vez interviene el espacio como variable independiente (Barrado, 2001).



En todo caso, y como señala J. Ivars (2003), cada forma de implantación turística requerirá lo que este autor denomina “unidades territoriales básicas”, que tendrán un tamaño variable en función de los diferentes modelos turísticos y de la escala a la que se desarrollen los procesos de planificación y producción. Sin pretender entrar en una discusión sobre cuál sería el tamaño ideal para cada modelo de consumo turístico, la realidad es que esos destinos entendidos como ámbitos territoriales mínimos lo serán en tanto en cuanto tengan capacidad para atraer visitantes de acuerdo con una serie de imágenes transmitidas, albergarlos durante un determinado tiempo, y ofrecerles una serie de productos que satisfagan sus demandas y deseos turístico-recreativos.

Parece admitido tanto por la práctica de gestión como por la mayor parte de la literatura científica que el ámbito mínimo para la gestión del turismo rural integrado es la comarca, tanto como depositaria de un patrimonio territorial y cultural que se concreta en una determinada identidad homogénea que puede ser convertida en imágenes a transmitir, como por la existencia de capacidades y recursos productivos suficientes para construir a partir de los primeros verdaderos productos turísticos. Pero la realidad es que esa relación entre patrimonio territorial e identidades heredadas frente a las redes productivas y sociales que han ido construyendo esas identidades es, a día de hoy, puramente voluntarista en gran cantidad de casos. Como señala M. Jollivet (1997) lo rural, además de una categoría administrativa, geográfica, económica y ecológica es una construcción mental, producto de una relación históricamente construida entre una población y su territorio. Y esas representaciones colectivas, que se asientan de una manera más o menos clara sobre un territorio formando imágenes

comarcales son las que en gran cantidad de casos utilizan el turismo, convirtiendo lo que es un patrimonio colectivo en recurso y atribuyéndole valores de cambio una vez se introduce en productos turísticos.

Sin embargo, el que existan unas identidades colectivas y un patrimonio territorial de escala comarcal relativamente claros y aprovechables vía turismo no implica que existan los recursos económicos y humanos ni las redes sociales y productivas capaces de aprovecharlos. De hecho, en muchas ocasiones los recursos y el patrimonio rural de mayor atractivo lo son en función de una valoración que podríamos calificar de negativa, por parte de una sociedad que es consciente de su ruptura con el pasado y que favorece la conservación de algunos aspectos de su herencia cultural en trance de desaparición (Ortega Valcárcel 1998). Y de acuerdo a esa conservación negativa, en la mayor parte de las ocasiones los espacios más valorados son los que a día de hoy cuentan con estructuras sociales y productivas más débiles, sin capacidad para aprovechar los nuevos recursos y posibilidades de desarrollo que les brinda el actual mundo rural postindustrial y postproductivista.

3.2. Entre la identidad territorial y los mínimos de la gestión para el desarrollo: una aproximación al caso español

De los análisis realizados en diferentes espacios comarcales que han puesto en marcha procesos de desarrollo sostenible que en mayor o menor medida implican desarrollo turístico, se ha detectado una enorme variedad de casos sobre cómo encajan las necesidades de gestión y el denominado desarrollo “desde abajo” con las estructuras comarcales preexistentes. Finalmente se ha desarrollado una tipología con tres grandes categorías en función de la relación que se establece entre lo que se ha denominado como estructura heredada (entendiendo por tal una realidad socioeconómica y geográfica heredada y fuerte, con imágenes y límites claros) y la estructura de gestión creada a partir de los procesos de desarrollo.

En ocasiones una estructura heredada fuerte y funcional acaba generando estructuras de gestión igualmente fuertes y capaces, lo que sin duda sería el mejor ejemplo de un verdadero desarrollo desde abajo. En el caso del Solsonés nos encontramos con uno de los ejemplos en los que la formalización de un destino turístico de base comarcal encuentra una estructura jurídico-administrativa fuerte, no sólo consolidada sino plenamente funcional y vigente, con una capital (Solsona) que asume sin discusión su papel de lugar central del territorio comarcal. La actual organización territorial catalana mantiene la comarca como nivel territorial básico, intentando superar con ella los problemas del intenso minifundismo municipal, y apoyándose en un fuerte sentimiento identitario vinculado a la misma. Pero mientras la delimitación y viabilidad de otros ámbitos comarcales catalanes son muy discutibles y han sido muy discutidas, el Solsonés mantiene la unidad funcional que su capital otorga a un territorio muy diverso desde el punto de vista geográfico, entre el Prepirineo montañoso y los altiplanos agrícolas de la Depresión central catalana.

Los intentos de promoción de un destino turístico comarcal disponían pues de una estructura administrativa funcional dispuesta a formalizar sus propuestas sobre una realidad territorial totalmente asumida y con una población identificada con la misma. La influencia municipal se deja sentir no obstante en tanto en cuanto los municipios participan directamente en el control del órgano de gobierno comarcal (el Consell), y defienden el mantenimiento de su visibilidad en el seno de la comarca. Sin embargo, esta situación administrativa fuerte ha provocado un escaso protagonismo de la gestión del desarrollo turístico, diluido en los esfuerzos más generales de promoción de la actividad económica de la comarca. Buena parte de los fondos procedentes de las políticas de desarrollo rural (Proder) se han traducido en el fortalecimiento de los servicios a la población, y su vinculación con la actividad turística es secundaria, si exceptuamos los esfuerzos por ampliar la oferta de alojamientos mediante la rehabilitación de buen número de masías.

Por el contrario, en ocasiones existen estructuras heredadas de escasa capacidad sobre las que se superponen estructuras de gestión, derivadas en gran medida de programas de desarrollo de diferente ámbito (autonómico, nacional y europeo) y cuya geometría no coincide con la histórica, lo que acaba generando procesos de agrupación o desagregación escasamente funcionales que limitan su capacidad de vertebración territorial. Este podría ser el caso de la provincia de Guadalajara, donde se creó un grupo Leader I que incluía el área histórica del Señorío de Molina, que posteriormente hubo de ser ampliada para el Leader II hacia el Ducado (con cabecera en Alcolea del Pinar) ante la necesidad de contar con un mayor peso demográfico y mayores posibilidades de financiación. De este modo se construye una comarca de gestión que no tiene asiento en la realidad geográfica e histórica de esta área, y que genera problemas a la hora de la puesta en valor de un patrimonio natural y cultural que no cuenta con imágenes potentes ni unitarias que puedan aglutinar todo el territorio, ni con redes socioeconómicas capaces de generar sinergias al hilo de las inversiones turísticas subvencionadas.

Por el contrario, en algunos casos estas estructuras de gestión que se asientan sobre ámbitos poco estructurados son lo suficientemente potentes como para acabar generando nuevas realidades comarcales. La montaña palentina es un claro ejemplo de una comarca con una estructura de gestión fuerte derivada de los planes de desarrollo regional europeos, especialmente, Leader I, Leader II y Leader+, que ha contribuido a la creación y al desarrollo de una marca de destino específica: la Montaña Palentina. Sin embargo, los conflictos de corte político y la ausencia por un lado, de un sentimiento de unidad territorial de la población local (Alario, 2002:20) y, por otro, de unas competencias comarcales de carácter administrativo, han supuesto una clara devaluación de su marca en los últimos años e, incluso, han puesto en peligro la supervivencia del destino. Esta crisis se ha visto agudizada en los últimos años con la división del territorio en dos áreas diferentes derivadas de la superposición de dos grupos de acción local, País Románico y ADRI "Montaña Palentina", encargados de gestionar cada uno su propio LEADER+. De tal modo que once de los veintiún municipios de la Montaña Palentina se integran en el LEADER+ "País Románico", una iniciativa de carácter interterritorial que actúa en tres comarcas (Campoo los Valles, Montaña Palentina y Odra-Rudrón) pertenecientes a tres provincias diferentes (Cantabria, Palencia y

Burgos), y los 10 municipios restantes, de la zona central y occidental, forman parte del LEADER + que desarrolla ADRI "Montaña Palentina".

Siguiendo esta línea, la Comarca de Oscos-Eo, cuna del turismo rural en nuestro país, presenta también disfunciones relativas a su identidad territorial al englobar espacios geográficamente diferenciados. Por un lado, los Oscos, formado por los concejos de Santa Eulalia, San Martín y Villanueva de Oscos, un espacio con una imagen de montaña tradicionalmente vinculado a la ganadería y muy aislado por motivos orográficos que dificultaban la comunicación con otros territorios. Por otro, la cuenca del río Eo, constituida por los concejos de Taramundi, San Tirso de Abrés y Vegadeo, cuya cercanía al mar Cantábrico ha permitido tradicionalmente el establecimiento de relaciones comerciales con otras áreas vecinas. A esta pluralidad habría que sumarle el caso de Castropol, un concejo litoral con otras características de desarrollo turístico. La cuestión se deriva de la apuesta por la integración de estos territorios bajo una misma marca turística (Oscos-Eo) que pretende fomentar un destino unitario, frente a una realidad territorial muy diferente y no percibida como tal por la población local. Resulta especialmente llamativo el caso de Castropol, que se vincula o desvincula a las estructuras de gestión (CEDER) en función de los planes de desarrollo regional (Leader II, Leader + y Plan de Dinamización Turística).

Finalmente, nos encontramos también con situaciones en que estructuras heredadas débiles acaban derivándose en estructuras de gestión difusas y poco claras en cuanto a sus competencias y límites, al estar lastradas por la heterogeneidad cultural y geográfica del espacio que han de gestionar. Este sería el caso de las Vegas del Sureste (Madrid), una antigua comarca agraria de nula integración que a lo largo del tiempo dio lugar a diferentes mancomunidades de servicios básicos a la población. Sin embargo, y dadas algunas particularidades en la constitución de los Grupos de Acción Local en la Comunidad de Madrid, todo ese amplio conjunto comarcal, escasamente integrado, con grandes diferencias internas (núcleos rurales frente a otros claramente urbanos, áreas de servicio o industriales frente a rurales) y un enorme volumen de población que difícilmente se comprende si hablamos de programas de desarrollo rural, se constituyó como un único GAL de cara a gestionar programas europeos. Este grupo, bastante dinámico y con una importante capacidad de gestión, se encuentra sin embargo con un evidente problema de cara al desarrollo turístico, en la medida en que ha de compatibilizar la puesta en valor de zonas de bajo interés con espacios ya muy desarrollados turísticamente (Aranjuez o Chinchón), dentro de un territorio enormemente heterogéneo que es en parte rural y en parte urbano (y casi metropolitano), y que cuenta con realidades y posibilidades productivas muy diferentes.

El mismo ejemplo se encuentra la comarca Sierra Rioja Baja, también conocida como Alto Cidacos, configurada por los municipios de Arnedillo, Enciso, Munilla y Zarzosa. Como consecuencia de los escasos recursos económicos con los que cuentan los ayuntamientos del área, con una población escasa y envejecida, en definitiva, con una identidad territorial débil, las iniciativas de desarrollo local emprendidas, a pesar de cierta imagen de destino con la que cuenta el área (relacionada con los yacimientos de icnitas), han obtenido unos resultados

escasos. Así ha ocurrido con el Plan de Dinamización Turística gestionado por una mancomunidad (DINATUR) creada para ese fin, que se disolvió una vez finalizado el programa. En la actualidad estos ayuntamientos se encuentran integrados dentro de un GAL (Asociación para el Desarrollo Rural de la Rioja Suroriental) que está coordinando el Leader + en 30 municipios riojanos, ubicados en cuatro valles diferentes y sin relación alguna (Leza, Ocón, Cidacos y Alhama-Linares). Nuevamente el escaso peso de los ayuntamientos de la comarca limita sus posibilidades de desarrollo desde un punto de vista turístico, puesto que los recursos se diluyen entre los integrantes de la asociación.

Como resultado, habría que cuestionarse en primer lugar el significado del “desarrollo turístico desde abajo” al referirse a determinados programas, en la medida en que éste procede en ocasiones más bien del empuje de un órgano de gestión que se justifica a sí mismo con las iniciativas que pone en marcha, al no contar con un tejido social y productivo previo del cual surja y al cual apoye. Esto no ha de valorarse necesariamente de forma negativa, en la medida en que si no existen redes productivas habrá, en ocasiones, que crearlas. Sin embargo, no puede por menos que señalarse que se generan procesos territoriales que pueden redefinir la estructura comarcal, especialmente en los espacios de mayor debilidad demográfica y productiva.

En todo caso, y sea cual sea el resultado de agregaciones y desagregaciones espaciales producto de las debilidades de la imagen heredada, lo cierto es que el problema final es la dificultad de construir una verdadera concurrencia interna entre agentes en el conjunto del territorio, lo que frena la creación y gestión de un verdadero destino entendido como unidad territorial mínima para el desarrollo turístico. De hecho, en ocasiones tan sólo se consigue la concurrencia a escala subcomarcal o incluso local, pero de acuerdo con la débil dinámica demográfica y emprendedora de gran parte del mundo rural español estos ámbitos no suelen contar con los suficientes recursos (humanos, económicos y/o patrimoniales) para convertirse en destinos con verdadera capacidad de penetración en los competitivos mercados actuales.

Pero, además, estas nuevas instituciones y ámbitos territoriales han de crear sus identidades, proceso en el cual el turismo está teniendo un papel esencial al redefinir las imágenes de gran parte de los ámbitos rurales. A analizar alguno de estos aspectos se dirigen las siguientes páginas.

4. IMÁGENES TURÍSTICAS Y MARCAS TERRITORIALES

Una vez definidos los instrumentos de gestión y los ámbitos territoriales sobre los que tienen competencias, aquellos han de desarrollar las políticas adecuadas con el fin de que los agentes privados utilicen los recursos existentes y construyan productos turísticos. Y de manera general estos productos se han de apoyar en el patrimonio comarcal y en una red de infraestructuras y servicios preexistentes o a crear, pero que cuentan con unas inercias que en gran cantidad de casos dificultan las políticas de difusión del desarrollo por el conjunto del territorio.

4.1. Marcas territoriales y marcas turísticas

El marketing y las estrategias de comunicación del turismo rural se suelen basar en imágenes territoriales, lo que en ocasiones está permitiendo consolidar las identidades comarcales de carácter histórico, al apoyar éstos procesos de marketing territorial que tienen en el turismo actual uno de los mayores difusores de imágenes geográficas. Y el resultado va muchos más allá de la conservación de un patrimonio y su puesta en valor vía turismo, ya que se provoca también un afianzamiento de esos valores en la propia población local al amparo de las denominadas estrategias de concienciación, pero mucho más allá, a partir de la "mirada del turista" (Urry, 2002). Sin embargo, en las situaciones menos favorables también están generando lo que podríamos denominar procesos de recomarcalización, o de adscripción intermitente y conflictiva de algunas áreas dentro de diferentes comarcas. Y como se verá esto puede acabar provocando desvalorización y banalización del patrimonio real, oculto tras una serie de tópicos que se utilizan para suplir mal que bien la ausencia de imágenes más poderosas.

Un ejemplo bastante representativo es el caso de Oscos-Eo que tiende a ofrecer una imagen idealizada del mundo rural, tanto en su paisaje como en sus actividades económicas tradicionales, con eslóganes turísticos como "forjada en la naturaleza". La naturaleza intacta, supuesto producto de un momento histórico que por asimilación a la ecología se considera casi climácico, es en efecto uno de los temas recurrentes. Una naturaleza y un mundo rural que habría quedado al margen de la Revolución Industrial y del proceso de urbanización, y por tanto, al margen de la historia; cuando lo cierto es que son los efectos negativos de esos procesos (despoblamiento, pérdida de capacidad productiva) los que han construido en realidad esos espacios.

Efectivamente, en muchas ocasiones se transmite una idea estereotipada y simplificadora del mundo rural (Barrado y Castiñeira 1998), problema que se acentúa en los ámbitos a promocionar que no presentan una identidad fuerte, que puede venir derivada tanto de sus caracteres físico-naturales como de su conjunción con los procesos de humanización del territorio. Cuando esto sucede, en aquellos espacios en los que como se vio en el punto anterior no existía un patrimonio diferenciado ni se había ido construyendo un sentimiento identitario de pertenencia comarcal, los órganos de gestión y los agentes turísticos se ven obligados a recurrir a tópicos naturalísticos y paisajísticos que van poco más allá de vender lo natural / rural como la anti-ciudad, y que tiene escasa capacidad de penetración en mercados muy saturados.

Esto introduce elementos de distorsión a la hora de la comunicación y la comercialización, que pueden empezar incluso por la necesidad de elegir nombres que sean suma de topónimos y que tiene escasa efectividad desde el punto de vista del marketing. Así, el GAL de Molina de Aragón y sus estrategias de comunicación presenta una ambivalencia entre lo natural y el turismo de aventura, que vendría representado por el Alto Tajo, y el turismo cultural que podría tener su asiento en Molina. Sin embargo, hay que tener en cuenta que incluye dentro de su comarca de gestión paisajes de páramos con menor entidad

diferencial y de más difícil comercialización, lo que introduce un claro elemento distorsionador que empieza incluso por el mismo nombre.

Hay que destacar que en ocasiones las estrategias de marketing y de comunicación del turismo deben romper con el peso de la herencia de las actividades económicas tradicionales promocionando nuevas realidades territoriales. Tal es el caso, por ejemplo, de la Cuencas Mineras de Teruel que, en la actualidad se encuentran sumergidas en un proceso de construcción, planificación y desarrollo de un destino turístico basado en la variedad de sus recursos naturales y culturales. Sin embargo, tienen que luchar contra una imagen territorial vinculada a la minería y a la industria que no beneficia en absoluto a la dinamización turística de la comarca y, al mismo tiempo, sensibilizar tanto a la población local como al visitante sobre el valor del patrimonio minero-industrial y su posible revalorización desde un punto de vista turístico.



Resultan especialmente desalentadores aquellos casos que, como la Montaña Palentina, han contado con una imagen de marca muy potente derivada de una estrategia de planificación turística y que por motivos políticos ésta se haya visto devaluada. Dentro del Plan Comarcal de Desarrollo Turístico se creó una marca con el objetivo de dar a conocer la Montaña Palentina y posicionarla dentro del mercado como un producto de calidad (Aguña, 2002:131-132). Para ello se diseñó un logo donde aparecían los recursos más característicos de la zona (ver Imagen 2). En la actualidad, los dos grupos de acción local, aunque han intentado mantener el destino Montaña Palentina, han difuminado su imagen unitaria al fomentar cada uno sus propios productos y ligarlos a este mismo espacio. De manera que, a pesar de los esfuerzos de la Diputación de Palencia por promocionar esta área como destino unificado, encontramos hoy en día imágenes que asocian exclusivamente la comarca con el País de los Osos, con el Románico o, incluso, con los Espacios Naturales de Castilla y León.

En El Solsonès, los problemas para la promoción del destino comarcal surgen por el contrario por la adscripción de la comarca a ámbitos más amplios.

La pertenencia a la provincia de Lleida (y lo que ello supone de identificación con un territorio montañoso: el Valle de Arán o los Pirineos) siempre ha sido favorablemente interpretada desde los objetivos de promoción turística, a lo que contribuye la labor de apoyo desde la Diputación leridana con diferentes programas de imagen turística provincial (Ara Lleida). Por el contrario, la actual adscripción a la nueva veguería de la Catalunya central (en el marco del proceso de reorganización territorial catalana tras la aprobación del nuevo Estatut) no deja de despertar sentimientos de rechazo, por lo que supone identificar a la comarca con ámbitos muy urbanizados, alejándola de la imagen rural que pretende ser su principal atractivo turístico.

El rechazo de pertenencia a la Catalunya central y la preferencia por la adscripción a la veguería de Pirineos-Vall d'Aran, así como el deseo de no perder los vínculos con la provincia de Lleida, es argumentado en términos de promoción turística por el deseo de asociar la comarca a imágenes fuertes y bien valoradas: la montaña y Pirineos. Ello supone, evidentemente, una simplificación de la complejidad territorial de la comarca, sólo parcialmente incluida en el ámbito prepirenaico y en buena parte desarrollada sobre los altiplanos agrícolas de la Depresión central catalana.



Igualmente simplificador es el intento de la comarca Filabres-Alhamilla por cambiar su denominación. Difícil proceso en el que el único punto de encuentro es la voluntad de incluir en el mismo la palabra Desierto, en relación con la existencia del Paraje natural protegido denominado Desierto de Tabernas (aunque se

extiende por varios municipios). En efecto, constituye un elemento de fácil comunicación, expresivo de una imagen de singularidad de la comarca y ampliamente conocido por su utilización en el cine y otros productos audiovisuales. Pero no deja de referirse a un sector muy localizado de una comarca en la que concurren valores sobresalientes vinculados a su patrimonio natural y rural muy alejados del espacio protegido.

Por último, resulta interesante el caso del Alto Cidacos que, aunque tal como se ha comentado anteriormente no cuenta con una estructura de gestión fuerte, sí que posee un producto turístico ciertamente consolidado, los yacimientos de icnitas, que ha sido utilizado como reclamo turístico e "imagen del marca" del gobierno riojano durante unos años. Sin embargo, con el objetivo de fomentar los flujos de público y crear un producto más atractivo se ha construido un destino que recurre a una imagen mucho más conocida y popular como son los dinosaurios (ver Imagen 3).

4.2. El problema de las cabeceras comarcales

La mayoría de los espacios que se han ido analizando han sufrido problemas de despoblamiento y de pérdida de capital humano. Y en muchas ocasiones tan sólo existe un núcleo de carácter urbano o semi-urbano que incluso ha absorbido población del resto de los municipios, y que sirve de cabecera comarcal aglutinando la mayor parte de los servicios. Este núcleo se convierte, por tanto, en punto de encuentro obligado para la mayoría de los turistas, tanto porque suele ser el centro de comunicación como porque en él se sitúan también, muy a menudo, el mayor número de servicios para los turistas. El problema se acentúa cuando al mismo tiempo ese centro, por motivos históricos, cuenta con un patrimonio significativo tanto natural como cultural, convirtiéndose en el principal y casi único referente turístico de la comarca, dificultando incluso la difusión de efectos positivos ligados al desarrollo turístico.

En este sentido es elocuente el municipio asturiano de Taramundi, perteneciente a la comarca de Oscos-Eo, como aglutinador de la mayor parte de la oferta turística del área, incluyendo el conocido Hotel "La Rectoral", cuya transformación y restauración a mediados de los ochenta por parte de las instituciones asturianas supuso uno de los hitos en la promoción y desarrollo del turismo rural. O el municipio riojano de Enciso, sobre el que se articula gran parte de la oferta turística del Alto Cidacos, incluyendo los yacimientos y el centro paleontológico, dependiente de una fundación creada a tal efecto. También el patrimonio cultural y religioso de Guadalupe, junto con la importante oferta de servicios de alojamiento y restauración con que cuenta (que incluyen la Hospedería del Monasterio y un Parador de cuatro estrellas), acaba escondiendo la imagen genérica de la Sierra de las Villuercas, ligada principalmente a la naturaleza, la caza y los productos agropecuarios de calidad con denominación de origen (queso, vino). El resultado es la dificultad con que se encuentra el conjunto de la comarca y sus órganos de desarrollo por difundir turistas a partir de Guadalupe, ante la imposibilidad de poner en primer plano unos recursos con escasa capacidad de diferenciación frente a las potentes imágenes y oferta de servicios con que ya cuenta la cabecera comarcal.

Más complejo es el caso de las Vegas del Sureste, que frente a lo que podía suponerse no son capaces de aprovechar la enorme frecuentación ya existente en la comarca (Chinchón, Aranjuez y algunos municipios secundarios) para derivar hacia ellos parte de esos flujos. Incluso aun cuando los propios turistas y gestores son conscientes de la saturación que en determinados momentos presentan estos municipios, y que claramente supone un problema de cara a la satisfacción general de la experiencia recreativa, no se ha sabido hasta el momento aprovechar el continuo comarcal para diversificar su modelo turístico.

4.3. La recuperación de actividades productivas anteriores

Gran parte de los casos analizados se caracterizan por haber experimentando un proceso de reconversión económica donde el turismo ha jugado un papel fundamental en la configuración de una nueva realidad territorial. Por ello, la recuperación de actividades productivas anteriores ligadas a la artesanía, a la industria agroalimentaria o incluso, al sector minero-industrial puede considerarse como un activo en la dinamización turística al sumarse a la oferta del mismo. De hecho, su ausencia es un verdadero punto débil que puede llegar a limitar considerablemente el desarrollo turístico del destino.

Uno de los sectores económicos tradicionales de la Montaña Palentina ha sido la industria extractiva vinculada a la explotación del carbón centrada en dos áreas diferenciadas, la Cuenca Guardo-Valderrueda y la Cuenca de La Pernía-Barruelo. La reconversión de la minería en la comarca ha dado lugar al cierre de un gran número de instalaciones y ha permitido fomentar nuevos recursos turísticos vinculados a la puesta del valor del patrimonio minero que había quedado en desuso. Uno de los ejemplos más representativos al respecto es el caso del municipio de Barruelo de Santullán que ha apostado por el desarrollo turístico basado en este tipo de patrimonio, poniendo en marcha un Centro de Interpretación de la Minería. Esta iniciativa se integra en una estrategia más amplia relacionada con la implantación de un modelo de desarrollo orientado a la revalorización de los recursos locales y al arraigo de población.

Resulta bastante interesante la recuperación y puesta en valor de actividades tradicionales desde un punto de vista turístico en Oscos-Eo, como por ejemplo los mazos rehabilitados de Os Teixois, Mazonovo y Meredo, integrados en la oferta como conjuntos etnográficos y la artesanía (cuchillería, textil, joyería, cerámica o cestería) como herencia del pasado productivo de la comarca. En ambos casos hay que señalar la implicación de los ayuntamientos así como de redes sociales, de las cuales destaca la Asociación Núcleo de Turismo Rural de Taramundi (ANTURTA) que, a pesar de su carácter local, es muy significativa en la comarca, agrupando varios sectores productivos (empresas de turismo, artesanos, comerciantes, agroindustria, etc.).

También las actividades agropecuarias, y muy especialmente la transformación de productos agroalimentarios con una imagen de calidad (vino, quesos, embutidos, etc.) forman parte de las estrategias de promoción y del patrimonio "fuerte" de cara a su comercialización turística. Desgraciadamente, en los lugares en que no

se cuenta con estas estructuras productivas, bien porque nunca existieron o bien porque han desaparecido, las posibilidades de conectar los productos tradicionales con el desarrollo turístico son mínimas, en la medida en que la mejor manera de conseguirlo es conectando las redes preexistentes con las turísticas de nueva creación.

5. CONCLUSIONES

Como se ha podido comprobar a través de los ejemplos analizados (seleccionados por su situación de crisis rural y significativa intervención pública) la existencia de verdaderas entidades e identidades comarcales históricamente constituidas favorece la creación de una imagen definida, muy aprovechable desde el punto de vista de la promoción turística. Desgraciadamente, estos ámbitos territoriales sometidos a una significativa pérdida demográfica, tanto cuantitativa como cualitativa, se convierten en ámbitos con enormes dificultades para construir una verdadera concurrencia interna entre agentes en el conjunto del territorio. En este sentido nos encontramos con el escaso peso de la empresa privada en la dinamización turística en la mayoría de los casos analizados. No cuentan con asociaciones potentes, capaces de participar en las estructuras de gestión ni en las decisiones relacionadas con el desarrollo del turismo desde un punto de vista local.

En todos los casos, el papel del turismo se demuestra esencial en el proceso de redefinición y de construcción de imágenes asociadas a estos ámbitos rurales. Un proceso no exento de dificultades de muy diferente signo, pero en el que el manejo de conceptos estereotipados y la simplificación asociada a las exigencias del marketing ponen en peligro el propio proceso de valorización del patrimonio territorial.

6. BIBLIOGRAFÍA

ALARIO, M. (2002): "La Montaña Palentina: entre la crisis y la multifuncionalidad". *Medioambiente en Castilla y León*, Otoño-Invierno, 18, pp.19-35.

AGUÑA, M. I. (2002): "La larga trayectoria del desarrollo turístico en la Montaña Palentina". *Cuadernos de Turismo*, 10, pp. 123-136.

BARRADO, D. (2001): "El concepto de destino turístico. Una aproximación geográfico-territorial". *Estudios Turísticos*, 160, pp. 45-68.

BARRADO, D. y CASTIÑEIRA, M. (1998): "El turismo: último capítulo de la idealización histórica de la naturaleza y el medio rural". *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 184, pp. 37-64.

FABRO, G. (2007): "La estructura económica de la comarca y la minería del carbón". *Comarca de las Cuencas Mineras, Colección Territorio*, 24, pp. 231-248.

JOLLIVET, M. – dir – (1997): *Vers in rural postindustrial*, L'Harmattan, París.

IVARS, J. (2003): *Planificación turística de los espacios regionales en España*, Síntesis, Madrid.

ORTEGA VALCÁRCEL, J. (1998): "El patrimonio territorial: el territorio como recurso cultural y económico". *Ciudades*, 4, pp. 33-48.

RUIZ URRESTARAZU, E. (2001): "Patrimonio rural y políticas europeas". *Lurralde*, 24, pp. 305-314.

SANTOS, M. (1993): "Los espacios de la globalización". *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 13, pp. 79-77.

TROITIÑO VINUESA, M.A. (1998): "El potencial económico de los recursos naturales y culturales de las zonas rurales". *Transnational Seminar on the European Spatial Development Perspective*. For a new rural-urban partnership, Salamanca, 15 y 16 de octubre de 1998.

URRY, J. (2002): *The tourist gaze. Leisure and travel in contemporary societies*, Sage, Londres.



La Desregulación del Suelo No Urbanizable a Través de los “Núcleos Rurales” en el País Vasco. Estudio Evaluativo de sus Costes Económicos y Ambientales en el Ámbito de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai⁷⁶⁵.

Aitor Bilbao Uribarri

Letrado urbanista y ambiental

RESUMEN:

La denominación Núcleo Rural, responde a una calificación urbanística que en el País Vasco había tenido ya una trayectoria como práctica común en la planificación urbanística, de modo extra legal, hasta que recibió la cobertura necesaria a través de la Ley autonómica 5/1998 de Medidas Urgentes, y que recientemente se ha visto reiterada a través de la Ley 2/2006 de 30 de Junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco. Tras casi una década de vigencia (además del período anterior *de facto* en la planificación), esta calificación en Suelo No Urbanizable, está demostrando, su falta total de coherencia con el diagnóstico y modelo territorial propuesto por el propio legislador. Además, la evaluación de los costes económicos (para las arcas públicas) y ambientales, que acarrearán estos Núcleos Rurales, en este trabajo centrado en el ámbito de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, demuestra que se trata de un modelo de dispersión urbana insostenible.

ABSTRACT:

The word Núcleo Rural (Rural housing estate), is a land planning classification from the Basque Country, that started some years ago as common planning procedure (out of law) before it the legal legitimation by the autonomic law 5/1998 of Urgent Measures (after the sentence nº 61/1997 of the Constitutional Court) came up, and now again by the Law 2/2006, June 30th, of the Basque Country Land and Urban Planning Law. Almost a decade later this classification is in force on the classified non suitable for development land (adding the time before was *de facto* used in the planning practice), it proves a total incoherence in relation to the previous analysis and the consequent development model that, in a paradoxical way, the legislator itself proclaims. The evaluation of economic (for public coffers) and environmental costs that comes from this urban classification, focused on this

⁷⁶⁵ La Reserva de la Biosfera de Urdaibai se ubica en el frente litoral del mar Cantábrico. Su elemento natural de atracción más importante lo constituye el estuario de la ría de Urdaibai-Mundaka. Tiene una extensión de 22.000 Ha y está dividido administrativamente en 22 municipios. Cuenta con una población censada de 45.000 habitantes que se multiplica en época veraniega. Se encuentra a escasos 30 km de la zona metropolitana de Bilbao.

study on the Biosphere Reserve of Urdaibai, shows that it engender an unsustainable urban sprawl model.

1. LA CALIFICACION DE NÚCLEO RURAL EN EL PLANEAMIENTO URBANISTICO Y SU POSTERIOR INCORPORACION A LA LEGISLACION VASCA. ANALISIS DE SU CARÁCTER DESREGULADOR SOBRE EL SUELO NO URBANIZABLE.

La figura del Núcleo Rural se empieza a utilizar en buena parte de la practica planificadora de los municipios vascos a partir de los años 80. Esta calificación se enclavaba en el Suelo No Urbanizable y se apoyaba territorialmente en los tradicionales barrios rurales, compuestos por caseríos y tomaban nombre de una ermita cercana o heredaban la denominación de alguna casa dominante de la época medieval. En las memorias de los planes urbanísticos, su inclusión se justificaba socio-urbanísticamente, en que posibilitando la edificación en estos barrios rurales se conseguiría fijar la población joven local que desde los años 50, y como consecuencia de la creciente industrialización, había decidido instalarse en los núcleos urbanos de los valles.

La fórmula de asignación de edificabilidades, trataba de repartir entre los caseríos existentes, la posibilidad de construcción de otra edificación uni o bifamiliar, en terrenos pertenecidos del caserío original. No se establecía ningún tipo de instrumento de gestión urbanística, y las parcelas con asignación de edificabilidad, constituían, por así decirlo, una especie de unidades asistemáticas, cuyo aprovechamiento podía materializarse a través de la licencia de obras directamente.

Esta práctica planificadora, sin embargo entraba en contradicción con la legislación urbanística, tanto el texto refundido de la Ley del Suelo de 1976, como la de 1992. Así, en la LS76, en su art. 85 sólo permitía que en Suelo No Urbanizable se construyeran viviendas vinculadas a explotaciones agrarias, y excepcionalmente, viviendas familiares “en lugares donde no exista posibilidad de formación de núcleo de población”. La LS 92, introduce una mayor valoración territorial y ambiental del Suelo No Urbanizable, como categoría de entidad propia al servicio del objetivo de preservar el suelo como recurso natural, y así, declara, que en esta clase de suelo “habrá de garantizarse su preservación del proceso de desarrollo urbano”. En ambas leyes, se plantea la reflexión sobre los efectos negativos que ya empezaba a provocar la proliferación de urbanizaciones periurbanas.

Tras la sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, que declara la competencia exclusiva de las CCAA en materia urbanística, la Comunidad Autónoma del País Vasco, promulga la Ley 5/1998 de Medidas Urgentes. En el art. 1 de esta Ley transitoria, se da inicio a la cobertura legal a esta calificación de Núcleo Rural (y así se reconoce en la propia Exposición de Motivos)

El art. 1.1b) de la Ley vasca 5/98, define la calificación de Suelo No Urbanizable de Núcleo Rural, como “*el suelo al que el planeamiento otorgue esta calificación por constituir agrupaciones de seis o más caseríos en torno a un espacio público que los aglutina y confiere su carácter*”.

La regulación que sigue a esta definición de NR tiene como eje sustancial posibilitar auténticos asentamientos residenciales en el Suelo No Urbanizable, puesto que introduce una excepción a la regla general de la prohibición de construcción de nuevas edificaciones no vinculadas a una explotación agropecuaria. De este modo se convierten en enclaves cuasi-urbanos en medio del paisaje rural vasco, lo que ha provocado su descubrimiento como producto inmobiliario de primera categoría.

Finalmente, y tras una larga tramitación parlamentaria, se aprueba la Ley 2/2006 de 30 de Junio, del Suelo y Urbanismo del País Vasco (LSUPV). En la exposición de Motivos de esta Ley (EM II.2) se somete a una crítica severa a la práctica planificadora de asentamientos de baja densidad en suelo urbano-urbanizable, argumentando que las características y condicionantes del territorio de la Comunidad Autónoma Vasca no tienen capacidad de acogida para este modelo. Así se trata de evitar la extensión de la cultura de la vivienda unifamiliar y del adosado, y los crecimientos dispersos, que además de consumir gran cantidad de territorio, generan modelos urbanos poco funcionales, y por tanto, poco sostenibles.

Sin embargo, la calificación de Núcleo Rural en el Suelo No Urbanizable parece no haber sido sometido a evaluación territorial y ambiental, desde su “legalización” en el año 1998 hasta la fecha, y ha “pasado” acriticamente la vara de control del legislador, que al contrario, por ejemplo ha impuesto densidades edificatorias mínimas en el Suelo Urbano y Urbanizable (art.77) como medidas para evitar la periurbanización.

Hay importantes autores (García Bellido.2002) que apuntan a la conexión existente entre el proceso de periurbanización y la actuación normativa propia de la Administración Pública, en especial de la Administración Agraria cuando establece la superficie territorial de la denominada Unidad Mínima de Cultivo, puesto que favorece el fraccionamiento de la propiedad mediante ilimitadas segregaciones o divisiones. En el País Vasco esta UMC viene regulada por el Decreto 168/1997 de 8 de Julio. Se establece un parámetro distinto para los tres Territorios Históricos, para Bizkaia se fija una superficie de 7.500 m²⁷⁶⁶. Desde la entrada en vigor de esta UMC, ha sido práctica generalizada entre los planificadores urbanísticos, transponer esta superficie de 7.500 m² como parámetro urbanístico de la parcela mínima edificable en Suelo No Urbanizable, con lo que se ha reducido aún más aquella parcela de 10.000 m² sobre la que la Diputación Foral de Bizkaia autorizaba viviendas unifamiliares en suelo rústico en los años 80 al amparo del art.44 del Reglamento de Gestión Urbanística.

⁷⁶⁶ En cambio, y sin que el Decreto aclare el motivo, para Gipuzkoa que tanto en régimen climático como en orografía es prácticamente idéntico a Bizkaia, se establece una UMC mayor, de 1 Ha, al igual que para la parte cantábrica de Araba.

El fenómeno de la calificación de Núcleo Rural está ligado estrechamente a este proceso de periurbanización, en los que la parcela mínima es aún más pequeña, puesto que ronda entre los 2.000 y 3.000 m². El resultado final de esta dinámica urbanística y sectorial, es la práctica “lotización” del territorio en parcelas edificables o con expectativas de edificación. La repercusión consiguiente en el precio del suelo rústico y sus efectos derivados de liquidación sobre el sector agrario se produce de forma directa: alrededor de los 83 NR de Urdaibai se puede graficar una corona de terrenos expectantes, cuyo precio de venta ya está incorporando esa “renta urbanística expectante”, por no hablar de la retirada de esos mismos terrenos del mercado de arrendamiento (*mejor no comprometerse a un arrendamiento agrario por si surge una buena oportunidad de venta inmobiliaria*).

A continuación, vamos a analizar las disfunciones que introduce la figura de Núcleo Rural en el Suelo No Urbanizable y en todo el sistema de ordenación territorial que en el propio legislador reclama como necesariamente sostenible:

a).- Desregulación de la vinculación con la actividad socioeconómica en el sector primario.

En primer lugar, como ya se ha dicho, la implantación de unidades residenciales en los NR no precisa de una vinculación socioeconómica con el sector primario, bien directa o indirectamente a través del sector de la transformación o valorización. Se crea así una auténtica desregulación de la regla general en el Suelo No Urbanizable, cuando precisamente esta vinculación se plantea en las Directrices de Ordenación del Territorio del País Vasco (Decreto 28/1997 de 11 de febrero) como una decisión estratégica:

- Los desarrollos urbanísticos “deberán realizarse con el presupuesto básico del equilibrio con otros usos, preservando el mantenimiento de los valores naturales, paisajísticos y productivos del territorio. Especial atención deberá otorgarse a los usos residenciales en edificaciones dispersas, cuyos efectos sobre la ocupación del suelo y su impacto sobre el medio va mucho más allá del espacio físico que efectivamente ocupan” (Cap VIII. 5.2 Directrices Generales relativas a los elementos y procesos del Medio Físico. C. Actividades urbanísticas y edificatorias)

b).- Los NR posibilitan un proceso de auténtico desarrollo periurbano en pleno Suelo No Urbanizable.

Este desarrollo es posible sin ningún tipo de límite legal, puesto que la única prevención es que el planeamiento no podrá originar un incremento del aprovechamiento urbanístico ni del número de viviendas superior a un 50 % sobre el existente. Sin embargo, este tope legal puede interpretarse como referido únicamente al período de vigencia de un plan, y derivadamente, es fácilmente salvable mediante sucesivas modificaciones o revisiones de ese planeamiento. Así, un pequeño barrio rural y tras sucesivos desarrollos del plan, puede acabar

convirtiéndose en una auténtica zona residencial de tamaño medio de hasta 25 edificaciones aisladas. En el caso de los municipios pequeños, los más rurales, este desarrollo residencial puede llegar a constituir una concentración edificada casi del tamaño del propio suelo urbano clasificado, y si en el mismo municipio se califican varios NR, el resultado final refleja un panorama en el que la superficie consolidada por la edificación (en parcelas edificables de 2.000 a 2.500 m²), multiplica al del núcleo urbano. Este es el caso, por ejemplo de uno de los municipios estudiados, Kortezubi que con una población censada de 376 habitantes, en sus Normas Subsidiarias del año 1998, plantea una Suelo Urbano con una superficie delimitada de 37.385 m², y por otro lado, califica en Suelo No Urbanizable hasta 5 NR, con una superficie delimitada acumulada de 201.922 m². Otro ejemplo lo constituye el municipio de Muxika, en cuyo plan urbanístico se han calificado nada menos que 23 NR. Este modelo de ocupación del territorio resulta ambientalmente insostenible.

Lógicamente, a partir de su reclasificación a Suelo Urbano podría seguir desarrollándose ya sin ningún límite legal objetivo, a través del perverso argumento del “desarrollo urbano a modo de mancha de aceite”. Bajo esta posibilidad, puede ocurrir perfectamente, que en un municipio se dé un desarrollo polinuclear a través varios focos sin ningún eje territorial orgánico ni funcional, o también una extensión en baja densidad que quede a modo de espacios intersticiales entre los polos urbanos surgidos, provocando así una extensión espacial propia del modelo de la ciudad difusa (urban sprawl), como puede ocurrir por ejemplo en el caso del municipio de Murueta.

Figura 1



NNSS municipio Murueta 1998 .El perímetro marcado es el SU, y en entramado los NR.

Figura 2



Prospección sobre unas posibles NNS en el año 2008 (289 habt), ¿acaso no se planteará ya todo como Suelo Urbano consolidado?

c).- Desconexión con el simultáneo crecimiento en el suelo urbano y urbanizable del municipio, y consiguiente distorsión del objetivo de contención territorial.

El límite de 25 unidades edificatorias que la LSUPV permite como máximo en cada NR, sólo viene referido a las edificaciones del propio NR, pero no se hace conjugar este crecimiento con el que simultáneamente se estará proyectando en el planeamiento del Suelo Urbano y Urbanizable del municipio. De este modo, la oferta global de número de viviendas en el municipio pierde el referente de su coherencia territorial.

Efectivamente, en el Capítulo 21 de las DOT del País Vasco, se contiene una hoja de cálculo objetiva en el que se introducen las variables a tener en cuenta para determinar una oferta de vivienda que responda con “coherencia” al modelo territorial proyectado por las DOT⁷⁶⁷, y que resultan vinculantes y de aplicación directa para el planeamiento urbanístico (capítulo 22. punto 2.2.IV). Sin duda, y como veremos más adelante, en los municipios que están desarrollando esta calificación de NR, los parámetros vinculantes quedan rebasados completamente. En este sentido, llama la atención la actitud esencialista de la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco en este asunto, puesto que sigue calculando la adecuación de la oferta residencial a los parámetros vinculantes del capítulo 21 de las DOT, tomando únicamente como referente la oferta en Suelo Urbano y Urbanizable/Apto para Urbanizar.

⁷⁶⁷ “...la aprobación de las propuestas de desarrollo residencial del planeamiento de los municipios de la CAPV se basará en la interpretación de la coherencia de los propuestos con los criterios, objetivos y determinaciones territoriales de las DOT”. Capítulo 21. Anexo 1.c)

En el siguiente cuadro, y tomando como ámbito de estudio a la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, se señalan algunos casos (los más significativos) en los que desde las Normas Subsidiarias de Planeamiento Urbanístico, se desplaza una parte importante del crecimiento edificatorio hacia los NR,

Tabla 1

Municipio (crecimiento total-viviendas-)	S. Urbano/Apto Urbanizar.	Núcleo Rural	% crecimiento residencial en SNU
MUXIKA (289)	157	132	45,7 %
MURUETA (59)	34	25	42,4 %
KORTEZUBI (101)	63	38	37,6 %
EREÑO (83)	55	28	33,7 %

En el ámbito de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, objeto de análisis pormenorizado en este trabajo, podemos contabilizar hasta 83 NR, distribuidos entre 22 municipios.

2. RESULTADOS INSOLIDARIOS DEL MODELO: QUIEBRA DE LOS PRINCIPIOS DE EQUIDISTRIBUCIÓN DE CARGAS Y BENEFICIOS Y DE PARTICIPACION DE LA COMUNIDAD EN LAS PLUSVALIAS URBANISTICAS GENERADAS A TRAVÉS DEL PLANEAMIENTO. CARGA DE LOS COSTOS DE URBANIZACIÓN SOBRE LAS INVERSIONES PÚBLICAS.

Como principio general, en SNU no es técnicamente correcto hablar de la generación de aprovechamientos urbanísticos, puesto que el único uso permitido por la legislación es el uso propio de su naturaleza rústica, debiendo destinarse a fines agrícolas, forestales, ganaderos... (art. 13 y 21 Ley vasca 2/2006 que recoge la tradición legislativa en esta clase de suelo).

Amparándose en este principio general de la inexistencia de propiamente aprovechamientos en el SNU, en consecuencia, se ha rechazado también la entrada en juego de los mecanismos de intervención pública en las plusvalías y los elementos de urbanización. Esta ficción, sorprendentemente, se mantiene ahora legislativamente y también administrativamente, a pesar de la abierta confesión del mismo legislador de que en los NR se generan efectivamente aprovechamientos urbanísticos.

Esta ficción genera una distorsión y asimetría de tal magnitud que sorprende sobremanera el silencio o dejadez del legislador y también de los órganos administrativos, tanto más, teniendo en cuenta las repercusiones económicas que genera, como de la derivada oportunidad de fraude que deja abierta, y todo ello además con el efecto negativo sobre la ordenación del territorio.

Veamos en qué se concreta esta asimetría en el cuadro resumen contiguo:

Tabla 2

	Reparto aprovechamiento	Cesiones obligatorias	estándares
Suelo Urbano consolidado	100 % privado (art.27 ley vasca 2/06	Urbanización (art. 14.1 Ley 6/98) Art.26 ley vasca 2/06	ninguno
Suelo Urbano no consolidado	90% privado/10% público +equidistribución cargas y beneficios (art.14.2.d) art.27 ley vasca 2/06	Viales, espacios libres (art. 14.2.a) + sistemas generales (art. 14.2.b) + urbanización (art. 14.2.e) Art.25 ley vasca 2/06	20 % VPO y 20 % viv. tasadas(art80 ley vasca 2/06)
Suelo Urbanizable	90% privado/10% público + equidistribución cargas y beneficios (art.18.5) art.27 ley vasca 2/06	Viales, espacios libres (art. 18.1) + sistemas generales (art. 18.2) + extensión de infraestructuras (art.18.3) + urbanización (art. 18.6) Art.25 ley vasca 2/06	55 % VPO y 20 % viv tasada(ley vasca 2/06)
SNU Rural Núcleo	100 % privado (art.27 y 29 Ley vasca 2/06)	No existe obligación	ninguno

Como puede observarse, la condición del propietario de una parcela con edificabilidad asignada en un NR no tiene comparación posible con el del resto de las clasificaciones, y no existe, al menos desde los pronunciamientos de la legislación, explicación para esta situación de privilegio. Podría pensarse que el nivel de obligaciones que se aproxima en algo, es la correspondiente al suelo urbano consolidado, pero no hay que olvidar que la situación de partida es totalmente diferente, puesto que se entiende que un solar enclavado en el suelo urbano ya participó en su momento en los mecanismos de equidistribución urbana; pero aún así y todo, en dicho suelo urbano, al menos, tendrá que costear las obras de urbanización precisas para que alcance el nivel de urbanización del entorno inmediato. El resultado final, en la lógica del mercado inmobiliario, es que las parcelas edificables en los NR se conviertan en productos muy ventajosos.

Figura 3



NNSS municipio Busturia (1.696 habt)

Los NR están literalmente adheridos a los dos Suelos Urbanos (Axpe y San Cristobal-Altamira). ¿justificación? La diferencia de beneficios/cargas entre las dos calificaciones es muy importante.

La promoción e impulso de los Núcleos Rurales a través de las inversiones de las políticas públicas sectoriales: el caso de las redes de abastecimiento de agua y saneamiento.

Al margen de su clasificación urbanística e incluso en contra de la vocación propia del Suelo No Urbanizable, como es la de ser el soporte físico de las actividades del sector primario y su condición de recurso natural, lo cierto es que los NR son en realidad auténticos núcleos residenciales, y por consiguiente acaban demandando los servicios urbanísticos propios de este uso, fundamentalmente, abastecimiento de agua para uso doméstico, saneamiento y accesibilidad a los nodos del territorio (otros núcleos urbanos de referencia, carreteras de acceso al territorio...).

En el modelo aplicable a los suelos Urbanos y Urbanizables/Aptos para Urbanizar, como ya veíamos, lo que podríamos denominar “creación de nueva ciudad” se hace repercutir sobre la promoción que patrimonializa el aprovechamiento. Su fundamento se encuentra en el principio de participación en el proceso urbanístico, y que siendo el poder público el generador de las plusvalías urbanísticas a través del planeamiento, demanda en contrapartida, que la promoción privada que va patrimonializar dichos aprovechamientos lucrativos, participe en el coste de transformación urbana, mediante la asunción de la ejecución de las nuevas infraestructuras y servicios necesarios.

Pero es que, además, estamos hablando de una diferencia de coste de estas obras de urbanización, respecto de la ciudad compacta tradicional, que puede alcanzar una cifra superior de hasta el 400 %. Así se desprende de un estudio realizado por el Instituto de Estudios Territoriales de Bizkaia (Diputación Foral de Bizkaia. 2003), dependiente de la Diputación Foral, en el que destaca una tabla comparativa entre los costes de los servicios de las urbanizaciones de baja densidad, comparados con los de zonas urbanas compactas.

Tabla 3

Instalación de redes de agua y saneamiento	3,5 veces superior
Mantenimiento de estas redes	2,5 veces superior
Coste por habitante en alumbrado público	4 veces superior
Infraestructura urbanística	2,5 veces superior
Instalación de redes físicas de telefonía	6 veces superior
Instalación de red eléctrica	5 veces superior

(Fuente: Diputación Foral de Bizkaia. IETB. 2003)

A continuación vamos a analizar los índices correspondientes a una de las infraestructuras básicas y que tiene unos estándares de servicio idénticos, o al menos semejantes, tanto en los NR como en los centros urbanos. Efectivamente, el abastecimiento de agua desde los centros de tratamiento previo (captación-estación depuradora ETAP-distribución) se ha estandarizado como un servicio universal con independencia de la ubicación o proximidad del usuario (se plantea además como un objetivo básico desde los entes públicos responsables del servicio).

Concretamente, se toma como elemento de estudio al Consorcio de Aguas de Busturialdea, que es la entidad pública que tiene asignado este servicio público para una parte importante del ámbito de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, casi la totalidad, puesto que atiende a 14 municipios y una población total de 25.444 habitantes.

Como análisis global de partida, acudimos al Informe elaborado por la Dirección de Aguas del Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco, titulado "Informe relativo a los artículos 5 y 6 de la Directiva Marco del Agua 2000/60/CEE" (Gobierno Vasco. 2004), concretamente al capítulo dedicado al estudio económico de la gestión del agua. En el apartado dedicado al Consorcio de Aguas de Busturialdea, y respecto del análisis de la estructura tarifaria aplicable a los usuarios domésticos, se hace destacar su carácter claramente regresivo -Tabla 4- (cuanto más consumo menor tarifa). Además, el único concepto de liquidación de la tasa es- aparentemente- el del consumo directo (m³ de agua consumidos), sin que se especifique ningún concepto adicional relativo a la amortización de las inversiones en infraestructuras, etc. De hecho, otra de las prácticas contables del Consorcio cuestionadas en el estudio del Gobierno Vasco, es que en la elaboración de sus presupuestos anuales, el

Consortio no toma en consideración, en su totalidad, las inversiones de capital subvencionadas por otras Administraciones (Diputación, Gobierno Vasco,...)

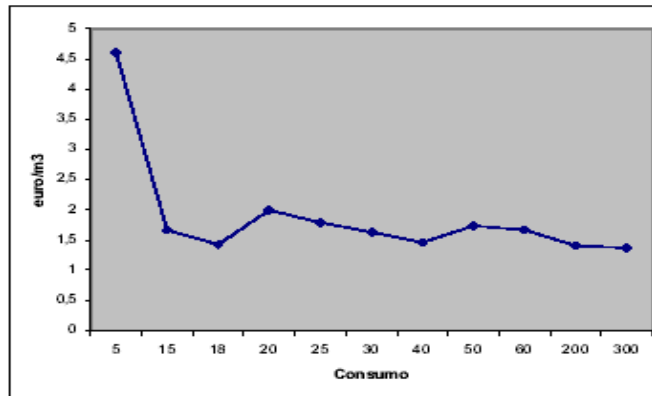


Tabla 4.- Consorcio de Aguas de Busturialdea. Tarifas para usuarios domésticos (fuente: Gobierno Vasco.2004)

En el caso de Urdaibai, y tomando como muestra algunas de las obras de infraestructura realizadas por el Consorcio de Aguas de Busturialdea (consorcio comarcal), con capital propio y con transferencias de capital provenientes fundamentalmente de la Diputación Foral de Bizkaia (Departamento de Medio Ambiente) podemos mostrar un gráfico de las subvenciones por vivienda, y la enorme diferencia que existe con esa cifra de subvención media del resto de la Comunidad Autónoma (300 €/habitante, según el Informe del GV citado).

Tabla 5

Obra	Presupuesto	Viviendas servidas	Coste/vivienda	Longitud tubería (ml)
Red abastecimiento zona Oxinbaltzaga (Busturia)	86.019 €	7	12.288 €/viv	1.650 ml
Red abastecimiento barrio rural Munitiz (Sukarrieta) y varias viviendas unifamiliares (Busturia)	116.108 €	11	10.555 €/viv	2.652 ml
Red saneamiento Isla-Portu (Gautegiz Arteaga)	905.765€	57	15.890 €/viv	5.584 ml
Red saneamiento Antzoras Sur (Ibarrangelu)	173.134 €	10	17.313 €/viv	1.484 ml
Red saneamiento de Kanala (Gautegiz-Arteaga)	2.887.612 €	43	67.153 €/viv	6.135 ml

(Fuente: Boletín Oficial de Bizkaia, Consorcio de Aguas de Busturialdea, Diputación Foral de Bizkaia-Dep. de Medio Ambiente)

Estas cifras contrastan enormemente con el coste por vivienda de una infraestructura globalmente considerada como de mucha mayor entidad, pero que da servicio a una población concentrada en un entorno urbano. Nos referimos a las obras de la red de colectores de saneamiento de Bermeo. Estas son las cifras comparativas:

Tabla 6

Obra	Presupuesto	Viviendas servidas	Coste/vivienda	Longitud tubería (ml)
Red de colectores de saneamiento de Bermeo	9.500.000 €	7.244	1.311 €/viv	-----

(Fuente: Diputación Foral de Bizkaia-Dep. de Medio Ambiente)

Como se observa de manera clara, el coste de las infraestructuras públicas del agua (abastecimiento-saneamiento) se multiplican enormemente cuando se trata de implantar y dar servicio a las unidades residenciales dispersas en el territorio,

como es el caso de los NR. Sin embargo, el organismo público encargado de la implantación y gestión del servicio, como señala el informe de la Dirección de Aguas del Gobierno Vasco, no incluye este sobrecosto en su tarificación al usuario residente en el Suelo No Urbanizable, (incluso ni lo computa en el pasivo del presupuesto si la infraestructura se ha realizado con subvención de la Diputación Foral). De todo ello, se deduce que estos costes de amortización de la infraestructura se internalizan de forma plana en el único parámetro reconocible de la tasa, que es el del consumo, con lo que se concluye que los usuarios residentes en los núcleos urbanos están subvencionando a los residentes en las viviendas unifamiliares. O dicho de otra forma, la factura que pagan los usuarios residentes en el SNU no cubre el coste real del mismo (implantación + suministro).

Pero esta cuestión se plantea desde el propio Consorcio nada menos que como un fundamento de la Ordenanza Fiscal reguladora del servicio (Ordenanza aprobada por el Consejo General en sesión de 10 de octubre de 2004-BOB 31-XI-2004-), es decir esta especie de “tarifa plana” es un fundamento de su gestión:

“Art. 2.- Fundamento:

La configuración de las tasas objeto de la presente Ordenanza Fiscal se funda en el principio de uniformidad de las tarifas en el ámbito territorial de los municipios consorciados, para los servicios de abastecimiento y alcantarillado”

Esta auténtica declaración de principios, sin embargo, choca con los principios propios de la ordenación y aplicación del sistema tributario, como son: el de justicia, generalidad, igualdad, progresividad y equitativa distribución de la carga tributaria (art. 3 Ley 58/2003 General Tributaria). Estos principios generales, además deben tener una aplicación específica en la política del agua tras la aprobación de la Directiva Marco 2000/60 y concretamente es de resaltar la contradicción de la política tarifaria del Consorcio con la Comunicación (2000) 447 final, de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social titulado “Política de tarificación y uso sostenible de los recursos hídricos”.⁷⁶⁸

Este principio de uniformidad en la tarificación proclamado por el Consorcio, incumple al menos los principios de igualdad y equitativa distribución legalmente

⁷⁶⁸RD Legislativo 2/2004 de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (Ley 39/1988):

a) Tasas: Se define como el tributo que tiene como hecho imponible la prestación de servicios públicos o la realización de actividades administrativas de competencia local, entre ellas la de saneamiento (art. 20.4.r) y abastecimiento (art. 20.4.t). Como principio básico en la fijación de la cuota está la de que la tasa tenderá a cubrir el coste real del servicio.

b) Contribuciones especiales: cuyo hecho imponible es la obtención por el sujeto pasivo de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos de carácter local (art.28).

establecidos. Como ya se mostró en la Tabla 2, los aprovechamientos urbanísticos en los Núcleos Rurales, a diferencia de los suelos urbanos y urbanizables, no están obligados legalmente a asumir los costes de servicios de urbanización, entre las que destacan precisamente las infraestructuras de abastecimiento y saneamiento (primera quiebra del principio de igualdad y equidistribución). Pero además, como hemos analizado, el sobre coste que supone llevar estos servicios hasta los dispersos NR, tampoco se singularizan en los usuarios, sino que el coste de su amortización se reparte entre todos.

Queda además sin explicar la justificación social de esta “tarifa plana” subvencionada, que tampoco aplica otro principio básico de la tributación pública, como es el principio de la capacidad económica del sujeto pasivo del tributo. La oferta de servicios de abastecimiento y saneamiento al “entorno” rural se puede defender como un estándar exigible de calidad de vida, pero resulta difícilmente justificable una subvención total al 100 %. Si analizamos la tendencia actual en la composición de los residentes en este ámbito y muy especialmente a los nuevos asentamientos en los calificados como Núcleos Rurales, comprobamos que la vinculación de los residentes en este entorno con las economías agrarias es cada vez menor. El dato en Bizkaia es de un descenso de las explotaciones agrarias en un 35 % entre los años 1992-2002 (EHNE. 2003), en la comarca de Urdaibai entre los años 1991-2001, se ha producido un descenso en las cifras de personas ocupadas en el sector agrario de un 42 % (Fuente. Instituto Vasco de Estadística. EUSTAT). Se ha pasado de un número total de 645 a 374 agricultores.

De ello deducimos que el paisaje evoluciona rápidamente hacia un modelo de asentamientos de origen urbano en un entorno cada vez menos rural. De hecho, los NR están atrayendo a personas con rentas altas que buscan (y encuentran) un producto inmobiliario en forma de vivienda unifamiliar en un entorno de alta calidad ambiental, y como vemos también de calidad de servicios. Por consiguiente las rentas también están evolucionando hacia los niveles de los entornos urbanos, de hecho, las rentas per cápita de los municipios considerados “rurales” y donde se están promocionando los NR, respecto de los dos núcleos urbanos importantes de la comarca como son Bermeo (17.367 hab.) y Gernika (15.623 hab.), da como resultado que mientras la renta media de la comarca es de 9.814 €, los municipios “rurales”, están por encima de esta media (Múxika 10.675 €, Murueta 11.548 €, Kortezubi 10.133 €, Ereño 10.633 €. Fuente. EUSTAT).

Surge entonces la pregunta sobre la justificación social de esta subvención pública tan costosa, y porqué, teniendo estas subvenciones tanta relación directa con los estándares de la vivienda, no se aplican obligatoriamente los coeficientes de subvención pública/ponderación renta del receptor, incorporados desde hace años, por ejemplo, en los Decretos que regulan las ayudas a la vivienda del Gobierno Vasco.⁷⁶⁹

3. CONCLUSIONES

⁷⁶⁹ Decreto 315/2002 de 30 de Diciembre y 317/2002 de 30 de Diciembre.

A lo largo de este trabajo se ha tratado de realizar una evaluación del modelo territorial de urbanización dispersa que representa la calificación de Núcleo Rural en el Suelo No Urbanizable. Se ha centrado dicha evaluación en el ámbito territorial de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, aunque el panorama puede ser extrapolable a buena parte de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

El análisis parte de la instancia legislativa, Ley 2/2006 del Suelo y Urbanismo del País Vasco que *abre la puerta* a la desregulación del Suelo No Urbanizable. Así los NR pueden evaluarse como troyanos que dispersados por el territorio, pueden acabar por hacer fracasar el objetivo de la contención territorial que proclama el propio legislador.

Por otro lado, una vez iniciado el desarrollo de los NR, los costes económicos de la extensión de los servicios hasta cada uno de estos asentamientos, se socializan a través de una política tarifaria insolidaria y unas subvenciones públicas que carecen de justificación social, puesto que no cumplen su fundamento como instrumento público de redistribución de las rentas. Finalmente los efectos derivados sobre el territorio, demuestran que nos encontramos ante un modelo totalmente insostenible que incide negativamente en el precio agrario del suelo, en el consumo de recursos como el agua o la energía, y que multiplica la movilidad interior y empobrece la calidad de vida de los habitantes de la zona.

BIBLIOGRAFIA

- **DIPUTACIÓN FORAL DE BIZKAIA** “Análisis socioeconómico de la evolución del Urban Sprawl en el Territorio Histórico de Bizkaia”. Instituto de Estudios Territoriales de Bizkaia.. 2003
- **EHNE** Sindicato Agrario. *Informe de análisis de la evolución del sector agrario en Bizkaia*. 2003. Evolución del número de afiliados al REASS (Régimen de la Seguridad Social Agraria).
- **GARCIA-BELLIDO, Javier**. “La cuestión rural: patología urbanística del espacio rústico”. Revista Ciudad y Territorio. XXXIV (132). 2002.
- **GOBIERNO VASCO**. *Informe relativo a los art. 5 y 6 de la Directiva Marco del Agua 2000/60/CE*. Dirección de Aguas. Dept. Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.. www.ingurumena.euskadi.net
- **GOBIERNO VASCO**. *Indicadores ambientales de la CAPV*. www.ingurumena.euskadi.net
- **RUEDA PALENZUELA Salvador**. “Costes ambientales de los modelos urbanos dispersos: el caso del área metropolitana de Barcelona”. Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental. Junio 2003.
- **RUEDA PALENZUELA Salvador**. “La ciudad compacta y diversa frente a la conurbación difusa”. www.habitat.aq.upm.es
- **SIERRA CLUB** “Sprawl: The dark side of de American Dream”. www.sierraclub.org/sprawl



Estudio de la Vulnerabilidad Social en la Parroquia Jacinto Plaza. Municipio Libertador - Edo Mérida- Venezuela.

Geóg. María Gabriela Camargo Mora.

Geóg. Rosa Ramírez.

Geóg. Agnes Aldana.

*Estudiantes de Seminario Regional I y II (2006-2007)⁷⁷⁰. Escuela de Geografía. Universidad de Los Andes.
Mérida- Venezuela.*

1. RESUMEN

El presente estudio tiene como objetivo evaluar la vulnerabilidad social en la Parroquia Jacinto Plaza del Municipio Libertador, Estado Mérida-Venezuela. Para alcanzar este propósito, el estudio se inicia con una revisión de los fundamentos teóricos y conceptuales de la vulnerabilidad social, donde ésta se asume como las características sociales, económicas y políticas, entre otras, que condicionan la capacidad de respuestas de las comunidades ante la ocurrencia de una amenaza. Dicha vulnerabilidad social se estudia a nivel de Micro Áreas Municipales, unidades de análisis territoriales coincidentes con el territorio de cada una de las comunidades que integran la parroquia, sobre las cuales se realiza el cálculo de índices parciales y globales de vulnerabilidad social (altos, medios y bajos), en función de una operacionalización realizada previamente. Con esta información se procedió a realizar un análisis socio-espacial de los índices determinados, identificando los problemas y debilidades que colocan a la población de la parroquia en cierto grado de vulnerabilidad social.

Palabras claves: vulnerabilidad social, amenaza, micro áreas municipales, emergencia, comunidades

2. INTRODUCCION

Planteamiento del Problema

La Parroquia Jacinto Plaza del Municipio Libertador del Estado Mérida-Venezuela, se encuentra en la margen izquierda del río Chama, atravesada por las quebradas La Fría y la Astillera. Es una zona de expansión poblacional hacia

⁷⁷⁰ Alvarado, Javier; Ampueda, Ana Maria; Avendaño C, Gerardo; Barrios, Duliana;Barroeta, Richard;Castillo N, Jesús;Dávila, Esneider;De Sá R., José A.;Fandiño, Magda;Flores, Jorge;Florez C, Anays;Gavidia, Freddy; Gutiérrez, Nacary; Lacruz, Deicy; Lizcano, Daniel; Mantilla M, Maria; Márquez Llanira; Morales D, Anny; Molina, Carlos; Molina, Kenia; Murillo, Jhamyleth; Nava, Carlos;Torres C, Yazmin; Valero, Gerardo; Villasmil R, Aurelia; Zaa, Erica

el sur de la ciudad de Mérida que se caracteriza por un explosivo crecimiento urbano, no planificado y altamente desordenado, donde se localiza una población de aproximadamente 30.000 habitantes según proyecciones para el año 2005 (INE). Esta población es principalmente de bajos recursos, carentes de los servicios e infraestructura básica, lo que repercute en su calidad de vida y genera una serie de problemas sociales. Por otra parte, constituye un área altamente susceptible de ser afectada tanto por eventos del tipo sismo-tectónico (numerosas evidencias de fallamiento activo) como de tipo hidro-geomorfológico, factores todos estos que constituyen elementos de riesgo y colocan a la población en una situación de alta vulnerabilidad social (Fig. 1).

Fig. 1



En tal sentido, el presente proyecto se motiva en las solicitudes realizadas por diferentes líderes comunitarios de la Parroquia Jacinto Plaza, quienes se vieron afectados por las crecidas de las Quebradas La Fría y La Astillera en el año 2005, sintiendo la necesidad de generar la información requerida para la formulación y presentación de proyectos ante los distintos organismos públicos que les permita mejorar su situación de vulnerabilidad social.

Objetivo

El estudio tiene como objetivo determinar los niveles de Vulnerabilidad Social que existe la Parroquia Jacinto Plaza del Municipio Libertador, Estado Mérida-Venezuela, mediante la consideración de los aspectos socioculturales, económicos, ambientales e institucionales presentes en el territorio con el fin de minimizar pérdidas humanas y materiales ante un desastre de origen natural o antrópico.

3. FUNDAMENTOS TEÓRICOS Y CONCEPTUALES

Vulnerabilidad Social

El término de vulnerabilidad social, hoy en día se maneja con mucha frecuencia en diversos países del mundo, a pesar que desde hace unas décadas se ha aplicado como noción asociado a conceptos como: amenaza natural, desastres naturales y antrópicos. Los cambios globales y la ocurrencia de desastres naturales han generado la demanda de estudios que además de analizar y dar respuesta al carácter físico natural del espacio, deja a conocer la capacidad de respuesta que pueda tener un grupo de personas en mayor o menor grado ante un desastre de origen natural o antrópico, determinada por los aspectos sociales, económicos, psicológicos, institucionales, políticos y tecnológicos, de tal manera que se puedan minimizar las pérdidas humanas y materiales en una unidad territorial determinada en un tiempo dado.

Hay numerosos estudios y autores que definen la vulnerabilidad social, entre ellos hay autores que consideran la vulnerabilidad social desde un punto de vista en que restan importancia al efecto de las amenazas naturales como lo menciona el trabajo realizado por Rubén Kaztman para el CEPAL (1998) acotando que por vulnerabilidad social se entiende la incapacidad de un persona o de un hogar para aprovechar las oportunidades disponibles en distintos ámbitos socioeconómicos, para mejorar su situación de bienestar o impedir su deterioro y, otros autores lo definen en relación a una situación de emergencia.

Bermudes (1993) define vulnerabilidad social como el grado en el que un grupo social está capacitado para la atención de la emergencia, su rehabilitación y recuperación, en función de un conjunto de factores socioeconómicos, psicológicos y culturales.

Señalan que el concepto de vulnerabilidad social tiene dos componentes explicativos: por una parte, la inseguridad e indefensión que experimentan las comunidades, familias e individuos en sus condiciones de vida a consecuencia del impacto provocado por algún tipo de evento económico-social de carácter traumático. Por otra parte, el manejo de recursos y las estrategias que utilizan las comunidades, familias y personas para enfrentar los efectos de ese evento.

Estas conceptualizaciones tienen su origen en dos vertientes: por una parte, en los estudios sobre desastres naturales, los que suelen evaluar los riesgos de comunidades y familias ante fenómenos catastróficos y diseñan estrategias para hacerles frente. Por otra parte, y muy recientemente, el mundo intelectual anglosajón comenzó a utilizar el enfoque de vulnerabilidad para comprender los cambios en las condiciones de vida que experimentan las comunidades rurales pobres en condiciones de eventos socioeconómicos traumáticos (Chambers, 1989; Chambers, 1995; Longhurst, 1994; Buchanan-Smith y Maxwell, 1994; Bayliss-Smith, 1991).

En el presente estudio la vulnerabilidad social se define como la capacidad de respuesta de la población en mayor o menor grado ante un desastre de origen natural o antrópico determinada por los aspectos sociales, económicos, psicológicos, institucionales, políticos y tecnológicos para minimizar las pérdidas humanas y materiales en un territorio y tiempo dado.

Micro-áreas municipales: unidad de análisis territorial.

Para satisfacer las necesidades básicas de la población, y organizar el territorio se requiere de información detallada de tipo censal a niveles de ámbitos territoriales locales; es por esta razón, que el Instituto Nacional de Estadísticas e Información (ha desarrollado una metodología conocida como micro- áreas municipales para tratar de solventar este inconveniente.

Es el espacio territorial que circunscribe a un grupo social que comparten una serie de características, entre ellas el habitar en un territorio común, y que cuentan con una identidad propia y un sentido de pertenencia que los diferencia de otras comunidades tanto por auto reconocimiento como por el reconocimiento de “los otros”, no pertenecientes a la comunidad o pertenecientes a otras comunidades.

Es interesante destacar que en esta definición, las ideas de territorio común, identidad propia, sentido de pertenencia y auto reconocimiento, son las que de alguna manera garantizan que las características uno y dos se cumplan, ya que de ellas se desprende el hecho de que las personas sabrán identificar en cualquier momento a qué unidad pertenecen así como el hecho de que estas unidades no deben ser más grandes que las particularidades que definen los problemas de ciertos grupos humanos, es decir, se espera que ellas sean lo suficientemente “básicas” en cuanto a su dimensión geográfica. De la misma manera, al agregarle a estos términos el reconocimiento de “los otros” no pertenecientes a la comunidad, se cierra la posibilidad de solapamiento entre unidades satisfaciendo el tercer requerimiento.

4. METODOLOGIA

Para alcanzar los objetivos señalados se ejecutaron una serie de actividades desarrolladas en dos fases fundamentales: la primera de ellas consistió en la delimitación de las micro áreas municipales (unidades territoriales de análisis) y la segunda consistió en la determinación de los índices parciales y totales de vulnerabilidad social.

Fase I

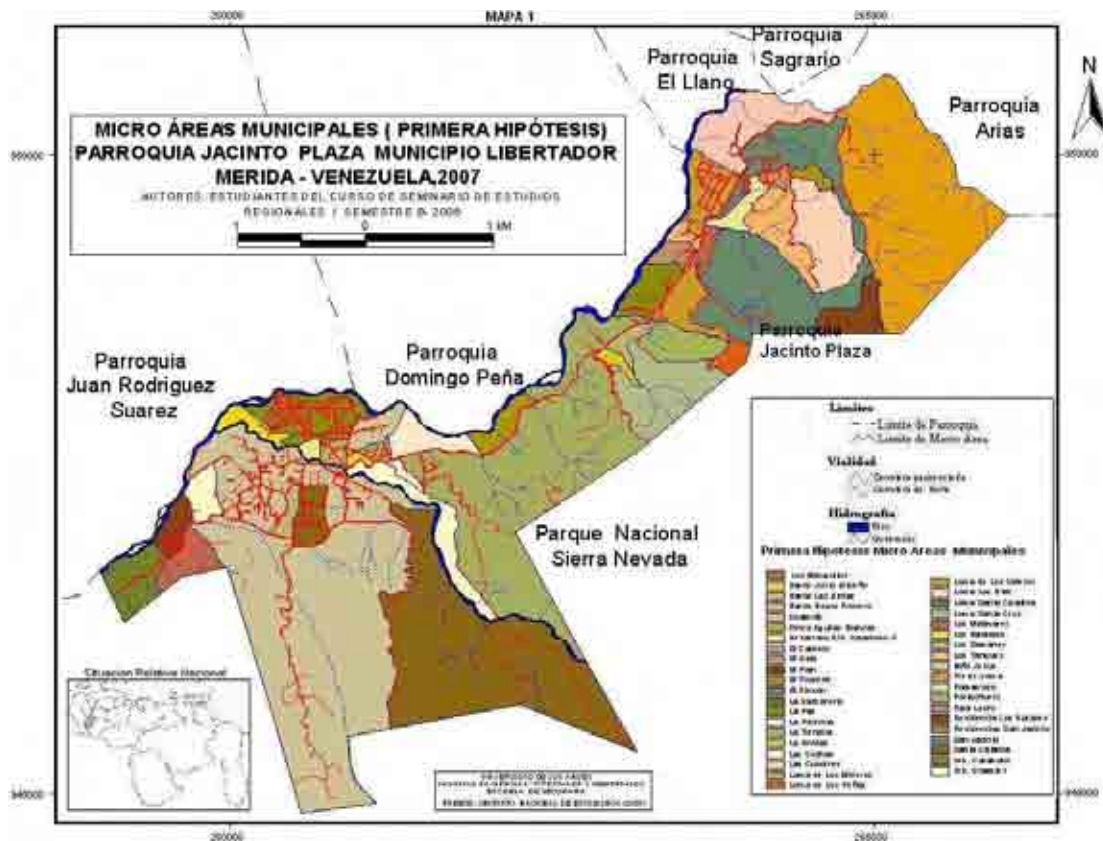
Delimitación de las Micro Áreas Municipales:

Para lograr la delimitación de las Micro Áreas Municipales se utilizó la cartografía Base de la Parroquia Jacinto Plaza, suministrados por el Instituto Nacional de

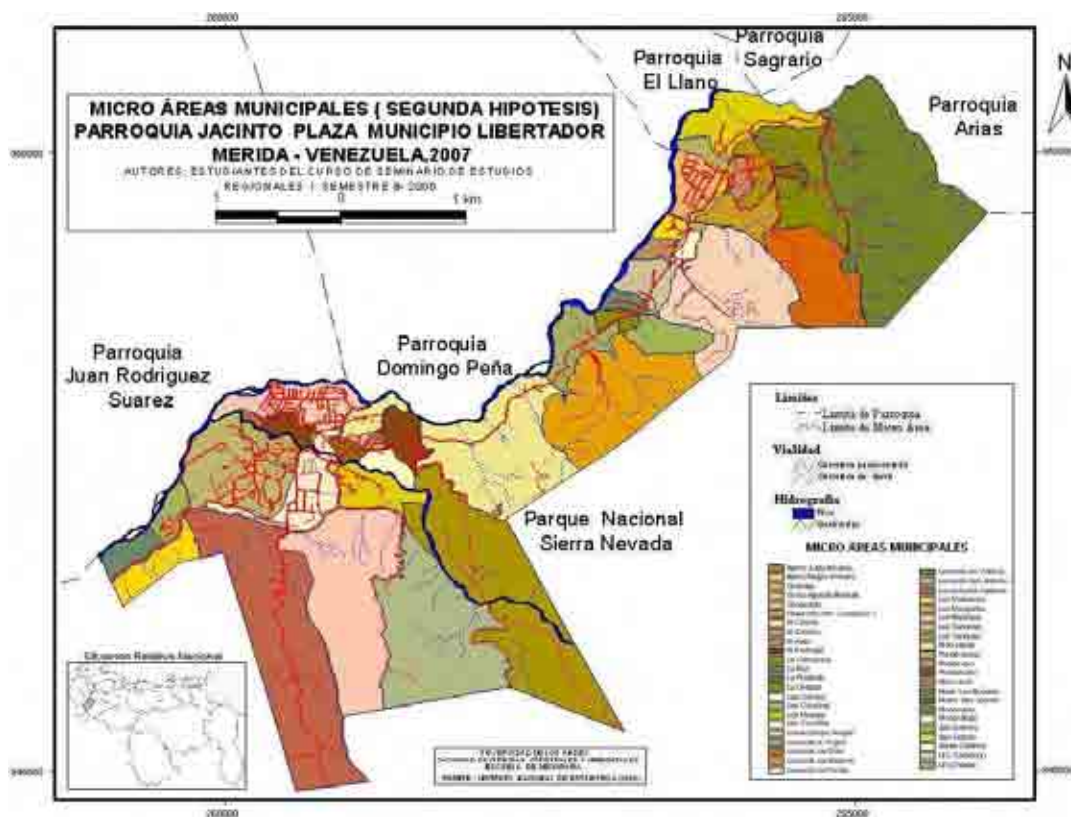
Estadística (INE), a escala 1:5000. Por otra parte se realizaron las actividades siguientes:

- ✓ Elaboración de un mapa contentivo de la Hipótesis I, delimitación de MAM en la oficina considerando los datos registrados en la Estructura Base de Datos existente en el Instituto Nacional de Estadísticas para el año 2001 (Mapa 1)
- ✓ Verificación de la Hipótesis I en campo cotejando la información cartográfica elaborada con la realidad existente en el área, mediante entrevistas realizadas a habitantes de la zona, trabajadores sociales, médicos de familia, comités de tierra, etc., conocedores de los límites de sus comunidades. Con la idea de facilitar el trabajo, la Parroquia se sectorizó en función de las áreas de influencia de los ambulatorios existentes en el área. Al mismo tiempo, se realizó levantamiento de puntos de posicionamiento con GPS y elaboración de croquis de las MAM o comunidades.
- ✓ Con la información recabada en campo se procedió a realizar la Hipótesis II contentiva de las Micro Áreas Municipales definitivas, es decir, con los límites ajustados a la realidad analizada en campo.
- ✓ Elaboración del mapa contentivo de la Hipótesis II, Micro Áreas Municipales verificadas de la Parroquia Jacinto Plaza, utilizando un Sistema de Información Geográfica (SIG) (Mapa 2).

Para llevar a cabo esta fase fue necesaria la participación de los habitantes de la zona, quienes fueron abordados mediante aproximaciones sucesivas a las comunidades.



Mapa 1



Mapa 2

Fase II

Cálculo de Índices Globales de Vulnerabilidad Social

Para el cumplimiento de esta fase se realizaron diferentes actividades las cuales se muestran ordenadas cronológicamente a continuación:

- ✓ Elaboración de un marco teórico conceptual de vulnerabilidad social a partir de una revisión de la bibliografía existente.
- ✓ Operacionalización donde se consideraron los aspectos o componentes más relevantes del concepto de vulnerabilidad social, los cuales fueron definidos por variables y estos a su vez por indicadores (Anexo 1). Diseño de la encuesta de vulnerabilidad social, como instrumento para la recopilación de la información en cada Micro Área Municipal de la Parroquia Jacinto Plaza: La encuesta se aplicó a una muestra de 780 viviendas (unidad muestral) distribuidas en 28 M.A.M del un total de 39 unidades de análisis (Cuadro 4). La Selección de las viviendas dentro de cada estrato (M.A.M.) se realizara por medio de un muestreo sistemático aleatorio, es decir el la vivienda de partida es aleatoria y desde allí se parte de forma sistemática. Intensidad de muestreo = 13.63 %
- ✓ Procesamiento de la información recabada en campo mediante la aplicación del Método Aditivo de Puntajes Estándares, mediante el cual se determinaron Índices de Vulnerabilidad Social para cada MAM analizada.
- ✓ Análisis interpretativo síntesis de la vulnerabilidad social en la Parroquia Jacinto Plaza. Municipio Libertador.

5. RESULTADOS

A. Análisis interpretativo síntesis de la vulnerabilidad social en la Parroquia Jacinto Plaza. Municipio Libertador.

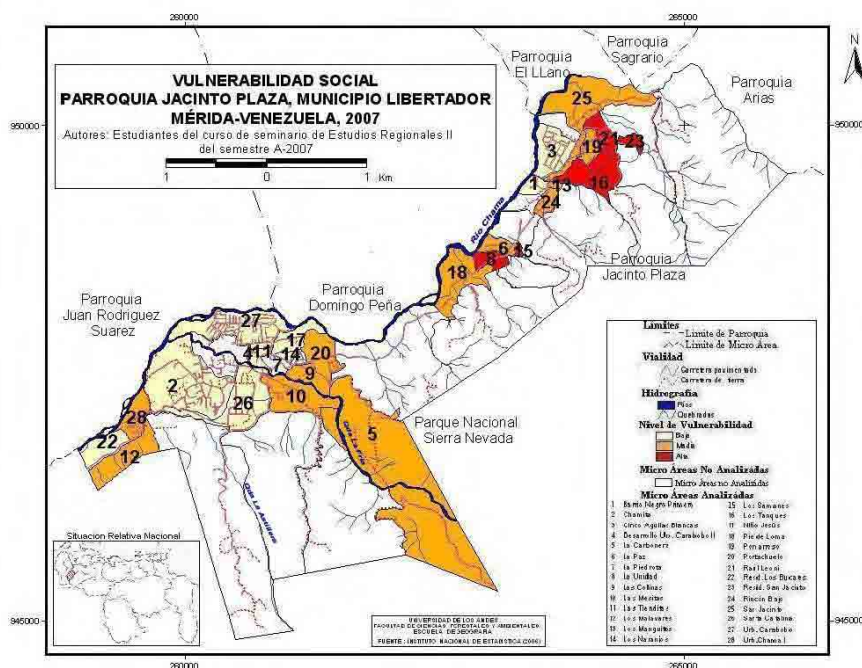
1. Distribución Espacial del Índices de Vulnerabilidad Social.

A partir de la información recabada y procesada, se establecieron los siguientes rangos de Índices de Vulnerabilidad Social en la Parroquia Jacinto Plaza (Mapa 3):

- 1.1.** Índice Global de Vulnerabilidad Social Alta (6,189 – 14,788).
- 1.2.** Índice Global de Vulnerabilidad Social Media (-2,407 – 6,188).
- 1.3.** Índice Global de Vulnerabilidad Social Baja (-11,008 – -2,408).

En el mapa 3 se puede observar que la Distribución Espacial de los Índices Globales de Vulnerabilidad Social de la Parroquia Jacinto Plaza, donde se observa un patrón de distribución espacial concentrado, es decir, que las Micro-áreas Municipales con rangos iguales de vulnerabilidad (media, baja y alta), se encuentran agrupadas espacialmente, por tanto presentan continuidad espacial.

Mapa 3



Índice Global de Vulnerabilidad Social Alta

El Índice de Vulnerabilidad Social Alta se localiza en la parte noreste de la Parroquia Jacinto Plaza (Mapa 2), donde se ubican las comunidades: Raúl Leóni (11,803), Los Tanques (7,445), Residencias San Jacinto (9,850), La Unidad (7,173) y Los Samanes (7,660) (Mapa 4).

Este grupo de comunidades a pesar que todas están en el rango de vulnerabilidad social alta presentan diferencias entre ellas, debido a la realidad presente en cada micro área. El mayor índice se registra en la micro área Raúl Leóni, caracterizado por un comportamiento diferenciado de las componentes de vulnerabilidad social allí existentes: experiencia y percepción con un valor del 7.711, seguido del componente Educativo con un valor de 3.574 y los componentes social, salud y tecnología con unos valores de 0.97, 0.924 y 0.564 respectivamente

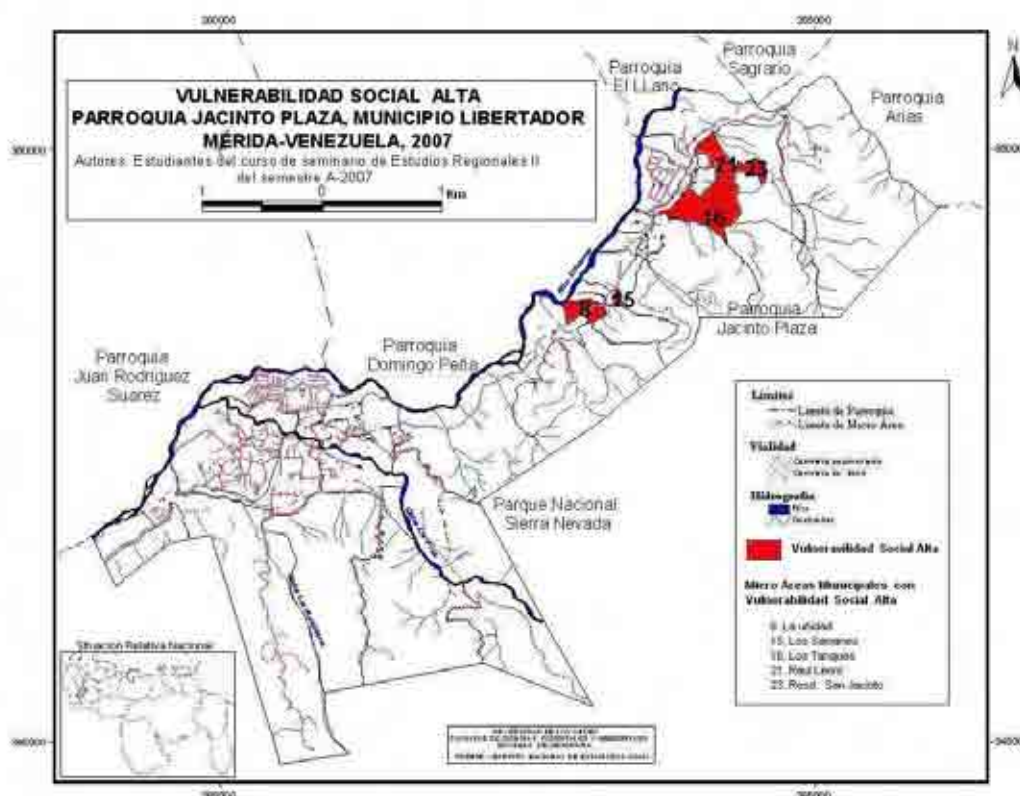
El valor del componente experiencia y percepción arrojó el valor señalado debido a que el 100% de las familias encuestadas no han presenciado eventos naturales y no posee planes preventivos ante eventos. Por otra parte el 85.7% de las familias consideran que su vivienda es segura. En cuanto a los otros componentes podemos decir que no son tan notorios como los anteriormente explicados.

La micro-área Residencias San Jacinto presenta un valor de vulnerabilidad de 9.850, determinado por el componente Educativo (8.805), seguido del componente experiencia y percepción con 1.782 y los componentes Social, Tecnología y Salud con valores de 0.824, 0.56 y 0.475, respectivamente.

En el componente educativo el 100% de la muestra manifiesta no poseer conocimiento de primeros auxilios, desconoce a qué institución acudir en caso de que ocurra un evento natural, igualmente desconocen la existencia de grupos organizados dentro de la comunidad que los ayude u oriente.

Las tres micro-áreas restantes, Los samanes con 7.660, Los Tanques con 7.45 y La unidad con 7.173, tienen el mismo comportamiento que el anterior, ya que, el índice de vulnerabilidad social es explicado por el componente Educativo en donde el mas del 60% de la muestra no posee conocimiento de primeros auxilios no conoce instituciones a dónde acudir, no han recibido programas de capacitación ante eventos. El 100% no conoce la existencia de grupos organizados dentro de sus comunidades que los ayude en el momento de un evento.

Mapa 4



Índice Global de Vulnerabilidad Social Media

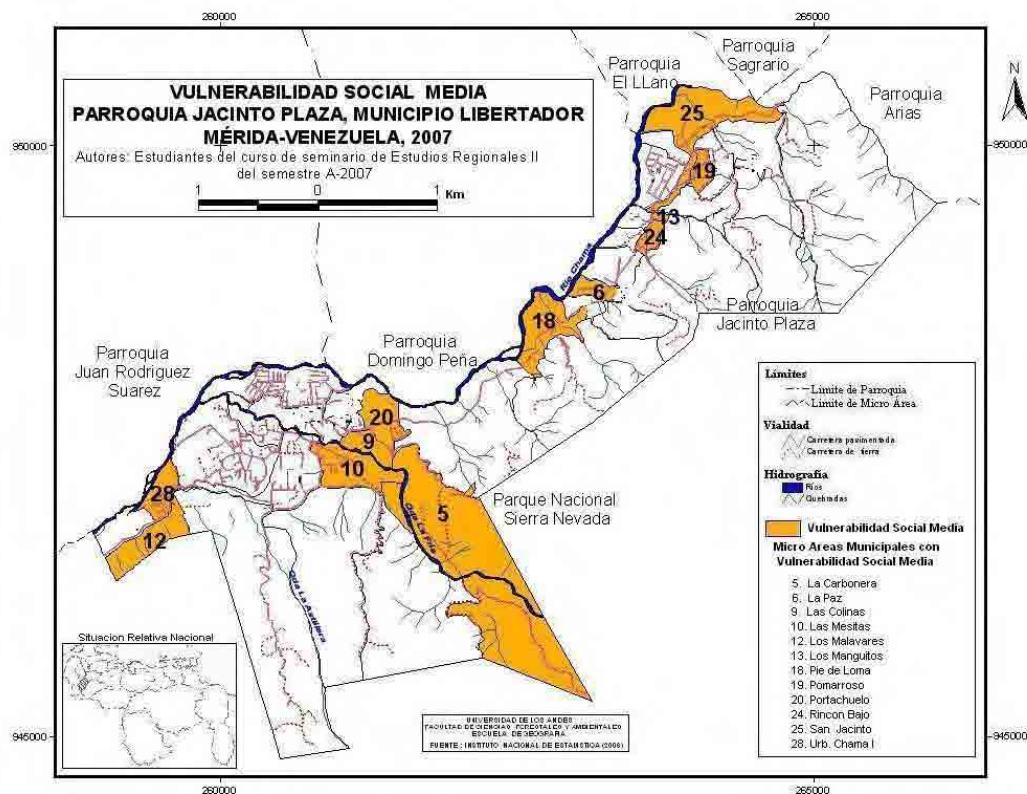
A diferencia de la vulnerabilidad baja que se encuentra localizada en la parte noreste de la parroquia Jacinto Plaza, la vulnerabilidad media se presenta con una distribución dispersa a lo largo de toda la Parroquia, por lo tanto, la vulnerabilidad media es la que ocupa el mayor porcentaje de territorio en el área de estudio. Dentro de este rango se encuentran: En el extremo oeste de la Parroquia la Urbanización Chama I (1,949) y Los Malavares (-0,274), en la sección central se localizan Las Mesitas (4,514), La Carbonera (5,990), Portachuelo (4,592), D.U. Carabobo II (-1,864), Las Colinas (3,581) y un poco más al noreste dentro de la misma sección central destacan La Paz (2,097) y Pie de Loma (0,205), y por último, en el extremo noreste San Jacinto (-1,389), Pomarroso (0,719), Los

Manguitos (-1,925) y El Rincón (0,628); esto significa que el mayor porcentaje de la población se encuentra en este rango de Vulnerabilidad Social, debido a que los índices de salud, demográfico y educativo no presentan valores muy relativamente moderados (Mapa 5).

El patrón de poblamiento de la mayor parte de las micro-áreas con Vulnerabilidad Social Media se establece a lo largo de la vía principal de manera espontánea, con un trazado urbano no planificado, integrado por callejones y veredas. Las viviendas son unifamiliares, de una sola planta, aun cuando algunas de ellas poseen un segundo piso de construcción, donde vive otro núcleo familiar.

Dentro de las micro-áreas con vulnerabilidad media, existen algunas que presentan mayores problemas como lo son La Carbonera, Portachuelo, Las Mesitas y Las Colinas, donde sus índices de vulnerabilidad están comprendidos entre 3,581 y 5,990, comunidades que presentan problemas con la experiencia y percepción de riesgo, de igual forma ocurre con el componente tecnológico, pero en menor intensidad.

Mapa 5



Índice Global de Vulnerabilidad Social Baja: A partir de los resultados recopilados, se determinó que las MAM con Índice de Vulnerabilidad Social bajo, entre ellas se encuentra: Negro Primero, 5 Águilas Blancas, Las Tienditas, Niño Jesús, Los Naranjos, Urb. Carabobo, La Fría (La Piedrota), Santa Catalina, Residencia Los Bucares y el Chamita (Mapa 6).

Se observó que dos de las diez micro áreas, presentaron los índices de vulnerabilidad más bajos: La Fría (La Piedrota) y Barrio Negro Primero, con -11.051 y -10.360, respectivamente. Estas comunidades se caracterizan por tener vivencias de emergencia ante crecidas de la Quebrada la Fría, por lo tanto el 84% de la población tiene conocimiento de primeros auxilios, el 70% de los habitantes posee un nivel educativo comprendido entre bachilleres y universitarios, lo cual les permite tener un concepto más amplio de qué es desastres naturales y qué se debe hacer al momento de la ocurrencia de uno. Por otra parte, un 74.3% se considero en capacidad de poner en práctica lo aprendido, un 83.3 % conoce las instituciones a las que debe acudir al momento de un desastre y el 66% ha tomado las medidas necesarias para disminuir la inseguridad en su familia.

La tercera MAM con el índice de vulnerabilidad social más bajo corresponde a la Residencia Los Bucares, el cual arrojó como resultado un índice de -9.591 donde los componente con mayor importancia para tal resultado fue el factor tecnológico y educación. El 42 % de los habitantes poseen conocimientos de los sistemas de alarmas siendo este el valor más alto en toda la parroquia; así mismo el componente educación emitió un valor de -2.901 en su respectivo índice, lo que explica que el 100 % de los residentes saben leer y escribir, el 52% de la personas tienen conocimientos en primeros auxilios y el 68 % de las personas sabe a qué institución acudir en el momento de un desastre. Cabe destacar que ésta Micro Área coincidió en que todos sus resultados en los componentes dieron valores negativos.

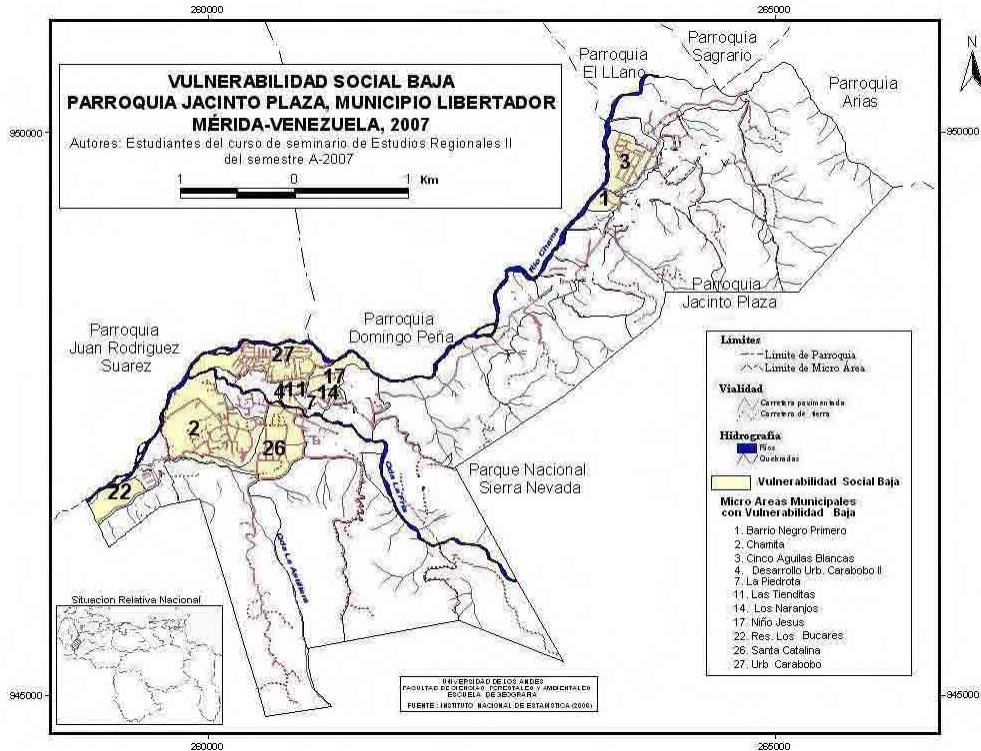
La micro área Los Naranjos alcanzó el cuarto valor más bajo -7.815. A diferencia de las MAM anteriores el principal factor que influye en éste valor, es que un 63% de la población esta consciente y admite que sus viviendas están construidas en una zona de riesgo, y un 75% de los ciudadanos están dispuestos a desalojar sus viviendas y reubicarse en otro lugar.

En relación a la micro área municipal Urbanización Carabobo se puede decir que el valor que se obtuvo en el índice de vulnerabilidad social fue de -6.658 debido a que el componente educación es el de mayor incidencia. El 61.4% de la población tiene conocimiento de primeros auxilios, el 86.4% de los habitantes posee un grado de instrucción entre bachillerato y Universitario por lo tanto se puede inferir que tienen conocimiento de los eventos naturales, además un 74.5% conoce a que institución debe acudir en el momento de un desastre o emergencia natural y un 91.2% saben de la existencia de grupos organizados dentro de la comunidad.

En cuanto a las micro áreas municipales Santa. Catalina, 5 Águilas Blancas, Las Tienditas, Niño Jesús y el Chamita es importante describir que las mismas reflejaron resultados similares en sus índices de vulnerabilidad, con valores comprendidos entre -4.130 y -2.745, esto se debe a que el componente de mayor relevancia en el resultado de dichas micro áreas es el componente Educación, ya que los valores se expresan de una manera muy particular: el 55% de los habitantes no tienen conocimientos de primeros auxilios, no han recibido programas de capacitación ni entrenamiento para enfrentar desastres naturales, y desconocen de la existencia de grupos organizados dentro de la comunidad, pero lo que las hace que tenga un índice de vulnerabilidad baja es que más del

89.6% de los mismos poseen grado de instrucción comprendido entre bachillerato y universitario, así como también el 60% de estos conocen a que instituciones deben acudir al momento de la ocurrencia de un evento natural.

Mapa 6

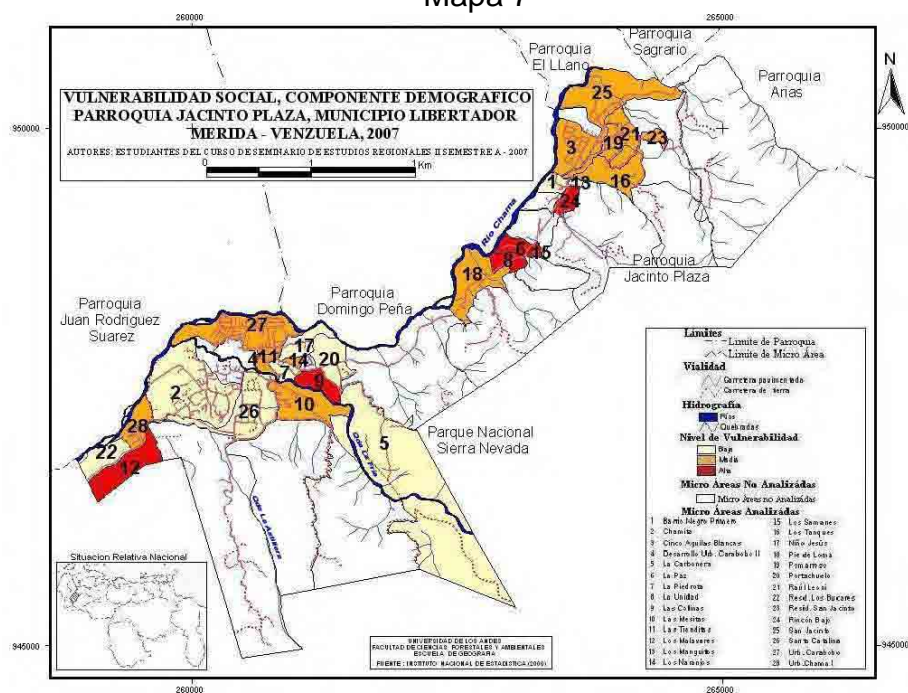


B. Análisis síntesis de la vulnerabilidad social por componentes

1. Análisis del Componente Demográfico

Las micro-áreas que presentan un mayor índice parcial del Componente Demográfico son: Las Colinas, 5,484; Los Malavares, 4,555 y La Paz, 3,966; caracterizadas por presentar discapacitados y mayor número de habitantes promedio con un 7,71 hab/viv en Las Colinas, 7,0 hab/viv en el Rincón y Los Malavares, 6,71 hab/viv en el D.U. Carabobo I, 6,3 hab/viv en La Paz, 5,67 hab/viv para La Carbonera 5,44 hab/viv en la Urbanización Chama, por otra parte, también existe un significativo número de lactantes por vivienda, lo que puede generar hacinamiento, y a su vez, crea dificultad para la evacuación de la población en caso de emergencia en la zona.(Mapa 5). Las micro áreas que presentan los valores más bajos en este componente son: Niño Jesús, -2,918; Las Mesitas, -0,111; Los Tanques, 0,006 (Mapa 7).

Mapa 7



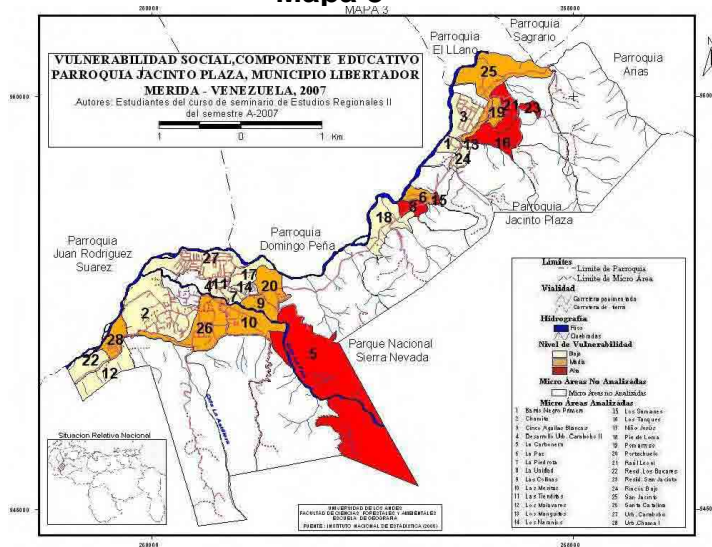
2. Análisis del componente Educativo.

Las micro áreas que presentan un índice parcial mayor en el componente educativo son: Residencia San Jacinto, 8,805; Los Tanques, 6,527; Los Samanes, 5,805; donde se registra bajo nivel educativo de la población, desconocimiento de planes y/o programas encargados de la capacitación para enfrentar eventos naturales, desconocimiento de primeros auxilios y de las instituciones a las que se debe acudir en caso de emergencia. Las micro áreas que presentan los índices parciales en este componente son: Negro Primero, -4,626; Urb. Carabobo, -4,413 y los Manguitos, -4,025 (Mapa 8).

En el caso del componente educativo existen algunas micro-áreas con índices medios dentro de este rango, comprendidos entre 2.529 y 4.814 que corresponden a las micro-áreas: Las mesetas y la Carbonera respectivamente.

Por el contrario, existen valores comprendidos -4.025 y -1.605, los cuales corresponden a los Manguitos y a Pie de Loma respectivamente, donde se localiza la escuela básica y técnica

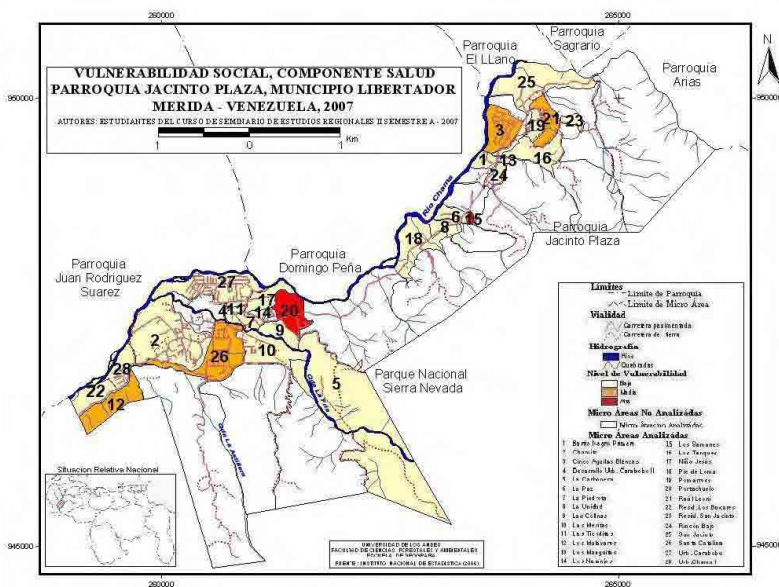
Mapa 8



3. Análisis del Componente Salud:

Las micro áreas que presentan los mayores valores en el Componente Salud son: Portachuelo, 3,778; Los Samanes, 2,294; Santa Catalina, 1,416 y Raúl Leoni, 0,924; reflejándose un bajo porcentaje de personas vacunadas. De acuerdo con las encuestas realizadas, estas micro áreas tienen mayor índice de vulnerabilidad en el componente salud porque poseen un mal funcionamiento de los programas sanitarios, especialmente, los programas de vacunación. (Mapa 9). Por otro lado, las micro áreas que presentan valores más bajos son: La Carbonera, -0,084; Chamita, -0,169 y Negro Primero, -0,254; correspondientes a las micro áreas donde hay un mayor número de personas vacunadas.

Mapa 9



4. Análisis del componente Experiencia y Percepción del Riesgo:

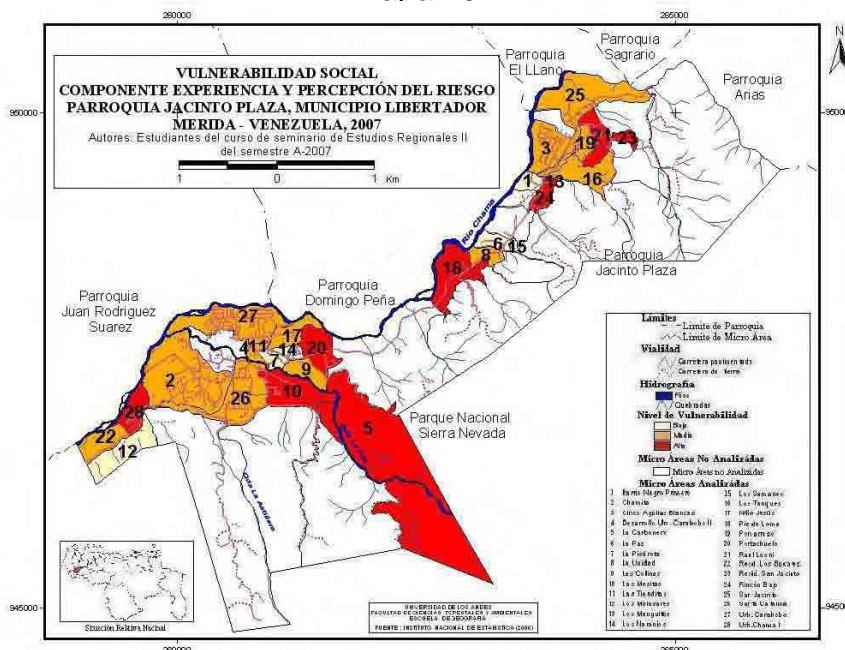
Es uno de los factores más importantes que influye notablemente sobre el índice de vulnerabilidad social, debido a que a través de él, las personas adquieren un conocimiento, el cual les permite obtener una apreciación de la realidad que los rodea, condicionando su capacidad de respuesta ante cualquier emergencia que se presente en su comunidad (Mapa 10).

Dentro de las características que se determinaron mediante las encuestas realizadas se pueden mencionar el tiempo de residencia de las personas en la micro-área; siendo éste un indicador del arraigo de los habitantes con su comunidad, así como la vivencia de algún evento que haya ocurrido dentro de la comunidad o fuera de ella, o que tengan alguna información transmitida por sus familiares o amigos. En el caso de los aspectos mencionados anteriormente, existieron ciertos puntos relevantes donde este componente tiene un comportamiento crítico que se ve reflejado en la poca experiencia de los habitantes ante cualquier situación de emergencia. En micro-áreas como Pomaroso, Los Manguitos, Pie de Loma, Las Mesitas, La Paz y la Carbonera, donde los Manguitos es una de las que presenta mayores problemas, un 100% de las familias no han vivido una situación de desastre y desconocen alguna que haya ocurrido en la zona además no tienen planes para enfrentar estas situaciones. (Mapa 8).

Las micro áreas que presentan los valores más altos en éste componente son: Raúl Leoni, 7,711; Los Manguitos, 4,064 y Portachuelo, 2,732; caracterizadas por un bajo nivel de percepción del riesgo, puesto que la mayor parte de la población que habita allí no ha presenciado eventos naturales que hayan puesto en peligro su vida y/o integridad.

Las micro áreas que presentan los valores más bajos en los índices parciales de este componente son: Los Naranjos, -6,220; La Piedrota, -4,818 y Negro Primero, -4,768; caracterizadas por un alto nivel en la percepción de riesgo, ya que la población ha vivido eventos naturales (en este caso, la crecida de la quebrada La Fría) que han puesto en peligro su integridad física y psicológica, además de habitar en viviendas ubicadas en zonas de alto riesgo (como en los bordes de las quebradas y/o ríos). De acuerdo con la información obtenida, la mayor parte de los habitantes de las micro áreas han estado residiendo en la zona por más de 10 años, significando esto que, la mayoría de ellos ha presenciado los eventos naturales que han tenido lugar en los últimos años. Además se pudo observar que hay familias no están dispuestas a desalojar su vivienda, por considerar que ésta es segura aunque en realidad no lo es.

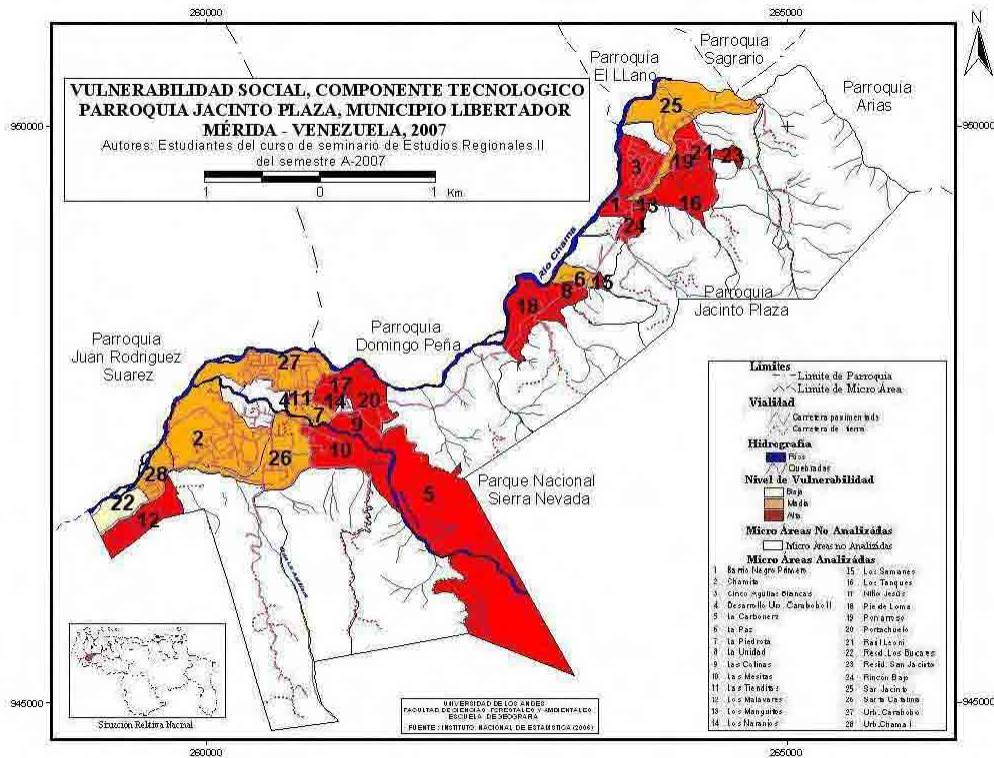
Mapa 10



5. Análisis del componente tecnológico.

De acuerdo con los resultados obtenidos de las encuestas, se observa que todas las micro áreas poseen un índice muy similar en este componente, debido a que no existe ningún sistema de alarma en la parroquia que alerte a la comunidad durante la ocurrencia de un evento natural. Por su parte la mayor parte de la población de las micro áreas encuestadas afirmó no conocer ningún sistema de alarma. Una minoría de la población encuestada respondió que los “sistemas de alarma” que conocían en la comunidad eran la radio, celulares y avisar en voz alta a los demás habitantes. Con respecto a los valores obtenidos, solo se obtuvo valores positivos en su mayoría con un el valor predominante de 0,564 y la micro-área que solo presenta baja vulnerabilidad es Res los Bucares esto debido a que los mismos afirmaron tener un alarma que alerta a la población a la hora de una situación de desastre o emergencia. Esto significa que este índice no es representativo para la evaluación de la vulnerabilidad social de la zona, Sin embargo, éste es uno de los que más influye notablemente en el que la población tiende a ser más vulnerable, donde el 95% de las personas encuestadas desconocen de algún sistema de alarma que se encuentren en la comunidad como también se puede observar al momento de la encuesta que es muy probable que en ciertas micro-áreas no existe organización o instituciones encargadas de elaborar sistemas de alarmas. (Mapa 11).

Mapa 11



6. CONCLUSIONES

1. La metodología utilizada para el estudio de la Vulnerabilidad Social en la Parroquia Jacinto Plaza permitió realizar un análisis socio-espacial mediante determinación de los Índices Globales de Vulnerabilidad Social, generando información base para la planificación y ordenación territorial de las comunidades allí localizadas.
2. La Parroquia Jacinto Plaza es un territorio con alta vulnerabilidad social la cual se refleja mediante el análisis detallado de los diferentes componentes de vulnerabilidad social analizados (educativo, demográfico, experiencia y percepción del riesgo, salud y tecnológico), los cuales ejercen mayor o menor incidencia en los índices de vulnerabilidad social.
3. La distribución espacial de la vulnerabilidad social en la Parroquia Jacinto Plaza presenta un patrón concentrado, donde los niveles de vulnerabilidad más bajos se encuentran en las adyacencias de las quebradas La Fría y La Astillera, comunidades en las que la población ya ha experimentado situaciones de emergencia ante crecidas de estas quebradas. En consecuencia estas comunidades poseen un nivel de concienciación y de percepción mayor que el resto de las comunidades de la parroquia. Las micro-áreas más alejadas de los cauces de ríos y quebradas presentan una vulnerabilidad alta, debido a la ausencia de situaciones de emergencia.

4. El Componente Educación registra que la población posee niveles educativos básicos y no poseen conocimiento sobre planes y/o programas de emergencia ante amenazas naturales, tampoco sobre programas de primeros auxilios y ni acerca de las instituciones a las que debe acudir en caso de emergencia.
5. En cuanto a la Componente de Salud las Micro Áreas que poseen los mayores índices son aquellas donde son precarios los programas de saneamiento ambiental, especialmente los programas de vacunación.
6. La Parroquia Jacinto Plaza, a pesar de estar sometida a amenazas, no posee sistema de alarma alguno, que permita avisar y organizar a la población en caso de emergencia.
7. En relación a la experiencia y percepción de riesgo, los habitantes de las micro-áreas estudiadas, están dispuestas a desalojar sus viviendas, y por ende asumen una actitud de poco arraigo sentimental hacia el lugar. Debido al poco sentido de pertenencia por parte del habitante hacia el lugar, ha provocado que existan dentro de las comunidades una mala organización y un mínimo interés de establecer planes de contingencia en caso de ocurrir un evento natural.

7. BIBLIOGRAFÍA

Barrios, Y. (2004). "Propuesta de Modelo de Zonificación de Riesgo con énfasis en Vulnerabilidad Físico-social, Microcuenca Quebrada Carvajal, Sector Los Curos, Estado Mérida". IUT. Trabajo Especial de grado.

Bermúdez, C. (1993). VULNERABILIDAD SOCIAL Y ORGANIZACIÓN ANTE LOS DESASTRES NATURALES EN COSTA RICA. REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES. Nº 62. UNIVERSIDAD DE COSTA RICA; Y REPRODUCIDO CON AUTORIZACIÓN. 14

Bermúdez, M 2006 red de estudios sociales en prevención de desastres en América Latina VULNERABILIDAD SOCIAL Y ORGANIZACIÓN ANTE LOS DESASTRES NATURALES EN COSTA RICA Recuperado el 18 de abril, de 2007 de: <http://www.desenredando.org/public/libros/1994/ver/html/3cap5.htm>

CEPAL, Octubre de 2006. VULNERABILIDAD SOCIAL Recuperado el 18 de abril, de 2007 de: <http://www.eclac.cl/Celade/publica/LCDEM298e.htm>

CEPAL, Mayo del 2002. SOCIO-DEMOGRAPHIC VULNERABILITY: OLD AND NEW RISKS FOR COMMUNITIES, HOUSEHOLDS AND INDIVIDUALS (Twenty-ninth session, Brasilia 6-10 May 2002) Recuperado el 03 de Mayo de 2007 de: http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/5/8285/LCL1592_i.pdf

Cepredenac (1994) MITIGACION Y PREVENCIÓN. AMENAZAS NATURALES. Recuperado el 29 de Noviembre de 2005, de http://www.cepredenac.org/02_regio/02_ries.htm

Cultura de La Prevención. Elementos para Mitigar los Efectos de los Desastres. Servicio Nacional de Aprendizaje. Cuaderno Nº 6 1989. Colombia.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela Gaceta Oficial Nº 5453 24 de Marzo de 2000, Caracas-Venezuela.

COVENIN 3661, 2001

Cruz Roja Española, 1997

Iannuzzi, L. (1997) APLICACIÓN DE UNA METODOLOGÍA ORIENTADA A OBJETOS PARA EL DESARROLLO DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN GEOGRÁFICA EN APOYO A LA GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE DESASTRES NATURALES. Universidad de Los Andes Tesis M, Sci. Mérida - Venezuela. 199p. más anexos

INGEOMIN . 2005. PROYECTO MULTINACIONAL ANDINO. SUB PROYECTO COMUNICACIÓN CON COMUNIDADES SUBCUENCA MONTALBÁN. Informe de avance preliminar.

Mejía, E (1997) VULNERABILIDAD A LOS DESASTRES. Recuperado el 29 de Noviembre de 2005, de <http://www.monografias.com/trabajos10/natantr/natantr2.shtml>

Olcina, J. (1994) RIESGOS CLIMÁTICOS EN LA PENÍNSULA IBÉRICA .Ed. Penthalon 440 p.

ONU (2001) ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Recuperado el 29 de Noviembre de 2005, de http://www.eird.org/esp/revista/No3_2001/pagina3.htm

PIZARRO, R. 2001. División de Estadística y Proyecciones Económicas. LA VULNERABILIDAD SOCIAL Y SUS DESAFIOS: UNA MIRADA DESDE AMÉRICA LATINA. Santiago de Chile. Recuperado el 03 de Mayo del 2007 de: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/3/6553/lcl1490e.pdf>

Sojo, A. (2004). VULNERABILIDAD SOCIAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS. CEPAL. México.

Winograd, M. CIDIAT. 2001. VULNERABILIDAD FRENTE A DESASTRES NATURALES EN HONDURAS Recuperado el 18 de abril, de 2007 de: <http://gisweb.ciat.cgiar.org/Vulnerabilidad/index.ht>.

1.- <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/14503/lcl2080e.pdf>

2.- <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/3/6553/lcl1490e.pdf>

3.- <http://www.desenredando.org/public/libros/1994/ver/html/3cap5.htm>

4.- <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/3/6553/lcl1490e.pdf>



El Turismo Rural como Herramienta de Desarrollo Territorial Sostenible: los Casos de España, Galicia y Costa Rica

Marta Cardín Pedrosa**, *Carlos J. Álvarez López

**Grupo de Investigación 1716: Proyectos y Planificación, Dpto, Ingeniería Agroforestal, Universidad de Santiago de Compostela*

1. INTRODUCCIÓN

En la presente Ponencia se ha realizado una revisión del estado del arte en torno al tema del uso del Turismo en el Medio Rural como herramienta de Desarrollo Sostenible, puesto que es ya evidente que los nuevos usos del espacio rural a partir del ocio y el turismo están cambiando y diversificando las economías rurales.

Para ello se han revisado las distintas políticas públicas de Desarrollo, y se han estudiado tanto las definiciones como las legislaciones existentes en España en el tema del Turismo Rural.

Ante la cantidad de información existente sobre el diagnóstico, el funcionamiento y las opciones futuras de las distintas iniciativas públicas de Desarrollo, tan solo realizaremos una pequeña presentación de las mismas, con el fin de contextualizar o enmarcar la actual diversificación de actividades productivas en el medio rural, entre las que cada vez cobra más importancia el Turismo Rural.

Por otra parte, en la Universidad de Santiago de Compostela (USC) venimos desarrollando distintas actividades de investigación en coordinación con instituciones de Costa Rica, que culminaron en la propuesta, en el año 2.002, de una Cátedra UNESCO en Desarrollo Rural. En esta Cátedra ya se definía el turismo como una de las cuatro áreas básicas de actuación para vitalizar el desarrollo sostenible. (Álvarez et al., 2004)

A partir de estos trabajos previos, se han seguido estudiando las posibilidades de Costa Rica en la diversificación de las actividades productivas para mejorar las rentas agrarias, específicamente con el turismo.

2. DESARROLLO SOSTENIBLE

En sesión del 22 de diciembre de 1989, la Asamblea General de la ONU decidió celebrar la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD). Dicho acuerdo se materializó en la convocatoria de la Cumbre de Río (Brasil) de 1992, en la que se estableció que «El derecho al desarrollo debe ejercerse de manera que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras» (Principio 3). Uno de los principales méritos que se atribuyen a Río ha sido difundir el concepto de desarrollo sostenible, después de haber aparecido por primera vez a nivel oficial en 1987 en el Informe Brundtland de Naciones Unidas: “Nuestro Futuro Común”.

Como explica Font, N. (2000), es un concepto que cuestiona el modelo de desarrollo convencional, difiriendo por incorporar tres premisas fundamentales:

- Integra los conceptos de desarrollo, bienestar social y calidad de vida.
- Exige una distribución equitativa de la riqueza, tanto para las generaciones presentes como para las futuras.
- Propone la utilización racional de los recursos como condición para conseguir la habitabilidad del planeta a largo plazo

Definido como el desarrollo que permite satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras (COMISIÓN, 1987, 29), el concepto ha sido frecuentemente criticado por su ambigüedad, derivada, sobre todo, de la dificultad que supone la adopción de un acuerdo sobre «las necesidades», que evidentemente hoy no son entendidas de la misma manera en Occidente que en el mundo subdesarrollado.

El informe Brundtland establecía —siempre desde la concepción global— tres frentes interconectados en el nuevo modelo de desarrollo que proponía: el económico, el social y el ambiental. El desarrollo sostenible se define como un modelo de desarrollo solidario entre las generaciones presentes y futuras, pero también dentro de la misma generación; hasta tal punto que si no se cumple esta segunda condición difícilmente podrá lograrse la primera. La clave está en definir cuáles son las necesidades del presente que el desarrollo sostenible debe cubrir. El informe se pronuncia con claridad a este respecto, el desarrollo sostenible debe cubrir las necesidades básicas de la población mundial (vivienda, alimento, ropa, trabajo) y advierte que en los países desarrollados muchos de nosotros vivimos por encima de los medios ecológicamente aceptables (Comisión, 1987, 68). De ello deberían desprenderse dos cuestiones, primero que resulta imprescindible un cambio en los modelos de consumo de los países occidentales y, segundo, que ello debe venir acompañado de una redistribución de la riqueza. Estas deberían ser cualidades imprescindibles de la sostenibilidad si se pretende avanzar hacia un modelo alternativo.

3. POLÍTICAS PÚBLICAS Y DESARROLLO RURAL

Como es bien sabido, en el año 1988 el informe de la Comisión Europea «El futuro del mundo Rural» inauguraba una nueva política rural, menos sectorial y más atenta a las condiciones territoriales. Su objetivo principal, sólo a medias explícito, era paliar los efectos esperados por los ajustes de la PAC. Por eso, uno de sus principales ejes era el de promover la diversificación de actividades en el medio rural, ofrecer nuevas alternativas de empleo, para lo que se crearon programas e iniciativas comunitarias (LEADER) que han subvencionado la creación de nuevas empresas no agrarias o con orientación agropecuaria nueva, distinta a la excedentaria y sometida a reconversión (Millán, 2006). A la vez, se han ido desarrollando otras iniciativas de ámbito nacional (en España, PRODER) y autonómico (en Galicia, AGADER) (Rodríguez-Couso et al., 2006).

Esta diversificación de las explotaciones agrarias se entiende actualmente en sentido amplio, incluyendo tanto la evolución hacia producciones agrícolas o ganaderas «no convencionales», como la incorporación a la explotación de fases de los procesos de comercialización o elaboración de productos agroindustriales, o bien la oferta en la explotación de servicios turísticos o relacionados con actividades de ocio. Esa diversificación constituye un elemento central de los modelos de desarrollo rural que estamos tomando como referencia, en los cuales se subraya su contribución a la génesis de un «empresariado rural» capaz de liderar la revitalización socioeconómica de esas zonas. (Arnalte, 2002)

Los programas europeos de desarrollo, a los que con mucha frecuencia se les calificó de programas de desarrollo integrado, endógeno y sostenible, son los siguientes:

3.1. La política de cohesión europea.

En la actualidad, el desarrollo en la UE se encuentra muy concentrado. Esto representa un reto para la cohesión territorial. La Estrategia Territorial Europea (ETE) propone el desarrollo policéntrico para contrarrestar los efectos de un desarrollo desequilibrado (CE, 1999)

3.2. La agenda 21.

De acuerdo con el espíritu de la Cumbre de Río de 1992, donde se llegó al compromiso de promover el desarrollo sostenible, la Agenda 21 (A21) se define como un plan de acción mediante el que, previa identificación de la problemática (auditoría ambiental) de cada ciudad o municipio y a partir de un nuevo modelo de cooperación entre las administraciones públicas y los agentes sociales y económicos, se diseñan estrategias de intervención a escala local.

3.3. PAC y desarrollo rural

Son evidentes las relaciones entre la evolución de la Política Agrícola Común (PAC) y las transformaciones que están experimentando las zonas rurales europeas, en algunas de las cuales se estaría afirmando un «nuevo modelo» de desarrollo rural, más sostenible medioambientalmente y que puede permitir la revitalización socioeconómica de esos territorios.

3.4. La iniciativa LEADER

La iniciativa comunitaria Leader es una forma relativamente nueva de abordar el desarrollo rural en Europa, que utiliza una metodología de trabajo basada en la constitución de grupos de acción local de ámbito comarcal para analizar los problemas, debilidades, fortalezas y oportunidades de sus territorios con el objeto de diseñar sus propias estrategias de desarrollo y proponerlas a las administraciones locales y regionales. Su aplicación en España ha servido para redistribuir recursos financieros en los espacios rurales desfavorecidos, para poner en valor el patrimonio cultural y natural propio y generar una cierta actividad económica, sobre todo en relación con nuevas demandas de ocio y servicios de las ciudades.

3.5. La iniciativa PRODER

El destacado «efecto demostración» que ha tenido la iniciativa comunitaria Leader en el contexto europeo y la importancia de las zonas agrícolas deprimidas y con graves problemas de desarticulación territorial a escala nacional ha llevado a poner en marcha, sólo en el caso español, el Programa de Desarrollo y Diversificación Económica de Zonas Rurales en la Regiones de Objetivo 1, conocido por el nombre de sus siglas, Proder I, y de contenido similar al Leader II, que ha sido promovido por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación español.

A partir del año 2.000 se aplicó la iniciativa que tiene la denominación genérica de Proder II, aunque su nombre varía de una comunidad autónoma a otra, según se trate o no de regiones Objetivo 1.

3.6. AGADER

Pero, entre tanto, otros programas se gestionaron desde la administración regional, como es el caso de AGADER en Galicia.

La Agencia Gallega de Desarrollo Rural (AGADER), decidió extender la estrategia de desarrollo diseñada por la Unión Europea en los programas anteriormente citados, Leader+ y Proder II, a todas las áreas rurales de Galicia, para lo cual estableció una línea propia de financiación a fin de conseguir un nivel de ayuda equiparable al de los programas anteriormente mencionados.

4. RELACIÓN ENTRE POLÍTICAS DE DESARROLLO Y TURISMO

4.1. El Caso Europeo

Tanto en el conjunto de Europa, como en España, y también en Galicia, la alternativa de empleo rural que se impulsó con más decisión fue el turismo. En España, en general todas las Comunidades Autónomas han fomentado su crecimiento, ya que aportaba unas posibilidades de desarrollo local extraordinarias en las zonas más desfavorecidas, con recursos económicos escasos y con una fuerte emigración. Estas ayudas económicas y organizativas han sido mucho más importantes en Comunidades menos desarrolladas (como Galicia) y poco o nada en las Comunidades más desarrolladas (como Cataluña o Baleares). (Cànoves et al., 2006)

La inversión en turismo rural y el interés de las instituciones públicas en ampliar su radio de acción, han conseguido incorporar áreas nuevas, inicialmente poco demandadas. Tal es el caso de muchas de las áreas LEADER y PRODER y el de otras a las que se añadieron nuevos incentivos, como la declaración de espacios protegidos.

En todo caso, todo ello no ha supuesto un reparto equilibrado en el territorio, al menos en el Norte de España. El turismo rural ha tenido su mayor difusión en los municipios litorales o prelitorales —lo que en parte explica ese gran éxito en una región con casi 2.000 kilómetros de costa— y en aquellos donde ya presentaba un desarrollo incipiente antes la puesta en marcha de los programas de desarrollo rural (en torno a los Picos de Europa, al camino de Santiago, a las estaciones de esquí). (Millán, 2006)

Pero el alojamiento de turismo rural y la oferta de actividades de turismo activo no han sido las únicas manifestaciones del rápido crecimiento de la demanda de espacios rurales como espacios de ocio. Hay que añadir un importante incremento del número de establecimientos de restauración vinculado a la promoción y valorización de las gastronomías locales, cuya demanda presenta una menor estacionalidad y desde el punto de vista del empleo —siempre temporal y precario— ofrecen a jóvenes y mujeres más posibilidades.

4.2. Los Países en Desarrollo: el Caso de Costa Rica

La Organización Mundial del Turismo (OMT) afirma que el turismo puede considerarse como una fuerza importante para la reducción de la pobreza, así como para la protección ambiental, la puesta en valor económico del patrimonio cultural, la creación de empleo y la generación de divisas.

Además, a diferencia de muchos otros sectores, el turismo presenta un mercado en crecimiento para países con altos índices de pobreza, los cuales cuentan con ventajas comparativas. Además, tiene el potencial de generar beneficios económicos directos para las personas en condición de pobreza en los lugares donde viven. (OMT, 2002)

En un país como Costa Rica, donde la fuente principal de divisas es la actividad turística, y con unos recursos naturales bien conservados, era esperable que una crisis del modelo agrícola tradicional provocara que muchas

organizaciones del área rural volvieran su mirada hacia el turismo como un motor de desarrollo alternativo

5. CONCEPTO DE TURISMO RURAL

El concepto de turismo rural utilizado, aunque varía de unos países a otros y aunque tiene distintos matices según la idiosincrasia de cada región, es por lo general un concepto amplio en el que se suelen incluir las demás formas y conceptos turísticos señalados, ya que son actividades turísticas emplazadas en el medio rural, entendido en oposición al urbano y las cuales conformarían diferentes segmentos dentro del turismo rural.

Algunos estudiosos del turismo rural (Calatrava Requena y Ruiz Avilés, 1998) agrupan las definiciones existentes sobre él alrededor de dos tendencias:

- En una de estas tendencias el criterio diferenciador utilizado es el porcentaje de ganancias provenientes del turismo percibidas por la propia comunidad rural. Desde este ángulo se podrían distinguir el turismo en espacio rural, el turismo rural y el agroturismo. Cada una de estas categorías se encuentra integrada en la precedente, de la tercera a la primera, como en círculos concéntricos, según el porcentaje de ganancias percibidas por el conjunto de la población local o, en el tercer caso, por los agricultores en particular.

- En la otra tendencia el criterio diferenciador utilizado lo constituyen los diferentes elementos que componen la oferta. Se hablará de turismo rural cuando la cultura rural sea un elemento importante en la composición de la oferta. Según la actividad específica que constituya prioritariamente esta oferta se hablará de agroturismo, turismo verde, gastronómico, ecuestre, náutico, cinegético, histórico-cultural, etc.

El concepto de turismo rural englobaría entonces todas las manifestaciones y actividades turísticas relacionadas con el medio rural, al referirse a una única realidad con una gran diversidad de manifestaciones que tienen en común el ámbito territorial en el que se localizan: el espacio rural. (En este punto tendríamos que mencionar que existe una gran arbitrariedad a la hora de definir lo que es o lo que constituye el espacio rural. No hay un consenso a la hora de definir lo rural. Algunos organismos, como el Instituto Nacional de Estadística de España, delimitan el espacio rural en función del número de habitantes, considerando espacio rural a todas las entidades de población con menos de 2.000 habitantes. No obstante, intervienen muchas consideraciones a la hora de delimitar el espacio rural: de carácter económico, social, demográfico o territorial. A grandes rasgos se podrían clasificar como rurales a aquellas zonas geográficas en las cuales el sector primario tiene un peso importante mientras que es muy escaso el del sector industrial o zonas desfavorecidas o económicamente deprimidas, con unos valores sociales tradicionales y con una población envejecida y en continuo descenso.)

5.1. El Turismo Rural en España

La iniciativa LEADER en su inicio casi se convirtió en un programa de fomento del turismo rural, aún sin serlo; posteriormente, el PRODER contempló también esta línea. Si durante sus inicios, el turismo rural obedecía a una estrategia de supervivencia y complementariedad con las explotaciones agrarias, las administraciones lo fomentarán después como una forma de desarrollo local, único motor económico posible de las zonas menos desarrolladas. (Martínez, 2004)

No obstante el respaldo de las Administraciones a este turismo, la descentralización de las competencias en este campo generó un problema importante, que no es otro que la heterogeneidad del producto, lo que dificulta su comercialización en el mercado nacional y, sobre todo, en el internacional. El primer problema con el que se encuentra el turismo rural español es la diversidad de fórmulas y denominaciones, de la calidad ofrecida así como las características diferenciadoras que debe cumplir cada tipo de alojamiento.

Los diferentes modelos de Turismo Rural adoptados en las diferentes Comunidades Autónomas se observan tanto en la legislación que les atañe como en las medidas de promoción desarrolladas, ya que cada C. A. potencia su propio producto "turismo rural" en función de sus particularidades territoriales. (Cánoves et al., 2006)

5.2. El Turismo Rural en Costa Rica

En los últimos años hemos asistido al surgimiento de todo un movimiento de organizaciones de base comunitaria que están desarrollando una oferta de turismo alternativo en el medio rural. Se trata de un turismo gestionado directamente por y para el beneficio de las comunidades organizadas, basado en la conservación y el aprovechamiento de los recursos locales, tanto naturales como culturales.

Pero además de ser una nueva opción para el turista, el turismo rural comunitario (TRC) sobre todo representa un modelo de desarrollo turístico alternativo que potencia la protección y el aprovechamiento de los recursos naturales y culturales endógenos desde la participación de las comunidades anfitrionas como protagonistas. Se convierte así en un instrumento para el desarrollo local y la conservación del patrimonio, que no sustituye sino que complementa las otras actividades económicas tradicionales. (Guereña, 2006)

Este nuevo concepto de turismo rural, considerando las particularidades socioambientales del país, desvela un modo de turismo desarrollado en espacios rurales, centrado en la combinación de atractivos naturales, culturales y agrícolas, que potencia el desarrollo endógeno por medio de la creación y el fortalecimiento de pequeñas y medianas empresas y que favorece el manejo sostenible de los recursos naturales y culturales.

Conceptualmente, pues, el turismo rural coincide fuertemente con lo que se ha llamado agroecoturismo, que comprende gran parte de las actividades turísticas que se realizan en los espacios rurales. El turismo rural, como forma

abreviada de referirse al turismo en el espacio rural, cuenta con características propias que lo diferencian de otros (Morera, 2006):

- Hace oferta integrada: ofrece conjuntamente hospedaje, alimentación y actividades recreativas
- Está basado en los recursos autóctonos: se centra en el uso de recursos atractivos autóctonos, tanto naturales como culturales y agrícolas
- La oferta está dominada por los pobladores locales: los habitantes locales son los propietarios de los medios de producción, por lo que son los dueños de los servicios ofertados
- Se desarrolla a pequeña escala: se realiza por medio de empresas medianas y pequeñas, muchas de tipo familiar y poli-productivas
- Procura el manejo sustentable de los atractivos turísticos: dentro del turismo rural se implementa aun manejo sustentable de los atractivos que se utilizan, especialmente los naturales y culturales, además de prácticas agrícolas con valor histórico o biológico
- Potencia el desarrollo endógeno y fomenta la cohesión local: el desarrollo del turismo rural promueve el desarrollo endógeno de las comunidades en función de intereses colectivos.

Para diferenciar este tipo de turismo de otros segmentos, como el del ecoturismo – con el que coincide en muchos aspectos -, en Costa Rica ha sido llamado “Turismo Rural Comunitario”, potenciando así la participación comunitaria. En países como Guatemala, México y Ecuador se ha enfrentado la misma disyuntiva tratando de construir un concepto que diferencie al turismo que tiene como eje central la base local, llamándolo entonces “turismo comunitario”; en Brasil ha sido denominado “turismo de base local”.

En resumen, podemos decir que concebido como un complemento y no como un sustituto de las actividades productivas tradicionales, el turismo puede ser el dinamizador de muchas economías locales, como una actividad incluyente y que da participación a mujeres, hombres, pequeños productores y prestadores de servicios, artesanos, transportistas, pescadores, guías locales y muchos otros. El reto es llegar a consolidarlo como una oferta diferenciada, diversa y de calidad.

6. CONCLUSIONES

Una postura frecuente, a nivel institucional, es la utilización del Turismo Rural como fuente alternativa de rentas para la población rural, como potencial opción de diversificación productiva en estas zonas. Y es un hecho la práctica identificación de las iniciativas LEADER, PRODER y AGADER, como actividades de fomento del Turismo Rural: estas iniciativas no fueron en modo alguno programas de desarrollo turístico, pero a la hora de la verdad funcionaron como si lo fueran, y así se refleja en los datos.

Uno de los datos que más llama la atención es la inexistencia de “encadenamientos” entre distintas actividades turísticas. Las políticas públicas potencian sobre todo el establecimiento de alojamientos de Turismo Rural, pero no todas las actividades complementarias que podrían redundar en un aumento de los beneficios para la población de la zona: venta de artesanías y/o productos

típicos, visitas guiadas a los puntos de interés, actividades deportivas y/o lúdicas suministradas por pobladores de la zona, etc.

En Costa Rica, por ser un país en vías de desarrollo, la problemática es sustancialmente distinta. Algunas de las debilidades identificadas fueron:

- ausencia de política estatal que fortalezca del desarrollo de la inversión local en este turismo
- limitado acceso a fuentes de financiamiento sostenible para el desarrollo de ese turismo
- débil desarrollo de la capacidad empresarial local y otras capacidades relacionadas con ese turismo
- limitación de acceso a mercados
- necesidad de fortalecer las plataformas de comercialización y venta existentes y sensibilizar a los touroperadores para que integren ese tipo de turismo a sus productos
- falta de rigurosidad en el seguimiento a la calidad de los servicios de ese turismo.

En definitiva, nos encontramos con dificultades cuando pretendemos delimitar y precisar un concepto que incluye un conjunto de actividades tan variadas y heterogéneas como es el turismo rural, limitándonos en la mayoría de los casos más que a definirlo a señalar las características de las actividades que lo integran. A continuación se señalan de un modo resumido las características de esta “nueva forma de turismo”, cuya definición podría ser aplicada de un modo muy amplio a toda clase de turismo desarrollada en el mundo rural:

- Es una forma de turismo que se lleva a cabo lejos de los núcleos urbanos.
- Precisa de la colaboración y de la participación activa de la población local, contribuyendo de este modo al desarrollo económico local.
- Debe desarrollarse de una manera reducida o “blanda” respetando los recursos naturales, culturales, patrimoniales, etc., y produciendo el menor impacto ambiental posible.
- Requiere recursos naturales, culturales, patrimoniales, de alojamiento y servicios, propios del medio rural.
- Debería contribuir a la diversificación turística y a la competitividad.

Como conclusión final, apuntar que el Turismo Rural se ha impulsado como una opción para el Desarrollo Rural, pero bastante desarticulada del sector primario. Creemos firmemente que esta articulación es importante para el desarrollo integral y equilibrado del territorio, puesto que hoy por hoy no se puede entender el medio rural sin actividades agropecuarias.

Esto cobra especial importancia en los países en vías de desarrollo, donde esta vinculación intersectorial aún es muy fuerte.

BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ, C.J., MASEDA, M., MAREY, M., CRECENTE, R. (2004) "Rural Planning in Costa Rica." *Interciencia: Journal of Science and Technology of the Americas*. Vol 29 (2) pp.68-73.

ARNALTE ALEGRE, E. (2002): "PAC y Desarrollo Rural: una Relación de Amor-Odio". *ICE- Globalización y Mundo Rural*, vol. 803, pp. 45-60.

CALATRAVA REQUENA, J.; RUIZ AVILÉS, P. (1998): "El turismo rural: una oportunidad para las zonas más desfavorecidas", *Leader Magazine*, vol. 6, pp. 25-49.

CÁNOVES, G.; VILLARINO, M.; HERRERA, L. (2006) "Public policies, rural tourism and sustainability: a difficult balance." *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, vol.41, pp.199-217.

COMISIÓN MUNDIAL DEL MEDIO AMBIENTE Y DEL DESARROLLO (1987): "Nuestro Futuro Común". Madrid: Alianza Editorial.

FONT, N. Y SUBIRATS, J. eds. (2000). "Local y sostenible. La Agenda 21 Local en España". Barcelona. Icaria.

GUEREÑA TOMÁS, A. (2006): "Auge del turismo rural comunitario en Costa Rica". *Revista Ambientico*, vol.150, pp.14-18.

MILLAN, M. C. (2006): "Public policies, rural territory and sustainability: a vision from the north of Spain" *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, vol. 41, pp. 221-242

MORERA BEITA, C. (2006): "Concepto y realidad del turismo rural en Costa Rica". *Revista Ambientico*, vol.150, pp.4-8.

RODRÍGUEZ-COUSO, M., TEIJIDO, M., ÁLVAREZ, C.J. (2006): "Rural Development in Galicia (north-west Spain)". *Outlook on Agriculture*, vol. 35-3, pp. 183-189.



Desarrollo Rural: Políticas y Reflexiones para el Caso Brasileño.

Miguel Henrique da Cunha Filho.

UERN-Brasil/Universidad de Barcelona.

RESUMEN

Este artículo presenta algunas reflexiones sobre las políticas y los modelos de intervenciones adoptados en el medio rural brasileño, es decir, con la intención de conducirlo al desarrollo. El estudio aborda en dos períodos: en primer lugar se presentan los rasgos de las políticas de “desarrollo rural” adoptadas en el país hasta 1990, caracterizadas por su establecimiento de forma centralizada y con el fin de atender básicamente a las actividades agrícolas, sin preocupación con el carácter sostenible de la actividad; en una segunda etapa, a partir de la década de los años '90, se establece un nuevo marco en el tratamiento de las políticas relacionadas con el medio rural, vinculado a las discusiones teóricas desde enfoques novedosos que dan énfasis al reconocimiento de las nuevas dinámicas y complejidades del campo, considerado como un espacio extremadamente heterogéneo. La noción de agricultura familiar y la aproximación territorial del desarrollo rural pasan a ser valorados tanto en el debate académico como en las políticas públicas y en la sociedad civil. La actuación práctica de las políticas públicas para el desarrollo rural encuentra limitaciones en el propio campo institucional.

PALABRAS CLAVE: desarrollo rural, aproximación territorial, agricultura familiar, políticas públicas.

1. INTRODUCCIÓN

Durante mucho tiempo la naturaleza rural del desarrollo ha vivido una situación de marginalidad en el campo de la teoría. Actualmente, por el contrario, el término se encuentra en el centro de mira, tanto en los discursos científicos como en las agendas de instituciones y agentes responsables por el establecimiento de las políticas públicas. Quizá la presente atención dada al tema reside en el hecho de que las varias tentativas de desarrollo tratadas históricamente no condujeron a modelos que proporcionase un mayor bienestar de las personas y, no consiguieron, de forma adecuada, responder a sus demandas y necesidades.

En el caso brasileño, las políticas dirigidas hacia el medio rural siempre fueron aplicadas de forma centralizada. Varios estudios analizaron con cierta profundidad, que gran parte de estas intervenciones acabaron contribuyendo para

la generación de desigualdades en el campo. A partir de la Segunda Guerra Mundial las transformaciones económicas y sociales producidas por la guerra; tuvieron impactos diferenciados en varios momentos, incluso, dentro de las propias áreas rurales de una misma región del país. Otra cuestión importante es que el modelo original del espacio brasileño refleja las particularidades de los aspectos más generales de la propia historia de la agricultura del país, especialmente su pasado colonial, marcado por características de dominación de la gran propiedad, como herencia del pos independencia. En este contexto, el simple análisis de esas formas y políticas de intervención, sin considerar los aspectos del modelo agrícola tradicional y los modelos de varios años de intervención en los espacios rurales, limitaría la comprensión actual de las formas de explotación y actuación predominantes en el territorio rural brasileño.

Para comprender los aspectos de la nueva dinámica en el medio rural es importante conocer las formas de intervención política y las nuevas tentativas de modelos de desarrollo rural, que están infundiendo los gobiernos y planificadores de políticas públicas en la elaboración de políticas de intervención. En este sentido, las formas de intervención en el medio rural brasileño podrán diferenciarse fundamentalmente de dos maneras: una con el predominio de las políticas básicamente agrarias, en que nos llama atención el período hasta 1990, y el otro período, a partir de esta fecha, que aparece vinculado a un nuevo concepto (líneas de transformaciones ocurridas en los países europeos) y con una propuesta de aplicación en un marco mayor, dentro de una concepción de desarrollo, teniendo en vista, la necesidad de incorporar los aspectos y las relaciones sociales del medio rural.

El objetivo de este artículo es, por tanto, discutir algunos aspectos juzgados pertinentes para el desarrollo rural, a partir de reflexiones de las políticas adoptadas por el país hacia su medio rural. Para esa reflexión, recorreremos a datos secundarios bibliográficos de estudios, textos e investigaciones en el contexto de esa temática y a datos colectados en el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA), Secretaria de la Agricultura Familiar (SAF) e Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE). La estructura del artículo está organizada en dos secciones, además de esta introducción. La primera se plantea un abordaje desde las políticas agrícolas a las políticas de desarrollo rural, destacando sus características y algunos cambios ocurridos, principalmente, a partir de los años 1990. Y, por último, como conclusión, son dispuestas algunas consideraciones y reflexiones, considerando, también, los obstáculos para la realización de acciones en el ámbito de la perspectiva del desarrollo rural.

2. DE LAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS A LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO RURAL:

La agricultura brasileña a lo largo de su historia ha pasado por una dinámica bastante heterogénea. Las varias políticas, adoptadas de forma centralizada, con el objetivo de implantar formas de cultivos no excedentes y de reducir los costos de producción, impusieron un direccionamiento del proceso de reconversión hacia una agricultura intensiva en el conocimiento y herramientas de

gestión, provocando, de esta forma, la exclusión de muchos agricultores de las actividades agrícolas, además de generar desigualdades en el medio rural.

2.1. Políticas agrícolas.

Las políticas adoptadas hacia el medio rural brasileño han provocado una gran cantidad de intervenciones, dirigidas específicamente al sector agroalimentar, establecidas de formas concentradas y apoyadas en medidas de carácter sectorial. Tales políticas implicaron en la conducción de muchas regiones al monocultivo, además de condenar muchas partes de áreas rurales a la marginalidad económica y demográfica. El proceso de concentrar y priorizar determinados sectores, especialmente en los aspectos financieros, desarrollaron una tendencia general de marginalización y abandono de tierras por los agricultores. Entre las décadas de 1960 a 1980 el éxodo rural brasileño alcanzó un 27 millones de personas (CAMARANO, 1999).

Entre 1960 y 1970 sobrevinieron en el Brasil, varias políticas y programas sobre las actividades en el medio rural. En este período, el Producto Interior Brasileño (PIB), creció a una tasa media de 6% al año, el sector agrícola creció 4,4% y se mantuvo en esa tendencia en la década siguiente. Mismo con este crecimiento, debido, principalmente, al incremento de la área producida y, en algunas regiones del país, como la sudeste/sureste, a una mayor modernización del sector, la participación del PIB agrícola en el conjunto del PIB brasileño cayó de 19,9% hasta 17,1% (TÁVORA, 2003).

En la década siguiente (1970 a 1980), se verificó un cambio de orientación en el comportamiento de la producción agrícola, con el aumento de la producción para exportación y la reducción del ritmo para el mercado interno. El crecimiento de la agricultura en este período, en media 3,8%, se debe, en gran medida, a las políticas adoptadas para el sector como el crédito agrícola, implantado efectivamente en los años 1970, a la tasa de juros subsidiadas, y a las medidas apoyadas en las políticas de precio mínimo. Desde 1965, con la institución del Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), los financiamientos rurales de la Cartera de Crédito Agrícola e Industrial (CREAI) del Banco de Brasil, criada en 1937, fueron ampliados. Conforme observado por Szmrecsányi & Ramos (1997:238/9), después de 1969 los créditos pasaron a beneficiar los mayores productores y, principalmente, tras 1974 con las elevaciones de las tasas anuales de inflación, pasaron a embutir un subsidio, vía tasas negativas de interés, lo que perduró hasta 1986.

A lo largo de los años 1980, instrumentos como medidas políticas de precios mínimos y subsidios sectoriales contribuyeron para que no hubiera disminución en el nivel de producción. A respecto de la crisis internacional, en ese período, la agricultura daba buenas señales de ser capaz y de asegurar el abastecimiento del mercado interno a precios compatibles, contribuyendo de esa forma para el ajuste de la economía. Ello ha provocado varios cuestionamientos sobre la participación del Estado en ese proceso, especialmente, en relación a igualdad y la justicia social.

En los años 1990, se establecen nuevas políticas orientadas por la mayor apertura de la economía y una menor participación del Estado. Las exigencias del nuevo gobierno, asociadas a la percepción de que el equilibrio macroeconómico excedieron a los objetivos inmediatos, subordinaron a las

políticas del sector agrícola al proceso de reestructuración productiva, reforzando los rasgos liberales y la soberanía del mercado, dejando de redefinir atribuciones y prioridades importantes. Como cita Távora (2003), en el campo de la agricultura el distanciamiento y, en cierto punto, la ruptura abrupta con el modelo tradicional de crédito rural y con la Política General de Precios Mínimos (PGPM), sin la adopción de políticas alternativas, resultaron en grandes dificultades para el sector en el inicio de la década.

La preocupación de Távora puede ser mejor entendida cuando se observa que en el año 1990 hubo una reducción de 42,87 % en el volumen de préstamos como financiamientos concedidos a los productores y a las cooperativas en el ámbito del crédito rural, conforme datos del Banco Central (1996). En ese periodo, ya se verificaba un conjunto de acciones dirigidas hacia la modernización productiva, con foco orientado para la reestructuración industrial y a la integración competitiva. En ese nuevo escenario, el sector agrícola pasaba a tener desempeño desfavorable, con disminución significativa de zafras en los primeros años de la década de 1990, además de la reducción del área producida. Tales desempeños emanaron una nueva orientación del gobierno, que reactiva al apoyo a las políticas tradicionales de precio mínimo (con destaque para su reunificación y corrección por la Tasa de Referencia - TR) y de crédito rural.

Con el bueno desempeño de la cosecha de granos en 1992, en buena parte fruto del "choque" de precios mínimos y del crédito de octubre de 1991, el Gobierno se vio en la necesidad de apoyar la comercialización agrícola. Sin embargo, el que debe ser destacado en este escenario son las posibles consecuencias de entrelazamiento mutuo entre las Políticas Generales de Precio Mínimo (PGPM) y el crédito de costeo, además la retención excesiva de estoques en el período.

Según, Rezende (2001), gracias a esas medidas, el Préstamo General del Gobierno Federal con Opción de Venda (PGF-COV) pudo ser concedido en larga escala. Conforme datos del Banco Central, el PGF se expandió, en el primer semestre de 1992, en US\$ 1,5 mil millones, casi igualando a la expansión del crédito de costeo en el segundo semestre de 1991. En términos de la proporción de la zafra que la pudo ser retenida por los agricultores en el primer semestre, el resultado alcanzado por esa política fue un récord en el período 1987/92.

Después de la implantación del Plan Real, en 1994, hubo una acentuada baja de los precios agrícola debido, principalmente, al aumento de las importaciones de alimentos, favorecidas por la baja de las cuotas internacionales y por la valoración cambiaria, además de las facilitadas condiciones de financiamiento que los importadores nacionales conseguían en el exterior.

Además de esas causas, otros motivos también contribuyeron para el bajo desempeño de los precios agrícolas en la entre zafra de 1994 y en la zafra de 1995, conviene destacar el propio plan de estabilización, en función de la valoración cambiaria y de la mayor apertura comercial. Allá de ello, el gran volumen de estoques agrícolas en la economía - no solamente en PGF y en poder de la Compañía Nacional de Abastecimiento (CONAB), pero también "libres", en el sector privado, provenientes de importaciones - coincidió con una zafra récord de granos, sobre todo, de maíz, cuya producción aumentó cerca de 12% en 1995(REZENDE, 2001).

Ese comportamiento llevó al Gobierno conceder mayores incentivos políticos en las áreas del crédito rural y de precio mínimo, de forma a compensar

la pérdida de los productores. La aplicación práctica de esas políticas fue acompañada de varias reformas que condujeron a bajas y recuperación de los precios y productos agrícolas. En el escenario de estabilización del Plan Real, el Gobierno empezó, aún en 1995, en el auge de la crisis agrícola, la reforma de la política agrícola. Un cambio importante fue la abolición de la Tasa de Referencia (TR) en el crédito rural, con la adopción de la tasa de interés fija (16% al año). La principal medida fue la creación por el Gobierno de la Ley nº 9.138 de 30/11/95. Esa medida, pasó a ser conocida como el proceso de renegociación de la deuda rural con base en el precio mínimo, daba al productor la opción de pagar su deuda con productos de valor equivalente.

En ese escenario, del año de 1995 y los años posteriores, lo que más marcó la actuación del Gobierno fue la reforma de la Política General de Precios Mínimos y la reorientación del crédito rural hacia a la agricultura familiar, allá de la tentativa de solucionar el problema de la deuda agrícola, que también fue un hecho importante. Asimismo, conviene recordar, como sitúa Villa Verde, (2001), que los nuevos instrumentos creados a partir de 1996, dieron al gobierno la posibilidad de interferir en la comercialización de la zafra, desobligándolo de cargar estoques.

2.2. Políticas de desarrollo rural.

Las políticas agrícolas implantadas en Brasil, cuyo éxito ha constituido su principal problema, han generado por un lado, un mundo rural “tecnificado” y “moderno” apreciado por algunas personas como “progreso”. Por otro lado, ese modelo ha provocado un desequilibrio del sistema agrario tradicional, ha agredido y destruido el equilibrio en el medio rural, además de generar profundas desigualdades.

Con los cambios y las nuevas dinámicas en el campo, es necesario el establecimiento de políticas públicas dirigido hacia el medio rural y, que realmente atiendan sus demandas. Según Veiga (2002), elaborar un proyecto de desarrollo rural para el caso brasileño, no lo es tarea fácil. Por vivir en un país que aumentó sus ciudades con más 100 millones de habitantes en medio siglo, es común entre los brasileños, la asociación entre rural y atraso. El Brasil es un país tendencia urbano tan fuerte que muchos llegan a decir que la única salida es la “urbanización” del medio rural,” sin que se den cuenta de que esa es una manera de legitimar la desvalorización del medio rural que reina entre muchos nuevos urbanos.

Esa preocupación observada por Veiga, está reforzada también, en el documento elaborado por un grupo de trabajo del Banco Mundial sobre el asunto (“*Rural Development: From Vision to Action. A Sector Strategy*”, ESSD 12, 1997, apud Veiga). De acuerdo con el documento, existen algunas dificultades para establecer una política de desarrollo rural, como sigue:

- (i) Primero, la percepción de que la agricultura es un sector declinante lleva mucha gente a no considerarla importante para el desarrollo.
- (ii) Segundo, la disminución de los precios reales de los alimentos durante las dos últimas décadas generó una especie de complacencia en relación al sector agrícola. Tal complacencia, por su vez, minó la capacidad de ejecutar las complejas reformas y programas necesarios al progreso en el medio rural.

- (iii) Tercero ven la incipiente presencia política de los pobres rurales. Con la dispersión geográfica de las poblaciones rurales adicionada a la precariedad de la infraestructura de transportes y comunicaciones, es muy frecuente que esas poblaciones - y las mujeres en especial - tengan inmensos obstáculos a enfrentar se quisieran expresar sus preferencias en el ámbito de las dinámicas políticas.
- (iv) Y el cuarto factor es de orden internacional: todo ello generó un enflaquecimiento de las organizaciones internacionales que se manifiesta claramente en la falta de coordinación entre ellas, los gobiernos de la OCDE, grupos de la sociedad civil y fundaciones privadas.

Así, para poder entender las dinámicas locales de cambio rural, es necesario asociarlas a determinados “tipos” que permitan hacer un análisis cualitativo de lo que podría ser llamado de principales tendencias de las transformaciones rurales. En los últimos años, el espacio rural brasileño ha dejado de ser considerado como productor exclusivo de alimentos, de productor apenas de actividades agrícolas. Nuevas demandas vinculadas con otras producciones y, sobre todo, otros servicios, generaron mayores complejidades en estos espacios, que necesariamente deben ser traducidas en nuevas formas de intervenciones, priorizando políticas centradas hacia el desarrollo rural, sustituyendo a las políticas de direccionamiento exclusivamente agrarios.

Tales diversidades fueron presentadas en el trabajo realizado entre la Central Única de los Trabajadores (CUT) y la Confederación de los Trabajadores Agrícolas (CONTAG), sobre los rumbos del desarrollo rural en cada región del país, resultado de los Seminarios Regionales realizados en 1997. Este y otros estudios trataron de diagnosticar la situación en el medio rural y analizar las políticas agrarias en las últimas décadas, los resultados mostraron la imposibilidad de establecerse políticas homogéneas, como generalmente establecidas, para un país grande y de regiones muy diversificadas. Cambios que ocurren en el medio rural exigen, también, cambios de actuaciones para su desarrollo. En este sentido, las políticas de desarrollo rural no pueden ocuparse exclusivamente de la actividad agraria, pueden establecer actuaciones con otros elementos y usos del espacio, respetando su diversidad y pluractividad, incluso, la oferta de bienes y servicios de ocio y turísticos, apoyados en la valoración de los recursos patrimoniales, culturales y medioambientales.

A partir de mediados de los años 1990 reaparecen las motivaciones para el debate sobre el desarrollo rural. En Brasil, las varias movilizaciones en todo el país resultaron en la creación del Gabinete do Ministerio Extraordinario de Política Fundiária, en 1995, siendo después transformado en el Ministerio do Desenvolvimento Agrario (MDA), con competencia de conducir la política de reforma agraria y promover el desarrollo en el medio rural.

En este sentido, el debate se centraba en reunir esfuerzos para coordinar una idea de desarrollo rural descentralizada alrededor de la reforma agraria y de la agricultura familiar. De hecho, la descentralización de la reforma agraria está justificada en el documento *Directrices del proceso de descentralización de la reforma agraria*, de 1997 y estaba apoyada en el enfoque de la lógica del desarrollo local que, en conjunto con la valoración de la agricultura familiar, consolidarían la Política de Desarrollo Rural, ésta inspirada en el modelo

europeo del *Nuevo mundo Rural* y defendida por instituciones multilaterales, como el Banco Mundial, BIRD y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Dentro de este contexto de inquietudes de la sociedad, principalmente en el campo, con el Movimiento de los Trabajadores Sin Tierra (MST), varias propuestas fueron colgadas en las agendas políticas, con el objetivo de establecer políticas dirigidas hacia el desarrollo en el medio rural. En el seno de estas propuestas se creó el Consejo Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (CNDRS), integrante del Ministerio del Desarrollo Agrario, con la finalidad de elaborar y proponer el Plan Nacional de Desarrollo Rural Sostenible – PNDRS. Además, de su elaboración el Plan prevenía la promoción del acceso a la tierra, el fortalecimiento de la agricultura familiar y a diversificación de las economías rurales, estimular y orientar la creación de Consejos Estaduales y Municipales de Desarrollo Rural Sostenible, constituidos por los Estados, por el Distrito Federal y por los Municipios, en su ámbito de actuación, entre otras atribuciones. En este sentido, tanto los estados como los municipios, deberían crear Consejos de Desarrollo Rural para monitorear la elaboración de sus respectivos Planes.

Aún en el centro de estas discusiones, el Ministerio de la Integración Nacional, lanza en el escenario nacional la Política de Desarrollo Regional, con el objetivo de reducir las desigualdades, además de potenciar el desarrollo de las regiones. En este contexto, el MDA plantea el abordaje territorial en el seno de actuación de los Planes de Desarrollo Rural y crea la Secretaria de Desarrollo Territorial (SDT). El desarrollo de las políticas objetivaba conducir la integración de las regiones en el conjunto nacional en la tentativa de dar respuestas a los problemas y atender las demandas de ordenamiento y desarrollo en el medio rural (MDA, 2003).

Las varias crisis y las sucesivas reformas políticas, con el objetivo de atender el desarrollo en el medio rural a lo largo de la historia, han mostrado la necesidad de una mejor comprensión en el concepto de desarrollo rural, que tradicionalmente se hacía una asimilación con el desarrollo agrario. Esa comprensión introduce una nueva perspectiva dentro del objetivo y prioriza los aspectos sociales y de la diversificación económica en las áreas rurales.

Uno de los puntos de partida para preservar la idea del desarrollo rural es el reconocimiento de la importancia de las actividades del campo, en el conjunto del país, donde cerca de 22% de la Población Económicamente Activa (PEA) brasileña está ocupada. El gran problema es como preservar ese índice. Una observación hacia el pasado muestra que la valoración de las actividades rurales, se dieron básicamente a través de luchas sociales bastante conflictivas. Desde esta perspectiva, las discusiones sobre la propiedad de la tierra y los problemas en el medio rural se convierten en productos beneficiados, capaces de elaborar nuevos conceptos y contenidos contribuyendo para un mayor conocimiento de la sociedad en general sobre la agricultura familiar, reforma agraria y actividades rurales.

Como nos relata Gehlen (2006), fue a partir de la visibilidad dada por la emergencia de las luchas que la cuestión agraria brasileña empezó a ser analizada como compleja, productora de diferencias y de desigualdades sociales tan o más expresivas como las de la sociedad en general. “Movilizó un conjunto de fuerzas sociales y estimuló el confronto de intereses, como probablemente, no haya ocurrido con ninguna otra política pública en las décadas recientes”, salvo la Constitución brasileña (1988).

En los últimos años, las luchas por la propiedad de la tierra han alcanzado estados más avanzados y reconocimientos, que provocaron muchos debates. La constante lucha de los trabajadores sin tierra por la reforma agraria es un ejemplo de ello. Al señalar las cuestiones de la necesidad de un modelo de la propiedad de la tierra, las noticias en la prensa, las luchas de científicos sociales y de militantes se volvieron hacia ese "mundo" poco conocido socialmente. Cuestionamientos como, ¿quién son los sin-tierra? ¿Quién son los terratenientes? O ¿qué y cómo se produce en el rural brasileño? empezaron a ser comunes en el escenario brasileño y sirvieron de base para desvelar esta realidad, con sus diferencias y potencialidades. (Gehlen, 2006).

2.2.1. Aproximación territorial del desarrollo rural.

Sin dudas fue solamente a partir de los años de 1990, que se estableció un marco en el tratamiento de las políticas planteadas hacia el medio rural, en que se pasa a valorizar, tanto en el campo académico como de las políticas públicas, la noción de agricultura familiar y la aproximación territorial del desarrollo rural. En el período anterior a los años de 1990, se puede decir que el tratamiento de las políticas eran dirigidas especialmente hacia la orientación comercial, la tecnificación de las prácticas agrícolas, la capitalización y las prácticas de irrigación y drenaje. En síntesis, funcionaba dentro de una lógica productivista, que conducía a los agricultores a privilegiar sólo a la dimensión económica, en oposición al carácter sostenible de la actividad agrícola, ya incluso, tratados por diversos autores.

En este período, la elaboración de proyectos, programas y medidas de orientación y formulación de políticas hacia el medio rural, avanzó bastante, principalmente en el campo de las instituciones. La Secretaria de Desarrollo Territorial (SDT), en el comienzo de su actuación, estableció las definiciones y delimitaciones geográficas de los territorios, definiendo cuatro puntos que justifican el abordaje territorial como estrategia de apoyo al desarrollo rural, son ellos:

- 1) Que rural no se resume al agrícola. Más que un sector económico lo que lo define como área rural son sus características espaciales: menor grado de artificialidad cuando comparado con áreas urbanas, menor densidad poblacional y un mayor peso de los factores naturales;
- 2) La escala municipal es muy pequeña para el planeamiento y organización de los esfuerzos para promoción del desarrollo. Por otro lado, la escala estadual es muy amplia para darse cuenta de la heterogeneidad y de las especificidades locales;
- 3) Necesidad de la descentralización de las políticas públicas con competencias y atribuciones a los espacios y actores de desarrollo locales;
- 4) El territorio es la unidad que mejor dimensiona los lazos de proximidad entre personas, grupos sociales y instituciones, que pueden ser movilizadas para el establecimiento de iniciativas proyectadas hacia el desarrollo (MDA, 2006).

En el contexto del abordaje, para el MDA el desarrollo es fruto de la creación de condiciones para que los agentes locales se movilicen alrededor de una visión de futuro, a través de un diagnóstico de sus potencialidades y flaquezas y de los medios que los conduzcan a un proyecto propio de desarrollo sostenible, no siendo, por lo tanto, una acción vertical del poder público.

Según, Favareto(2006), el origen del abordaje territorial al desarrollo rural está, por un lado, relacionado al reconocimiento de la existencia de nuevas dinámicas espaciales y, por otro, que eso sucede en un momento histórico marcado por un cierto cambio de los instrumentos tradicionales de promoción del desarrollo. En este aspecto, en el campo de las discusiones, señala un desplazamiento del debate de la reforma agraria, hacia el desarrollo rural. Se reconoce la necesidad de instrumentos más adecuados y flexibles para llevar a cabo las políticas de desarrollo.

2.2.2. Agricultura familiar.

La emergencia de la noción de agricultura familiar surgió en los años 1990 como un factor clave tanto en los debates académicos como en el escenario de las políticas públicas. Ya en este período, la agricultura familiar se tornó elemento central de las políticas públicas y del propio contenido estratégico de las luchas sociales en el campo (Abramovay, 2001). No hay dudas de que en los últimos años varios estudios retrataron la importancia de la agricultura familiar en el medio rural, buscando, incluso, justificar esa importancia llamando la atención del poder público para un mayor cuidado y reparación con ese sector, además de la necesidad urgente de establecer políticas hacia su fortalecimiento.

La importancia de la agricultura familiar es más perceptible aún, cuando se considera la gran cantidad de pequeños y medios municipios en regiones menos desarrolladas del país. En este sentido, la agricultura familiar pasa a ser una estrategia importante para el desarrollo, reconociendo que ella genera oportunidades de trabajo local, reduce el éxodo rural y diversifica la actividad económica. Para Veiga (2002), el mayor desafío al desarrollo sostenible del Brasil rural es ofrecer nuevas y mejores perspectivas a los 4.500 municipios que simultáneamente no pertenecen a aglomeraciones, tienen poca población, y baja densidad demográfica. “En ellos vivían casi 52 millones de habitantes en el último año del siglo pasado. Para favorecer sinergias entre la agricultura y los sectores terciario y secundario de esas economías rurales y promover todas las formas de emprendimiento que puedan explotar las ventajas comparativas y competitivas de esos territorios, son insuficientes y inadecuados a los programas de ámbito regional y local”.

Frente a la atención que suscitó el tema de la agricultura familiar en sus varios aspectos, pese su importancia cuantitativa (responde en media por 60% de los alimentos que llegan a la mesa de los brasileños), una gran dificultad en el tratamiento con la variedad y complejidad de la categoría agricultura familiar está en su conceptualización. Abramovay (1998) describe que la agricultura familiar es aquella en que la gestión, la propiedad y la mayor parte del trabajo viene de individuos que mantienen entre sí lazos de sangre o de casamiento. El agricultor familiar no es sinónimo de pequeño productor rural, entendido éste como alguien que vive en condiciones muy precarias, que no tiene acceso o tiene acceso limitado al sistema de crédito, dispone de técnicas tradicionales y no se integra a los mercados más dinámicos y competitivos. “Decir, por lo tanto, que esas son características de la agricultura familiar es desconocer los trazos más importantes del desarrollo agrícola en el Brasil y en los países capitalistas avanzados.”

Como señala Veiga (1996), la agricultura familiar no se opone a la “comercial”. En este contexto el contrario de comercial sería subsistencia, características que están lejos de caracterizar la agricultura familiar contemporánea.

Algunos autores, al definir agricultura familiar consideran el tamaño de la propiedad, rechazando de esa manera, la forma como se desarrolla la actividad, factor esencial para su definición. Así, un elemento clave es comprender la distinción entre agricultura familiar y agricultura patronal, debido a las confusiones conceptuales bastante comunes.

Payés (1989) desarrolló una metodología de caracterización social de los agricultores; para ello se basó en los factores de utilización de la mano de obra, capitalización y capacidad de reproducción del capital. Con base en esa caracterización él definió básicamente cuatro tipos de agricultores: pequeño asalariado, productor sencillo, empresario familiar y empresario rural. Los tres primeros casos caracterizan al agricultor familiar y, el último, el patronal. Para el autor, la variable definidora del tipo de agricultura es la fuerza de trabajo empleada - familiar o contratada.

Un proyecto en conjunto con el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA) y la FAO, empezado en 1995, utilizó un conjunto de micro datos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), con el objetivo de caracterizar y definir un establecimiento de agricultura familiar. En el proyecto se define el establecimiento familiar como aquel dirigido por el propio productor rural y que la mayoría de las actividades son desarrolladas con la utilización de la mano de obra familiar y no mano de obra contratada, conforme resumido en la tabla abajo:

Tabla 1. Diferencias entre agricultura familiar y agricultura patronal.

Modelo Patronal	Modelo Familiar
<p>Completa separación entre gestión y trabajo Organización centralizada</p> <p>Énfasis en la especialización Énfasis en el padrón de las prácticas agrícolas Trabajo asalariado predominante Tecnologías dirigidas a la eliminación de las decisiones “de terreno” y “de momento”</p> <p>Tecnologías centradas principalmente a la reducción de las necesidades de mano de obra</p> <p>Gran dependencia de insumos comprados</p>	<p>Trabajo y gestión muy relacionados Dirección del proceso productivo asegurado directamente por los propietarios Énfasis en la diversificación Énfasis en la durabilidad de los recursos naturales Trabajo asalariado complementario Decisiones inmediatas adecuadas al grado de imprevisión de los procesos productivos Tomada de decisiones locales condicionadas a las especificidades del proceso productivo Énfasis en el uso de insumos internos</p>

Fuente: Veiga (2001).

La atención científica dada últimamente a la agricultura familiar no deja de plantear diferentes concepciones y conflictos conceptuales a esa categoría de actividad, que hace parte de una realidad compleja, en cualquier contexto, como es el medio rural. En este sentido, la agricultura familiar se tornó objeto de interés

de estudio en varios ramos de disciplinas, como la economía, la geografía, la sociología y la antropología.

2.2.3. Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar-PRONAF.

La afirmación de la agricultura familiar en el escenario social y político brasileño está íntimamente relacionada a la creación y legitimación del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF).

El PRONAF fue creado en 1995, financiado con recursos del Fondo de Amparo al Trabajador (FAT), de los Fondos Constitucionales de Desarrollo y de la exigibilidad bancaria, con el objetivo de “construir un padrón de desarrollo sostenible hacia los agricultores familiares y sus familias, visando el aumento y la diversificación de la producción, con el crecimiento de los niveles de empleo y renta, les proporcionando bienestar social y calidad de vida (MDA, 2003).

La idea básica del Programa es innovar la política agrícola nacional, o sea, diferenciarla de las políticas agrícolas tradicionales y de las políticas sociales compensatorias, a pesar de su expresivo contenido social, a través de una forma descentralizada de ejecución de las actividades en que el foco principal es el fortalecimiento y el desarrollo del agricultor familiar y sus organizaciones, a partir de iniciativas endógenas.

Para el funcionamiento del Programa son atribuidos cuatro instrumentos básicos: (1) oferta de líneas de crédito especiales, a tasas de interés preferenciales, y con menores exigencias de garantías de que las del mercado; (2) financiamiento, a fondo perdido, de inversiones en infraestructura económica de soporte a los pequeños productores; (3) oferta de asistencia técnica a los beneficiarios del programa; (4) oferta de oportunidades de capacitación profesional.

La creación del PRONAF, fue motivada básicamente por dos factores: de un lado, gracias al gran esfuerzo y lucha de los movimientos sociales, especialmente de los trabajadores rurales, por una política pública específica y diferenciada de acceso al crédito hacia la agricultura familiar, y, de otro, por el reconocimiento de sus *status* científico mientras categoría analítica por parte de la intelectualidad brasileña (Sacco dos Anjos, 2004). No hay ninguna duda, aunque sabemos la importancia de las referidas motivaciones, que existe una gran barrera que separa la demanda de los movimientos sociales y los instrumentos adecuados para su materialización. Son innumerables las dificultades, tanto en el sentido de fomentar este complejo sector de la agricultura brasileña como en definir el público a ser beneficiado.

La gran diversificación existente tanto en las regiones, como en los establecimientos agropecuarios en todo el territorio nacional (aproximadamente 4,14 millones) motivó el Programa a la creación de categorías diferenciadas con condiciones de financiamiento y beneficios también diferenciados. En este sentido, el PRONAF divide los agricultores beneficiados a través de un crédito en cinco grupos (A, B, C, D e E), que son básicamente clasificados de acuerdo con sus rentas. La única excepción es para el grupo A, que es compuesto exclusivamente por productores asentados por el programa de reforma agraria, independiente de sus rentas.

Además se exige, también, que la mayor parte de la renta provenga de la explotación del establecimiento rural y que la predominancia del trabajo en la

propiedad sea de carácter familiar. Con excepción de los créditos de infraestructura, que son repasados a municipios seleccionados y deben ser empleados en la mejoría de la infraestructura para los agricultores familiares, todos los demás recursos se destinan al productor (directamente o vía cooperativas) y para la asistencia técnica.

En los últimos años un factor que llama la atención en el PRONAF fue su extensión. Entre las zafras de 2002/2003 a 2005/2006 el número de municipios atendidos por lo programa aumentó de 4.640 para 5.337 (MDA/SAF, 2006). En este mismo período, el Programa, en lo que se refiere a la cantidad de contratos y el volumen de recursos, presentó un desempeño bastante ascendente. De hecho, más de 1, 9 mil millones de contratos firmados en el año 2005/2006 (R\$ 7,5 mil millones de reales) contra 904, 2 mil contratos en el año 2002/2003 (R\$ 2,3 mil millones), distribuidos por todas las regiones del país, con el mayor número en las regiones noreste/nordeste y sur, respectivamente.

No hay dudas que a partir de su implantación el Programa se extendió de manera considerable en todo territorio nacional, amplió los recursos, desarrolló programas para atender a diversas categorías de agricultores, asumió asistencia técnica y benefició la infraestructura de productores y municipios donde actúan. También, que en cualquier programa de apoyo al desarrollo, como es el PRONAF, requiere alteraciones en el cuadro funcional para establecer políticas que le de soporte. En este sentido, son muchos los desafíos, que van desde cambios institucionales, en el qué se refiere a la construcción de un modelo descentralizado, hasta la creación de reales condiciones para el establecimiento del agricultor familiar en el mercado, así como incentivar su capacidad creativa y productiva para aumentar la renta y mejorar la calidad de vida familiar.

A pesar del favorable desempeño cuantitativo en los últimos años, la incidencia del PRONAF sobre el desarrollo rural, en los espacios afectados, aún carece de muchos estudios. El hecho es que la mayoría de los análisis se concentran en la valoración de sus resultados cuantitativos, siendo, por tanto, deficiente análisis que permitan hacer un estudio completo de los efectos del Programa sobre las estructuras económicas y sociales.

Los resultados de la aplicación de un programa tipo el PRONAF son, sin duda, de difícil evaluación. En primer lugar, por la deficiencia de datos públicos sobre cómo se gestiona en la realidad, los gastos públicos previstos y, en segundo lugar, por las dificultades de hacer el análisis correctamente de su impacto en la transformación de los espacios rurales afectados.

3. CONSIDERACIONES FINALES

Las políticas de intervención para el medio rural brasileño, hasta los años 1990, destinadas a mejorar el sector agrícola para potenciar el desarrollo rural, consideraban los espacios rurales básicamente como espacios agrícolas, sin considerar a otros elementos de la dinámica local. Trataban básicamente de las cuestiones relacionadas a estructuras agrarias, sistemas de precios, de cultivos, y de comercialización. En este periodo, la aplicación de medidas para superar alguna deficiencia sólo sería posible a través de la intervención de la administración central.

A lo largo de los años 1990, hubo algunos cambios, tanto en el escenario de las discusiones, como en el tratamiento de las políticas. Las

discusiones sobre las nuevas dinámicas de los espacios rurales condujeron a un mayor conocimiento de la sociedad en su conjunto sobre las actividades en el campo y, consecuentemente, una mayor preocupación por parte de los conductores de las políticas públicas, reflejadas en medidas de intervenciones con la tentativa de promover el desarrollo rural. En este período, las discusiones del desarrollo rural, con destaque para la emergencia de la noción sobre agricultura familiar, ganan importancia, tanto en los escenarios de los movimientos sociales y de las políticas públicas, como en los debates científicos.

Después de la primera mitad de los años 1990, el peso como política de desarrollo rural pasa a ser el PRONAF. El Programa se desarrolla en todos los estados de la Federación brasileña y, en 5.337(95,99%) de los 5.560 municipios brasileños. Sin duda, la mayor novedad para el medio rural y, especialmente, para la agricultura familiar. A pesar de su alcance y del gran volumen de recursos (R\$ 7,5 mil millones) y número de contratos realizados (1.903.856) en la zafra agrícola 2005/2006, aún existen muchas dificultades, principalmente, respecto a las personas que deberán ser atendidas y la manera de conducir el Programa.

Sin lugar a dudas que el acceso al crédito, principalmente, para las personas que no disponen de fuentes de recursos, se constituye en una importante herramienta para el desarrollo y la justicia social, desde que sea planteado. Uno de los problemas del PRONAF, es el demasiado costo financiero de su conducción. Por tratarse de una política pública que involucra demasiados costos y subsidios, debe ser constantemente evaluado, por ser un programa con fuerte inclinación social, como expreso en sus objetivos. Los casi dos millones de proyectos aprobados en el país, en la zafra 2005/2006, mismo reconociendo ser una cantidad bastante significativa, poco se puede asegurar que sean suficientes para atender los objetivos fundamentales del desarrollo rural que establece el Programa. La sencilla evaluación cuantitativa no es, seguramente, una forma suficiente para juzgar el grado de eficacia o no de la aplicación de este tipo de Programa.

En los años 1990, se ubica el discurso del abordaje territorial en el desarrollo rural, con énfasis en los objetivos de que lo rural es mayor que lo agrícola, de la necesidad de descentralización de las políticas públicas y de que el territorio aproxima más las relaciones sociales; en fin, en esta concepción institucional, la función del territorio no es de espacio, pero un conjunto de "relaciones sociales". Sin embargo, una gran cantidad de medidas políticas fueron siendo aplicadas, al mismo tiempo en que evolucionaba el concepto de desarrollo rural y las necesidades de nuevas estrategias de intervención. En síntesis, a pesar de la evolución en el campo teórico de las discusiones, hay algunas dificultades de las instituciones en promover cambios compatibles con la nueva visión del desarrollo rural; se percibe que las políticas para el desarrollo rural, aplicadas a partir de este período, encontraron dificultades en superar las limitaciones del desarrollo en el propio campo institucional. Fue atribuido a las instituciones, el compromiso sectorial del territorio para el desarrollo rural sin haber un correspondiente cambio institucional. Otra dificultad, en el establecimiento de políticas para el desarrollo rural brasileño, está en su propia estructura agraria, que en su proceso histórico, siempre estuvo condicionado a las limitaciones de una herencia colonial, caracterizada por un modelo agrario de gran concentración de tierras.

4. BIBLIOGRAFIA.

ABRAMOVAY, R. (2003). O futuro das regiões rurais. Porto Alegre: Ed. da UFRGS.

CAMARANO, A. A. & ABRAMOVAY, R. (1999): Êxodo rural, envelhecimento e masculinização no Brasil: panorama dos últimos 50 anos. Brasília: IPEA: janeiro, 1999. (Texto para Discussão n.621)

FAO/INCRA/MDA (2000). Novo Retrato da Agricultura Familiar: o Brasil Redescoberto. Silva Cardim (FAO) e Carlos Guanziroli (INCRA) (coord). Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário e Instituto Nacional de Colonização da Reforma Agrária.

FAVARETO, A.(2006). Abordagem territorial e as instituições do desenvolvimento rural. Disponível em: www.nead.gov.br/tmp/encontro/cdrom/Favareto.pdf

GEHLEN, I(2006). Política Pública e desenvolvimento social rural. In: Zarth, P.A. et al. Os caminhos da exclusão social. Ijuí: Unijuí.

GUANZIROLI , C.E (2005): Experiências de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil. Seminário FAO/MDA e Conferência Internacional de Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural. Foz de Iguaçu/PR.

GUANZIROLI, C. (2006) : PRONAF dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. Anais XLIV Congresso da SOBER. Fortaleza, CE.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). www.ibge.gov.br. (acesso junho/ 2007).

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO(MDA). www.mda.gov.br (acesso junho/ 2007).

NAVARRO, Zander (2003). “Desenvolvimento rural no Brasil – os limites do passado e os caminhos do futuro”. Estudos Avançados – Dossiê Desenvolvimento Rural.Vol. 15, n. 43, Setembro/Dezembro-2001.

SACCO DOS ANJOS Flavio (FECAMP) et. al. (2004): Agricultura familiar e políticas públicas: o impacto do PRONAF no Rio Grande do Sul. XVII Congresso da SOBER. Cuiabá MT.

TÁVORA, F. L.(2003). A política agrícola brasileira:análise e histórico recente. In: Revista de Informação Legislativa, Brasília(DF), n. 157.

VEIGA, J. E. da et al.(2001). O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento. Texto para discussão n. 1. Brasília, MDA/NEAD.

VEIGA. J.E.(2002),.Do crescimento agrícola ao desenvolvimento rural. in: *Desenvolvimento em Debate* (vol. II), org. Ana Célia Castro, Rio de Janeiro: Ed. Mauad/BNDES, pp. 383-409.



Una aproximación al desarrollo sostenible a través del turismo. El caso de Bolivia.

Rosalía Gil-Albarellos Marcos

Ingeniera de Montes, Jefa del Área de Agua y Medio Ambiente de PROINTEC, S.A.

Bolivia es un país con valiosos y diversos recursos turísticos ligados a elementos naturales así como culturales. Sin embargo, dichos valores han sido tradicionalmente utilizados en un marco turístico internacional, con una política que ha dejado escasos beneficios entre la población residente.

En este marco surge el Programa de Apoyo al Desarrollo Turístico Sostenible, que puede considerarse como piloto, que con financiación por parte del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), constituye una vía de lucha contra la pobreza. Desde las actuaciones financiadas se persigue fomentar el establecimiento de incentivos al sector privado en el desarrollo de un “nuevo segmento económico” para el país, el del turismo sostenible, con la principal condición de estimular la participación comunitaria en el desarrollo de los proyectos.

El concepto de “turismo sostenible”, de manera muy distinta a su concepción en los “países ricos”, se define por cuatro condiciones básicas:

1. el respeto de la cultura de las comunidades locales
2. la inclusión económica de las comunidades locales
3. el respeto de las condiciones naturales
4. un proceso de interacción educacional

Estas condiciones ponen en evidencia las diferencias en la concepción del término “sostenible” entre los países ricos y los pobres. Tal como identifica, Luis Jiménez Herrero, en una de sus numerosas comparecencias, “en unos el problema fundamental es la subsistencia, el reparto equitativo de las propiedades...(..). El planteamiento de la sostenibilidad adquiere casi un tinte revolucionario. Para los países considerados como ricos, se trata simplemente de retocar el sistema sin ponerlo en entredicho”.

A partir de este Programa se está logrando la participación y el compromiso del sector privado y/o autoridades locales para asegurar la sostenibilidad de las inversiones en el espacio ocupado por las comunidades indígenas, introduciendo una nueva actividad económica que está respetando tanto su territorio como su cultura, además de servir para dotar a la población de unos equipamientos

mínimos y de una capacitación para prestar servicios de calidad a los visitantes. En definitiva, alcanzar un “desarrollo sostenible”.

El éxito de este tipo de intervención radica en los compromisos aceptados por todos los participantes en los proyectos: empresarios, comunidades y sector público, con la firma de unas alianzas que constituyen uno de los requisitos ineludibles para acceder a la financiación del proyecto.

En el marco del Programa, lo que se está logrando es que aprovechando las ventajas comparativas de Bolivia en el nicho de turismo sostenible (áreas naturales protegidas, culturas indígenas y elementos patrimoniales), se estén generando ingresos complementarios entre las comunidades de zonas donde los recursos económicos son muy limitados, y donde los servicios básicos de agua, saneamiento, electricidad y gestión de basuras eran inexistentes.

Por otro lado, se ha contribuido a que la población de las comunidades tome conciencia de lo valioso de su forma de vida, de sus costumbres, su folklore, etc, que en algunos casos estaban perdiéndose o al menos estaban dejando de conocerse, además de que la llegada de visitantes les permite disponer de un acercamiento a otras culturas, desarrolladas a muchos kilómetros de distancia.

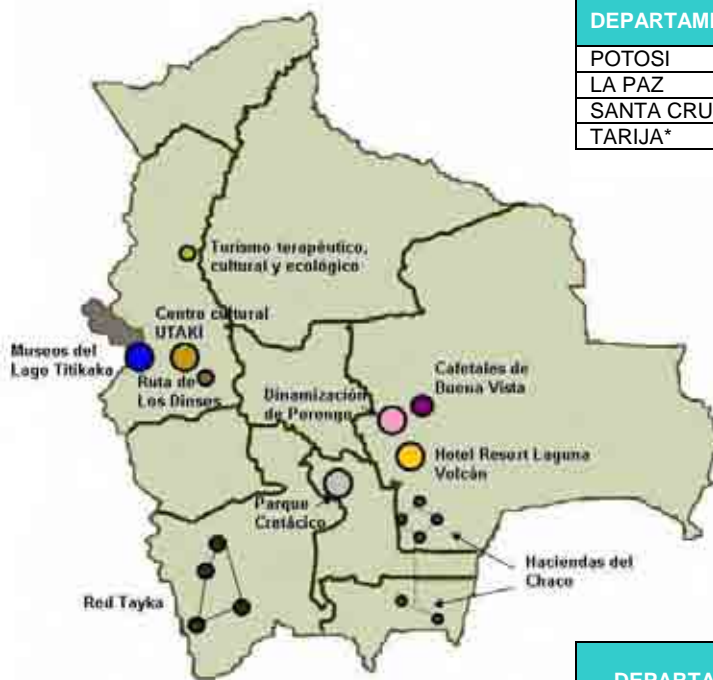
El complemento de ingresos generados por los proyectos turísticos, unido a la capacitación recibida, está sirviendo para que comunidades con una evidencia de regresión, recupere la permanencia de alguna familia, aproximándose, al menos de momento, a una situación de “sostenibilidad”, en el sentido literal de la palabra.

Si bien éstas están siendo las consecuencias, a continuación se detalla cómo ha sido posible empezar a evidenciar dichos impactos, cuando todavía no ha finalizado el Programa, previsto para septiembre de 2008.

Dentro de uno de los dos Subprogramas considerados, se ha financiado el desarrollo de lo que se ha denominado como Proyectos Demostrativos y Pequeños Proyectos.

En el primer caso, se trata de proyectos turísticos integrales en área de interés ambiental y cultural, dirigidos a hacer que dichas áreas sean atractivas para el nicho del turismo, y cuya principal fuente de ingreso provenga de los gastos del turista; para ello es imprescindible la alianza estratégica del sector privado y la comunidad participante, contando también con la posible participación de municipios y ONG´s. En el segundo caso, se trata de iniciativas de las comunidades, organizaciones locales públicas y/u ONG´s, como organismo de apoyo, para revalorizar la oferta turística basada en atractivos culturales y naturales, que tengan un impacto sobre la conciencia local respecto al valor de los recursos naturales y culturales, así como respecto a las oportunidades que represente el turismo como una forma alternativa de generación de ingresos.

A lo largo de las 5 convocatorias realizadas, se han presentado 48 Proyectos demostrativos y 150 Pequeños proyectos, aunque tras pasar por los Comités de Evaluación se han aprobado 10 demostrativos y 19 pequeños.



DEPARTAMENTO	Nº de proyectos demostrativos	Inversión total \$
POTOSI	1	990.139
LA PAZ	4	2.453.179
SANTA CRUZ	4	3.202.924
TARIJA*	1	328.387



DEPARTAMENTO	Nº pequeños proyectos	Inversión total \$
POTOSI	2	198.961
LA PAZ	6	544.942
SANTA CRUZ	2	172.474
TARIJA	1	100.000
COCHABAMBA	1	172.474
CHUQUISACA	5	480.719
ORURO	2	165.636

Una particularidad importante del Programa es que la aportación financiera, de al menos el 50% del costo total del proyecto, se ha destinado a las inversiones de tipo ambiental, servicios municipales, así como inversiones sociales y de capacitación.

Todas las propuestas presentadas, y finalmente, los proyectos aprobados, han contado con una definición clara y concisa de: objetivos generales y específicos, así como mercado del proyecto y descripción del producto, además de la sostenibilidad ambiental e impactos económicos, sociales, ambientales y culturales, que se prevén a medio plazo.

En el marco del Programa también se ha tratado de sentar las bases normativas para asegurar el cumplimiento de una serie de obligaciones que cambien el comportamiento del sector, promoviendo el turismo sostenible, orientadas hacia la protección del patrimonio cultural, del medio ambiente y del usuario de los servicios turísticos.

A partir de la aplicación del Programa se ha buscado crear proyectos-modelo replicables que sirvan como ejemplos de sostenibilidad y buenas prácticas.

BIBLIOGRAFÍA

MINISTERIO DE DESARROLLO ECONÓMICO. (2000). *Programa de Apoyo al Desarrollo Turístico Sostenible. BID-1098/SF-BO.*

UNIDAD COORDINADORA DEL PROGRAMA BID. *Informes de Ejecución Semestral. PROINTEC,S.A.. Informes de Avance y Evaluación de Medio Término del Programa*



Consideraciones sobre el planeamiento estratégico y el desarrollo sostenible de las ciudades. Strategic planning and sustainable development in cities

María Jesús González González

*Departamento de Geografía y Geología
Universidad de León*

María Luisa de Lázaro y Torres

*Departamento de Geografía Humana
Universidad Complutense de Madrid*

RESUMEN

Una ciudad sostenible es aquella que ha tomado opciones coherentes en temas no sólo medioambientales en sentido estricto, como el uso del territorio, el de los recursos naturales o la movilidad, sino también en cuestiones tan centrales e interconectadas como el modelo de crecimiento económico, el proyecto de cohesión e inclusión social, los derechos de ciudadanía o la extensión de las tecnologías de la información y la comunicación. El objetivo de este trabajo es hablar de los temas que están claramente correlacionados como son: desarrollo sostenible, planeamiento estratégico, administración pública y los factores que influyen en la tarea de convertir las ciudades en más saludables.

Palabras clave: sostenible, ciudades, planeamiento estratégico

ABSTRACT:

A sustainable city is one which has taken coherent options in relations not only environmental issues in the strict sense, such as land usage, natural resources or mobility, but also with regards to such central and interlinked questions as the model of economic growth, the project of cohesion and social inclusion, citizen rights or the extension of information technology and communication. The object of this paper/study is to talk about such interrelated themes as: sustainable development, strategic planning, public administration and the factors that contribute to making a city healthier.

Key words: sustainable, cities, strategic planning

1. INTRODUCCIÓN

La pregunta que surge con fuerza después de examinar la situación medioambiental de nuestras ciudades y grandes conurbaciones es muy simple y directa: ¿son sostenibles? No es necesario profundizar mucho en el análisis para afirmar que en la actualidad distan de serlo. ¿Pueden llegar a ser sostenibles? Para responder a esta cuestión deberíamos combinar, por un lado, los instrumentos y vías de que disponemos para llegar a ello y, por otro, la voluntad que tenemos de avanzar en esa línea.

Richard Rogers, el conocido arquitecto británico, afirma que una *ciudad sostenible* es, ante todo, una *ciudad justa* (donde la justicia, los alimentos, el cobijo, la educación, la sanidad y las posibilidades se distribuyan debidamente y donde todos sus habitantes se sientan partícipes de su gobierno); una *ciudad bella* (donde el arte, la arquitectura y el paisaje fomenten la imaginación y remuevan el espíritu); una *ciudad creativa* (donde la amplitud de miras y la experimentación movilicen todo el potencial de sus recursos humanos y permitan una más rápida capacidad de respuesta ante los cambios); una *ciudad ecológica* (que minimice su impacto ecológico, donde la relación entre espacio construido y paisaje sea equilibrada y donde las infraestructuras utilicen los recursos de manera segura y eficiente); una *ciudad que favorezca el contacto* (donde el espacio público induzca a la vida comunitaria y a la movilidad de sus habitantes y donde la información se intercambie tanto de manera personal como a través de las diferentes tecnologías); una *ciudad compacta y policéntrica* (que proteja el campo de alrededor, centre e integre a las comunidades en el seno de vecindarios y optimice su proximidad); una *ciudad diversa* (en la cual el grado de diversidad de actividades solapadas anime, inspire y promueva una comunidad humana vital y dinámica) **(1)**.

Un programa ambicioso si lo comparamos con algunos datos y constataciones de las que disponemos actualmente. Pero, probablemente es cierto que, dada la creciente e influyente urbanización del mundo, el reto de la sostenibilidad del planeta se ganará o se perderá en las ciudades. Todos sabemos que el concepto de sostenibilidad está lleno de ambigüedades y que permite tantas lecturas que ha llevado a que algunos analistas dejen de utilizarlo por los equívocos que provoca. Pero, al mismo tiempo, ha logrado penetrar tanto en el debate contemporáneo que no parece fácil su sustitución.

Cuando se habla de desarrollo sostenible se hace referencia a la capacidad de satisfacer simultáneamente cuatro parámetros distintos. Se trata, en definitiva, de alcanzar al mismo tiempo los objetivos de un medio ambiente de más calidad, una mejor situación económica y una más justa y participativa sociedad que tenga en cuenta, además, a las generaciones futuras. La aplicación a las ciudades de este concepto implica introducir la idea de metabolismo en los asentamientos urbanos **(2)**. Una ciudad más sostenible será aquella que logre reducir los recursos externos que precisa (suelo, energía, agua y materiales) y la producción de residuos (contaminación del aire, del agua o de residuos sólidos) y, al mismo tiempo, mejorar sus condiciones de vida (salud, ingresos, vivienda, ocio, accesibilidad, espacios públicos y sentido de pertenencia) **(3)**. Para ello es preciso, ante todo, ser conscientes del problema. Necesitamos información,

evidencias sobre las que construir argumentos y ampliar la percepción social de lo inadecuadas e insostenibles que son muchas de nuestras opciones de vida en las ciudades. Precisamos también planes de acción, iniciativas que traten de ir modificando la situación de partida; y, en ese sentido, una buena vía (abierta ya en todo el mundo) es la de las Agendas 21 Locales, que engloban y proporcionan sentido estratégico al conjunto de acciones necesarias en muchos campos distintos.

En definitiva, el modelo actual de gestión de las ciudades tiene los días contados. Las ciudades al igual que las multinacionales, evolucionan de forma que, si no se gestionan correctamente, pueden llegar a desaparecer. Encontrar un modelo sostenible y eficaz para sus trabajadores –los ciudadanos- es esencial para garantizar el futuro de las urbes del siglo XXI, que, gracias a las nuevas tecnologías, vivirán una auténtica revolución en las próximas décadas.

2. EL PENSAMIENTO ESTRATÉGICO COMO GENERACIÓN DE ALTERNATIVAS FLEXIBLES Y GLOBALIZACIÓN.

La línea del Pensamiento Estratégico es relativamente reciente en su aplicación a procesos urbanísticos, de origen militar fue incorporada al mundo empresarial y la consideración global, de los procesos que nos afectan, hace muy aconsejable su incorporación a cualquier iniciativa que pretenda una proyección de futuro, o definir su planificación. Nuestras ciudades sometidas a una fuerte competencia, respecto a otras ciudades o entre sus propios barrios, pueden encontrar vías de conocimiento, proyecto e intervención mediante este marco documental.

Los Planes Estratégicos son procesos de reflexión por parte del conjunto de agentes interesados en un proceso concreto (la ciudad, un sector específico de ella, un territorio, etc...) mediante el cual definen cuál es el futuro que desean desarrollar, las bases sobre las que sustentarlo y las estrategias y proyectos concretos a ejecutar a lo largo del horizonte temporal definido. La ciudad es un campo idóneo para aplicar este pensamiento que por definición, trasciende del documento propiamente dicho, para convertirse en un proceso continuo basado en la concertación de las Administraciones y el consenso de los Agentes Sociales **(4)**.

Este documento no pretende usurpar ningún aspecto estructurante o legitimador del Planeamiento Urbanístico, simplemente lo enriquece como reflexión previa o como inductor para la corrección de las disfunciones detectadas en su aplicación.

El característico análisis D.A.F.O. de las Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades que definen la acción estratégica, aporta una eficacia perdida por el rígido discurso del urbanismo convencional. La pérdida de capacidad creativa y poder de innovación del urbanismo, han sido la consecuencia de una judicialización progresiva del planeamiento, Probablemente, una de las claves del éxito del planteamiento estratégico puede residir en la ausencia de un discurso legitimador de intereses económicos de forma específica, aspecto inherente a la

práctica urbanística habitual. En segundo lugar su carácter participativo, que permite el intercambio de puntos de vista muy diversos y facilita la búsqueda de soluciones racionales consensuadas. En tercer lugar, la amplitud de sus posibles contenidos lo convierte en un lugar para abordar estudios, plantear proyectos y desarrollar programas cuyas iniciativas proceden de sectores restringidos, que en principio tienen capacidad limitada para llevarlos a cabo; en esta situación podríamos encontrar el desarrollo de proyectos relacionados con la Agenda 21, procesos de regeneración comercial, programas asistenciales... Estas actuaciones no sólo pueden desarrollarse, sino que deben reforzarse con otras, dentro de líneas estratégicas, de modo que se potencien entre ellas y provoquen sinergias más poderosas, a igualdad de recursos empleados.

El carácter multidimensional del documento y sus actuaciones, es la consecuencia de la variedad de intereses perseguidos y la amplia respuesta social en que se sustenta. En este aspecto se vuelve a encontrar con la filosofía de la Regeneración Urbana.

Henri Lefebvre (1.970) escribía sobre 'La Revolución Urbana' como proceso de nacimiento de una nueva sociedad posindustrial: la "Sociedad Urbana", expresión del proceso cuyo objetivo virtual sería la sociedad planetaria y "la ciudad mundial" **(5)**. Ese objetivo virtual no tiene necesidad de la urbanización global, es ajena a la amplitud de los ámbitos territoriales urbanizados (se asienta desde la megalópolis a la pequeña aldea), ha bastado el desarrollo acelerado de los medios de comunicación para que podamos hablar como objeto real de la sociedad mundial, de la "aldea global", según el término acuñado por Marshall Mc Luhan **(6)**, o de la "sociedad de la red", referida por Castells **(7)**. El mismo Lefebvre planteaba que en la nueva sociedad "bienes que antes eran escasos, son hoy muy abundantes: el pan y, más generalmente, el alimento... Por el contrario, una serie de bienes que anteriormente abundaban se rarifican: el espacio, el tiempo, el deseo. Y también el agua, la tierra, la luz.» Nació el término de sostenibilidad y comenzaba a asociarse con la idea de globalización. El conocimiento de la nueva situación constituía un "campo ciego", ya que no se veía la nueva configuración de lo urbano, sobre lo que se acumulaban datos de una realidad compleja a estudiar interdisciplinariamente. "El período agrario correspondía a la necesidad: producción limitada, sometida a la naturaleza e interrumpida por catástrofes y hambres, dominio de la escasez. El período industrial correspondería al trabajo: período productivo, hasta el extremo de fetichizar la productividad, destructor de la naturaleza, incluida aquella que vive, o sobrevive, en el «ser humano». ¿Será el disfrute lo que corresponde a la sociedad urbana?"

La terciarización progresiva de las economías más desarrolladas, parecen apuntar en esa dirección, pero una sociedad de consumo ilimitada asentada en los países más ricos, el "norte" o primer mundo, con irreversibles efectos ambientales en el sur o segundo mundo fundamentalmente, dibuja un escenario de pesadilla cuyos bosquejos se perfilan actualmente. En otro aspecto el trabajo sigue asumiendo el papel de fetiche, ya que la incorporación de nuevas tecnologías aumenta la productividad mucho más que la aportación de mano de obra, provocando un excedente laboral cuya reincorporación no se adivina, si se mantienen criterios de empleo precedentes, en una sociedad de masas,

desarrollada y global se debía pensar en una ocupación menos intensiva, con más disponibilidad de tiempo para la utilización de una progresiva oferta de servicios, un campo de futuras actividades, pero alejado de un economicismo primario. Lamentablemente en las naciones en vías de desarrollo se siguen ignorando las consideraciones ambientales y los deterioros son brutales y acelerados, fundamentalmente por el efecto llamada, sobre sus recursos naturales, de las cada vez mayores demandas de los países desarrollados (urbanizados). Similares pautas se manifiestan respecto a la aportación laboral, que suele aplicar criterios de explotación intensiva. El efecto producido se traduce en presiones migratorias cada vez más fuertes hacia las zonas urbanas y, dentro de estas, a las más desarrolladas.

Globalmente tienen lugar en todas partes el mismo proceso: la búsqueda de oportunidades donde más se producen, en medios urbanos del propio país y si es necesario se intenta en otro más desarrollado. Curiosamente uno de los efectos de la globalización es que la presencia del primer mundo se produce en todas partes, desde China a América (Central y del Sur), mediante enclaves urbanos o emblemáticas cadenas comerciales, que con mayor o menor intensidad manifiestan el poder económico y técnico del primer mundo. Simultáneamente también se percibe la captación de recursos naturales, con deterioro ambiental más o menos amplio, para mantener ese primer mundo. Es evidente que la percepción de la sostenibilidad y la globalización es radicalmente diferente entre las naciones desarrolladas y las que aspiran a ello.

3. CRECIMIENTO, DESARROLLO Y PLANIFICACIÓN

A pesar de todo, ha llegado el momento de plantearse con urgencia los problemas que aquí presentamos de forma forzosamente sucinta. Nos jugamos mucho en ello. Deberíamos entender que no habrá verdadera calidad de vida en las ciudades si no incorporamos en el buscado bienestar las consideraciones ambientales. No es extraño que cada vez se hable más de ecobienestar para tratar de identificar una forma más global y compleja de entender la mejora de las condiciones de vida.

Así, la planificación estratégica es un compromiso contraído por las instituciones más representativas de la sociedad urbana, que establece una visión de ciudad y un conjunto de objetivos y acciones obtenidos por consenso. Los cambios económicos, sociales y políticos de los últimos años, determinan el marco propicio para que todas las instituciones y personas que constituimos la ciudad asumamos organizadamente la promoción de su desarrollo. Es por eso que alrededor de 100 instituciones sociales, profesionales, académicas, empresariales y de los distintos niveles de gobierno, han venido trabajando en la elaboración de los Planes Estratégicos de las distintas ciudades que lo han puesto en práctica. El reto es mantener el compromiso propuesto, de construir una mejor ciudad, más competitiva, consolidada y abierta, teniendo como objetivo esencial alcanzar una mejor distribución de la riqueza y la superación progresiva y amplia de todos los sectores de la sociedad, es decir, una mejor calidad de vida para todos en un entorno más sano. Aprovechar las vocaciones de la ciudad, en materia educativa,

de salud, turismo, comercio, promoviendo los elementos complementarios para su consolidación, ampliación y difusión, en un entorno que se vea beneficiado por su desarrollo, es una tarea central que vertebra toda la propuesta estratégica **(8)**.

La motivación central de los Planes Estratégicos es lograr el aumento generalizado del nivel económico y de calidad de vida de todos los habitantes de la ciudad. Alcanzar un ambiente social favorable es una condición necesaria para que una ciudad pueda mejorar en lo económico y se consolide como generadora de riqueza y bienestar, lo que conducirá a tener una ciudad habitable y bella en su conjunto. En consecuencia, el éxito de estos Planes Estratégicos reside en la eficacia con la que se logre fortalecer el vínculo entre el rumbo general de la ciudad y su calidad. Sería absurdo lograr avances económicos si estos deterioran la calidad urbana y la ambiental. Las fuerzas económicas y las presiones del desarrollo, pueden generar diversos tipos o modelos de desarrollo urbano; ante ello, es necesario, con la participación de toda la sociedad, construir la ciudad de acuerdo a un modelo de desarrollo que se enmarque en los más altos objetivos sociales y culturales.

Para Wright **(9)** tres puntos son básicos en la estrategia:

- 1) la configuración de la estrategia
- 2) la puesta en práctica de la estrategia (la acción)
- 3) el control estratégico (cambiar la estrategia o su implantación para asegurar los resultados deseados)

Por lo tanto el concepto estratégico no ignora el conflicto, sino que entiende la realidad en su globalidad, como el resultado de la interacción de varias visiones parciales de todos los participantes en el proceso de planeamiento. Así los que planean tienen el poder de implementar las acciones que han sido elegidas antes.

Si hablamos de ciudades sostenibles, y al mismo tiempo reconocemos que los límites de las aglomeraciones urbanas **(10)** desbordan las fronteras administrativas y políticas de las ciudades y que los impactos ambientales exceden en mucho esas mismas fronteras, ¿cómo logramos combinar un marco de decisión democrática centrado en el municipio con los efectos que esas decisiones tienen mucho más allá de éste?

Emprender el camino de la sostenibilidad urbana en cualquier ciudad no puede ser sólo una combinación de buenas intenciones y de declaraciones genéricas, salpicada con algunas medidas más o menos ejemplares. Si se sigue con creatividad el camino iniciado ya en algunos lugares, con iniciativas como las Agendas 21 Locales, hemos de esperar que se produzca un cierto efecto "contaminación" en todas y cada una de las políticas urbanas. Pero entonces, no se puede defender, sin riesgo de salir mal parado, un modelo sostenible de movilidad urbana y, al mismo tiempo, emprender actuaciones en muchos otros frentes en sentido contrario o, como mínimo, contradictorio.

Mientras hacemos grandes cábalas sobre el futuro del planeta, no nos damos demasiada cuenta de lo que está ocurriendo en la gran construcción humana que son nuestras ciudades. Las ciudades no paran de crecer en todo el mundo. En 1950, el 29,7% de la población mundial era urbana. En 1960, esa cifra

pasó a ser del 34%, En 2000 alcanzó el 47,5% y se calcula que podría llegar al 53,7% en 2015. Si entre 1965 y 1980 el crecimiento anual de la población urbana fue del 2,6%, entre 1980 y 1990 llegó al 4,5%, y sigue creciendo, aunque a un ritmo menor (un 2% anual entre 2000 y 2015 según GEO-3). Y este proceso no sigue la clásica pauta de a mayor desarrollo, mayor urbanización, sino que el fenómeno del crecimiento de las ciudades es universal. En África habrá en un futuro próximo más de 70 ciudades que superarán el millón de habitantes. En poco tiempo habrá en el mundo 23 ciudades con más de 10 millones de habitantes (entre ellas, Bombay, Lagos, Dhaka, São Paulo o Karachi). En Tokio y en otras grandes ciudades del mundo desarrollado parece que se ha tocado techo y empiezan a perder población en beneficio de ciudades medias. Este fenómeno de concentración de la población y de la actividad humana en áreas urbanas es imparable **(11)**.

A mediados de los años cincuenta empezaron a surgir las primeras voces que alertaban sobre los peligros de unas formas de crecimiento económico que, desde una lógica prepotente y arrogante, minusvaloraban todos los efectos negativos de un desarrollo y un progreso material entendidos como ilimitados. A pesar de la ambigüedad del término, se ha convenido en aceptar que hablamos de desarrollo sostenible cuando se cumplen las siguientes condiciones:

- El desarrollo se entiende como un objetivo con el que se pretende satisfacer necesidades humanas básicas, consiguiendo estándares de bienestar razonables para todos (primer parámetro de desarrollo).
- Ese desarrollo se vincula a la obtención de niveles más equitativos de bienestar en el interior de una sociedad determinada y también en el conjunto de las mismas (segundo parámetro de desarrollo).
- Estos objetivos han de ser perseguidos y alcanzados con las necesarias precauciones, teniendo en cuenta las consecuencias negativas que pueden producirse en la biodiversidad y en la capacidad regenerativa de los recursos empleados (primer parámetro de sostenibilidad).
- Por otra parte, estos objetivos han de poder alcanzarse sin minar las posibilidades de que las generaciones futuras puedan lograr llegar a niveles similares o mejores de calidad de vida (segundo parámetro de sostenibilidad).

Nuestra impresión es que la urbanización de nuestras sociedades sigue su marcha imparable sin prestar, en general, atención a estas consideraciones, a pesar de que de manera más o menos retórica o formal se hable de sostenibilidad urbana o de Agenda 21 Local. Las ciudades actuales consumen tres cuartas partes de la energía mundial y provocan, al menos, tres cuartas partes de la contaminación total. Su número sigue creciendo, al igual que, en general, el de sus habitantes. Según un informe de la ONU, en el año 2000 existían 41 ciudades con más de cinco millones de habitantes, de las cuales, 10 estaban en países desarrollados. En Europa, se calcula que existen 300 grandes aglomeraciones urbanas (de más de 100.000 habitantes), y 35 superan el millón de habitantes. Entre ellas, Madrid, Barcelona, Valencia y Sevilla; muy cerca, con casi un millón, se encuentran Bilbao o Málaga.

La Unión Europea está prestando una creciente atención al tema. En una reciente cumbre celebrada en Hannover se aprobaron un conjunto de indicadores de sostenibilidad local que deberían servir de guía y de marco comparativo a las ciudades europeas. En varias ciudades españolas se ha avanzado algo al respecto. Algunas han firmado la Carta de Aalborg **(12)**.

4. RETOS DE LA SOSTENIBILIDAD URBANA

Las ciudades concentran -como hemos visto- un creciente porcentaje de población, que en Europa se sitúa alrededor del 80%. Este dato es sólo indicativo porque la condición de ciudad no responde a un único patrón o definición legal. De hecho, coexisten datos estadísticos que se rigen por el número de habitantes (más de 5.000, más de 20.000 ...), por la densidad mínima, por la estructura funcional, etc. En España, se considera que un 85% de la población es urbana, porque vive en municipios de más de 5.000 habitantes, pero sería del 50,7% si tomamos como referencia los de más de 50.000 habitantes. Sea como fuere, es evidente que la creciente urbanización de la sociedad española nos indica que éste es uno de los terrenos donde la transición hacia la sostenibilidad se juega su futuro. Pero, además, las ciudades occidentales simbolizan el modo de desarrollo más insostenible, por ser los centros neurálgicos del crecimiento ilimitado que prevaleció como modelo a lo largo de los siglos XIX y XX. Las ciudades que han firmado la Carta de Aalborg -más de 1.200 en estos momentos- reconocen: "Nuestro actual modelo urbano de vida, y particularmente nuestras pautas de división del trabajo y funciones, la ocupación del suelo, el transporte, la producción industrial, la agricultura, el consumo y las actividades de ocio y, por tanto, nuestro nivel de vida, nos hace especialmente responsables de muchos de los problemas ambientales a los que se enfrenta la humanidad" **(12)**.

Los retos más decisivos de este nuevo planteamiento atañen a todas las dimensiones urbanas, pero se centran fundamentalmente en la reducción del impacto ambiental de las ciudades, de los efectos que produce concentrar en poco espacio a mucha gente y muchos recursos externos, que provocan, al mismo tiempo, una gran cantidad de residuos y de efectos negativos para el medio ambiente. En esa línea, algunos expertos analizan desde hace tiempo la ciudad como un ecosistema, que genera un metabolismo y unos flujos de relación entre el interior y el exterior. Desde esta perspectiva, la reducción del impacto ambiental de las ciudades se concentra en dos vertientes, interconectadas entre sí: por un lado, la disminución del consumo -energético, de recursos naturales, de territorio, etc- y, por otro lado, la minimización de las externalidades del metabolismo urbano (contaminación, emisiones, residuos .) **(13)**.

Asimismo, el funcionamiento de una ciudad exige un área productiva muy superior a su superficie, por lo que el impacto ambiental que generan los sistemas urbanos se extiende más allá de sus límites. Se calcula que, para mantener su actual nivel de vida, los habitantes de las ciudades españolas requieren como media entre tres y cuatro hectáreas de terreno productivo, fuera de su perímetro urbano, al año, lo que se conoce como "huella ecológica" **(14)**. Algunas ciudades norteamericanas o norteeuropeas doblan esta cifra, superando las siete hectáreas por habitante y año. Este impacto global de los sistemas urbanos locales se

explica porque las ciudades son sistemas metabólicos abiertos, es decir, no son sistemas aislados sino que necesitan mantener relaciones con el medio en forma de intercambio de energía y materiales para su supervivencia y funcionamiento. La diferencia del metabolismo urbano respecto a un ecosistema natural radica en que este ingente consumo de energía o materiales no tiene como destino principal la supervivencia de sus propios habitantes, sino que en gran medida sirve para alimentar el funcionamiento de la propia ciudad como sistema artificial (edificación, transporte, iluminación, etc.).

Desde este enfoque, cobran especial relevancia algunas dimensiones, entre las cuales las más relevantes a este propósito son el uso del territorio (ligado al modelo de ciudad), el consumo energético (en el cual tiene una especial importancia el modelo de movilidad) y el tratamiento de los residuos urbanos. Todos estos aspectos tienen un denominador común: el aumento del consumo. Un incremento que la mayoría de las veces no es proporcional a la evolución de la población y que está en la base de los mayores problemas socioambientales de nuestras ciudades. Aumenta el número de coches, la superficie urbanizada, la producción de residuos, el consumo energético... Y, por tanto, las ciudades, si nadie lo remedia, ven crecer también su propia insostenibilidad. Trataremos, pues, de concentrarnos en estas dimensiones, ya que en ellas se juegan las ciudades su capacidad de evolucionar hacia un modelo más sostenible de gestión y convivencia **(15)**.

Las diez ciudades españolas de mayor tamaño representan más del 20% de la población total (tabla1).

Tabla 1. - Diez mayores municipios españoles. 2001

	Población	Densidad	
Madrid	2.957.058		4.881
Barcelona	1.505.325	15.328	
Valencia	746.612	5.546	
Sevilla	702.520	4.971	
Zaragoza	610.976	575	
Málaga	534.207	1.352	
Murcia	367.189	414	
Las Palmas de Gran Canaria	364.777	3.628	
Bilbao	353.943	8.568	
Palma de Mallorca	346.720	1.662	

Fuente: INE. *Población de los municipios españoles*. Revisión del Padrón municipal a 1 de enero de 2001, 2002; y datos del Ministerio de Administraciones Públicas, en www.map.es.

5. SOSTENIBILIDAD: UNA NUEVA CALIFICACIÓN PARA EL DESARROLLO URBANO. NUEVAS RESPUESTAS LOCALES A LOS DESAFÍOS AMBIENTALES

Las ciudades, en particular las occidentales, tienen una responsabilidad especial en la transición hacia un nuevo modelo de desarrollo más sostenible. A pesar de los insuficientes cambios en la última década, el mundo local es uno de los actores que con más énfasis está incorporando transformaciones a favor de la sostenibilidad en las políticas públicas locales. En la reciente Cumbre de Johannesburgo se ha reconocido este papel de impulso y de innovación, que se hace patente en las más de 6.000 ciudades que están poniendo en marcha procesos incluidos en la Agenda 21 **(16)**.

La Comisión Europea es tal vez la Administración de mayor nivel que ayuda y colabora con los gobiernos locales para impulsar estos cambios. Tiene un programa de medio ambiente urbano en el que se contemplan como objetivos: mejorar la calidad del aire, reducir la contaminación acústica y la de los suelos en las ciudades europeas. Una iniciativa lanzada en la Conferencia Europea de Ciudades Sostenibles**(17)** (Hannover, 2000) fue el establecimiento del Sistema de Indicadores Comunes Europeos para la Sostenibilidad Urbana **(18)**. Se trata de un conjunto de diez indicadores (cinco obligatorios y cinco voluntarios) que pretenden seguir la evolución y comparar los progresos en las ciudades europeas. Aunque en esta primera fase tan sólo 25 ciudades participan plenamente (sobre más de 100 adheridas formalmente), los primeros datos permiten extraer algunas conclusiones ligadas a los diferentes modelos de ciudad y establecen ciertas diferencias entre norte y sur de la Unión Europea. Algunas ciudades españolas (Vitoria, Zaragoza, Barcelona, Pamplona o Burgos) forman parte de este núcleo inicial, cediendo información e indicadores propios para un análisis comparado.

Como se puede observar, este conjunto reducido de indicadores ilustra la complejidad de los temas que afectan a la sostenibilidad en el ámbito local. La sencillez de sus enunciados no esconde la dificultad que tienen muchos de ellos para ser accesibles o disponibles. Algunos requieren la realización de encuestas específicas y otros la combinación de diferentes fuentes de información. No obstante, los primeros resultados permiten observar algunas tendencias de carácter general.

Tabla 2.- Sistema de Indicadores Comunes Europeos para la sostenibilidad Urbana

Indicadores principales

1. Satisfacción de los ciudadanos con la comunidad local (percepción).
2. Contribución local al cambio climático global (emisiones de CO₂).
3. Movilidad local y transporte de pasajeros (distancias y medios de transporte).
4. Disponibilidad de zonas verdes públicas y servicios locales (proximidad y accesibilidad).
5. Calidad del aire (número de días que se exceden los valores límites).

Indicadores complementarios

6. Trayecto escuela-hogar (medio de transporte utilizado por los escolares para ir y volver del centro educativo).
7. Gestión sostenible de las autoridades y empresas locales (porcentaje de empresas o instituciones que disponen de sistemas de gestión ambiental).
8. Contaminación acústica (porcentaje de población expuesta a niveles de contaminación acústica perjudiciales).
9. Uso sostenible del suelo (restauración y protección del suelo).
10. Consumo sostenible (porcentaje de productos con etiqueta ecológica, orgánicos o de comercio justo respecto al total).

Fuente: www.sustainable-cities.org.

Así, el grado de satisfacción ciudadana respecto a la comunidad local en la que viven es muy alto en las ciudades españolas, si lo comparamos con el de otros países (Vitoria, con un 75% de muy satisfechos, es la mejor valorada por sus propios ciudadanos en el conjunto de ciudades europeas). Pero esa valoración cae en picado respecto a algunos indicadores singulares de tipo social, especialmente los relativos al acceso a la vivienda, donde las tres ciudades españolas que contestan (Zaragoza, Barcelona y Vitoria) son las que poseen un menor porcentaje de satisfechos. Las emisiones de CO₂ son también en general menores en las ciudades españolas, un hecho explicable en gran medida por cuestiones climáticas.

Las nuevas políticas de sostenibilidad en el mundo local han tenido en las Agendas 21 Locales un factor de impulso que puede tener consecuencias positivas. Como sucede a escala internacional, donde las ciudades han sido las que han respondido de manera más entusiasta a la propuesta de Río de iniciar

nuevos procesos estratégicos y participativos para cambiar los modelos de desarrollo, en España también han sido las ciudades las que han liderado el movimiento Agenda 21(19). Ciudades como Vitoria y Calviá han sido pioneras en este sentido, incorporando nuevas metodologías y prioridades que reorientan la acción pública a escala local. Otras grandes ciudades (Zaragoza, Barcelona o Granada) destacan por su compromiso en este tema. La experiencia de la Diputación de Barcelona, con su Xarxa por *la Sostenibilidad* de casi 200 municipios, es modélica en cuanto al impulso de redes locales que afrontan los nuevos desafíos.

La Agenda 21 Local en España está teniendo ya, a pesar de sus limitaciones, tres efectos positivos sobre los que habrá que evaluar sus resultados finales y tangibles:

- Incorpora una lógica más transversal, una aproximación más holística, a la cuestión del desarrollo. Partiendo de la premisa de la responsabilidad local y global, se relacionan muchos aspectos que van más allá de las clásicas políticas urbanas y se integran las cuestiones de gestión de recursos naturales (agua, energía, suelo ...) con los asuntos de planificación urbana, gestión de la movilidad, desarrollo económico y, en algunos aspectos, cohesión social. La incorporación de criterios y principios de sostenibilidad está propiciando un cambio en la manera de gestionar las políticas locales: de la limpieza se pasa a la gestión de residuos, del alumbrado a la eficiencia energética, etc.
- Las Agendas 21 Locales suponen un nuevo instrumento de planificación estratégica que incorpora la variable ambiental a la dominante -y generalmente exclusiva- variable económica y, en algunos casos, social. Los cambios que implican una transición hacia modelos más sostenibles han de ser forzosamente graduales en el tiempo, lo que introduce un horizonte de medio-largo plazo que es propio de las planificaciones estratégicas. La visión de futuro -del futuro que queremos para nuestras ciudades una idea fuerza que aporta la Agenda 21, seguramente con más intensidad que otras herramientas.
- En muchas ciudades españolas, la Agenda 21 Local está suponiendo una oportunidad para renovar, innovar e incrementar los procesos participativos. La implicación de la comunidad en estos procesos de cambio graduales y estratégicos es condición sine qua non para su éxito. En este sentido, las Agendas 21 ofrecen un escenario y unos procesos que pueden fortalecer la comunidad. Algunas ciudades (Barcelona o Granada) los han enfocado como experiencias de "governance"⁷⁷¹, donde los diferentes actores toman parte en el proceso y asumen su cuota de corresponsabilidad respecto a los objetivos compartidos. Se trata, pues, de procesos participativos orientados a establecer una relación distinta entre las autoridades locales y los diferentes actores implicados.

Uno de los terrenos donde casi todo está por explorar -tanto a escala estatal como local- es la introducción de parámetros ambientales en la fiscalidad.

⁷⁷¹ http://Europa.eu/scadplus/glossary/governance_es.htm

La fiscalidad ambiental puede ser un potente instrumento para contribuir a modificar pautas de consumo y primar las prácticas más sostenibles. El principio "quien contamina, paga" puede y debe estudiarse no con fines recaudatorios, sino precisamente para estimular que se contamine menos **(20)** y evitar que determinados pagos permitan contaminar.

En definitiva, en temas como el consumo de agua o energía y la generación de residuos se trata de acercar el valor al precio. El uso del transporte público, el ahorro en el consumo de agua, la utilización de vehículos eléctricos o poco contaminantes, la eficiencia y el ahorro energético, etc., deben ser estimulados con un tratamiento fiscal favorable. El mundo local, ante la ausencia de políticas más generales, puede ejercer un papel innovador en este sentido. Introducir la variable ambiental en los tributos locales -sin que ello suponga mayor carga fiscal-, como el IBI, el IAE, el impuesto de vehículos o la gestión de las tasas por recogida de basuras⁷⁷², sería una contribución importante para acelerar los cambios a favor de la sostenibilidad urbana.

Por último, las ciudades desempeñan un papel primordial en el cambio de hábitos y valores de la ciudadanía respecto al nuevo paradigma de desarrollo sostenible. Las campañas de sensibilización, educación e información ambiental tienen en el marco local un escenario efectivo para generar cambios sociales, porque se retroalimentan con procesos de participación comunitaria y son más permeables a la influencia de las organizaciones **(21)**.

El papel que las **Administraciones Públicas** desempeñan en todo este proceso es clave a la hora de entender las dificultades que presiden la resolución del problema. La descentralización que se ha ido produciendo en las competencias legislativas en materia de ordenación del territorio y de planeamiento urbanístico no ha contribuido a solucionarlo.

Cabe preguntarse a qué es debido que el proceso de descentralización, con una mayor proximidad al administrado, al ciudadano, no haya reducido el precio del suelo, cuando las Administraciones locales tienen capacidad para aprobarlo, e incluso desarrollarlo, sin acudir necesariamente a la expropiación. Desde la perspectiva meramente política la respuesta es contundente: comunidades autónomas y ayuntamientos también han descubierto que el control del suelo supone ingresos económicos importantes que pueden financiar los grandes proyectos de infraestructuras, ocio recreativo, culturales e incluso, en algunos casos, parte de los presupuestos ordinarios. Cesiones obligatorias y otras cesiones ajustadas por convenios urbanísticos son algunos de los instrumentos para acrecentar el patrimonio municipal de suelo. Éste se constituye sobre un presupuesto que, en sí mismo, implica un incremento del precio del suelo urbano nunca inferior al 10%, porcentaje de cesión mínima del aprovechamiento urbanístico que establece la actual Ley del Suelo. Pero su incidencia en el aumento de los precios no se limita a este hecho, ya que ese suelo público se pone luego en el mercado por procedimientos que estimulan la subida de su

⁷⁷² Como por ejemplo en Alemania que se paga la basura por el volumen del denominado "resto", ya que existe la obligatoriedad de reciclar.

precio en el mercado, con lo que en lugar de estabilizar el precio a la baja, contribuyen a incrementarlo, en una espiral perniciosa para el comprador final.

Esta realidad es tan evidente que algunas comunidades autónomas, entre las que destaca la Comunidad de Madrid, han aprobado -o están elaborando- disposiciones que prohíben expresamente a los municipios y a las empresas públicas las subastas de suelo, sustituyéndolas por concursos, si bien así no se llega a garantizar que no sea ese criterio del máximo precio el que prevalezca, de forma soterrada, en los criterios de ponderación de las ofertas.

Si lo contemplamos desde la mera perspectiva política, el sistema actual de financiación municipal tiene un coste electoral muy inferior al de cualquier incremento, por moderado que fuera, de tasas, arbitrios, etc., ya que se limita la incidencia a una parte de la población y además se desvían las responsabilidades hacia el promotor. Afrontar la solución del problema del coste del suelo -y con ello el de la vivienda- desde la pura acción de las Administraciones implica, necesariamente, analizar y valorar los instrumentos de financiación de las mismas.

Ya desde la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 1956, el legislador ha estado obsesionado por reducir el precio de la vivienda, haciéndola asequible al mayor número posible de personas, obsesión que ha pervivido en las exposiciones de motivos de las sucesivas leyes del suelo del Estado español, y ahora también en las leyes del suelo de las comunidades autónomas, convirtiendo todas y cada una de ellas en la más clara afirmación del fracaso en el empeño propuesto por la anterior legislación. La ley actual no sólo tiene la finalidad de frenar el precio del suelo, sino de evitar una cantidad de suelo excesivo para urbanizar **(22)** mediante un porcentaje estipulado sobre la cantidad de suelo ya edificado, esta idea en principio positiva puede favorecer al crecimiento de las aglomeraciones urbanas de mayor tamaño, lo que tampoco resulta positivo para el equilibrio territorial

6. CONCLUSIONES

Las ciudades según el escenario propuesto ofertan desafíos y oportunidades de forma variada y diversa que dependen de su tamaño y de su población, de su situación geográfica, geopolítica, ambiental y de su perfil productivo. También va a depender de la cultura de sus habitantes, de la política de calidad de vida, de la capacidad administrativa de sus líderes y del grado de organización de la sociedad civil.

Por todas estas razones es difícil hacer consideraciones generalizadas, ya que el desarrollo sostenible y el planeamiento son dependientes de muchos agentes privados y públicos. Así, cada uno de los puntos débiles deben ser afrontados con prioridad en cada una de las ciudades.

No obstante, si la revolución industrial fue la que derribó las murallas de las ciudades medievales, las tecnologías terminarán con un modelo en el que los trabajadores van a la oficina desde su casa en automóvil por autopistas o rondas

saturadas. Evolucionamos a un modelo en el que el trabajo va a casa por las autopistas de la información. A un nuevo modelo productivo basado en redes que incidirá sobre la necesidad de las ciudades de, no sólo competir, sino también cooperar con otras. Ya lo estamos viendo en zonas como Centrote (región transfronteriza de Austria, República Checa, Hungría y Eslovaquia) u Oresund (las ciudades de Copenhague, en Dinamarca, y Malmö, en Suecia), que trascienden límites nacionales en busca de la cooperación interurbana.

El lenguaje de la sostenibilidad requiere la determinación de aquellos umbrales mínimos básicos comunes, a partir de los cuales diseñar las estrategias prioritarias que permitan construir las directrices políticas globales a concretar a corto, medio y largo plazo. La definición previa de indicadores ambientales es parte fundamental de este nuevo lenguaje. Los indicadores son parámetros cuantitativos y cualitativos que permiten evaluar el estado de la cuestión ambiental y sobretodo nos permiten analizar su evolución al comparar los mismos indicadores a lo largo de un periodo de tiempo.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- (1) **ROGERS, R. (2000):** *Ciudades para un pequeño planeta*, Gustavo Gili, Barcelona.
- (2) **RUEDA, S. (2007):** *Metabolismo urbano (materiales, agua y energía) y sostenibilidad*, Agencia de Ecología Urbana, Barcelona. Disponible en <http://bcnecologia.net>
- <http://habitat.ag.upm.es/boletin/n19/afari.html>. <Boletín CF+S > 19 -- (EN)CLAVES INSOSTENIBLES: tráfico, género, gestión y toma de decisiones. Problemática actual >
- (3) **INSTITUT D'ESTUDIS REGIONALS I METROPOLITANS DE BARCELONA (1998):** *La transformación de la sociedad metropolitana*, IERMB, Barcelona.
- (4) **FERNÁNDEZ GÜEL, J.M. (2004):** *Planificación estratégica de ciudades*, Gustavo Gili, Barcelona.
- (5) **LEFEBVRE, H. (1970):** *la révolution urbaine*, Gallimard, París.
- (6) **MARSHALL, M.L. (1989):** *The global village*, University Press, Oxford.
- (7) **CASTELLS, M. (1976):** *La cuestión urbana*, Siglo XXI, Madrid.
- (8) **GARCÍA LIZANA, A, et al. (2004):** *Planificación estratégica sostenible de redes territoriales: teoría y práctica*, Universidad de Málaga, Málaga
- (9) **WRIGHT, P.; KROLL, M.J. y PARNELL, J (2007):** *Administración pública estratégica*, Atlas, Sao Paulo
- (10) La aglomeración urbana tradicionalmente se ha definido como un conjunto urbanizado formado por una ciudad principal y una serie de núcleos que se van uniendo espacialmente a la primera, pero continúan como municipios autónomos, sin depender del núcleo principal ni funcional, ni jurídicamente. El término es ampliamente utilizado en Europa para hablar de agregados morfológicos o ciudades en un continuo urbano, más que de espacios funcionales. La NUREC (*Network Urban Research of European Community*) la define en 1992 como un *área de edificación continua o una gran unidad de asentamiento formada por un grupo de edificios que distan más de 200 m de los edificios aislados de alrededor*. Cuando una aglomeración urbana destaca por sus funciones, su población y su área de influencia con potentes flujos diarios, muchos autores prefieren hablar de área metropolitana antes que de aglomeración urbana.
- (11) **LAZARO TORRES, ML., GONZÁLEZ GONZÁL, M.J. (2002):** "Reflexiones sobre la terminología para designar a las ciudades que encabezan la jerarquía mundial" en LÓPEZ TRIGAL et al. (Cord.): *La ciudad. Nuevos procesos, nuevas respuestas*, pp. 65-75

(12) Documento que se redactó y aprobó en la ciudad danesa de Aalborg en 1994 y que recoge el compromiso de los municipios que quieren seguir la senda trazada en la Conferencia Río y la llamada Agenda 21 Local para promover la sostenibilidad local.

(13) **GONZÁLEZ GONZÁLEZ, M. J. (2002):** "La ciudad sostenible. Planificación y teoría de sistemas", *Boletín de la AGE*, 33, pp.93-103.

(14) **MORENO LÓPEZ, R. (2005):** "La huella ecológica", *Boletín CF+S 32-- IAU+S: la Sostenibilidad en el Proyecto Arquitectónico y Urbanístico*. (<http://habitat.aq.upm.es/boletin/n32/armor.html> , último acceso 1 septiembre 2007)

(15) **NELLO, O. (2001):** *Ciutat de Ciutats*, Empuries, Barcelona.

(16) Véase <http://www.nodo50.org/worldwatch>

(17) <http://www.iclei.org>.

(18) <http://www.sustainable-cities.org/indicators>.

(19) Véase SUBIRATS, J., FONT, N. y GORNILA, E, (2001): "LA21. A question of institutional leadership?" en LAFFERTY, W. (ed.): *Sustainable Communities in Europe*, Earthscan, 245-265 pp.

(20) *Eco-Management and Audit Scheme* (Sistema Comunitario de Ecogestión y Ecoauditoría).

(21) Véase al respecto CIS (1999): *Actitudes y comportamientos hacia el medioambiente en España*, n. 25, e Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (UAB)-Ayuntamiento de Barcelona (2002): *Enquesta d'hàbits i valors sobre medi ambient i sostenibilitat*, Ayuntamiento de Barcelona.

(22) Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo



Políticas y estrategias para el desarrollo turístico de Aranjuez⁷⁷³

M^a del Carmen Mínguez García

Geógrafa, profesora ayudante del Dto. Geografía Humana, UCM

1. INTRODUCCIÓN

El Real Sitio de Aranjuez se caracteriza por ser uno de los principales destinos de excursionismo de carácter cultural del área de influencia turística de Madrid, cuyo interés se vincula a un patrimonio de gran significado histórico y artístico, al tiempo que de gran singularidad, variedad y riqueza, por estar compuesto por un potente y atractivo patrimonio monumental y un interesante, aunque menos conocido, patrimonio urbano y paisajístico. Desde el punto de vista de la visita se significa por presentar un modelo tradicional y maduro que destaca por sufrir una concentración de los visitantes en los entornos monumentales, donde se encuentran los bienes de mayor reputación.

Esta situación ha llevado plantear la necesidad de establecer unas estrategias de planificación de la actividad turística que han de contemplar, en un primer lugar, la necesidad de gestionar y promocionar los diferentes bienes de los que está dotado este Real Sitio convirtiéndolos en recursos turísticos. En segundo lugar, se reconoce la actividad turística como un fenómeno transversal, por lo que su planificación afecta directamente a un gran número de agentes y estrategias de carácter cultural, territorial, paisajístico y urbanístico. Por último, y no menos importante, se ha de tener en cuenta que la actividad turística tiene importantes repercusiones sobre el desarrollo local de este municipio.

En este marco la presente comunicación plantea como objetivo principal conocer como se ha llevado a cabo la planificación turística en el Real Sitio de Aranjuez y en qué medida las políticas urbanísticas, turísticas y patrimoniales, que se han desarrollado en los últimos años, se han adaptado o no a las necesidades turísticas creando una ciudad que resulte atractiva para la visita.

⁷⁷³ La presente comunicación se integra en el proyecto de investigación Dinámicas recientes y estrategias de intervención en destinos patrimoniales. Ministerio de Educación y Ciencia. Plan Nacional de I+D+I (2004-2007). Referencia: SEJ2006-10898/GEOG. Director: M.A. Troitiño Vinuesa.

2. POLITICAS SECTORIALES PARA LA ESTRATEGIA TURISTICA DE ARANJUEZ

2.1 Políticas patrimoniales.

El Real Sitio de Aranjuez está condicionado por la naturaleza de su situación jurídica, lo que implica la presencia de un agente exclusivo, Patrimonio Nacional⁷⁷⁴ que se va a encargar de la gestión de los principales bienes del Sitio (el palacio y su mobiliario, los jardines y la Real Casa del Labrador). Dicha institución presenta una gran autonomía de gestión, hecho que ha condicionado tradicionalmente un modelo de intervención en materia de turismo muy conservador, en el que claramente prima la preservación de los bienes sobre su rentabilización. Por esta razón los principales proyectos llevados a cabo por esta institución, que son además los que reciben una mayor inversión económica, están relacionados con la rehabilitación y recuperación de bienes, hecho que presenta una gran implicación urbanística.

Esta política tan conservacionista se debe a que la función principal por Ley, de los bienes del Patrimonio Nacional es la alta representación del Estado, función a la que se van a supeditar todas las demás. Prueba de ello es que a nivel orgánico y funcional Patrimonio Nacional no cuenta con una estructura de gestión diferenciada y especializada que se ocupe directamente de los aspectos relacionados con la visita pública, si bien ésta se gestiona desde el Departamento de Museos y a su vez de la Dirección de Programas culturales (García y Mínguez, 2005). Pese a ello, hay que destacar que en la última década la actividad turística, vinculada a la cultura, está adquiriendo un gran protagonismo como se desprende de las obras de la adecuación para crear nuevos y mejores espacios para su acogida.

Además de Patrimonio Nacional tienen competencias en materia patrimonial el Ayuntamiento, la Comunidad de Madrid, la Fundación Aranjuez Paisaje Cultural y propietarios privados, lo que hace necesaria la colaboración entre todos ellos, siendo la más significativa la relación establecida entre Patrimonio Nacional y el ayuntamiento. Esta vinculación no ha estado nunca exenta de dificultades en la búsqueda del equilibrio y encuentro para un futuro en el que Aranjuez apueste por el turismo como un elemento clave de su desarrollo (García y Mínguez, 2005).

⁷⁷⁴ Entidad de derecho público, con personalidad jurídica y capacidad de obrar propia, orgánicamente dependiente del Ministerio de la Presidencia, excluida de la aplicación de la Ley de Entidades Estatales Autónomas. Son sus fines la gestión y administración de los bienes y derechos del Patrimonio Nacional (Artículo 1º de la Ley 23/1982, de 16 de junio, Reguladora del Patrimonio Nacional). Para cumplir sus objetivos cuenta con un Consejo de Administración que está compuesto por el Presidente, el Consejero Gerente y un número de vocales no superior a diez, que deben ser todos ellos profesionales de reconocido prestigio, teniendo que concurrir en dos de ellos la condición de ser miembros del Ayuntamiento en cuyo término municipal radiquen bienes muebles integrados en el Patrimonio Nacional o de alguna de las Fundaciones gobernadas por su Consejo de Administración (Artículo 8º de la Ley 23/1982, Reguladora del Patrimonio Nacional).

2.2 Las políticas, estrategias e infraestructuras de gestión turística.

Pese a que Aranjuez ha sido un destino de larga e importante tradición turística, las actuaciones en esta materia han sido muy limitadas y se han centrado especialmente en tareas de promoción, de forma que hasta hace menos de una década no se desarrollaron propuestas que plantearan la necesidad de diseñar estrategias turísticas, ni la necesidad de integrar la gestión del turismo en el conjunto de las políticas urbanas. En este intento por equilibrar políticas e integrar y mejorar la actividad turística se desarrollan una serie de actuaciones lideradas por el ayuntamiento que se pueden agrupar en tres categorías (Velasco, 2004): instrumentos organizativos, programas públicos de turismo y planes de política turística.

2.2.1 Los instrumentos organizativos.

Se crean como elementos de acción y, en materia de turismo y patrimonio, Aranjuez cuenta con tres: la Delegación de Turismo, el Consejo Local de Turismo y las Comisiones de Patrimonio. Cada una de ellas está compuesta por un gran número de representantes procedentes de diferentes sectores de la economía local y cada una de ellas se orienta a un tipo de actividades. Así, la Delegación de Turismo, dependiente del Área de Desarrollo y Empleo⁷⁷⁵ y se encarga de la captación de recursos y financiación procedentes de la UE o de los gobiernos central y regional; mantenimiento de relaciones con los sectores privados como el hotelero, hostelero, comerciantes, etc; promoción de la ciudad y todos sus recursos en diferentes medios; participación en los proyectos de carácter turístico que se desarrollan en la ciudad; mantenimiento de la Oficina de Información Turística y del Centro de Interpretación; control y mantenimiento del museo municipal: "Aranjuez una gran fiesta" o participación en proyectos turísticos (Calle et alii, 2004). Por su parte, el Consejo Local de Turismo⁷⁷⁶, se define como un órgano de información y asesoramiento de todos los temas relacionados con el turismo en Aranjuez y como órgano sectorial de participación de los sectores implicados en la política turística municipal. Además, para impulsar la economía y el Desarrollo Local se ha creado una agencia –Adesa– que se encarga de gestionar los asuntos de desarrollo económico de la villa y de promover los proyectos que conllevan innovación y desarrollo empresarial (Calle et alii, 2005).

⁷⁷⁵ El Área de Desarrollo y Empleo está integrada por 6 delegaciones: Desarrollo Económico y Empleo, Turismo, Desarrollo Tecnológico, Urbanismo y Vivienda, Obras, Servicios y Medioambiente, Transportes y Comunicaciones.

⁷⁷⁶ Está compuesto por los siguientes miembros: un presidente, (el Alcalde o con el Concejal de Turismo); un vicepresidente que es el Concejal Delegado de Turismo; y un grupo de consejeros donde se representan diferentes agentes turísticos y estamentos administrativos como son un técnico municipal de turismo y otro de urbanismo; cuatro representantes del sector hostelero de Aranjuez; y otros cuatro del hotelero; un representante de cada uno de los grupos políticos que cuentan con representación municipal; un miembro de Patrimonio Nacional; otro de la Cámara de Comercio; un representante nombrado por la Dirección General de Turismo; dos delegados de los sindicatos más representativos; otro del Instituto de Enseñanza Secundaria Alpañés; cuatro expertos en turismo de libre designación; un docente de la Escuela de Turismo de Aranjuez y dos representantes de empresas del sector (Calle Vaquero, 2004). Además, se ha creado Adesa⁵⁷, una agencia para gestionar todos los asuntos de desarrollo económico de la villa, como son los planes comerciales, turísticos, de suelo industrial, formación y recursos para desempleados... (AAVV. 2005).

Por último, se encuentra la Comisión Local de Patrimonio Histórico⁷⁷⁷ en la que representantes de todas las partes implicadas estudian las actuaciones que cada uno de ellos desarrolla y analizan sus posibles implicaciones.

2.2.2 Programas públicos de turismo.

Tienen como finalidad generar un efecto sobre un producto turístico determinado, o sobre uno de los sectores del turismo o en alguna de sus variables (Calle *et alii*. 2004). Respecto a las actuaciones lideradas por el Ayuntamiento de Aranjuez destaca la promoción turística, en la que se concentra la mayor parte de su presupuesto económico para la asistencia a ferias, la realización de soportes turísticos y de publicaciones, que no sólo fomentan el turismo cultural, sino que también están orientadas a otras formas de turismo como es el deportivo o el de naturaleza.

2.2.3 Planes turísticos: El Plan de Dinamización Turística.

A finales del siglo XX Aranjuez reproducía un modelo de visita necesitado de una renovación que aprovechando sus ventajas fuera capaz de potenciar nuevos recursos. En este contexto surge la necesidad de plantear la modernización del producto turístico, al tiempo que la de crear otros nuevos para resultar un destino competitivo. Para ello se diseñó una estrategia considerada de alto nivel de la calidad respecto a la experiencia turística, y se buscó que, mediante la implicación de diferentes agentes sociales, Aranjuez respondiera a las nuevas exigencias del mercado, asegurándose la fidelidad de los consumidores actuales, captando nuevos segmentos potenciales y logrando, con todo ello, un desarrollo económico y sostenible para sus habitantes.

De todas las actividades desarrolladas la más importante fue el *Plan de Dinamización Turística* (1999-2001) que financiado por el Gobierno de la Nación, la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento, contó con una inversión total de 2.704.554,5€⁷⁷⁸, que se invirtió con el fin de activar y mejorar la situación turística de Aranjuez luchando contra la concentración monumental de la visita, que genera el empobrecimiento de la misma como consecuencia de la falta de actividades y de infraestructuras turísticas. De esta manera se ha pretendido rentabilizar esta actividad; aplicar criterios de sostenibilidad a todas las actividades económicas; recuperar y mantener su patrimonio natural, cultural e histórico y alcanzar altos niveles de calidad en la experiencia turística. Con este fin se establecieron tres líneas estratégicas del Plan (García Hernández, 2003):

- Reestructuración del producto turístico mediante nuevas lecturas del patrimonio tradicional, la creación de productos atractivos en el interior de

⁷⁷⁷ Presidente que es el Subdirector General de Protección y Conservación del Patrimonio Histórico; el vicepresidente que es el Alcalde; y varios vocales que son un técnico de la Dirección General de Patrimonio Histórico, el Concejale de Patrimonio, el Arquitecto Municipal; un representante de la Dirección General de Arquitectura y Vivienda y otro de la de Urbanismo y Planificación Regional.

⁷⁷⁸ El 45% del presupuesto se invirtió en infraestructuras, el 23% en equipamientos, el 15% en comunicación y eventos culturales, el 10% en gestión y el 7% en la realización de estudios.

la ciudad y una intervención de mejora en ésta (señalética, mobiliario urbano, rehabilitación...).

- Coordinación entre los agentes locales y con otros agentes con impronta en el turismo y en el diseño de los planes de formación.
- Comunicación de las propias acciones del Plan de Dinamización.

Con la finalidad de cumplir todos los objetivos preestablecidos se llevaron a cabo numerosas operaciones en diferentes ámbitos, todas ellas relacionadas con la oferta turística:

- **Medio urbano:** creación del Centro de Interpretación e Información Turística y desarrollo de actividades que favorecen la puesta en valor del Casco Histórico.
- **Medio natural:** repoblación del Parque Lineal Puente Barcas-Soto del Castillo, recuperación de la Embarcación de pasaje y reacondicionamiento del Camping municipal Soto del Castillo.
- **Formación y estudios:** Plan Estratégico; diagnóstico de necesidades; Plan de formación; Estudio de Público; Estudio para la intervención en la Naturaleza; Estudio y Puesta en Valor del Casco Histórico: Proyecto de Restauración y revitalización del Jardín agrícola como Paisaje Histórico de Aranjuez.
- **Comunicación y eventos:** Exposiciones, publicación de folletos informativos; asistencia a ferias y salones de conocimiento y difusión turística.

2.3 Políticas urbanísticas y de recuperación urbana.

Para completar el enfoque turístico además de tener presentes las políticas y los documentos anteriormente mencionados -que son fundamentales para establecer una estrategia turística urbana- resultan indispensables los instrumentos del planeamiento urbanístico que se han sabido adaptar con el paso del tiempo a los múltiples equilibrios y desajustes que en Aranjuez han sufrido las estructuras morfológicas, sociales y funcionales, y cuya recuperación integrada y funcional, vinculada con el turismo o la cultura, debería situarse en la búsqueda de nuevos equilibrios que, siendo respetuosos con los valores urbanísticos, culturales, sociales y funcionales de la ciudad del pasado, den respuesta a los problemas y necesidades de la ciudad del presente (Troitiño Vinuesa, 2000).

En este marco cobran importancia los instrumentos urbanísticos por su capacidad modeladora, generadora de nueva ciudad, al tiempo que por poseer la capacidad de mantener y conservar la componente urbanística que es esencial en uno de los mejores ejemplos de ciudad barroca española. Por lo tanto es necesario que en este ámbito también se lleven a cabo políticas que favorezcan el mantenimiento de la riqueza y las particularidades urbanísticas de la ciudad. Para ello trabajan principalmente dos agentes: la administración local y la regional, teniendo como ámbito de actuación el municipio y excluyendo los espacios considerados patrimoniales que pertenecen y son gestionados por Patrimonio Nacional. La manera que tiene el ayuntamiento y la Comunidad de Madrid de gestionar es a través de políticas territoriales y urbanas que dan forma a instrumentos de

planeamiento que, aunque no definen una propuesta en materia de turismo, sí plantean estrategias relacionadas con la conservación de los espacios turísticos, enfrentándose a los siguientes retos: conservar el patrimonio inmueble y paisajístico; rehabilitar el patrimonio heredado; adaptarlo a la dinámica de la ciudad; hacerlo funcionalmente útil (puesta en valor) y mantener las funciones tradicionales en el Casco Histórico, acondicionar la ciudad para que sea accesible y generar nuevo patrimonio. Además, se ha de enfrentar a los problemas que surgen en entornos delicados, como son los “espacios de borde”, es decir, espacios abiertos en los que se confunde la titularidad de sus propietarios (Ayuntamiento y Patrimonio Nacional) y que además se encuentran sometidos a una fuerte presión turística y urbanística.

De tal forma que las actuaciones urbanísticas van a contribuir directamente a la mejor adecuación y preparación de la ciudad turística, y se pueden centrar en la rehabilitación monumental (llevadas a cabo principalmente por Patrimonio Nacional), en la reforma o recuperación de interior urbano y/o en la mejora de la movilidad urbana.

3. POLÍTICAS Y ACTUACIONES DE RECUPERACIÓN URBANA

En la década de los años setenta, con el Plan General de Ordenación Urbana aprobado en 1969, Aranjuez se enfrenta a una profunda crisis económica y a una gran destrucción urbanística, que dio paso a la necesidad de recuperar el Centro Histórico de la ciudad, tanto desde el punto de vista físico, como funcional. Para ello se aprobó un *Plan Especial de Reforma del Interior del Casco* (1974), pese a lo cual a principios de los años ochenta la situación del centro urbano era preocupante debido, principalmente, a la presencia de la Nacional IV que originaba graves problemas, por lo que la administración local recurrió a normas de conservación y de renovación –con sus correspondientes Ordenanzas Municipales- con el fin de recuperar las dimensiones históricas de las parcelas y dar continuidad a las manzanas, manteniendo su estructura tradicional de patios. Pero ha sido en los últimos quince años cuando se ha trabajado de forma activa para solucionar los múltiples problemas a los que se enfrentaba Aranjuez, que afectaban tanto a su propio desarrollo como a la imagen que tiene como destino turístico. (Anexo I-plano de las actuaciones en el ámbito urbano de Aranjuez)

3.1 Problemas de accesibilidad y movilidad.

El primero de los proyectos que se llevó a cabo fue el desvío de la Carretera Nacional IV (1991-1993) que actuaba como barrera física, al tiempo que ocasionaba importantes problemas de conservación en el entorno. Gracias al Plan de Renovación de Espacios Públicos y de Recuperación de Trazas Históricas se consiguió una reorganización de un espacio fuertemente degradado, lo que supuso la adaptación y dotación de equipamientos y servicios que permitieron recuperar el aspecto de una vía urbana y realzar los valores históricos, arquitectónicos y paisajísticos del Casco Histórico de Aranjuez.

Con una inversión de 600.000€ de la Dirección General de Arquitectura de la Consejería de Política Territorial se desvió la carretera y se acondicionaron y recuperaron los espacios afectados por el antiguo trazado. En este nuevo orden la Glorieta de Puente Barcas se vio fortalecida convirtiéndola en el punto fundamental de referencia para los turistas y, además, se restauraron los paseos arbolados que confluyen en dicha glorieta. Por otra parte se intentó recuperar la perspectiva clásica del tridente desde la Plaza de Rusiñol, espacio de borde ubicado en la oriental del palacio, que se configuró como un espacio abierto y del cual se intentó recuperar su aspecto histórico. Por último, la Plaza de San Antonio, de gran importancia histórica por articular la ciudad, se vio muy favorecida con la desaparición de la circulación, lo que ha motivado que se recupere su configuración original y su carácter urbano, a la vez que ha potenciado la utilización peatonal.

Algo parecido ha sucedido en el eje de la antigua carretera, hoy calle de Andalucía, que se ha reintegrado en la trama urbana, ya que con la remodelación, ajardinamiento y con la recuperación de los niveles antiguos se han eliminado los elementos propios de una vía rápida. Además, se ha dado continuidad al trazado histórico en cuadrícula, en las manzanas meridionales del casco, que se encontraban alteradas por la presencia de la carretera, sobre todo en el nudo de confluencia de las dos vías.

Para solventar más problemas de movilidad en los últimos dos años se ha puesto en marcha proyectos que pretenden mejorar los accesos de la circulación, del Norte y Sur de la Ciudad. Estas obras comprenden la reordenación de sentidos de algunas de las principales calles; la creación de nuevas glorietas; la ampliación de las vías principales y mejorar las condiciones de circulación de las inmediaciones de Puente Barcas y de la Plaza de Rusiñol, que son los puntos más conflictivos de la ciudad (Ayuntamiento de Aranjuez. 2006).

3.2 Problemas en los espacios de borde.

El entorno inmediato del Palacio Real, compuesto por la Plaza Parejas y el Raso de la Estrella, ha sufrido durante la década de los noventa una fuerte degradación y abandono ocasionado por sus condiciones físicas, su ubicación apartada de la zona residencial, por la falta de un uso definido dentro del conjunto urbano y por pertenecer a numerosos propietarios (Patrimonio Nacional y privados). En concreto la ubicación (en las inmediaciones del palacio y la falta de pavimentación, decoración y ajardinamiento, hicieron durante décadas la Plaza Parejas un aparcamiento sin control especialmente utilizado por los visitantes del conjunto monumental. Esta actividad conllevó otras de carácter ilegal como fue la aparición de los aparcacoches, la venta ambulante, la publicidad de los locales de restauración de la ciudad, etc.

Todo ello hizo que la plaza se convierta en un lugar de ilegalidad, muy negativo para los residentes de Aranjuez, para el Patrimonio y para la actividad turística, debido a la mala imagen que ofrecía de la ciudad. Esta imagen se proyectó en el Raso de la Estrella, que se convirtió en una de las zonas con mayor actividad nocturna de Aranjuez. Sin duda el fuerte y negativo impacto ocasionado por esta

degradación era muy importante, puesto que se trata de espacios esenciales en la interpretación histórica del Real Sitio, y con una fuerte impronta visual.



Imagen nº 1: Aspecto de la Plaza Parejas en el año 2000 cuando era un espacio yermo utilizado por los turistas como parking.



Imagen nº 2: Aspecto actual de la Plaza Parejas tras ajardinar este espacio eliminando de esta manera la posibilidad de aparcamiento.

3.3 Problemas de conservación.

El estado de conservación de la mayor parte de los edificios de carácter histórico del Centro de Aranjuez, tanto monumentales como populares, ha sido malo hasta la última década, momento a partir del cual se han desarrollado numerosos proyectos de restauración que conllevaban la dotación de nuevas funciones. Uno de ellos es el de la Plaza de Toros, que paralelamente a su restauración se

convirtió (manteniendo su uso principal) en museo. De esta forma se recuperó un monumento del siglo XVIII -único en su género- y se dotó a la ciudad, gracias al Plan de Dinamización Turística, de un nuevo equipamiento cultural.

Otro ejemplo es la restauración de la Casa del Gobernador y del Cuartel de Pavía, ambos edificios históricos que amenazaban ruina fueron recuperados en el año 1999 para albergar las instalaciones universitarias del CES Felipe II. Con esta actuación además, se han producido una serie de beneficios directos, derivados de la implantación de la universidad y que resultan evidentes tanto desde el punto de vista urbano, como arquitectónico y funcional, y genera una serie de ayudas a la dinamización de actividades económicas y culturales (Troitiño Vinuesa, 2002).

Por otra parte, son pocas, y recientes, las intervenciones que se han realizado en las edificaciones del casco Histórico de Aranjuez, que no hayan sido sobre edificaciones consideradas monumentales. En este aspecto hay que señalar que en los cuatro últimos años se están realizando actuaciones de rehabilitación en edificios del centro y, para ello se cuenta con las ayudas económicas de la Oficina Comarcal de Rehabilitación de Edificios⁷⁷⁹ (OCRE). En este caso, Aranjuez cuenta con Zona de Rehabilitación Integrada que se ciñe al casco urbano, donde la Comunidad de Madrid aporta el 20% de los gastos para la restauración y el Ministerio de Fomento el 25%.

3.4 Problemas de conservación y puesta en valor de los entorno naturales.

Con la misma filosofía de recuperar espacios, y dotarlos de los requisitos necesarios para que se conviertan en recursos turísticos, así como para mejorar la imagen de la ciudad, se han llevado a cabo varios proyectos en el entorno natural, y en ellos han intervenido un gran número de instituciones como el Ayuntamiento, la Comunidad de Madrid, la Confederación Hidrográfica del Tajo, la UE o Patrimonio Nacional que se encarga únicamente de las labores de mantenimiento y conservación de los jardines de su propiedad.

Los principales problemas que se detectan en los espacios naturales de Aranjuez son derivados de la falta de conservación e incluso de uso de los mismos, y están provocados por el desconocimiento de su realidad y valor histórico artístico. Por ese motivo se han diseñado estrategias para recuperar los Sotos y la ribera del río Tajo, cuya confluencia con el río Jarama ha sido trascendental para la diversidad y calidad paisajística de la zona. De forma que la necesidad de actuar sobre estos espacios se debe a que desde hace unas décadas las riberas del Tajo y del Jarama a su paso por Aranjuez se han transformado en zonas especialmente conflictivas por la contaminación que sufren. Además, sus márgenes se encuentran abandonadas y están siendo utilizadas como escombreras... Por este motivo el Ayuntamiento de Aranjuez solicitó en el año

⁷⁷⁹ Esta oficina surge por la necesidad de actuar en edificios antiguos (en su mayoría con más de un siglo), muchos de los cuales están catalogados y/o con protección especial. Generalmente corresponden con edificios urbanos de viviendas colectivas, con 2 ó 3 plantas más un bajo comercial y suelen presentar unas patologías que afectan a la adecuación estructural-funcional de las edificaciones, asociadas principalmente a las formas de construcción y a los materiales empleados para ello.

1996 ante la Dirección General de Medio Ambiente de la Unión Europea el proyecto “Recuperación del Medio Ambiente Urbano y Diversidad Biológica en Aranjuez” para obtener ayuda financiera del marco del programa *Life*.



Imagen n^o 3: Ribera del Tajo en Aranjuez, que fue objeto de un proyecto de restauración de la vegetación (álamos, fresnos, sauces, alisos, olmos y majuelos) a través de la limpieza de las márgenes del río y de la eliminación de la vegetación invasora que altera el ecosistema.

Para poder desarrollar correctamente este proyecto en 1998 se creó la fundación *Aranjuez Natural* que se encargó de gestionar las ayudas económicas y de poner en marcha las actuaciones con las que se pretendía dos objetivos clave:

1^o Recalificar el medio ambiente urbano: rehabilitación de sotos, paseos históricos arbolados titularidad municipal y autonómica, recuperación de valores biológicos, paisajísticos e histórico culturales como su potencialidad para el uso ciudadano y turístico.

2^o Reimplantar la extraordinaria biodiversidad natural que alberga el entono natural de Aranjuez. Este proyecto se centra en la reintroducción de una agricultura hortofrutícola ampliamente diversificada en la zona de las huertas, replantación y renovación de los sotos.

Para conseguir ambos objetivos se diseñaron tres líneas de actuación, que contaron con 30 meses para su cumplimiento, y que se orientaban de la siguiente manera:

1/ Rehabilitación en profundidad del medio ambiente urbano centrado en la recuperación del patrimonio histórico natural, potenciando la unión de lo urbano y su entorno natural a través de las antiguas estructuras. Esta acción facilitaría la puesta en vigor de los elementos naturales del espacio periurbano y favorecería una nueva faceta turística de Aranjuez.

2/ Recuperación de cultivos hortofrutícolas tradicionales, investigando los procesos de agricultura natural. Creación de una marca que garantice calidad. Implantación de huertas ocio, asociadas al Centro de Agricultura Natural.

3/ Inicio de un proceso de recogida selectiva de residuos orgánicos. Necesidad de recuperar los residuos orgánicos en un ciclo que revierta a la agricultura local los nutrientes desaprovechados.



Imagen nº 4: Mapa esquema de la zona de recreo del Castillo. Fuente: Ministerio de Medio Ambiente (2003). Proyecto de ordenación hidráulica del río Tajo entre Bolarque y Talavera. Tramo Aranjuez (Madrid).

4. CONCLUSIONES

En los últimos diez años la actividad turística está adquiriendo mayor importancia en el municipio de Aranjuez, en el cual se ha decidido apostar por un desarrollo económico basado en el turismo, pese a que la administración local es consciente de los riesgos que conlleva, al tratarse de un sector muy vulnerable y frágil desde el punto de vista económico. Hecho que es especialmente delicado en la actualidad al existir fuertes competencias entre los destinos turísticos de carácter patrimonial, dentro del mismo entorno geográfico y porque además, están siendo objeto de políticas y actuaciones que buscan reforzarlos y hacerlos más competitivos. Pese a todo el interés es elevado, y esto se refleja en el aumento de las inversiones y actuaciones en materia de turismo.

Pero como ya se ha dicho el turismo es un fenómeno transversal, lo que hace que sea imprescindible la colaboración entre todos los agentes, porque la ciudad turística no se crea sólo con políticas turísticas, sino que es, especialmente, resultado de las políticas patrimoniales y urbanísticas. De forma que la función que tienen todos ellos es adecuar la ciudad simultáneamente, y bajo los principios de la sostenibilidad, antes las nuevas demandas, al tiempo que han de crear nuevas ofertas turísticas, bien culturales o medioambientales, que resulten atractivas para los visitantes. Dicha colaboración no es siempre sencilla, puesto que el ayuntamiento, las asociaciones, las fundaciones y Patrimonio Nacional tienen estrategias y ritmos de actuación muy diferentes entre sí.

Lo que respecta a las políticas turísticas de Aranjuez hay que destacar dos ideas a modo de conclusión. La primera de ellas es que son escasas y hasta ahora poco innovadoras, ya que el modelo de gestión seguido en los primeros años de este siglo no parece del todo adecuado, ni ha sido especialmente novedoso, puesto que reproduce, tanto a nivel organizativo como en cuanto a actividades, lo que se ha llevado a cabo en otros lugares hasta el momento; sin embargo, sí se observa en los últimos tres años, una mayor y mejor disposición e interés por mejorar desde el punto de vista turístico, con actuaciones más innovadoras.

Por otro lado, y en relación a las políticas urbanísticas, se puede resaltar que aunque el turismo ha estado tradicionalmente alejado de la planificación urbana, ésta es una de las actividades con mayor capacidad para generar y transformar los espacios. En esta línea, hay que destacar que la planificación urbana ha centrado gran parte de sus esfuerzos en mantener y recuperar los centros históricos y en consecuencia el patrimonio urbano, lo que implica centrar sus actuaciones en los espacios que coinciden con los turísticos, sin significar que fueran actuaciones vinculadas al turismo, sino a la propia ciudad y a sus habitantes. Sin embargo en la actualidad parece que existe una mayor concienciación por parte de los agentes urbanos locales de recuperar, y sobre todo adecuar el espacio urbano, con la finalidad de conseguir que éste sea más agradable, ya no sólo para los ciudadanos, sino también visitantes, porque se sabe que esa es una baza esencial para asegurar la satisfacción de sus visitantes, quienes emplean gran parte de su tiempo en la ciudad para pasear. En esta línea se han desarrollado proyectos como los aquí mencionados, que puede haber sido más o menos acertados, pero que sin duda han mejorado notablemente la imagen de Aranjuez. Sin embargo todavía queda por desarrollar importantes actuaciones que aseguren la conservación de un gran número de inmuebles de carácter monumental (Convento de San Pascual y hospital de San Carlos, entre otros), como de carácter popular (las corralas), así como del entorno natural; elementos todos ellos esenciales para la comprensión del Real Sitio, para la calidad de vida de sus habitantes y, también, para el desarrollo de una visita turística satisfactoria.

5. BIBLIOGRAFÍA

AYUNTAMIENTO DE ARANJUEZ. (2006): Borrador del Plan de Movilidad para Aranjuez.

AYUNTAMIENTO DE ARANJUEZ Y COMUNIDAD DE MADRID (1996): Recuperación del Medio Ambiente Urbano y de la Diversidad Biológica en Aranjuez, Propuesta para la Iniciativa Comunitaria LIFE.

AYUNTAMIENTO DE ARANJUEZ Y COMUNIDAD DE MADRID (1996b): Revisión del Plan General de Ordenación Urbana, Madrid, Consejería de Política Territorial.

AYUNTAMIENTO DE ARANJUEZ Y COMUNIDAD DE MADRID (1997): Plan General de Ordenación Urbana de Madrid, (PGOUM), Madrid.

AYUNTAMIENTO DE ARANJUEZ Y COMUNIDAD DE MADRID (1999): Estudio sobre recursos ambientales de Aranjuez: potencialidad de usos turísticos. Estudio realizado para el Plan de Dinamización Turística de Aranjuez por "Estudio e iniciativas".

AYUNTAMIENTO DE ARANJUEZ Y COMUNIDAD DE MADRID (2000): Proyecto de señalética para el Centro histórico de Aranjuez, Plan de Dinamización Turística.

CALLE VAQUERO, M (dir); CARRETERO, L; CASADO, M; DORADO J.A; GARCÍA, I; MARIN, C; VELASCO, M y GARCÍA, M. (2004): *Estudio para el desarrollo de nuevos Proyectos/Productos/Mercados turísticos de Aranjuez (Paisaje Cultural Patrimonio de la Humanidad)*, Aranjuez Desarrollo y Empleo ADESA. Delegación de Desarrollo Económico y Empleo del Ayuntamiento de Aranjuez.

CALLE VAQUERO, M (dir); CARRETERO, L; CASADO, M; DORADO J.A; GARCÍA, I; MARIN, C; VELASCO, M y GARCÍA, M. (2005): *Proyecto Estratégico para el Plan de Dinamización del Producto Turístico de Aranjuez (Paisaje Cultural Patrimonio de la Humanidad)*, Aranjuez Desarrollo y Empleo ADESA, Delegación de Desarrollo Económico y Empleo del Ayuntamiento de Aranjuez.

GARCÍA HERNÁNDEZ, M (2003): *Turismo y conjuntos monumentales*, Fundación Cañada Blanch, Valencia.

GARCÍA HERNÁNDEZ, M (2004): "Ávila: Planificación y gestión turística local en una ciudad patrimonio de la humanidad" en FONT. J (ed) *Casos de turismo cultural*. Ariel, Barcelona, pp. 413-441

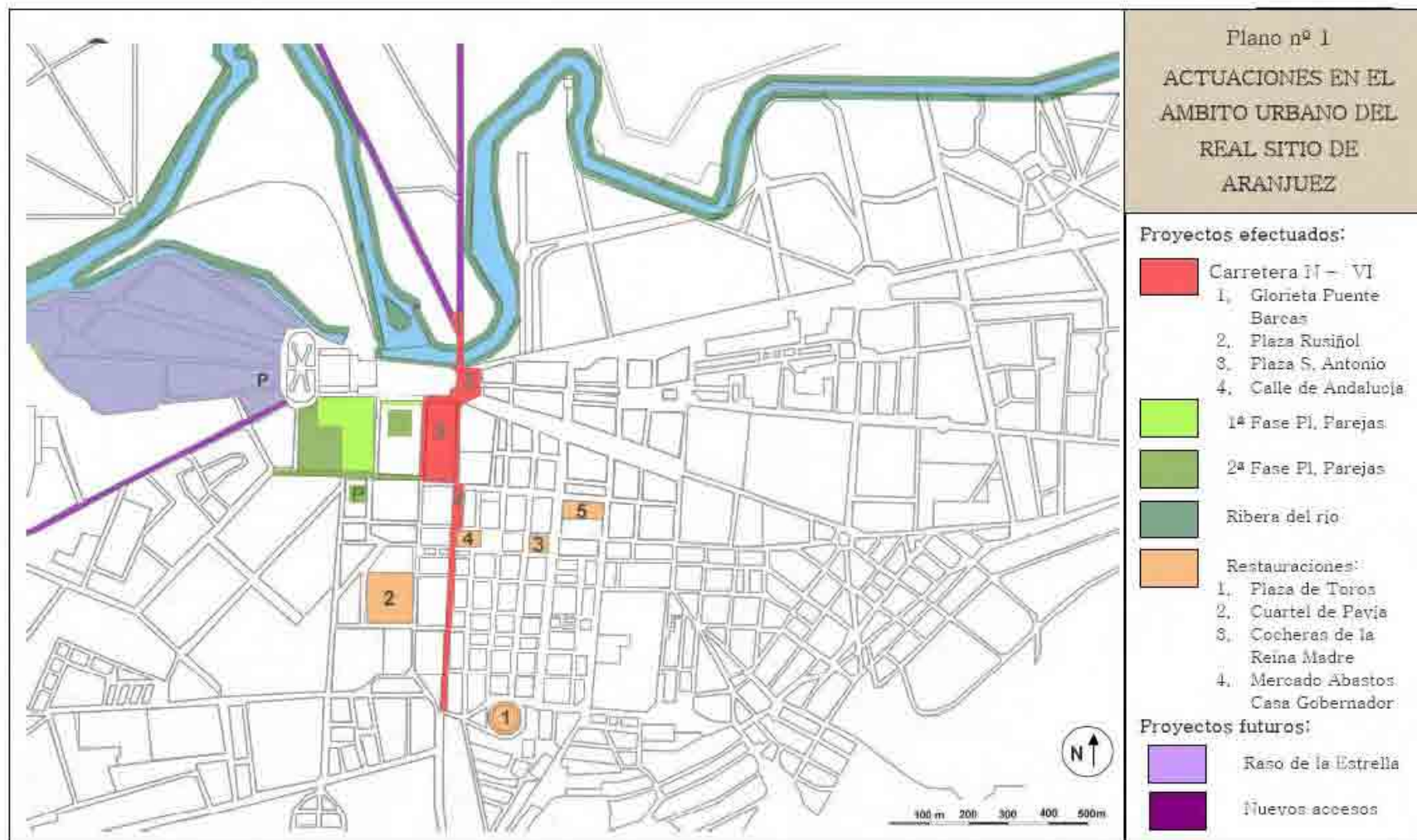
GARCÍA HERNÁNDEZ, M y MÍNGUEZ GARCÍA, M.C. (2004): "Funcionalidad Turística de los Reales Sitios españoles: Problemas y Perspectivas" *Ería*, 66, pp. 71-84

MÍNGUEZ GARCÍA, M.A (2007): *Patrimonio Cultural y Turismo en los Reales Sitios de la Comunidad de Madrid y sus incidencias en el Territorio*. Departamento de Geografía Humana, Universidad Complutense de Madrid, Tesis inédita.

TROITIÑO VINUESA, M.A (2000) : "Ciudades históricas, turismo y desarrollo sostenible" en *Ciudades Históricas: conservación y desarrollo*. M.A Castillo (ed.). Debates sobre Arte, Encuentros sobre Patrimonio, Fundación Argentaria y Editorial Visor, Madrid.

TROITIÑO VINUESA, M.A (2002) : "Aranjuez: Patrimonio Cultural, recuperación urbana y turismo", *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, Volumen extraordinario, Madrid, pp. 495-518

VELASCO GONZÁLEZ, M. (2004): *La política turística. Gobierno y Administración turística en España*, Valencia, Tirant lo Blanch.





La Pesca, el Marisqueo y la Acuicultura en la Ordenación del Litoral granadino: Conflictos de Uso y Perspectivas.

Norman Barea, Carlos.

Servicio de Desarrollo Pesquero. Delegación Provincial de Granada. Consejería de Agricultura y Pesca

La ordenación del litoral siempre se presenta como un tema complejo, debido en buena medida las diferentes perspectivas desde las que se puede abordar: administrativa, urbanística, medioambiental, agrícola-pesquera, turística, cultural, económica, sociológica, etc. En definitiva podemos concluir que este crisol consolida un escenario en el que resulta difícil poner de acuerdo a todos los actores implicados. Desde la perspectiva administrativa hay que señalar la posibilidad de abordar esta problemática tanto desde la perspectiva territorial, como desde el punto de vista competencial. En el primer caso encontramos instancias comunitarias (Política marítima europea), intervenciones estatales (ley de costas), autonómicas (Planes de ordenación litoral) e incidencia de la Administración Local (competencias sobre zonas náuticas y playas). En el segunda caso se pueden producir intervenciones reguladoras tanto desde el ámbito medioambiental, como desde el ámbito pesquero o desde instancias urbanísticas, industriales, portuarias, turísticas, económicas que, en todos los casos afectan o se ven afectadas por, al menos, dos administraciones de las citadas anteriormente.

El litoral de Granada sin ser extenso - La línea litoral de Granada cuenta con 75.6 Km y representa casi el 1% del total de las Costas españolas- ejemplariza los conflictos tradicionales. Es por tanto la más reducida de las provincias costeras andaluzas y de España, con una longitud total en playas según el Catálogo del Ministerio de Medio Ambiente de casi 38 Km. que suman más de 1.5 Km² de superficie. A pesar de su limitada extensión alberga una elevada complejidad: zonas de producción de Moluscos con tres polígonos especialmente delimitados para el cultivo de mejillón y una franja litoral denominada AND-36 en la que se permite el marisqueo de erizos y anémonas entre otras muchas especies (**Figura 2**), compartiendo este espacio se reparten un Paraje Natural (Maro-C.Gordo) –con 1 milla náutica mar adentro- y tres LIC (lugares de Interés Comunitario): Fondos de la Punta de la Mona, Fondos del Tesorillo y Acantilados de Calahonda a Castell de Ferro (**Figura 3**);



Figura 3



Figura 2

Coexisten también en el litoral granadino, con todo lo anteriormente citado, el futuro Parque Subacuático de Almuñecar y cuatro polígonos arrecifales y (Figura 5); además se prevé que para finales de 2008 se cultive dorada, lubina, lenguado y vieiras en al menos cuatro instalaciones litorales (Figura 4).

Figura 4			
Empresas de Acuicultura Marina en Andalucía.			
Datos 2007	Con Instal. en Tierra	Con Instal. en Mar	Total
Provincia	Figura	Figura	Figura
Almería	2	4	6
Cádiz	45	3	48
Huelva	18	1	19
Granada	2	2	4
Málaga	0	6	6
Sevilla	1	0	1
Andalucía	68	16	84

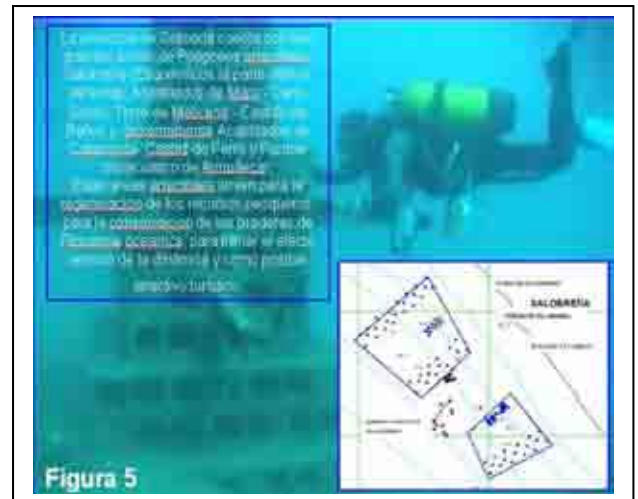
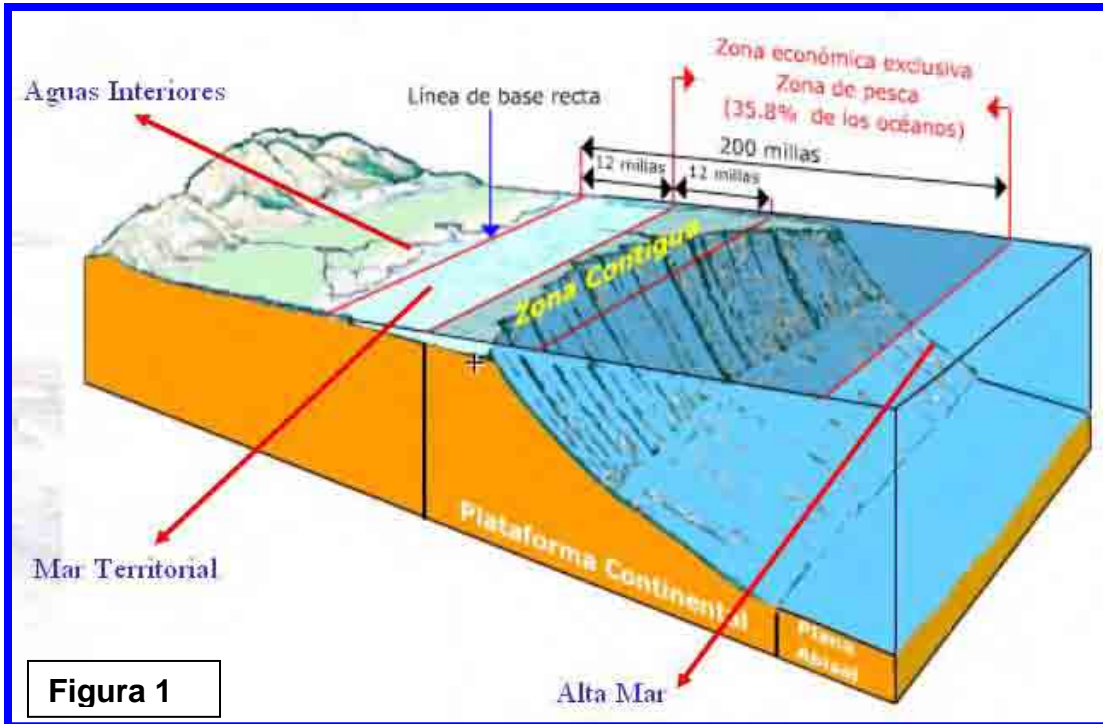


Figura 5

Por si todo esto fuera poco –elevada participación administrativa, conflictividad competencial por el uso del litoral y fuertes presiones medioambientales, económicas y socio-políticas.- hay que añadir la estructura espacial del ámbito marino, con competencias repartidas disfuncionalmente entre el estado y las autonomías que, a día de hoy, no resuelve sencillos problemas como la extensión generalizada de vedas y licencias deportivas para, el ejercicio de actividades pesqueras dentro y fuera de la denominada Línea de Aguas Interiores (Figura 1).



Para echar algo de luz sobre las posibilidades futuras de implantar una Gestión Integral de Áreas Litorales, se ha realizado un resumido **Análisis DAFO** sobre la situación actual del litoral granadino que, finalmente, nos conduce a unas **Conclusiones Finales**:

FORTALEZAS	
<ul style="list-style-type: none"> # Alta calidad del paisaje litoral granadino. # RENPA y Red Natura # Planificación de nuevos Modelos turísticos sostenibles # Importante patrimonio cultural, arqueológico e histórico. # Pto. Motril y el Pto. Deportivo Marina del Este # Lonja pesquera y Astilleros pequeños. 	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;">ANÁLISIS DAFO</div>
OPORTUNIDADES	
<ul style="list-style-type: none"> # La nueva política marítima europea. <li style="padding-left: 20px;">Oportunidades específicas de Granada: # Ampliación del Puerto de Motril. # Creación de una zona de Actividades logísticas e industriales en Motril. # Singularidad el fondo marino. # Ocho enclaves tradicionales de pesca artesanal <li style="padding-left: 20px;">Oportunidades de Mercado: # Construcción de barcos de recreo en expansión. # Creciente demanda de turismo de naturaleza, náutico y cultural. # Energías renovables de origen marino. # Creciente demanda de alimentos de calidad. # Grandes perspectivas para la acuicultura. # Nuevas aplicaciones de la biotecnología azul. # Innovación e introducción de las TIC's en los sectores marítimos tradicionales. 	

Debilidades

- Estancamiento de las capturas pesqueras y en general baja productividad del sector primario
- Alta tasa de paro en el litoral, especialmente entre las mujeres
- Desarrollo de la acuicultura sujeto a largos e inciertos procesos de autorización
- Poca diversificación del transporte marítimo de mercancías
- Carencias en la oferta de formación profesional náutico pesquera.
- Falta de coordinación en investigación marina a nivel regional
- En general, empresas del sector marítimo retrasadas en gestión de la organización, internacionalización e innovación tecnológica
- Gasto regional en I+D+i bajo y especialmente baja participación empresarial en el mismo
- Alejamiento de las rutas habituales de cruceros y de navegación deportiva

Amenazas

- El crecimiento de la construcción residencial y el abandono de las actividades agrarias pueden llegar a desvirtuar el paisaje litoral
- Efecto del cambio climático en la costa
- Contaminación marina ligada a un mayor desarrollo de actividades en el litoral
- Problemas de seguridad marítima ligados al transporte marítimo

CONCLUSIONES FINALES:

1. Inevitablemente habrá que establecer criterios de prioridad fundamentados sobre el Principio de Sostenibilidad.
2. La administración tendrá que hacer esfuerzos de coordinación interadministrativa para crear Agencias de Gestión Integral.
3. Los límites del mar aguas adentro de la Zona Contigua necesitan una revisión que adapte su integración a una Gestión Integral y a una Administración de nuevo cuño.

BIBLIOGRAFÍA.-

Fuentes documentales de la Consejerías de Medio Ambiente y de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía.



EL URBANISMO: Un instrumento clave para la ordenación de espacios de libertad, seguridad y pacífica convivencia.

Pedro Pacheco Martín

Doctor en Derecho. Letrado, de la Comisaría Provincial de Málaga

1. DELIMITACIÓN DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD.

En primer lugar debemos determinar si el término seguridad presenta aspecto que precisen matización y si ésta resulta necesaria para determinar su alcance y significado.

En la terminología inglesa existe una interesante distinción de la que carece el lenguaje castellano. Se trata de los conceptos de “**Security**” y “**Safety**”. De acuerdo con el diccionario, ambos conceptos son traducibles por seguridad. Sin embargo, la dualidad de términos en inglés pretende representar dos tipos de situaciones, amenazas y medidas que tienen matices distintos.

- **Security**, hace referencia a lo que nosotros entenderíamos como seguridad pública, policía y, en general, amenazas provenientes de la delincuencia y criminalidad, es decir, aquellas actuaciones procedentes de actos antisociales.

- **Safety**, por el contrario hace referencia a otras amenazas a la integridad física que no provienen de la delincuencia.

Por el contrario en nuestro texto constitucional el término seguridad es un término polivalente, desde el cual el constituyente ha hecho resurgir una variedad de seguridades que se refieren a diversos aspectos de la realidad humana. Así, la Constitución nos habla de: **Seguridad Jurídica** (9.3); **Seguridad Personal** (17); **Seguridad Social** (25.2); **Seguridad e Higiene** (40.2); **Seguridad de los Consumidores** (51); **Seguridad del Estado** (102); **Seguridad Ciudadana** (104) y **Seguridad Pública** (149.1.29), pero no llega a definir ninguna de estas realidades. Esta visión amplia del concepto de seguridad expresa la idea de que éste no tiene una dimensión exclusivamente criminológica referida sólo a actos denominados antisociales.

Como hemos podido comprobar en España el término «**Seguridad**», desde su polivalencia Constitucional, es integrador de la **Security** y **Safety**, y hace referencia al compromiso que el Estado asume frente a sus ciudadanos para garantizarle una **protección integral** ante cualquier eventualidad que pueda afectarle. Esta polivalencia, que hace de él un concepto políticamente no neutral, al poder ser considerado ese compromiso desde cada una de las concepciones política que en cada momento pueda inspirar aquél, incorpora los elementos

técnicos, políticos, económicos, sociales y ambientales que definen, por ejemplo, un proyecto de ciudad segura.

Este concepto de seguridad que viene a hacer referencia a una noción amplísima, representa el valor fundamental de lo jurídico sin el cual no hay derecho y que al vincularlo a la totalidad del ordenamiento se configura como un concepto excesivamente amplio, que hay que delimitar con la formulación de un concepto en función del término que le acompañe. Pues no debemos olvidar que la Constitución utiliza la palabra “seguridad” con la misma acepción medular pero con distintos matices según el adjetivo que le sirva de pareja, como ha venido a confirmar el Tribunal Constitucional en su sentencia de 12 de diciembre de 1994.⁷⁸⁰

En resumen, cuando decimos seguridad urbanística nos estamos refiriendo a la security más la safety, o lo que lo mismo que dicha seguridad busca, por un lado, la mejora de la percepción subjetiva de la seguridad personal por actos antisociales, y por otro, la satisfacción de las necesidades constructivas preventivas de catástrofes naturales o por accidentes, referidas ambas al medio urbano.

2. SEGURIDAD Y URBANISMO

En el ser humano la seguridad representa, según la pirámide de necesidades de Maslow⁷⁸¹, el segundo nivel, es decir solo le precede las necesidades fisiológicas. Esa natural y primaria exigencia de seguridad ha favorecido la interacción del hombre agruparse y vivir en comunidad con sus semejantes. Es a partir de esa necesidad de protección mutua como se han venido configurando las urbes, desde los primeros asentamientos. Por ello la seguridad, objetiva y subjetiva, y confianza de la comunidad en su espacio urbano es parte fundamental de ella. Sobre estos aspectos primarios, el binomio Seguridad y Urbanismo, se muestran indisociables.

Nadie contiene hoy que para que en un espacio urbano exista seguridad (objetiva y subjetiva), la cuestión se limita a más policías y/o vigilancia privada. La reducción de riesgos ligados a la inseguridad, deben tener una respuesta interdisciplinaria: educación, acceso a los recursos, desempleo, sanidad, vivienda, medio ambiente, etc., y requieren de políticas transversales capaces de integrar en el hábitat a sus ciudadanos ocupantes. Sin embargo, se sigue buscando una solución al problema de la (in)seguridad lejos de donde se ubica éste; es decir, se pretende obtener seguridad al margen de los procesos que los generan. Y es ahí donde se traba el principal inconveniente, que nos incapacita para enfrentarnos a su solución.

La emergente demanda de seguridad operada, de manera muy singular, en las últimas décadas, ha originado la búsqueda de soluciones, que permitan hacer

⁷⁸⁰ STC núm. 325/1994, de 12 de diciembre, Sección 1ª, Ponente: Mendizábal Allende, Rafael, (EDJ 1994/9592).

⁷⁸¹ **Maslow, Abraham Harold** (1991), *Motivación y personalidad*, Madrid: Ediciones Díaz de Santos. [ISBN 8487189849](https://www.isbn.es/9788487189849).

frente al fenómeno de la inseguridad de percepción objetiva o subjetiva. Durante este tiempo no han faltado propuestas o declaraciones grandilocuentes de principios “bien intencionados” que posteriormente no se ven materializados en actuaciones concretas.

Es más, cuando se trata de urbanizar, entendiendo este infinitivo como “Acondicionar una porción de terreno y prepararlo para su uso urbano, abriendo calles y dotándolas de luz, pavimento y demás servicios”, siempre suelen triunfar las tesis de los que hacen prevalecer criterios personales de valor, sobre los criterios puramente urbanísticos. Lo que imposibilita el objetivo y deshace el binomio seguridad-urbanismo. Y es que, como el urbanismo debe proyectarse para su concepción y desarrollo, sobre una multiplicidad de disciplinas, que implican gran dificultad de su puesta en práctica, se aparcan las intervenciones proyectadas para el conjunto, ya que se contraponen a los criterios subjetivos del valor y el beneficio, y se acomete el proyecto que queda al margen e inadaptado al conjunto.

El manifiesto de las ciudades “Seguridad y Democracia”, contiene un intento de poner orden en este caos mediante una armoniosa declaración de principios:

“Queremos ciudades de calidad, activas, seguras, ciudades que sean propicias a la armonía del desarrollo. La inseguridad y el sentimiento de inseguridad, el sentimiento de abandono, la violencia pueden comprometer de manera grave y duradera el desarrollo y la renovación de la ciudad”⁷⁸².

O la de similar orientación y bien intencionado anhelo realizada por los participantes a la Conferencia de Zaragoza organizada por el **FORO EUROPEO PARA LA SEGURIDAD URBANA**, los días 2,3 y 4 de noviembre de 2006.

“La seguridad es un bien común esencial, estrechamente vinculado con otros bienes comunes como la inclusión social, el derecho al trabajo, la salud, la educación y la cultura. Hay que sustituir cualquier estrategia que utilice el miedo por otras que favorezcan una ciudadanía activa, una adaptación del territorio urbano y el desarrollo colectivo de la convivencia. El acceso a los derechos favorece el derecho a la seguridad”⁷⁸³.

Sin embargo nada parece indicar que dichos principios estén siendo incorporados en los planeamientos urbanísticos de nueva urbanización o de rehabilitación urbana. Muchos de ellos carecen, por ejemplo, de un mapa de riesgos geofísicos y de estudios que prevean el impacto social que el mismo provoca, así como la cobertura del servicio público correspondiente.

⁷⁸² Manifiesto de las Ciudades “Seguridad y Democracia”. Forum Européen pour la Sécurité Urbaine”
www.urbansecurity.org.

⁷⁸³ Manifiesto de Zaragoza sobre “La Seguridad Urbana y la Democracia”. Zaragoza 2,3 y 4 de noviembre de 2006. www.zaragoza2006.fesu.org

3. LA ACTUACIÓN PREVENTIVA EN LAS DIVERSAS ESCALAS DEL URBANISMO, UN CAMINO PARA CONFIGURAR CIUDADES MÁS SEGURAS.

Si se proyectara planes de seguridad en las diversas escalas sobre la que actúa el urbanismo, estamos seguros que caminaríamos hacia cotas de seguridad impensables en estos momentos. Así, el **diseño urbano**, se encargaría de diseñar un espacio público ordenado y cohesionado, sin déficit de servicios públicos; creando espacios donde los ciudadanos puedan relacionarse y una red viaria y de servicios que permita la interconexión de la ciudad; la implantación de zonas verdes, los espacios destinados a vivienda, la ubicación de las zonas industriales, etc. Y la **planificación urbana** definiendo el modelo de desarrollo de la ciudad y ejecutada a través de una Gestión urbana, transparente con controles que imposibiliten las corruptelas, sometida a los controles de calidad, etc.

La ausencia de una planificación de seguridad en sentido amplio, esta orientando la implementación de una seguridad, en sentido estricto (Security), creando espacios estancos de seguridad en las ciudades (Centros de Ocio, Centros Comerciales, Parques de Atracciones, Urbanizaciones privadas, Polígonos Industriales), en perjuicio de otros que al carecer de ella se convierten en zonas propicias para la criminalidad y por lo tanto originando focos de inseguridad.

Las instalaciones de sistemas de videovigilancia⁷⁸⁴ en los viales de pública concurrencia de las ciudades, si bien su pretensión es muy loable, produce espacios estancos de seguridad y un desplazamiento de la actividad delictiva, hacia otros espacios que por su configuración urbana son más propicios para el desarrollo de la actividad delictual. Resultaría simplista el razonamiento de que la reducción de la actividad delictiva de una zona, por la implantación de sistema de seguridad y vigilancia, produce una disminución global del delito. Menos aún si la propia ciudad ofrece espacios de impunidad.

Si a estas circunstancias añadimos que en la actualidad los sistemas de vigilancia y grabación están generalizado en la casi totalidad de los establecimientos públicos y privados, urbanizaciones, polígonos industriales, centros de ocios, comerciales y deportivos, parques temáticos, etc., podremos apreciar la necesidad de proyectar ciudades seguras que no deje en la marginalidad a quienes estén fuera de las estancidades señaladas, por carecer de recursos para vivir en urbanizaciones o edificios con vigilancia privada o instalarse un sistema de alarma.

Resulta obvio que una ciudad con una planificación y desarrollo urbanístico que carezca de un diseño de seguridad integrado, resulta una ciudad insegura, objetiva y subjetivamente, con bolsas de marginalidad y un alto índice de delincuencia. O lo que es lo mismo, espacios urbanos con características

⁷⁸⁴ Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto, por la que se regula la utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en lugares públicos, desarrollada por el Real Decreto 596/1999, de 16 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo y ejecución de la citada Ley.

ambientales que no promuevan la vigilancia natural⁷⁸⁵ por parte de los ciudadanos y que señalan la ausencia de control sobre los que ocurre en ellos a los potenciales infractores y consecuentemente favorecedores del llamado delito de oportunidad.

4. LA CERTIFICACIÓN DEL DISEÑO SEGURO DE LOS PAÍSES BAJOS: UN EJEMPLO A IMITAR

En materia de seguridad, lo mismo que en cualquier otra materia, los modelos nunca son extrapolables en un 100 por 100. La realidad de cada país es diferente, lo que limita la réplica automática de acciones emprendidas por otro. Sin embargo, si la experiencia práctica de allí donde se aplican ofrece un resultado tan espectacular como es la reducción del 40% de los índices de robos en domicilios, resultaría incomprensible si "mutatis mutandis", no se aplicase dicha metodología.

Según nos cuenta la policía de la región de Hollands Miden⁷⁸⁶, "las autoridades locales, las asociaciones de vivienda, los promotores de proyectos, los urbanistas, los arquitectos y los vecinos a menudo venían a solicitar consejo a la policía. Pero como este consejo no era vinculante, solo se llevaban a la práctica en los proyectos de una manera parcial, en los casos que se ponían en práctica. Esta situación hizo que por ellos se estableciese un conjunto de requisitos claros, vinculados con un certificado de calidad. Este certificado de aprobación de la policía, denominado "**Diseño Seguro**", se concede cuando el proyecto cumple un amplio conjunto de requisitos que abarca cinco niveles: **la organización del barrio, el trazado, el diseño del entorno residencial, la gestión y participación de los vecinos y el edificio** en sí. En cada nivel se contemplan los llamados elementos del plan de seguridad. Por ejemplo, la conexión con otros edificios cercanos y el tamaño y la altura son elementos importantes para la seguridad de las propiedades y se han establecido requisitos para la seguridad en relación con cada uno de estos elementos. La denominada "teoría de la delincuencia" se aplica a este conjunto de requisitos. Según esta teoría, existen *ocho aspectos que determinan el riesgo de que se produzca un hecho delictivo*: **la presencia de delincuentes potenciales, la presencia de "vigilancia social", la visibilidad, la participación y la responsabilidad, el hecho de que sea atractivo, la accesibilidad, las vías de escape, la calidad y la vulnerabilidad física de la víctima potencial**. También se ha recurrido, además de a esta teoría, a la experiencia práctica de la policía para establecer los requisitos de la seguridad. La evaluación de las viviendas y del entorno residencial se hace de acuerdo con el conjunto de requisitos. La lista de control tiene cinco escalas y 55 elementos asociados. Para poder obtener el certificado de aprobación, tienen que cumplirse totalmente 18 de los 55 elementos. Todos estos elementos están relacionados con dos niveles: el diseño

⁷⁸⁵ Se entiende por vigilancia natural aquella que realiza las personas que, debido a su actividad o mera presencia en un espacio urbano, vigilan su entorno de forma inconsciente.

⁷⁸⁶ *Hollands Midden Police*, Leiderdorp; T. Hesselman / R. Kool Holl. Midd. Police; PO Box 4240: Leiderdorp, Países Bajos 2350 CE: 00 31 71 54598440

del entorno residencial y de los edificios. Algunos ejemplos son: accesos traseros rectos y cortos; ventanas en los muros laterales de las viviendas, buena visibilidad de la calle desde la vivienda; buena iluminación de las calles y, por supuesto, puertas y ventanas antirrobo. Los otros tres niveles tienen que cumplirse en un 60%, algunos ejemplos son; construcciones ni muy concentradas ni a gran escala, las vías para las bicicletas y los peatones son seguras cuando discurren a lo largo de los jardines de las viviendas y los parques de recreo.

El conjunto de requisitos cumple con las nuevas normas antirrobo europeas y de la *Asociación de Fabricantes de Elementos Plásticos para Fachadas*. De acuerdo con estas normas, no solo se comprueban los cierres, sino todos los elementos de la fachada (puertas y ventanas) para verificar que son antirrobo. Dos organismos de inspección autorizados comprueban los elementos de la fachada de acuerdo con estas normas. Para obtener el certificado policial de aprobación, los materiales de construcción empleados tienen que estar autorizados."

En resumen: el Diseño Seguro es una Certificación de calidad, similar a la ISO 9001⁷⁸⁷, orientado exclusivamente a fomentar espacios urbanos seguros, mediante la interacción de ciudad-ciudadano- convivencia

Como ya sabemos la sensación de inseguridad es tan perjudicial como la inseguridad en sí misma. Para que aparezca la inseguridad es necesario que exista miedo de enfrentar un peligro imposible de prever y sentirse desprotegido ante delitos violentos. Un ejemplo de ello nos lo muestra el resultado de la encuesta del instituto opina de la cadena Ser donde el primer puesto en el ranking de las preocupaciones de los ciudadanos consultados lo ocupa el Terrorismo. Sin embargo los accidentes de tráfico con una siniestralidad, en lo que va de año, de más de 1800 víctimas mortales ni aparece en la muestra.

En el último número del Boletín de la Organización Mundial de la Salud⁷⁸⁸, un artículo confirma la importancia sanitaria de convivir con la tan denostada sensación de inseguridad.

"La seguridad es una condición previa de la salud y la inseguridad es mala para ella -escribe el doctor Robin Coupland, consejero del Comité Internacional de la Cruz Roja-. Nuestra seguridad y la inseguridad de los demás son cuestiones que despiertan mucho interés porque están relacionadas con nuestro propio bienestar físico, mental y social."

⁷⁸⁷ La norma ISO 9001: Especifica los requisitos para un sistema de gestión de la calidad que pueden utilizarse para su aplicación interna por las organizaciones, para certificación o con fines contractual, elaborada por la Organización Internacional para la Estandarización.

⁷⁸⁸ **Robin COUPLAND**, Boletín Oficial de la Organización Mundial de la Salud (2007)

5. BREVE RESUMEN

El urbanismo, desde una perspectiva holística, y en su consecuencia los planes que lo desarrollan, tienen que ser proclives a fomentar espacios de convivencia que desarraigue comportamientos de los ciudadanos que impidan o no promuevan la justicia, la libertad y la seguridad, en pública y pacífica concurrencia en los espacios que cohabitan.



"Urbanismo. Una visión a través del humor gráfico sobre los temas que preocupan"

Raquel Palomeque Camacho

Bióloga. Especialista en Ordenación del Territorio y Medio Ambiente

Jorge Mariano Román Busto y

Biólogo. Especialista en Ordenación del Territorio y Medio Ambiente

Elena Méndez Bértolo

Geógrafa. Especialista en Ordenación del Territorio y Medio Ambiente

Palabras clave: humorismo, humor gráfico, sátira, ironía, participación, sociedad civil, opinión pública, demanda social, problema social y malestar social, técnicas cualitativas, investigación, planificación y ordenación del territorio.

"Aprender a ser libres es aprender a sonreír".

Octavio Paz

1. PARTICIPACIÓN PÚBLICA Y DESARROLLO SOSTENIBLE

No hay foro sobre desarrollo sostenible que no mencione la importancia de la participación.

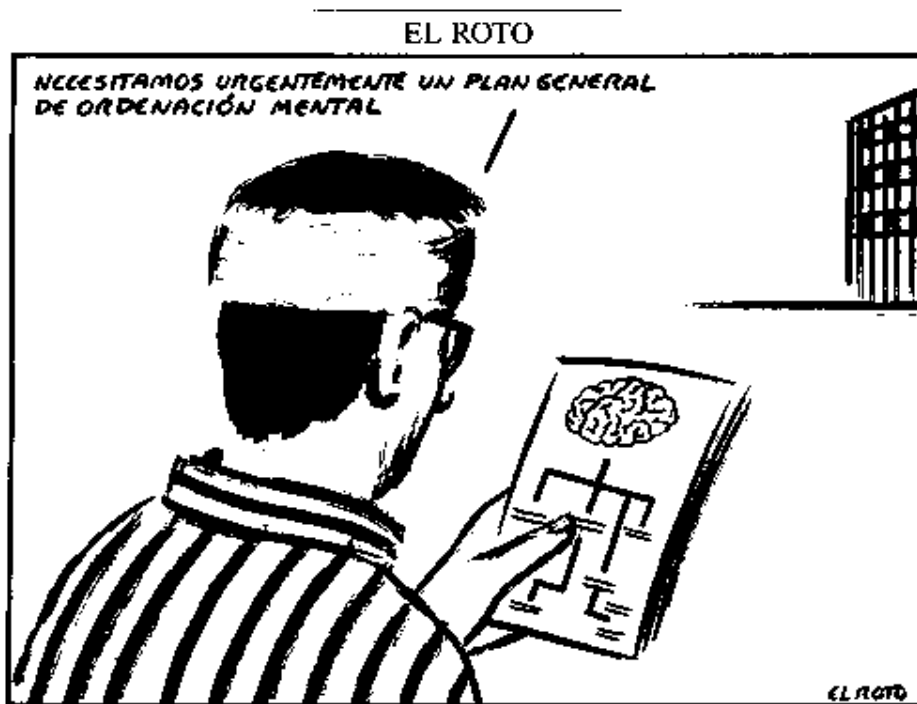
Sin duda, es un discurso políticamente aceptado que la participación es clave en el desarrollo local, aunque en la práctica no se han desarrollado suficientes herramientas que permitan analizar adecuadamente las aspiraciones ciudadanas y que se integren en los planes de desarrollo territorial. No queremos en absoluto menospreciar aquellas experiencias acometidas de valor, aunque sí resaltar su carácter residual.

La democratización de la sociedad española ha incrementado la necesidad de nuevos canales de participación ciudadana, mientras que la tónica sigue siendo la verticalidad en la toma de decisiones.

Esto produce un importante desajuste entre las aspiraciones de la sociedad y las soluciones dadas por los gestores, poniendo en riesgo el consenso y el alcance del objetivo de la mejora de la calidad de vida, tal y como será vista por los ciudadanos.

El conocimiento por tanto del espacio ambiental, social y económico, percibido por los miembros de la sociedad, se convierte en un requisito técnico imprescindible de los planes y estrategias de ordenación territorial, dando progresivo paso a una democracia participativa (frente a la democracia representativa actual), más adecuada en la nueva era postmoderna, en dónde la autoridad intelectual y científica se encuentra muy extendida y descentralizada.

¿Y qué otra forma hay si no de proponer herramientas de ordenación que conlleven en última instancia el aumento no sólo objetivo, si no interpretado, de la calidad de vida de los ciudadanos?



2. HUMOR Y POLÍTICA.

"Vivimos en un mundo borroso, y la sátira ayuda a verlo más nítido."
Andrés Rábago, "El Roto". La Vanguardia, 9-4-2004

A nuestro juicio, que no existan todavía los canales de comunicación adecuados entre la sociedad y sus representantes, no significa que no consten gran cantidad de manifestaciones y expresiones de la opinión pública, que muestran, al buen entendedor, el nivel de malestar social de una ciudadanía que sufre las consecuencias de un modelo de desarrollo desequilibrado e injusto.

El análisis de la expresión artística puede ser, en este sentido, una herramienta útil de análisis e interpretación de la realidad. Es sin duda un testimonio del juicio crítico con el que la conciencia social reacciona ante sus problemas más cotidianos.

Como muestra (un botón), hemos querido escoger entre esas manifestaciones algunas de las recientes publicaciones de humor gráfico español en prensa e Internet, en relación al Urbanismo.

A pesar de ser creaciones artísticas individuales, reflejan una parte muy importante del sentir colectivo que relaciona, indisolublemente, la ordenación del territorio y el urbanismo con la especulación, la corrupción, la injusticia y la desigualdad social.

Los estudios sobre el humor coinciden en que éste tiene una dimensión cognitiva: permite o facilita el acceso al conocimiento.

"La falta de sentido del humor es una desventaja cognoscitiva: excluye la posibilidad de determinadas percepciones y puede que incluso impida el acceso a todo un ámbito de la realidad." Peter Berger. Kairós. Barcelona, 1999

"Quizás el humor no es un buen instrumento para solucionar los problemas sociales actuales, pero sí para ponerlos de manifiesto, para que la gente tome conciencia de que existen." Miguel Gila. Perfiles (ONCE), 1999

3. LA UTILIDAD DE LAS TÉCNICAS CUALITATIVAS PARA UNA EXPLICACIÓN OMNICOMPRESIVA DE LA REALIDAD DE LOS TERRITORIOS

Partiendo de la utilidad del ejercicio crítico, constatamos en nuestra práctica profesional la ausencia frecuente y todavía minusvaloración del uso de técnicas cualitativas de investigación como puerta a la incorporación de la participación y un mejor conocimiento de la realidad. La no incorporación de estas metodologías da como resultado una técnica incompleta y defectuosa.

Además, nuestro aún no escrito código deontológico de Ordenadores del Territorio, debe obligarnos a una elevada implicación en el sostenimiento del marco adecuado de derechos y libertades, donde la Libertad de expresión, el respeto a la dignidad humana y los Derechos Humanos constituyen las principales referencias morales y espacio de trabajo.

No se trata pues de pereza científica o de deseos de delegar la responsabilidad en la ciudadanía, si no muy por el contrario, de aumentar el campo de los saberes, profundizando en la percepción social y de renovar la caja de herramientas, integrando las ambigüedades y subjetividades de una sociedad a todas luces compleja.

Los que trabajamos en la planificación estratégica como técnicos, sabemos la enorme valía de la información y el dato y no debemos por lo tanto rechazar las posibilidades que ofrece la incorporación de la información cualitativa.

Tabla I. Definiciones de palabras clave (Fuente: Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española)

DEFINICIONES LITERALES	
humorismo.	1.m. Modo de presentar, enjuiciar o comentar la realidad, resaltando el lado cómico, risueño o ridículo de las cosas.; 2.m. Actividad profesional que busca la diversión del público mediante chistes, imitaciones, parodias u otros medios.
sátira. (Del lat. <i>satyr̄a</i>).	1.f. Composición poética u otro escrito cuyo objeto es censurar acremente o poner en ridículo a alguien o algo.; 2.f. Discurso o dicho agudo, picante y mordaz, dirigido a este mismo fin.
ironía. (Del lat. <i>ironīa</i> , y este del gr. <i>εἰρωνεία</i>).	1.f. Burla fina y disimulada.; 2.f. Tono burlón con que se dice.; 3.f. Figura retórica que consiste en dar a entender lo contrario de lo que se dice.
opinión. (Del lat. <i>opiniō</i> , <i>-ōnis</i>).	1. f. Dictamen o juicio que se forma de algo cuestionable.; 2. f. Fama o concepto en que se tiene a alguien o algo.; ~ pública. 1.f. <u>Sentir o estimación en que coincide la generalidad de las personas acerca de asuntos determinados.</u>
comunicación. (Del lat. <i>communicatiō</i> , <i>-ōnis</i>).	1.f. Acción y efecto de comunicar o comunicarse.; 2.f. Trato, correspondencia entre dos o más personas.; 3.f. Transmisión de señales mediante un código común al emisor y al receptor.

4. CONCLUSIÓN Y DEBATE

Por último, comentar la relevancia del hecho de que la participación ciudadana debe ir asociada a la calidad de la información que recibe la ciudadanía para construir su opinión.

Sería muy extenso dialogar sobre la calidad de la información pública en España.

Por tanto, simplemente pasamos el guante para quien esté dispuesto a discutir que estas viñetas que presentamos reflejan claramente la desinformación que existe en la sociedad sobre la realidad del urbanismo en España.

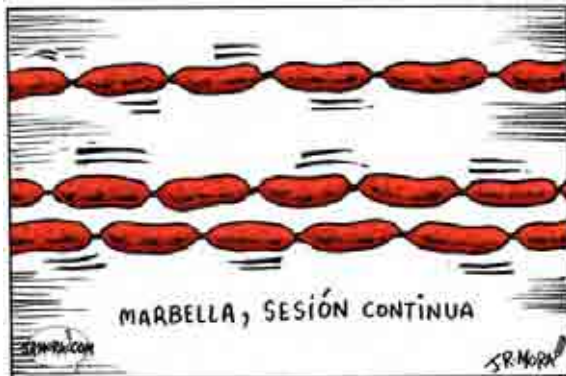
ANEXO I



El voto



El Roto (Publicadas en El País en 2006 y 2007)



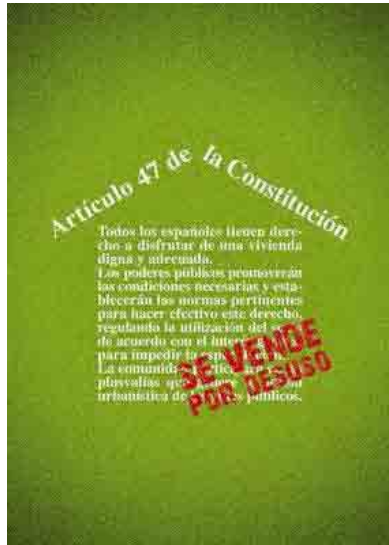
J.R.Mora (Publicadas en su página web en 2006 y 2007)



Sentada por una vivienda digna frente al ayuntamiento de Bilbao
 J.R.Mora (Publicadas en su página web en 2006 y 2007)



J.Morgan (Publicadas en <http://especulacion-exposicion.blogspot.com/> en 2007)



Raquel Catalán (Publicada en <http://especulacion-exposicion.blogspot.com/> en 2007)



Dani Cruz (Publicada en <http://www.danicruz.com> en 2007)



North (Publicado en <http://habitaquoblog.blogspot.com/2007/04/vieta-de-noth-de-un-habitaquo.html> en 2007)



AZA (2006)



Juan Carlos (Publicado en La Kodorniz en 2007)



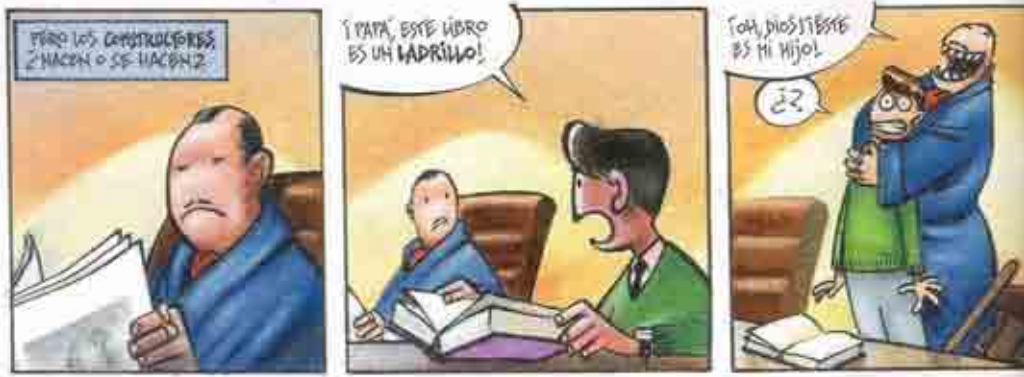


Forges (Publicadas en El País en 2006 y 2007)



EL MEDITERRÁNEO SE VENDE

RECALIFICACIONES, EXPROPIACIONES, ESPECULACIONES, URBANIZACIONES, PROMOCIONES, CONSTRUCCIONES, DESPROTECCIONES DE ESPACIOS NATURALES... ESTO ES LO QUE HAY



Juan Álvarez y Jorge G. (Publicada en El Jueves en 2006)



Juan Álvarez y Jorge G. (Publicada en El Jueves en 2006)



BIBLIOGRAFÍA

Amnistía Internacional. Grupo de Educación (2007): *Guía de humor gráfico y Derechos Humanos.* (<http://www.amnistiacatalunya.org/edu/humor/index.html>).

Josep Vicent Boira Maiques (2000) *Participar para conocer. Argumentos para la innovación en la participación ciudadana y la construcción de la ciudad.* II Coloquio Internacional de Geocrítica (Actas del Coloquio) Revista Scripta Nova, nº 69.

<http://www.elpais.com>

<http://especulacion-exposicion.blogspot.com/>

<http://www.jrmora.com/>

<http://www.lakodorniz.com/>



Aalborg es posible: Nuevo Distrito Santa Bárbara

Germán del Real Urbano,

Subdirector General de Sando Proyectos Inmobiliarios y Consejero Delegado de DUSE.

1. INTRODUCCIÓN

Más de un 40% del consumo de energía en la Unión Europea tiene lugar en los edificios, fundamentalmente en refrigeración, calefacción, agua caliente y alumbrado. Sólo el consumo de energía eléctrica crece en las ciudades andaluzas a un ritmo superior al 7% anual. Si a esto añadimos que el entorno construido, donde pasamos más del 90% de nuestra vida, es responsable en gran medida de la contaminación que sufrimos en la actualidad, que la propia actividad constructora es consumidora de muchos recursos naturales y que en las últimas décadas se han producido desarrollos residenciales indiscriminados, parece lógico que el futuro de la ordenación urbanística y el crecimiento de las ciudades esté marcado por un compromiso con el desarrollo sostenible.

2. SANTA BÁRBARA, UN MODELO DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Frente al desarrollo urbanístico desordenado que se ha producido en la mayoría de las ciudades españolas en los últimos años, DUSE propone el proyecto Santa Bárbara, un nuevo distrito sostenible de construcción privada, promovido por Sando y Realia, donde se apuesta por una alta calidad de vida integrando los recursos naturales.



El Nuevo Distrito Santa Bárbara es el mayor proyecto urbanístico desarrollado hasta hoy en Andalucía y uno de los más grandes de España, además de ser único en cuanto a su planteamiento sostenible. La superficie del distrito contará con más de 4.000.000 m² en los que se construirán más de 17.000 viviendas de tipo plurifamiliar, 6.000 de ellas protegidas, situadas al Este de la capital andaluza y en una zona comunicada directamente

con la A-4, la A-92 y con la futura SE-40.

El desarrollo urbanístico de Santa Bárbara se llevará a cabo dividiendo el área en 6 sectores de suelo urbanizable, según la viabilidad de ejecución de las infraestructuras y la homogeneidad de condiciones de ordenación interna. Del total construido, se destinará un 55% a vivienda libre, un 22% a vivienda protegida, un 15% a uso terciario y un 8% a uso industrial. Una vez que el proyecto haya culminado, Santa Bárbara será una nueva ciudad dentro del área metropolitana hispalense en la que residirán más de 60.000 personas, es decir, supondrá un 25% total de las viviendas que se crearán en Sevilla en los próximos años. El proyecto de Santa Bárbara ha comenzado ya a ser una realidad. La primera piedra de este nuevo distrito se pondrá en el primer trimestre del próximo año 2008.



3. POR QUÉ SANTA BÁRBARA ES DIFERENTE

Santa Bárbara, nace una nueva ciudad sostenible y equilibrada.

En el año 2003, por parte del Grupo Sando y de Realia Business, se inició una apuesta decidida para el desarrollo en Sevilla de una nueva forma de afrontar una ordenación urbana de gran dimensión. Frente a la alternativa tradicional de un diseño y una ejecución escalonada, en el que prima la minimización del riesgo, se superpuso uno más innovador de diseño global buscando la eficiencia de recursos y una mayor eficacia en los resultados. Había que diseñar con criterios de "ciudad".

Este desarrollo urbano, desde la perspectiva de globalidad antes mencionada, ha sido cuidadosamente planificado para crear un espacio de calidad que incorpore criterios de desarrollo sostenible, integrando todos los usos ciudadanos, con excelentes conexiones y accesibilidad por medio del transporte público, y que recupere el paseo a través de una amplia red de espacios libres. En definitiva, un espacio único que concilie naturaleza, actividad empresarial, residencial y de ocio, equipamientos y zonas verdes en unas condiciones de alta calidad, configurándose así como una ciudad dentro de una ciudad.

La ordenación de Santa Bárbara se ha realizado diseñando en primer lugar los espacios libres, a partir de los cuales se han ido distribuyendo el resto de usos, cobrando especial importancia de esta manera los aspectos medioambientales y paisajísticos. Un gran parque forestal de más de 1.000.000 de m² (más de dos veces el Parque sevillano del Alamillo) con usos deportivos y en los que se integran paseos y senderos para peatones y ciclistas; diversos parques urbanos en los que se ubican los usos dotacionales; y zonas ajardinadas peatonales

rodeando todos los edificios residenciales. De esta manera las viviendas aparecen insertas dentro de la trama verde, íntimamente relacionadas con el espacio público, encargado de aportar una carga equilibrada de calidad de vida y favoreciendo las relaciones vecinales. En total más de 1.500.000 m² para el disfrute ciudadano.

La movilidad ha sido otro de los grandes retos en la ordenación del Nuevo Distrito Santa Bárbara dado que el alma de una ciudad son sus recorridos. La apuesta alternativa por medios públicos de transporte implantados de forma masiva e imaginativa y el fomento de los transportes no motorizados (el peatón y la bicicleta) supondrán una mejora sustancial del medio urbano, reduciéndose los niveles de contaminación atmosférica y acústica, liberándose espacio urbano para el disfrute ciudadano e incrementándose la seguridad vial. Para ello se han tenido en cuenta:

- la existencia de diversos tiempos: el tráfico rápido circulará por amplias y rectas avenidas, mientras que el tráfico de barrio se integrará con los movimientos no motorizados. Ambos tráficos han sido convenientemente segregados, mejorando así la capacidad de las vías e incrementando la seguridad vial.
- la importancia del transporte público, el cual estará plenamente garantizado con la inclusión de plataformas reservadas segregadas de uso exclusivo tanto para el autobús como para la futura conexión tranviaria con la línea 2 de Metro de Sevilla.
- La movilidad peatonal. Además de las grandes aceras, Santa Bárbara contará con una extensa red de bicarriles presentes tanto en las dos márgenes de todas las calles como acompañando a los recorridos peatonales de las zonas verdes. Estos recorridos peatonales se conectan con los carriles bici metropolitanos actualmente en ejecución en Sevilla.

Con un proyecto de ciudad pensado para el ciudadano, Santa Bárbara será un distrito vivo, autosuficiente, con todos los equipamientos públicos y comerciales, que junto a las actividades empresariales, proporcionaran servicios y empleo a sus habitantes. Se construirán más de 17.000 viviendas, de las cuales un 30% contarán con algún tipo de protección; se destinarán 700.000 metros cuadrados de techo a usos terciarios y empresariales: hoteles, centros comerciales, oficinas y parque empresarial. Estos usos terciarios y empresariales se han diseñado para garantizar las diferentes escalas. Desde parcelas destinadas a los grandes centros comerciales y de ocio hasta la disposición de locales comerciales en las zonas residenciales para el pequeño comercio de barrio, con la finalidad de aumentar el nivel de actividad en estas zonas y aprovechar las ventajas derivadas de la convivencia de usos.

En aras de alcanzar un nuevo modelo de desarrollo territorial, Santa Bárbara aspira a convertirse en un ejemplo de Responsabilidad Social, aplicando conceptos de Sostenibilidad y Ecoeficiencia. Así los diferentes planes y proyectos redactados se han diseñado con parámetros innovadores en cuanto a Seguridad

Vial, Eficiencia energética, reducción de contaminación lumínica, elevación de los niveles de accesibilidad a la nueva ciudad para personas con movilidad reducida, recuperación de agua de lluvia, paisajismo, etc. Adicionalmente se han sentado las bases para la aplicación de modelos bioclimáticos en la arquitectura de los futuros edificios, atendiendo a criterios como la orientación, el clima y la situación. Se han considerado como fundamentales la buena posición y el soleamiento, una adecuada capacidad para captar las brisas, y la creación de sombras vegetales a lo largo de toda la actuación.

Para la implementación de estos conceptos DUSE se está apoyando en las más prestigiosas instituciones y empresas: Philips, Instituto MAPFRE de Seguridad Vial y Asociación Española de la Carretera, Telefónica de España, Fundación ONCE, Gas Natural, etc.

3.1. La Carta Aalborg

Actualmente no existe una legislación que obligue al cumplimiento de unos parámetros de construcción sostenible, aunque se han elaborado algunos tratados de sostenibilidad. Entre estos tratados, hemos querido comparar Santa Bárbara con los compromisos de la *Carta Aalborg* o el *Sexto Programa de Acción en materia de medio ambiente de la Unión Europea* (Dinamarca, 1998), como una “medida” que demuestre que este proyecto se ajusta a unos indicadores fiables de sostenibilidad.

De los diez compromisos que se establecen en la *Carta Aalborg*, el proyecto del nuevo distrito Santa Bárbara cumple ampliamente dos de ellos: un diseño y planificación urbanística sostenible y una mejor movilidad urbana y menor tráfico. Hay que tener en cuenta que existen ciertos aspectos de la Carta que escapan de nuestro control por ser responsabilidad de las administraciones públicas locales, nacionales e incluso, supranacionales.

3.1.1 Compromiso nº 5: Planificación y Diseño Urbanístico

- Santa Bárbara evita el desarrollo urbano desestructurado, consiguiendo densidades de población adecuadas a través de un plan de ordenación del territorio y previsión de las densidades.
- Existe un uso combinado de edificios con un equilibrio entre trabajo, domicilios particulares y servicios, dando preferencia a los usos residenciales en el centro de las ciudades. El porcentaje que se destina a la vivienda es superior al de terciario y éste, a su vez, mayor que el industrial, resultando una combinación adecuada que concilia la vida familiar y laboral.
- Se ponen en práctica nuevas tecnologías de construcción. Santa Bárbara aplica modelos de arquitectura bioclimáticos y ha establecido convenios con las diferentes entidades líderes en sus respectivos sectores: Philips, en sistemas de iluminación; Telefónica, en fibra óptica; Fundación Mapfre, en seguridad vial; Asociación Española de Carreteras, en asesoramiento sistema viario; Fundación ONCE, para garantizar el concepto de accesibilidad global.

3.1.2. Compromiso nº 6: Mejor Movilidad y Reducción del Tráfico

- El modelo de Santa Bárbara reduce la necesidad del transporte motorizado privado y promueve alternativas accesibles para todos a través de carril bici y zonas peatonales. La clave, la creación de cercanía a través de la ordenación de los equipamientos de forma integrada.
- Se incrementan los itinerarios del transporte público y en bicicleta y las zonas peatonales.
- Se desarrollan planes de movilidad urbana integrados y sostenibles con conexiones viarias a la A-4, A-92 y la futura SE-40. Con todo ello, se reduce el impacto del transporte sobre el medio ambiente y la salud pública a través del fomento de la movilidad y de las zonas verdes.



4. CONCLUSIONES

El proyecto de Santa Bárbara demuestra que la Carta Aalborg es posible. Frente a la expansión incontrolada a la que asistimos en los últimos años, Santa Bárbara se presenta con un compromiso sostenible de calidad de vida y proyección futura.

Nuevo Distrito Santa Bárbara, por tanto, debe enmarcarse dentro de una nueva tendencia en la ordenación territorial, comenzando por una planificación ecológica en la que se han tenido en cuenta las características del lugar, para diseñar una ciudad compacta en la que las zonas urbanizadas sean el resultado de la



ordenación de los espacios libres como catalizadores de los recursos naturales existentes. Ciudad compacta que permita el ahorro energético y de recursos a través de una mayor eficiencia de las infraestructuras, que fomente la mezcla de usos como revitalizador de la vida urbana y de la cohesión social a través de unos espacios urbanos de calidad, y diseñada desde la perspectiva de la viabilidad de la movilidad en todas sus facetas.



¿Existen diferencias derivadas de la localización territorial de las explotaciones agrarias?

José A. Riveiro

Dr. Ingeniero Agrónomo

Manuel F. Marey

Dr. Ingeniero de Montes

Carlos J. Álvarez

Dr. Ingeniero Agrónomo

1. INTRODUCCIÓN

Una metodología de Tipificación y Clasificación de explotaciones previamente desarrollada, permite diferenciar las explotaciones según su sistema productivo y tamaño. Ante esta estratificación de explotaciones, surge un interrogante: ¿existen diferencias relevantes entre las explotaciones de cada estrato, respecto de su localización espacial?. La determinación de áreas homogéneas respecto de cada aprovechamiento, Tipología de explotación o Clase dimensional, presentaría grandes ventajas para el análisis técnico-económico y financiero de las explotaciones, así como en el establecimiento de prioridades para la localización espacial de aprovechamientos, especialmente en una región como la Gallega.

Galicia presenta una notable heterogeneidad territorial en cuanto al grado de aptitud, para la acogida de las distintas actividades agrarias que se desarrollan en la región o son susceptibles de su implantación. Esta heterogeneidad, por lo que a clima y medio físico se refiere, viene dada principalmente de la mano de un reducido número de factores: temperatura, precipitación, pendiente y altitud, de los cuales se dispone de información a nivel municipal.

Otros muchos factores (estructurales, sociológicos, políticos, económicos, comerciales, etc.), han influido a lo largo del tiempo y van a influir en el futuro en la localización de la actividad agraria. Resulta difícil o incluso imposible en algunos casos, disponer de información o trasladar la información disponible a valores cuantitativos que permitan el análisis espacial. Así pues se intentará dar respuesta al interrogante planteado a partir de los factores considerados, es decir, los relacionados con localización espacial.

Como consecuencia de esta heterogeneidad territorial, tiene lugar una gran diversidad de producciones agrarias y sistemas productivos. Los resultados obtenidos de la Tipificación y Clasificación, de los sistemas productivos en explotaciones de vacuno lechero, a partir de los datos de los Censos Agrarios, muestran tres tipologías diferenciadas de explotaciones de vacuno lechero, con cinco clases dimensionales representativas. Un adelanto de estos resultados se

presentaba en el “World Congress: Agricultural Engineering for a Better World” (Álvarez et al, 2006), una comunicación al X Congreso Internacional de Ingeniería de Proyectos (Riveiro et al, 2006), y con anterioridad, otra comunicación al III Congreso Nacional de Agroingeniería (Álvarez et al, 2005).

Sobre la relación entre localización explotaciones y factores de entorno, un estudio realizado en la Bretaña Francesa, demostró que las características del territorio tenían un importante peso en la asignación de usos del suelo en la explotación (diferentes sistemas productivos), influyendo también en el paisaje y su dinámica ecológica asociada, (Thenail and Baudry, 2004). En esta misma línea, Schmit (2006), basándose en datos espaciales, analizó en qué medida las tendencias a la imitación por parte de los agricultores, podrían incidir en los paisajes agrícolas, habiendo concluido que en la región de Bélgica estudiada, esta influencia no era significativa.

Si se parte de la hipótesis de que probablemente con el paso del tiempo, frente a los diversos factores del Medio Físico entre otros, los distintos aprovechamientos vinculados al uso de la tierra han ido ocupando aquellos espacios que se presentaban como más favorables, siendo estos factores los que han ido condicionando la actual disposición espacial de las explotaciones. Así el contraste entre los factores climáticos y los requerimientos biológicos de los cultivos, relegaría a estos a los espacios más adecuados, tanto más cuanto más especializada la producción. Al mismo tiempo, factores como la topografía del terreno (principalmente la pendiente), estructurales (dimensión y accesibilidad a las parcelas), económicos y comerciales (demanda del producto, rentabilidad), políticos (PAC) o sociológicos, se configurarían como elementos territorialmente condicionantes o estimulantes de cada actividad. El análisis de esta situación puede proporcionar una información que, directa o indirectamente, sea relevante en procesos de Ordenación Productiva y Planificación Territorial

El estudio de la distribución espacial de las explotaciones, a partir de su localización a nivel municipal tomado como unidad de medida su dimensión (superficie de cultivo, número de cabezas de ganado, etc.), o simplemente el número de explotaciones presentes, permite ya comparar este resultado asociado a un determinado espacio territorial con los valores de las variables que lo caracterizan como tal (factores ambientales, territoriales, sociológicos, etc.).

Otro aspecto fundamental, en relación con la localización espacial de los distintos aprovechamientos agrarios, es el relativo a los sistemas productivos adoptados en cada zona del territorio. La adecuación a los condicionantes del medio, puede dar lugar a diferencias importantes entre los sistemas de explotación, que a su vez se pueden manifestar en la eficiencia productiva y en consecuencia, en los resultados económicos. Detectar estas posibles diferencias es de vital importancia para al análisis técnico-económico y financiero de las explotaciones, tanto para la comparación de las existentes como de los modelos teóricos representativos de cada zona. Así, resolver una metodología de Zonificación para agrupar espacios del territorio (zonas), dentro de los cuales, para cada aprovechamiento, las explotaciones de cada grupo (tipología y rango dimensional), presentasen características similares, permitiría un mayor grado de diferenciación que se traduciría en un tercer nivel de estratificación (tipología-rango-zona), generado a

partir de las diferencias derivadas de la adecuación de los sistemas productivos a la estructura del territorio y al valor de los factores que lo caracterizan en cada localización.

La posibilidad de establecer unidades territoriales semejantes para cada aprovechamiento, también permite el análisis de la transformación paisajística en relación con los cambios en las actividades agraria y forestal, dado que permite tanto la evaluación puntual como la evolución temporal, aspecto que incentiva su presentación en este evento. De hecho son varios los investigadores que estudiaron la relación entre la actividad agraria y el paisaje. Entre otros, Kristensen et al, (2001), investigan si los modelos de actividades del paisaje emprendidos por los agricultores están relacionados con ciertas características de la explotación, y si estas actividades varían de una localización a otra. Estos estudios se realizaron en dos áreas de Dinamarca en las cuales predomina el uso extensivo del suelo. Los resultados revelaron diferencias significativas entre ambas áreas, justificado en parte dado que cuentan con explotaciones diferentes en cuanto a tipo de producción, tamaño y características socioeconómicas, factores relacionados con las actividades paisajísticas.

2. OBJETIVO Y DESARROLLO DE LOS TRABAJOS

El objetivo principal de la investigación es el de obtener una metodología de análisis espacial de explotaciones y zonificación, estudiando la posibilidad de su aplicación de modo que permita agrupar espacios del territorio (zonas), dentro de los cuales, para cada aprovechamiento, las explotaciones de cada grupo (tipología y rango dimensional), presenten características similares y un mayor grado de diferenciación respecto de las restantes. Esta posibilidad se analiza a partir de la zonificación del territorio según distintos factores del Medio Físico. Esta zonificación se tendrá que realizar con la base de los datos municipales, sin embargo, no cabe duda de que en algunos casos en un mismo municipio existen zonas claramente diferenciadas, ante lo cual, lo más adecuado sería realizar la zonificación a partir de unidades territoriales menores tales como la Parroquia, pero ello no es posible.

A partir de los resultados de la tipificación y clasificación, se seleccionarán grupos de explotaciones correspondientes a cada combinación de tipología y clase o rango dimensional. Estos grupos se estratificarán separando en subgrupos, las explotaciones localizadas en cada zona correspondiente a un determinado factor del Medio Físico.

Para cada subgrupo, se determinarán los valores de los estadísticos para las variables que se tomen como indicadoras de variabilidad en los sistemas productivos de las explotaciones. Estas variables se seleccionarán de entre las disponibles en los microdatos de los Censos Agrarios o aquellas externas que puedan ser relacionadas.

Los resultados de estos análisis servirán para confirmar o descartar diferencias entre zonas, respecto de cada grupo de explotaciones (tipología – rango

dimensional), y proporcionar indicadores y otros valores necesarios para caracterizar los sistemas productivos.

3. MATERIALES Y METODOLOGÍA

Para desarrollar la metodología objetivo, será necesario disponer de datos de toda la población o una notable representación de la misma. En este sentido, los microdatos del Censo Agrario proporcionan información de todas las explotaciones, relativa a su localización municipal, dimensión, producciones, mano de obra, maquinaria y otras variables de menor interés para los objetivos de este trabajo.

3.1. Zonificación como elemento diferenciador.

Los factores caracterizadores del Medio Físico, de interés para la Zonificación, de los cuales se dispone de información desagregada a nivel municipal (valores medios), son: precipitación anual, cota geográfica media, pendiente media, temperatura media anual, temperatura máxima anual y temperatura mínima anual. También sería deseable incorporar factores estructurales tales como indicadores de la dimensión media de las parcelas que conforman la S.A.U., o relativos al estado de ejecución de procesos de Concentración Parcelaria, pero estos datos no están disponibles con la suficiente desagregación o actualización.

La selección de los factores a emplear para la zonificación, se realiza sobre las bases teóricas de la producción agraria. La explotación de vacuno de aptitud lechera en Galicia es una actividad vinculada a la producción forrajera y como tal, los niveles de precipitación y temperaturas han de influir necesariamente en la productividad de estos cultivos. Por otra parte, la creciente necesidad de mecanización de los sistemas productivos, prioriza a los terrenos con reducidas pendientes, ante lo cual, la pendiente media del terreno es otro factor a considerar. La altitud o cota geográfica como tal no es un factor directamente influyente en la producción forrajera, pero puede tener asociados otros factores que puedan imprimir diferencias. La amplitud térmica suele guardar algún tipo de correlación con la altitud geográfica. De este modo, en el presente trabajo se consideran la precipitación anual, temperatura media, cota geográfica y pendiente media.

La zonificación del territorio para cada uno de los factores, consiste en agrupar todos los municipios (zonas geográficas), para los cuales el factor considerado toma valores dentro de un mismo rango preestablecido.

El número de rangos va a depender principalmente de la influencia del factor sobre la actividad. Si esta es muy intensa, el número de rangos para la zonificación, deberá ser mayor. Los resultados previos obtenidos mediante el análisis de distribución espacial de las explotaciones de Vacuno Lechero, sugieren como adecuados tres rangos, asociados a los valores cualitativos alto, medio y bajo. Los límites de clase se toman igualando la amplitud de los rangos.

Como ya se indicó, en trabajos anteriores se desarrolló una metodología para diferenciar los sistemas productivos y clasificar las explotaciones según su

dimensión productiva. Esta metodología, aplicada a las explotaciones con vacuno de aptitud lechera, permitió distinguir tres tipologías de explotaciones (T1, T2 y T3) y cinco clases según su dimensión (R1, R2, R3, R4 y R5), dando lugar a los 15 grupos de explotaciones que se reflejan en la tabla 1, donde la tipología 1 corresponde a las explotaciones que cuentan con maíz forrajero y sin la presencia de más de 4 cabezas de vacuno de carne; la tipología 2, a las explotaciones que no cuentan con maíz forrajero ni vacuno de carne y la tipología 3, a las explotaciones con un número mínimo de 5 cabezas de vacuno de aptitud cárnica.

Dimensión	Tipología 1		Tipología 2		Tipología 3		Todas	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Rango 1	3.906	64,1%	6.507	73,0%	1.173	81,4%	11.586	70,5%
Rango 2	1.462	24,0%	1.723	19,3%	200	13,9%	3.385	20,6%
Rango 3	462	7,6%	497	5,6%	43	3,0%	1.002	6,1%
Rango 4	131	2,1%	108	1,2%	7	0,5%	246	1,5%
Rango 5	133	2,2%	75	0,8%	18	1,2%	226	1,4%
Todas	6.094	100,0%	8.910	100,0%	1.441	100,0%	16.445	100,0%

Tabla 1: Distribución de las explotaciones por clase dimensional (rango) y tipología.

Cada una de las 16.445 explotaciones, además de los valores censales relativos a las variables que la caracterizan, tiene asociada la información correspondiente a su tipología, rango dimensional y localización municipal mediante un código de municipio de cinco dígitos (los dos primeros correspondientes a la provincia y los tres restantes, al municipio). Al establecer las zonas, a cada municipio le corresponde un código de zona, identificándolo con un dígito (1, 2 ó 3). La asociación de los tres valores, tipología, rango y zona, permite obtener valores correspondientes a cada grupo, para cada zona, y respecto de cada factor del medio físico.

La diferenciación entre sistemas productivos se ha de buscar a partir de los datos disponibles en los Censos Agrarios, y por tanto, se han de seleccionar variables relacionadas con los sistemas productivos. En este sentido, los censos cuentan con información relativa al empleo de mano de obra, algunos datos relativos a la mecanización, superficies de cada cultivo, cabaña ganadera, etc., que permiten obtener algunos indicadores calculados a partir de esta información. De entre las variables seleccionadas, obtenidas directamente o calculadas, en el caso particular de las explotaciones de vacuno lechero se muestran las siguientes:

1. Grado de intensificación de la producción (carga ganadera). Se determina mediante el cociente entre las Unidades de Ganado Mayor de bovinos (UGMb), y la Superficie Forrajera total (SFt).
2. Porcentaje de recría. Representa el número de animales destinados anualmente a la recría para reposición.
3. Porcentaje de la SFt dedicada al cultivo del maíz forrajero.

4. Eficiencia en la utilización de mano de obra. Se determina mediante el cociente entre las UGM totales (UGT, incluyendo todos los animales presentes en la explotación) y la mano de obra total empleada en la explotación, medida en UTAs.

5. Grado de mecanización. Se utiliza como indicador del grado de mecanización de una explotación, el valor correspondiente al cociente entre la suma total de la potencia de todos los tractores expresada en C.V., y la SAU de la explotación expresada en ha.

6. Utilización de mano de obra ajena. Se determina el porcentaje de utilización de la mano de obra familiar mediante el cociente entre las UTAF (de carácter familiar) y las UTAT (mano de obra total utilizada en la explotación).

Para cada una de estas variables, se determinará la Media y la Desviación Estándar, sobre cada grupo de explotaciones.

Para facilitar los análisis, de nuevo se ha recurrido a la utilización de hojas de cálculo y a la programación de macros que sistematizan la obtención de resultados. La organización del procedimiento se realiza utilizando 2 hojas de cálculo. Una hoja contiene los datos de todas las explotaciones correspondientes al aprovechamiento seleccionado; localización municipal, códigos de zona según el municipio en el cual se encuentra la explotación y los valores de las variables elegidas. En una segunda hoja, se presentan los resultados correspondientes a cada combinación Tipología-Rango-Variable-Factor-Zona, obtenidos mediante un proceso controlado por una macro.

4. RESULTADOS

4.1. Zonificación.

La Zonificación a partir de factores del Medio Físico como metodología para la diferenciación espacial de los sistemas de explotación, tiene un carácter genérico. En este capítulo, se evalúan respecto de esta zonificación genérica, las diferencias entre los sistemas productivos de las explotaciones de vacuno lechero, por su mayor representatividad numérica y económica, así como por su complejidad productiva.

A partir de los datos obtenidos del IGE (IGE-TC, 2006) y del SIGA (MAPA, 2004), y siguiendo la metodología ya expuesta, se elaboran los mapas de las figuras 1 a 4, que representan las áreas que abarca cada rango de la variable (Zona), obtenidas por agrupamiento de los territorios municipales con valores comprendidos dentro de un mismo rango.

Los mapas de la figura 1 relativos a la zonificación a partir de los valores de la temperatura media anual, muestran regiones muy homogéneas, especialmente para los intervalos medios. Estas características se hacen más acusadas al considerar solo tres intervalos de valores, siendo el correspondiente a los valores intermedios el que engloba una mayor fracción del territorio. Se ha de tener presente que la temperatura media anual por sí sola, no es un buen indicador de

la aptitud territorial para una determinada actividad agraria. Dos municipios pueden presentar valores similares a partir de amplitudes térmicas muy diferentes, y por tanto, diferentes aptitudes. Dependiendo del tipo de actividad a considerar, podría ser conveniente utilizar como indicadores, otros factores tales como la integral térmica, periodo libre de heladas, temperaturas mínimas o máximas, etc. Para la realización de los análisis que se presentan, a nivel municipal solo se dispone de datos relativos a temperaturas.

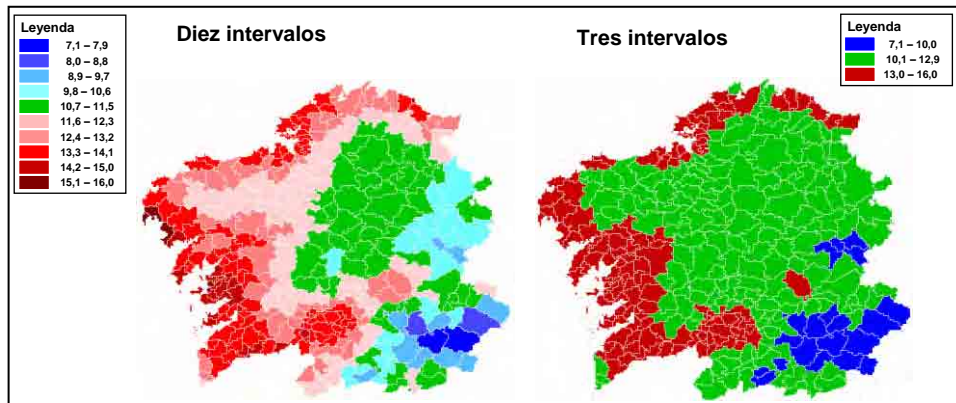


Figura 1: Zonificación de Galicia en base a la temperatura media anual por municipios, (°C).

Los mapas de la figura 2 que reflejan la zonificación realizada a partir de los valores de precipitación anual acumulada, muestran áreas muy compactas y a más del 85% del territorio con valores superiores a 1.000 mm. A pesar de la extensa red hidrográfica de Galicia, esta región cuenta tan solo con un 10% de superficie en regadío (INE, 1999). Ante esta circunstancia, los niveles de precipitación son relevantes para la actividad agraria. Si bien la precipitación acumulada no es un buen indicador de disponibilidad hídrica, a escala municipal si es un referente válido que puede guardar relación con localizaciones preferenciales de algunas actividades.

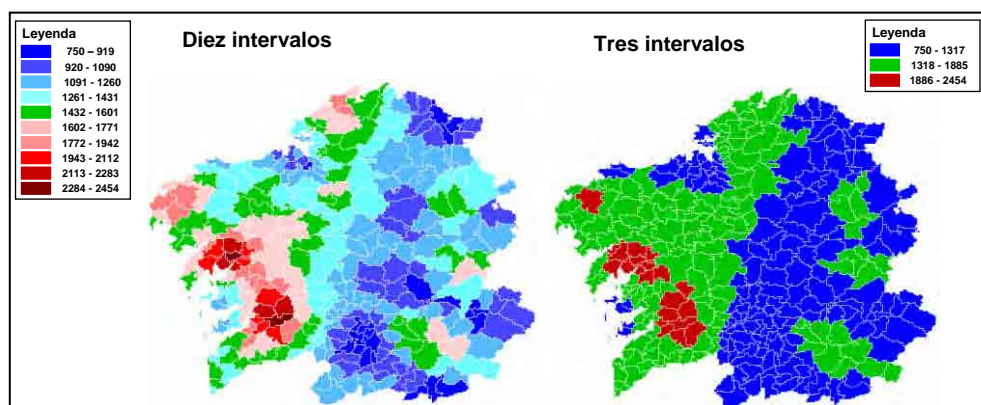


Figura 2: Zonificación de Galicia en base a la precipitación anual por municipios, (mm).

La altitud geográfica está normalmente vinculada a la amplitud térmica, y por tanto, tendrá influencia en la actividad agraria. Los mapas de la figura 3 muestran a la mayor parte del territorio situada por debajo de cotas medias de 800 m, distribuida en dos áreas claramente diferenciadas.

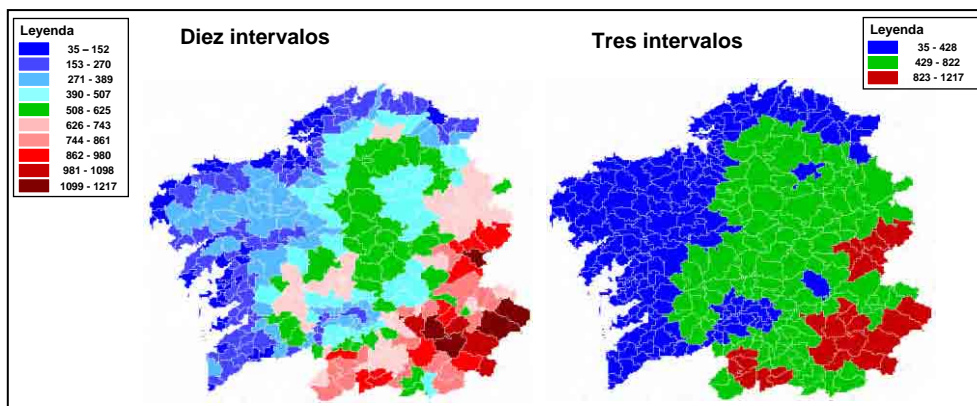


Figura 3: Zonificación de Galicia en base a la altitud geográfica media por municipios, (m).

Los valores de la pendiente del terreno condicionan los sistemas de explotación y su eficiencia, en tanto que influyen sobre las posibilidades de mecanización de los cultivos. Los mapas de la figura 4 representan las distintas áreas de la región con valores medios de pendiente del terreno próximos. Al dividir los valores de pendiente en tres intervalos, se observan tres zonas muy diferenciadas, predominando la superficie del territorio (un 60%), con pendientes medias inferiores al 10%. Si bien la pendiente media no es un excelente indicador dado que en un mismo municipio, se está tomando un valor medio de las pendientes correspondientes a zonas con relieves más o menos acusados (llanura y montaña), la homogeneidad de las zonas representadas en la figura 4, justifican un análisis de su influencia en los sistemas productivos de cada cultivo o su relación con la localización del mismo.

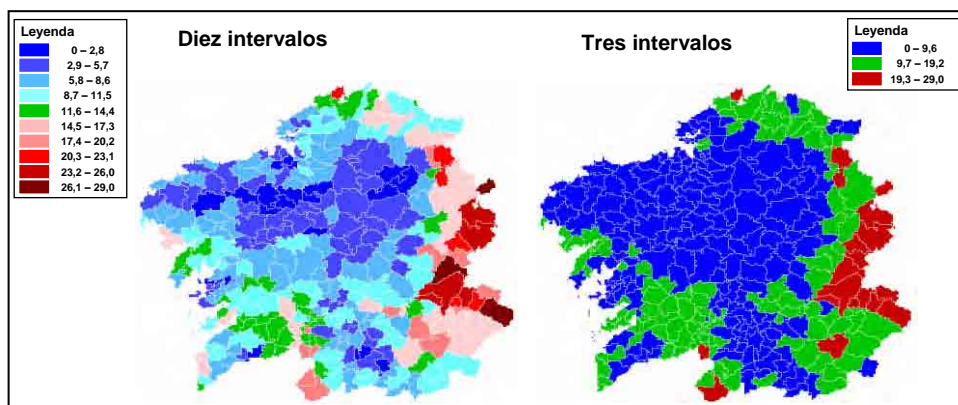


Figura 4: Zonificación de Galicia en base a la pendiente media del terreno por municipios, (%).

Estos mapas denotan una clara diferenciación de zonas a partir de los factores considerados, que podría guardar relación con la localización de las explotaciones o sus sistemas productivos, hipótesis que se analizan posteriormente.

En la tabla 2 se muestran los resultados de la distribución de explotaciones para cada tipología, según la zonificación correspondiente a cada factor. La SAU existente en las zonas no es igual, pero la comparación de los valores de cada una, entre las tres tipologías, muestra diferencias importantes que confirman la

diferenciación tipológica existente y son indicio de una cierta adecuación de los sistemas productivos a las particularidades de cada zona.

La distribución zonal porcentual de explotaciones de las tres tipologías, muestra un paralelismo de valores frente a los factores pendiente y Tra. media, considerados independientemente. Sin embargo, frente a los restantes factores, no se da este paralelismo. Frente a la altitud, el mayor valor porcentual se da en la zona 1 para la tipología 1 y en la zona 2 para las tipologías 2 y 3. La tipología 1 conlleva el cultivo de maíz forrajero, resultando el clima propio de estas zonas de menor altitud, más adecuado para su cultivo.

Factor	Tipología	Nº explotaciones			% s/ Tot. Explt.		
		Zona 1	Zona 2	Zona 3	Zona 1	Zona 2	Zona 3
Pendiente (%)	T1	5.846	220	28	95,93%	3,61%	0,46%
	T2	8.156	697	57	91,54%	7,82%	0,64%
	T3	1.319	115	7	91,53%	7,98%	0,49%
Altitud (m)	T1	3.789	2.259	46	62,18%	37,07%	0,75%
	T2	3.544	5.300	66	39,78%	59,48%	0,74%
	T3	405	1.010	26	28,11%	70,09%	1,80%
Precipitación (mm)	T1	1.654	4.257	183	27,14%	69,86%	3,00%
	T2	4.466	4.297	147	50,12%	48,23%	1,65%
	T3	860	563	18	59,68%	39,07%	1,25%
T. Media (°C)	T1	46	4.826	1.224	0,75%	79,17%	20,08%
	T2	67	7.766	1.077	0,75%	87,16%	12,09%
	T3	21	1.299	121	1,46%	90,15%	8,40%

Tabla 2: Distribución de las explotaciones para cada factor, según tipología y zona.

Respecto a la precipitación ocurre lo contrario; el mayor valor porcentual se da en la zona 2 para la tipología 1 y en la zona 1 para las tipologías 2 y 3. Los niveles de precipitación no son iguales para todos los municipios correspondientes a una zona y el cultivo de maíz forrajero exige de un cierto grado de humedad para culminar su ciclo productivo, mientras que para otras forrajeras pratenses, al margen de su productividad, no son necesarios estos niveles de humedad. De ese modo, es coherente la preferencia por la zona 2 ante el cultivo de maíz ligado a la tipología 1.

Factor	SAU Total por Zona (ha)			% de SAU Total		
	Zona 1	Zona 2	Zona 3	Zona 1	Zona 2	Zona 3
Pendiente (%)	496.117	170.611	34.168	70,8%	24,3%	4,9%
Altitud (m)	259.091	364.305	77.500	37,0%	52,0%	11,1%
Precipitación (mm)	360.756	320.005	20.135	51,5%	45,7%	2,9%
T. Media (°C)	64.206	513.833	122.856	9,2%	73,3%	17,5%

Tabla 3: Distribución por zonas de la SAU de Galicia, según datos del Censo Agrario de 1999.

Realizados estos análisis sobre los resultados relativos a la distribución de las explotaciones, los cuales muestran indicios de posibles diferencias en los sistemas productivos, estas diferencias se buscan a partir del análisis estadístico de las variables seleccionadas, determinando la Media y la Desviación Estándar, para cada variable, cada combinación tipología-rango-zona y cada factor.

La tabla 4 muestra los resultados para el conjunto de explotaciones, es decir, sin considerar tipologías y rangos. Estos resultados muestran diferencias relevantes entre los valores obtenidos para algunas variables respecto de las zonas establecidas para cada factor ambiental. Así, el grado de mecanización de las explotaciones, medido mediante la relación (CV_Tractores_Propios/SAU de la explotación); la carga ganadera, estimada a partir de la relación (UGM_Bovinos/S. Forrajera Total de la explotación); la eficiencia en la utilización de la mano de obra, obtenida mediante la relación (UGT/UTAs totales de la explotación), y el grado de introducción del cultivo de maíz forrajero, estimado a partir del cociente entre la superficie forrajera con maíz y la superficie forrajera total (SF_Maíz/SF_Tot), son las variables que presentan valores medios para las distintas zonas, con mayores diferencias. Las restantes variables consideradas, presentan valores más homogéneos.

Es destacable el elevado valor que en general toma la Desviación Estándar. Esto es indicativo de una gran heterogeneidad en las explotaciones, con diferencias muy notables en sus sistemas productivos y resultados técnico-económicos.

Variable	Factor	Media			Desviación Estándar		
		Z1	Z2	Z3	Z1	Z2	Z3
CV_Tr_Pr/SAU	Cota	12,70	10,93	7,19	15,84	11,83	5,23
CV_Tr_Pr/SAU	Pendiente	11,73	11,79	11,39	12,98	23,54	7,03
CV_Tr_Pr/SAU	Precipit_	11,07	12,10	15,41	11,46	15,52	10,31
CV_Tr_Pr/SAU	T_Med	7,29	11,35	14,21	5,27	11,76	22,42
SF_Maíz/SF_Tot	Cota	0,13	0,05	0,05	0,17	0,10	0,07
SF_Maíz/SF_Tot	Pendiente	0,09	0,05	0,06	0,14	0,10	0,10
SF_Maíz/SF_Tot	Precipit_	0,05	0,12	0,17	0,11	0,15	0,19
SF_Maíz/SF_Tot	T_Med	0,05	0,08	0,15	0,07	0,13	0,18
Ud_Recr./Vaca	Cota	0,21	0,22	0,15	0,20	0,19	0,19
Ud_Recr./Vaca	Pendiente	0,21	0,18	0,15	0,20	0,19	0,16
Ud_Recr./Vaca	Precipit_	0,21	0,21	0,20	0,20	0,20	0,21
Ud_Recr./Vaca	T_Med	0,15	0,21	0,21	0,19	0,19	0,21
UGM_Bov/SF_Tot	Cota	3,72	2,60	1,74	34,30	5,35	0,76
UGM_Bov/SF_Tot	Pendiente	3,09	3,64	2,32	24,19	19,29	1,22
UGM_Bov/SF_Tot	Precipit_	2,79	3,35	3,73	5,63	31,65	3,50
UGM_Bov/SF_Tot	T_Med	1,76	2,77	5,21	0,76	4,97	61,10
UGT/UTAt	Cota	17,21	19,85	15,09	104,59	108,55	7,07
UGT/UTAt	Pendiente	18,72	16,76	13,42	110,02	13,73	7,23
UGT/UTAt	Precipit_	22,25	15,88	15,14	162,12	14,76	11,53
UGT/UTAt	T_Med	14,84	18,14	21,24	6,96	85,65	185,95
UTAF/UTAT	Cota	0,96	0,95	0,97	0,16	0,17	0,11
UTAF/UTAT	Pendiente	0,96	0,96	0,98	0,17	0,17	0,08
UTAF/UTAT	Precipit_	0,95	0,96	0,98	0,18	0,16	0,09
UTAF/UTAT	T_Med	0,97	0,96	0,96	0,11	0,17	0,17

Tabla 4: Diferenciación general entre zonas, para cada variable de referencia.

Los resultados agregados de este modo, no sirven sin embargo para mostrar las posibles diferencias derivadas del agrupamiento según el sistema de explotación (tipologías), o según dimensión de la explotación (rangos). Las tablas 5, 6 y 7 muestran como ejemplo, los resultados más relevantes obtenidos diferenciando grupos de explotaciones según dimensión y tipología. En estas tablas solo se recopilan los resultados que presentan una mayor diferencia entre medias (igual o superior al 10%), considerando las zonas de dos en dos (Z1_Z2, Z2_Z3, Z1_Z3).

Grupo	Variable	Factor	Media			Desviación Estandar		
			Z1	Z2	Z3	Z1	Z2	Z3
T1_R1	CV_Tr_Pr/SAU	T_Med	6,971	11,457	13,219	6,513	9,380	10,044
T1_R1	SF_Maíz/SF_Tot	Cota	0,238	0,161	0,116	0,147	0,113	0,087
T1_R1	SF_Maíz/SF_Tot	Precipit_	0,182	0,215	0,314	0,138	0,136	0,190
T1_R1	SF_Maíz/SF_Tot	T_Med	0,116	0,200	0,257	0,087	0,129	0,172
T1_R1	UGM_Bov/SF_Tot	Cota	2,539	2,221	1,487	1,138	1,130	0,757
T1_R1	UGM_Bov/SF_Tot	T_Med	1,487	2,359	2,699	0,757	1,090	1,300
T1_R2	CV_Tr_Pr/SAU	T_Med	7,371	9,740	11,299	3,140	6,040	7,640
T1_R2	SF_Maíz/SF_Tot	Cota	0,249	0,182	0,125	0,150	0,131	0,084
T1_R2	SF_Maíz/SF_Tot	T_Med	0,125	0,210	0,264	0,084	0,137	0,171
T1_R2	UGM_Bov/SF_Tot	Cota	2,911	2,514	2,218	1,218	1,123	0,516
T1_R2	UGM_Bov/SF_Tot	T_Med	2,218	2,664	3,076	0,516	1,178	1,209
T1_R2	Vacas/UTAt	T_Med	11,936	15,001	14,605	2,019	10,035	5,002

Tabla 5: Diferencias más relevantes entre zonas para explotaciones de la tipología 1.

Se deduce que las explotaciones de mayor dimensión presentan una mayor uniformidad de sistemas productivos, independientemente de su localización espacial, lo cual es concordante con la percepción de la estructura del sector a través de diversas publicaciones, congresos, etc.

Grupo	Variable	Factor	Media			Desviación Estándar		
			Z1	Z2	Z3	Z1	Z2	Z3
T2_R2	Ud_Recr./Vaca	Cota	0,258	0,252	0,119	0,205	0,172	0,144
T2_R2	Ud_Recr./Vaca	T_Med	0,119	0,253	0,264	0,144	0,181	0,208
T2_R2	CV_Tr_Pr/SAU	Cota	11,735	10,062	6,061	9,561	10,524	3,658
T2_R2	CV_Tr_Pr/SAU	T_Med	6,061	10,502	11,591	3,658	10,483	7,612
T2_R4	UGM_Bov/SF_Tot	T_Med	2,049	3,110	7,601	0,150	1,534	7,294

Tabla 6: Diferencias más relevantes entre zonas para explotaciones de la tipología 2.

Grupo	Variable	Factor	Media			Desviación Estándar		
			Z1	Z2	Z3	Z1	Z2	Z3
T3_R1	CV_Tr_Pr/SAU	Cota	10,246	9,412	5,263	6,973	8,768	2,725
T3_R1	CV_Tr_Pr/SAU	T_Med	5,483	9,544	10,564	2,861	8,439	6,704
T3_R1	SF_Maíz/SF_Tot	Cota	0,111	0,026	0,026	0,142	0,062	0,047
T3_R1	SF_Maíz/SF_Tot	Precipit_	0,027	0,080	0,118	0,070	0,121	0,120
T3_R1	UGM_Bov/SF_Tot	Cota	2,939	2,306	1,549	2,103	1,921	0,402
T3_R1	UGM_Bov/SF_Tot	T_Med	1,607	2,462	2,649	0,385	2,043	1,269
T3_R2	SF_Maíz/SF_Tot	T_Med	0,000	0,067	0,195	0,000	0,120	0,247

Tabla 7: Diferencias más relevantes entre zonas para explotaciones de la tipología 3.

Finalmente, se han constatado diferencias significativas entre los distintos grupos, a partir de los valores que toma la Media ante las distintas variables elegidas para caracterizar los sistemas productivos a partir de los datos de los Censos Agrarios. Para dar respuesta sobre cómo se distribuyen esos valores en el territorio, se determinó la vinculación municipal de cada valor característico y representaron los resultados mediante mapas. Los mapas de las figuras 5, 6 y 7, muestran los valores para tres variables, correspondientes a explotaciones de rango 2 y las tipologías T1, T2 y T3. En los tres casos se observa una asociación de determinados niveles de valores a zonas bastante homogéneas del territorio.

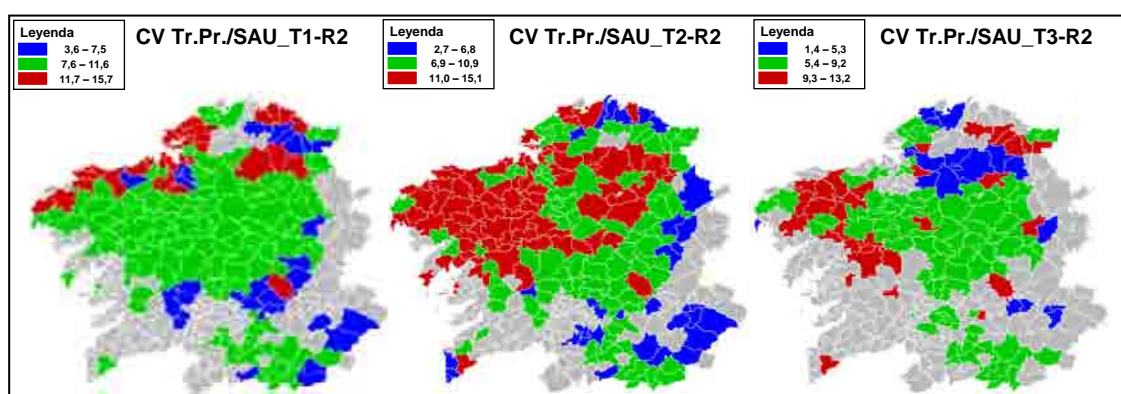


Figura 5: Valores de la variable CV Tr.Pr./SAU, para las explotaciones de vacuno lechero de rango 2.

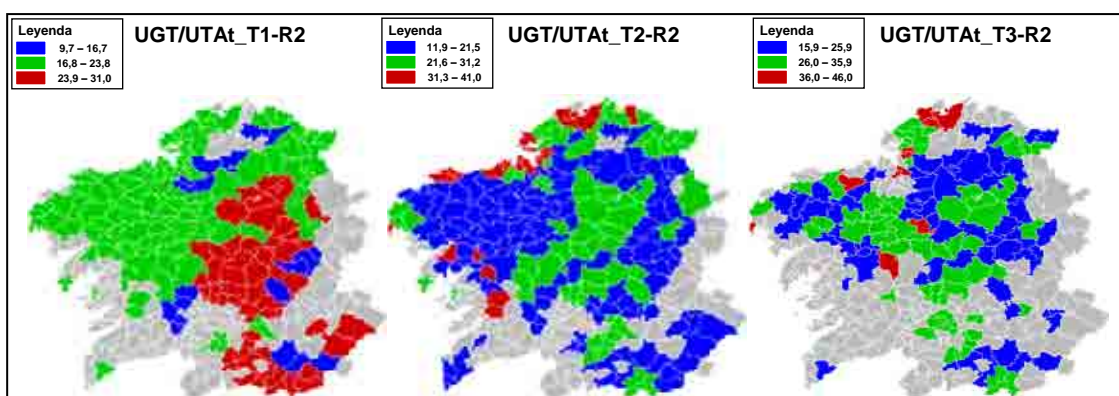


Figura 6: Valores de la variable UGT/UTAs totales, para las explotaciones de vacuno lechero de rango 2.

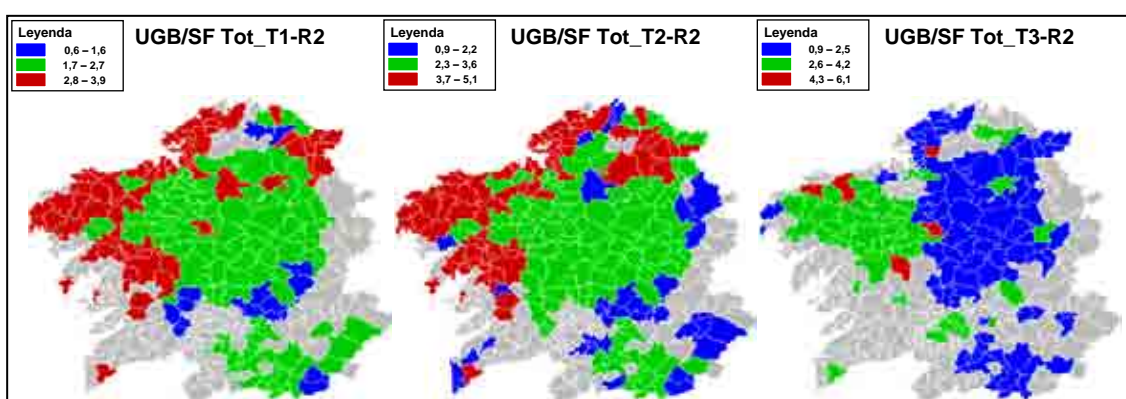


Figura 7: Valores de la variable UGM Bov./SF Tot., para las explotaciones de vacuno lechero de rango 2.

5. CONCLUSIONES

El análisis de la distribución espacial de las explotaciones muestra preferencias por determinadas localizaciones, que se corresponden con unos intervalos de valores concretos para cada variable considerada. El grado de preferencia depende del aprovechamiento analizado y del factor considerado.

Con carácter general, la zonificación realizada a partir de la graduación cuantitativa de factores del medio físico, sirve para detectar diferencias relevantes a distintos niveles, en el análisis de las explotaciones de vacuno lechero.

Considerando todas las explotaciones en conjunto, se encontraron diferencias en los valores adoptados por una misma variable de explotación para las tres zonas correspondientes a un mismo factor del medio, siendo el grado de diferenciación muy variable.

Con carácter particular, las diferencias también existen cuando para una misma variable de explotación y factor del medio, se comparan los valores correspondientes a distinta tipología, rango de explotación o combinación de ambos. El grado de diferenciación también es muy variable.

6. BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ, C.J.; MAREY, M.F.; RIVEIRO, J.A. (2006). "Model for classification and characterization of farms for agricultural production planning. Application in the Northwest of Spain". En: VDI Verlag GmbH - Düsseldorf. (2006). *World Congress: Agricultural Engineering for a Better World - Book of Abstracts*. Bonn: Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität. Pp. 825-832.

ÁLVAREZ, C.J.; RIVEIRO, J.A.; RESCH, C. (2005). "Tipificación de Explotaciones Agrarias en Galicia: Metodología y Herramientas Informáticas". En: AEIPRO. (2005). *Resúmenes del IX Congreso Internacional de Ingeniería de Proyectos*. Málaga: Universidad de Málaga.

IGE. *Territorio e Climatología*. [En línea]. En: <<http://www.ige.eu/ga/index.htm>> (Consulta, 15 de septiembre de 2006).

INE. *Base de microdatos del Censo Agrario de 1999*. [En línea]. En: Internet <<http://www.ine.es>> (Consulta, 28 de octubre de 2005).

KRISTENSEN, S.P.; THENAIL, C.; KRISTENSEN, L. (2001). "Farmers' involvement in landscape activities: An analysis of the relationship between farm location, farm characteristics and landscape changes in two study areas in Jutland, Denmark". *Journal of Environmental Management*, 61. Pp. 301-318.

MAPA. *Sistema de Información Geográfica de datos agrarios (SIGA)*. [En línea]. En: <<http://www.mapya.es/sig/pags/siga/intro.htm>> (Consulta, 26 de julio de 2004).

RIVEIRO, J.A.; MAREY, M.F.; RESCH, C.; ÁLVAREZ, C.J. (2006). "Análisis de Explotaciones de Vacuno Lechero para la Ordenación Productiva Agraria". En: AEIPRO. (2006). *Actas del X Congreso Internacional de Ingeniería de Proyectos*. Valencia: Editorial de la UPV. Pp. 179-190.

SCHMIT, C.; ROUNSEVELL, M.D.A. (2006). "Are agricultural land use patterns influenced by farmer imitation?". *Agriculture Ecosystems & Environment*, 115 (1-4). Pp.113-127.

THENAIL, C.; BAUDRY, J. (2004). "Variation of farm spatial land use pattern according to the structure of the hedgerow network (bocage) landscape: a case study in northeast Brittany". *Agriculture, Ecosystems and Environment*, 101. Pp. 53-72.



Cooperación y Conflicto entre Empresas, Comunidades, Nuevos Movimientos Sociales y el Papel del Gobierno El Caso de Cerro de San Pedro

José G. Vargas-Hernández, M.B.A.;Ph.D.

Instituto Tecnológico de Cd. Guzmán

Mario Alberto Martínez Rojas

Ana Karina Loredo Caldera

Gloria Cristina Palos Cerda

Universidad Politécnica de San Luis Potosí

RESUMEN

El objetivo de este trabajo es analizar las relaciones de cooperación y conflicto entre una compañía minera y las comunidades, los Nuevos Movimientos Sociales y los tres niveles de gobierno involucrados. La compañía Minera inició operaciones para una mina a cielo abierto de oro y plata con el apoyo de oficiales de los gobiernos locales, estatales y federal. Los habitantes de estas comunidades apoyados por grupos ambientalistas y Organizaciones No Gubernamentales argumentan que el proyecto contamina las Fuentes de agua fresca además de perturbar el medio ambiente y la ecología de la región.

La presencia de la Compañía Minera (MSX) en Cerro de san Pedro ha causado un conflicto social severo entre los habitantes de San Pedro, Soledad y san Luis y ha llamado la atención de todos los que están preocupados por los temas de la herencia histórica, cultural y ambiental. En el centro de la controversia es la tecnología barata y eficiente. Las leyes estatales y federales fueron violadas. Es muy evidente la falta de sensibilidad de las compañías mineras extranjeras hacia las consecuencias de sus actividades en las comunidades y su medio ambiente. Este caso también muestra la falta de negociación entre las empresas, comunidades, los nuevos movimientos sociales y los gobiernos.

La información sobre las externalidades y los costos futuros de la Compañía son cruciales pero más cruciales es la formulación e implementación de políticas más sensitivas para evitar daño al medio ambiente, la biodiversidad y la salud de la población. Las instituciones del gobierno deben estar conscientes de que sus decisiones pueden afectar la calidad de vida de las comunidades de las generaciones actuales y futuras. Solo por un pequeño incremento en el crecimiento económico y un gran incremento en los beneficios privados de los pequeños grupos de inversionistas.

Ciudadanos más informados tienden a ser más activos en las protestas, tales como el caso de los estudiantes en san Luis. El contacto entre individuos informados de diversos grupos de organizaciones ayudan a intercambiar

experiencias y crean opinión pública en favor de las movilizaciones. La participación comunitaria y el involucramiento en la toma de decisiones del desarrollo de la planeación comunitaria es demasiado limitada por la falta de información crítica. Este hecho es crítico cuando el gobierno local puede proveer el derecho a la información porque hay otros intereses afectando el proceso.

Palabras clave: Cerro de San Pedro, comunidad, conflicto, empresa, gobierno, medio ambiente.

ABSTRACT

The aim of this paper is to analyze relationships of cooperation and conflict between a mining company and the involved communities, New Social Movements and the three levels of government. The mining company begun operations for an open pit mine of gold and silver supported by officials from the local, state and federal government. The inhabitants of these communities supported by environmental groups and NGOs argue that the project will pollute sources of fresh water besides of perturbing the environment and the ecology of the region.

The presence of the mining company (MSX) in Cerro de San Pedro has caused a severe social conflict among the inhabitants of San Pedro, Soledad y San Luis and has called the attention of all who are concerned by historic heritage, cultural and environmental issues. At the center of the controversy is the cheap and efficient technology. Federal and state Laws were violated. It is quite evident the lack of sensitivity of foreign mining companies toward the consequence of their activities upon the communities and environment. This case also shows the lack of negotiation between firms, communities, new social movements and governments.

Information about externalities and future costs of company activities is crucial but more crucial is formulation and implementation of more sensitive policies to avoid damage of the environment, biodiversity and health of population. Governmental institutions must be aware that their decisions may affect the community quality of life of actual and future generations only for a small increment in economic growth and large increase in private benefits of a small group of investors.

More informed citizens tend to be more active protestors, such as the case of the students in San Luis. Contact between informed individuals of diverse groups and organizations help to exchange experiences and create public opinion in favor of mobilizations. Community participation and involvement in decision making of community development planning is quite limited by the lack of critical information. This fact is critical when the local government cannot provide the right information because there are other interests affecting the process.

Key words: Cerro de San Pedro, community, conflict, environment, firm, government.

JEL: O18, Q57, Q58, R11, R58

1. LOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA

Cerro de San Pedro es un pueblo históricamente minero semi – abandonado, localizado en el centro de México, en el Estado de San Luis Potosí. Cerro de San Pedro es un pequeño pueblo a 18 kilómetros hacia el Este de la ciudad de San Luis Potosí, la capital del Estado de San Luis Potosí. Cerro de San Pedro está localizado en la parte alta del valle de San Luis Potosí y es parte de un área clave para el valle y sus ciudades importantes. El valle es la fuente de un 73% de agua para el área.

Cerro de San Pedro es un pueblo fantasma que contiene tiendas en ruinas, iglesias, fincas y un hospital. El día de hoy hay un poco más de 100 personas viviendo en el Cerro. El fundo Real de la aldea cubre las colinas en ambos lados del cañón con grandes y pequeñas casas a un costado de las estrechas calles (Cordero de Enciso, 1997). Los restos de 400 años de antigüedad del pequeño pueblo todavía están ahí, solos entre una iglesia activa y una oficina municipal. Cerro de San Pedro está situado en un alto desierto y en el corazón de México, el tipo de lugar con muchos corre caminos y grandes cactus. 400 años de minería no alteraron la apariencia original del fundo Real, la cual es irregular y cuyo centro es la parroquia de San Pedro. El desarrollo artístico y urbano en el siglo decimoséptimo está representado en Cerro de San Pedro. Hay dos estructuras particularmente importantes de perspectiva patrimonial historia. La iglesia de San Nicolás Tolentino del siglo XVII y San Pedro Apóstol la cual data del siglo XVIII.

Los indios tarascos se situaron alrededor de la iglesia de San Pedro y la adoptaron como su santo patrón. La avenida enfrente de la iglesia fue usada como un intercambio y un lugar de socialización (Cordero de Enciso, 1997). Las dos iglesias construidas en Cerro de San Pedro fueron atendidas por el clero laico auxiliado por los monjes Franciscanos, y después los Agustinos quienes eran capaces de hablar tarasco. Las dos iglesias construidas en la primera mitad del siglo diecisiete son idénticas, aunque la iglesia de Cerro de San Pedro fue después modificada. La iglesia de Cerro de San Pedro es un raro ejemplo de iglesia del siglo diecisiete y su color es en una estética armonía con la colina atrás de ella. La iglesia de San Nicolás de Tolentino esta construida en un lado de un cañón y se ha convertido en un área urbana. La iglesia de San Nicolás mantiene su primitiva apariencia con solo una nave y una bóveda en forma de barril.

Hay además, numerosos y diversos monumentos históricos protegidos por el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH). Una zona del pueblo es conocida como “La Colonia de los Gringos”, y contiene lo que una vez fueran oficinas y viviendas de la compañía American Smelting and Refining.

2. ANTECEDENTES LEGALES

Desde los tiempos prehispánicos en México, la minería ha jugado un papel importante en la historia política y económica. De 1986 a 1990 el Banco Mundial concedió créditos para apoyar los ajustes estructurales de las políticas económicas. El crédito 3359 apoyó el ajuste estructural del sector minero catalogado como B para eliminar los requerimientos ambientales y audiencias públicas (Proyecto de Frontera Ecológica, 1994). Bajo una política económica neoliberal, las enmiendas del Artículo Constitucional 27, una nueva ley agraria, una ley minera (1993) y una ley de inversión extranjera durante los años noventa, permitió a los ejidatarios, a los originales dueños limitados de los derechos de la tierra, a tener la facultad para cambiar y enajenar su propiedad. Los inversionistas ahora pueden asociarse con ejidatarios, explotar los recursos de la tierra sin comprarlos. El Libre Tratado de América del Norte ó sus siglas en inglés NAFTA, ofreció ventajas y oportunidades a los inversionistas.

La ley minera de 1993 junto con la regulación de la ley minera (1999) abrieron al capital extranjero áreas que fueron reservadas para los inversionistas mexicanos y definidas por las nuevas reglas para el desarrollo nacional, exploración de inversiones extranjeras y explotación de minerales como actividades de utilidad públicas. El proceso de subvención de concesiones de minería no requiere audiencias públicas y la mayoría del tiempo las afectadas comunidades son las últimas en enterarse acerca del proyecto. Existen algunas referencias acerca de estas oportunidades consideradas y otras “ventajas competitivas que ofrece México en comparación de sus socios en NAFTA (Bardake, 1993). Una concesión minera no puede ser cancelada por contaminar el ambiente y solo puede ser multada, por ejemplo.

3. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Los Guachichiles habitaron las colinas del área de Cerro de San Pedro antes que los españoles llegaran. El primer plan urbano original de Cerro de San Pedro data de 1412. Un par de misioneros visitaron el área alrededor del año de 1570, pero el mineral no fue encontrado en las colinas. Cerro de San Pedro solía ser uno de los más grandes pueblos mineros de la colonia de la Nueva España hace cien años atrás, los conquistadores españoles repartieron la tierra saqueando y enviando la mayoría de los tesoros de regreso a Europa. En Marzo de 1592. Don Miguel Caldera, un mestizo y comandante del ejército español, envió a un grupo de mineros a reconocer la tierra en las colinas del valle de San Luis Mexquitic y registrar las minas de oro llamadas Real de San Luis Potosí.

Alrededor de algunos 60 descubrimientos fueron registrados con vetas ricas en metales. Los más ricos minerales fueron localizados cerca de la superficie. Después de 40 años de lucha con los Guachichiles durante la última década del siglo dieciséis, los conquistadores convencieron a los indios de dedicarse al cultivo y plantación y tener una vida sedentaria. Real de Minas de Cerro de San Pedro fue fundado en 1583 después de que varias minas localizadas en la región

iniciaron operaciones, aunque se ha establecido que fue en 1592, antes que la capital de San Luis Potosí, descubierta en el siglo XVI, debido a esta riqueza fue bautizada en español como Potosí. Martín Pérez fue uno de los descubridores de las minas de Cerro de San Pedro, el cuatro de Marzo de 1592. (P.F.V:Col.Doc., Voll, p. 254, citado por Del Hoyo, 1979).

Cerro de San Pedro data del siglo dieciséis y fue la localidad original de la capital del Estado de San Luis Potosí, pero en las colinas de Cerro de San Pedro no había suficiente agua que suministrara al pueblo y para lavar los metales, así que los pobladores terminaron trasladándose. Los españoles fundaron el pueblo de San Luis Potosí en el valle. El escudo de las armas de la ciudad de San Luis Potosí tiene a la colina de Cerro de San Pedro en azul y fondo de oro con dos bandas de plata y oro, sobre la cual posa el Santo Rey Luis de Francia, testimoniando sus orígenes minerales. La montaña es el símbolo de su patrimonio.

Algunas familias de mestizos, mulatos e indios fundaron Real de Cerro de San Pedro más adelante en la sierra la cual tenían sus propios gobernadores y uniones. Tlaxcaltecas, Tarascos y Otomíes fueron llevados a trabajar en las minas y en el ganado de los ranchos. El distrito minero de Cerro de San Pedro ha soportado varios periodos de significativa actividad minera y ha visto muchas producciones de campañas mineras desde su descubrimiento en los pasados 500 años. No hay evidencias de producción durante el periodo comprendido de 1574 a 1660 de actividad minera en Cerro de San Pedro. Las minas produjeron abundancia en los primeros treinta años y algunos 62 millones de pesos que fueron pagados en derechos solo durante sus primeros 60 años de existencia, que son, algunos 10 millones de pesos por año (Cordero de Enciso, 1997).

En 1613, el alcalde, Pedro de Salazar construyó el famoso Socavón del Rey, un túnel horizontal que da acceso a profundas venas de materiales, las cuales produjeron alrededor de treinta toneladas de plata mezclada con oro en un año. Después de 15 años de minería, la cantidad de metales preciosos se redujo aunque hubo una época de problemas con el oro que dio revuelo a la codicia entre un grupo de hombres, quienes estaban coludidos en un enorme fraude y los dueños de las minas de Briones perdieron su propiedad, Finalmente, en 1628 las casa principalmente habitadas de San Luis Potosí fueron desalojadas. La última mina rica, San Cristóbal, fue cerrada en 1656 aunque ha habido algunas bonanzas en el Cerro.

El 1690, el alcalde, Alonso Muñoz Castiblanque, abrió paso en la montaña con ayuda de un préstamo que le hicieron por medio del Virrey, el Conde de Gálvez y la producción incrementó en una quinta parte de lo que era en 1620. En 1740, cientos de hornos y setenta moledores de mineral aún existían en la región.

En el siglo dieciocho, la región tuvo una reputación de malos tratos a la gente indígena y de su enojo. La pobreza creciente de los habitantes de las colinas y sus alrededores fue aún peor en 1767. Las donaciones de oro dadas a las reparaciones de la iglesia se perdieron. La expulsión de los jesuitas resultó en un alzamiento en 1767. Cerro de San Pedro en 1767 fue el centro de atención de

una insurrección popular en contra de los excesos de las reformas Borbónicas. Los serranos hicieron demandas y se opusieron a la eliminación de los Jesuitas pero tuvieron que rendirse. El Marqués Virrey de Croix envió a Don José de Gálvez con 400 soldados a castigar a los rebeldes y a sus familias cruelmente, pero los serranos se manejaron para tener sus impuestos reducidos y la iglesia fue reparada y mejorada.

A la mitad del siglo dieciocho, después de doscientos años de industria minera, bajó su desarrollo y tuvo poca productividad debido a la falta de capital, insuficiencia tecnológica, limitada capacidad de trabajadores especializados y una escasez de provisiones y mano de obra laboral, entre otras cosas (Villalba, 2000), Unos años más tarde, Don José de la Castilla y Loaeza, un caballero de Santiago, fundó la Compañía Patriótica en la que se le invirtieron 20,000 pesos y usaba técnicas pasadas de moda. En 1773, San Luis Potosí tuvo alrededor de veinte comunidades mineras en un estado de improductividad deplorable. Por el año de 1774, Cerro de San Pedro tuvo que continuar luchando para restaurar la explotación de las minas locales (López Miramonetes y Urrutia 1980).

En 1816 se construyó un túnel horizontal en la colina Pópulo y en el Socavón Aventurero de la Victoria. El túnel de aventura y victoria, reinició 60 años después. La compañía Metalúrgica Mexicana adquirió el ferrocarril que se extendía hacia Río Verde y que transportaba el mineral de San Pedro a San Luis Potosí. Un importante periodo de actividad minera empezó en 1870 y continuó a principios de los años cincuenta. En 1930, la America Smelting Company (ASARCO) trabajó en el túnel horizontal y el trabajo continuó hasta 1948 cuando la huelga estalló y la mina fue cerrada. En 1933, la región de Cerro de San Pedro fue declarada área ecológicamente protegida.

Al final de los años cuarenta, los depósitos de oro, plomo, hierro, magnesio y mercurio finalmente empezaron a desaparecer. A principios de los años cincuenta está estimado que aproximadamente 2.5 millones de onzas de oro y 40 millones de onzas de plata habían sido producidas del distrito de Cerro de San Pedro. Compañías locales continúan extrayendo limitadas cantidades de mineral de las minas. Visitantes pueden entrar a La Descubridora, la primera mina del pueblo. Están disponibles servicios de guías.

4. MINERA SAN XAVIER (MSX) PROYECTO DE DESARROLLO EN CERRO DE SAN PEDRO

Un nuevo interés en el distrito minero de Cerro de San Pedro Comenzó a principio de los años setenta con evaluaciones de varias compañías para determinar el potencial del depósito mineral como de baja graduación. En 1971, a Las Cuevas una compañía minera no le fue permitido reactivar las minas. Cuando NAFTA entró en vigor en 1994, la compañía canadiense Metallica Resources comenzó a explorar la vieja mina del pueblo con intención de explotar sus recursos en oro y plata. En 1995, Metallica adquirió en opción a compra un proyecto en Cerro de San Pedro que empezó con programas de exploración para expandir el trabajo a recientes programas de exploración conducidos por otras compañías. Minera San

Xavier (MSX) en Cerro de San Pedro está desarrollando un proyecto de minería de oro.

Otras piedras preciosas, como la orfimenta cuya existencia se reporta en muy pocas localidades mexicanas, entre las cuales, han sido encontradas con moderación en los depósitos de oro de Cerro de San Pedro. Los colores en estas miniaturas de piedras que se encuentran en Juárez, Cerro de San Pedro, San Luis Potosí, están muy relacionados con piromorfina verde, wulfenite amarilla, galena gris, y barita blanca, que son realmente hermosas.

En febrero de 1997 el estudio de factibilidad realizado mostró reservas probadas y probables estimadas en 77.3 millones de toneladas con graduaciones promedio de 0.60 g/t oro y 24.8 g/t plata, con una proporción total de desperdicio de mineral de 1.51:1. La reserva estimada fue preparada por la Asociación de Reservas de Mina, y fue calculada usando un precio del oro de \$400 por onza de oro y un precio de \$5.00 por onza de plata. Metallica eligió buscar un socio para llevar a cabo operaciones en joint venture o riesgo compartido, para el desarrollo de la propiedad a finales de 1997, y en Enero de 1998 entró en un acuerdo con la compañía Cambior, para adquirir el 50% del interés en MSX. El acuerdo resultó en la expedición de acciones MSX adicionales a Cambior's de tal forma que poseería 50% de las acciones de MSX expedidas y vigentes. La capacidad de Cambior con su 50% de sus acciones fue contingente en el gasto de 20 millones de dólares en el desarrollo del proyecto para Diciembre 31, 2000 (Metallica Resources, Inc. 2005).

El estudio de factibilidad de Cambior, incluyó una reserva probada y probable estimada de 63.5 millones de toneladas con graduaciones en 0.62 g/t de oro y 24.5 g/t de plata, con una proporción total de desperdicio de 1.57:1. La estimación de la reserva fue hecha por Cambior, y fue calculada usando el precio del oro de \$300/ la onza y el precio de la plata de \$5.50/ onza. El desarrollo de la mina, el capital de trabajo y el costo de los equipos de minería tuvieron un costo estimando de \$68 millones (Compañía Metallica Resources, 2005).

En Mayo de 2000, Cambior vendió el 50% de sus intereses en Cerro de San Pedro al proyecto Gladis Gold LTD. En Noviembre de 2000, Gladis publicó una revisión de un estudio de factibilidad para el proyecto que incluía una reserva probada posible, estimada de 49.2 millones de toneladas graduadas en 0.57 g/t oro y 23.0 g/t plata, con una proporción total de desperdicio de 1.45:1. La reserva estimada fue preparada por la compañía Mine Reserve Associates, Inc., y fue calculada usando el precio del oro de \$275/ la onza y el precio de la plata de \$5.25/ la onza. El desarrollo de la Mina, capital de trabajo y el costo del equipo para la minería fue de un estimado de 45 millones (Compañía Metallica Resources Inc., 2005).

El 4 de Febrero de 2003, la compañía consultora WLR preparó un reporte técnico sobre el proyecto de Cerro de San Pedro que incluía una reserva posible y estimada de 61.1 millones de toneladas graduadas en 0.59 g/t de oro y 24.0 g/t de plata con una total de proporción de desperdicio de 1.21:1. La reserva estimada fue preparada por William L. Rose de WLR y fue calculada usando el precio del

oro de \$325/ la onza y de la plata a \$4.62/ la onza. Mr. Rose es una persona calificada, término definido en el Canada National Instrument 43-101. El 12 de febrero de 2003, Metallica compró el 50% de intereses del proyecto de Glamis en Cerro de San Pedro por \$18 millones más una escala descendiente de retornos netos de derechos de fundición (Compañía Metallica Resources, 2005).

En febrero de 2003, Metallica actualizó el estudio de factibilidad de Glamis del actual plan de desarrollo de la mina para preparar el contrato de la minería. El uso del contrato de la mina reducirá el costo de capital del proyecto aproximadamente en \$25 millones, como resultado de eliminar la necesidad de comprar la flota de la mina. Metallica también actualizó la reserva de mineral estimada en un precio más alto de oro debido a la consolidación del oro en el mercado. Basado en \$325 el precio del oro por onza y \$4.62 el precio de la plata, las reservas del mineral se hallan en 61.1 millones de toneladas graduadas en 0.59 gramos por toneladas de oro y 24.0 gramos por tonelada de plata representando 1.8 millones de onzas equivalentes en oro. Las equivalencias de las reservas de oro se incrementaron de 2.1 millones de onzas a \$350 por onza de precio de oro y \$5.00 por onza de precio de oro. (Compañía Metallica Resource, 2005).

La producción anual fue proyectada en 90,400 onzas de oro y 2.1 millones de onzas de plata, las cuales equivalen a 120,000 onzas de oro por año durante la vida de la mina que es aproximadamente de 8.5 años. El efectivo del costo de operación y el neto de créditos de plata, están estimados a ser de \$177 por onza. En Septiembre de 2003, se actualizó el estudio del capital y del costo de operación para el proyecto de Cerro de San Pedro. Metallica Resources (MR) pretendió construir lo que había anunciado en la bolsa de valores, una de las más grandes minas a cielo abierto de oro y plata del mundo.

5. ACTORES

a. La compañía Minera

Minera San Xavier (MSX) es una subsidiaria mexicana de la compañía canadiense Metallica Resources involucrada en desarrollar la Mina de San Xavier en el municipio de Cerro de San Pedro, San Luis Potosí, México. El proyecto de la compañía Minera San Xavier (MSX) está localizado a 20 kilómetros al noroeste de la ciudad de San Luis Potosí, la capital del Estado con una población de aproximadamente un millón de personas.

b. Comunidad y movimientos sociales involucrados

En Cerro de San Pedro se ha formado una alianza entre grupos civiles, organizaciones políticas partidarias en una coalición llamada Alianza Ciudadana Opositora a Minera San Xavier, la cual está formada por movimientos sociales. Entre los grupos, los más involucrados son:

Educación y Defensa Ambiental A.C.
Pro San Luis Ecológico A.C.

Patronato Pro-Defensa del Patrimonio Cultural e Histórico de Cerro San Pedro, A.C.

Asociación de Vecinos de Cerro San Pedro.

Otros miembros de la alianza son:

Central Independiente de Obreros Libres y Campesinos

Frente Cívico Potosino

Frente Cívico de Soledad de Graciano Hernández

Signo y Tierra

ICOMOS de México

Escuela de Capacitación Cívica

Parlamento Indígena

Comerciantes de la Central de Abastos

Vecinos de la Colonia La Florida

Frente Zapatista de Liberación Nacional,

Tangamanga Branco.

Frente Cívico de Teotihuacán

Frente Popular Zacatecas

Greenpeace

Hermano Hombre

Movimiento Huasteco democrático

Movimiento Pueblo Libre

Partido Verde Ecologista de México, Consejo Estatal

Partido de la Revolución Democrática, Consejo Estatal

Red Todos los Derechos para Todos

Revolucionarte

Nava Partido Político

UCD

UNTA

Colectivo Azul

La alianza también cuenta con el apoyo de la iglesia Católica y su arzobispo en la región.

El grupo de ciudadanos opositores al proyecto, Frente Amplio Opositor (FAO), es el movimiento de ciudadanos que han tenido una larga lucha para prevenir la destrucción del pueblo de Cerro de San Pedro por la compañía canadiense que está planeando operar en una mina a cielo abierto. La universidad de San Luis Potosí ha conducido una revisión del estudio de impacto ambiental. Compas, este es uno de los movimientos de resistencia de la sociedad civil de San Luis Potosí.

c. Gobierno

El Presidente Municipal de Cerro de San Pedro se opuso al proyecto de mina de Cerro de San Pedro y no dio la autorización del pueblo a gobierno del estado. Están implicados también el gobernador del Estado de San Luis Potosí y el actual Presidente de México, con sus respectivos Secretarios.

6. EL CONFLICTO

De acuerdo con la compañía MSX, tiene la propiedad del 100% del montón de terrenos donde localiza el proyecto de oro y plata de Cerro de San Pedro que está situado en el histórico distrito minero de Cerro de San Pedro en el estado de San Luis Potosí, México.

La presencia de MSX en Cerro de San Pedro ha causado un severo conflicto entre los habitantes de San Pedro, Soledad y San Luis y han llamado la atención de cuantos están preocupados por el patrimonio histórico cultural y del medio ambiente.

MSX alega que sus operaciones podrían traer algunos beneficios: 40 millones de pesos en impuestos que serán pagados a la federación en ocho años y que podrían ser por medio de materiales y provisiones para proveedores locales. Sin embargo, estos beneficios serían el mínimo porque la mayoría de los proveedores con extranjeros. Nunca la compañía se refirió al proyecto de operación de minería como un eco suicidio, contaminación de mantos acuíferos, contaminación del aire y destrucción del patrimonio histórico. Los habitantes de estas comunidades apoyados por grupos ambientalistas sin fines de lucro, argumentan que el proyecto contaminará las fuentes de los alrededores de agua, perturbando del medio ambiente y la ecología de la región.

En el centro de la controversia es la barata y eficiente tecnología. Es alarmante el uso de cianuro y su impacto en los pozos de agua, el medio ambiente y la salud humana. La lixiviación consiste en sacar el mineral de una pila mezclado con cianuro sobre la plataforma de tal manera que quedarán los residuos del oro. El cianuro es usado para la extracción de metales desde 1887 como un químico reactivo para disolver el oro en agua (Logsdon et al., 2003). 20 por ciento de la producción global es usado en proceso de lixiviación para obtener oro. Casi el 99% del oro es separado de la roca y es rentable gastar una tonelada de cianuro para extraer 6 kilos de oro (Roco, 2002).

Estudios hechos por la MSX para evaluar el riesgo de contaminación de los mantos acuíferos del valle de San Luis y cuantificar el uso de millones de metros cúbicos de agua y su evaporación son insuficientes y con una tendencia marcada. La carta hidrológica del INEGI de las aguas subterráneas de San Luis Potosí y Cerro de San Pedro muestra que están en la misma zona geográfica. El uso diario de 16 toneladas de cianuro y 32,000 toneladas de material de roca que podrían requerir de un millón de metros cúbicos de agua por año podrían tener residuos de cianuro, metales pesados, materiales tóxicos y mercurio que pueden contaminar los mantos freáticos favorecidos por la inclinación de la tierra poniendo en riesgo a la población.

El proceso implica 16 toneladas de cianuro mezclado con 32 millones de litros de agua. De acuerdo con la Manifestación de Impacto Ambiental presentado por la MSX, debería haber una erosión por la deforestación, una alteración de los patrones de drenaje, cancelación de actividades productivas, contaminación causada por los depósitos tóxicos residuales y severos, y daños irreversibles y permanentes. La Manifestación de Impacto Ambiental de la Compañía considera

que “El impacto es significativo e irreversible por la extracción del agua” (Página 16) 90% de la composición del agua proviene del valle de San Luis la cual puede ser contaminada por el cianuro usado en el proceso de lixiviación (Martínez Ramos, 2004).

En los últimos 25 años, la mayoría de las causas por las que el cianuro se llega a derramar han sido con un 76% debido a las causas de imperfecciones en los patios de lixiviación, un 18% debido a las pipas y un 6% debido a accidentes en el transporte (Fuente Instituto Estatal del Medio Ambiente, 2004). Las compañías mineras han causado catástrofes ecológicas que han provocado reacciones de grupos de la sociedad civil y gobiernos de alrededor del mundo. Gobiernos de muchos países han prohibido la explotación de minería a cielo abierto por el uso del cianuro. (Oficina del Gobernador, 2003; Amigos de la Tierra y Oxfam America, con apoyo de Mineral Policy Center, 2003).

La Compañía ha comprado edificios en el pueblo para ser usados como oficinas. El área para el plan de mina a cielo abierto de plata y oro tendría un dramático efecto y está siendo retado en varios Juzgados y Cortes por los ambientalistas, los cuales han librado una larga batalla en contra de la Minera San Xavier (MSX), subsidiaria canadiense de Metallica Resource que planea construir una mina abierta de oro y plata para decapitar una montaña que se encuentra detrás del pueblo de Cerro de San Pedro. En prototipo de modelo desarrollado por la Compañía, el área parece un paisaje lunar. La planta de proceso de mineral, donde los tóxicos serán usados, se sitúa a solo 20 minutos de la capital de San Luis Potosí, la casa de cerca de un millón de personas.

Las excavaciones de la mina tomarán lugar en un área de 67.7 hectáreas, cavando un cráter de cerca de 400 metros (1,150 pies) de profundidad y de 800 metros de ancho para tener el acceso a 90,500 onzas de oro y 2.1 millones de onzas de plata que la montaña podría dar cada año por la próxima década. La montaña será demolida y en su lugar habrá un grande y profundo hoyo lleno con los residuos del proceso de minería. La cubierta y humus de la tierra se habrán perdido en una área de aproximadamente 500 hectáreas.

El hoyo estaría a solo 600 metros desde el centro del pueblo y los túneles hasta el viejo pueblo que va debajo de la iglesia y de la plaza del centro. Si el proyecto de la mina progresa, el cráter será hecho de volar el terreno en lo alto de la montaña que se sitúa atrás del pueblo de San Pedro, México. La propuesta de la mina destruiría los restos del viejo pueblo y el medio ambiente debido al cianuro que se llevará y potencialmente envenenará el agua de San Luis Potosí. Greenpeace sostiene que es alto el riesgo del uso del cianuro en los planes de minería por la compañía canadiense en el distrito mexicano de Cerro de San Pedro. La compañía Cambior ha sido involucrada en dos de los más desastrosos derrames de cianuro en la historia de la minería. Millones de litros de agua fueron contaminados.

El proyecto conllevaría mover una parte del pueblo y sus históricos edificios, pero la gente no quiere desplazarse. Para evitar el daño de los edificios, la Compañía planea mover el edificio municipal y la iglesia de siglos de antigüedad a una

distancia alejada de 600 metros. La Compañía destruirá el medio ambiente para una cosecha de 6 a 8 años solamente. MSX solo vagamente resumió el reporte del impacto ambiental y como planea resarcir los daños. Establece cómo sería restaurado lo alto de la montaña, limpiar las masivas pilas de desperdicios demolidos, proteger a las plantas extrañas y la fauna como el cactus llamado biznaga y la tortuga del desierto y la seguridad de estructuras del siglo dieciséis del pueblo. El actual beneficio de la explotación será por debajo en comparación de la cantidad de destrucción y el permanente daño ecológico que podría resultar.

La Compañía tuvo más problemas cuando no dejó claro el plan para la administración y disposición de los tóxicos, incluyendo el cianuro, que es usado en la mina de oro. El uso diario de 13 toneladas de explosivos compuestos por el dañino nitrato producirá grandes cantidad de polvo que puede causar daños irreversibles. 640 millones de metros cúbicos de materia de cianuro serán residuos cubriendo la superficie de 178 hectáreas las cuales no permitirán la agricultura ó las actividades de ganado para las generaciones futuras. El potencial daño de envenenamiento de los mantos acuíferos tendría dramáticas consecuencias para los habitantes de San Luis Potosí (Chambel 2004). Sin embargo, MSX argumenta que esto ha sido aclarado en sus planes y ha implementado los 100 cambios sugeridos por el grupo de académicos mexicanos quienes han estudiado el reporte de impacto ambiental.

A pesar del hecho de que los permisos se han cancelado, la Compañía ha comprado grandes camiones, grandes estanques y situado a trabajadores, la tierra ha sido limpiada para su futuro uso y protegida ambientalmente en un área, así que la limpieza es obviamente ilegal. Una prueba de perforación en la calle resultó colapsada, por los túneles debajo de la calle y la Compañía pagó el daño por medio de desechar una carga de grava. Si el proyecto continúa solo sumaría cerca de 170 empleos a su equipo existente de 34 trabajadores que ya están en la mina Pero los nuevos trabajos requerirán educación y entrenamiento que la gente de Cerro de San Pedro frecuentemente carece. Algunos residentes calificados podrían recibir temporalmente habitación a unos cuantos kilómetros del pueblo. Otros habitantes podrían escoger quedarse ahí ó recibir mensualmente un pago basado en el salario típico de aquí, para que la MSX pueda ser usada para fortalecer sus casas y protegerlos de las explosiones.

La Compañía ha violado leyes estatales y federales. Entre las leyes federales se encuentra:

- Decreto presidencial del 2 de Junio de 1961, el cual prohíbe la extracción de agua del valle de San Luis Potosí.
- Artículo 35 de la Ley Federal de armas de fuego y explosivos. Compra y consumo de explosivos es solo a 50 metros del pueblo cuando es requerido hacerlo al menos a un kilometro de distancia.
- La Ley Agraria establece la obligación a la autoridad agraria para el asesoramiento y protección de los ejidatarios. La Compañía arrendó tierras ejidales a falsos ejidatarios.

Las leyes estatales fueron violadas:

- Artículo 7 de la Ley del Medio Ambiente de San Luis Potosí, la cual no da la facultad al Gobernador de autorizar licencias de uso de suelo. El Gobernador excedió su autoridad al conceder la autorización de uso de suelo en Mayo de 2000.

- Artículo 15 de la Constitución del Estado de San Luis establece el derecho de los ciudadanos a disfrutar de un ambiente saludable y prevenir y combatir la contaminación ambiental.

7. RELACIONES DE COOPERACIÓN Y CONFLICTO ENTRE LOS ACTORES

Un decreto en Septiembre de 1993 protege a las áreas municipales de Cerro de San Pedro, Soledad y San Luis Potosí de cualquier agresión en contra del medio ambiente. El Plan de Ordenación de San Luis Potosí y sus alrededores, lanzado por el gobierno en 1993, incluye Cerro de San Pedro con prevenciones y restauraciones ecológicas previas durante los siguientes 20 años. En Septiembre de 1993, el gobierno de San Luis Potosí otorgó el plan, estableciendo que tres cuartos del territorio municipal deberían ser orientadas hacia el desarrollo de la vida salvaje, señalando la falta de agua como problema fundamental, la necesidad de un recargamiento de mantos friáticos y dando prioridad a las industrias con menor consumo de agua y que no contaminen (Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí, 1993).

En 1994 MSX concibió el proyecto de mina para explotar Cerro de San Pedro en un proceso de mina a cielo abierto a solo 50 metros del pueblo. Desde 1995, información y cartas han sido enviadas por opositores a este proyecto a muchos funcionarios. Los ciudadanos del grupo opositor al proyecto, Frente Amplio Opositor (FAO) han ganado un número de batallas legales. Sin embargo, alguna gente a favor del proyecto argumenta que la minería es parte de la historia de su pueblo y de su legado económico. El 5 de Mayo de 1996 fue fundado el Patronato Pro Defensa del Patrimonio Cultural e Histórico del Municipio de Cerro de San Pedro, A.C.

El proyecto de la mina nació en 1997, cuando MSX recibió autorizaciones de las autoridades locales. La Compañía argumentó que el proyecto de Cerro de San Pedro generaría casi 2,000 millones de pesos en inversiones, trabajos para la gente local y un 74% de compra a proveedores locales (Europa Press, 2004). Con el anuncio del proyecto también nació la oposición formada por la conservación arquitectónica y ambiental. MSX suscribe un contrato de arrendamiento de tierra en Marzo de 1997 por un periodo de 15 años con falsos ejidatarios que no tienen derechos sobre los terrenos del ejido. La declaración de impacto ambiental al proyecto de Cerro de San Pedro fue emitida por autoridades mexicanas federales en octubre de 1997.

Desde ese entonces, el trámite de permisos ha incluido, en Marzo de 1998, una revisión técnica de los permisos por la Universidad Autónoma de San Luis Potosí como un mandato del gobierno del Estado. En 1998, una opinión técnico-científica de la Comisión Supervisora del Proyecto de Cerro de San Pedro y Minera San

Xavier de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí establecieron que los componentes ambientales solo previenen el monitoreo del agua pero no del aire y el suelo donde el cianuro puede dañar (1998). Investigadores aceptaron la invitación con la condición que los resultados de estudios deberían ser publicados antes de ser mostrados a la Compañía y a la SEMARNAT. El estudio ambiental realizado por los investigadores de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí no ha sido considerado como serio, completo y profesional, pero si fue considerado como un instrumento de la expresión de los intereses de la Compañía.

En Marzo de 1998, el Presidente Municipal de Cerro de San Pedro fue encontrado muerto por una bala en la cabeza. El motivo podría ser que el Presidente Municipal pidió una auditoría y acción penal en contra del antiguo Presidente Municipal por haber vendido ilegalmente fincas abandonadas a MSX. Un día antes de su asesinato, representantes de la Compañía dieron una presentación del proyecto en el Hotel Westin y después de almorzar en el Saucito él discutió con William Copeland Dodge, gerente de la MSX. El portafolio conteniendo documentos se perdió y el Gobernador recomendó a las personas interesadas acerca de las motivaciones, tener cuidado de ellos mismos debido a que representantes de la Compañía podrían hacer cualesquiera cosas con tal de conseguir lo que quieran. Otro empleado de la Compañía fue acusado de robar una pintura del siglo XVII.

Un oficial del Consejo de Monumentos y Sitios (ICOMOS), una organización de la UNESCO declaró que el proyecto de la Minera San Xavier destruye el patrimonio cultural de Cerro de San Pedro, y considera que el Gobernador del Estado de San Luis Potosí será recordado en la historia como un irresponsable (La Jornada San Luis, 20 de Febrero, 1999). Grupos conservacionistas y ambientalistas han solicitado al gobierno estatal y federal no autorizar el proyecto. Recomiendan que el gobierno debería encontrar el equilibrio entre la conservación de los valores culturales y la explotación de los recursos minerales de tal manera que la solución garantice la integridad histórica de los monumentos.

En 1999 la Secretaría del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (SEMARNAT) autorizó el proyecto y su impacto ambiental a pesar de las serias violaciones de la Ley de Equilibrio General de Ecología y Protección al Medio Ambiente. En febrero de 1999, el Instituto Nacional de Ecología (INE) concedió permisos ambientales a las operaciones de MSX en contra de lo establecido en el plan de 1993 pero estableciendo 100 condicionantes, entre las cuales, la 12 establece la reubicación de las comunidades de Cerro de San Pedro y la Zapatilla. La condicionante 68 establece que la Compañía debería considerar el propósito de limitar el uso del agua a través de un tratado y otras alternativas (Instituto Nacional de Ecología, 1999)...

El 26 de Febrero de 1999, el Instituto Nacional de Ecología concedió la autorización del cambio de uso de suelo en Cerro de San Pedro. En el año 2000, el grupo cívico Pro San Luis Ecológico presentó una apelación en contra de la autorización de la explotación de mina concedida en 1999 a la Minera San Xavier por el Instituto Nacional de Ecología. El 5 de Mayo de 2000, el Gobierno de San

Luis Potosí y el Municipio de Cerro de San Pedro concedieron una autorización condicional de uso de suelo para la explotación de mina.

Desde el 2001 el Comité de Justicia Social de Montreal, Mining Watch Canada y la organización no gubernamental mexicana FUNDAR Centro para análisis e investigación, fundado por IDRC, estuvieron envueltos en el proyecto para determinar el impacto de operaciones de la minera canadiense en México, y dar apoyo a las comunidades afectadas. Investigaciones de campo fueron realizadas en Cerro de San Pedro. Las relaciones entre compañeros mexicanos y canadienses se mantienen, se cuidan y se profundizan las conexiones entre las comunidades, y ONG's con grupos similares. Un seminario sobre las actividades mineras en comunidades mexicanas tuvo lugar como caso de estudio (Mining Watch Canada, 2002).

En Abril del 2002, de acuerdo con información de la Compañía, las últimas de las enmiendas de los permisos mineros que han sido emitidos por los gobiernos federal y estatal, fueron recibidas por la MSX. Minera San Xavier adquirió de forma ilícita derechos del agua de ejidatarios y pequeños propietarios, quienes han demandado a la Compañía. La Compañía obtuvo ilegalmente y en contra de la condicionante 68, 992,000 metros cúbicos de agua por medio de intermediarios de seis concesiones. Una orden de aprehensión a uno de los representantes de la Compañía fue emitida (La Jornada San Luis, 2002).

En Agosto de 2002, el Tribunal del Centro Internacional para la Resolución de Disputas en Inversiones estableció un laudo a favor de la empresa estadounidense Metalclad, una multa de 16 millones de dólares al gobierno mexicano por trato discriminatorio, después de que las autoridades cerraron un terreno para residuos y basura en Guadalcázar (San Luis Potosí, México). Este fue un peligroso antecedente en el que la lógica comercial y de negocios está por encima de la salud y bienestar de las comunidades.

En Octubre de 2003, el Estado Mexicano, las agencias federales, y la Arquidiócesis de la Iglesia Católica de San Luis Potosí, autorizaron la estabilización estructural y la instalación y el monitoreo del equipo de explosión en la iglesia de Cerro de San Pedro Apóstol. Metallica Resources Inc., se complacía en anunciarlo en Octubre de 2003 (OTC Bulletin Borrada, 2003). El 24 de Noviembre de 2003, el Tribunal Unitario Agrario, emitió un acuerdo para detener las operaciones de la compañía transnacional, solicitado por los ejidatarios para mantener la integridad de la tierra en conflicto.

Aproximadamente \$2.0 millones de dólares se gastaron en el desarrollo inicial del proyecto durante el 2003. La construcción de la mina empezó en el primer cuarto del 2004 con la comisión en agenda para el último cuarto del 2004. La unidad de explotación comenzó a construirse en Febrero de 2004 con el reacondicionamiento y replantación de 21,000 cactus protegidos, al mismo tiempo que la MSX afirmó estar en proceso de certificación de la norma de calidad ISO 14001. El reporte topográfico incluye planes de geoposición o localización del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, (INEGI) declarando que la explotación de la mina es en un área que abarca la colina del Cerro y el pueblo. El 11 de febrero,

cinco años después, presentó el impacto en temas de salud y la Compañía no dio ninguna información con respecto a las áreas de conservación de las cinco especies de cactus a la SEMARNAT. Además de la arquitectura histórica, existen cinco especies de flora incluidas en la norma 059 como peligro de extinción.

Al comienzo del 2004 un grupo de cerca de 20 grupos ambientalistas y cívicos acusaron al Secretario del Medio Ambiente y Recursos Naturales de ilegalmente sellar en 1999 el reporte de impacto ambiental de la MSX. Cruz Camarena (2004) registra una temprana confrontación en Marzo entre 60 activistas ambientalistas de la comunidad y representantes de la Minera San Xavier, el Jefe de la Unidad de Protección Civil del Estado, Investigadores de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí (UASLP), El Secretario de Ecología y Organización Ambiental.

El 17 de Marzo de 2004, el Tribunal Unitario Agrario rechazó el contrato de las rentas entre MSX y los falsos ejidatarios. El Gobernador del Estado de San Luis Potosí presionó al Presidente Municipal de Cerro de San Pedro para conceder los permisos agrarios correspondientes. Él también fingió cancelar el decreto que protege la zona ecológica. La Secretaria de Gobierno del Estado también presionó y quiso sobornar al Presidente Municipal de Cerro de San Pedro para conceder los permisos de uso de suelo y apoyar la autorización de la Secretaría de la Defensa nacional (SEDENA) que permite el uso de explosivos. La Secretaría de Desarrollo Económico del Estado de San Luis Potosí tiene tierras vecinales a las rentadas por MSX y cedió 65% de los derechos del agua. El presidente de la Cámara de Minería de México, en un conflicto de intereses, apoyó las explosiones de la MSX aún sabiendo que estaba en contra de las decisiones judiciales.

MSX ha establecido programas dedicados a la conservación del medio ambiente. MSX ha formado una fundación sin fines de lucro para supervisar y administrar los fondos de los donativos de Metallica para preservar el pueblo de Cerro de San Pedro y asistir a comunidades circundantes. El 12 de Abril de 2004, una protesta en contra de la minera en Cerro de San Pedro fue organizada por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN).

El 11 de Mayo de 2004, Fred H. Lightner, Director General de la Minera San Xavier, envió una carta a Herrera Muñoz, insistiendo en el permiso de uso de explosivos, advirtiendo que Metallica Resources anunciaría públicamente en Estados Unidos que la Compañía se encuentra sin ninguna posibilidad de continuar con la construcción de la mina debido que no se ha contado con el permiso general correspondiente al uso de explosivos. Él continuó diciendo que los inversionistas potenciales en otros proyecto en México podrían empezar a cuestionar con respecto a los riesgos de inversión (Cruz Martínez, 2004).

El 18 de Mayo de 2004, la Corte del Segundo Distrito emitió una suspensión como parte de la apelación 564/2004 promovida por los habitantes de Cerro de San para parar los permisos que autorizan la construcción y el funcionamiento de MSX. Sin embargo, estos permisos fueron liberados el 7 de Agosto en la sesión del cabildo.

En Junio de 2004, la coalición anti minas, Pro San Luis Ecológico, ganó el fallo de la Corte Federal en común acuerdo con ambientalistas para la anulación efectiva del permiso ambiental de la MSX, el cual detuvo sus actividades. El 23 de Junio, el Supremo Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa canceló el permiso ambiental concedido por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) en Febrero de 1999. El 23 de Junio, el Noveno Tribunal Colegiado en Temas Administrativos del Primer Circuito de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), declaró que el cambio de licencia de uso de suelo y que el proyecto de tajo a cielo abierto concedido a MSX por el Instituto Nacional de Ecología violó la Ley General de Equilibrio Ecológico del Medio Ambiente y el Decreto de Planeación del Estado de San Luis Potosí.

El 22 de Junio, la Presidencia Municipal fue tomada por la MSX una semana antes de que el empresario intentó sobornar al Presidente. La Secretaría de Economía de México declaró en Agosto que MSX era un proyecto de ganar - ganar autorizando el 28 de Julio una ocupación temporal de la tierra en contra del artículo 20 de la Ley de Mina que prohíbe la explotación de minas donde existe población o reservas ecológicas. Los permisos de operaciones del medio ambiente de la MSX fueron cancelados el 28 de Julio de 2004, el mismo que fue concedido por el Instituto Nacional de Ecología (INE). Por más de un año, Fox visitó el Estado una vez por mes y promovió a la MSX. El presidente Fox visitando Canadá cuestionó las decisiones judiciales que afectaban las operaciones de minería de la Compañía.

El 29 de Julio cuando visitaba San Luis conoció al Presidente Municipal de Cerro de San Pedro y le recomendó la aprobación de los permisos municipales aún en contra de las resoluciones del poder judicial. Loredo, el Presidente Municipal de Cerro de San Pedro argumenta que Fox le dijo que estaba preocupado por conseguir el proyecto de mina y que él (El presidente de México) recomendó su aprobación para abrir la mina de la Compañía que es generadora de 300 empleos con salarios mínimos, por solo ocho años. Loredo criticó al Presidente Fox por tener una doble moral. Mientras que él promovía desobediencia a la ley de la Presidencia Municipal de Cerro de San Pedro, él había acusado al Jefe de Gobierno de la Ciudad de México por la misma falta. El Presidente Municipal reconoció que él autorizó las operaciones de mina de la Compañía porque tenía miedo de su vida y la de su familia. En 1999, el entonces Presidente Municipal, el papá de Loredo, fue asesinado por su oposición.

En 7 de Agosto el Presidente Municipal de Cerro de San Pedro aprobó los permisos para construir la mina y conformidad con respecto a la seguridad y a la localización en contra del acuerdo previo de no - aprobación del 28 de mayo, basado en la apelación 564/2004 y las resoluciones agrarias y del medio ambiente que prohíben este permiso. Loredo reconoció que el permiso era ilegal, pero no había otra manera de enfrentar la presión. Sin embargo, la sesión fue grabada en vídeo, donde el presidente municipal declara que él estaba bajo presión por el Presidente Vicente Fox y por el Gobernador del Estado. El Presidente Municipal declaró que era sabido de antemano que el Gobierno Federal y el Gobierno Estatal están en común acuerdo y que son más potentes, por lo que no se puede estar en contra de ellos; "ellos tienen la mano sobre nuestro cuello# y hubo

algunas advertencias. Cuando esta decisión fue cuestionada, él respondió preguntando si su vida no era importante.

El 9 de Agosto, el Segundo Distrito de la Corte admitió otra apelación presentada por los ejidatarios y el siguiente día declaró suspensión a fin de que la SEDENA no podía autorizar la compra y uso de explosivos. El diez de Agosto, la misma Corte concedió otra suspensión como parte de la apelación 909/2004, para detener las acciones de la SEDENA de liberar los permisos a la Compañía de comprar y usar explosivos, pero la licencia fue emitida el 12 de Octubre por la Secretaría de la Defensa. El 18 de Agosto, la Diputada Eliana García, presentó a la Comisión Permanente del Congreso un punto de acuerdo para solicitar al Poder Judicial la investigación a oficiales federales y del Estado envueltos en la desobediencia a la ley.

El 21 de Agosto, opositores al proyecto de MSX cerraron las oficinas y demandaron una salida inmediata de la Compañía de Cerro de San Pedro. Entre estos opositores estaban el movimiento Pro-Cerro de San Pedro, Frente Cívico Potosino, Greenpeace, Frente Zapatista de Liberación nacional y del Movimiento "Ya Basta", habitantes de Cerro de San Pedro, San Luis Potosí y Soledad y la patrulla de seguridad pública.

El 1 de Septiembre de 2004, una decisión de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, (TFJFA) ha llamado por la revocación de permisos a la Compañía concedidos en Febrero de 1999 para operar condicionalmente la mina, por su falla en el cumplimiento con los procedimientos apropiados con respecto al estudio de impacto del medio ambiente. La resolución establece que debido a que la biodiversidad está en peligro, el proyecto no debería ser autorizado. El comienzo de operaciones de la mina fue anticipado para el último periodo cuatrimestral del 2004, con el fin de proteger las finanzas de la Compañía.

En una resolución de fecha del 1 de Septiembre, el TFJFA dio sustancia a un caso llevado en el 2000 por la unión cívica Pro San Luis Ecológico, oponiéndose a la autorización concedida a la Compañía un año antes por el Instituto Nacional de Ecología (INE). El Delegado de la SEMARNAT en San Luis Potosí (2002-2004) creó y presidió la Fundación Potosí bajo el propósito declarado por la Minera San Xavier de cumplir las condiciones establecidas por el Instituto Nacional de Ecología para autorizar la Manifestación del Impacto Ambiental y proveer las compensaciones del costo ecológico. La Compañía necesita más de tres años para realizar solo 32 de las 100 condiciones impuestas por la SEMARNAT mientras que esta Secretaría sólo necesita un mes para aceptarlas.

La Corte detuvo operaciones a San Luis Potosí Proyecto de Oro, propiedad de la Minera San Xavier (MSX), una subsidiaria de la Compañía Canadiense Metallica Resources. La resolución de la Corte Federal fue basada en la necesidad de preservación ecológica de la colina de Cerro de San Pedro, donde algunas especies de animales están en peligro de extinción, al igual que los riesgos derivados por el uso de cianuro en la mina, lo cual pondría en peligro la biodiversidad del área. Además, con respecto a este punto, la TFJFA reitera que

la responsabilidad por la preservación y regeneración del medio ambiente recae en las autoridades federales. Esto concluye que el permiso emitido no se ajusta a “leyes aplicables”.

Los oponentes a la Minera San Xavier consideran que “el proyecto está muerto”, desde cualquier acción que pueda minar la decisión de la justicia federal “podría implicar falta de respeto y transgresión a la ley”. La Compañía ha replicado que la decisión carece de bases científicas y eso puede dañar a los inversionistas canadienses en el país. El Segundo Distrito de justicia del Poder Judicial de la Federación dictaminó una suspensión del plan como parte de la apelación 909/2004, promovida por los ejidatarios de Cerro de San Pedro, San Luis Potosí, para suspender los permisos de compra y uso de explosivos por parte de la Compañía. MSX apeló la resolución y, en Septiembre, perdió otra vez. Porque la apelación de la Compañía fue rechazada, ellos están tratando de recurrir al Capítulo 11 del Tratado de Libre Comercio con Norte América para demandar al gobierno mexicano por pérdida de ganancias potenciales. El 27 de Septiembre, el Frente Amplio Opositor requirió a la Sub Dirección de Derechos de Mina ordenar la cancelación de la concesión a la Minera San Xavier.

El 7 de Octubre, personal de la Secretaría de Economía solicitó a los ejidatarios retirarse de la tierra pero un juez suspendió la acción. En contra de los dueños de la tierra, durante el primer periodo del proyecto, más de 100 hectáreas protegidas fueron ilegalmente desnudadas de las especies protegidas cortando la flora y expulsando a la fauna. El Presidente Municipal, quien bajo presión emitió el permiso, confronta a la ley por desacato porque el permiso municipal fue suspendido el 16 de Marzo de 2004. El 6 de febrero de 2004, MSX no reconoció algunos de los compromisos adquiridos y desestimó las obligaciones para cumplir las condicionantes.

La Compañía también ha cometido fraudes en contra de los tres niveles de gobierno que emitieron los respectivos permisos al proyecto de mina asumiendo que la tenencia de la tierra no estaba viciada. Con un falso contrato, MSX tomó posesión de las tierras causando destrucción en viejos edificios y en la flora y a la fauna protegida, una pérdida para el ecosistema.

La Compañía también cerró caminos de la colonia que habían sido usados por los habitantes de la Zapatilla, Cuesta de Campa, Portezuelo y Cerro de San Pedro, sin ningún permiso. Invadieron tierras propiedades de la nación que fue el antiguo camino del tren Potosí – Río Verde e instalaron una cerca de varios kilómetros para evitar el acceso de los habitantes a las tierras municipales (Montemayor, 2004).

El 26 de octubre, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa determinó que la autorización del uso condicionado de tierra emitido en 1999 para proteger a la MSX estaba en contra de las normas federales y no consideraba la existencia de un Plan de área protegida para Cerro de San Pedro y sus alrededores. En un discurso público el 28 de Octubre, el Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales evaluó las resoluciones del Tribunal como de lo peor y habló a favor de

la Compañía por haber cumplido los requerimiento y consideró como absurda la oposición de sus habitantes.

El 15 de noviembre de 2003, el Comandante de la Doceava Zona Militar de San Luis Potosí consideró que la autorización del permiso de uso de explosivos podía afectar negativamente a la SEDENA. Después de que la SEDENA emitió el permiso para el uso de explosivos, el 18 de Noviembre, se promovió un incidente a la violación de la suspensión otorgada a la apelación promovida por los ejidatarios el 9 de Agosto. El 22 de Noviembre, la SEDENA autorizó a la MSX el uso de explosivos. El 22 de Noviembre, SEMARNAT promovió una revisión en contra de la resolución que cancela el permiso condicionado de operación de la apertura de la mina a MSX y SEDENA autorizó a MSX el uso de explosivos.

EL 29 de Noviembre de 2004, el director de Minería del Estado de San Luis Potosí, declaró que en los siguientes días la Compañía tendría su primera explosión para preparar operaciones. La Secretaría de la Defensa Nacional el 30 de Noviembre de 2003, acordó suspender los permisos de uso de explosivos emitidos a la compañía minera, ya que el 12 de octubre de 2004 en contra de las resoluciones del juez, firmó y concedió los permisos de uso de explosivos. El Comandante de la Zona Militar que se opuso a otorgar los permisos fue removido de su cargo. El 30 de Noviembre de 2004, La Cámara de Senadores pasó un “obvio y urgente resolución” para detener el programa de operaciones de la MSX.

El 1 de Diciembre, el Tribunal Unitario Agrario defendió su clamor de que el contrato de la MSX excluye a un grupo de propietarios de las tierras. El Tribunal Agrario Unitario ordenó obedecer la sentencia derivada de la apelación 807/202 la cual determinaba la ilegalidad del contrato de arrendamiento suscrito en Marzo de 1997 por un periodo de 15 años por falsos ejidatarios que no tienen derechos de las tierra en el ejido. (Cruz Martínez, 2004). La Corte canceló la renta de contratos suscritos entre la Compañía y los falsos ejidatarios. La resolución congela los derechos de tierra de la MSX a pesar de que la compañía construyó una cerca de alambre de espino alrededor de la tierra de la que la Compañía no es propietaria.

El Tribunal Unitario Agrario ha anulado los contratos de renta de tierra donde se localizan partes importantes de la mina– en el ejido donde las personas que rentan las tierras ejidales (socialmente dueños) a la compañía no son de hecho miembros del ejido, eso es decir que sus acciones fueron fraudulentas. Acerca del uso de tierra, la Compañía declaró que el arrendamiento del ejido es Cerro de San Pedro cuando pertenece al municipio de Soledad de Graciano Sánchez. La intención es evitar permisos en áreas que son legalmente protegidas por el medio ambiente. También ejidatarios de la Palma de la Cruz arrendaron 136 hectáreas para que la MSX la usara como talleres, pero la Compañía la esta usando para desechar material sulfuroso que no es lixiable.

El 13 y 14 de Diciembre, la Compañía realizó explosiones en el área de la Zapatilla incrementando la tensión entre los habitantes de la región. El 14 de Diciembre, empezó excavando una montaña. Los habitantes del pueblo de la Zapatilla fueron reacomodados al mismo tiempo que la compañía inició operaciones. Cuando el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) supo

acerca de las voladuras, solicitó a la Compañía detuviera tales actividades argumentado la defensa de alrededor de 115 edificios que databan del siglo XVII y XIX. Desde 1998, el INAH ha advertido el daño que representa para el patrimonio histórico la activación de la mina. Con la oposición del Instituto Nacional de Antropología e Historia, y la reticencia para el permiso de uso de explosivos utilizados en la montaña por la Secretaría de Defensa (SEDENA), la Compañía comenzó operaciones. La Compañía apeló, pero el juez no concedió la suspensión en contra de la decisión del INAH.

El 18 de Diciembre, intelectuales, artista y cerca de 50 organizaciones civiles, ambientalistas y de derechos Humanos fuertemente exigieron al Presidente Fox respetar y hacer cumplir la ley en Cerro de San Pedro para que la Minera San Xavier suspenda sus actividades basados en las resoluciones judiciales y veredictos. Los argumentos de las organizaciones, entre otros, Frente Amplio Opositor, la Asociación Nacional de Abogados Democráticos, la Unión Nacional de Trabajadores Agrícolas y el Movimiento Agrario Indígena Zapatista (Maiz), fueron a favor de la defensa del medio ambiente, la cultura, la herencia histórica y los inminentes riesgos de salud de más de un millón de personas.

El 18 de diciembre el presidente municipal de Cerro de San Pedro avisó la siguiente detonación Los ejidatarios continuaron con la línea de seguridad frente a la entrada de la mina, sin embargo hubo el anuncio de la Secretaria de Economía que concedería el permiso temporal de derecho de uso de tierra, en el núcleo agrario de Cerro de San Pedro en respuesta a la solicitud hecha por la MSX el 28 de Junio de 2005 (Cruz Martínez 2004^a). Así, la Compañía y el gobierno fueron buscando por otras opciones para la propiedad de la tierra, tales como la expropiación o la ocupación temporal Pero la expropiación es solamente por causa de utilidad pública.

El 20 de Diciembre, el Juzgado del Tercer Distrito recibió una apelación presentada por la Compañía en contra de la decisión del INAH. La Compañía canadiense Metallica Resources sufrió la segunda reducción en el año del 16 % en el valor de las acciones el 21 de Diciembre, después de informarles a los accionistas de la resolución del Tribunal Agrario Unitario que anula el contrato de arrendamiento de 200 hectáreas en Cerro de San Pedro. Metallica Resources respondió con una apelación y la búsqueda de otra solución a la tenencia de la tierra para tener acceso a la fuente de los minerales. La primera disminución en sus acciones en el año, fue de alrededor del 20% ocurrida a mitad de 2004.

Los miembros del Christian Science Monitor, fueron los primeros canadienses en venir y ser testigos del daño que ya ha ocurrido, y del potencial por más daño. El 22 de Diciembre de 2004, bajo una acción estratégica, un grupo de ciudadanos mexicanos buscaron detener la mina de propiedad canadiense, en respuesta a una urgente petición de parte de un grupo de Canadá para desafiar la legalidad de las operaciones. SEDENA admitió la participación en el control y vigilancia de la explosión que la Compañía realizó, confirmando la violación a la suspensión dictada por el juez en Agosto de 2004 ordenando la no liberación del permiso de uso de explosivos (Cruz Martínez, 2004). Otra ronda de explosiones fue programada el 31 de Diciembre..

Sin embargo, el 24 de Diciembre cuando las autorizaciones ya habían sido publicadas, los permisos fueron suspendidos pero no cancelados. La Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), suspendió el permiso 3762-San Luis Potosí emitido a la MSX para comprar material explosivo bajo el argumento que la licencia de la Compañía estaba alterando la paz, tranquilidad y orden público entre las personas que vivían en la región de Cerro de San Pedro, aunque los habitantes habían negado la alteración del orden público (Criz Martínez, y Balboa, 2004)

El Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) arremetió en contra de los directivos de la trasnacional por la destrucción y demolición de la Finca Guadalupe, que databa del siglo XVIII. El Frente Amplio Opositor envió una carta a la Embajada canadiense solicitando la intervención para detener las operaciones de la Compañía extranjera quienes están chantajando y presionando a los habitantes de Cerro de San Pedro usando como argumentos fragmentos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Roman, José Antonio, 2004).

Los dos últimos días de Diciembre de 2004, el abogado de la Compañía firmó con varios ejidatarios falsos de Cerro de San Pedro y la Zapatilla, quienes estarían de acuerdo en el uso de los explosivos (La Jornada, Enero 2, 2005). El Secretario del Medio Ambiente ha tomado medidas legales para rechazar las resoluciones previas de la Corte en contra de Compañía. La Comisión de Gobernabilidad, Temas Constitucionales y Justicia de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión aprobó un acuerdo para solicitar información a la SEMARNAT acerca del estado legal de la Minera San Xavier y aceptar la resolución de la Corte para cancelar el permiso de operación de apertura de la Mina. Una Comisión plural comisión a Cerro de San Pedro (La Jornada, Enero 12).

La destrucción de un edificio histórico catalogado como un monumento de patrimonio del siglo XVIII en el municipio de Cerro de San Pedro por la Minera San Xavier, fue reportado por la Jornada San Luis y Triunfo Elizalde (2005). La Finca ó Casa de Guadalupe está incluida dentro del Catalogo Nacional de Monumentos Históricos. El 17 de Enero, manifestantes del Frente Amplio Opositor (FAO) demandaron información del INAH (Enciso, 2005e).

Los dueños de la Casa de Guadalupe, un bien raíz declarado histórico y demolido por la MSX demandó a la Compañía por despojo y daños. El edificio está en el Catálogo de Construcciones Histórica del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH). Personal de INHA ordenó detener la demolición el 15 de Enero. El Patronato pro Defensa del Patrimonio Histórico y Cultural de Municipio de Cerro de San Pedro, demandó la cancelación de las concesiones a MSX por no cumplir con la Ley de Minería (Enciso, 2004d).

De acuerdo con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) Minera San Xavier ha cumplido con 180 condicionantes establecidas a favor del desarrollo sustentable (Enciso, 2005c). El 20 de Enero de 2005, el Frente Amplio Opositor (FAO) a la Minera San Xavier dirigió una carta

abierta al Gobernador Constitucional del Estado de San Luis Potosí para denunciar los daños causados por la explosión, y los riesgos y riesgos de las operaciones planeadas por la mina. El argumento del Gobernador fue de que se trataba de “un tema entre particulares” es severamente criticado (Annex C).

Minera San Xavier demandó por difamación a los miembros del Frente Amplio Opositor, a dos ejidatarios de Cerro de San Pedro y al líder la organización civil Pro Defensa de Cerro de San Pedro (Cruz Martínez, 2005^a) por la publicación de un artículo en la Jornada)Masiosare, 29 de Agosto de 2004). La Red Nacional de Organizaciones Civiles de Derechos Humanos, Todos por los Derechos Humanos, empezó a circular una carta que apoyaba a los tres acusados, como una acción urgente. Minera San Xavier perdió otro proceso judicial cuando el Tercer Juzgado de Distrito del Estado negó la apelación en contra del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) quien solicitó el pasado diciembre una suspensión de usos de los explosivos que dañaba el patrimonio histórico. (Enciso, 2005b).

En un mensaje público, el FAO sostuvo que en un acto vergonzoso de cinismo e impunidad, Cárdenas Jiménez ha recomendado a la Minera para ir a los tribunales sin conocimiento del proceso legal (La Jornada, 13 de febrero). El Frente Amplio Opositor anunció a mediados de Febrero de 2005 que promovería una demanda política por negligencia en contra del Secretario del Medio Ambiente y Recursos Naturales que ha apoyado a la Compañía en audiencia pública del 11 de Febrero (La Jornada, 14 de Febrero). El Senado promovió un acuerdo solicitando a la SEMARNAT y a la SEDENA explicar su participación en el caso de la Minera San Xavier (Cruz Martínez 2005).

El 4 de marzo de 2005, la conferencia/foro Cuarto Concierto Cultural por la Defensa de Cerro de San Pedro tuvo lugar para la defensa por el medio ambiente del pueblo y los derechos de Cerro de San Pedro, patrocinado por el Patronato Pro Defensa Cerro de San Pedro, enmarcando el 413 aniversario de su fundación, el 4 de Marzo de 1592.

El 17 de Marzo, una delegación de KAIROS formada por siete líderes de diferentes iglesias Anglicanas, Luteranas, Presbiterianas, Católica Romanas e Iglesia Unida fueron a Cerro de San Pedro a investigar la operación de la minera propiedad de Metallica Resources, una compañía canadiense situada en Ottawa, y que se encuentra acusada por extracción de minería de oro ilegal en México. La compañía amenaza con destruir tanto el pueblo histórico como la frágil ecología de los alrededores. Los visitantes canadienses se encontraron con sus socios mexicanos de KAIROS y con la gente de la localidad para ser testigos de los apuros de su lucha y para llevar los detalles a su casa en Canadá, incluyendo videos y otra documentación. “La minería extranjera en México es otro de los productos del Tratado de Libre Comercio con Norte América y de las políticas de liberación del tratado que afectan a los pobres”; dijo el Obispo Nacional Luterano Ray Schitz, un delegado del programa KAIROS. “Cuando nuestros compañeros mexicanos aumentaron sus preocupaciones acerca de esta mina de propiedad canadiense sentimos que teníamos que investigar” (Kairos, 2004).

Los representantes de Kairos, organización formada por un grupo de instituciones canadienses religiosas, expresaron su preocupación acerca del conflicto de la comunidad de Cerro de San Pedro y la Compañía canadiense considerando que las prácticas de la Minera San Xavier viola las Leyes Canadienses en territorio mexicano (Muñoz, 2005). Previamente, un miembro del Frente Amplio Opositor ha recorrido y realizado una campaña en Canadá para presionar a los líderes de opinión y legisladores. El 18 de Marzo de 2004, el Obispo Auxiliar Daniel Bohan de Toronto llamó a la Compañía canadiense para que abandone las operaciones de oro y la plata de la minería mexicana usando cianuro que atemoriza a los habitantes locales de ser envenenados con su propia agua. Con un incremento en los precios del oro, ejecutivos de la MSX quieren continuar hacia delante y están buscando en un proceso legal que le permita a la MSX empezar la excavación y reanudar operaciones a mediados del 2005 (Campbell, 2004).

Bajo un procedimiento irregular, la compañía Canadiense promovió dos apelaciones, pero fueron denunciadas por el grupo Pro Ecológico. El 6 de Abril de 2005, un Tribunal Administrativo en materia del Primer Circuito informó que la MSX había perdido la apelación. Legisladores canadienses y organizaciones de derechos humanos y parlamentarios, formaron un comité de seguimiento y análisis para investigar las acciones de la Metallica Resources, propietario de un proyecto de la Minera San Xavier. La organización canadiense de Derechos Humanos ha visitado previamente la comunidad de Cerro de San Pedro (Enciso, 2005a).

El Embajador canadiense en México se entrevistó con el Frente Amplio Opositor a la MSX el 4 de Mayo y expresó la preocupación del gobierno canadiense por el conflicto entre la Compañía y la comunidad de Cerro de San Pedro. Un grupo de 30 organizaciones ambientalistas acusó al Secretario del Medio Ambiente y Recursos Naturales de beneficiar al corporativo de la transnacional aprobando proyectos tales como la apertura de la mina en Cerro de San Pedro en contra de la voluntad de la comunidad y la demanda al cambio en la política ambiental (Enciso, 2005). Los opositores también denunciaron que el Secretario ha procesado a activistas ambientales.

Grupos opositores ganaron el juicio en contra de la MSX después de que el Juzgado del Primer Distrito ha rechazado la apelación 503/2005, la cual fue el último recurso de la defensa (La Jornada, 9 de Mayo de 2005). El gobernador del Estado de San Luis Potosí, ordenó secuestrar una edición completa del papel de la Jornada de San Luis para evitar hacerse pública en el diario oficial la maniobra de presión para tomar la decisión de instalar a la Compañía Minera San Xavier (Hernández Lopez, 2005). El 13 de Mayo de 2005 se reporta que después de que Metallica Resources presentó sus pérdidas en un reporte del año, los propietarios de la MSX planean retirar el proyecto de Cerro de San Pedro y demandar en el panel de controversias de NAFTA (Cruz Martínez Ángeles 2005a).

8. OBSERVACIONES FINALES Y CONCLUSIONES

Las actividades mineras son percibidas como el principal factor de las regiones marginales y zonas deprimidas económicamente. La concesión de permisos de

minería es una función centralizada por el gobierno mexicano, breve y sin audiencias públicas, de tal manera que sí afecta a grupos y comunidades que no pueden reaccionar inmediatamente y movilizarse en contra de los potenciales riesgos y peligros ó negociar derechos e intereses.

Las operaciones de la compañía canadiense Metallica Resource a través de su filial Minera San Xavier, representa la destrucción de una parte del medio ambiente, la cultura y el patrimonio histórico de una comunidad, a pesar de que existen tres resoluciones judiciales para detener las concesiones de las operaciones por medio de diferentes autoridades sobre la que recae la responsabilidad. Los ejidatarios, quienes tienen derechos de propiedad de las tierras han sido despojados. Ellos asumen que las operaciones de la Compañía fueron en complicidad con el gobierno federal, estatal y municipal. La contaminación del medio ambiente y los riesgos de salud podrían afectar a más de un millón de gente en las localidades de Cerro de San Pedro, Soledad y San Luis Potosí. Las normas y leyes han sido violadas por la transnacional desde que inició operaciones sin obtener legalmente el permiso de construcción, operación y manejo y administración para comprar explosivos.

La extracción del oro de las minas mediante la técnica de cielo abierto que usa el cianuro conduce a la destrucción del medio ambiente y una irreversible alteración geológica, distorsiones de los mantos acuíferos, reducción de la calidad de agua potable, transportación de sustancias peligrosas y derramas durante la explotación, destrucción irreversible del escenario natural y generación de depósitos de alto riesgo de materiales contaminantes que tienen impacto social, cultural y en el medio ambiente a corto, mediano y largo plazo.

La agenda de negociación y movilizaciones internacionales alrededor del debate sobre el concepto del desarrollo sustentable y la defensa del medio ambiente es un paradigma presentado como un modelo de cooperación y consenso donde las necesidades de todos son incorporadas y donde los mejor desarrollados adquieren el compromiso de apoyar a los débiles o menos desarrollados. La intervención del Estado y la comunidad internacionales para beneficiar al interés público y al bien común y para controlar las fuerzas del Estado y lograr más equidad entre poblaciones junto con la implementación de una producción sustentable y patrones de consumo.

Es evidente la falta de sensibilidad de las compañías mineras extranjeras hacia las consecuencias de sus actividades sobre las comunidades y el medio ambiente. Para ser exacto, estamos en desacuerdo con Sánchez-Mejorada (2000) quien argumenta que los hechos no convencen a los activistas ambientales marginales, por lo que la mejor defensa es direccionar todas las preocupaciones ambientalista y tener un programa agresivo de relaciones con las comunidades que podrán los hechos ante la población en general que sea afectada por el proyecto. Mantener un bajo perfil raramente funcionará cuando se es agredida por activistas en todos los aspectos. Pero un programa agresivo de relaciones con la comunidad, solo contribuirá a intensificar el conflicto.

Este caso también muestra la falta de negociación entre las compañías, comunidades, nuevos movimientos sociales y la importancia del rol del gobierno. Información acerca de las externalidades y los costos futuros de la compañía es crucial, pero más crucial es la formulación e implementación de políticas más sensibles para evitar el daño al medio ambiente, la biodiversidad y la salud de la población. Instituciones gubernamentales deben ser conscientes que sus decisiones pueden afectar a la calidad de vida actual de la comunidad y de futuras generaciones solo por un pequeño incremento en el crecimiento económico y un largo incremento de los beneficios privados de un pequeño grupo de inversionistas.

Los ciudadanos más informados tienden a ser opositores activos. Tal es el caso de los estudiantes de San Luis. Contactos entre individuos más informados de diversos grupos y organizaciones ayuda al intercambio de experiencias y a crear una opinión pública en favor de las movilizaciones. La participación de la comunidad y el involucramiento en una decisión del plan de desarrollo de la comunidad es muy limitada cuando falta la información crítica. Este factor es crítico cuando el gobierno local no puede proveer la correcta información porque existen otros intereses que afectan el proceso. El impacto de las actividades mineras no es parte de la agenda del debate nacional

9. BIBLIOGRAFÍA

Bardacke, Ted (1993) "The Mexican Gold Rush" en *El Financiero Internacional*, Sep. 27- Oct. 3, 1993, pp. 14-15.

Border Ecology Project (1994) "Environmental Protection within the Mexican Mining Sector and the Impact of World Bank Mining Loan #3359", Draft Report, April 1994.

Comisión de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí para la Revisión del Proyecto Cerro de San Pedro de Minera San Xavier (1998), Opinión Técnico-Científica sobre los Componentes Ambientales del Proyecto Cerro de San Pedro de Minera San Xavier, San Luis Potosí, diciembre de 1998, pp. 16.

Campbell, Monica (2004) "Mexican town curbs mine giant" *The Christian Science Monitor*. December 14, 2004 edition

Cordero de Enciso, Alicia (1999). Real de Catorce, San Luis Potosí. Investigación y texto] -- México : INAH: JGH, 1999. -- 102 p. il. -- (Guía, México y su patrimonio; 2) Título de cubierta. Incluye bibliografía: p. 99 ISBN 970-18-1219-0.

Cordero de Enciso, Alicia (1997) San Pedro Hill it still worth a Potosi. México en el Tiempo # 19 July-August 1997. Mexico desconocido Online. http://www.mexicodesconocido.com.mx/english/cultura_y_sociedad/actividades_economicas/detalle.cfm?idsec=17&idsub=83&idpag=689.

Cruz Camarena, Beatriz (2004). *Community, Environmentalists Fight Canadian Mine Co.*

Cruz Martínez Angeles (2005) "El Senado aprobó un punto de acuerdo en el que exhorta a las dependencias a informar. Semarnat y Sedena deben explicar su participación con Minera San Xavier" *La Jornada*, Domingo 27 de febrero de 2005.

Cruz Martínez, Angeles (2005a). "Dueños de Minera San Xavier planean retirar el proyecto, aseguran opositores" *La Jornada*, Viernes 13 de mayo del 2005.

Cruz Martínez, Angeles (2005b). "Minera San Xavier denuncia "por difamación" a tres opositores a su proyecto de explotación", *La Jornada*, 23 de Enero, 2005.

Cruz Martínez, Angeles (2004). “Admite Sedena que autorizó uso de explosivos a minera: ejidatarios”, La Jornada, 24 de diciembre.

Cruz Martínez, Angeles (2004a) “Intelectuales y ONG exigen a Fox ordene a Minera San Xavier suspender actividades”, La Jornada, 19 de diciembre de 2004.

Cruz Martínez, Angeles (2004b). “Tribunal emite ejecutoria que ratifica la ilegalidad de contrato de arrendamiento” La Jornada, Sábado 4 de diciembre de 2004

Cruz Martínez, Angeles and Balboa Juan (2004).“Suspende Sedena permiso a Minera San Xavier para manejar explosivos” La Jornada, 26 de diciembre de 2004.

Del Hoyo, Eugenio (1979). History of El Nuevo Reino de Leon (1577- 1723). Editorial Libros de Mexico, S.A., Mexico, D.F.

Enciso, Angélica (2005). “Ecologistas acusan a Alberto Cárdenas de beneficiar al sector Empresarial” La Jornada, 6 de Mayo.

Enciso, Angelica (2005a) “Legisladores y ONG de Canadá deciden investigar actos de Minera San Javier”, La Jornada, 18 de abril del 2005.

Enciso, Angélica L. (2005b). “Niegan amparo a Minera San Xavier” La Jornada, 3 de Febrero, 2005.

Enciso, Angelica (2005c). “Insiste Semarnat en defender a Minera San Xavier”, La Jornada, 20 de Enero del 2005.

Enciso, Angélica, (2005d). Dueños de la Casa Guadalupe denuncian a Minera San Xavier por daño y despojo”, La Jornada, 19 de Enero del 2005.

Enciso, Angélica (2005e). “Presenta el INAH demanda penal contra la Minera San Xavier”, La Jornada, 18 de Enero del 2005.

Europa Press (2004) “Tribunal mexicano paraliza el proyecto minero en San Luis de Potosí La empresa responde que ya tenía todos los permisos y que el Tribunal carece de conocimientos medioambientales” 2 Noviembre 2004

Friends of the Earth y Oxfam America, con el apoyo de Mineral Policy Center (2003), Glamis Gold: Estudio de caso de inversión en la destrucción, noviembre del 2003, en http://www.oxfamamerica.org/newsandpublications/publications/research_reports/art6471.html

Governor’s office (2003). “Governor Davis signs Legislation to stop proposed Gold Mine near “Trail of Dreams” Sacred Site,” 7 de abril del 2003, en http://resources.ca.gov/davis_agency_news.html, 30 de noviembre del 2003.

Hernández López, Julio (2005). “Astillero”, La Jornada, lunes 9 de mayo del 2005.

Instituto Nacional de Ecología (1999), autorización DOO DGOEIA 001130. La Jornada San Luis (2002). “La Minera San Xavier adquirió de manera irregular derechos de agua”, 22 de junio del 2002. La Jornada San Luis (1999). “Minera San Xavier podría afectar el patrimonio de SLP” 20 de Febrero.

Kairos (2004). Delegation to Mexico looks at poverty, murder, Canadian mining practices and other free-trade by-products MEDIA ADVISORY KAIROS—Canadian Ecumenical Justice Initiatives.

La Jornada San Luis and Triunfo Elizalde (2005). “Minera San Xavier destruye un inmueble histórico del siglo XVIII”, La Jornada, Domingo 16 de enero del 2005.

Logsdon, Mark J. et. al. (2003) El uso del cianuro en la extracción de oro, traducido de la publicación en inglés titulada The Management of Cyanide in Gold Extraction, de Mark J. Logsdon, MScKaren Hagelstein, PhD, Ciherry I. Mudder, PhD, publicado el miércoles 3 de diciembre del 2003, en: <http://www.ilustrados.com/publicaciones/EpZpVpEpkjxcfwDzo.php> 16 de nov, 2004

López Miramontes, Álvaro y Cristina Urrutia (1980) Las minas de Nueva España in 1774, Mexico, INAH, 1980.

Martínez Ramos, Mario (2004), Carta a Quien Corresponda, San Luis Potosí S.L.P, México, Setiembre 23 del 2004, en <http://www.esquelonline.com/~noalamina/Sanluispotosi.htm>, 5 de noviembre.

Metallica Resources, Inc. (2005). Cerro San Pedro.
<http://www.metal-res.com/main.asp?section=properties&page=cerro>.

Mining Watch Canada (2002). Mines Alert. Newsletter, number 8, Winter/Spring 2002.
<http://www.miningwatch.ca/publications/newsletters/newsletter8.html>.

Montemayor, Carlos (2004)” Minera San Xavier despojó de tierras a habitantes de Cerro de San Pedro”, La Jornada, 20 de octubre del 2004. III Parte.

Montemayor, Carlos (2004). “Amenaza ambiental con Minera San Xavier”, La jornada, Lunes 18 de octubre del 2004.

Montenegro, Raul A. (2004). Estudio sobre el Impacto Ambiental y Sanitario de las minas de oro. El caso Cordón Esquel, en <http://www.funam.org.ar/introduoro.htm>, 4 de noviembre del 2004.

Muñoz, Alma E. (2005). “Destruye el TLCAN a las familias: grupos religiosos” La Jornada, 19 de marzo del 2005.

OTC Bulletin Board (2003). “Metallica Resources Announces Authorization to Proceed With Church Stabilization at the Cerro San Pedro Project, Mexico”. October 23.

Periódico Oficial del estado de San Luis Potosí (1993). “Plan de Ordenación de San Luis Potosí y de su zona conurbada”, publicado 24 de septiembre de 1993.

Ramírez Cuevas, Jesús (2004).” De cómo el Presidente mide con dos varas Fox promueve el desacato” La Jornada, 29 de Agosto del 2004.

Román, José Antonio (2004). “Piden a Canadá obligar a Minera San Xavier a respetar ley mexicana” , La Jornada, 28 de diciembre del 2004.

Ronco, Jorge (2002) Fundamentos de la Campaña Esquel, Eco sitio 2002-2004, en http://www.eco-sitio.com.ar/fundamentos_de_la_campana2.htm, 15 de nov del 2004.

Sánchez-Mejorada, Rodrigo (2000). “Mining law in Mexico”, Mineral Resources Engineering, Vol. 9, No. 1 (2000), 129-139.

State Environmental Resource Center, (2004) Banning Cyanide Use in Mining, en <http://www.serconline.org/mining/talking.html>, 21 de Julio del 2004.

Villalba Bustamante, Margarita (2000). State and business initiative in the formation of the valenciana and real de catorce mining communities (mexico), 1760-1790. Colegio de San Luis.



Nuevos Enfoques para la Gestión Forestal Sostenible en Galicia (España)

Rodríguez Vicente, Verónica

Ingeniera de Montes, técnica responsable del área de recursos forestales de ASEFOGA

Díaz Varela, Emilio

Doctor Ingeniero Agrónomo, investigador de la subárea de Proyectos y Planificación de la Universidad de Santiago de Compostela.

Marey Pérez, Manuel Fco

Doctor Ingeniero de Montes, profesor de Proyectos y Planificación de la Universidad de Santiago de Compostela

1. RESUMEN

El sector forestal en Galicia ha experimentado en las últimas décadas un fuerte crecimiento en lo que se refiere al porcentaje de superficie forestal en el territorio asentándose sobre tierras antiguamente dedicadas a la agricultura y la ganadería. Este incremento superficial no ha ido acompañado en la misma escala de una repercusión económica y social, en gran medida consecuencia de las carencias estructurales que el sector presenta y que no han sido corregidas por la política forestal desarrollada hasta la actualidad. En este trabajo se lleva a cabo una revisión de aquellos modelos de gestión aplicados en otros países con mayor tradición forestal y que han significado avances en el desarrollo del sector y que pueden actuar como referentes para la aplicación de nuevos modelos alternativos de gestión forestal en Galicia.

Palabras clave: asociación forestal, comunidad forestal, cooperación forestal, desarrollo local, eficiencia, explotación forestal, extensión forestal, innovación forestal, problemas estructurales, rentabilidad forestal, silvicultura a pequeña escala, silvicultura familiar, sostenibilidad

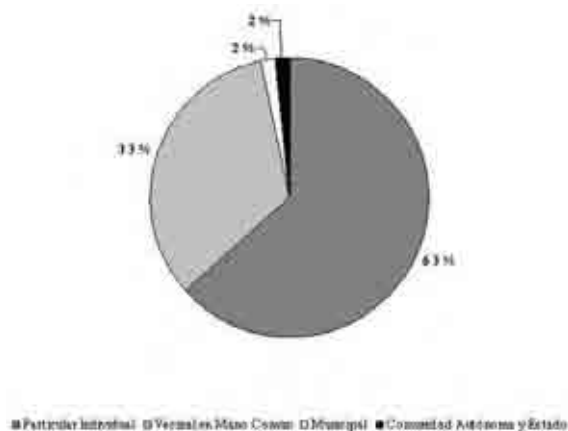
2. OBJETIVO

Analizar aquellas metodologías de gestión forestal utilizadas en los países más dinámicos forestalmente, de forma que su aplicación a Galicia permita superar problemas estructurales y consolidar social y económicamente el sector como garantía en último término de su sostenibilidad.

3. INTRODUCCIÓN

Galicia (NW de España) es una de las regiones españolas más densamente arboladas. De su superficie total, un 69 %, esto es, 2.039.574 ha, está cubierta de masas forestales de diferente composición y estructura. En total, esta superficie alberga más de 130 millones de m³ de madera con corteza, es decir, 95 m³/ha. En cuanto al régimen de tenencia de la tierra, la figura 1 muestra el reparto del monte gallego en los grandes grupos. Se observa como éste se encuentra mayoritariamente en manos privadas. Solamente un 3,4 % de la superficie es de propiedad pública (III IFN, 1996- 2006). Dentro de la propiedad privada, ésta se reparte entre un total de entre 500.000 y 600.000 propietarios individuales, desconociendo su número exacto en la actualidad y, donde la superficie de la explotación forestal media es inferior a 2 ha. Ésta se subdivide a su vez en una media de 10 parcelas, lo que representa las dos terceras partes de la superficie forestal (Marey, 2003). Con relación al otro tercio, esto es, 661.183 ha de superficie de monte, lo constituyen los Montes Vecinales en Mano Común (M.V.M.C), que en el año 2001 se repartían entre un total de 2.887 de comunidades de montes vecinales, de superficie media 230 ha.

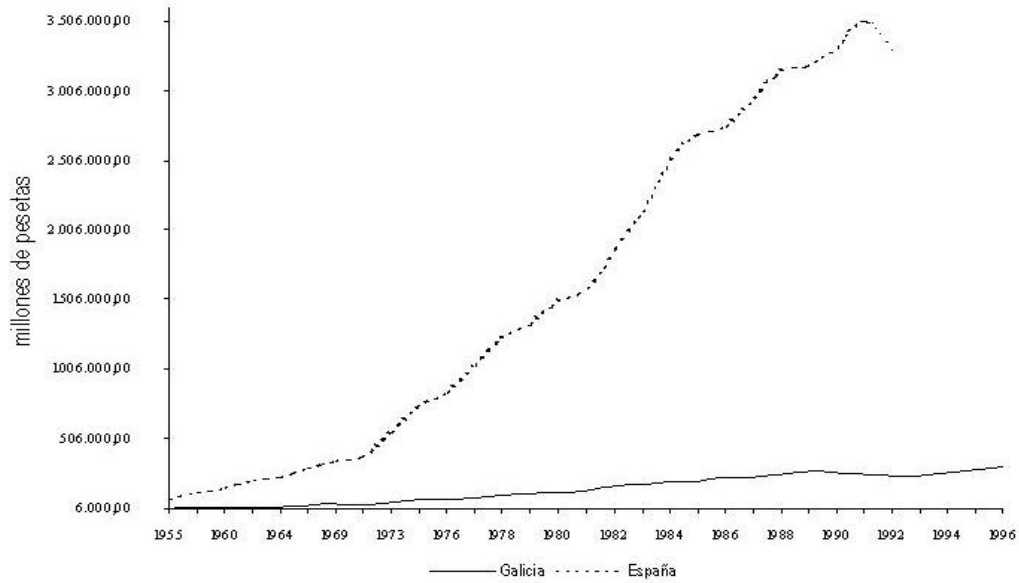
Figura 1. Régimen de propiedad en Galicia (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del III IFN (1996- 2006).

La actividad forestal en esta región ha estado tradicionalmente unida a la agricultura y la ganadería, formando un sistema de organización del territorio denominado como Complejo Agrario Gallego (Bouhier, 1979; Balboa, 1995; Laje, 2001). De la misma forma, el origen de las actuales masas forestales se encuentra en la crisis de este sistema territorial y especialmente en la de los sectores agrícola y ganadero, que se ha visto reflejado, como muestra la figura 2, en la pérdida de peso específico de Galicia en la Producción Final Agraria de España a lo largo de los últimos años

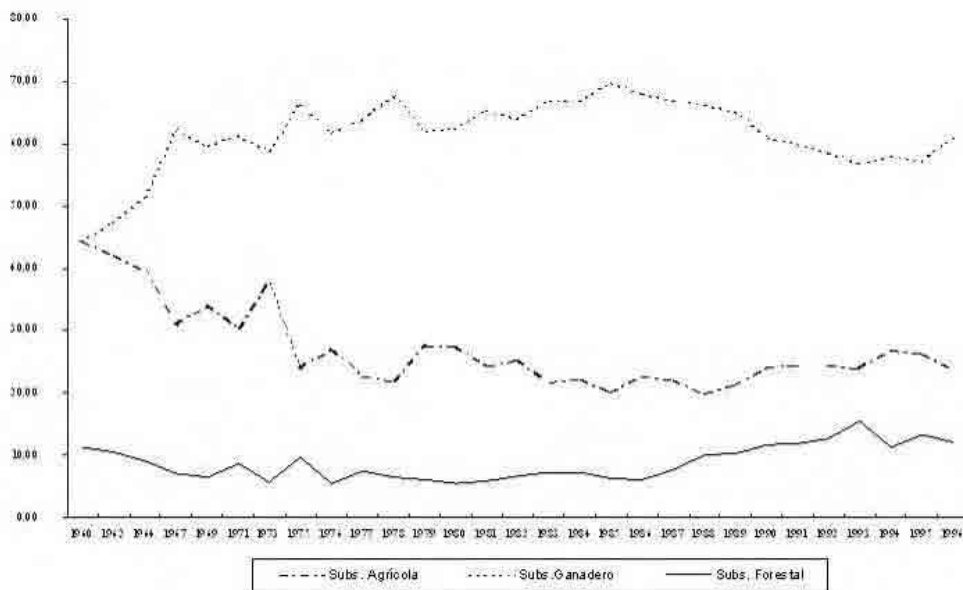
Figura 3. Producto Final Agrario de Galicia respecto al total de España



Fuente: Marey, 2003 a partir de datos I.N.E.

Esta pérdida de peso económico del conjunto del sector agrario gallego ha experimentado notables diferencias en lo que respecta al subsector forestal. Como se observa en la figura 3, que muestra la evolución de la Producción Final Agraria (P.F.A.) para los tres subsectores, a partir de mediados de los años 80, el subsector forestal incrementa su peso relativo dentro del sector agrario gallego. Este dato es más significativo si se analiza dentro del conjunto del Estado Español, donde casi el 23% de la P.F.A. en el año 2001 era generada por el monte gallego.

Figura 3. Producto Final Agrario en Galicia



Fuente: Marey, 2003, a partir de datos I.N.E.

4. IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES IMPEDIMENTOS Y OPORTUNIDADES DE LA GESTIÓN FORESTAL EN GALICIA

Dos son las principales características de nuestro sistema forestal. La primera habría que buscarla en la estructura social del ámbito rural gallego, caracterizada por una escasa inversión tecnológica y una insuficiente mano de obra disponible para los trabajos agrarios que, junto con la estructura minifundista y microparcelada de la propiedad, dan como resultado la imposibilidad de este sector para garantizar el bienestar de las familias. La reacción habitual, ante la posibilidad de continuar con la actividad ganadera o agrícola, es el cierre de la explotación, en muchos casos por jubilación, y en el caso de población de menor edad, por abandono del lugar de residencia en busca de nuevas oportunidades de trabajo. Esta situación, desde el punto de vista del análisis de los usos del suelo, da como resultado la segunda de las características que antes enunciábamos, el incremento de las superficies forestales como consecuencia de la reforestación de tierras agrarias que por primera vez, al menos durante la historia reciente, se encuentran arboladas.

Así pues en la actualidad podemos decir que el sector forestal gallego es una conjunción de la crisis de los subsectores agropecuarios a la vez que una apuesta decidida por parte de los propietarios de la tierra por este uso como actividad económica rentable. En general y salvo casos excepcionales, las superficies forestales se encuentran infraexplotadas, especialmente desde el punto de vista económico, asentadas más en la capacidad productiva natural, ligada a condiciones climáticas y edafológicas, que al desarrollo de modelos de actuación selvícola que, partiendo del estudio de nuestra realidad productiva, generen respuestas originales que maximicen la productividad.

La figura 4 muestra las líneas de trabajo y los retos a desarrollar para el conjunto del sector forestal en Galicia.

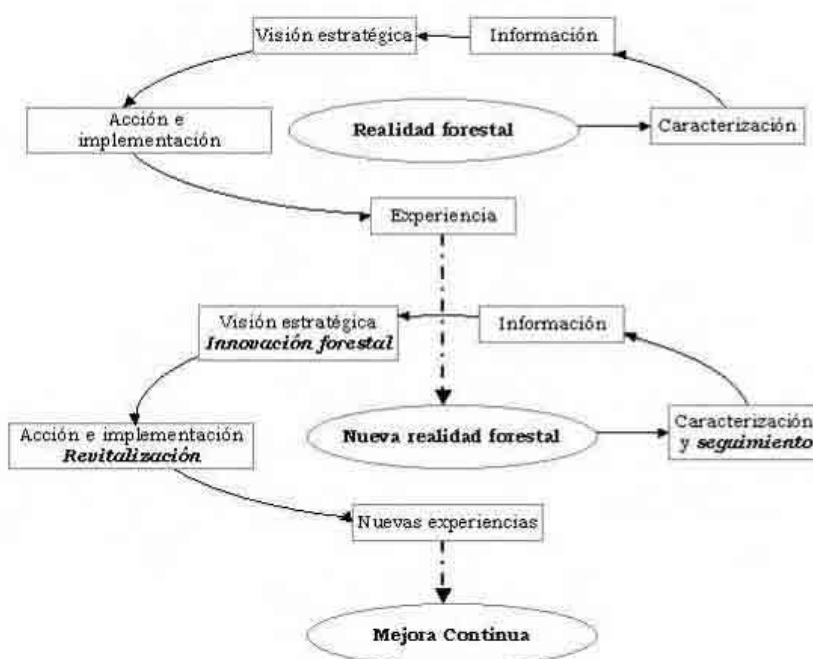
Figura 4. Análisis dafo de la gestión forestal gallega



Fuente: Marey et al., 2003

El desarrollo de las propuestas planteadas en la figura 4 requiere el desarrollo de un sistema de trabajo que a su vez se integre en el actual sistema forestal gallego, permitiendo pasar de la actual realidad a una nueva realidad forestal, como se muestra en la figura 5. Este proceso se fundamentará en tres pilares básicos como garantía de una gestión forestal eficiente: (i) el estudio de la realidad socioeconómica de la propiedad privada individual gallega; (ii) la existencia de servicios de extensión e innovación forestal y; (iii) el apoyo legal y político coherente. Este proceso se llevará a cabo a través de un plan estratégico acorde a nuestra situación forestal, con una espiral de mejora continua como eje central del mismo, que permita y alcance el equilibrio entre los recursos existentes en el monte y la demanda de las distintas industrias forestales de transformación. Se genera de ese modo, un subsector económico dinámico y equilibrado.

Figura 5. Ciclo de mejora continua en el desarrollo forestal



Fuente: Elaboración propia a partir de Local Development Process de Amdam J. (2001).

Este nuevo enfoque para nuestro sistema político forestal debe partir de criterios de experiencia e innovación forestal. Con arreglo al primero de los criterios, las experiencias que hasta ahora se han venido desarrollando en Galicia han tratado principalmente con sistemas de prevención y extinción de incendios, si bien campos como la mejora genética y selvícola también han adquirido relevancia, dada la importancia de plantaciones monoespecíficas para la producción de madera. Sin embargo, el estudio de la explotación individual desde la perspectiva socioeconómica y técnica no ha sido suficientemente desarrollado (Marey, 2003) y, son estas líneas, dinámicas y adaptadas a las necesidades de la explotación forestal gallega, las que permitirán superar uno de nuestros principales

obstáculos, la carencia de atractivo económico y la ausencia de técnica en la práctica forestal.

En Galicia, la gran mayoría de los propietarios forestales individuales gestionan sus masas atendiendo a sus propios objetivos, generalmente asociados a la obtención de beneficios económicos inmediatos por venta de madera. Este comportamiento individualista del gestor forestal se manifiesta en una falta de experiencia en trabajar con modelos de gestión que permitan conocer las capacidades para superar obstáculos y las habilidades para aprovechar oportunidades (figura 6)

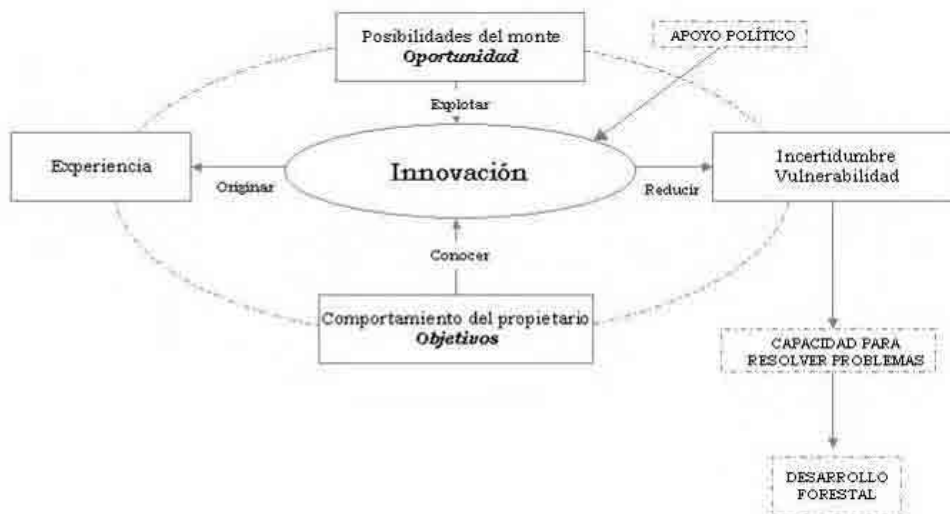
Figura 6. Enfoque técnico de la experiencia en gestión forestal



Fuente: Elaboración propia, 2007

Con arreglo al segundo de los criterios, la innovación partirá de la acumulación de experiencia en las etapas previas de gestión, el conocimiento de las posibilidades que puede ofrecer nuestro ámbito territorial y, de la actitud y aptitud de los verdaderos actores del monte, los propietarios. Y todo ello bajo la supervisión y el apoyo de las administraciones forestales, que deben de velar por que se reduzcan las dificultades que presenta la inversión en un modelo económico, como es el forestal, de proyección a largo plazo (figura 7).

Figura 7. Esquema metodológico de la Innovación Forestal



Fuente: Elaboración propia, 2007

5. DIMENSIÓN POLÍTICA DE LA SELVICULTURA FAMILIAR: MEDIDAS PÚBLICAS

En Galicia, el desarrollo de la política forestal se ha de enfocar hacia la organización socioeconómica del conjunto del sector. En un escenario con gran variedad de actores de múltiples intereses es indispensable asegurar la coordinación a todos los niveles para alcanzar una gestión sostenible, siendo la participación de la Administración pública una pieza vital. La gran variedad existente en cuanto a tipología de propietarios forestales se refiere, con diferencias basadas en características tales como edad, educación, sexo, tamaño de propiedad, tipo de cultivos, actitudes selvícolas, orientaciones conservacionistas, ingresos selvícolas, etc., es vital para establecer medidas de ayuda a la silvicultura. Y esto requiere conocer primero la tipología de población forestal que tenemos mediante la caracterización en cuanto a capacidad, experiencias, recursos y necesidades.

Los gobiernos de los países de la UE tienen la plena competencia y responsabilidad para formular su política forestal y decidir los medios e instrumentos administrativos disponibles para el sector, siendo el papel de la UE mayoritariamente de coordinación (Hyttinen et al., 1999; Hyttinen, 2001). Sin embargo, esta dimensión política del monte se ha centrado principalmente en la producción forestal a gran escala e innovación tecnológica en plantaciones monocultivo de escasas especies comerciales de coníferas, siendo el interés político por la silvicultura familiar relativamente reciente (Harrison, 2001). Este interés hoy en día ha de responder a los cambios en la explotación forestal individual y en su gestor (Harrison et al., 2000), facilitando la cooperación horizontal y vertical en el sector y la incorporación de esta actividad a la legislación forestal (Mitchell- Banks, 2001; Kubeczko y Rametsteiner, 2002). Pero, alcanzar un compromiso entre los intereses legítimos de los propietarios privados y las necesidades económicas de un país es tarea complicada (Saastamoinen y Pukkala, 2001).

Una herramienta importante y efectiva para incentivar la actividad selvícola es la financiación pública, de la que requiere especialmente el sector privado. En esta línea, los instrumentos más empleados son las subvenciones, préstamos y tasas por concesión con cargo a los presupuestos estatales. Sin un sistema de financiación, los propietarios forestales privados apenas muestran interés por las actuaciones selvícolas (Klosowski et al., 2001; Leppänen, 2001).

Hoy en día este tipo de apoyo parcial público se manifiesta típicamente bajo subvenciones para la regeneración de zonas cortadas, claras no comerciales, construcción y mantenimiento de vías forestales, reforestación de antiguas tierras agrícolas y, protección frente a incendios forestales (Hyttinen, 2001). Como ejemplo de reforestaciones, el gobierno de Austria lanza en 1972 un programa de subvenciones para favorecer la reforestación de zonas de alta montaña intensamente cortadas en décadas pasadas con fines de autoconsumo. En Hungría, más de las dos terceras partes de los subsidios concedidos a la silvicultura están relacionados con la reforestación (Jáger y Mészáros, 2001), situación análoga desde 1987 en Inglaterra (Crabtree et al., 2001). En Dinamarca,

como parte integral de las actuales políticas agrarias europeas, se está llevando a cabo sistemas de pago a granjeros, para la realización de prácticas sensibles con el medio ambiente (Madsen, 2003). En Escocia, en 1919 la Forestry Commission de Inglaterra se embarca en un programa de fomento de plantación de coníferas comerciales para el suministro industrial de madera.

En Galicia nos encontramos con escasos instrumentos de financiación forestal acordes con las particularidades socioeconómicas de la propiedad. En los últimos años, se está detectando cierto interés por parte de determinadas entidades bancarias para entrar con productos financieros en el sector forestal. Fuera de éstos, la Administración forestal tiene suscritos convenios y consorcios con Comunidades de Montes Vecinales (Chas et al., 2002). En lo que respecta a los incentivos fiscales para la promoción de la actividad forestal, existen ayudas procedentes de la Consellería de Medio Ambiente de la Xunta de Galicia para la realización de planes técnicos de gestión y ordenación de montes, para dotaciones y adquisiciones de equipos en la prevención y defensa contra incendios forestales, para acciones sectoriales de promoción de la calidad en la comercialización de productos selvícolas y ayudas a nuevas plantaciones, entre otras. En lo referente a la legislación tributaria en Galicia, en esta región los propietarios forestales están sometidos a dos tipos de impuestos en función de la personalidad jurídica. Las comunidades de montes y las personas jurídicas han de pagar el Impuesto sobre Sociedades, mientras que los propietarios individuales el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

6. GESTIÓN MÚLTIPLE DEL BOSQUE: FUTUROS RETOS HACIA LA SOSTENIBILIDAD

En Galicia, la gestión múltiple del monte a escala general no existe hoy en día, puesto que el aprovechamiento actual de éste se basa casi exclusivamente en la producción de madera de especies de crecimiento rápido, pero existen numerosas razones para la necesidad de un nuevo enfoque. Antiguamente sí se puede citar la existencia de un modelo tradicional de uso múltiple del monte asociado a una agricultura de subsistencia (Bouhier, 1979). La falta de cultura forestal se manifiesta consecuentemente en el desconocimiento de las múltiples posibilidades que genera el monte. Los valores de la sociedad y del propietario individual están cambiando desde hace tiempo, demandando nuevos usos para el monte relacionados con su disfrute. De un concepto de 'rendimiento sostenible' aplicable esencialmente a la producción de madera, se tiende al concepto de 'manejo sostenible', donde aspectos ambientales, sociales y culturales interactúan en el mismo grado que la producción de bienes cuantificables económicamente (Franklin y Forman, 1987; Hunter, 1990; Bradshaw, 1992; Hammond, 1992; Naiman et al., 1993; Borges, 1994; Boersma et al., 1997; Jacobson, 1997; Mantau et al., 2001; Patlaj et al., 1997; Birch et al., 1998; Eriksson y Lindhagen, 2001; Ingemarson y Hugosson, 2001). Ante esta nueva situación, donde metas socioeconómicas y ambientales determinan la temporalidad y distribución espacial de las actividades selvícolas, la gestión forestal sostenible surge como un rasgo definitorio de la sociedad moderna (Wilson y Wang, 2001). Hoy en día, es necesario diseñar metodologías que analicen estas preferencias del gestor

forestal y las posibilidades del sistema con el fin de obtener técnicas multiobjetivo para la planificación.

Por tradición y por conocimientos, los profesionales forestales, ante este nuevo escenario, han de iniciar una gestión adaptativa del monte, minimizando las consecuencias del conflicto generado entre diferentes intereses y valores en cuanto a uso y manejo de los recursos forestales. Y este proceso, conlleva a que la Administración desarrolle una información y consulta pública continua, que bajo los criterios de una comunicación efectiva, lleve a un entendimiento común.

Sin embargo, la gestión del ecosistema se ha centrado principalmente en bosques de titularidad pública (Bowes y Krutilla, 1985; Swallow y Wear, 1993; Swallow et al., 1997), patrón que no se adapta a las necesidades de los bosques privados individuales. Dada la gran representatividad de la propiedad privada individual en Galicia es primordial detallar las preferencias de gestión forestal de este tipo de propietarios para, mediante una planificación multi-objetivo, identificar herramientas de evaluación apropiadas (Saastamoinen y Pukkala, 2001). En este sentido, un plan de gestión forestal que estructure el bosque en unidades de gestión sostenibles, permitirá mejorar las condiciones económicas y ecológicas del bosque y, mantener una composición de usos adecuada (Provencher y Swallow, 1997; Borges y Hoganson, 1999; Borges y Hoganson, 2000; Render, 2001; Falcão y Borges, 2002). De ese modo, se proporciona a los propietarios forestales una mayor flexibilidad ante las demandas variables de los productos forestales y, reducir la incertidumbre propia de esta actividad (Carter et al., 1998). Dentro del sistema forestal se ha de buscar la mayor diversificación posible para que de ese modo se asegure la sostenibilidad en el tiempo de este recurso. Sin embargo, el uso múltiple del bosque choca con los principios económicos del propietario individual, que busca generalmente la maximización de sus rentas forestales. Diversos autores (Binkley, 1981; Max y Lehman, 1988; Dennis, 1989; Hyberg y Holthausen, 1989; Kuuluvainen et al., 1996; Ask y Carlsson, 2000) sostienen que este tipo de propietarios pueden sacrificar sus ingresos selvícolas por el mantenimiento de beneficios no comerciales, ecológicos o estéticos. Pero despertar el interés por este tipo de actividad pasa, en la mayoría de los casos, por una compensación económica y/ o asistencia técnica al propietario (Jacobson, 2002).

Hoy en día Galicia, el sector forestal y el monte en particular ha de recuperar este modelo agroforestal pero con las matizaciones propias de la actual sociedad. Esta región presenta una serie de potencialidades en cuanto a uso del monte que es necesario aprovechar. Así, además de su orientación claramente productiva, se citan recursos como los frutos silvestres, especialmente castañas, donde esta comunidad supone, con unas 13 mil T anuales, la mitad de la producción española. Otro uso es la producción de miel y setas, donde Galicia presenta 40 empresas envasadoras de miel y una producción de 500- 1.000 T anuales, junto con 5 empresas transformadoras y comercializadoras de setas con valores de 6-12 millones de € al año (Rigueiro, 2000). Por su parte, también destaca la actividad cinegética, como elemento dinamizador del medio rural gallego, y que genera grandes ingresos especialmente en las comunidades de montes de zonas interiores de montaña. Esta actividad no ha limitarse al mero carácter deportivo o de ocio, sino que es necesario considerarla como una actividad empresarial que

requiere una gestión sostenible. Por último, otro aprovechamiento que está adquiriendo especial importancia en el monte gallego en los últimos años es la producción de energías renovables por parques eólicos, asociado a las favorables condiciones climáticas de esta región, que la convierten en la primera potencia nacional y la sexta mundial.

7. CONCLUSIONES y DISCUSIÓN.

Analizar el crecimiento del sector forestal en Galicia a través de indicadores de superficie puede apuntar en primer término una apuesta decidida por parte de los propietarios de las tierras por este sector. Sin embargo, estos índices no reflejan realmente la situación del monte gallego, puesto que este incremento se asienta principalmente en la crisis de los otros dos grandes subsectores agrarios como son la ganadería y la agricultura y en la falta de alternativas para la tierra que no pasen en muchos casos por su reforestación.

En la actualidad casi un 70% de la superficie de la Comunidad Autónoma de Galicia es terreno forestal, lo que significa un potencial económico y social enorme que todavía no se ha visto refrendado, en parte por las características productivas de este subsector pero principalmente por las deficiencias estructurales del mismo y por la falta de definición en los objetivos y en los modelos de desarrollo forestal para su obtención.

Como era de esperar el punto de partida para el desarrollo del sector está en aquellos procedimientos que permitan caracterizar la situación actual. En este caso las redes de contabilidad constituyen una herramienta de enorme importancia para conocer la repercusión del sector a nivel micro y macroeconómico y, su implantación y desarrollo ha de partir de un riguroso estudio que permita identificar bajo criterios estadísticos, aquellas explotaciones representativas de una subpoblación del universo poblacional.

Un elemento que puede afectar tanto en estas primeras etapas de caracterización de la situación de partida como en el posterior desarrollo de modelos de gestión selvícola, lo constituyen las carencias en materia de extensión forestal. Esta actividad debe de ser acometida de forma prioritaria dado que las actuales insuficiencias en esta materia ponen en entredicho la consideración como sector económico y técnico a la actividad forestal que se está llevando a cabo. Dada la escasa tradición en el manejo forestal que presenta esta región, las campañas de formación y extensión forestal deben de partir de un diagnóstico del nivel de desarrollo actual y deben de estar enfocadas a que la formación aportada capacite a los selvicultores gallegos para convertirse en un colectivo dinámico y eficiente en el menor plazo de tiempo posible.

Uno de los principales problemas estructurales que en la actualidad presenta el monte gallego, lo constituye la fragmentación y el tamaño de la propiedad individual que hacen inviables las medidas de mejora en dichas explotaciones. La principal solución pasa por el asociacionismo y la formación de comunidades de propietarios forestales de las que ya se dispone de experiencia en Galicia, puesto

que los Montes Vecinales en Mano Común, son realmente comunidades de propietarios forestales bajo otro régimen jurídico.

Por último, para asegurar la competitividad del sector forestal gallego se requerirá desarrollar en el futuro nuevos modelos de cooperación y conseguir compromisos de dedicación entre todos los actores involucrados, especialmente la Administración Pública. Una política forestal exitosa necesitará esfuerzos, por parte de distintos ejes clave en su dinamización, para realzar un sector artesanal en paulatino abandono. Y esto ha de partir de un conocimiento exhaustivo y continuo de la realidad gallega, que mediante un enfoque multidisciplinar, dirija el sector hacia una economía de mercado.

8. BIBLIOGRAFÍA.

- ASK P. Y CARLSSON M., 2000.** *Nature conservation and timber production in areas with fragmented ownership patterns.* Forest Policy and Economics. vol 1, nº 3. pp 209- 223 (15).
- BALBOA X., 1995.** *Os Montes Veciñais en Man Común e o sistema agrario na idade contemporánea: da integración á marxinação En: Congreso de Montes Veciñais,* pp. 39- 54. Santiago de Compostela. Xunta de Galicia- Asociación Forestal de Galicia.
- BINKLEY C.S., 1981.** *Timber supply from private nonindustrial forests: A microeconomic analysis of landowner behavior.* New Haven: Yale Univ. School of Forest and Envir. Stud. Bull. nº 92.
- BIRCH T. W., HODGE S. S. Y THOMPSON M. T., 1998.** *Characterizing Virginia's forest owners and their forest lands* USDA Forest Service Northeastern Research Station Research Paper (707).
- BOERSMA ET AL., 1997.** *Managing multifunctional forests: searching for a balance.* Dutch National Forest Service and the National Reference Centre for Nature Management. Wageningen, 1997.
- BORGES J. G., 1994.** *A modeling approach to spatial constraints in forest management.* Tesis Doctoral. University of Minnesota, USA.
- BORGES J.G. Y HOGANSON H., 1999.** *Assessing the impact of management unit design and adjacency constraints on forestwide spatial conditions and timber revenues.* Canadian Journal of Forest Research, 29, 11. pp 1764.
- BORGES J.G. Y HOGANSON H., 2000.** *Structuring a landscape by forestland classification and harvest scheduling spatial constraints.* Forest Ecology and Management, 130, pp. 269- 275.
- BOUHIER, M. A. 1979.** *La Galice. Essai géographique d'analyse et d'interprétation d'un vieux complexe agraire. (La Vendée) Francia:* Université de Poitiers, Imprimerie Yonnaise La Roche-Sur-Yon.
- BOWES, M.D. Y KRUTILLA J. V., 1985.** *Multiple Use Management of Public Forestlands.* In Handbook of Natural Resource and Energy Economics. A. V. Kneese and J. L. Seehey, eds., Vol. II, North-Holland, Amsterdam.
- BRADSHAW F. J., 1992.** *Quantifying edge effect and patch size for multiple- use silviculture- a discussion paper.* Forest Ecology and Management, 48. pp 249- 264.
- CARTER J. B., WILSON J. S., BAKER P. J., MOFFET J. L. Y OLIVER C. D., 1998.** *Landscape management through integration of existing tools and emerging technologies.* Journal of Forestry, 96 (6). pp 17- 23.
- CHAS M. L., LORENZO M. C., PÉREZ J., RODRÍGUEZ D., MESÍAS A., TORRES S. Y VILLAR J., 2002.** *Socioeconomía forestal.* En: IEFC: Contribución de la región GALICIA. Eurosilvasur.
- DENNIS, D. F., 1989.** *An Economic Analysis of Harvest Behavior: Integrating Forest and Ownership Characteristics.* Forest Science. nº 35. pp. 1088-1104.
- ERIKSSON L. Y LINDHAGEN A., 2001.** *A model indicating effects of multi-purpose use of forestry at the stand level.* Economic sustainability of small-scale forestry. EFI proceedings 36.
- FALCÃO A. O. Y BORGES J. G., 2002.** *Combining random and systematic search heuristic procedures for solving spatially constrained forest management scheduling models.* Forest Science, 48, 3. pp 608.
- FRANKLIN J. F. Y FORMAN R. T., 1987.** *Creating landscape patterns by forest cutting: ecological consequences and principles.* Landscape Ecology 1. pp 5- 18.
- HAMMOND H., 1992.** *Seeing the forest among the trees.* Polestar Book Publishers, Vancouver, BC. pp 309.
- HARRISON S., 2001.** *Research approaches to environmental-economic issues in small-scale forestry. Economic sustainability of small-scale forestry.* EFI proceedings 36.
- HUNTER M. L., 1990.** *Wildlife, forests and forestry. Principles of managing forests for biological diversity.* Prentice Hall, Inc., Englewood Cliffs, N. J.

HYBERG B. Y HOLTHAUSEN D., 1989. *The Behavior of Nonindustrial Private Forest Owners.* Canadian Journal of Forest Research. nº 19. pp. 1014-1023.

HYTTINEN P., OTTITSCH A., PELLI P. Y NISKANEN A., 1999. *Forest related resources, industries, services and know-how in the border regions of European Union.* EFI Working Paper 21. European Forest Institute, Joensuu, Finlandia. pp 252.

HYTTINEN P., 2001. *Prospects for Small-scale Forestry in Europe.* En EFI Proceedings, nº 36, European Forest Institute. Joensuu, Finlandia.

III INVENTARIO FORESTAL NACIONAL (1996- 2006). *Galicia.* Dirección General de Conservación de la Naturaleza. Ministerio de Medio Ambiente.

INGEMARSON F. Y HUGOSSON M., 2001. *Objectives and motivations of non-industrial private forest owners as assessed by professional foresters.* En Iwarsson M. y Johansson S., 2001. Interactive Knowledge System for Family Enterprise Forestry.

JACOBSON M. G., 1997. *Ecosystem management in the southeast: attitudes and challenges on fragmented ownerships.* Tesis. North Carolina State University. USA.

JACOBSON M. G., 2002. *Factors affecting private forest landowner interest in ecosystem management: linking spatial and survey data.* Environmental Management 30(4). pp 577- 583.

JÁGER L. Y MÉSZÁROS K., 2001. *Current state and conflicts of small-scale forestry in Hungary.* EFI Proceedings, nº 36, European Forest Institute, Joensuu, Finlandia.

KLOSOWSKI R., STEVENS T., KITTREDGE D. Y DENNIS D., 2001. *Economic incentives for coordinated management of forest land: a case study of southern New England.* Forest Policy and Economics, (2). pp 29-38.

KUBECZKO K. Y RAMETSTEINER E., 2002. *Innovation and Entrepreneurship. A New Topic for Forest Related Research?* ISFPE-Discussion Paper. Institute for Forest Sector Policy and Economics University of Agricultural Sciences Vienna.

KUULUVAINEN, J., KARPPINEN, H. Y OVASKAINEN, V., 1996. *Landowner objectives and nonindustrial private timber supply.* Forest Science 42(3): 300-309.

LAJE J., 2001. *La construcción social del bosque y la cultura forestal en Galicia.* Tesis. Santiago de Compostela. USC.

LEPPÄNEN J., 2001. *Measuring the direct financial assistance in small-scale forestry accounting.* EFI Proceedings, nº 36, European Forest Institute, Joensuu, Finlandia.

MADSEN L. M., 2003. *New woodlands in Denmark: the role of private landowners.* Urban Forestry & Urban Greening. Vol 1. nº 3. pp 185- 195 (11).

MANTAU ET AL., 2001. *Recreational and environmental markets for forest enterprises: a new approach towards marketability of public goods.* New York: CABI Pub.

MAREY M. F., 2003. *Tenencia de la tierra en Galicia: Modelo para la caracterización de los propietarios forestales.* Tesis. Universidade de Santiago de Compostela, USC.

MAX W. Y LEHMAN D., 1988. *A behavioral model of timber supply.* Journal of Environmental Economics and Management, 15. pp. 71-86.

MITCHELL- BANKS P. J., 2001. *Small-scale forestry in Canada or mammals living amongst governments and dinosaurs.* EFI Proceedings, nº 36, European Forest Institute, Joensuu, Finlandia. URL: <http://www.efi.fi/publications/Proceedings>.

NAIMAN R. J., DÉCAMPS H. Y POLLOCK M., 1993. *The role of riparian corridors in maintaining regional biodiversity.* Ecol. Appl., 3. pp. 209- 212.

PATLAJ I. ET AL., 1997. *Problems of sustainable development of forest management in Ukraine.* Ukrainian Research Institute of Forestry and Amelioration. Ukraine.

RIGUEIRO A., 2000. *Produccións complementarias do bosque.* En: Xornadas da sustentabilidade dos territorios agroforestais da Iberia húmida diante do fenómeno do despoboamento. Allariz. Orense. Galicia.

SAASTAMOINEN O. Y PUKKALA T., 2001. *The challenges of small- scale forestry in Finland: policy and planning perspectives.* EFI Proceedings, nº 36, European Forest Institute, Joensuu, Finlandia.

SWALLOW S. K. Y WEAR D. N., 1993. *Spatial interactions in multiple- use forestry and substitution and wealth effects for the Single Stand.* Journal of Environmental Economics and Management. nº 25. pp. 103-120.

SWALLOW S.K. ET AL., 1997. *Spatial and temporal specialization in forest ecosystem management under sole ownership.* American Journal of Agricultural Economics. nº 79. (May 1997). pp. 311-326.

WILSON B. Y WANG S., 2001. *Treading the path to sustainable forestry: new directions in Canada with particular reference to british Columbia.* Economic sustainability of small-scale forestry.



Factor empresarial y desarrollo turístico en zonas rurales

Antonia Sáez Cala

*Prof. Titular de Economía Aplicada
Dpto. Estructura Ec. y Ec. del Desarrollo
Universidad Autónoma de Madrid*

1. INTRODUCCIÓN

El turismo es una actividad dinámica y cambiante. Uno de los principales agentes del cambio son los numerosos empresarios, que mediante la combinación de perspicacia, creatividad y la confluencia de acontecimientos fortuitos están identificando, permanentemente, oportunidades. Sin embargo, a pesar del papel central de los emprendedores en la actividad turística y en la evolución de los destinos turísticos, en particular en el turismo rural, son muy pocos los trabajos de investigación que han analizado dicho papel; y cuando se ha hecho o bien se ha infravalorado o bien no ha sido comprendido en toda su dimensión (Rusell, R. y Faulkner, B., 2004).

El estudio de la capacidad emprendedora no es algo nuevo. Ya desde el siglo XIX, los economistas han realizado investigaciones sobre su papel en los procesos de crecimiento de las economías nacionales y locales. A lo largo del tiempo, el número de este tipo de trabajos ha ido en aumento, pero se observa en estas investigaciones una escasa atención a las actividades empresariales en el sector servicios.

El análisis de la contribución del factor empresarial al desarrollo turístico tampoco es algo nuevo. Las investigaciones llevadas a cabo se han centrado en el estudio de algunos aspectos de carácter general referentes al impacto de las organizaciones transnacionales y de la influencia de las pequeñas y medianas empresas en la actividad turística.

En general, se reconoce que los vínculos entre turismo y empresas locales dependen de los tipos de proveedores y productores, del desarrollo histórico del turismo en el área y de la clase de desarrollo turístico considerado. Pero, se conoce poco de las singularidades del comportamiento económico de los empresarios en las economías turísticas y de los impactos de los mismos en el desarrollo económico (Shaw, G. y Williams, A.M., 1989).

Los procesos de descentralización política y las nuevas tecnologías de la información y la comunicación han facilitado el surgimiento y la reconstrucción de

las identidades locales; identidades que han contribuido a crear el potencial de nuevas formas de desarrollo turístico, construido localmente, entre ellas el turismo rural. El desarrollo de este tipo de turismo, a pesar de ser una parte pequeña de la actividad turística global, tiene una gran importancia para las economías locales de muchos destinos, pues a menudo implica el desarrollo socioeconómico de un área rural⁷⁸⁹. Pero, manifiesta también ciertas debilidades como la falta de eficiencia de los pequeños negocios familiares, la carencia de estrategias de comercialización a largo plazo, una escasa rentabilidad y una gestión amateur de las empresas, en parte, consecuencia de su pequeño tamaño y de la baja formación empresarial de sus propietarios (Komppula, R., 2007).

El turismo rural, igual que la industria turística en general, es un sector muy heterogéneo de producción de servicios. Sus productos y procesos están relacionados con distintas industrias, pero todas ellas tienen el denominador común de ser procesos de servicios intensivos en conocimiento o basados en él. Además, sus atributos singulares son la intangibilidad del producto y la simultaneidad de producción y consumo. No obstante, se suele percibir como un producto en términos de marketing, en cuyo suministro juegan un papel importante las pequeñas y medianas empresas en el actual contexto de cambio del consumo turístico⁷⁹⁰.

2. CAPACIDAD EMPRENDEDORA Y DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

El desarrollo empresarial constituye la base del desarrollo económico local. El nacimiento y desarrollo de empresas facilita la creación de empleo y fomenta la regeneración del tejido productivo mediante la mejora de las capacidades de emprender y gestionar, y la introducción y difusión de innovaciones a través del sistema productivo.

La capacidad empresarial y la creación de empresas pueden surgir por la crisis o pérdida de dinamismo de la economía local y la aparición de nuevas oportunidades en el mercado, aunque puede producirse también como consecuencia del azar o por la imitación de experiencias (Krugman, P., 1992).

Las características específicas de un territorio son las que promueven el desarrollo empresarial. El surgimiento de empresarios y de pequeñas empresas se sustenta en la existencia de redes personales. Estas redes permiten madurar el proyecto empresarial e iniciar su realización (Johannisson, B., 1995). El contexto local (económico, social e institucional), en el cual se emprende la nueva actividad, suministra los recursos y las relaciones necesarias para el desarrollo de la actividad productiva. Además, proporciona a las empresas elementos

⁷⁸⁹ El turismo rural se ve con frecuencia como un medio significativo de desarrollo de sustento, ante todo, en aquellas áreas con un decrecimiento demográfico. Se le atribuye la creación de nuevos puestos de trabajo, la disminución del éxodo rural, la mejora de la posición de la mujer, el aumento de la demanda de las empresas locales del sector primario y el mantenimiento de los servicios locales.

⁷⁹⁰ Es decir, la aparición del denominado "turista-consumidor crítico" que demanda vacaciones con un enfoque más medioambiental (Ateljevic, I. y Doorne, St., 2000).

necesarios para identificar y aprovechar las oportunidades que se presentan en los mercados (Vázquez Barquero, A., 2002).

El papel del sector público debe ser el de asegurar el clima empresarial general a fin de estimular al empresariado a actuar, pero evitando una excesiva presencia que reduzca el nivel de competitividad de las empresas, a través de medidas⁷⁹¹ de carácter no asistencial para ayudar al mercado a funcionar (*op. cit.*; Lordkipandize, M. et. al., 2005).

Según J. Schumpeter (1934), el emprendedor es, ante todo, el motor del crecimiento económico, con la innovación como elemento central. Es un innovador y líder⁷⁹², vinculado al cambio, a la turbulencia e inestabilidad.

El turismo es una actividad económica muy atractiva para los empresarios, ya que es suficientemente nueva, caótica y poco regulada en el pasado. A escala global han existido individuos, que por sí solos, han desencadenado fases de cambio en él, como Thomas Cook, el denominado padre del turismo de masas, o Walt Disney, el padre de los parques temáticos; cuyo papel no ha sido a menudo considerado, aunque existen muchos otros que han jugado, directa o indirectamente, un papel muy significativo en la industria turística.

El desarrollo de la capacidad empresarial turística, incluso a pequeña escala, puede contribuir a un desarrollo regional que, además sea sostenible. Las empresas turísticas rurales ayudan a fortalecer la cultura y la identidad local, diversificar las actividades productivas, mantener la población rural en el territorio y minimizar los impactos medioambientales, por su pequeña dimensión.

La contribución de la actividad empresarial se reconoce en el modelo de ciclo de vida de los destinos turísticos de R. W. Buttlar (1980), en concreto en la fase de participación, pero es necesario un mayor reconocimiento de su papel en la configuración del ciclo, ya que es uno de los principales elementos (Rusell, R. y Faulkner, B., 2004).

A lo largo de la evolución de un destino, la capacidad emprendedora puede variar muchas veces y a medida que avanza el desarrollo del mismo, ésta se hace más intencionada y diversa en tamaño. Pero, el cambio de la capacidad empresarial puede motivar el paso a fases negativas o positivas en la evolución del ciclo. Aquellos destinos que han alcanzado la fase de madurez o han entrado en una fase de estancamiento, necesitan revitalizar su capacidad emprendedora, a través de la puesta en marcha de estrategias dirigidas a atraer empresarios con visión, dirección y liquidez para revolucionar el mercado.

⁷⁹¹ Medidas que contribuyan a crear un entorno favorable para producir y suministrar el servicio (superar las deficiencias en infraestructuras físicas, servicios de formación, información y asesoramiento, relaciones con redes de empresas nacionales e internacionales, financiación y/o acceso al sistema financiero).

⁷⁹² Es quien crea nuevas combinaciones de producción (introducción de un nuevo bien; de un nuevo método productivo, apertura de un nuevo mercado y puesta en marcha de nuevas formas de organización).

No obstante, existen diferentes manifestaciones de la actividad empresarial, en función de la naturaleza individual de los empresarios, los factores del entorno o los condicionantes temporales, incluido el clima de oportunidad y la fase de desarrollo.

Las empresas que operan en el turismo rural y en particular aquéllas orientadas al turismo de naturaleza tienen un potencial catalizador para suministrar una fuerza esencial de cambio en las comunidades y ayudar a transformar los recursos locales en productos y servicios turísticos⁷⁹³. Un empresariado responsable puede jugar un papel principal en mejorar la eficiencia del uso de los recursos, reducir los riesgos y peligros y salvaguardar las cualidades culturales y medioambientales⁷⁹⁴ (Agenda 21).

3. DESARROLLO TURÍSTICO EN ZONAS RURALES

Desde los años setenta se han reducido las oportunidades económicas de las áreas rurales. La reestructuración económica y la crisis de la agricultura tradicional han limitado las opciones de desarrollo económico de estas comunidades y al mismo tiempo han estimulado la búsqueda de nuevas estrategias de desarrollo rural no tradicionales, entre las cuáles, una de las más populares, es el turismo y sus asociadas oportunidades empresariales. La elección del desarrollo turístico en los espacios rurales frente a otras estrategias de desarrollo económico, como la manufactura, está basada en su menor coste y la facilidad de su puesta en ejecución.

El turismo rural puede desarrollarse localmente con la participación del gobierno local y los pequeños negocios y no tiene por qué depender de la presencia de empresas externas⁷⁹⁵, ni de inversiones elevadas en capital y formación (Wilson, S. et al., 2001). Desde el punto de vista de la demanda, puede proporcionar una base para estos negocios, implicados directa o indirectamente en la actividad turística, que de otro modo no podrían subsistir en este medio rural, dada la escasa población de estas áreas. Además, puede coexistir con empresas agrarias y contribuir a la generación de significativos ingresos adicionales para las familias, cuya principal actividad es la agricultura.

El turismo rural, como cualquier otra estrategia de desarrollo, requiere de una serie de factores para tener éxito, tales como la existencia de elementos de atracción (naturales y humanos), estrategias de promoción (comercialización de una comunidad y sus atracciones turísticas a los potenciales turistas),

⁷⁹³ Productos y servicios tales como la explotación sostenible de productos recogidos de la naturaleza (bayas, setas, hierbas, ...); manejo sostenible y de pequeña escala de bosques y productos obtenidos de la madera, explotación de turba, piedras y otros minerales; explotación sostenible de recursos hídricos (cascadas, saltos de agua, ...), nieve y hielo; servicios basados en la naturaleza (fotografía, servicios de recreación, servicios energéticos renovables (energía solar, energía de las mareas, educación, compra verde,...).

⁷⁹⁴ La protección sostenible del destino puede asegurarse mediante diferentes programas, incentivos y eco etiquetado.

⁷⁹⁵ Existen casos en los que dicho desarrollo puede ser costoso o llevar aparejado la presencia de grandes empresas y cadenas.

infraestructuras turísticas, servicios y una actitud positiva de acogida por parte de los empleados de los negocios turísticos y de la comunidad en general. Asimismo, el componente empresarial y su papel en el fomento de los factores mencionados son también importantes, porque de ello puede depender en parte el éxito del desarrollo turístico. Pero, no hay que olvidar que el turismo rural es un producto de una comunidad y como tal necesita no sólo de las habilidades empresariales y la presencia de empresas turísticas, sino también de las capacidades comunitarias locales (liderazgo local, formación y existencia de redes formales o informales de agentes implicados directa o indirectamente en el desarrollo turístico).

El turismo rural, con un escaso peso relativo dentro de la actividad turística internacional, ha experimentado un notable crecimiento en los últimos años⁷⁹⁶. La gama de productos ofertados continúa siendo relativamente limitada, pero se prevé que aumentará de forma notable en los próximos años, aunque no se espera una orientación masiva hacia este tipo de turismo (Cabrini, L., 2002).

Genera una serie de beneficios y costes económicos, sociales y medioambientales⁷⁹⁷. Contribuye a la diversificación de la economía rural, a través de la creación y el desarrollo de empresas en el sector servicios, así como a la reasignación del trabajo familiar entre sus miembros, y constituye una fuente de generación de ingresos y oportunidades de empleo. Sin embargo, muchos de los puestos de trabajo son temporales o a tiempo parcial, con niveles salariales bajos (Cánoves, G. et al., 2004a; Wilson, S. et al., 2001).

El denominado “turismo rural moderno” es un fenómeno reciente en España (Yagüe, Perales, R., 2002). Se presenta como una posible alternativa al turismo de masas, una actividad heterogénea y minoritaria –segmento de demanda más especializado e interesado por la cultura y el medio ambiente-, que con frecuencia está desparramada y sin planificar, pero a punto de sobrepasar la barrera de los dos millones de visitantes (véase tabla 1).

⁷⁹⁶ Según la OMT representa el 3% del turismo internacional y su crecimiento anual ha sido aproximadamente del 6%, dos puntos por encima de la tasa promedio de crecimiento del turismo global (*Panorama 2020. Previsiones mundiales y perfiles de los segmentos de mercado*).

⁷⁹⁷ Entre los beneficios medioambientales destacan el apoyo para la protección y preservación de los paisajes, y el estímulo para la conservación, protección y mejora del medio rural. Por su parte los costes e inconvenientes se centran en el impacto negativo sobre el entorno físico y socioeconómico de las áreas de destino, aunque la escala de los mismos varía en función de factores como el volumen de turistas, la fortaleza de las culturas locales, las tradiciones y la robustez del entorno local (Cánoves, G. et al., 2004a).

Tabla 1: Evolución del Turismo Rural en España 2001-2005

	2001	2002	2003	2004	2005
Nº de Establecimientos (1)	5.865	6.176	7.319	8.480	9.682
Nº de Plazas (1)	44.672	52.032	62.341	72.412	84.033
Grado de Ocupación:					
Plazas	23,08%	21,75%	20,23%	20,75%	20,28%
Habitaciones	25,82%	24,81%	23,03%	23,47%	23,23%
Estancia Media	3,02	3	3,05	3,13	2,87
Pernoctaciones	3.660.816	4.104.680	4.476.140	5.492.516	6.306.329
Nº de Viajeros	1.210.890	1.370.369	1.467.537	1.754.360	1.982.900
Personal Ocupado (1)	8.267	9.755	11.490	13.535	15.582

(1) estimado a 31 de diciembre
Fuente: Encuesta de ocupación en alojamientos de turismo rural 2005. INE

Surgido en los años ochenta, como un medio de desarrollar y diversificar las actividades económicas en las zonas rurales, basado en la oferta de un simple producto, el alojamiento en casas rurales; desde la última década del siglo XX se ha ido transformando en una estrategia de desarrollo local, con un esfuerzo importante de la iniciativa privada, que ha conducido a la creación de una oferta más especializada y orientada a las actividades del ocio. A pesar de esta evolución, la gran parte de las actuales experiencias de turismo rural se basan en el alquiler de alojamientos rurales (Cánoves, G. et al., 2005; Cánoves, G. et al., 2004b; Fernández Méndez, M y Puig Martínez, A., 2003). En los casos donde la actividad agraria se ha convertido en secundaria o los empresarios no están vinculados a la actividad primaria se observa una mayor diversificación y la aparición de actividades complementarias.

Durante los últimos años, las distintas administraciones públicas -UE, Administración del Estado, CC.AA. y sobre todo organismos locales y comarcales- han puesto en marcha diferentes políticas turísticas, con objeto de conseguir que los agentes del mundo rural actúen pensando en el largo plazo. Han desarrollado actuaciones de desarrollo sostenible, dirigidas, en especial, a valorizar el patrimonio natural y cultural, crear empleo y mejorar la capacidad organizativa de las comunidades locales. Programas comunitarios como LEADER y PRODER, el Plan Integral de la Calidad Turística o los Planes de Dinamización son algunos de los ejemplos. Todas estas actuaciones inciden directa o indirectamente en el desarrollo rural y contribuyen en mayor o menor medida al nacimiento de un tejido empresarial con importantes expectativas de éxito.

En general, el desarrollo del turismo rural significa, desde el punto de vista de los empresarios, el desarrollo de su propia empresa y en especial la calidad del producto. Los emprendedores participan en proyectos de desarrollo local y regional⁷⁹⁸, y de formación, aunque no suelen estar convencidos de la efectividad de estos últimos proyectos para el desarrollo de su empresa. Piensan más bien

⁷⁹⁸ En general se acepta que el turismo rural debe integrarse en las iniciativas de desarrollo local y no planificarlo como un sector económico individual, de ahí que las corporaciones locales, los gobiernos regionales y supranacionales consideren al turismo rural como una parte clave del desarrollo local. (Roberts, L. y Hall, D., 2001; Cánoves, G. et al., 2005).

qué medidas concretas en ámbitos como desarrollo de productos, creación y fortalecimiento de redes, desarrollo de mercados y en particular, generar ventas tendrían un mayor impacto (Komppula, R., 2007).

Pero el turismo rural no está exento de problemas. La estacionalidad, inherente a la propia actividad turística, la comercialización, el escaso desarrollo de redes y la ausencia de una política común para su potenciación son algunos de ellos. La estacionalidad repercute sobre los resultados económicos de las empresas y en definitiva en el desarrollo de las zonas rurales. Los canales existentes dirigidos a la comercialización de productos agrícolas no resultan los más apropiados para los productos turísticos. Además, la falta de un sistema unificado y simple de categorías que impliquen diferentes niveles de calidad⁷⁹⁹, impiden identificar los distintos productos que se ofertan bajo la denominación genérica de “turismo rural” (Cánoves, G. et al., 2004b).

En cuanto al factor de sostenibilidad, cualquier desarrollo turístico local necesita estar enraizado en fuertes eslabonamientos hacia atrás del proceso productivo con la economía local y su entorno⁸⁰⁰. El partenariado y la colaboración representan el medio para establecer y mantener las vinculaciones verticales y horizontales entre y a lo largo de localidades y sectores desarrollados. La formación y fortalecimiento de redes de empresas puede ofrecer un potencial considerable que permita aunar recursos, reducir costes de funcionamiento, aumentar la innovación y el conocimiento y en última instancia incrementar los niveles de competitividad de las empresas y del destino. En el turismo, las redes no representan sólo flujos de información, sino también flujos de turistas (Roberts y Hall, 2001).

4. FACTORES DE LA CAPACIDAD EMPRESARIAL

Los emprendedores necesitan ciertos factores para iniciar, dirigir y tener éxito en su aventura empresarial. Entre estos factores se encuentran las motivaciones (necesidad de realizarse; deseo de independencia; satisfacción de la tarea derivada del trabajo; asumir el papel de emprendedor y amar el riesgo); la existencia de una serie de condiciones para tener éxito (visión que induzca a actuar; cualificación y pericia; expectativas de beneficios personales; nuevas tecnologías y un entorno receptivo); y lo más importante, el entorno que permita y suministre apoyo al emprendedor.

⁷⁹⁹ En este aspecto ya se han comenzado a adoptar ciertas medidas por parte de las distintas administraciones como la marca “España Verde” o el proyecto “Sistemas de Calidad Turística Española” del Instituto para la Calidad Turística Española (ICTE).

⁸⁰⁰ Un vínculo importante entre el turismo y la economía rural agraria sería el papel a jugar por la gastronomía local y/o regional. Podría constituir una herramienta apropiada para un desarrollo rural de éxito. Pero, necesita estar integrada con los otros aspectos del desarrollo rural a través de actividades complementarias, tales como el fomento de nichos especializados de comida, la promoción de alimentos específicos del lugar para fomentar la imagen e identidad local y ayudar a la promoción de aspectos culturales y de patrimonio local. Esa integración estimularía la cooperación entre pymes relacionadas con la alimentación, la generación de valor añadido que sería retenido a nivel local, la mejora y el mantenimiento de la calidad en la producción y consumo final de la cadena turística gastronómica.

El clima empresarial provee el entorno general donde los empresarios operan, mientras que la infraestructura proporciona los elementos específicos (servicios públicos, fiscalidad y regulación) importantes para los empresarios. Por su parte, el apoyo empresarial incluye acciones directas públicas y privadas (servicios avanzados a las empresas, ambiente positivo, infraestructuras, redes, avales).

Los obstáculos para el surgimiento de la capacidad emprendedora se relacionan con aspectos económicos y sociales tales como la falta de recursos financieros, las barreras administrativas, la elevada carga impositiva, el bajo nivel de formación y pericia, y cierta actitud social negativa –resistencia al cambio- que se da en algunas comunidades rurales, y les impide ser conscientes de los beneficios que aporta el turismo. No faltan las barreras vinculadas a los aspectos de mercado, como la promoción y marketing de las zonas rurales desde la perspectiva turística. A ello hay que añadir la inadecuada asignación de recursos para el desarrollo turístico por parte de las administraciones.

En términos generales se ha constatado la existencia de una conexión entre la cultura de un pueblo y su tendencia a emprender. Algunas culturas o grupos sociales son más favorables a manifestar un comportamiento emprendedor que otros. La tradición empresarial, la posición familiar, el estatus social y el nivel educativo son aspectos que contribuyen a disponer de una oferta de emprendedores. Por tanto, comprender las bases sociales y culturales de una determinada comunidad o territorio, como un área rural, pueden suministrar un punto de partida para construir una economía y sociedad emprendedora (Lordkipandidze, M. et. al., 2005).

Las decisiones de iniciar un proyecto empresarial se toman en función de un conjunto de hechos más o menos heterogéneos. Además de los motivos comunes de cualquier decisión de invertir en el sistema capitalista (volumen de beneficios esperados, nivel de riesgo a asumir), existen otros menos objetivos (valoración de ser uno su propio jefe en comparación con el hecho de trabajar por cuenta ajena y el coste alternativo que supone dedicarse a esta nueva actividad). Los individuos provenientes de pequeños negocios familiares son más propensos a convertirse en empresarios.

En el turismo rural y en especial en el de naturaleza y aventura, las motivaciones para ser empresario o continuar en el negocio son en muchos casos la oportunidad que la actividad brinda para combinar un estilo de vida, la cualificación profesional y la aventura empresarial. Para ello, los esfuerzos que realizan están encaminados a mantener los atributos de su estilo de vida y de su negocio, mediante la limitación del crecimiento de su empresa para proveer experiencias auténticas, que también les permita asegurar niveles de demanda y viabilidad económica a largo plazo. De ahí que los valores culturales y el sentido de pertenencia al lugar se hayan configurado como motivaciones importantes para la actividad emprendedora, entre los residentes no locales. Para estos emprendedores, el éxito de su aventura empresarial debería valorarse en términos de su habilidad para continuar y perpetuar su “estilo de vida”.

Muchos propietarios y gestores de empresas rurales turísticas carecen de motivaciones económicas para crear y gestionar una empresa⁸⁰¹ (Ateljevic, I. y Doorner, S., 2000; Shaw, G. y Williams, A.M., 1989; Getz, D. y Nilsson, P.A., 2004). Ello conduce a un concepto de emprendedor que incorpora además del factor económico, los valores sociales y culturales, como factores de éxito.

En la actividad turística rural, una parte de los negocios está relacionada con el período de cambio generacional en las explotaciones agrícolas y ganaderas. El motivo de la diversificación es lograr el equilibrio de los ingresos anuales de las familias agrarias, mediante el ingreso extra que proporciona el turismo, y la distribución del riesgo hacia diferentes líneas de negocio. Muy pocos son los emprendedores que consideran esta actividad su principal fuente de ingresos. En el inicio predominan las motivaciones sociales y culturales y con el tiempo pesan más las de índole económico (McGehee, N. y Kim, K., 2004).

En España, las motivaciones para emprender un negocio turístico rural están relacionadas con la eventualidad de poder recibir ayudas financieras vía Fondos Estructurales y en particular, de las Iniciativas Comunitarias LEADER y PRODER; lo que se vincula con la posibilidad de conseguir renta complementaria y de constituir una estrategia para la conservación y rehabilitación del patrimonio familiar –instalaciones y vivienda- y de aquellos espacios con oportunidades de obtener un rendimiento. No faltan los ejemplos, donde ve como una opción de futuro para los miembros más jóvenes de la familia (Cánoves, G. et al., 2005).

5. NATURALEZA DE LOS NEGOCIOS TURÍSTICOS RURALES Y SU PAPEL EN LAS ECONOMÍAS LOCALES

Los nuevos empresarios en el sector turístico pueden proceder de familias de agricultores, las cuales han asimilado el espíritu empresarial a través de la gestión de sus pequeñas explotaciones y se han introducido en el turismo, apoyados por las rentas acumuladas en el sector agrario. En otros casos, los emprendedores pueden ser antiguos emigrantes que retornan después de haber realizado un volumen apreciado de ahorro y se deciden a invertirlo en su lugar de origen, y así aportan además el conocimiento adquirido sobre producción y/o mercado. Estos retornados dominan con frecuencia la clase empresarial (Getz, D. y Nilsson, P.A.2004).

Los inmigrantes constituyen asimismo una de las fuentes potenciales de capacidad emprendedora en las zonas rurales. Suelen ser individuos que provienen de familias de empresarios sin experiencia previa en el sector primario.

⁸⁰¹ Getz, D. y Nilsson, P.A. (2004) señalan que un 90% de los propietarios de negocios turísticos rurales no dirige este tipo de empresas por razones económicas. Entre sus motivaciones más comunes se encuentran el disfrute y el deseo de independencia. Pocos emprendedores consideran la posible recompensa financiera por anticipado que podrían esperar frente al trabajo remunerado. Diferentes estudios sobre el mundo rural indican que en estas áreas la meta de estilo de vida es dos veces más frecuente que el resto de metas –desafío, oportunidad de negocio, ganancias financieras a largo plazo,...- (Bransgrove, C. y King, B., 1996; Pearce, P., 1990; Getz, D. y Carlsen, J., 2000).

Cuentan con visión de valor añadido, razón que les induce a actuar con estrategias de nicho de mercado. Estos emprendedores son los que muestran un mayor éxito en su aventura empresarial. El turismo rural ofrece también oportunidades para el desarrollo de mujeres empresarias, que podrían contribuir de forma muy valiosa.

La estructura empresarial de la actividad turística rural está configurada por pequeñas y medianas empresas, donde los negocios familiares y/o el autoempleo son un componente sustancial en muchos destinos. Estas microempresas⁸⁰² operan con preferencia en los sectores de hotelería, restauración, recreación, transportes y venta de recuerdos en un contexto muy local. Se caracterizan por el empleo familiar, bajos niveles de inversión, débil desarrollo de técnicas de gestión, aunque en ocasiones hay presencia de mano de obra externa, y el negocio familiar es menos marginal desde el punto de vista económico que el autoempleo. La mayoría de los emprendedores han finalizado los niveles educativos de secundaria, en menor proporción una diplomatura universitaria o equivalente y muy pocos poseen un título universitario. Predominan los empresarios adultos desde el punto de vista de la edad (45-55 años y 35-44 años) y son casi inexistentes los menores de 25 años.

Por crecimiento de la empresa se entiende, en la gran parte de los casos, el aumento del número de empleados y en otros, se relaciona también con adquirir mayores niveles de calidad del producto –bienestar del cliente, contacto cercano con el turista, relaciones leales con el mismo-, por lo que no se suele ampliar el negocio, si ello implica la necesidad de contratar mano de obra, a tiempo completo, externa a la familia. Las personas externas se contratan sólo en temporada alta (verano, Navidades, Semana Santa). El éxito de la empresa está más vinculado al estilo de vida que a factores económicos, aunque de la actividad turística se espera obtener beneficios pero con las limitaciones antes mencionadas, por lo que éstos suelen ser modestos⁸⁰³.

Los ingresos de los empresarios provienen de diferentes fuentes que contribuyen a disminuir el riesgo, pero también al mismo tiempo dispersan los escasos recursos. La comercialización se orienta más a la oferta que a las necesidades de los turistas, a pesar de que se enfatiza el servicio personal y se idealiza el estilo de vida rural que permite el pequeño tamaño de las empresas y que parece por otro lado, estar en concordancia con los deseos de los clientes (Komppula, R., 2007). Pocas empresas, en particular las de alojamiento, disponen de estrategias de marketing dirigidas a desarrollar productos, en especial para la temporada baja.

⁸⁰² A partir de los escasos datos disponibles para la UE (15), Roberts, L. y Hall, D. (2001) estiman que las microempresas representan el 97% del total de las empresas turísticas. Igualmente, Ateljjevic, I. y Doorne, St. (2000) indican que dos tercios de las empresas turísticas en Nueva Zelanda emplean menos de diez trabajadores.

⁸⁰³ Según Cánoves, G. et al. (2005), un 50% de los propietarios de negocios turísticos rurales obtiene de un 10% hasta un 40% de su renta familiar del turismo rural.

Las fuentes de financiación para iniciar el negocio son muy variables. El predominio de fuentes informales de capital se da más en aquellos negocios controlados por empresarios, con una concepción limitada de la necesidad de diseñar estrategias de gestión o planes de negocio. Los ahorros personales y familiares son la principal fuente de capital empleada. Más de la mitad de los emprendedores los utilizan de modo exclusivo, lo que revela la existencia de vínculos fuertes entre la fuente de capital y la edad del empresario.

Las cooperativas son otro de los recientes instrumentos empresariales que permite gestionar el turismo rural. Pueden jugar un papel en la creación de imágenes corporativas que favorezcan la mejora de los niveles de calidad de los servicios prestados a los turistas, reducir los riesgos económicos y generar economías de escala en la promoción y comercialización de los productos turísticos rurales –alojamiento y actividades complementarias-. No obstante, este tipo de experiencias en España está surgiendo de una forma desorganizada y con escasa planificación (Fernández Méndez, M. y Puig Martínez, A., 2003).

El nivel de empleo, sobre todo para aquellas empresas basadas en el denominado “estilo de vida”, es muy bajo y las decisiones empresariales de gestión se fundamentan con frecuencia en criterios muy personales. La inexistencia de metas económicas y la aceptación de un beneficio no óptimo pueden llegar a limitar de modo importante el desarrollo turístico y económico de una región. Este tipo de empresarios tiene que afrontar problemas de supervivencia a largo plazo. Sin embargo, no tiene por qué resultar una estagnación del desarrollo, pues proveen de oportunidades para implicarse en nichos de mercado, crear e introducir productos innovadores, que estimulen el desarrollo (Ateljevic, I. y Doorne, S., 2000).

El tiempo y la sucesión intergeneracional son otras de las dificultades que presentan los negocios turísticos familiares en áreas rurales. El excesivo número de horas de trabajo origina una falta de tiempo libre y la necesidad de encontrar un espacio más allá de los clientes. La sucesión del negocio de padres a hijos se logra en muy pocos casos y cuando se produce no es muy deseada. Se suele atribuir a que no es algo prioritario, a la falta de un plan empresarial y a la percepción de la empresa como un medio para que los hijos se conviertan en profesionales independientes.

Los pequeños empresarios puede contribuir a la cohesión socioeconómica de las comunidades locales (Roberts, L. y Hall, D., 2001). Generan ingresos que tienden a permanecer en las comunidades locales y sus compras suelen ser locales y son parte del ciclo de circulación del dinero local. Ellos son un componente vital en la creación de nuevo empleo en las áreas rurales y juegan un papel en la estabilidad económica en áreas frágiles, aunque a menudo su potencial está infrautilizado. Proveen ejemplos de éxito a ser imitados por los jóvenes. Son parte del alma de la comunidad y se involucran en la política local. Muchos de ellos representan lo que la mayoría de los turistas desea encontrar del auténtico carácter local, al reflejar los valores especiales del lugar y ser vistos con frecuencia como “amigables”.

6. CONCLUSIONES

El desarrollo rural se asocia cada vez más con la capacidad empresarial, considerada una fuerza central del crecimiento y el desarrollo económico. El papel del turismo en el desarrollo rural es fundamentalmente económico. Puede ayudar a mantener y mejorar la calidad de vida en las áreas rurales, bajo condiciones de un desarrollo sostenible.

La orientación empresarial debería basarse sobre el fomento de empresarios locales, en especial el surgimiento de jóvenes emprendedores, que crean empleo y valor añadido en la comunidad local, al mismo tiempo que mantienen los escasos recursos de ese territorio. Ello exige un entorno en el que las condiciones económicas, sociales e institucionales, permita semejante desarrollo empresarial.

Los gobiernos locales y regionales tienen un papel esencial a la hora de estimular y crear un clima empresarial adecuado. Sus esfuerzos deben dirigirse a generar una cultura emprendedora en la comunidad, que desarrolle habilidades entre la población para reconocer y aprovechar oportunidades. Promover un clima regulador favorable a la capacidad emprendedora y desarrollar cualificación y capacidades para iniciar y dirigir un negocio son parte de sus tareas.

La gran parte de los destinos turísticos rurales atraen y mantienen diferentes tipos de negocios y probablemente distintos tipos de inversores. Aunque las motivaciones para iniciar un negocio se valoran de forma diferente a lo largo de las generaciones, las metas “estilo de vida”, “dinero” -importancia de la rentabilidad- e “independencia financiera” son las desencadenantes de la aventura empresarial. Por tanto, la decisión de establecer una empresa se asocia más con sueños de estilo de vida o sueños familiares y personales que con objetivos de proyecciones de negocio, de maximizar beneficios o rentas personales. Los factores de éxito no se vinculan de modo exclusivo a logros económicos, sino a valores sociales y culturales. La importancia del estilo de vida y el entorno del negocio representan el rechazo de lo que se percibe como identidades homogéneas características de sociedades desarrolladas, donde el individuo está alienado cada vez más.

Una parte significativa de las microempresas turísticas rurales adolece de la preparación suficiente y adecuada para su aventura empresarial. No están orientadas al crecimiento y presentan una elevada tasa de fracaso. Disponer de apoyo de gestión y ayuda financiera es crucial para el éxito empresarial y la permanencia en el área de estos negocios. Los programas de formación deberían incorporar material específico para este tipo de empresas –familiares y autónomos-, que reconozca sus metas y necesidades -reales y latentes-, y les asesoren sobre las exigencias de los turistas. Mejorar el acceso a fuentes formales de capital requiere medidas por parte de las instituciones financieras y de las empresas turísticas. Una de las posibilidades sería el empleo de intermediarios entre la empresa y las instituciones financieras.

El carácter fragmentado y la pequeña dimensión de las empresas turísticas rurales dificultan la generación, el procesamiento y la interpretación de la información necesaria para deducir tendencias y trayectorias sobre los desarrollos recientes y facilitar la creación de productos y servicios innovadores. Asegurar el establecimiento y la gestión de un turismo rural de éxito exige una organización basada en redes de cooperación, en las que participen todos los actores involucrados –organizaciones comunitarias, proveedores de alojamiento y de otros servicios turísticos, gobierno local y regional...). La capacidad de los proveedores locales determinará la extensión de las vinculaciones locales, vitales para que los beneficios generados por el turismo fluyan y sean retenidos por la comunidad de acogida.

Cooperar tanto dentro del destino turístico como con otros destinos y sus organizaciones turísticas es esencial. Crear y desarrollar redes, como formas eficaces de cooperación, permitirán el intercambio de información y conocimiento, y la configuración de una oferta diferenciada de productos turísticos integrados y de calidad, que satisfaga las necesidades de los diferentes segmentos de la demanda.

El éxito del desarrollo turístico en zonas rurales depende en una parte importante de actitudes proclives a la acción de emprender y de la colaboración y cooperación entre los empresarios involucrados directa o indirectamente en esta actividad.

BIBLIOGRAFÍA

ATELJEVIC, I. y DOORNE, S. (2000): “Staying within the fence’: Lifestyle entrepreneurs in tourism”. *Journal of Sustainable Tourism*, vol. 8, nº 5, pp.378-392.

BRANSGROVE, C. y KING, B. (1996): “Strategic marketing practice amongst small tourism and hospitality business”. En Thomas, R. (ed.) *Spring Symposium Proceedings of International Association of Hotel Management Schools*, Leeds Metropolitan University, Leeds, pp.29-38.

BUTLER, R.W. (1980): “The concept of a tourist area cycle of evolution: Implications for management of resources”. *The Canadian Geographer*, vol. 24, pp.5-12.

CABRINI, L. (2002): “Turismo, desarrollo rural y sostenibilidad”. *VII Congreso de AECII*, Jaén, 21-23 de octubre. (http://www.unwto.org/regional/europe/PDF/SPEECHES/2002/Jaen%20_Spain.pdf).

CÁNOVES, G., VILLARINO, M., PRIESTLEY, G. y BLANCO, A. (2004a): “Rural tourism in Spain: an analysis of recent evolution”. *Geoforum*, 35, pp.755-769.

CÁNOVES, G., VILLARINO, M., HERRERA, L. Y CUESTA, L. (2004b): “Turismo rural en Cataluña y Galicia: Algunos problemas sin resolver”. *Cuadernos Geográficos*, nº 34, pp.111-128.

CÁNOVES VALIENTE, G., HERRERA JIMÉNEZ, J. y VILLARINO PÉREZ, M. (2005): “Turismo rural en España: Paisajes y usuarios, nuevos usos y nuevas visiones”. *Cuadernos de Turismo*, nº 15, pp. 63-76.

FERNÁNDEZ MÉNDEZ, M. y PUIG MARTÍNEZ, A. (2003): “El papel del cooperativismo en el turismo rural de la Comunidad Valenciana”. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 41, agosto, pp.183-212.

GETZ, D. y CARLSEN, J. (2000): “Characteristics and goals of family and owner-operated businesses in the rural tourism and hospitality sectors”. *Tourism Management*, 21, pp.547-560.

GETZ, D. y NILSSON, P.A. (2004): "Responses of family businesses to extreme seasonality in demand: the case of Bornholm, Denmark". *Tourism Management*, 25 (1), pp 17-30.

JOHANNISSON, B. (1995): "Paradigms and entrepreneurial network-some methodological challenges". *Entrepreneurship and Regional Development*, 7, pp. 215-231.

KOMPPULA, R. (2007): "Developing rural tourism in Finland through entrepreneurs". In Thomas, R. y Augustin, M. *Tourism in the new Europe. Perspectives on SMEs policies and practices*. Ed. Elsevier, Amsterdam, pp.123-133.

KRUGMAN, P. (1992): *Geografía y comercio*. Antoni Bosch, editor, Barcelona.

LORDKIPANIDZE, M., BREZEL, H. y BACKMAN, M. (2005): "The entrepreneurship factor in sustainable tourism development". *Journal of Cleaner Production*, 13, pp. 787-798.

McGEHEE, N. y KIM, K. (2004): "Motivation for agri-tourism entrepreneurship". *Journal of Travel Research*, vol. 43, pp. 161-170.

PEARCE, P. (1990): "Farm tourism in New Zealand: A social situation analysis". *Annals of Tourism Research*, nº 17 (3), pp.117-125.

ROBERTS, L. y HALL, D. (2001): *Rural Tourism and Recreation. Principles to practice*. CABI Publishing, Wallingford.

RUSSELL, R. y FAULKNER, B. (2004): "Entrepreneurship, chaos and the tourism area lifecycle ». *Tourism Management*, vol. 31 (3), pp. 556-579.

SCHUMPETER, J. (1934): *The Theory of Economic Development*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.

SHAW, G. y WILLIAMS, A.M. (1989): "Tourism, economic development and the role of entrepreneurial activity". In: Cooper, C.P. *Progress in tourism, recreation and hospitality management*, vol. 2, Belhaven Press, Londres, pp. 67-81.

VÁZQUEZ BARQUERO, A. (2002): *Endogenous Development*, Routledge, Londres.

WILSON, S, FESENMAIER, D.R., FESENMAIER, J. y VAN ES, C. (2001): "Factors for success in rural tourism development". *Journal of Travel Research*, vol. 40, pp. 132-138.

YAGÜE PERALES, R. (2002). "Rural tourism in Spain". *Annals of Tourism Research*, vol. 29, nº 4, pp. 1101-1110.



Sobre cómo la Inversión Inmobiliaria Dificulta el Acceso a la Vivienda en Baleares

Sònia Vives Miró

Geógrafa y becaria del grupo de investigación GIST (Grup d'Investigació en Sostenibilitat i Territori) del Departament de Ciències de la Terra de la Universitat de les Illes Balears⁸⁰⁴.

1. EL PAPEL DE LA VIVIENDA EN LA GLOBALIZACIÓN FINANCIERA

Desde finales de los años ochenta se ha desarrollado un nuevo ciclo del capitalismo global, en el que la esfera financiera adopta un papel hegemónico. En la globalización financiera, uno de los principales motores de acumulación de capital son los mercados inmobiliarios, que intervienen en los procesos globales de reestructuración económica generando un modelo de construcción de ciudades que Neil Smith (2004) ha llamado *urbanismo neoliberal*.

El sector inmobiliario ha constituido uno de los principales ejes en cuanto al destino de los flujos de capital financiero. A partir del 2000, según Fernández Durán (2007), la huída masiva de capitales bursátiles a causa del estallido de la burbuja financiero-tecnológica de EEUU y la bajada de los tipos de interés de la Reserva Federal Norte-Americana ha propiciado la enorme creación de dinero mundial que se ha orientado mayoritariamente hacia el sector inmobiliario. Igualmente, la entrada al sistema monetario común europeo el 1999, como núcleo de los acuerdos de Maastricht, ha supuesto un impulso para el capital monetario europeo en forma de Inversión Extranjera Directa, que en gran parte se ha orientado también hacia el sector inmobiliario.

El papel que ha adquirido la vivienda, dentro de este marco estructural económico y político, es el de activo financiero, puesto que su función social como bien de uso ha sido progresivamente reemplazada por su función como bien de cambio. Es decir, la demanda de vivienda no va tan dirigida a cumplir con una función residencial de hogar, sino que se destina sobretudo a ejercer como elemento especulativo.

2. LA VIVIENDA COMO ACTIVO FINANCIERO Y ENDEUDAMIENTO COMO FORMA DE ACCESO EN BALEARES

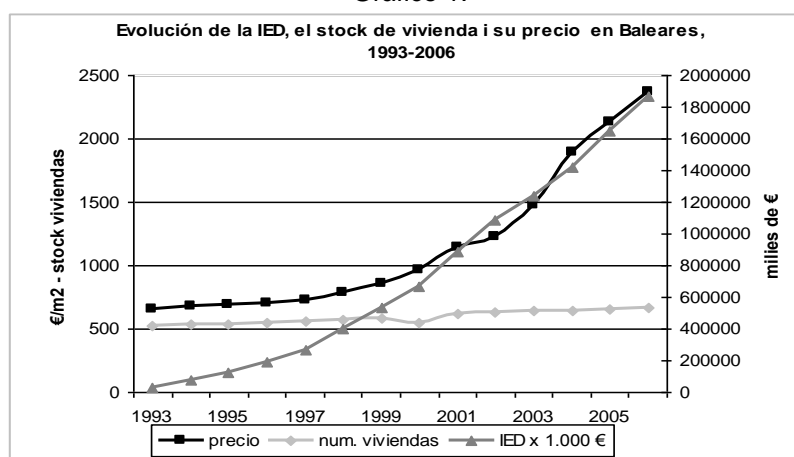
Desde el Tratado de Maastricht (1992), la Inversión Extranjera Directa (IED) en el sector inmobiliario de las Islas Baleares ha crecido a un ritmo del 38,8% anual,

⁸⁰⁴ *La investigación que da lugar a este artículo está financiada mediante el proyecto de investigación "La funcionalització turística de las Islas Baleares (1955-2000): adaptación territorial y crisis ecológica del archipiélago" (SEJ2006-07256/GEOG) del Ministerio de Ciencia y Tecnología de la Dirección General de Investigación del Ministerio de Educación y Ciencia, así como a través de una beca de Formació de Personal Investigador de la Conselleria d'Economia, Hisenda i Innovació de les Illes Balears. (Titulació, professió i/o cargo del autor)*

pasando de 26,2 millones de euros el 1993, a un capital acumulado de 1866,8 millones de euros de IED el 2006. Una tendencia de crecimiento que se vio acentuada (ver gráfico 1) con la entrada de la moneda única -la variación entre 1999 i 2000 fue del 76%-, posiblemente entre otras expectativas inversoras, para el blanqueo de dinero negro.

Las IED en el sector inmobiliario balear provienen mayoritariamente de países europeos occidentales y de paraísos fiscales. Los paraísos fiscales representan el 36,5% del total de las IED, mientras que los tres primeros países inversores en el sector inmobiliario balear suman el 51,7% y son: Alemania con 222 millones de €, Reino Unido con 94 millones de € y Suiza con 62 millones de € invertidos des de la entrada del euro. Se trata de una inversión dirigida mayoritariamente a la compra de residencias no principales, y que configura los territorios costeros del Mediterráneo como destinos turístico-residenciales y periferias de placer de los “comunitarios”.

Gráfico 1:



Fuente: E.P. a partir de Sociedad de Tasación, MFOM, CITTIB, Datainvox

Como *reflejo a escala insular del crecimiento de la economía occidental*, tiene lugar en Baleares, durante la segunda mitad de los noventa, el fenómeno llamado tercer boom turístico por Onofre Rullan (1998). Se trata de un período en el cual se incrementa el ritmo de la llegada de pasajeros en 10 millones, hasta llegar a la cifra de 26 millones de pasajeros anuales y en el que la población crece en 130.000 nuevos residentes (Blázquez i Murray, 2003). El ritmo de construcción de viviendas incrementa de manera que, si antes de 1997 se construían entre 3.000 y 5.000 viviendas nuevas, a partir de entonces se edificarán entre 7.600 y 13.000 viviendas nuevas cada año, llegando el 2006 a un total de 537.912 viviendas.

La conjunción entre la inversión extranjera, el fenómeno turístico y el crecimiento urbanístico en Baleares, plantea un triple conflicto de usos de la vivienda en las economías turistizadas –ya que la vivienda en forma de alojamiento residencial, en los espacios turísticos, se ha convertido en uno de los principales productos de comercialización-: el uso financiero, el uso turístico y el uso residencial.

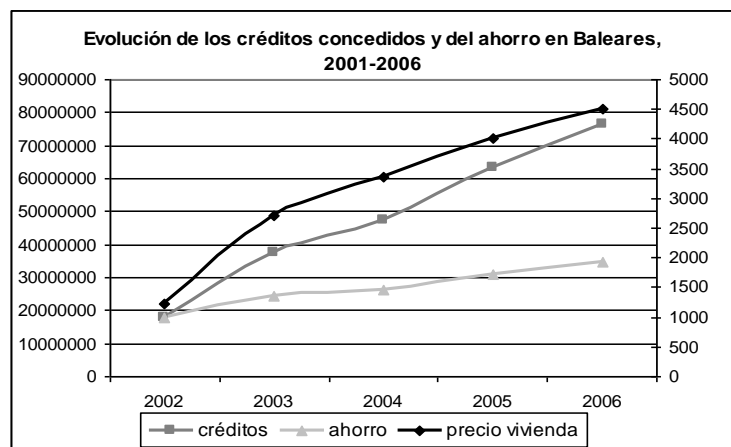
Representa, sin embargo, un síntoma del predominio de la construcción de vivienda para su uso financiero-especulativo -al igual que las 85.535 viviendas vacías y 97.148 segundas residencias (INE, 2001) existentes en Baleares-, la correlación positiva que se establece entre las Inversiones Extranjeras Directas en

el sector inmobiliario i la construcción de viviendas. Por tanto, con un coeficiente de correlación de 0,96, a mayor inversión en inmuebles, mayor construcción de viviendas. Se deduce, en consecuencia, la inversión inmobiliaria como motor de la construcción en las Islas Baleares.

Del crecimiento de la inversión inmobiliaria y de la construcción ha ido ligada la inflación del precio del mercado de la vivienda –que ha pasado por encima del precio real-, y que con su misma tendencia ha incrementado a un ritmo del 15,6% desde la entrada del euro en 1999, alcanzando los 2369 €/m² como media en Baleares el 2006, según la Sociedad de Tasación S.A. El encarecimiento de la vivienda muestra la relación más estrecha de todas las variables analizadas con las IED en inmuebles, con un coeficiente de correlación del 0,97.

El encarecimiento de los inmuebles que resulta de la conversión de la vivienda en objeto especulativo ha supuesto una revalorización del patrimonio que se traduce en la polarización de la sociedad en función de la tenencia de propiedad inmobiliaria. De un lado, los propietarios se enriquecen y por el otro, los no propietarios se ven frente a la necesidad de endeudamiento para el acceso a la vivienda.

Gráfico 2:



Fuente: E.P. a partir de Sociedad de Tasación y Banco de España, 2006

En este sentido, el endeudamiento se contabiliza en las Baleares con una concesión de 40.136 millones de euros en créditos, frente a 17.544 millones de euros en ahorro para los residentes. Una concesión de créditos que ha crecido a un ritmo del 22,7% anual en los últimos 5 años y que va estrechamente ligada al crecimiento del precio de la vivienda –con una correlación de 0,96-.

En la misma dirección, el número de hipotecas concedidas desde la entrada del euro crece a un ritmo del 10,2% anual, una cifra que implica la concesión de 36.554 hipotecas, con un importe total de 5,07 millones de euros para los residentes de Balears el 2006. De esta manera, según el Observatorio de la Vivienda (2006), una persona joven tiene que destinar más del 75% de su salario a la vivienda, cifra que sobrepasa la media estatal, situada en un 65% del salario.

3. CONCLUSIÓN

En definitiva, las Islas Baleares como destino turístico-residencial de la economía occidental se ven expuestas a una entrada de capital financiero en el sector inmobiliario que crece a un ritmo del 38,8% anual. Este hecho se traduce directamente en el incremento de la construcción de nuevas viviendas –entre 7.600 y 13.000 cada año-, así como en el aumento de su precio, con un crecimiento del 15,6% anual y llegando a una media de 2.369 €/m² el 2006. El encarecimiento de los precios inmobiliarios implica, pues, que la población se vea con la necesidad de demandar 2,3 veces más créditos hipotecarios de lo que ahorra, generando así su consecuente endeudamiento para el acceso a la vivienda.

BIBLIOGRAFÍA

BLÁZQUEZ, M i MURRAY, I (Dir) (2003). *Indicadors de sostenibilitat del turisme a les Illes Balears. Memòria del projecte 2002-2003.* CITTIB. Palma de Mallorca.

HARVEY, D.; SMITH, N. (2005). *Capital financiero, propiedad inmobiliaria y cultura.* Contratextos. Universitat Autònoma de Barcelona. Bellaterra, Barcelona.

FERNÁNDEZ DURÁN, R.(2006). *El tsunami urbanizador español y mundial. Sobre las causas y repercusiones devastadoras, y la necesidad de prepararse para el previsible estallido de la burbuja inmobiliaria.* Virus.

RULLAN, O. (1998): *De la cova de Canet al tercer boom turístic. Una primera aproximació a la geografia històrica de Mallorca.* In *El medi ambient a les Illes Balears. Qui és qui?*. Palma: Caixa de Balears "Sa Nostra"/Obra Social i Cultural, 1998, p. 171-213.

www.ine.es

Mesa Redonda

1

V CIOT

Los grandes desafíos territoriales de Europa

Moderador

Margarita Ortega Delgado

Ponentes

Alberto Allende Landa
Antonio Troya Panduro
Joaquín Farinós Dasí



fundicot
ASOCIACIÓN INTERPROFESIONAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Margarita Ortega Delgado

Vocal Asesor. Secretaría General para el Territorio y la Biodiversidad.
Ministerio de Medio Ambiente. España



1. EL MARCO: HACIA UN DIMENSIÓN TERRITORIAL Y EUROPEA DEL DESARROLLO

La preocupación por un desarrollo económico territorialmente más equilibrado ha constituido la base de un proceso de reflexión que se ha llevado a cabo en el contexto europeo a partir de la primera mitad de los años noventa.

- Surge de la constatación de los desequilibrios territoriales –los antiguos, pero también los nuevos problemas- como desafíos para respuestas comunes
- Ha superado el debate teórico y se ha materializado en documentos que, pese a no ser vinculantes, constituyen una referencia común de orientación
- Como resultado, se ha iniciado un proceso innovador aunque todavía insuficientemente extendido. Se dispone, por el momento, de una caracterización de los desafíos (diagnóstico) y, de bases para propuestas. Falta su formulación.
- A problemas territoriales, las respuestas han de ser territoriales. Por ello las propuestas se dirigen fundamentalmente a las intervenciones sobre el territorio y la ciudad –es decir a la ordenación del territorio y a la planificación urbana- pero

también hacia aquellas políticas sectoriales con fuerte impacto en el territorio como las infraestructuras, el tratamiento del medio rural o el patrimonio cultural y natural, que son, por otra parte, las políticas comunitarias.

En definitiva, se trata de dotar de una *dimensión territorial y europea* al desarrollo económico. Por ello se empieza a utilizar el término **desarrollo territorial sostenible** como base del proceso de trabajo a escala europea y continental que:

- Por un lado parte de un doble compromiso o legitimidad: el de cohesión económica y social, ya incluido en los Tratados de la UE, al que se añade el de **cohesión territorial**, incorporado como objetivo y posible competencia compartida entre la UE y los Estados Miembros en el recién planteado Tratado de la UE; y el del **desarrollo sostenible** asumido también por la UE. La sostenibilidad supone contemplar tres aspectos simultáneamente: el ambiental, el económico y el social, al que se añade el cultural.
- Por otro, supone el reconocimiento de la evidencia de problemas y desafíos comunes y de la necesidad de enfocar las principales políticas de intervención sobre el territorio con visión estratégica
- Sobre esa base, se producen orientaciones (ETE) o se propician buenas prácticas (Interreg) destinadas a los diferentes niveles de gobierno. Por parte de la UE, en las políticas comunitarias.
- No se dispone todavía de una política territorial europea, por otra parte difícil. Pero puede ser posible si progresa el nuevo Tratado de la UE: reciente Agenda Territorial o la idea de la Comisión de trabajar en un libro verde de la cohesión territorial
- De momento contempla aspectos tan horizontales como ciudades y sistemas urbanos, infraestructuras, patrimonio natural y cultural, paisaje, prevención de catástrofes naturales, o la mitigación y adaptación al cambio climático.

2. ALGUNOS DE LOS DESAFÍOS TERRITORIALES EUROPEOS

Los principales problemas territoriales europeos se manifiestan en un modelo de desarrollo –insostenible- caracterizado, a efectos territoriales, por tres fenómenos: la difusión, la especialización y la segregación (Oriol Nel.lo, 2007).

Responden a una serie de factores o valores que operan en la actualidad:

- De una parte, a la contradicción entre los propios objetivos de desarrollo formulados por la UE: el de competitividad, marcado por la Agenda de Lisboa y el de cohesión, clave de la política europea;
- Y de otra, a la dimensión que ha adquirido la globalización con la deslocalización de actividades que privilegian determinadas áreas

Sin embargo se plantean **no como problemas sino como desafíos**; desde una óptica *en positivo* que responde a una serie de argumentos:

- Las posibilidades y oportunidades de explotación del “*capital territorial*”, a partir de la diversidad;

- La necesidad de forjar un nuevo paradigma de desacoplar el crecimiento económico de la sostenibilidad o utilización masiva de los recursos, y en concreto del consumo de energía y de las emisiones
- La apuesta por las posibilidades y aplicación de las nuevas tecnologías
- Y la esperanza de establecer las bases para una *gobernanza territorial*

La reciente Agenda Territorial europea (Leipzig, 2007) sintetiza ya algunos de estos desafíos territoriales:

Los impactos del cambio climático, regionalmente diversos en el territorio de la UE:

- La importancia en las economías regionales en cuanto a las necesidades de mitigación y adaptación
- El incremento de los riesgos naturales y tecnológicos (inundaciones, sequías; aumento de temperaturas...)
- Los cambios en las características geográficas de Europa, particularmente las áreas costeras, las zonas de montaña o las cuencas hidrográficas

El aumento de la demanda y del precio de la energía:

- Ineficiencia energética o consumos superiores a la producción
- Necesidades crecientes de energía y los diferentes patrones de dependencia energética
- Mayores costes de transporte de energía para las áreas remotas y rurales
- Y los diferentes potenciales y oportunidades territoriales para las nuevas formas de energías renovables;

La acelerada integración de las regiones en la competencia económica mundial y, al mismo tiempo, su creciente dependencia:

- Modelo de centro-periferia con fuerte concentración del PIB en las áreas centrales
- Diferencias norte-sur y este-oeste europeo en el crecimiento económico; en el potencial de las áreas urbanas; en las diferencias en las inversiones y en el potencial de I+D
- Impactos de la ampliación de la UE sobre la cohesión económica, social y territorial, particularmente respecto a la integración de la Europa del Este y los nuevos Estados miembros y su regiones en lo referente a infraestructuras de transporte y energía
- Incremento de los flujos de transporte; su concentración en algunos de sus modos con mayor impacto ambiental (carretera, aéreo...)

La sobreexplotación de los recursos ecológicos y culturales –los recursos territoriales-:

- Pérdida de biodiversidad y fragmentación de los hábitats por la densificación y extensión de las redes de transporte
- Destrucción y afecciones a los paisajes
- Pérdida y banalización de la identidad cultural
- Riesgos y amenazas del patrimonio cultural (deterioro, contaminación, pérdida de funcionalidad...); y los costes para su conservación y mantenimiento

El incremento de la expansión urbana descontrolada mientras las áreas remotas se enfrentan a la despoblación:

- Incremento de las demandas y de los costes en energía y equipamientos
- Mayor movilidad obligada; inviabilidad del transporte público, incremento del privado y aumento de emisiones
- Contaminación; pérdida de espacios naturales y de oportunidades para la agricultura
- Pérdida de la funcionalidad de ciudades medias y pequeñas ciudades

Y los efectos territoriales, también desiguales a escala regional, del cambio demográfico,

- Envejecimiento de la población
- Incremento de los desequilibrios demográficos
- Cambios en los patrones de migración, tanto interna como externa
- Cambios en los mercados de trabajo y en la oferta de servicios públicos de interés general, en el mercado de la vivienda y, en definitiva, en el desarrollo de la estructura de asentamientos y en la convivencia en las ciudades

En síntesis, se trata de desafíos que se refieren a disparidades sociales y económicas, al deterioro ambiental y cultural, al aumento de la movilidad y del tráfico, al aumento de los riesgos producidos por catástrofes naturales y tecnológicas, a la pérdida de funcionalidad de las zonas rurales, y a los fenómenos de segregación y de deterioro en el territorio y en las ciudades.

A ellos cabría añadir tres desafíos adicionales:

- La **gobernanza territorial**, o lo que es lo mismo, la manera en que los territorios son administrados y aplicadas sus políticas, especialmente la distribución de roles y responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno (supranacional, nacional y sub-nacional)
- El **papel de los diferentes agentes** –*stakeholders*–, especialmente el de las instituciones supranacionales (europeas) cada vez más concernidas
- Y el **papel de las políticas sectoriales** tradicionalmente autónomas

3. ALGUNAS RESPUESTAS

El reconocimiento de estos desafíos ha estado en la base del planteamiento de algunas respuestas que se caracterizan por aspectos como los siguientes:

La apuesta por un **desarrollo territorial equilibrado y sostenible** definido como un desarrollo económico basado en una estructura espacial sólida, lo más equilibrada posible, utilizando los valores e identidades específicas del territorio, y combinado con una gestión racional de los recursos y del patrimonio natural y cultural (patrimonio territorial, capital territorial).

Desarrollo que para su logro exige unos requisitos que trascienden el ámbito sectorial y territorial en el que tradicionalmente se han desarrollado las políticas sectoriales. Se trata de aplicar fórmulas innovadoras en la utilización de los

instrumentos de intervención con una mayor participación de otras políticas y de los diferentes agentes, perdiendo así la condición de políticas aisladas.

Contar con un marco internacional, en tres instituciones de destacada trascendencia política, con documentos de diferente alcance pero interrelacionados entre sí:

- La Unión Europea (UE), en el contexto de la política regional: la Estrategia Territorial Europea (ETE) (Potsdam, 1999), las iniciativas para su desarrollo (Interreg para la cooperación en ordenación del territorio); la Estrategia Lisboa/Gotemburgo; La Agenda Territorial europea (2007-2013); y el desarrollo del nuevo Tratado de la UE.
- El Consejo de Europa: en el marco de la CEMAT (Conferencia Europea de Ministros de Ordenación del Territorio): el precedente de la Carta Europea de Ordenación del Territorio (Torremolinos, 1983); Los Principios Directores para el desarrollo Territorial Sostenible del Continente Europeo (Hannover, 2000); y el Convenio Europeo del Paisaje (Florenca, 2000).
- Y Naciones Unidas, principalmente en el marco de la Conferencia de Río con el Plan de Acción y las Agendas 21, y el Programa Hábitat para el desarrollo de los asentamientos humanos

La existencia de elementos comunes en este enfoque territorial

- La concepción estratégica del desarrollo territorial, como condición para el logro de un desarrollo espacialmente más equilibrado
- La necesidad de producir cambios; es decir, reforzar el papel estratégico de la intervención en el territorio y en la ciudad para modificar los actuales patrones de desarrollo
- El protagonismo de la ciudad y de los sistemas urbanos, como factores vitales para el dinamismo económico de las regiones y de la competitividad
- El carácter político y orientador, en el marco de una mayor integración política y económica (caso de la UE), elaborados mediante el consenso y base para su desarrollo al menos mediante “buenas prácticas”
- El sentar las bases para compromisos en políticas comunes (caso de la UE), y en espacios que superan los ámbitos convencionales (transnacionales), con sinergias mediante redes y cooperación
- El reconocimiento de nuevos factores –la diversidad- como potencial de desarrollo vinculado a una nueva valoración de los recursos, como el cultural o el natural, parte de *capital territorial* para orientar los nuevos sistemas productivos.
- Utilización de los instrumentos convencionales frente al diseño de nuevos instrumentos, mediante una mayor cooperación y coordinación, sobre nuevas escalas geográficas (transnacional, interregional o transfronteriza) y con la creación de redes.
- Implicar a las políticas sectoriales comunitarias ya que sus efectos territoriales no siempre colaboran al equilibrio territorial e incluso, en muchos casos, tienden a reforzar las disparidades existentes.

En síntesis, se podría hablar del inicio de un proceso de transición hacia estas nuevas bases.

4. LOS INSTRUMENTOS E INICIATIVAS DE REFERENCIA

El proceso y las respuestas se han materializado ya en una serie de documentos, instrumentos o iniciativas, siempre con el respeto al principio de subsidiariedad, es decir al respeto de los sistemas administrativos de los Estados.

De ellos se reseñan algunos de los más destacados:

La Estrategia Territorial Europea (Potsdam 1999), que plantea el territorio como nueva dimensión de la política europea.

- Propone una visión global del territorio europeo que sirva para dar un enfoque territorial a las políticas sectoriales, en especial a las comunitarias, y constituir un marco europeo para las políticas territoriales nacionales, regionales y locales
- Plantea tres objetivos territoriales para toda la UE como respuesta a las principales tendencias: Apostar por el desarrollo de un sistema urbano más equilibrado y policéntrico; poner a su servicio estrategias integradas de transporte para el acceso a los territorios y al conocimiento; y estimular el desarrollo creativo, innovador e inteligente, del patrimonio natural y cultural -"el patrimonio territorial"- para poner en valor la identidad regional y conservar la diversidad como factores fundamentales europeos
- Traduce estos objetivos territoriales en una serie de opciones técnicas:

Para las ciudades: el refuerzo de los sistemas urbanos y el papel específico de los distintos tipos (metropolitanas, medias y pequeñas); formalizar la complementariedad y la cooperación mediante redes; contribuir al policentrismo en términos de masa crítica para la actividad económica; y una nueva relación campo-ciudad, con particular atención al rural

Para las infraestructuras, fundamentalmente una mejor utilización y gestión de la infraestructura existente frente al aumento de la dotación; con soluciones de multimodalidad, y conjugar la planificación del transporte con los usos del suelo y el respeto ambiental

Y en cuanto a la gestión creativa del patrimonio natural y cultural: aplicar el principio de la "conservación activa" con nuevas formas de gestión y uso que aseguren la compatibilidad de la conservación con las nuevas funciones; el reconocimiento del "paisaje cultural"; y la necesidad de una visión territorial o, lo que es lo mismo, incorporar la concepción por corredores, conjuntos o redes (ya sean ecológicos o itinerarios culturales) frente al sitio.

La agenda territorial europea (Leipzig, 2007), adoptada recientemente por los ministros de ordenación del territorio de la UE, en desarrollo de la ETE, para contribuir a la cohesión territorial ante el futuro Tratado de la UE.

- Plantea como objetivos la mejor utilización de los recursos territoriales de las regiones; la contribución a una Europa sostenible en lo cultural, social, económico

y ambiental; la solidaridad territorial para una mejor calidad de vida e igualdad de oportunidades; y un sistema cooperativo permanente, implicando a todos los agentes como nueva *gobernanza territorial*.

- Establece una serie de prioridades para promover y reforzar con un deseable carácter transnacional la repuesta a los desafíos: el desarrollo policéntrico del sistema urbano europeo; la relación urbano-rural con niveles suficientes de servicios; las redes de actividades transnacionales competitivas (mercados de trabajo, formación, empresas...); las principales redes transeuropeas de transporte, nuevas tecnologías o energía, y sus conexiones con las redes secundarias (nacionales); la gestión transeuropea de los riesgos tecnológicos y naturales incluyendo el desarrollo integrado de zonas costeras, cuencas fluviales y zonas de montaña; y el establecimiento de estructuras transeuropeas ecológicas y culturales
- Y para su implementación plantea diferentes acciones que involucran a las distintas instituciones europeas, los EEMM y la Comisión, las autoridades nacionales, y a los ministros responsables de cohesión territorial.

A ellos cabría añadir dos instrumentos operativos:

- Las formas de cooperación territorial recogidas en la nueva política de cohesión (antiguas iniciativas INTERREG) para la colaboración entre regiones y Estados sobre problemas y respuestas comunes dotando de dimensión europea las tareas del desarrollo territorial
- Y, como ejemplo, el Programa ESPON (Red para la Observación Territorial Europea) diseñado para la búsqueda de respuestas a los desafíos territoriales, analizar los impactos territoriales de las principales políticas comunitarias y formulación de nuevos indicadores y escenarios para aplicar la cohesión territorial

5. POSIBLES CUESTIONES PARA LAS CONCLUSIONES

- 1) **Identificación y alcance de los Desafíos.** Para plantear una política es preciso demostrar la dimensión o alcance europeo de un determinado desafío. ¿Existe una visión compartida de los desafíos del territorio europeo? ¿Hay diferencias según las escalas: europea, nacional o regional?
- 2) **Las posibles respuestas: hacer europea la política territorial o hacer más territoriales las políticas sectoriales.** ¿Hay bases suficientes para una política territorial europea? ¿Son suficientes los posibles contenidos y los enfoques?
- 3) **El papel de las diferentes instituciones y agentes:** la instituciones europeas, los Estados y las regiones

6. REFERENCIAS

Unión Europea

- Estrategia Territorial Europea (ETE) (1999)
- Agenda Territorial Europea (2007)
- Estado y Perspectivas del Territorio de la UE (no disponible)

Consejo de Europa:

- Principios Directores para el Desarrollo Territorial sostenible del Continente Europeo (2000)



Alberto Allende

Jefe de Unidad de Sección ECO. Comité Económico y Social Europeo-Bruselas

1.- Los desafíos y riesgos que afectan al **territorio europeo**, se deben resolver desde un **enfoque europeo**. El valor añadido de una visión de conjunto del territorio europeo es indiscutible y dicha visión de conjunto debería ser reconocida como una necesidad estratégica clave.

Conviene señalar algunas características del territorio:

- **continuo:** no conoce fronteras;
- **escaso:** no es renovable;
- **diverso:** no es homogéneo;
- **estable:** no se improvisa;
- **vulnerable:** no está exento de riesgos y catástrofes;
- **irreversible:** no cambia de uso fácilmente.

El territorio, como estructura física y geográfica, es, por lo tanto, de una importancia estratégica fundamental.

2.- Las dos últimas **ampliaciones** crean nuevos desafíos para el territorio europeo que ha pasado desde 2004 de 15 a 27 Estados miembros, aumentando su población un 28% (de 382 a 490 millones de habitantes) y su territorio un 34% (de 3,2 a 4,3 millones de km²). Esta nueva dimensión y la diversificación de sus características territoriales hacen urgente una visión de conjunto de esa realidad territorial y geográfica y de sus posibles evoluciones.

Las dos últimas ampliaciones representan un desafío territorial importante que debe ser analizado en profundidad por la Comisión Europea.

3.- La primera **reunión informal** de los ministros encargados de la ordenación del territorio y políticas territoriales en general tuvo lugar en Nantes en 1989.

Este tipo de reunión se organiza a iniciativa de las sucesivas presidencias semestrales de la UE. En 1993, en la reunión de Lieja, se decidió elaborar la **Estrategia Territorial Europea (ETE)**⁸⁰⁵ que fue adoptada en 1999 en Potsdam,

⁸⁰⁵ <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/g24401.htm>

En español se denominó al principio *Perspectiva Europea de Ordenación Territorial* (PEOT).

y que representa el **marco de referencia común** de las reuniones informales de los ministros encargados de la ordenación del territorio y políticas territoriales.

La **Agenda Territorial** aprobada en Leipzig en mayo de 2007, **constituye un nuevo marco estratégico** que establece las prioridades para el desarrollo territorial de la Unión Europea. Contribuye al crecimiento económico y al desarrollo sostenible al reforzar la cohesión territorial, que se puede definir como la capacidad de la política de cohesión de adaptarse a las necesidades y características específicas de los desafíos y oportunidades geográficas, para lograr un desarrollo territorial equilibrado y sostenible.

4.- El Comité Económico y Social Europeo considera que ha llegado el momento, dieciocho años después, de **superar la actual fase de coordinación informal** en el Consejo y pasar a una nueva fase de mayor cooperación política. Sobre la base del trabajo realizado y con las nuevas aportaciones previstas por ESPON/ORATE⁸⁰⁶, es preciso dar un nuevo paso en la integración con un mandato claro a la Comisión que en cualquier caso tiene capacidad de iniciativa.

El Comité Económico y Social Europeo considera que de los debates en el Consejo sobre la Agenda Territorial deben derivarse decisiones políticas más precisas, para lo cual es necesario que la Comisión Europea tenga una mayor implicación, pues la Comisión es quien mejor puede dar coherencia y garantizar la compatibilidad de los diferentes enfoques sobre la cohesión territorial en la Unión Europea.

La UE debe dotarse de un sistema adecuado de gobernanza, en el que los distintos niveles de gobernabilidad territorial estén debidamente equilibrados, pues sobre el territorio actúan los gobiernos locales, regionales, nacionales y de la UE. El principio de subsidiariedad debe ser respetado, pero asegurando la coherencia y el enfoque holístico, común y compartido.

5.- El nuevo Tratado propuesto en Lisboa el mes pasado añade la cohesión territorial a la cohesión económica y social como objetivos de la Unión Europea.

⁸⁰⁶ El Observatorio en red de la ordenación del territorio europeo (ORATE) es un programa de investigación aplicada en el ámbito del desarrollo territorial y está financiado por INTERREG y los Estados miembros. Su objetivo es proporcionar a los responsables de la elaboración de las políticas nacionales y regionales de Europa datos sistemáticos y actualizados sobre las tendencias territoriales y el impacto de las políticas en las regiones y territorios europeos, datos que pueden contribuir de manera directa a la elaboración y aplicación de las políticas.

La totalidad de la investigación aplicada del programa ORATE afecta al territorio de 29 países europeos, incluidos los 27 Estados miembros de la UE más Noruega y Suiza.

Está previsto aumentar el presupuesto de manera considerable: de los 7 millones de euros para el periodo 2000-2006, se pasa, en el nuevo Programa ORATE 2013 para el periodo 2007-2013, a 34 millones de euros que, sumados a las contribuciones nacionales, podría alcanzar los 45 millones de euros.

Pero el Comité Económico y Social Europeo insiste en sus dictámenes sobre el hecho importante de que los **artículos actuales del Tratado en vigor** permiten hacer propuestas sobre la ordenación del territorio:

- El artículo 2 señala que la Comunidad tendrá por misión: *“promover un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad”*.
- El artículo 16 menciona la cohesión social y territorial en relación con los servicios de interés económico general.
- El artículo 71 en el marco de una política común de transportes.
- El artículo 158 señala que: *“A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica y social”*.
- El artículo 175.2.b. prevé que el Consejo, a propuesta de la Comisión, adoptará las medidas que afecten a la ordenación territorial.

6.- La cohesión territorial dispone de un amplio abanico de instrumentos de ordenación del territorio.

La planificación territorial, principal instrumento de la ordenación del territorio, adquiere con la nueva exigencia de cohesión territorial una particular relevancia tanto en su dimensión regional como en su dimensión urbana.

La cohesión territorial exige por definición un enfoque transversal y a largo plazo, que integre diferentes políticas sectoriales para lograr una visión holística y sostenible del territorio europeo.



Antonio Troya.

Consejero de Medio Ambiente

Representación Permanente de España ante la UE.

La política comunitaria de desarrollo territorial pretende conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la Unión Europea, siendo sus objetivos fundamentales los siguientes:

- alcanzar la cohesión económica y social en todas las regiones europeas.
- Conservar y gestionar eficientemente sus recursos naturales y el patrimonio cultural.
- Lograr una competitividad equilibrada en todo el territorio europeo.

Del Tratado de la Unión Europea se deduce que la Comunidad no tiene competencias sobre las planificación de los usos del territorio, pero también se suele inferir de la situación actual, que tampoco las necesita porque *de facto* ya incide indirectamente en la planificación del territorio comunitario mediante la aplicación y/o financiación en sus Estados miembros, de determinadas políticas comunitarias tales como las de cohesión, agrícola, medio ambiente o transporte, entre otras.

Estas actuaciones tienen un efecto tan importante en la planificación de los territorios nacionales que generalmente determinan su desarrollo a largo plazo. Este carácter condicionante varía dependiendo de la naturaleza específica de la intervención comunitaria, ya sea financiera, legislativa o de planificación.

El territorio europeo se ha ido amoldando a los tres objetivos anteriores en función de las sucesivas ampliaciones, con la lógica consecuencia de que cada vez, mayores áreas geográficas están sometidas a una misma política. Obviamente, la construcción de una Unión Europea integrada es el reto más apasionante que tienen por delante los países que la constituyen, pero tal construcción no se puede hacer sin tener en cuenta precisamente el condicionante – y a la vez el aliciente- de tal reto: la suma de territorios diferentes.

Por ello, y así lo entiende la propia Estrategia Territorial Europea, dicha construcción tiene que realizarse sobre unas bases de planificación territorial sólidas y a la vez flexibles, con el objeto de evitar que los resultados del desarrollo que se alcanza no se conviertan en factores que mermen su capacidades futuras.

Son muchos y diversos las premisas a tener en cuenta para garantizar que ello no ocurra y que el territorio siga siendo el principal activo del desarrollo sostenible de la Unión; por mi parte considero básicos los siguientes elementos:

1. Mantener la **diversidad** (histórica, cultural, biológica) de la Unión Europea como factor fundamental del desarrollo y de la calidad de vida de sus ciudadanos.

Los objetivos y las opciones políticas específicas del desarrollo territorial, no pueden aplicarse de la misma manera en todo el territorio de la UE, sino de forma muy diferenciada según los territorios, en función de su situación económica, social y medioambiental, en aras de su desarrollo sostenible.

Ello significa disfrutar de la integración europea en cada región, sin que ello signifique una reducción de sus valores intrínsecos. Sin que disminuya el valor añadido que significa esa diversidad como recurso de innovación en el futuro y que por lo tanto se constituya como un factor de competitividad esencial para el crecimiento económico de la Unión

2. Un modelo de **gobernanza para la planificación del territorio** que equilibre en su seno la necesidad de planificar integradamente y las ventajas de una gestión descentralizada. Una política de desarrollo territorial con participación de las estructuras organizativas más pegadas al territorio (a todos los niveles) mediante una estrategia de acción vinculante o plan europeo. Los problemas generados por una desigual planificación territorial (con mayor frecuencia sobre la base regional) sólo podrán evitarse (y resolverse) mediante una colaboración y cooperación coordinada entre los diferentes niveles de gobierno y administraciones. Superar la bilateralidad Comisión - Estado miembro o región, en la planificación y la financiación de las políticas territoriales, para pasar a una estructura de coordinación conjunta.

3. La definición de **enfoques de desarrollo territoriales integrados**, como base para alcanzar un desarrollo territorial equilibrado en aras de reducir las diferencias entre las regiones (regiones muy especialistas o especializadas frente a regiones desestructuradas), así como la **creación y aplicación de herramientas de trabajo, de bases de información y datos comunes**, para evaluar más eficazmente el impacto de la aplicación de las políticas de desarrollo territorial.

4. Tener especialmente en cuenta que la consolidación de un **mercado interior** único (cohesión social y crecimiento económico) no se haga en detrimento de la **calidad de vida de los ciudadanos**. Esta consolidación, con las sinergias y cadenas de dependencias que genera, tales como el incremento de los flujos de bienes y servicios exige “vectorizar” el territorio (e.g. mediante grandes pasillos e comunicación) lo cual aparte de conllevar la aparición de graves problemas medioambientales y por lo tanto de bienestar, conlleva también a una segmentación de los territorios y de las regiones. Esta segmentación (por ejemplo, hacia y desde el pentágono Londres-París-Milán-Munich-Hamburgo se organizan los grandes flujos territoriales europeos) puede erigirse como cortapisa al objetivo comunitario de equiparar el nivel de rentas entre las Regiones.

5. La reforma de la acción de las políticas comunitarias con incidencia territorial (sus objetivos y el uso de sus instrumentos financieros) para incluir los requisitos

anteriores, es uno de los grandes retos (ya iniciado) imprescindible para una ordenación territorial equilibrada y racional de la Unión.

6. Por último es imprescindible superar **la dicotomía entre mundo rural y mundo urbano**, a la hora de planificar: el espacio rural, las actividades del medio rural y el futuro de sus emprendimientos están íntimamente asociados al mundo urbano y viceversa. Esta nueva planificación debe asumir que se está creando un nuevo espacio de servicios (hasta hoy sólo visto desde la perspectiva de la producción agraria) y una nueva relación ciudad-campo.

A modo de epílogo y como bien dice la Estrategia Territorial Europea, el desarrollo sostenible incluye no sólo un desarrollo económico respetuoso con el medio ambiente y que conserve para las generaciones futuras el potencial de los recursos actuales, sino también un desarrollo territorial equilibrado. Así la Unión Europea evolucionará paulatinamente (y de hecho ya lo está haciendo) a una Unión ambiental y a una Unión social, respetando la diversidad regional.



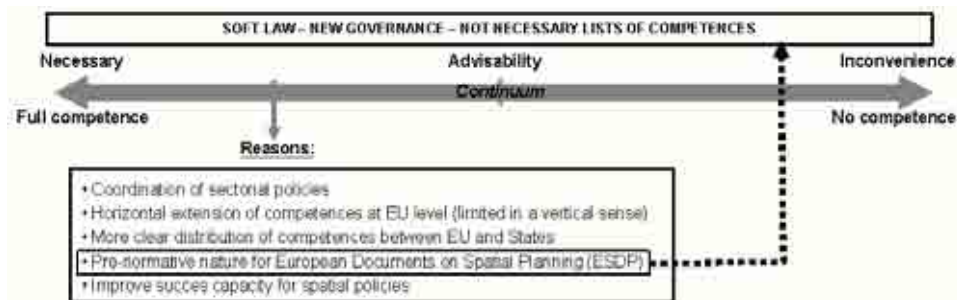
Joaquín Farinós Dasí

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

1. EL CONTINUADO INTENTO DE ENCAJAR LA DIMENSIÓN TERRITORIAL EN EL MARCO INSTITUCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA

La ordenación del territorio no es una competencia compartida a escala Comunitaria, a pesar de las distintas discusiones sobre su conveniencia (figura 1) y también los importantes avances habidos (hito fundamental resultaría la ratificación del documento de la Estrategia Territorial Europea -ETE- en Postdam, en mayo de 1999). Recientemente, se había tratado de resolver esta situación a través de la incorporación del principio de cohesión territorial al texto del Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa (proyecto de Tratado Constitucional firmado en octubre de 2004), procedimiento mediante el que aquella pasaría a ser competencia comunitaria. Sin embargo esta vía quedó momentáneamente bloqueada tras los negativos resultados de los referéndum francés y holandés, habiendo sido reactivada de nuevo bajo la presidencia alemana del primer semestre de 2007 y la portuguesa del segundo. El borrador de Proyecto de Tratado por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, presentado por la presidencia portuguesa a la Conferencia Intergubernamental de 5 de octubre de 2007, añade la dimensión territorial a la económica y social de la cohesión.

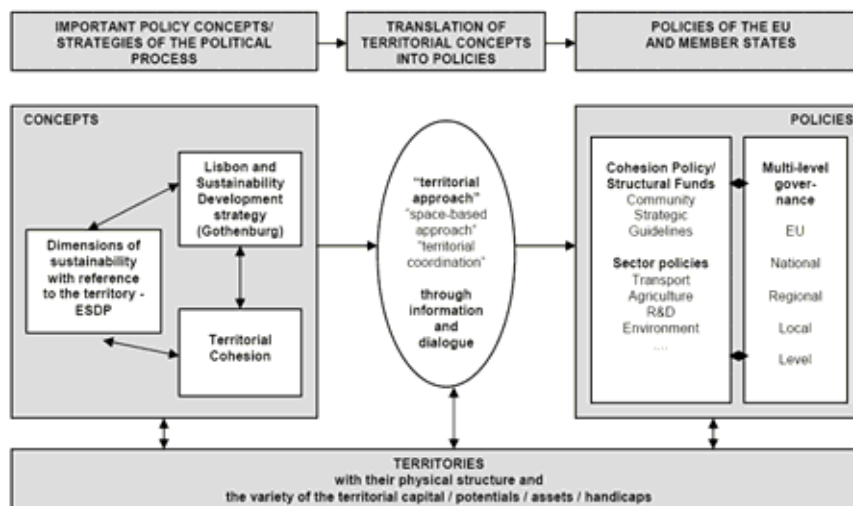
Figura 1: ¿Resulta necesaria una OT a nivel europeo



Fte: FARINÓS, J. y PAREJO, T. (2004: 11)⁸⁰⁷

La reunión informal de ministros de ordenación del territorio europeos, celebrada en Róterdam en noviembre de 2004, identificó como principal reto de la Agenda Territorial, entonces dibujada, integrar la dimensión territorial en las políticas europeas con el objetivo de mejorar la coherencia en el desarrollo territorial de la UE, sobre la base del concepto de la cohesión territorial. En la siguiente reunión de Luxemburgo (celebrada los días 20-21.05.2005), el documento de conclusiones de la presidencia reconocía que la incorporación de la dimensión territorial (vid. figura 2), así como el concepto de cohesión territorial podía añadir mayor valor a la implementación de la Estrategia de Lisboa y Gotemburgo, al promover un crecimiento económico estructurado y sostenible⁸⁰⁸

Figura 2: Traducción de los conceptos políticos en políticas para los territorios

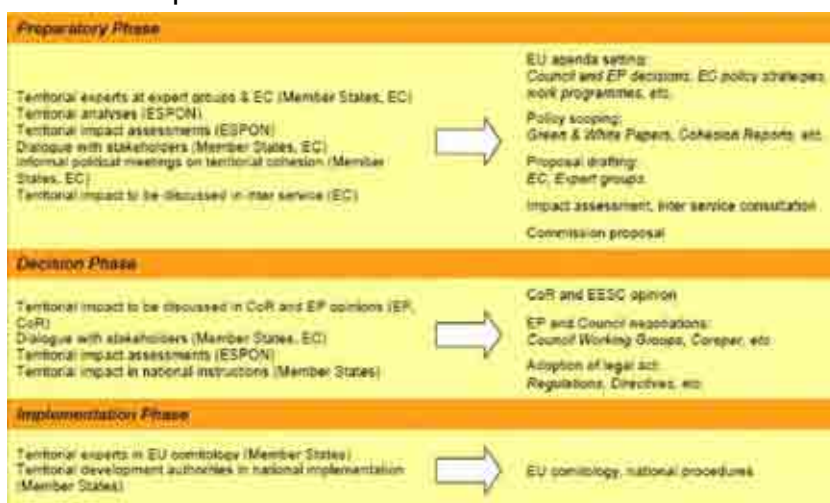


⁸⁰⁷ FARINÓS, J. y PAREJO, T. (2004): "Building Politics through Policies: Guiding Trens (Legitimately?) from EU Level?", texto presentado al ECPR Workshop on European Spatial Politics or Spatial Policy for Europe?, Uppsala, 13-18 abril, 22 pp. <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/uppsala/ws14/Farinós.pdf>

⁸⁰⁸ EU Informal Ministerial Meeting on Territorial Cohesion 20/21.05.2007 in Luxembourg.Presidency Conclusions http://www.eu2005.lu/en/actulalites/documents_travail/2005/05/20regio/Min_DOC_2_MinConcl_fin.pdf

El documento sobre el estado y perspectivas territoriales de la Unión ha ido un poco más allá al concretar la forma en que los aspectos territoriales entran a formar parte del proceso político (figura 3).

Figura 3: Formas de introducir los aspectos territoriales en el proceso de producción de las políticas comunitarias



Fuente: The Territorial State and Perspectives of the European Union (2007: 56)⁸⁰⁹

La agenda territorial nació con el objetivo de convertirse en un marco estratégico para la acción dirigido a conseguir el desarrollo territorial de Europa por medio de estructuras informales de cooperación. Apoya la implementación de las estrategias de Lisboa y Gotemburgo (con sus grandes metas de lograr el desarrollo económico, social y ecológicamente sostenible y de creación de empleo) a través de una política de desarrollo territorial integral basado en los artículos 2, 16 y 158 del Tratado de la Unión⁸¹⁰. De este modo pretende unirse la

⁸⁰⁹ The Territorial State and Perspectives of the European Union, Towards a Stronger European Territorial Cohesion in the Light of the Lisbon and Gothenburg Ambitions . Based on the Scoping Document discussed by Ministers at their Informal Ministerial Meeting in Luxembourg in May 2005. A Background Document for the Territorial Agenda of the European Union

⁸¹⁰ Artículo 2: La Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria y mediante la realización de las políticas o acciones comunes contempladas en los artículos 3 y 4 (relativos al espacio –mercado- sin fronteras y al conjunto de políticas comunitarias y a la coordinación de la política económica _N.A.), un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un alto nivel de empleo y de protección social, la igualdad entre el hombre y la mujer, un crecimiento sostenible y no inflacionista, un alto grado de competitividad y de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los estados miembros.

Artículo 16: Sin perjuicio de los artículos 73, 86 y 87 (que hacen referencia a las infraestructuras europeas y a la libre competencia –N.A.), y a la vista del lugar que los servicios de interés económico general ocupan entre los valores comunes de la Unión, así como de su papel en la promoción de la cohesión social y territorial, la Comunidad y los estados miembros, con arreglo a sus competencias respectivas y en el ámbito de aplicación del presente Tratado, velarán por que

dimensión territorial a la económica y sostenible. Con este objetivo, además del propio desarrollo de la Agenda por parte de la presidencia portuguesa en el segundo semestre de 2007, y de la eslovena del primer semestre del año siguiente, Alemania organizará en la primavera de dicho año 2008 una Conferencia sobre 'Territorio y Economía', un título bien significativo, que trata de recomponer la unidad entre planificación física (en su versión más evolucionada de planificación integral, más allá de la de usos del suelo o la más simple urbanística)⁸¹¹ y la económica regional (vid. figura 4).

Por encima de la diversidad de tradiciones y sistemas de planificación a escala europea, **la gran cuestión es en qué medida los conceptos e instrumentos de la planificación existentes realmente permiten alcanzar dicho objetivo** de combinar el desarrollo sostenible con el crecimiento económico, respetando el principio de cohesión territorial. La forma de implementar la agenda territorial requiere de prácticas de gobernanza territorial entre las administraciones a los distintos niveles y la implicación de los actores públicos y privados, las organizaciones no gubernamentales y la ciudadanía. La discusión conjunta sobre los posibles *escenarios (estrategias territoriales)* para el desarrollo territorial puede facilitar la reconciliación de los diferentes intereses. Esto significa reconocer la *utilidad y conveniencia de la planificación territorial estratégica, como forma preferente de practicar la ordenación del territorio.*

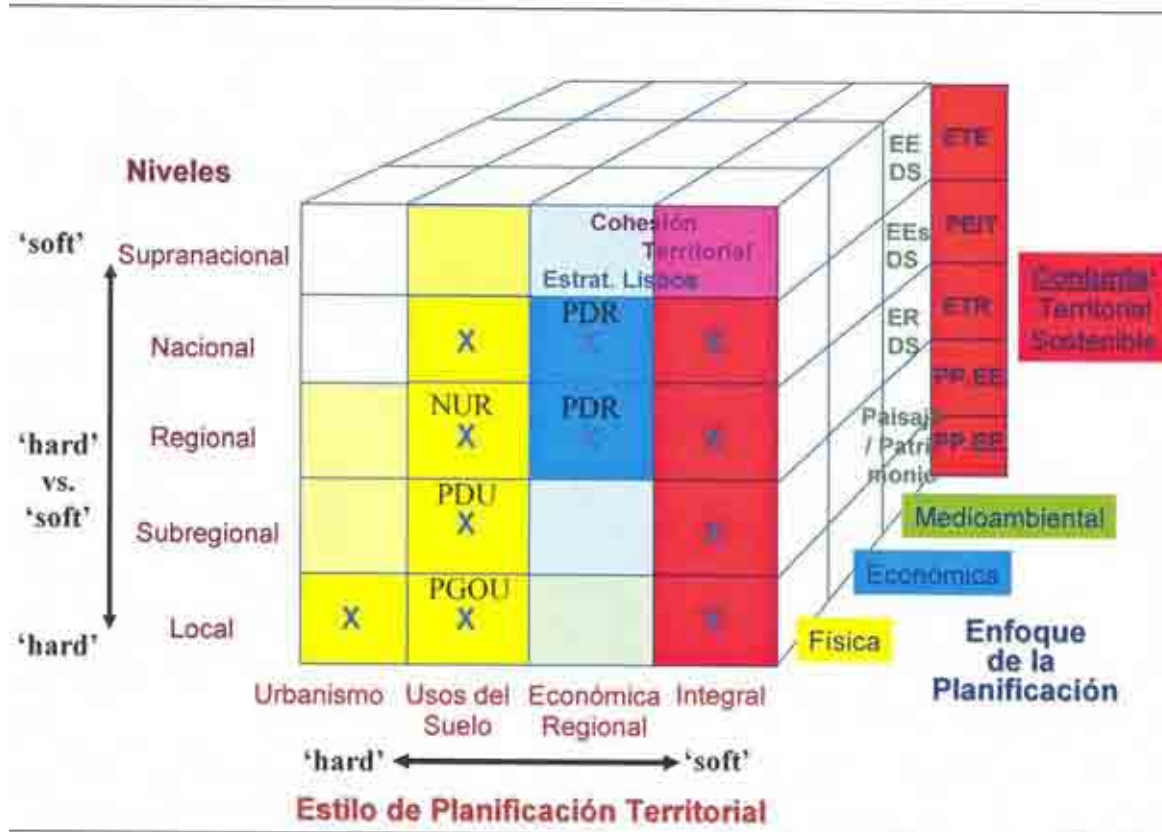
dichos servicios actúen con arreglo a principios y condiciones que les permitan cumplir su cometido.

Artículo 158: A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica y social. La Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones o islas menos favorecidas, incluidas las zonas rurales.

⁸¹¹ El documento The EU Compendium of Spatial Planning System and Policies (CE, 1997) reconocía cuatro grandes tradiciones -o estilos- de planificación en la entonces UE de los 15: urbanística, de usos del suelo, integrada y planificación del desarrollo económico regional. La última se caracteriza por preocuparse de las desigualdades, especialmente entre regiones. actúa por medio de inversiones, motivo por el que los planificadores han de tener acceso a los fondos (la planificación queda entonces en manos de los ministerios responsables de las finanzas). El gobierno central juega un papel predominante (su personificación es el 'Aménagement du territoire' francés).

En el caso del enfoque comprensivo e integrado, sin embargo, existe una sistemática y formal jerarquía de planes, desde la escala nacional hasta la local. La actividad del sector público se coordina con la de otros sectores y se interesa más específicamente por la coordinación territorial que por el simple desarrollo económico. Se trata de una tradición propia de sistemas de planificación maduros que requiere de instituciones y mecanismos de planificación sofisticados y sensibles con una buena capacidad de reaccionar ante las situaciones, de un considerable compromiso político y de inversiones públicas para mejorar la comprensión del marco en el que se efectúa la planificación. Las tradiciones urbanística, de planificación de usos del suelo y la comprensiva o integrada podrían representarse de forma secuencial en un continuo, situando en el extremo inferior la primera y en el superior la tercera.

Figura 4: Opciones para la Planificación Territorial



Fuente.: FARINÓS, J. (2006): presentación del autor en el seminario 'Metodologías de Análisis Territorial', organizado por el Departamento de Geografía, Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Universidad de Cantabria el 18 de febrero.

2. ¿CUÁLES SON LOS RETOS TERRITORIALES QUE TIENE LA UE Y LA FORMA DE HACERLES FRENTE?

Los mayores cambios a los que hoy se enfrenta la UE son, de acuerdo con las conclusiones de la reunión informal de ministros de OT celebrada en Leipzig (24-25 de mayo de 2007), los siguientes:

- El cambio climático en el territorio de la UE y de los espacios vecinos
- El creciente precio de la energía, la ineficiencia energética y las distintas posibilidades de los territorios para encontrar fuentes alternativas
- La creciente integración de las regiones en la competencia económica global y creciente también interrelación y dependencia entre regiones y estados
- Los impactos de la ampliación sobre la cohesión económica, social y territorial, especialmente en lo referente a las infraestructuras de transporte y de energía

- La sobreexplotación de los recursos naturales y culturales y la pérdida de biodiversidad, en especial por el crecimiento urbano descontrolado mientras las áreas remotas se enfrentan a la despoblación.
- Los efectos territoriales del cambio demográfico, especialmente el envejecimiento, y de los movimientos migratorios de los mercados de trabajo, en el suministro de servicios públicos de interés general y el mercado de vivienda, el desarrollo de los modelos de asentamiento y de convivencia.
- Los problemas derivados de la concentración geográfica de las actividades por los intereses del mercado y la evolución general de la sociedad, así como los crecientes desequilibrios y desigualdades sociales, cuestiones territoriales consideradas en el borrador elaborado para la cumbre (con fecha 08.01.2007), no serían recogidas de forma explícita en el documento final⁸¹²

- Un reciente estudio del Programa ESPON (IGEAT et al, 2006)⁸¹³ reconocía las cuatro tendencias que van a tener grandes consecuencias para el territorio europeo:
 - La globalización aumenta la dinámica de la relocalización de empresas y genera un desarrollo económico que favorece las áreas metropolitanas.
 - El envejecimiento de la población se dejará notar en la mayoría de las regiones europeas.
 - La subida de los precios de energía tendrá efectos en la movilidad, tanto en lo que se refiere a sus modalidades como a sus patrones.
 - Afrontar el cambio climático, que aumenta las calamidades meteorológicas, con el consiguiente impacto económico.

3. ¿CÓMO CONCRETAR EN ACCIONES ESPECÍFICAS LOS GRANDES RETOS TERRITORIALES A LOS QUE SE ENFRENTA LA UE?

La UE no parece estar interesada en liderar grandes transformaciones territoriales ni tampoco en determinar el modelo territorial futuro. Prefiere ocuparse de grandes principios u objetivos, como por ejemplo el ya citado de la cohesión territorial o el de policentrismo, asociado al primero, más que por establecer la forma concreta de conseguirlos. Su opción es inusual: el todo (el espacio europeo) se construye por anexión libre de las partes, pero, a su vez, debe asegurarse de que ese todo tenga una lógica, una coherencia. Por otro lado la política territorial se contempla como un ejercicio de coordinación de las distintas políticas con impacto territorial. Esta coherencia se logra mediante la integración de los objetivos que persiguen las Directrices Estratégicas Comunitarias y la

⁸¹² Territorial Agenda of the European Union. Towards a More Competitive and Sustainable Europe of Diverse Regions.

Agreed on the occasion of the Informal Ministerial Meeting on Urban Development and Territorial Cohesion in Leipzig on 24 / 25 May 2007.

<http://www.dgotdu.pt/ue/documentos/terr/VFFTerritoriale-Agenda-en%2024-25%20Maio%202007.pdf>

⁸¹³ IGEAT et al. (2006): S cenarios on the territorial future of Europe, ESPON project 3.2. Luxemburg: European Spatial Planning Observation Network

Estrategia de Lisboa y Gotemburgo, desarrollada por los propios Estados y reflejada tanto en los informes nacionales sobre la marcha de la agenda de Lisboa (Lisbon Governance), como también en los Marcos Estratégicos Nacionales de Referencia del nuevo período de programación 2007-2013.

De acuerdo con las conclusiones de la presidencia luxemburguesa, la forma en que los responsables políticos prestaban más atención al capital territorial y al desarrollo territorial y urbano era a través de seis áreas de acción seleccionadas. Estas seis prioridades, también recogidas en el documento acordado en Leipzig (vid. nota a pie 6), se basan en los tres principios directores del documento de la ETE, certificando de esta forma que el proceso sigue vivo:

1. Reforzar el desarrollo policéntrico y la innovación a través de las redes de áreas metropolitanas y ciudades como verdaderos motores del desarrollo europeo.
2. Avanzar en nuevas formas de asociación (partenariado) y gobernanza territorial entre áreas rurales y áreas urbanas, especialmente en las áreas más desfavorecidas.
3. Promover clusters regionales competitivos e innovadores y promover la sociedad del conocimiento.
4. Apoyar el fortalecimiento y la extensión de las redes transeuropeas, tanto de transporte como de energía.
5. Promover la gestión transeuropea de los riesgos naturales y el cambio climático, mejorando la gestión de esos riesgos por ejemplo en las áreas costeras y en las cuencas fluviales.
6. Fortalecer los valores naturales y culturales como forma de crear valor añadido para el desarrollo territorial.

En consecuencia, cabe pensar y debatir sobre algunas importantes cuestiones

4. ¿CÓMO DISPONER DE UNA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO A ESCALA EUROPEA?, LA “TAREA” DE LA COHESIÓN TERRITORIAL

Se trata de una circunstancia que podríamos considerar parecida a la que se vive en el Estado español, en el que el gobierno central se encuentra inhabilitado para poder elaborar un Plan Nacional de Ordenación del Territorio. Pero... ¿podría promoverlo? La experiencia europea puede resultar ilustrativa, tanto a nivel de la UE en conjunto, como de alguna experiencia nacional reciente (caso de la reforma constitucional en Alemania). Referida por primera vez en el Segundo Informe sobre la Cohesión (CE, 2001), la cohesión territorial parece estar llamada a convertirse en el elemento que permita desarrollar una planificación territorial a escala europea, en la argamasa para una ETE revisada. El Tercer Informe sobre la Cohesión pretendía orientar sobre la indefinición conceptual de la cohesión territorial y sobre la distinción de ésta respecto a la cohesión social y económica. El Informe (CE, 2004: 27, enfatizado en cursiva propio) afirma que:

“El concepto de cohesión territorial va más allá de la idea de cohesión económica y social tanto ampliándola como reforzándola. Desde el punto de vista de la política, el objetivo es ayudar a lograr un desarrollo más equilibrado reduciendo las disparidades existentes , impidiendo los

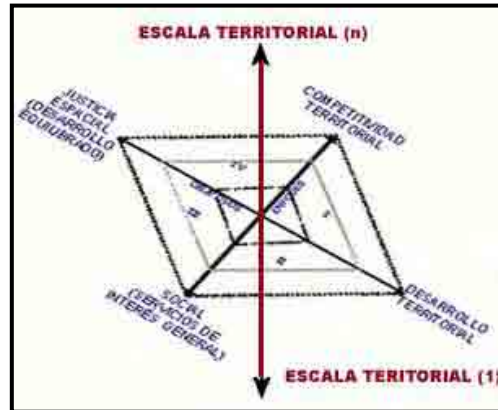
desequilibrios territoriales y aumentando la coherencia tanto de las políticas sectoriales que tienen una repercusión territorial como de la política regional. El objetivo también es mejorar la integración territorial y fomentar la cooperación entre las regiones”.

La cohesión territorial es un proceso permanente y cooperativo que involucra y pone en relación a los diversos actores y agentes implicados o concernidos por el desarrollo territorial, en cualquiera de las esferas a los que pertenezcan: política, administrativa o técnica. **La cohesión territorial, que refuerza pero supera la noción de cohesión económica y social, integraría planificación física y económica, y también los objetivos de competitividad, equilibrio y sostenibilidad, y se relacionaría con la gobernanza territorial**

Debe insistirse en que la cohesión territorial no equivale a una política regional europea evolucionada, con la que de hecho se tiende a confundir. En ese caso el añadido del tercer calificativo a la cohesión económica y social casi resultaría ornamental o reiterativo. De hecho, puede que uno de los principales problemas a los que la UE deberá enfrentarse de nuevo en el futuro es a la distinta interpretación que de la cohesión territorial se haga desde los diferentes Estados, con el peligro latente, especialmente, aunque no solo, en el caso de los países de la cohesión o con una aquilatada experiencia en materia de planificación económica regional, de una involución, de nuevo, hacia un enfoque económico de la planificación en detrimento del propiamente territorial. La preparación ya anunciada de un Libro Verde sobre la cohesión territorial puede que ayude a despejar estas dudas.

Las formas de entender la cohesión territorial podrían representarse como una figura definida por dos ejes principales (figura 5). Uno de ellos representaría el enfoque predominante que se le quiere dar a la cohesión territorial, en un continuo que iría desde la mayor importancia concedida a la dimensión social o, alternativamente, a la competitividad territorial. El segundo eje se referiría a los objetivos que esta persigue, en otro continuo en cuyos extremos se situarían el desarrollo territorial en un extremo y la justicia espacial en otro. De este modo, la cohesión territorial quedaría definida dentro de un rombo, dividido en cuatro cuadrantes, la superficie del cual puede ser cubierta, en distintas proporciones y formas, de acuerdo con la tradición de planificación y cultura política territorial de cada país. Un tercer eje vertical vendría a representar los diferentes niveles político-administrativos, del europeo al local, a los que correspondería su propio plano, cada uno con su propio contorno.

Figura 5: Interpretaciones de la cohesión territorial según objetivos y enfoque



Fte: FARINÓS, J. (2005: 74)⁸¹⁴

4.1. La ordenación del territorio es el campo predilecto de aplicación de la gobernanza territorial, y también, podría decirse, el que más la necesita.

La ordenación del territorio se entiende como un proceso dinámico que involucra a toda la comunidad y se orienta hacia el logro de un desarrollo sostenible, competitivo y cohesionado socialmente. Se trata tanto de una disciplina científica, de una técnica administrativa y de una política dirigida a establecer criterios, normas y planes que orienten y regulen las actuaciones sobre el territorio (figura 6).

⁸¹⁴ FARINÓS, J.(2005): "La cohesión territorial: En busca de una mixtura entre competitividad, modelo social europeo, sostenibilidad y nuevas formas de gobernanza", en J. Mora y F. dos Reis (coords.) Políticas urbanas y territoriales en la Península Ibérica, Mérida, Gabinete e Iniciativas Transfronterizas, Junta de Extremadura, 2 vols.; vol. 1, pp. 63-81

Figura 6: Interpretaciones / Estadios de la Ordenación del Territorio

Carta de Torremolinos	Instrumentos de la Administración	Según Implicaciones Técnicas/Políticas ⁸¹⁵
- Disciplina Científica	- Planeamiento	- Diagnóstico: análisis y definición del Modelo Territorial
- Técnica Administrativa	- Normativa	- <i>Método: técnicas e instrumentos con el fin de obtener los objetivos previamente definidos en un Plan o Estrategia</i>
- Política Transectorial ⁸¹⁶	- Actuación Administrativa	- Soporte y guía del proceso de toma de decisiones en las políticas con impacto territorial La viabilidad depende de la voluntad política y de la posibilidad de acuerdos entre los distintos niveles implicados.

Fte.: FARINÓS, J. y ROMERO, J. (2007: 12)⁸¹⁷

La ordenación del territorio evoluciona y amplía sus contenidos y sus objetivos porque también son nuevos algunos de los retos a los que se enfrenta. Lejos de perder actualidad se encuentra en evolución, en fase de maduración e incluso de metamorfosis, desarrollando nuevas formas, nuevas técnicas e instrumentos y nuevas funciones distintas de las tradicionales: función de desarrollo y de gobernanza, que se suman, previniendo ‘ex-ante’ a la tradicional de corrección de los efectos indeseados. Esta nueva ordenación del territorio se entiende que debe ser participada y coordinada, procurando coherencia y una adecuada relación entre medio ambiente, población, actividades, servicios e infraestructuras. La coherencia requiere liderazgo político y el compromiso institucional para garantizar un enfoque coherente dentro de un sistema complejo; es decir, para lograr que las políticas desarrolladas sean coherentes y comprensibles.

Este nuevo entendimiento de la ordenación del territorio **requiere de una arquitectura y práctica institucionales donde las distintas dimensiones de la gobernanza territorial alcancen un adecuado nivel de desarrollo**: vertical (multinivel), horizontal (entre políticas sectoriales –intersectorial- y entre territorios –cooperación territorial), la participación y el desarrollo de partenariados. En este sentido, más importante que las técnicas y los instrumentos resulta la forma de diseñar y poner en práctica las actuaciones. De este modo **la mayor importancia se traslada del campo teórico y metodológico** (que se enfrenta a los retos de

⁸¹⁵ Para un mayor detalle, vid. FARINÓS, J. (2005): “Nuevas formas de gobernanza para el desarrollo sostenible del espacio relacional”, *Ería*, nº 67, pp. 219-235.

⁸¹⁶ Desde este punto de vista sería ‘la política’ para el buen gobierno del territorio, de acuerdo con la interpretación de PAREJO, JIMÉNEZ-BLANCO y ORTEGA, (1998): *Manual de derecho administrativo*. Ariel, Barcelona, 2 vols., que por gobierno del territorio entienden una política específicamente territorial dirigida a racionalizar el conjunto de políticas públicas que inciden o repercuten en el territorio.

⁸¹⁷ FARINÓS, J. y ROMERO, J. (2007): “El gobierno del desarrollo territorial sostenible. A modo de presentación”, en J. Farinós y J. Romero (eds.) *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible. Nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo*, Valencia, Publicacions de la Universitat de València / IIDL, colección ‘Desarrollo Territorial’ nº 2, pp. 11-18.

la conceptualización de los nuevos procesos y a la revisión y superación de viejos conceptos y paradigmas -la ordenación del territorio debe recoger estos cambios de una manera que permita la discusión abierta y participada por la sociedad) **al de la administración y de la política, a las nuevas formas de gobernar el territorio, a la práctica de la gobernanza territorial.**

Una verdadera ordenación no debiera actuar únicamente sobre aspectos territoriales concretos o sectoriales, tampoco sin intersección entre las distintas escalas, muy al contrario precisa de coordinación. Aquí se encuentra el verdadero desafío: **¿cómo poder afrontar el reto de una visión integrada de la ordenación del territorio (o crisol de las políticas, como la han definido algunos)?** No son pocas las voces que piden más planificación, y no precisamente una planificación más flexible. Pudiera pensarse que en buena lógica sería conveniente recorrer en primera instancia un estadio relativamente 'ordenador-regulador' para poder tender, después, hacia enfoques más flexibles. Pero... **¿no se podría avanzar quemando etapas?, ¿acaso resultaría contraproducente?**

Para lograr esta coordinación **entre las distintas administraciones implicadas** (la cooperación se ha demostrado mucho más difícil), puede optarse por dos vías. La de proceder a **reformas legales e institucionales** que corrijan, aseguren y definan unas adecuadas rutinas y jerarquía de planes. Otra, más flexible, conduce a nuevas formas de gobierno del territorio basadas en la idea de soberanías múltiples. Mucho tiene que ver su posibilidad de aplicación con un **cambio de cultura política y cultura del territorio**. El argumento para defender esta segunda vía a nivel europeo es que, dadas las tan diferentes tradiciones, prácticas, situaciones y escalas territoriales implicadas (político-administrativas ya definidas u otras nuevas de geometrías variables, basadas en criterios funcionales o simplemente por comunidad de intereses), no parece factible ni conveniente una solución homogénea que no considere los valores territoriales, sociales y culturales existentes. Se ha propuesto por ello el denominado *Método Abierto de Coordinación –MAC-* (FARINÓS, 2007)⁸¹⁸. Esta misma reflexión puede hacerse para el caso español, dada la diversidad en cuanto a la legislación y práctica de la OT en las distintas Comunidades Autónomas, tal y como se comenta en el próximo apartado 5.

Cada vez son menos las voces que a estas alturas dudan que las normas jurídicas no resultan suficientes y que, por tanto, también se requieren nuevas formas de gobernanza territorial caracterizadas por la participación, la coordinación, la cooperación, la concertación y el control mutuo entre ciudadanía, élites y políticos. Pero cambiar rutinas es complicado, requiere tiempo y recursos. A pesar de ello ya hay algunas experiencias exitosas de las que poder extraer algunas enseñanzas útiles.

⁸¹⁸ FARINÓS, J. (2007): "Is the OMC –Open Method of Coordination- a way to improve governance in 12 Europe? The OMC as practice for territorial Governance", *European Spatial Research & Policy*, 14(1): 85-98

- **La necesidad de disponer de ‘inteligencia territorial’:** Observatorios en red que además de mantener bases de datos actualizadas y comparables, procuren un entendimiento compartido de la situación territorial, elaboren alternativas y faciliten la toma de decisiones sobre políticas territoriales o con impacto territorial.

De acuerdo con la agenda territorial, ciudades y regiones necesitan información territorial para identificar sus especificidades territoriales desde una perspectiva europea y ajustar mejor sus propias políticas de desarrollo territorial, en el marco de la Estrategia de Lisboa y la política de cohesión (en sus Marcos Estratégicos Nacionales de Referencia y Programas Operativos). Estos planteamientos parecen entroncar con una visión más ‘alemana’ de la ordenación territorial, que concede un mayor peso a la función de desarrollo que a la de solidaridad (al estilo de la cohesión económica y social de la política regional europea –más afrancesada).

El *capital intelectual*, parte del *capital institucional*, a su vez parte –intangible- del *capital territorial*, resulta un elemento decisivo tanto para la planificación del desarrollo territorial sostenible como para la gobernanza territorial. La razón es que permite dotarse de un marco común de referencia que facilita la cooperación entre actores implicados en el desarrollo territorial, gracias a su vez a un entendimiento compartido (común) del conocimiento disponible. ¿Y cuál es este conocimiento que se comparte?: conocimiento del sistema territorial y de cómo evoluciona, conocimiento de los procesos socioeconómicos y su impacto sobre el desarrollo territorial, conocimiento sobre las formas en que operan las instituciones. Para ello se requiere transparencia en los flujos de conocimientos y a la hora de compartir la información, así como cierta capacidad de aprendizaje de los actores, incluida su predisposición a aprender y su grado de apertura a nuevas ideas e interpretaciones.

Son los observatorios territoriales las unidades que contribuyen de forma decisiva a este conocimiento de la realidad territorial. Así se entendió en las últimas fases del proceso de elaboración, y posterior aplicación, del documento de la ETE, con la creación del ESPON a nivel europeo. Pero también deben destacarse las distintas iniciativas a nivel nacional, regional o local por parte de los estados miembros, incluso con ciertos intentos de avanzar en la coordinación transnacional (en el marco de algunos programas y proyectos de la Iniciativa Comunitaria Interreg, fundamentalmente IIIB y IIIC). Sin embargo, y a pesar de la profusión, y también dispersión, de este tipo de entidades, especialmente en el ámbito local, fundamentalmente orientados al objetivo de la sostenibilidad ambiental, consecuencia de la proliferación de Agendas Locales 21, se detectan importantes limitaciones que sería importante poder superar; fundamentalmente dos:

- a) Dotarles de una mayor orientación ‘territorial’, en el sentido de ayudar a la toma de decisiones en el diseño, implementación y seguimiento de las políticas territoriales, contribuyendo a la **definición de estrategias territoriales basadas en evidencias**. Superarían la mera función

estadística y cartográfica (geo-referenciada) de mantenimiento, actualización de bases de datos, indicadores y cartografía. Entre sus objetivos también podrían figurar la realización de estudios, el tratamiento y digestión de los resultados del ESPON y la ya referida contribución a la armonización de indicadores.

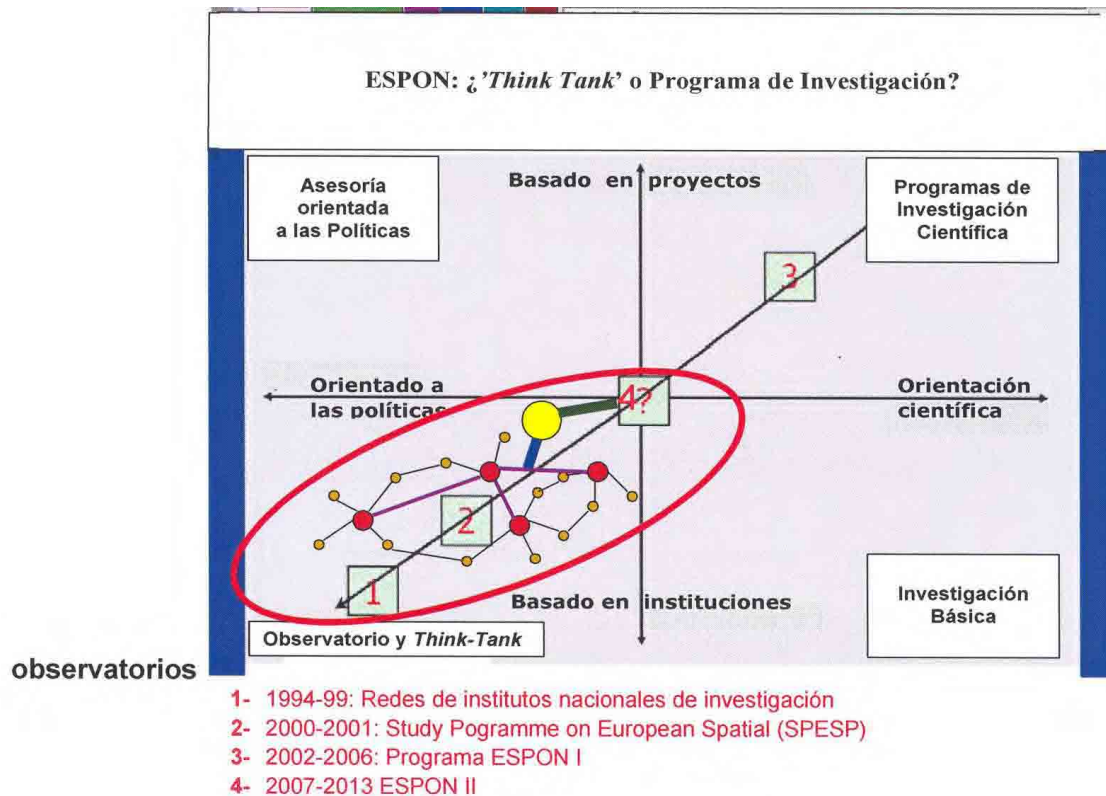
b) Lograr una adecuada *coordinación (armonización, no homogeneización) entre todos ellos, sobre la base de una serie de indicadores comunes* (unos “mínimos comunes denominadores”) unánimemente aceptados (el papel de ESPON a nivel europeo, de las estrategias nacionales y regionales a nivel de los estados miembros resultarían guías o tutores decisivos). Y esto independientemente de orientaciones o intenciones específicas de acuerdo con las necesidades, o voluntades, de cada espacio a la hora de establecer sus propios indicadores de acuerdo con sus propias características. Se trataría de aplicar al campo de los observatorios territoriales lo que la Directiva INSPIRE ha significado para los institutos cartográficos. Se trata en ambos casos de dos tipos de organismos (territoriales y cartográficos) con funciones específicas distintas pero en los dos casos orientados a un mismo objetivo común.

Con una estructura como esta sería posible pensar en la posible elaboración de distintas estrategias de cohesión territorial (estrategias territoriales) a los distintos niveles, del local al europeo, facilitando una mejor relación multinivel sobre la base de un entendimiento común de los problemas y objetivos territoriales.

La relación entre los observatorios a las distintas escalas se entiende dialéctica, en ambos sentidos: de arriba a bajo y viceversa, poniendo en práctica las recomendaciones planteadas desde el ámbito europeo pero con la posibilidad de adaptarlas a las especificidades locales, al tiempo que la propia experiencia particular de cada territorio permitiera nutrir, pulir o incluso reconsiderar las directrices y modelos genéricos⁸¹⁹.

⁸¹⁹ El modelo TEQUILA (Territorial Efficiency QUality Identity Layered Assessment) un modelo multicriterio para evaluar el impacto territorial de las políticas y su efecto sobre el objetivo de la cohesión territorial, desarrollado en el ya referido Proyecto ESPON 3.2 sobre escenarios, ya se planteaba con dos partes bien diferenciadas: una genérica, a nivel de espacio europeo, y otra particular, referida a las propias características de cada territorio.

Figura 7: Posibles naturalezas de ESPON y otras redes de



Fte.: SCHÖN, P. (2007: 12), adaptado⁸²⁰

Esta filosofía está presente en el Programa Operativo del nuevo Programa ESPON 2013 (European observation network on territorial development and cohesion), reflejada en las prioridades 2, 3 y 4⁸²¹, así como en el documento sobre el Estado y Perspectivas Territoriales de la UE, especialmente en los párrafos 138, 139, 154, 155 y 192. En el último de ellos, página 76 del citado documento, se explicita que desde el punto de vista del desarrollo de Estrategias Nacionales y Regionales de Desarrollo Territorial para mejorar la gobernanza territorial en la UE, el reto clave para el período 2007-2010 es lograr que las ciudades y regiones lleguen a identificar sus específicas ventajas territoriales desde una perspectiva europea. Para ello se consideran necesarias: la disponibilidad de datos territoriales operativos y comparables, el intercambio de buenas prácticas y conocimiento, así como la participación de ciudades y regiones

⁸²⁰ SCHÖN, P. (2007): "Perspectivas para el desarrollo territorial europeo", en J. Farinós y J. Romero 14 (eds.) Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible. Nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo, Valencia, Publicacions de la Universitat de València / IIDL, colección 'Desarrollo Territorial' nº 2, pp. 49-65.

⁸²¹ La prioridad 2 se dedica a los análisis orientados por demanda de los propios territorios, la prioridad 3 al desarrollo de una plataforma de apoyo científico para la elaboración de herramientas analíticas, de datos e indicadores territoriales; la cuatro persigue la capitalización, 'ownership' y participación, el desarrollo de capacidades, el diálogo y el trabajo en red.

en el diálogo de los actores responsables del diseño de las políticas a nivel europeo.

Un planteamiento como el acabado de citar recupera y actualiza viejas propuestas, de finales de la segunda mitad de los pasados años 1990 (vid. figura 7) , en el sentido de poder contar con una red de observatorios; ahora con los resultados y experiencia del Programa ESPON, que podría asumir el papel coordinador o de liderazgo, más aún si se considera el peso que la Comisión otorgará a sus resultados a partir de ahora. Sería una nueva forma de contribuir al desarrollo de la idea de Europa mediante una participación más activa de los territorios en la definición, aplicación y seguimiento de sus políticas, y en especial una tan significativa como la territorial. Los Puntos Focales Nacionales del ESPON II resultarían elemento clave en este proceso.

En el caso español, dada la situación competencial, y aprovechando los contenidos de las nuevas leyes autonómicas de ordenación del territorio en esta materia, con niveles de desarrollo muy distintos según los casos, una alternativa posible sería procurar una red, con una estructura federal de funcionamiento, donde el punto focal español ejerciera un papel de coordinación, como 'primum inter pares'. Es esta cuestión de gran calado y trascendencia que también requiere de la necesaria atención, reflexión y liderazgo político en el futuro inmediato.

5. ALGUNOS COMENTARIOS Y PROPUESTAS PARA LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN ESPAÑA A PARTIR DE LA EXPERIENCIA EUROPEA

También en el ámbito español, aunque no solo en él, permanecen abiertas algunas cuestiones. Por ejemplo la de la propia naturaleza de la planificación del desarrollo territorial sostenible: ¿política integral o mera planificación física, o ambas a la vez? Acerca de su objetivo, o al menos su objetivo prioritario, si es posible combinar los de ordenación, desarrollo y coordinación y de qué forma. También respecto al método (¿predominantemente técnico o participado?) y de la escala más apropiada (¿una, varias o todas?), cuestión relacionada con el problema de la distribución de competencias y de la posibilidad de proceder de acuerdo con la idea de soberanías múltiples (no exclusivas por tanto) coordinadas entre sí (en la línea por ejemplo de lo sugerido para el Método Abierto de Coordinación). Si se puede recurrir a una planificación más flexible y reconocer tanto la necesidad de instrumentos como los planes de ordenación, pero también su insuficiencia. Si apostar decididamente, o no, por una nueva planificación territorial estratégica (FARINÓS y ROMERO, 2007: 16).

Ante los actuales retos del territorio (cambio climático, urbanización acelerada, pérdida de los valores paisajísticos y patrimoniales, etc.), no se puede seguir con los instrumentos tradicionales, basados en exclusiva en planes urbanísticos de usos del suelo. **Resulta necesaria una planificación participada y consensuada que, además de ordenar de forma adecuada el espacio, también persiga el aprovechamiento de oportunidades de desarrollo**

mediante proyectos concretos y realizables. También es necesario avanzar hacia **unas nuevas cultura del territorio y gobernanza territorial**, de las que la sociedad española no dispone en grado suficiente. Aunque cambiar rutinas y culturas es complicado y requiere tiempo y recursos, la existencia de una información territorial pública y contrastada, y su adecuado entendimiento compartido, resulta fundamental.

El encendido debate partidista y el conflicto existente entre gobierno central y autonomías está bloqueando cualquier tipo de avance en esta dirección. No resulta sensato seguir sin poder contar con un instrumento de ordenación del territorio para el conjunto español. Ante este escenario, dos vías son posibles: Por una parte, un reordenamiento jurídico que implique una clara jerarquía de planes a distintas escalas, lo cual exigiría una reinterpretación del actual marco legal y de parte de la jurisprudencia existente. Por otra, el recurso a instrumentos de derecho blando que promuevan la coordinación y la cooperación, como representa el Método Abierto de Coordinación a nivel europeo. Sería necesario lograr un acuerdo (documento político) en el que se desarrollara una visión de los objetivos territoriales para el conjunto del país.

Esto no presupone monolítica uniformidad, ni que todos los planes respondieran a la misma estructura o formato. Lo importante no es producir planes idénticos (variarán en función de las propias características y necesidades de cada territorio y de las actitudes de sus actores), sino sobre todo que exista una adecuada articulación entre ellos. El problema no es la heterogeneidad, sino la incongruencia y la descoordinación, de ahí la urgente necesidad de un nuevo gobierno del territorio y de considerar los impactos territoriales a la hora de hacer política y de diseñar y aplicar las políticas. A modo de propuesta, y como parte final del este texto, se presenta el siguiente decálogo para una ordenación del territorio efectiva:⁸²²

1. El principio de igualdad de oportunidades ya no depende solo de las políticas sociales sino también de las políticas territoriales, porque estas afectan a la calidad de los territorios en los que la gente vive y trabaja, influyendo sobre las posibilidades de acceso a las oportunidades económicas y sociales, y finalmente sobre la calidad de sus vidas. Por este motivo, y con el objetivo de lograr la cohesión territorial, la planificación territorial resulta imprescindible.
2. En materia de planificación territorial resultan significativos tanto los aspectos teóricos como los prácticos o aplicados. Los primeros por la emergencia continuada de nuevos retos territoriales que requieren conceptualización para poder ser tratados, traduciendo los principios en conceptos y políticas territoriales concretas. En el caso de los segundos, lo que parece fundamental para el éxito del desarrollo territorial es la forma en que se desarrollan y aplican en la práctica instrumentos y políticas, más que dichos instrumentos y políticas en sí.

⁸²² Este decálogo fue resultado del desarrollo de la segunda ponencia 'Desarrollo y Cohesión Territoriales: entre el crecimiento económico y la perspectiva ambiental' del recientemente celebrado XX Congreso de Geógrafos Españoles, celebrado en Sevilla los días 23-28 de Octubre de 2007, cuyos responsables fueron Simin Davoudi, Joaquín Farinós, Valerià Paül y Aldert de Vries

3. Sobre la naturaleza de la planificación del desarrollo territorial sostenible, aceptando que más planificación es necesaria, el objetivo debe ser acercar planificación, plan y proyectos.
4. Los instrumentos más adecuados son los planes de ordenación de carácter subregional (aspirando a poder cubrir la totalidad del territorio español) dado su mayor nivel de concreción, diseñados y desarrollados mediante métodos participados: entre administraciones, a las distintas escalas, pero también entre actores locales y ciudadanía, y entre estos y aquellas.
5. Sobre la forma de proceder, resulta necesaria una nueva cultura del territorio, una nueva gobernanza territorial. Uno de los desafíos más importantes para la sociedad española en su conjunto es poder alcanzar un adecuado nivel de cultura política territorial de la que, como parece demostrado, carece en buena medida.
6. Cambiar rutinas, y culturas, es complicado, requiere tiempo y recursos. Elemento fundamental en este sentido resulta un tipo concreto de capital territorial: el capital intelectual (la inteligencia territorial). La existencia de una información territorial suficiente, de libre acceso, contrastada y bien conocida por el conjunto de actores resulta necesaria para poder dotarles de un marco común de referencia que les permita cooperar. Es necesaria la configuración de una red estatal de observatorios territoriales que, independientemente de la particular orientación e intereses de cada territorio en sus propias escalas (local, subregional, regional), presenten indicadores comparables al objeto de favorecer el acuerdo de una visión a nivel nacional y comparable con el resto de países europeos (en la línea de Eurostat, INSPIRE o ESPON).
7. El papel de técnicos y especialistas del territorio, entre ellos de forma destacada los geógrafos, resulta clave en este sentido, a través de unas metodologías claras, rigurosas y contrastables. No solo para analizar los procesos y la funcionalidad del territorio, sino también para la evaluación del impacto de las políticas y los sistemas de planificación existentes, la visualización de futuras tendencias y la propuesta de nuevos conceptos y soluciones territoriales.
8. Una buena planificación del desarrollo territorial sostenible clama, además de por la participación, por el 'regreso de la política' especialmente en un Estado Compuesto como es España, para promover tanto la cooperación como, cuando esta no vea desarrollo, mediante el recurso a la coordinación.
9. Pero el encendido debate partidista, que ha llegado a afectar de lleno el funcionamiento (y 'deference') del propio Tribunal Constitucional, y el conflicto existente entre gobierno central y autonomías está bloqueando cualquier tipo de salida. Si esto continúa, dos posibles alternativas aparecerían como necesarias:
 - Normativa: que posibilite una jerarquía bien definida de planes a distintas escalas. Esto puede exigir una reinterpretación, o revisión directa, del actual marco legal, ordenamiento jurídico y de alguna jurisprudencia existente.
 - El recurso a instrumentos de derecho blando (como por ejemplo el Método Abierto de Coordinación). Algunos de estos instrumentos de

derecho blando, surgidos desde organismos e instituciones supranacionales han demostrado tener importantes efectos (especialmente a nivel de Comunidades Autónomas). Pero falta lograr una mejor articulación a nivel estatal. No resulta sensato seguir sin poder contar con un instrumento de ordenación del territorio para el conjunto español. Tan solo sería necesario un acuerdo (documento político) en el que se desarrollara una visión de los objetivos territoriales para el país.

10. Esto no presupone monolítica uniformidad, ni que todos los planes respondan a la misma estructura o formato, lo importante no es producir planes idénticos. Estos pueden variar en función de las propias características y necesidades de cada territorio, y también de las actitudes de sus actores. De hecho, algunos de los POT subregionales combinan la planificación física de usos del suelo con la estratégica, contemplando tanto objetivos sociales como económicos y medioambientales a través de una planificación más democrática y eficaz. Definitivamente, el problema no es la heterogeneidad, sino la incongruencia y descoordinación.

Mesa Redonda

2

V CIOT

**Tensiones, retos y oportunidades
en el territorio español**

Moderador

Enrique Antequera Terroso

Ponentes

**Jaime Izquierdo Vallina
Antonio Vallejo Triano
Jose M^a Gascó Montes
Manuel del Castillo**



fundicot
ASOCIACIÓN INTERPROFESIONAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Enrique Antequera Terroso

Ingeniero de Caminos. Profesor titula de la Universidad Politécnica de Valencia



La programación en el marco del V Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, organizado por la Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio, de una mesa redonda bajo el título de “Tensiones, retos y oportunidades en el territorio español”, resulta por un lado, enormemente atractiva en cuanto posibilita incidir sobre un aspecto tan afín a la ordenación territorial, como es plantear una reflexión sobre el “qué somos y hacia dónde vamos”, pero al mismo tiempo supone afrontar un reto que ya desde el principio se sabe inabarcable y sobre el que perfectamente se podría desarrollar un congreso específico.

La Ordenación del Territorio como “ciencia social del espacio” en afortunada aportación de A. Serrano, presenta en su visión holística del espacio, su característica más notable y diferenciadora del resto de disciplinas, técnicas y sociales que, de una u otra forma, inciden sobre él. De esta forma, plantear en un marco tan limitado temporalmente como el de una mesa redonda, las tensiones, los retos y las oportunidades en el territorio español, implica necesariamente seleccionar aquellos aspectos que desde el punto de vista del Comité

Organizador, se entiende pueden presentar un mayor interés y que como se puede suponer, no son pocos: desde el papel que está jugando la ordenación en los enormes procesos –en cantidad y magnitud- de urbanización que se han producido en el último decenio en España –si realmente ha jugado alguno-, y las implicaciones territoriales, ambientales y sociales que va a tener a corto y medio plazo; la aplicación del paradigma de la sostenibilidad a las políticas territoriales; el reto inaplazable del cambio climático, la gestión de recursos escasos o limitados derivada de la distribución competencial entre administraciones, los planes de infraestructuras y sus implicaciones territoriales, en muchas ocasiones no suficientemente valoradas, la limitación de fondos europeos, la desertización-despoblamiento del medio rural y la consiguiente concentración de la población en determinadas áreas del territorio, la pérdida continuada de biodiversidad; la calidad y la viabilidad de muchos planes territoriales o el nivel de compromiso de los agentes políticos en su desarrollo, pueden ser algunos ejemplos de las tensiones y retos a las que la ordenación del territorio se enfrenta en la actualidad.

Finalmente el Comité Organizador del Congreso optó por abordar cuatro aspectos concretos del territorio:

- Las posibles crisis derivadas de las alteraciones ambientales a nivel planetario y su incidencia
- La problemática del medio rural español y las oportunidades que para él puede suponer la aprobación y desarrollo de la Ley de desarrollo sostenible del medio rural.
- Los problemas derivados de la indisciplina urbanística y su incidencia sobre el patrimonio arqueológico y monumental, particularizado al caso de la ciudad de Medina Azahara en Córdoba.
- Por último, la experiencia de una planificación municipal estratégica, concretado al caso del municipio de Málaga.

Para el primero de los temas actuó como ponente D. José M^a Gascó Montes, Dr. Ingeniero Agrónomo y Catedrático de Edafología de la Universidad Politécnica de Madrid. Para el segundo tema, el ponente fue D. Jaime Izquierdo Vallina, geólogo y en la actualidad asesor en el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. El tercer tema fue analizado por D. Antonio Vallejo Triano, arqueólogo y director del Conjunto Arqueológico Madinat al-Zahra en Córdoba y, por último, intervino D. Manuel Castillo Ruiz, abogado y Jefe de Servicio de la Asesoría Jurídica de la Gerencia Municipal de Urbanismo de Málaga.

- Por lo que respecta al primero de los temas, la ecuación genésica aporta una importante carga conceptual para el análisis de los seis factores que intervienen en los ecosistemas: seres vivos, tiempo, clima, relieve, roca y suelo

- El progreso de los seres humanos en la dominación o apropiación de la naturaleza discurre sincrónica con su evolución. Esta evolución es a veces agradativa o de valorización de los recursos, pero en general es degradativa porque el impacto suele comprometer la estabilidad (por ejemplo en una llanura) y la resiliencia (por ejemplo en una pendiente acusada), es decir, la vulnerabilidad del ambiente. La argumentación del desarrollo sostenible o de conservación de

los recursos de suelo y agua encuentra hoy una nueva versión en el calentamiento global o el cambio climático, lo que viene a definir en expresión neoliberal un mercado mundial de CO₂ virtual, el cual conlleva la globalización y la apropiación de los territorios por la vía de las compensaciones.

- Por lo que hace referencia a “la casuística española dentro de Europa”, es de destacar la influencia que un clima poco intenso tiene sobre la biodiversidad y la menor vulnerabilidad de los ecosistemas. Aunque el razonamiento de conservación del ambiente europeo está calando vía transposición de directivas, la especificidad española se resiente en lo concerniente a la conservación de suelos y aguas frente a la erosión y a la degradación de la calidad de los recursos.

- Es especialmente relevante la ocupación urbana del territorio en las áreas costeras, la cual viene a sumarse a la ocupación de los suelos más fértiles. La degradación del suelo y el agua y los deseos de apropiación local son síntomas de crisis en el Estado de las Autonomías, que pueden llegar a superar el beneficio de la subsidiariedad. Entre otras razones porque a la degradación de los recursos se le suma la quiebra del principio de solidaridad y su repercusión en la cohesión social.

- El **manejo integrado** de los recursos es sugerido en la literatura científica como una posible solución, ya que favorece el conocimiento compartido acerca de la composición y propiedades de los ecosistemas (incluyendo en ellos a las personas humanas) y posibilita la concurrencia de intereses de ámbito local e incluso y global.

- Por lo que hace referencia al segundo de los temas tratados, se puede señalar que de forma genérica el medio rural español presenta diferentes escenarios condicionados todos ellos por la influencia urbana y la perspectiva industrial que se consolida definitivamente a lo largo del siglo XX. Por activa o por pasiva la influencia urbano-industrial condiciona el devenir de las formas de producir, los paisajes y la composición de los agroecosistemas y de ahí la estructura social y las manifestaciones culturales que se dan en el campo.

- Aunque la caracterización de lo “rural” presenta notables problemas conceptuales –por ejemplo, en los entornos metropolitanos y en determinadas áreas, no sólo las litorales, se ha generado un medio que aunque sociológicamente urbano busca determinadas características de lo rural, entre las que el paisaje puede ser uno de los aspectos más relevantes-, se puede afirmar que en España alrededor del 90% del territorio, en el que habita sólo el 20 % de la población, reúne las características que permiten definirlo como rural o “no urbana”. Por el contrario, en esta superficie se encuentra la práctica totalidad de los recursos naturales y del patrimonio cultural del país.

- Pese a las evidentes mejoras en las condiciones de vida de la población rural, lo cierto es que todavía existe un retraso relativo en relación al urbano, lo bien cierto es que desde mediados del siglo anterior, el abandono del mundo rural ha sido continuo, siendo necesario arbitrar nuevas formas de organización,

nuevos procesos políticos, institucionales y cívicos, para enfrentarse a los tres retos de nuestro tiempo:

- el abandono del mundo rural tradicional;
- el acomodo de la producción agraria industrializada y altamente tecnificada a los requisitos de la salud ambiental —del planeta y de las personas— y, por último,
- los problemas derivados de la difusión de la ciudad.

- La Ley para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural pretende introducir la perspectiva territorial en el manejo del medio rural, de forma que tal como se señala en la propia exposición de motivos es una ley de “orientación territorial, lo que implica que será aplicada tomando en consideración criterios y directrices de ordenación territorial, introduciendo para ello las figuras de las Directrices Estratégicas Territoriales de Ordenación Rural y de Planes por zona rural.

- La Ley se concibe como una herramienta para contextualizar la producción agraria en un nuevo marco de relaciones y para articular funciones y procesos emergentes que dan al mundo rural nuevas oportunidades en situaciones no exentas de riesgo. Para ello establece una serie de medidas y actuaciones, que de forma resumida se puede concretar en:

- medidas de fomento de la diversificación económica: fomentar la consolidación del sector agroalimentario, potenciando la seguridad alimentaria, apoyo a la actividad económica vinculada a la industria, al comercio, al turismo y otros servicios, y la generación de nuevos tipos de actividades locales.
- medidas de creación y mantenimiento del empleo, especialmente para las mujeres y los jóvenes y en las zonas rurales prioritarias. En este línea, la Ley prevé medidas para propiciar que los empleados públicos, preferentemente los docentes y sanitarios, se establezcan en el medio rural.
- mejora de los servicios básicos (educativos, sanitarios, asistenciales y culturales) e infraestructuras (transporte público, abastecimiento energético, tratamiento de residuos y dotación de servicios públicos municipales, incluyendo la seguridad ciudadana y en particular las que tienen por objeto proteger la conservación del medio natural.).
- promover la producción y el uso de energías renovables, y el fomento de la eficiencia, el ahorro y el buen uso del agua, singularmente por lo que se refiere a la modernización de regadíos.
- potenciar la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación, completando y mejorando la cobertura de las telecomunicaciones en todo el medio rural, pretenden favorecer la actividad económica y la mejora de los servicios. Del mismo modo, se prevé reforzar las medidas para incrementar
- compatibilizar el desarrollo urbanístico con el mantenimiento del medio ambiente rural, a facilitar el acceso a la vivienda, especialmente de los jóvenes, y a favorecer la recuperación del patrimonio arquitectónico rural.

- La introducción del concepto de “agricultura territorial” representa, sin duda, una de las grandes novedades de la Ley y una oportunidad para la concurrencia

entre la actividad agraria multifuncional, el mantenimiento del paisaje y la conservación de los procesos agroecológicos esenciales.

Por lo que se refiere al tercero de los temas tratados, se pueden sintetizar en los siguientes:

- Encuadre geográfico Madinat al-Zahra: La fundación de la ciudad califal de Madinat al-Zahra en el S. X supuso la creación de un excepcional conjunto de infraestructuras públicas y asentamientos al servicio o relacionados con la nueva capital del Estado omeya andalusí y produjo una transformación radical de un amplio territorio situado en la contigüidad de la ciudad preexistente.

Este extraordinario proceso urbanístico se desarrolló en uno de los últimos frentes de Sierra Morena, en un lugar de singular atractivo paisajístico caracterizado por su situación de pie de monte en contacto con el valle del Guadalquivir, desde donde se ofrecen amplias visuales sobre éste y sobre la campiña. Tras la ruina de la ciudad a comienzos del s. XI, las sucesivas transformaciones históricas sucedidas en este territorio, especialmente en el s. XVI con la construcción del monasterio de San Jerónimo y la posterior instalación de las yegudas reales de la Corona de Castilla, han terminado por conformar un excepcional paisaje cultural donde naturaleza, territorio y patrimonio componen uno de los paisajes más ricos de la Península.

- Situación actual: Frente a otras zonas de la Vega y la Sierra próximas a Córdoba, que se enfrentaban ya a procesos de ocupación y usos del suelo de forma incontrolada desde los años 80, el territorio protagonizado por Madinat al-Zahra llegó a la década de 1990 en un aceptable estado de conservación en cuanto a sus valores culturales y ambientales. Para garantizar su protección frente al desarrollo urbanístico de Córdoba y frente a los procesos de construcción ilegal la administración autonómica puso en marcha los instrumentos legales a su alcance: la declaración de B.I.C. para los elementos patrimoniales y un Plan Especial de Protección para el resto del territorio, este último basado en las determinaciones de la Ley 16/85 del Patrimonio Histórico Español y en el PGOU de 1986, que señalaba ya la excepcionalidad de Madinat al-Zahra y la necesidad de desarrollar esta figura especial de protección. A pesar de la aprobación inicial de este Plan Especial en 1996 y definitiva en 1998, el territorio protegido no ha quedado libre de la afección por este fenómeno territorial y social y entre 1995 y 2003 se han desarrollado tres parcelaciones ilegales que, por su localización en relación con Madinat al-Zahra, presentan una incidencia muy negativa sobre la misma. Una de ellas, al provocar la ruptura de la relación entre la ciudad califal y uno de sus centros territoriales más importantes, la llamada almunia al-Rummaniyya, una explotación agropecuaria única en el occidente islámico y excepcionalmente bien preservada; y las otras dos, porque se han situado en el frente mismo de la ciudad, lo que provoca no sólo un impacto paisajístico muy negativo sino que destruye la significación territorial, histórica y simbólica que justificó la fundación de la ciudad en ese preciso lugar. Todas ellas se encuentran consideradas en el actual Plan General de Ordenación Urbana de Córdoba (aprobado definitivamente en diciembre de 2001, aunque las últimas suspensiones no lo fueron hasta marzo de 2003) como no regularizables.

- La protección del conjunto y problemática derivada de la indisciplina urbanística: Hasta la fecha, y pese a que los terrenos ocupados por esas parcelaciones urbanísticas ilegales cuentan con el máximo nivel de protección que tanto la legislación patrimonial, estatal y autonómica, como la urbanística pueden otorgar a un territorio, las agresiones en forma de ejecución de nuevas obras no autorizadas han venido produciéndose hasta fines de 2006. A esta circunstancia no es ajena ni la permisividad ni los intentos de consolidación de esos núcleos mostrados por parte de la administración local a través de diversas figuras urbanísticas, que han producido finalmente una importante reacción social y de diversas instancias internacionales, académicas, universitarias y ciudadanas a favor de la restitución de la legalidad urbanística.

- Necesidad de recuperar la legalidad urbanística: La situación actual es compleja y para resolverla se han propuesto diversas soluciones. Desde la perspectiva de la preservación de los extraordinarios valores de todo tipo que concurren en este territorio y para no hipotecar de manera irreversible su futuro, debe consensarse por todas las administraciones implicadas la figura más idónea para que no haya menoscabo de ninguno de esos valores y se recupere la legalidad urbanística vulnerada; una alternativa al uso actual del suelo basada en la recuperación de los elementos culturales que se derivan de la construcción histórica de este territorio. El nuevo museo de Madinat al-Zahra en fase de terminación debe ayudar a la comprensión de extraordinaria ciudad califal y a poner en valor todo el ámbito territorial asociado a la misma.

- A modo de conclusiones se puede señalar que en muchas ocasiones, la acción judicial resulta claramente inoperativa. En algunos casos por las demoras en dictar sentencia, a lo que se añade la posibilidad constitucional del recurso, lo que demora aún más la decisión final. A esto se debe añadir que la existencia de un cuerpo jurídico doctrinal que en muchas ocasiones tiende a hacer prevalecer el derecho a la propiedad privada frente a cualquier otra consideración, como la de bien público o “propiedad social”, de manera que no son excepcionales las situaciones de consolidaciones urbanísticas irregulares tanto desde la óptica de la regulación urbanística, como de la patrimonial, ambiental o paisajística, sobre las que resulta imposible actuación alguna.

En este punto, no es poca la responsabilidad de las autoridades locales y regionales, que también en muchas ocasiones no intervienen con la debida diligencia en la evitación de estas situaciones, cuando no simplemente ajustan la realidad deseada a la observada, avalando con las revisiones del planeamiento urbanístico situaciones que inicialmente eran de clara ilegalidad. Sería necesario acabar con el dicho de que “ladrillo puesto, ladrillo quieto”.

La cuarta y última ponencia presentada, analizaba el desarrollo y ejecución del Plan Estratégico de Málaga (PEM). Del proceso de puesta desarrollo y puesta en práctica del Plan, se pueden obtener las siguientes conclusiones:

- El ayuntamiento de Málaga considera que el I PEM desarrollado a partir de 1992 ha constituido un éxito en cuanto que ha implicado a multitud de

instituciones públicas y privadas y ha alcanzado gran parte de las expectativas previstas cuando se inició; tal es así que a partir de 2006 se comenzó a trabajar en el II PEM. El modelo de organización desarrollado puede constituir un ejemplo para otras ciudades de tamaño medio.

- El I Plan Estratégico de Málaga (PEM), surgen en 1992 a iniciativa del Ayuntamiento de la ciudad. Pronto se unen diferentes agentes sociales, públicos y privados: Junta de Andalucía, cámaras empresarios, universidades, administración central, ..., que crean un año después el Fundación "Centro de Investigaciones Estratégicas y de Desarrollo Económico y Social de Málaga" (CIEDES), ente centralizador e impulsor del proceso de planificación estratégica en todas sus fases, excepto en la última de ejecución de las actuaciones planificadas.

Las fases de desarrollo estructurante del I PEM fueron:

- Análisis y diagnóstico a través de una matriz DAFO.
- Definición de los objetivos y de las líneas estratégicas dirigidas a su consecución.

Se establece como Objetivo Central hacer de Málaga una ciudad metropolitana de alcance mediterráneo, metrópolis de alta calidad de vida y respeto medio ambiental, capital económica y tecnológica de Andalucía, capital turística y de ocio europea.

Para alcanzar este objetivo se establecieron cinco líneas estratégicas, desagregadas a su vez, en distintos programas:

- Línea I "*Ciudad metropolitana de alcance mediterráneo*", que se desglosa en cinco programas.
- Línea II "*Metrópolis de alta calidad de vida y respeto medio ambiental*" Se fijan también cinco programas.
- Línea III "*Capital económica y tecnológica de Andalucía*". Desagregada en ocho programas.
- Línea IV "*Capital turística y de ocio europea*", con un total de 6 programas
- Línea V "*Ciudad educadora y formadora*", desarrollada en tres programas.

- Concreción de los programas en actuaciones

En esta fase se concretaron los proyectos y programas específicos que han de llevarse a cabo para el cumplimiento del Objetivo Central y, por tanto, de las Líneas Estratégicas y los programas propuestos.

Todas las actuaciones fueron clasificadas por "áreas o sectores estratégicos" de forma que fuera más fácil determinar las prioridades del P.E.M. a corto y medio plazo.

Se determinaron 22 bloques de los que se seleccionaron 4 para su puesta en marcha a corto plazo: Centro Histórico, vivienda, agua y suelo industrial.

- Desarrollo de las actuaciones previstas

A cargo de las instituciones y agentes ciudadanos. La Fundación, como órgano gestor del Plan, no es la responsable de la ejecución de los proyectos sino el de facilitar su realización.

- La última fase, muy importante en todo proceso de planificación, estratégica o no, es la de seguimiento de las actuaciones y de valoración de sus efectos, analizando su grado de ajusten a los deseados cuando se planificaron.



Nuevas Perspectivas para el Medio Rural

Jaime Izquierdo

Licenciado en Ciencias Geológicas. Asesor de la Ministra de Agricultura, Pesca y Alimentación

A grandes rasgos el medio rural español presenta diferentes escenarios condicionados todos ellos por la influencia urbana y la perspectiva industrial que se consolida definitivamente a lo largo del siglo XX. Por activa o por pasiva la influencia urbano – industrial condiciona el devenir de las formas de producir, los paisajes y la composición de los agroecosistemas y de ahí la estructura social y las manifestaciones culturales que se dan en el campo.

España, demográfica y sociológicamente urbana es, sin embargo, territorialmente rural. Es por ello que precisamos nuevas formas de organización, nuevos procesos políticos, institucionales y cívicos, para enfrentarse a los tres retos de nuestro tiempo: el abandono del mundo rural tradicional; el acomodo de la producción agraria industrializada y altamente tecnificada a los requisitos de la salud ambiental —del planeta y de las personas— y, por último, los problemas derivados de la difusión de la ciudad.

El gobierno trabaja en la tramitación de una Ley para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural con la que pretende introducir la perspectiva territorial en el manejo del medio rural. La Ley se concibe como una herramienta para contextualizar la producción agraria en un nuevo marco de relaciones y para articular funciones y procesos emergentes que dan al mundo rural nuevas oportunidades en situaciones no exentas de riesgo.

La introducción del concepto de “agricultura territorial” representa, sin duda, una de las grandes novedades de la Ley y una oportunidad para la concurrencia entre la actividad agraria multifuncional, el mantenimiento del paisaje y la conservación de los procesos agroecológicos esenciales.



José M^a Gascó Montes

Dr. Ingeniero Agrónomo, Catedrático de Edafología de la Universidad Politécnica de Madrid

En primer lugar se expone la “**ecuación genésica**” que determina la actuación de los seis factores que intervienen en los ecosistemas: seres vivos, tiempo, clima, relieve, roca y suelo. El progreso de los seres humanos en la dominación o apropiación de la naturaleza discurre sincrónica con su evolución. Esta evolución es a veces agradativa o de valorización de los recursos, pero en general es degradativa porque el impacto suele comprometer la estabilidad (por ejemplo en una llanura) y la resiliencia (por ejemplo en una pendiente acusada), es decir, la vulnerabilidad del ambiente. La argumentación del desarrollo sostenible o de conservación de los recursos de suelo y agua encuentra hoy una nueva versión en el calentamiento global o el cambio climático, lo que viene a definir en expresión neoliberal un mercado mundial de CO₂ virtual, el cual conlleva la globalización y la apropiación de los territorios por la vía de las compensaciones.

En segundo lugar se expone “**la casuística española dentro de Europa**”, destacando la influencia que un clima poco intenso tiene sobre la biodiversidad y la menor vulnerabilidad de los ecosistemas. Aunque el razonamiento de conservación del ambiente europeo está calando vía transposición de directivas, la especificidad española se resiente en lo concerniente a la conservación de suelos y aguas frente a la erosión y a la degradación de la calidad de los recursos. Es especialmente relevante la ocupación urbana del territorio en las áreas costeras, la cual viene a sumarse a la ocupación de los suelos más fértiles. La degradación del suelo y el agua y los deseos de apropiación local son síntomas de crisis en el Estado de las Autonomías, que pueden llegar a superar el beneficio de la subsidiariedad. Entre otras razones porque a la degradación de los recursos se le suma la quiebra del principio de solidaridad y su repercusión en la cohesión social. El **manejo integrado** de los recursos es sugerido en la literatura científica como una posible solución, ya que favorece el conocimiento compartido acerca de la composición y propiedades de los ecosistemas (incluyendo en ellos a las personas humanas) y posibilita la concurrencia de intereses de ámbito local e incluso y global.



Tensiones, amenazas y oportunidades en el territorio español. El caso de Madinat al-Zahra.

Antonio Vallejo Triano
David López Casado

Madinat al-Zahra, como es sabido, es una ciudad de alcance internacional, basada en modelos orientales y construida por el primer califa de al-Andalus, Abd al-Rahman III, a mediados del siglo X como residencia personal y sede de la administración del Estado omeya. Su planta dibuja un rectángulo de 1.515 m. de lado en el sentido este-oeste y 745 m. en el norte-sur, que encierra una superficie intramuros de aproximadamente 112 Ha, de las que sólo se han excavado el 10%, perteneciente a la parte central del palacio. Responde a una práctica oriental iniciada durante el califato abbasí, que consiste en vincular la dignidad califal con la construcción de un nuevo centro urbano, próximo a la urbe preexistente, con la que no compite sino que se relaciona en términos de complementariedad. En este sentido, Madinat al-Zahra se situó en la contigüidad de Córdoba con la que terminó formando una de las más grandes megápolis del mundo conocido. Se concibió como símbolo y propaganda de la dinastía omeya y fue el mayor proyecto urbanístico construido ex novo en el Mediterráneo hasta ese momento. Por tanto, desde la perspectiva histórica y patrimonial, Madinat al-Zahra es un valor cultural de carácter universal.

Todos los investigadores que han estudiado este centro urbano han coincidido en señalar que constituye un ejemplo paradigmático de integración de una ciudad en un territorio y un paisaje de una extraordinaria cualificación. Y puesto que estos valores territoriales y paisajísticos eran consustanciales con la propia ciudad, debían ser determinantes en el estudio de la delimitación del área protegida vinculada directamente a aquélla. El proyecto urbanístico desarrollado por el Estado califal se ejecutó sobre un soporte territorial donde existía una previa organización romana fuertemente estructurada, de la que se nos han conservado múltiples testimonios de la dedicación agrícola y minera de este sector, en forma de más de una docena de contenedores hidráulicos, identificados como lavaderos de mineral, y el trazado del primer acueducto romano para el abastecimiento de agua a Corduba. Sobre esa base precedente, la edificación de una nueva capitalidad planificada ex novo supuso una innovación radical en la organización territorial de la zona.



Lámina 1. Madinat al-Zahra desde vista desde el costado occidental.

El emplazamiento de la ciudad sobre las laderas de Sierra Morena que cierran por el norte el tramo medio del valle del Guadalquivir fue cuidadosamente elegido, y los valores determinantes que se tuvieron en cuenta fueron, sin duda, de carácter topográfico y paisajístico. Se buscó el mayor fondo escénico para este proyecto, tal como se observa en la lámina 1. En el corredor de este tramo medio del valle, próximo a Córdoba, no encontramos un lugar donde el frente de la sierra se eleve tanto sobre el paisaje circundante y penetre tanto en la llanura. Ni hacia el este ni hacia el oeste vuelve a originarse un espacio con estas características, donde se produzca una apertura tan profunda de la sierra hacia el valle.

En este lugar, la ciudad se emplazó en una posición de pie de monte para desarrollar un extraordinario programa urbano de construcciones aterrazadas que permitió jerarquizar los distintos edificios y situarlos en el lugar exacto que se deseaba. La residencia del califa ocupó la parte más elevada del emplazamiento, en una posición dominante sobre toda la ciudad y el territorio circundante; el príncipe heredero y los órganos de la administración se situaron en el escalón inmediato inferior; y el resto de la población, los servidores, se asentaron en la medina, en la posición topográfica más deprimida. La ciudad muestra, por tanto, unos valores iconográficos que son esenciales para su entendimiento y comprensión, porque quiere ser el reflejo, la manifestación urbana de la estructura y organización del propio Estado califal y del orden social del momento.

Todo el territorio próximo a Córdoba se vio involucrado en este proyecto y todo fue objeto de planificación, de acuerdo con una clara intencionalidad paisajística. Por un lado Madinat al-Zahra se relacionó con una inmensa edificación existente en el denominado Cortijo de Turruñuelos, situado en el extremo oriental del territorio. Turruñuelos mantiene la misma orientación de la ciudad califal y es sólo conocida por la fotografía aérea. Con unas dimensiones realmente extraordinarias, más de 400 m. de longitud y 290 m. de anchura, se identifica hipotéticamente como una infraestructura de carácter militar, un lugar para la concentración y el ceremonial del ejército antes de partir hacia los distintos frentes. Por otro lado, en el extremo opuesto, el occidental, la construcción de la

almunia al-Rummaniyya se justifica por el papel de atracción jugado por la nueva ciudad. Al-Rummaniyya conserva los restos de una gran explotación agropecuaria de carácter palaciego, situada en la misma posición de pie de sierra que Madinat al-Zahra y con la misma estructura organizativa. En la actualidad es el asiento de un cortijo destinado a la cría de reses bravas, donde aún se conservan las tres grandes terrazas de cultivo soportadas por muros originales e irrigadas por una monumental alberca, cuya arquitectura revela que no fue un mero contenedor hidráulico sino que debía tener otras funciones lúdicas y recreativas. La zona palaciega residencial, situada junto a la alberca, fue excavada en 1910 y soterrada por su propietario unos años más tarde. El conjunto revela también, una clara intencionalidad paisajística, tanto en su emplazamiento como en su estructura.

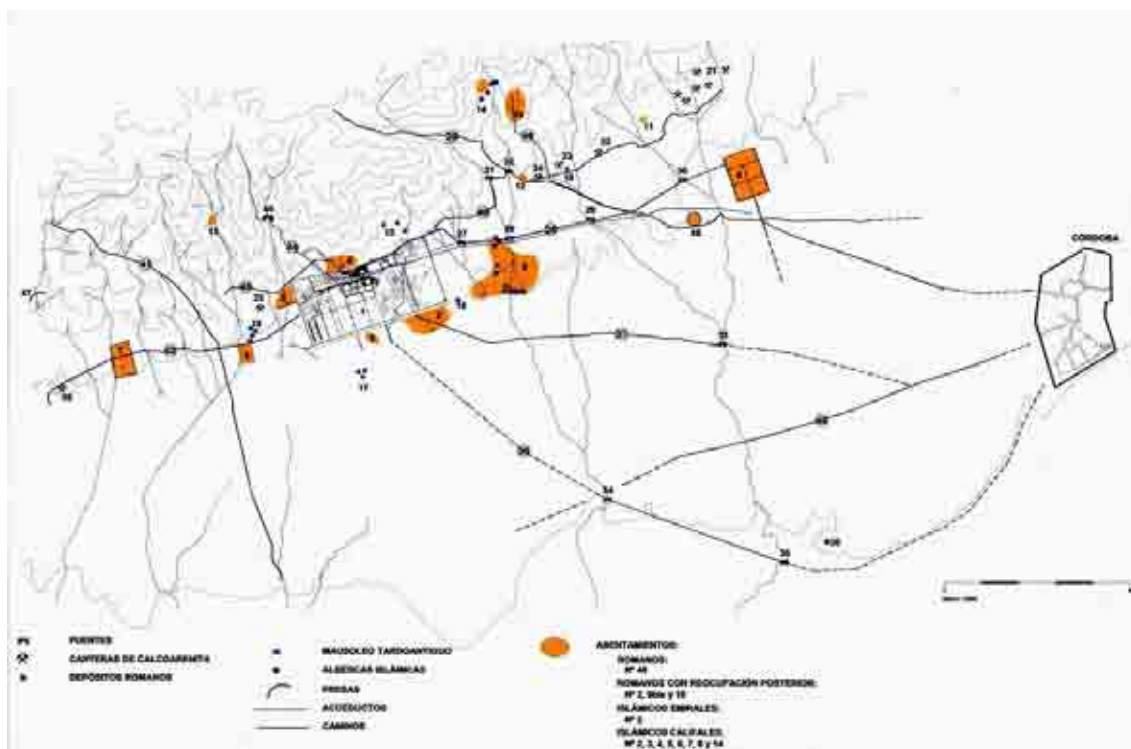


Lámina 2. Localización de yacimientos e infraestructura viaria vinculada a Madinat al-Zahra.

La construcción de la nueva ciudad implicó también el trazado de una red viaria para su relación con la antigua urbe y su conexión con la trama de caminos preexistente, que la comunicaban, a su vez, con el resto de al-Andalus. De esta trama viaria hay que destacar, al menos, tres caminos principales de los que se nos han conservado dos grandes puentes de sillería, de uno y tres arcos. El principal, sin duda, es el llamado Camino de las Almunias, que aborda a la ciudad por su flanco meridional, siendo el itinerario ceremonial y protocolario utilizado por las embajadas para el acceso a la ciudad. Otra vía de comunicación principal es el denominado Camino de los Nogales. Esta calzada discurre longitudinalmente en sentido este-oeste por el sector septentrional próximo al pie de sierra y de él subsiste un puente de sillería de tres arcos. El tercer camino de dirección este-oeste acomete también a la ciudad por su frente meridional, y su trazado

aprovechó el tramo inicial del llamado Camino Viejo de Almodóvar, detectado recientemente mediante excavación arqueológica.

Para abastecer de agua a la nueva ciudad, se reutilizó un antiguo acueducto romano, del que se repararon los tramos deteriorados de la conducción, y se construyó un nuevo elemento, el llamado puente-acueducto de Valdepuentes, de clara factura califal tanto en su fábrica como en su organización decorativa. El territorio inmediato se utilizó, por último, como la principal fuente de aprovisionamiento pétreo para la construcción de la ciudad. Las huellas de esta actividad se documentan en todo el borde de contacto entre la sierra y el valle y especialmente en el conjunto de canteras de Sta. Ana de la Albaida, donde se conservan varias de estas explotaciones (lámina 2).

Tras la desaparición de Madinat al-Zahra a comienzos del siglo XI, las sucesivas transformaciones históricas de este espacio implicaron la aparición de dos nuevos centros territoriales. Por un lado, el monasterio de San Jerónimo, construido en el siglo XV en uno de los repliegues de la sierra y para el cual se utilizó la piedra procedente de la ciudad califal ya abandonada; y por otro, la instalación de las yeguas reales de Castilla, cuyas cercas han seguido perpetuando el límite de influencia meridional de Madinat al-Zahra, que es el de la actual Cañada Real Soriana -convertida hoy en la carretera de Palma del Río- y han preservado históricamente la dedicación ganadera en su interior, lo cual ha contribuido significativamente a la protección de los restos al mantenerlos libres de la agresión del arado.

Para proteger este inmenso paisaje cultural, constituido por los cuatro grandes centros territoriales antes descritos, sesenta y cinco yacimientos y doscientos elementos puntuales, la Junta de Andalucía puso en marcha, en la primera mitad de la década de los 90, dos instrumentos de forma simultánea. Por un lado, con los criterios de protección del momento, se definieron los límites de un Bien de Interés Cultural polinuclear, disperso, que incluía la propia ciudad y los elementos patrimoniales relacionados con la misma. Así, se delimitó un gran bloque central en torno a Madinat al-Zahra que llegaba por el lado meridional hasta el Canal de Riego del Guadamellato -una infraestructura hidráulica creada en la década de 1920-, las estribaciones de la sierra por el norte, y los arroyos de Vallehermoso y Huerta de Mallorga por los costados oriental y occidental respectivamente. A este elemento principal se unían los grandes centros asociados a ella, la almunia al-Rummaniyya, las canteras de Sta. Ana de la Albaida, el Puente de Los Nogales, el del Cañito de María Ruiz y la alberca del mismo nombre. La delimitación del BIC fue incoada en 1994 y declarada en 1996. Dos años más tarde, en 1998, se incluyó el Yacimiento de Turruñuelos.

Y por otro lado, para proteger el complejo entramado de relaciones históricas, territoriales, visuales y paisajísticas entre estos elementos y dar coherencia a todo este sistema cultural, se vio la necesidad de utilizar un instrumento de planificación urbanística, el Plan Especial de Protección (lámina 3). Este plan se fundamentaba tanto en la Ley 16/85, que obligaba a la redacción de dicho instrumento tras la declaración de la Zona Arqueológica, como en la

legislación urbanística del momento y en el propio Plan General de Ordenación Urbana de Córdoba de 1986.



Lámina 3. Ámbito del Plan Especial de Protección con la localización de centros territoriales y las infraestructuras viaria y de abastecimiento de agua.

Los criterios para la delimitación de este ámbito inmediato encontraban apoyo también en los relatos recogidos en las fuentes históricas del momento sobre la fundación y vida de Madinat al-Zahra, que situaban la principal perspectiva de aproximación y de contemplación de la ciudad desde el sur. Por tanto, mientras en el resto del área delimitada por el Plan Especial el límite de protección se fijó en el Canal del Guadalmeñato, en el frente meridional de la ciudad el límite se avanzó hacia el sur y quedó establecido en la carretera de Palma del Río, que perpetua, la medieval Cañada Real Soriana. Con la inclusión de esta franja meridional hasta la carretera se estaba defendiendo un ámbito muy ajustado de protección visual de los valores paisajísticos y escénicos de Madinat al-Zahra, que son inherentes a la propia ciudad, ya que esa vía de comunicación constituye uno de los principales espacios de contemplación de las imágenes externas de Madinat al-Zahra, por su excepcional fondo visual abierto a la ciudad, al Monasterio y al paisaje arbolado de la sierra.

En el costado occidental, el límite de protección del Plan se fijó en un elemento natural, el arroyo de la Jarilla, un lugar donde la sierra se aproxima al canal de riego cerrando las visuales desde Madinat al-Zahra hacia el oeste. En la parte norte, el conjunto se delimitó de forma incuestionable por la cornisa de la Sierra, con un entorno de bosque mediterráneo excelentemente preservado, que juega un significativo papel paisajístico como telón de fondo de la propia Madinat al-Zahra y del valle del Guadalquivir. Y en la parte oriental, en dirección a Córdoba, donde la proximidad de la ciudad generaba mayores expectativas y tensiones urbanísticas, el límite se estableció en el yacimiento de Turruñuelos y en el conjunto de canteras de Sta. Ana de la Albaida. La superficie así delimitada abarca una extensión de 2.162 ha.

Además de los grandes centros territoriales y de las infraestructuras, dentro de la masa arbolada se producen algunos enclaves en valles recogidos y fértiles de

parajes excepcionalmente bien preservados, como el que conserva el inequívoco topónimo de Huertas de Vallehermoso o el de Monasterio de San Jerónimo llamado de Valparaíso. En este territorio, por tanto, no sólo convergen un extraordinario conjunto de bienes patrimoniales, de los que sólo se han señalado los elementos más relevantes, sino que éste se encuentra en un contexto medioambiental y natural que conforma uno de los paisajes culturales más relevantes de la Península.

Definir este amplio ámbito de protección en los propios bordes de la ciudad, fue una propuesta arriesgada y valiente, y suponía, como señala el Plan Especial, integrar la protección cultural en el conjunto vital de las actividades urbanas de todo tipo de la ciudad de Córdoba. Al definir el tamaño de ese ámbito, en el caso de Madinat al-Zahra, “se estaba considerando que en ese lugar el valor patrimonial es de tal magnitud que se convierte en un motor capaz de impulsar las más variadas actividades, siempre que éstas se regulen de acuerdo con las exigencias que la protección del propio recurso requiere para evitar su destrucción”.

Para hacer efectiva esta protección, el Plan Especial establecía una zonificación de acuerdo con el Plan General de Ordenación Urbana de 1986 y garantizaba el mantenimiento de los usos del suelo compatibles con los valores patrimoniales inherentes a este ámbito territorial (lámina 4).

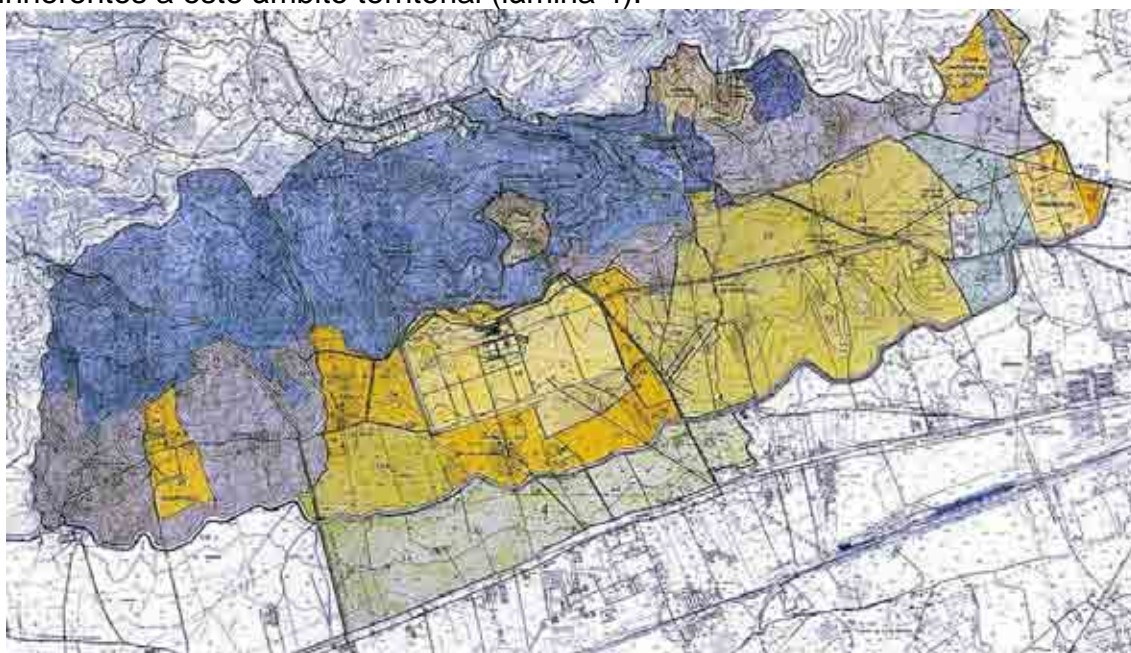


Lámina 4. Zonificación del Plan Especial de Protección.

El Plan Especial fue aprobado inicialmente en 1996 y definitivamente en noviembre de 1998 por el Ayuntamiento de Córdoba, por unanimidad de todos los grupos políticos. Su principal aportación, desde el punto de vista patrimonial, es que no sólo se trata de un documento de carácter normativo que regula las posibilidades constructivas y el establecimiento de usos en el entorno protegido, sino que plantea también toda una estrategia para la recuperación de las infraestructuras históricas vinculadas a Madinat al-Zahra, especialmente las

conexiones entre los grandes centros territoriales, y señalaba la ubicación de una infraestructura museística y cultural para el propio yacimiento arqueológico.



Lámina 5. Fotografía aérea de 1994 con localización de parcelaciones ilegales no reconducibles.

Esa estrategia, sin embargo, se ha visto distorsionada por el surgimiento de unos procesos de parcelación y construcción ilegal muy agresivos que han afectado, primero, al frente meridional de la propia ciudad califal, con la aparición de dos parcelaciones ilegales, y poco después al costado occidental, donde apareció la tercera. Este proceso se inició en los últimos meses de 1994, momento al que corresponde la fotografía de la lámina 5, y ha continuado de manera muy intensa hasta el año 2001 y de forma más lenta hasta 2006. En enero de 1995 sólo existían 8 viviendas en la parcelación ilegal “Córdoba la Vieja”, única existente hasta el momento, una situación que podía haber sido perfectamente reconducible de haberse actuado con celeridad y contundencia. Pero ese mismo mes empezó a parcelarse una nueva zona en la misma franja meridional, dando lugar a la parcelación ilegal Las Pitás. El proceso de apertura de caminos de esta nueva parcelación ilegal fue denunciado desde ese instante por la Consejería de Cultura ante la Administración Local, señalando la necesidad de su paralización inmediata, sin que ello tuviera ningún resultado. En esos años, y hasta el 2001, se han interpuesto más de 400 denuncias en distintas fases de la construcción de estas viviendas, sin que esto haya producido ninguna intervención para restituir la legalidad urbanística vulnerada. Las láminas 6 y 7 muestran ya la extraordinaria rapidez y voracidad del proceso. En 1996 ya ha surgido una nueva parcelación ilegal en la zona occidental. Esta parcelación hipoteca las posibilidades de comunicación entre Madinat al-Zahra y la almunia al-Rummaniyya, mientras que la de la franja meridional ataca directamente al paisaje de la ciudad califal desde su principal lugar de contemplación. En 1999 ya se observa una colmatación importante de esas áreas.



Lámina 6. Fotografía aérea de 1996 con localización de las parcelaciones ilegales, ámbito del PEP y del BIC.



Lámina 7. Fotografía aérea de 1996 con localización de las parcelaciones ilegales, ámbito del PEP y del BIC.

Las láminas 8 y 9 muestran el paisaje caótico generado al margen del ordenamiento jurídico y de la planificación territorial y el acoso al que tienen sometido a Madinat al-Zahra. Se trata de auténticos chalés y de un fenómeno mayoritario de segundas residencias en el que no existe vinculación de ningún

tipo entre los propietarios de las edificaciones y el lugar donde se enclavan, a diferencia de otras parcelaciones ilegales localizadas en distintas zonas de Córdoba, con las que pretende comparárselas, que vienen de las décadas de 1960 y 1970, y están formadas por los antiguos trabajadores de las tierras.



Láminas 8 y 9. Fotografías de algunos chalés.

Ante el fracaso de los instrumentos de protección urbanística, tanto del Plan Especial de Protección de Madinat al-Zahra como del Plan General de Ordenación Urbana, no achacable a los propios instrumentos sino a su falta de aplicación por parte de la administración local, la respuesta de la administración cultural fue ampliar el ámbito protegido por la figura del Bien de Interés Cultural. En esta nueva delimitación se modificaron los límites oriental, occidental y meridional, este último hasta hacerlo coincidir con el del Plan Especial, es decir, hasta la carretera de Palma del Río. Con ello quedaron incluidas en su interior las 3 parcelaciones ilegales surgidas en esos años, para evitar no sólo su crecimiento y consolidación, sino también la colmatación de los ámbitos existentes entre ellas. Esta ampliación del BIC se incoó en el año 2002 y se declaró en julio de 2003, convirtiéndose en el instrumento que ha frenado casi definitivamente este proceso. Su efectividad se ha visto favorecida por dos circunstancias importantes para la salvaguarda de la legalidad patrimonial: por un lado la aparición de un cuerpo especial de la Policía Autonómica, y por otro, la creación de un cuerpo de fiscales, ambos especializados en materias relacionadas con el Medio Ambiente, la Ordenación del Territorio y el Patrimonio Histórico.

En el año 2005, con el objetivo de profundizar en el conocimiento de los valores paisajísticos de Madinat al-Zahra, y evaluar desde una perspectiva científica el alcance de los límites de protección establecidos, la administración autonómica encargó a un equipo de investigadores de la Universidad de Sevilla, dirigidos por el profesor Florencio Zoido Naranjo, un estudio sobre la dimensión paisajística de la ciudad califal.

Este estudio, basado en las determinaciones de la Convención Europea del Paisaje, analizó esos valores a través de tres conceptos operativos básicos. Por un lado, el alcance de las vistas de Madinat al-Zahra, establecidos en más de 80 Km. que hacen de este lugar uno de los miradores privilegiados del tramo medio del Valle del Guadalquivir; por otro lado, la delimitación de la cuenca visual del yacimiento y, sobre todo, la determinación de la fragilidad de esa cuenca visual, concluyendo que todas las parcelaciones ilegales que venimos comentando se encuentran en los espacios en los que mayores cautelas es preciso adoptar en

relación con la gestión sostenible de los recursos paisajísticos, escénicos y ambientales del yacimiento.

La situación actual, desde el punto de vista jurídico, es que, en la zona afectada por este fenómeno parcelatorio ilegal, se superponen ahora mismo tres instrumentos de protección: el Plan Especial de Protección de Madinat al-Zahra, el Plan General de Ordenación Urbana de Córdoba, aprobado definitivamente en el año 2001 y las últimas suspensiones de éste en 2003, y la figura de Bien de Interés Cultural aprobado en julio de 2003. Cabe señalar, por su importancia, que las últimas suspensiones aprobadas del PGOU en el año 2003, se referían a la consideración de esas parcelaciones ilegales como irreconducibles y, por tanto, quedaban sin posibilidad de dotación de ningún tipo de servicios urbanísticos que conllevaran aumentar su grado de consolidación.

La superposición de estos instrumentos, sin embargo, no impidió que en diciembre de 2006 la administración local tomara dos medidas contrarias a la protección de la zona: por un lado, solicitó a la Administración Autonómica la reducción de los límites del BIC a la situación previa de 1996; y por otro, aprobó inicialmente un Plan Especial para dotar de servicios urbanísticos a una de estas parcelaciones ilegales. La adopción de cualquiera de estas dos medidas hipotecaría, de manera irreversible, el futuro de Madinat al-Zahra porque abriría un proceso especulativo de incalculables consecuencias en el entorno de la ciudad califal, dado que en los últimos años se han situado en la zona algunos promotores inmobiliarios ante las expectativas generadas por la posibilidad de esa regularización.

Ha sido en este momento cuando se ha producido una inflexión en dicho proceso a través de una activa campaña de movilización social y política manifestada en los medios de comunicación, tanto a nivel ciudadano como a nivel de instituciones académicas, científicas y organismos internacionales, que han expresado su rechazo a esta regularización encubierta y ha hecho que el Parlamento de Andalucía se pronunciase instando a todas las administraciones a velar por el ámbito protegido.

Ante esta situación cabe preguntarse por el futuro de este territorio y, especialmente, de esta franja meridional. Desde el punto de vista patrimonial, la solución al problema de este delicado espacio exige la determinación en la restitución de la legalidad urbanística vulnerada, es decir, la necesidad ineludible de restituir el daño ocasionado, como ha señalado recientemente el ICOMOS, el refuerzo de las actuaciones para favorecer la apreciación y el reconocimiento social de estos recursos, y trabajar en una estrategia a medio y largo plazo que conduzca a una regeneración paisajística y a una recuperación integral del territorio.

La construcción y próxima inauguración de la infraestructura museística del yacimiento va a ser un elemento importante en este proceso, porque va a ayudar a visualizar la dimensión territorial y paisajística de Madinat al-Zahra y todas sus extraordinarias posibilidades de desarrollo cultural, turístico y económico para la ciudad. Se trata de un centro que desarrolla un programa integral de espacios de

interpretación y espacios de trabajo para la gestión, la conservación y la investigación, y donde el compromiso de respeto con el paisaje ha sido uno de sus principales argumentos, pues se concibe como una construcción que se oculta parcialmente en el territorio para no interferir ni en la contemplación del paisaje ni en el absoluto protagonismo de la ciudad califal.

El reto para los próximos años es conservar este paisaje, transformándolo, pero a partir de las claves y los recursos que se derivan de la construcción histórica de este territorio.

Esa transformación debe tener como objetivo recomponer, recuperar y poner en valor el conjunto de relaciones territoriales, culturales y patrimoniales que han conformado este excepcional paisaje; y, especialmente, desarrollar sus extraordinarias potencialidades y recursos de todo tipo: naturales, ambientales, patrimoniales y culturales.

El dilema que se plantea en estos momentos es si el territorio vinculado a Madinat al-Zahra debe tener una vocación y un destino cultural a través de un modelo de recuperación social y científica del mismo o, por el contrario, va a tener una consideración urbanística como una prolongación más de la ciudad de Córdoba, porque la consolidación de estas agresiones, por la vía que fuere, implicará más temprano que tarde la conversión de esta franja meridional en un barrio más de la ciudad.

El desarrollo de estas potencialidades no debe verse sólo en clave de una absoluta necesidad para Madinat al-Zahra sino también como una excelente oportunidad para Córdoba y para su crecimiento cultural, económico, turístico y ambiental. Este territorio, que es uno de los de mayor cualificación de España por la conjunción de esos valores excepcionales, tiene que desarrollarse al servicio de un proyecto cultural y natural, de manera respetuosa y compatible con las relaciones territoriales y los valores paisajísticos que posee.

BIBLIOGRAFÍA

MENÉNDEZ DE LUARCA NAVA OSORIO, J. R. (2000): “El Plan Especial de Protección de Madinat al-Zahra: una nueva estrategia de protección del territorio” en Vallejo Triano, A. (Coord.): Madinat al-Zahra 1985-2000. 15 años de recuperación”. Consejería de Cultura. Córdoba, pp. 57-83.

ZOIDO NARANJO, F, RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, J. y VENEGAS MORENO, C. (2005) “Estudio sobre la relevancia paisajística de Madinat al-Zahra”. Facultad de Geografía e Historia, Universidad de Sevilla y Consejería de Cultura.

VALLEJO TRIANO, A. (2004), “Madinat al-Zahra. Guía oficial del conjunto arqueológico”. Consejería de Cultura, Sevilla.

Mesa Redonda

3

V CIOT

Participación social y defensa del territorio

Moderador

Francisco Puche Vergara

Ponentes

**José Fernando Vera Rebollo
M^a del Carmen Moreno Avilés
José Antonio Martín Pallín
Ricard Piè Ninot**



fundicot
ASOCIACIÓN INTERPROFESIONAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Participación Social y Defensa del Territorio: Algunas Consideraciones y Propuestas

Francisco Puche Vergara:

Red Andaluza de la Nueva Cultura del Agua



1. EN QUÉ PAÍS ESTAMOS

El cambio material en el estado español ha ocurrido tan rápido que hemos pasado de la época del hambre y de la emigración a una situación en la que dependemos, en parte, de la inmigración y asistimos a abundantes comportamientos sociales de “nuevos ricos” (segundas residencias, largos viajes, todoterrenos, cruceros, consumo de cocaína, obesidad, etc.). *Alrededor del 80% de la población española dispone de suficientes medios materiales para vivir decentemente; un 18% de las familias son pobres pero como contrapartida es el país donde el número de ricos crece más de toda la UE y ocupa el tercer lugar en el crecimiento de ricos en el mundo (Taifa, 2005)*

Aún seguimos pidiendo más embalses y autopistas porque aducimos déficits y los datos nos hablan de que somos el primer país del mundo en número de embalses per cápita y por km², y que cuando se culmine el PEIT (Plan de Infraestructuras)

tendremos más km de autopistas y autovías que ningún otro país de la UE (ya somos los primeros en relación a habitantes y vehículos).

En **términos económicos** el cambio ha sido más relevante si cabe: desde el año 2003 somos el segundo país más endeudado del mundo en términos absolutos (vamos después de EEUU) y el primero, actualmente, en términos relativos (saldo de la balanza por cuenta corriente respecto al PIB). Y hemos pasado de una situación de país globalizado a globalizador: en 2004 las compras de empresas extranjeras por España, en millones de dólares, multiplicaron por más de seis veces las efectuadas por Japón. *De vendedor neto de la propiedad de empresas nacionales al resto del mundo, nos hemos convertido en comprador neto de la capacidad productiva y el patrimonio de terceros países* (Carpintero, 2005).

Este vertiginoso crecimiento ha tenido unos altos **costes sociales**. Hemos trasladado a los inmigrantes la mayor parte las tareas contaminantes, molestas y peligrosas, y hemos precarizado el empleo. Nos hemos convertido en atractores de capitales, succionando el ahorro del resto el mundo para financiar el consumo interno y la expansión internacional. ¿De dónde de salen esos ahorros? ¡Milagro!: de los países pobres. A nivel mundial, en 2006, los países ricos necesitaron financiar sus deudas por un valor de 600 mil millones de dólares que salió del ahorro de los países pobres. El mundo al revés.

Como dice Carpintero (2005) hemos asistido *en el último tercio de siglo XX a la conversión de la economía española de país abastecedor de materias primas al resto del mundo en receptor de recursos naturales, capitales y población de otros territorios*. Esta polarización del mundo es conocida como regla del notario (Naredo, 1999).

Este rápido crecimiento ha tenido, también, unos altos costes en recursos, contaminación y territorios.

En **términos de recursos** dos datos muestran la magnitud del cambio: de una parte los requerimientos materiales de la economía española (la suma de los directos y los ocultos) han pasado de 584,5 millones de toneladas en 1970 a 1.508,9 millones de toneladas en el año 2000. Se han multiplicado casi por tres en treinta años. La hipótesis de la desmaterialización no se da en el caso español, en términos absolutos. De otra, la huella ecológica era, en el año 2000, de 4.8 ha/habitante: como la tierra ecológicamente productiva, en ese año, era de solo 1.4 ha/habitante, el déficit ecológico de nuestro país era de 3.6 ha/habitante que debíamos apropiárnoslo de países terceros.

En **cuanto a contaminación** nos bastará comprobar nuestro comportamiento respecto a emisiones de CO₂. En 2004 hemos emitido un 49 % más de GEI (gases de efecto invernadero) que en 1990, y en este capítulo somos los segundos del mundo en incremento entre los 40 países más desarrollados. El primero es Turquía y el cuarto Canadá con un aumento de un 26.6% (Convención Marco sobre el Cambio Climático, 2006).

Respecto al territorio, al hablar de huella ecológica ya vimos como necesitamos echar mano de territorio ecológicamente productivo en otros países, lo que nos hace vivir por encima de nuestra capacidad de carga. Como para el conjunto mundial ya hemos sobrepasado la capacidad de carga del planeta desde 1985 (WWF, 2004), nuestra dependencia ecológica del exterior es un juego de suma cero: lo que nosotros nos apropiamos de otros países para mantener el “nivel” de vida actual es a costa de desposeer a los otros de sus recursos, necesarios para ellos, en muchos casos, para dejar de pasar hambre.

En cuanto a territorio urbano y urbanizable, lo ocurrido en los últimos años ha sido calificado como *tsunami urbanizador* (Fernández Durán) y como salvajismo urbanístico (Martín Pallín) con toda la razón. Este fenómeno arrasador ha tenido especial impacto en la costa española. Los sucesivos informes de Greenpeace (2001-2007) titulados, con un juego significativo de palabras, *Destrucción a toda Costa* han ido testificando la imparable destrucción de este apetecido tramo territorial por urbanizadores y especuladores. En el Informe de 2006 se nos dice *quizá este año el Informe debería llamarse “Corrupción a toda costa” habida cuenta de los múltiples casos de corrupción urbanística y blanqueo de dinero...*, y es que, según muestra José García-Montalvo(2006), en el mercado inmobiliario español que la práctica de comprar una vivienda sobre plano y venderla antes de la formalización de la escritura puede generar unas plusvalías de hasta el 846% en menos de un año. Esta rentabilidad tienta a cualquiera y por ello los datos cantan. Según el Informe de Transparencia Internacional sobre la corrupción, en 2006, *la calificación del suelo urbano es el origen de los mayores casos de corrupción. España es el país de la OCDE donde el precio de la vivienda ha subido más en los últimos años*, naturalmente. Esta burbuja inmobiliaria ha hecho decir a The Economist (junio de 2005) que *se trata del mayor proceso especulativo de la historia del capitalismo*. ¿Qué ha pasado con el artículo 47 de la Constitución, según el cual *los poderes públicos (... regularán) la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación?*

En términos de superficie urbanizada, según datos del Observatorio de Sostenibilidad en España, entre 2000 y 2005 se ha **perdido** una media de 52.000 hectáreas anuales debido a la construcción (una hectárea equivale aproximadamente a la extensión de un campo de fútbol). Y, en España, en los últimos 30 años (especialmente desde 1999 a 2006) se ha ocupado tanto suelo como en toda la historia anterior del país, con una población residencial relativamente estable.

En donde estamos, en la llamada Costa del Sol, los hechos de corrupción por ser bien conocidos no son menos impresionantes. En el Boletín de Criminología de la Universidad de Málaga (nos 65 y 66) Sol, recogido más tarde un libro titulado *Prácticas ilícitas en la actividad urbanística* (J.L. Diez Ripollés y otros, 2004), se puede leer:

Hemos establecido una hipótesis (de acuerdo con un estudio de NNUU sobre este asunto) del proceso gradual que podría estar desarrollándose en los municipios costasoleños, y es la siguiente:

1º Se constataría que algunos promotores o constructores recibirían un trato de favor del Consistorio que se reflejaría en la permisividad respecto a ciertas irregularidades cometidas, o la recalificación de terrenos.

2º De ahí, la zona resultaría atractiva para el blanqueo de capitales. Inversiones extranjeras con dinero procedente del narcotráfico u otros delitos adquieren propiedades inmobiliarias, dando con ello lugar a un incremento de los precios.

3º Una vez afincados en la zona, esos inversores efectuarían compras a gran escala de terrenos rústicos.

4º Más tarde se infiltrarían en las redes de intereses clientelares para lograr convenios urbanísticos y recalificaciones de terrenos.

5º El último paso a dar por quienes ya controlan parte de la actividad urbanística y turística sería hacer con el control político del municipio.

La situación resultante de todo lo anteriormente expuesto es que el verdadero delincuente medioambiental, en la gran mayoría de las veces, es la propia Administración que está obligada a velar por él. (Lozano, 2001).

En materia de viviendas batimos, una vez más en este comportamiento de “nuevos ricos”, varios récords:

España tiene el menor porcentaje de viviendas en alquiler de toda la UE.

Es la primera, también, de la UE en número de viviendas por cada 1000 habitantes.

Va a la cabeza de Europa en porcentaje de viviendas secundarias y desocupadas (unos cuatro millones de estas últimas en la actualidad)

Y en demolición del patrimonio inmobiliario. En efecto la mitad del parque de viviendas existentes en 1950 han desaparecido por demolición o ruina en nuestro país, que cuenta con menor porcentaje de viviendas anteriores a 1940 que Alemania, que quedó destruida por la 2ª Guerra Mundial.

Hemos dicho más arriba que se han perdido decenas de miles de hectáreas debidas a la construcción, y está bien dicho. El territorio tiene muchas otras vocaciones además de la de proporcionar suelo para las ciudades. Es un error, tal como la anterior Ley estatal del suelo consideraba, distinguir el suelo entre urbanizable y no urbanizable, como sería un error dividir el suelo en suelo forestable y no forestable y así con otros usos necesarios. La metáfora de la *urbanizabilidad* del suelo nos lleva a menospreciar los demás usos imprescindibles. Este menosprecio se ha notado profundamente en nuestro país y, por ejemplo, el tsunami urbanizador ha saltado de la costa al interior de las provincias “rematando” la agricultura del campesinado y deteriorando muchas tierras fértiles. Asimismo, la ocupación de terrenos de dominio y propiedad pública ha sido otro de los efectos de la *urbanizabilidad universal* que en las leyes y el imaginario social está instalada.

Y si hablamos de patrimonio y paisajes rurales y urbanos, hemos de decir que estamos asistiendo al más abundante y acelerado proceso de despersonalización de pueblos enteros, de homogeneización de costumbres y paisajes, de pérdidas de acervo cultural propio. Si los planes generales de todos los ayuntamientos se pusiesen en práctica, en pocos años, con los cerca de veinte millones de viviendas proyectadas, a este país no lo reconocería “ni la madre que lo parió”.

2. DE CÓMO ESTAMOS REACCIONANDO LOS CIUDADANOS/AS

Muchos formamos parte de estos nuevos ricos y somos a la vez los que tenemos que oponernos a la destrucción del territorio. Esta paradoja se nota en la relativa poca respuesta ante esta situación tan negativa: podemos decir que aunque es una minoría la que se beneficia espectacularmente con el fenómeno especulador hay un cierto “goteo” hacia una masa importante de ciudadanos y una cierta legitimidad bajo los tópicos de creación de riqueza y de puestos de trabajo. Esto último hace que los sindicatos, por ejemplo, salvo en casos de las organizaciones minoritarias, no suelen estar del lado de los nuevos movimientos sociales, que son, básicamente, las respuestas organizadas a este estado de cosas.

Las respuestas ciudadanas de los últimos diez años se podrían resumir en la aparición de los movimientos sociales, al margen de los partidos y sindicatos, que preconizan una *nueva cultura*.

Con este nombre ha surgido con fuerza el movimiento social de la ***Nueva Cultura del Agua*** que opera organizadamente en el ámbito ibérico. Es un movimiento con bastante implantación tanto en la sociedad como en la Academia, que tiene un enfoque alternativo de la visión y gestión de los ecosistemas hídricos, de las relaciones del agua y el territorio y de la democracia del agua. Se apoya en la Directiva Marco del Agua(2000/600/CE), que es una ley europea profundamente medioambiental.

También desde la Academia principalmente ha surgido un movimiento de opinión, en 2006, basado en un manifiesto titulado ***Por una Nueva Cultura del Territorio***

El resto del movimiento social de la *Nueva Cultura del Territorio*, alberga diversas plataformas y coordinadoras con nombres también diversos: *Murcia no se vende*, *V de vivienda digna*, *Salvemos Mojácar*, *Coordinadora Malagueña por una Nueva Cultura del Territorio*, etc. que operan en ámbitos distintos pero con tendencias a la coordinación regional y estatal. En este sentido se ha creado, en 2006, la Coordinadora Ciudadana en Defensa del Territorio, de ámbito estatal, que al decir de uno sus impulsores está formada por más de 600 pequeñas asociaciones, plataformas, etc.

Desde esta Coordinadora se considera, por ejemplo, que *España es Marbella*, es decir que la corrupción está instalada en muchos municipios. Las declaraciones de Jaime del Val en representación la citada Coordinadora, con motivo de su constitución, son muy representativas de lo que se piensa en este tipo de movimientos en defensa del territorio. Dicen así:

Según el Tribunal de Cuentas, la tercera parte de la financiación de los partidos políticos es ilegal y procede principalmente de la especulación urbanística. Esta es la cuestión que más amplía y profundamente implica a todas las fuerzas

políticas mayoritarias en la corrupción. Marbella es el paradigma de la situación española, pero no es una excepción. El estado de corrupción de las administraciones municipales y autonómicas, así como de sectores del poder judicial, la banca y la industria inmobiliaria es generalizada, y representa la mayor agresión que se ha producido contra nuestra democracia, socavando sus valores hasta límites inaceptables en un estado de derecho y planteando un deterioro sin precedentes de las instituciones democráticas. A su vez, el arraigo de las mafias internacionales en el territorio español es uno de los mayores desafíos políticos de la historia de la democracia.

Quizá se exagere un poco con ciertas generalizaciones, pero se expresa un estado de opinión en los aún no muy abundantes ciudadanos/as movilizados en torno a resistencia concretas de territorios amenazados por agentes inmobiliarios, campos de golf, urbanizaciones, autovías, aves, canteras, cementeras, aeropuertos, puertos, centrales térmicas, etc. Algarrobico, Granadillas, Teresitas, Merinos, Tránsito del Ebro, Seseña, y un largo etcétera son nombres que invocan los peligros y las resistencias.

Los movimientos se sitúan ante la democracia representativa de partidos con una posición, en línea con la mayoritaria de la sociedad, pero con más radicalidad: esta democracia realmente existente adolece de tres graves defectos, piensan: está secuestrada por el poder económico nacional y transnacional; sus principales ocupaciones son las de perpetuarse en el poder por tanto electoralistas, de autofinanciación y de autocolocación y, en tercer lugar, es una democracia no participativa por tanto más oligocracia, partitocracia o plutocracia que democracia propiamente dicha, aunque ciertos derechos y libertades salgan mejor parados que en regímenes descaradamente autoritarios.

Los movimientos en defensa del territorio, el agua, y también los relativos a nuevas culturas de la energía y de la movilidad, que en muchos casos se solapan, no solo traen una actitud defensiva, de resistencia a las agresiones al territorio y a los recursos naturales, sino que aportan propuestas avanzadas tanto en el terreno de las alternativas a los modelos actuales que el neoliberalismo está implantando cuanto a los procedimientos deliberativos, de control social y de la participación en la toma de decisiones. Pretenden no solo dar alternativas sostenibles a todos los asuntos tratados sino que quieren también mejorar la calidad de la democracia existente.

El trabajo dirigido por Federico Aguilera (2006) sobre la calidad de la democracia llega, entre otras, a las siguientes conclusiones, a partir de los trabajos de la Fiscalía de Medio Ambiente de Canarias, sobre la toma de decisiones por parte de los Ayuntamientos:

- 1º Dejación absoluta durante años por los diferentes responsables políticos.*
- 2º Difuminación de la responsabilidad penal por el complejo entramado de cargos.*
- 3º Las arcas municipales están enormemente depauperadas debido a la corrupción municipal al despilfarro o a la ineficiencia.*
- 4º El urbanismo se transforma en un medio de financiación municipal en que el primer especulador es el Ayuntamiento.*

5º Se reclasifica suelo rústico a urbanizable vulnerando la legalidad.

6º Un gran pelotazo urbanístico con la participación de políticos en negocios inmobiliarios.

7º El verdadero delincuente medioambiental es, en la gran mayoría de las veces, la propia Administración.

Es necesario destacar que en estos nuevos movimientos sociales está surgiendo lo podríamos llamar la **ciudadanía ecotónica**, es decir un ciudadano/a que se encuentra en esa situación fronteriza en la que participa de ambas orillas y que suele tener una mayor diversidad de respuestas, al igual que los ecosistemas *ecotonos* que participan de una gran biodiversidad. Del lado de los activistas se agrega la buena información para dar lugar al *activista ilustrado*, y el lado de los intelectuales, artistas y académicos de agrega el compromiso con lo local para dar lugar a la antigua figura *satreana* del *intelectual comprometido*. En este nuevo contexto en que el motor del conflicto no es, específicamente, la lucha de clases lo que moviliza a este nueva figura ciudadana sino que más bien es la afectación, la conciencia, la ética, la belleza, el afecto y la compasión. ¿No es acaso la defensa del paisaje una defensa de la belleza, de la dignidad y un impulso filogenético de pertenencia al mundo vivo?.

En este sentido son significativas las palabras de Federico Aguilera (2006), en el citado trabajo, en las que afirma: *pero, quizás, uno de los aspectos más satisfactorios de nuestra investigación ha consistido en nuestra capacidad de involucrarnos como ciudadanos en los movimientos sociales que han surgido en Canarias.*

3. CUESTIONES DISPUTADAS

La voluntad general de este V Congreso de dar el paso *de los instrumentos programados a la planificación aplicada*, en el contexto de esta mesa redonda sobre *participación social y defensa del territorio* y a la vista de los antecedentes descritos en los apartados anteriores, cabe formularse una serie de temas que bien merecen debate y discusión.

1º. La validez de los instrumentos legales actuales pero especialmente su aplicación.

Muchos autores afirman que estamos ante una auténtica insumisión legal en materia de agua y territorio y en muchas ocasiones la mera aplicación de la legislación y normas existentes, sin discrecionalidad y con eficacia aportarían parte de la solución a los problemas. Por ejemplo la aplicación de la Ley de Costas hubiese evitado gran parte de la destrucción litoral, y la DMA (Directiva Marco del Agua) podría evitar desde ahora el continuo deterioro de los ecosistemas hídricos.

2º. La puesta en funcionamiento de partes de la Constitución avanzadas y cuyo desarrollo ha quedado en el limbo: por ejemplo el artículo 47, del derecho a la vivienda y contra la especulación; el artículo 23 del derecho a la participación

política directa de los ciudadanos junto con el artículo 9.2 en el mismo sentido; y el artículo 33.2 sobre la función social de la propiedad.

3º El control social y legal de los cargos públicos y la sanción rápida en orden a su inhabilitación: Desde los movimientos sociales se pide la regeneración institucional que pasa por medidas de ejemplaridad pública, tales como las de la inhabilitación, las paralizaciones cautelares de obras, la aplicación del principio de precaución y políticas de desistimiento de las prácticas de hechos consumados.

4º Las medidas restauradoras de la legalidad que en muchos casos implican el derribo de obras y construcciones, el cierre de pozos ilegales y el rescate de concesiones. Esta delicada cuestión se plantea en la actualidad con las decenas de miles de viviendas ilegales, los cientos de miles pozos ilegales o alegales, con las recuperaciones del dominio y la propiedad pública en costas, territorios fluviales, etc.

5º La problemática de las sentencias judiciales que no se cumplen o la de las sentencias que admitiendo las ilegalidades no suspenden las obras u ordenan su derribo apoyándose en el principio del mal menor. Estas situaciones difíciles suelen ser bien aprovechadas por los defraudadores para correr más y obtener más apoyo social en la materialización de su ilegalidad.

6º La suspensión del principio de subsidiaridad en el caso de las actuaciones ilegales de los entes menores. Es el caso de la suspensión de funciones a los ayuntamientos por incumplimientos reiterados y memorables, que tanta prevención suscitan y que reclaman los movimientos sociales para evitar las dinámicas mencionadas en el trabajo del Instituto de Criminología de la Universidad de Málaga.

7º La modificación de las metáforas y del lenguaje para cambiar las percepciones de la realidad. La perversa división entre suelo urbanizable y no urbanizable, ignorando el resto de las vocaciones fundamentales del territorio, es un ejemplo claro de la necesidad de modificar las metáforas que, tal como dicen algunos autores, “nos piensan” (Lizcano, 2006).

8º La regeneración democrática, que en este contexto tiene dos ejes principales, uno relativo a la democracia de partidos o representativa y el otro a la democracia deliberativa y participativa de forma directa por la ciudadanía. En ambos asuntos es necesario un profundo cambio y un debate sobre financiación de partidos, limitación de tiempo en los cargos, incompatibilidades, etc. y respecto al segundo eje hay que repensar e institucionalizar mecanismos de transparencia, parsimonia, apoyo judicial, iniciativas legislativas eficaces, órganos de consulta y participación no ceremoniales, etc.

9º El acceso a los movimientos sociales a medios de comunicación social que escapen al control financiero y de los anunciantes y a los intereses de los partidos políticos, para en condiciones de cierta paridad puedan expresar de forma eficaz sus puntos de vista.

10º Moratoria general en las recalificaciones de terrenos o limitaciones drásticas al crecimiento de suelo urbano hasta que se ocupen los cerca de cuatro millones de viviendas vacías, como piden como medida inmediata los nuevos movimientos sociales en defensa del territorio.

Estas cuestiones se sugieren a título indicativo que no exhaustivo, y tienen por finalidad suscitar un debate sobre las necesarias respuestas al gravísimo estado de cosas descrito en la parte primera de esta presentación.

4. BIBLIOGRAFÍA:

Aguilera, F, (2006), Calidad de la democracia y protección ambiental en Canarias, Fundación César Manrique

Carpintero, O. (2007), El poder financiero de los grandes grupos empresariales: los nuevos fabricantes de dinero, Lanzarote, inédito.

Carpintero, O. (2005), El metabolismo de la economía española. Recursos naturales y huella ecológica (1955-2000), Fundación César Manrique.

Diez Ripollés y otros (2004), Practicas ilícitas en la actividad urbanística. Un estudio de la Costa del Sol. Tirant lo Blanch.

Fernández Durán, R. (2006), El tsunami urbanizador español y mundial, Virus editorial.

García-Montalvo, J. (2006), Desconstruyendo la burbuja: expectativas de revalorización y precio de la vivienda en España. . Universidad Pompeu Fabra.

Greenpeace (2001-2007), Destrucción a toda costa. Informe sobre la situación del litoral español. www.greenpeace.org

Lizcano, E.(2006), Metáforas que nos piensan, Traficantes de sueños.

Martín Pallín, J.A. Artículo de opinión en el País, el 24 de enero de 2006.

Manifiesto por una Nueva Cultura del Territorio (2006), www.geografos.org/manifiesto/manifiesto

Naredo, J.M y Valero A.(1999), Desarrollo económico y deterioro ecológico, Fundación Argentaria.

Lozano, J.P. y Titos, O.(2001), Actividad del Ministerio Fiscal. Servicio de Medio Ambiente. Canarias

Taifa (2005), La situación actual de la economía española, en Informes de economía nº1, coordinado por Miren Etxezarreta.

WWF (2005), Living Planet Report 2004.



José Fernando Vera Rebollo

Catedrático de Análisis Geográfico Regional. Director del Instituto Universitario de Investigaciones Turísticas de la Universidad de Alicante.

Cada vez con más frecuencia saltan a los medios de comunicación numerosos problemas cuyo denominador común es el uso y la gestión del territorio y de sus recursos. Como afirma Oriol Nel.lo (2003), al referirse a los conflictos territoriales en Cataluña, los hay distintos y a diferentes escalas espaciales de referencia. En general, encontramos desde programas de actuación urbanística de desmesurada extensión, capaces de albergar decenas de miles de viviendas, principales o de uso vacacional, pasando por las reclasificaciones de millones de metros cuadrados, que acaban configurando pseudociudades al margen de la estructura territorial y urbanística del lugar donde se implantan, y continuando en temas tan polémicos como la construcción de nuevas infraestructuras o de proyectos de ocio con afecciones sobre entornos de calidad ambiental.

En su práctica totalidad, los problemas de contenido territorial y ambiental muestran las consecuencias de trasladar de manera abusiva los principios de la economía neoliberal a la gestión del territorio y denotan el resultado de las insuficiencias de las políticas públicas. Unas políticas deficientemente elaboradas e insuficientemente trasladadas a los ciudadanos, como indica el mismo Nel.lo.

No es menos cierto que una buena parte del territorio participa de dinámicas económicas expansivas con los consiguientes efectos territoriales que generan notables desequilibrios y desajustes. Son procesos como la construcción masiva en la franja litoral o los grandes proyectos de infraestructuras, una realidad metropolitana desbordante o la densificación de la red de pequeñas y medianas ciudades. Las consecuencias son sobradamente conocidas pero tienen en común la voracidad en el consumo de suelo y devastación del paisaje.

Por tanto, no se trata solo de problemas que interesen al ámbito académico o técnico ya que los retos que se plantean remiten a la acción social, desde la práctica democrática. Además, no puede obviarse el contexto de creciente sensibilidad social sobre las dinámicas de transformación que afectan a nuestro entorno y el descreimiento respecto a las formas institucionales de expresión y representación ciudadana. Por tanto, se entiende la eclosión de movimientos ciudadanos (bajo la forma de plataformas, colectivos, etc.) que reivindican una gestión más eficaz y participativa del territorio, con el objetivo final del bienestar social.

No debemos perder de vista que nos encontramos en un escenario de profundos cambios en las dinámicas territoriales, cambios que exigen respuestas innovadoras desde las instituciones de gobierno, con el propósito de estructurar

un espacio que ofrezca calidad de vida a sus ciudadanos, lejos de la idea de pensar que nos asiste el derecho a transformar el territorio sin pensar en el futuro. Por tanto, razones para repensar el papel del territorio desde nuevas políticas y maneras de entender su gobierno, frente al desgobierno.

El “Manifiesto por una nueva cultura del territorio”, presentado en mayo de 2006 por un significativo número de geógrafos, arquitectos y otros profesionales relacionados con la ordenación del territorio, incide de un modo claro en los problemas del territorio y en su gestión, para lo que aporta principios, criterios y prioridades orientados a la práctica desde el referente que constituyen valores como la sostenibilidad ambiental, la eficiencia funcional y la equidad social.

En este caso, la mesa redonda sobre “Participación social y defensa del territorio” es una ocasión para aportar algunas consideraciones relacionadas con los procesos y dinámicas territoriales, con el objetivo de contribuir al debate académico, técnico y social respecto a este tema.

1.- Entre las razones que propulsan el crecimiento espectacular del sector inmobiliario y, por ende, la transformación del territorio, además de la voracidad de determinados agentes económicos y de contextos globales ya conocidos, guarda relación con el modelo de financiación de las haciendas locales. Es así como ayuntamientos de cualquier signo impulsan proyectos urbanísticos en tanto contribuyen a incrementar sus presupuestos. Dos apuntes a este respecto: la contribución de la construcción, mediante lo que se recauda por licencias de obras, y la aportación del Impuesto de Bienes Inmuebles de Naturaleza Urbana a las cuentas municipales. Basta señalar que para algunos municipios turísticos del arco mediterráneo lo recaudado por concepto de IBI supone en torno al 45-50 % del total de ingresos en el presupuesto anual y que la media en este tipo de entidades oscila en torno al 30%. Cuestión distinta y sobre la que se reflexiona poco es que el incremento del IBI, asociado a la adición de nuevas unidades urbanas, traduce más suelo residencial y, en definitiva, esta vertiente también supone más necesidades de equipamientos y servicios, con los costes correspondientes.

2.- Una de las razones esenciales en la transformación del uso del suelo deriva de la sobreimposición de nuevas dinámicas productivas frente a los sistemas anteriores de uso y gestión del territorio, surgidos en no pocos casos del equilibrio entre sociedad y territorio. Por tanto, el problema de fondo remite a la necesidad de articular un discurso sobre Economía y Territorio que sirva para sentar las bases de la relación entre el valor del territorio como recurso y dichas dinámicas productivas. Un caso especialmente importante es el del turismo ya que al tratarse de una actividad esencial en el modelo de desarrollo, incluso con la consideración de estratégica en numerosos procesos de desarrollo regional y local, se supone que la implantación de nuevas actuaciones ha de hacerse sin más limitaciones que los propios impulsos de la demanda y la capacidad inversora de los agentes actuantes, de modo que los instrumentos de planificación no tienen otro sentido que dar cabida formalmente a las intervenciones. Si además se tiene en cuenta que la parte más sustancial de lo que se viene denominando

desarrollos turísticos, en especial en áreas litorales, son en realidad crecimientos inmobiliarios, basados en la construcción de miles de viviendas asociadas a nuevos conceptos de ocio, se entiende que la situación haya desbordado todas las previsiones y se presente al turismo como uno de los principales factores de la transformación territorial y consumo desahogado de suelo. En este sentido, las orientaciones deben ir precisamente en la línea de entender el territorio como argumento y no como soporte de las actuaciones, racionalizar los procesos de ocupación de más cantidad de territorio, sobre todo de controlar la creación de ofertas miméticas de modo indiscriminado, y primar la renovación de los espacios turísticos consolidados frente a la idea de añadir nuevos asentamientos, además de establecer criterios rigurosos a la hora de crear más oferta.

3.- Conviene introducir en el debate el papel de las ciudades en el sistema territorial, la sostenibilidad del modelo de asentamientos y su relación con modelos de movilidad sostenible y creación de infraestructuras. Sobre la idea de que el sistema urbano no es estático, se trata de valorar especialmente los procesos de expansión de áreas metropolitanas sobre áreas cada vez más amplias, a partir de nuevos patrones de movilidad, y las consecuencias en el consumo de suelo y gobierno del territorio. No conviene olvidar que una parte esencial de estos procesos se relaciona con el acceso a la vivienda.

4.- Aunque se insiste en el papel del planeamiento municipal, como escala básica de la práctica urbanística, un aspecto interesante, y en modo alguno excluyente, que deriva de las nuevas dinámicas territoriales es la necesidad de establecer proyectos de contenido territorial con ámbitos espaciales de referencia más extensos. En particular, la escala intermedia es básica para la cohesión territorial y social en los ejes de desarrollo que se configuran, la consiguiente complementariedad y cooperación entre territorios vecinos o el mismo concepto de espacios en red. Aunque los distintos colores políticos que gobiernan ciudades y Comunidades pesan más que sus intereses compartidos.

5.- La práctica del urbanismo y el gobierno del territorio se confían a las herramientas disciplinares y administrativas, en el marco de lo institucional. Sin embargo, la defensa del territorio requiere cada vez más el compromiso y la legitimación social. En un contexto en el que proyectos o intervenciones desmesuradas en su vertiente de afectación territorial tratan de ser sobreimpuestas a la ciudadanía, incluso contando con el marco normativo e instrumental para llevarlas a cabo, surgen plataformas ciudadanas y movimientos cuyo argumento es la insuficiencia de los mecanismos participativos y la desconfianza en el papel de las instituciones para el buen gobierno del territorio. Si cada proyecto o actuación polémica genera un movimiento ciudadano que reivindica cauces participativos en la gestión de su entorno territorial y ambiental, como claves de calidad de vida, es momento para profundizar sobre los sistemas de participación social en las prácticas urbanísticas y territoriales.

6.- Un tema esencial que no puede desligarse de la transformación y reorganización del modelo territorial es el del agua. Además de la perspectiva de las regiones deficitarias en el uso y gestión del recurso, es preciso abordarlo con una perspectiva más amplia en el entendimiento de los problemas. Algo

especialmente interesante cuando algunos agentes actuantes tratan de llevar el debate a la arena de los enfrentamientos entre territorios y modelos de desarrollo.

En suma, una nueva cultura en el gobierno de los territorios basada en principios tales como la importancia de la descentralización, los enfoques estratégicos e integrados frente a los sectoriales, el principio de equidad territorial y social, o las líneas de cooperación superando las divisiones administrativas.

Para ello, se trata de aportar argumentos con el propósito de contribuir a la reflexión para lograr unos objetivos estratégicos y el consiguiente impulso social para afrontar el futuro. Ante todo contribuir a un debate plural orientado a la gestión del territorio de una forma más racional y para analizar de manera más democrática y constructiva los retos y las respuestas. Un debate que no debería posponerse.



Delitos Urbanísticos: Defensa de los intereses generales

José Antonio Martín Pallín

Magistrado emérito del Tribunal Supremo

1. INTERESES INDIVIDUALES E INTERESES PLURI-SUBJETIVOS.

El Derecho Penal durante mucho tiempo ha estado anclado y ha construido toda su dogmática sobre los elementos del delito, en función de la existencia de conductas que atacan a bienes jurídicos individuales. Por ello, los esquemas de acción y resultado, sujeto y víctima, estaban muy delimitados. La teoría que se construyó respecto de la culpabilidad, de los elementos del tipo, o la privación de la libertad como eje de la respuesta penal, con las alternativas de las medidas de seguridad, tenemos que revisarlas y adaptarlas a la aparición de un Derecho Penal que ya no puede volver la espalda, si no quiere quedarse fosilizado, a la protección de los bienes jurídicos colectivos, que algunos llaman, pluri-subjetivos. Personalmente no me gusta la expresión acuñada por los italianos, que los califican como bienes difusos. Me parece un magma, difícilmente manejable o perceptible. Ello nos conduce a recordar que la elasticidad del derecho permite absorber determinadas conductas sin mayores contratiempos para los que las realizan.

Es cierto que el Derecho Penal se enfrenta a un reto. El Derecho Penal tiene una vocación de taxatividad y certeza. Los ciudadanos deben saber que determinadas conductas merecen reproche y cuál es la razón. En este punto radica la base de la seguridad jurídica, no en otros aspectos que no comparto. El ciudadano debe conocer efectivamente cuál es la postura del legislador y por qué le reprocha esa conducta. Puede que la acción afecte no a una persona en concreto, en el homicidio al muerto, en la libertad sexual a la agredida, en la propiedad individual al robado o estafado. En otros casos, afecta a intereses colectivos que, repito, no son para mí difusos, sino que, en todo caso, son pluri-subjetivos.

Es decir, sin romper el esquema del derecho subjetivo como base de la acción y reacción del derecho, el ciudadano le pide al Estado que accione o que reaccione, ante derechos pluri-subjetivos. Los puede activar una sola persona pero, a su vez, tiene un efecto reaccional sobre todos los que se encuentran en la misma situación o en la misma posición que él que actúa. En este terreno se encuentra el campo abonado para lo que es una tradición de nuestro derecho procesal, que también habrá que revisar y actualizar, como la acción pública y la acción popular. Normalmente la mayor parte de los delitos son públicos, pero en

la práctica el monopolio de la acción lo tiene el Ministerio Fiscal, aunque puede haber acusación particular y acusación popular, pero estadísticamente, en la mayoría de delitos la acción popular no existe.

Cuando afrontamos estos intereses pluri-subjetivos, la acción pública encaja perfectamente con la naturaleza del bien que se quiere tutelar, de tal manera que una persona puede ejercitar su acción defendiendo un interés subjetivo compartido, consciente de que además está protegiendo los intereses subjetivos de los demás. De esta manera se convierte en un actor de la colectividad, por encima de cualquier interés puramente egoísta o particular. También habrá que reconocerle un interés respetable a que se le indemnice o se le repare por el perjuicio que ha sufrido.

Hasta tal punto estos intereses colectivos o generales no son difusos, lo demuestra el hecho de que las ciencias de la investigación y análisis de los fenómenos, del urbanismo o del medio ambiente, están en condiciones de cuantificar de forma exacta o muy aproximada, cuál es el impacto que se produce sobre la sociedad en general y sobre ciudadanos concretos en particular, por la comisión de hechos delictivos de esta naturaleza que afectan a intereses colectivos.

2. EFECTOS COLATERALES.

Por poner un ejemplo y seguir con mi exposición, en materia de medio ambiente, que más que difuso, es un bien gaseoso. Las conclusiones científicas basadas en estudios rigurosos de la Organización Mundial de la Salud y de Academias especializadas, en España mueren dieciséis mil personas al año por el efecto directo o inducido de la contaminación ambiental. Este es un dato y no una abstracción genérica. La acumulación de resultados no se sabe adónde nos puede llevar. Se sabe y está cuantificado, siempre por supuesto con el riesgo de la exactitud. Tenemos el diagnóstico y disponemos de las estadísticas.

Los efectos malignos de estos delitos se generalizan. Se trata de un mal grave en sí mismo que, además, produce -empleando una terminología muy al uso-, unos daños colaterales tan importantes que si el Derecho Penal mira hacia otro lado, creo que puede arrastrar incluso al sistema político democrático hacia zonas no deseadas. Se ha hablado, y creo que nadie lo podría discutir, que el urbanismo está asociado a la corrupción de funcionarios nacionales e internacionales, cohechos, prevaricaciones, información privilegiada, falsedades documentales, estafas, impactos medioambientales, contaminación acústica y de las aguas, y ahora del blanqueo de dinero.

3. CRIMINALIDAD ORGANIZADA.

Conviene advertir que el blanqueo de dinero no se hace gratuitamente o de una forma artesanal. En una operación fraudulenta en la que intervienen importantes estructuras del sistema financiero y redes de organizaciones criminales. De ahí a crear un sistema mafioso, el paso es muy fácil y cuando nos

demos cuenta o sin darnos cuenta, nos encontramos ante verdaderas mafias en su verdadero sentido, es decir, crimen más poder político. En España se confunde el concepto de organización criminal con el concepto de mafia. La mafia es un grupo, a mi modo de ver, mucho más extenso, que supone la ocupación de parcelas de poder político.

El ejemplo italiano es prototípico. La mafia italiana tiene siempre algún senador o diputado, algunas veces incluso algún obispo, véase El Padrino, por tanto no hay que confundirla con las organizaciones que se dedican a traer personas inmigrantes en situaciones graves para su seguridad que, por supuesto hay que perseguir. La mafia es algo que los italianos que después exportaron a Norteamérica, saben perfectamente cómo funcionan. Que les pregunten a nuestros exportadores de aceite y de vino, los problemas que tienen en Nueva York para colocarse en el mercado, y no precisamente por cuestiones de competitividad o de calidad, sino por actuaciones comerciales mafiosas que controlan el mercado de Nueva York.

4. FINANCIACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS Y DE LA HACIENDA MUNICIPAL.

El urbanismo corrupto es, a su vez, y también hay que decirlo, una fuente de financiación de los partidos políticos, que se ha utilizado de manera absolutamente perversa para el sistema. Si alguien pretende, a estas alturas, que el Derecho Penal no tiene nada que decir en esta materia, su posición puede ser respetable, pero creo que no está en la sintonía de onda en la que debemos movernos en el momento actual.

No estamos ante derechos puramente simbólicos. Incluso los grandes principios de la actuación económica del Estado se consideraron durante tiempo declaraciones románticas y programáticas. Ahora, por ejemplo, el derecho a una vivienda digna y en condiciones de calidad, ha pasado de la pura retórica. En este momento, en Francia, existen reclamaciones ante los tribunales pidiendo la concreción judicial del derecho subjetivo de acceso a una vivienda digna, que puso en marcha Sarkozy en las últimas elecciones. Aquí no sabemos lo que pasaría, pero podría perfectamente acudirse a los Tribunales y dependería un poco de la capacidad de asimilación e integración interpretativa del juez, la admisión de una demanda reclamando el derecho a la vivienda digna. En todo caso, si la pretensión se rechaza, se pondría de relieve por qué no se le puede satisfacer ese derecho, lo que contribuiría a clarificar el sistema político-criminal.

5. DERECHO ADMINISTRATIVO Y DERECHO PENAL.

Para poner orden en todo este maremágnum que nos lleva hacia simas peligrosas, algunos siguen aferrados al Derecho Administrativo. El Derecho Administrativo en su faceta del Derecho Urbanístico, ha sido la élite de esta rama del Derecho. Ha producido ríos y ríos de doctrina científica, magnífica en muchísimos aspectos, pero ha fracasado, de manera rotunda, cuando el conflicto

ha llegado a los Tribunales de lo Contencioso Administrativo. Muchos fallos del sistema provienen de la propia regulación normativa administrativa y también, en gran parte, por la inoperatividad que nos corresponde a los tribunales. Debemos admitir y advertir que el sistema de respuesta contencioso-administrativo que estamos en condiciones de proporcionar cuando el conflicto discurre por esos cauces, es lento e ineficaz.

Durante muchos años esto ha sido así. El Código de 1995, trasladó los temas de urbanismo y ordenación del territorio al marco del Derecho Penal. Esta decisión lleva a un cambio del paradigma de valores. El urbanismo era la norma que regulaba el *“Construye como puedas, siempre que tengas licencia”*. En estos momentos el urbanismo como ciencia jurídica reguladora de las licencias, de las calificaciones de terrenos de las compensaciones, de los volúmenes y de las alturas, ha sido superado. Ha nacido un valor superior, que protege, ahora también, el Derecho Administrativo. La Ley de Suelo y Ordenación del Territorio y el Código Penal, tienen como fin proteger el valor superior de la ordenación del territorio. La ordenación del territorio es algo más que el urbanismo, el urbanismo digámoslo claramente, es el negocio inmobiliario; la ordenación del territorio es la construcción inmobiliaria puesta al servicio de los intereses generales. Un Plan General de Ordenación Urbanística debe tener en cuenta no solamente la construcción, sino el medio ambiente, la ordenación del territorio, su valor para la convivencia armónica y para el desarrollo sostenible e incluso para la seguridad pública. El urbanismo debe proporcionar un marco adecuado para la convivencia.

Yo creo que el Derecho Urbanístico fracasó, en el ámbito del Derecho Administrativo, por una razón que era conocida, desde prácticamente mediados del siglo XIX, cuando se hace la distribución administrativa de España. Nos constituimos en un país en el que municipio arriba, municipio abajo, tenemos unos ocho mil ayuntamientos. Cuando llega el texto constitucional consagra, a mí modo de ver correctamente, el principio de la autonomía municipal. Este principio de la autonomía municipal que tiene rango constitucional, se inserta, a su vez, dentro del organigrama de las Comunidades Autónomas. Y dentro de las comunidades autónomas no se sabe muy bien cómo. A pesar de existir mecanismos de corrección, estos, siendo tan cercanos, no digamos nada en las autonomías uniprovinciales en las que la cercanía es prácticamente inmediata, en las grandes comunidades, de siete, ocho provincias, en las que puede haber una mayor lejanía, el sistema de control, sea cual sea su signo político, no ha funcionado. Ha primado, desde el punto de vista de la política -esta es una decisión política incuestionablemente- el principio de autonomía municipal frente al principio de ordenación del territorio que le correspondería a los organismos competentes de las autonomías y al que el Estado no debe renunciar. Si el Estado abandona a su suerte el urbanismo, las posibilidades de que se genere un verdadero caos normativo, son grandes. La tarea del Tribunal Constitucional en esta materia tendría que ser la de la coordinación, unificación, resolución de conflictos, pero realmente creo que no ha afinado suficientemente, algunas veces no por culpa del Tribunal Constitucional, sino por la sucesiva y galopante sucesión de leyes urbanísticas. Diecisiete autonomías generando normas, algunas de ellas que no llegaron a entrar en vigor, o cuando ya se estaba en condiciones de dar la respuesta habían perdido su vigencia.

6. EL AGENTE URBANIZADOR

Uno de los factores -me voy a detener exclusivamente en él, aunque habría muchos más, pero no puedo abarcarlo todo ello en mi exposición-, tiene su origen en la regulación de forma absolutamente complaciente y sin mayor contenido crítico, de un sujeto activo al que se considera como un elemento dinamizador importante para que los Ayuntamientos puedan exprimir y sacar el mayor rendimiento posible de la política urbanística, que no de ordenación del territorio. Esta figura jurídica es la que se llamó “*agente urbanizador*”. Cuando su desprestigio llegó a niveles escandalosos se le llamó “*agente colaborador*”; es lo mismo, en definitiva el mal está en la institución, o en la forma de comprender la institución, el nombre es algo verdaderamente secundario. Sea colaborador, sea urbanizador, sea lo que sea, en definitiva lo que se debió valorar en su momento fue la atribución de facultades exclusivas del Estado, como son las de la expropiación forzosa, a un particular ávido de conseguir beneficios.

Se debió pensar antes de dar ese paso. Si se pone en marcha una institución a la que se concede facultades semejantes, la transferencia a un agente privado individual de facultades expropiatorias, abre la puerta a todo género de corrupciones. Si se junta todo esto con la autonomía administrativa y la escasa capacidad de recaudación que tiene la Hacienda municipal, nadie se sustrae a la tentación de incrementarla con la aportación del agente urbanizador. Si además utiliza como elemento coactivo la herramienta de la expropiación, nadie debe extrañarse de que pase lo que ha pasado, lo milagroso hubiera sido que hubiera sucedido de otra manera distinta. Estamos ante un fenómeno que, ha sido potenciado, consciente o inconscientemente por parte de los legisladores y de los poderes públicos, y al cual no hemos sido capaces de dar respuesta, y que además, y lo que es más grave, ha calado profundamente en sectores de la sociedad española.

7. EXPECTATIVAS DE ENRIQUECIMIENTO.

Los ciudadanos se han dado cuenta de que su Ayuntamiento, en el que viven, en el que desarrollan sus actividades, les proporciona una mayor cantidad y calidad de servicios en función del éxito de los proyectos urbanísticos y que, con la mera recaudación tributaria de otros impuestos, la capacidad de gasto y de inversión social sería menor. Además, ese ciudadano, que vive en el municipio y espera lógicamente servicios, si es propietario de un erial con una cantidad discreta de amapolas y de hierbas, alberga la fundada esperanza de que el agente urbanizador lo incorpore a un plan de acción individual sacándolo del plan general de urbanismo, convirtiendo el secarral en un verdadero maná. Eso es lo que ha ocasionado que unos cuantos alcaldes audaces se hayan lanzado por ese camino de la especulación y enriquecimiento propio. Algunos, muy poquitos, han ido a la cárcel y otros incluso dirigen el Ayuntamiento desde la cárcel. Los implicados que se han salvado de la prisión se presentan a la reelección y son sacados a hombros por sus conciudadanos que llegan a proporcionarles mayorías

espectaculares. En fin, la cosa no es para tomarla a broma. No creo que, en este momento, los ciudadanos de Marbella estén dedicando calurosos recuerdos al que rigió sus destinos con sus votos, sobre todo cuando tienen que demoler, después de que se ha anulado el Plan General, unas treinta y tres mil viviendas. No todas van a caer pero al que toque no estará entusiasmado con la idea.

8. LLAMADA AL DERECHO PENAL.

Ante todo este panorama, no ha quedado más remedio que hacer un llamamiento urgente al Derecho Penal, les guste o no les guste a los partidarios de la teoría clásica de los bienes individuales o a los que sostienen que el Derecho Penal es la “*última ratio*”. Estoy de acuerdo en que si se pueden solucionar los problemas preventivamente con el Derecho Administrativo, no habría necesidad de elevar el conflicto al área del Derecho Penal. De momento, el Derecho Administrativo no solamente no lo soluciona sino que, como en el caso Marbella, tarda doce años en anular el Plan General. Cuando llega la resolución ha pasado lo que ha pasado.

En mi vida profesional, ni como Fiscal, ni ahora como Magistrado, he recibido ni una sola deducción de testimonio de un órgano contencioso-administrativo por falsedades, cohechos o corrupciones. Si alguna vez se activa el proceso penal ha sido por iniciativa o impulso de ciudadanos particulares. Es cierto que algunas veces se utiliza la llamada acción popular en el marco del proceso penal, o la acción pública en el marco del Derecho Administrativo, de manera abusiva e incluso de manera coactiva y chantajista. Esto es todo lo que estamos sembrando y recogiendo al mismo tiempo, aparte de los males medioambientales, que no hay quien los remedie. Cuando creíamos que el famoso Hotel del Cabo de Gata iba a ser derruido, se está pactando una reelaboración del proyecto de tal manera que yo no sé si lo van a pintar de color acantilado o hacer algo para que se disimule. Está en marcha un proyecto de expropiación compensatoria, que ya veremos hasta donde llega.

9. IMPACTO ECONÓMICO NEGATIVO.

El problema tiene además efectos y daños colaterales, que no son baladíes, y que nos pueden ocasionar un daño irreparable, sobre todo en estos momentos de recesión económica, no derivada exclusivamente del ladrillo. Nuestra primera industria lamentablemente, y recalco lo de lamentablemente, porque me gustaría que fuese la tecnología avanzada, la espacial, la aeronáutica, etcétera, es el turismo. Dentro de la balanza comercial, y del producto interior bruto genera cifras, casi cercanas al 50%.

¿Y qué ha sucedido con todo este maremágnum de ladrillo?, pues que el Parlamento Europeo, ha tenido que intervenir y nos ha dado un fuerte tirón de orejas. Ha sido a iniciativa de ciudadanos extranjeros que habían venido a España para establecer su segunda residencia. De pronto se han visto asaltados por el “*agente depredador urbanístico*”, y han puesto en marcha las denuncias que han

motivado la intervención de las instituciones europeas. Se han puesto de relieve varias cosas, prácticamente todo lo que he contado sobre política municipal, el fracaso del Derecho Administrativo y, además, la nula eficacia del sistema judicial para corregir todas esas tropelías.

La Comisión europea, el Tribunal de Luxemburgo, y por supuesto el Parlamento Europeo, nos ha llamado la atención sobre nuestras leyes urbanísticas y sobre algunos defectos de nuestra respuesta penal. Ha enviado misiones a la Comunidad Valenciana, pero no nos olvidemos tampoco que otras zonas, como la cornisa cantábrica, están empezando a sufrir una brutal presión urbanística. Quizás confíen en que el cambio climático la convierta en la futura Marbella del norte. Es una apuesta de futuro un poco arriesgada, pero incuestionablemente yo que soy gallego, he comprobado que llueve ahora mucho menos y que la zona resulta muy atractiva.

Estuvimos abriendo los telediarios en Alemania, Gran Bretaña y los países nórdicos. La reacción de los responsables políticos de la zona ha sido tradicional. Una vez más la conspiración judeomasónica y todas las telarañas del pasado. Se ha oído a los prohombres de la Comunidad Valenciana, aupados sobre el ladrillo, diciendo que todo esto es una campaña de determinados intereses turísticos ingleses que han invertido en Croacia y que quieren fomentar su turismo. Yo les diría que, los ingleses no son tontos. Yo no invernaría en Croacia de ninguna de las maneras; veranear sí, pero desde luego invernar en Croacia es una auténtica locura, están mejor en Londres con su clima y su cada vez más escasa niebla.

10. REFORZAMIENTO Y ACTUALIZACIÓN DEL DERECHO PROCESAL.

Todo es manifiestamente mejorable, pero creo que donde tenemos que actuar con urgencia no es tanto en el Derecho Penal sustantivo sino en el Derecho Procesal. El Derecho Procesal al final, es la piedra de toque del funcionamiento de todo ordenamiento jurídico. Las leyes sustantivas se pueden modificar, aunque no es bueno cambiarlas todos los días. Ahora bien, el Derecho Procesal, no se puede alterar continuamente, entre otras cosas porque carece de retroactividad positiva, son normas que afectan a los actos que se desarrollan durante la vigencia de la misma, que más adelante podrían ser radicalmente distintos, con lo cual el caos y la inseguridad estarían servidos.

En el Derecho Procesal es decisiva la capacidad de iniciativa o de puesta en marcha del sistema procesal administrativo y penal. En el proceso contencioso-administrativo se dispone de la acción pública. La acción pública en el Derecho Administrativo, ha recorrido un sendero tortuoso. Reconociéndose desde el punto de vista legal, a la hora de la ejecución de las resoluciones, la exclusión de los actores públicos de la posibilidad de estar presente en la misma. Existe una jurisprudencia que sostenía que su intervención era en defensa de unos intereses generales, pero si había alguien con un interés particular, el único que podía solicitar la ejecución era el interesado. En mi opinión se sostenía una concepción excesivamente privatística del proceso contencioso-administrativo, con una remisión al proceso civil en aquello que no esté expresamente en la ley de la jurisdicción contencioso-administrativa regulado. Los principios hay que

respetarlos, y por tanto, la ejecución también corresponde ponerla en marcha al titular de la acción pública tenga o no un interés directamente afectado por la resolución de lo contencioso administrativo.

11. PROBLEMAS EN LA EJECUCIÓN DE LAS SENTENCIAS.

¿Qué se ha producido en la práctica?. Que la jurisprudencia ha tenido que evolucionar y a partir del año 2000. La jurisprudencia contencioso-administrativa, se ha dado cuenta de lo que estaba pasando con la ejecución, mejor dicho con la no ejecución de sus sentencias.

Por otro lado se da la paradoja de que en el Derecho Administrativo, la declaración de ilegalidad lleva aparejada obligatoriamente la demolición, mientras que el Derecho Penal la condiciona a la ponderación de los intereses de los terceros, de buena fe. El Contencioso Administrativo, y paso rápidamente a lo penal, ya ha reaccionado, como he dicho y admite que la ejecución la puede pedir la acción popular, aunque el interesado directamente llegue a un acuerdo con el demandado.

El Derecho avanza a golpe de realidades y no de concepciones abstractas. El detonante de esta evolución ha sido un caso muy conocido en Madrid. El de la Iglesia que se metía prácticamente en el cuarto de baño de algunos señores de la comunidad de vecinos de al lado. La comunidad de vecinos interponen la demanda contra el Arzobispado, la ganan, consiguen la orden de demolición, y el Arzobispado llega a un acuerdo, por supuesto económico, con los que han ganado, y estos se comprometen a reconocer que la sentencia es inejecutable y que la dan por ejecutada, con la compensación económica que han recibido. Pero tres vecinos denuncian que es imposible que la sentencia no tenga efectos en el mundo jurídico tratándose de una ilegalidad tan flagrante. Discrepan, y la primera respuesta que reciben es desalentadora: "Ustedes no estuvieron en el pleito y, por tanto, no tienen capacidad para pedir la ejecución". Contestan: "No, es que ejercitamos la acción pública, porque es una construcción absolutamente ilegal y sin licencia". Al final, el Tribunal Supremo termina dándoles la razón y, efectivamente, se cumple a pesar del pacto entre el Arzobispado y el resto de los que inicialmente habían reclamado.

Otra sentencia, de 28 de Mayo de 2008 en el recurso 579/2006, recoge el caso todavía más sangrante. Se trata de una señora que ejercita, sin interferencia de ningún particular, la acción pública contra el Ayuntamiento de Granollers y una entidad constructora. La gana, y cuando van a ejecutarla le dan cuatrocientos mil euros. Llega a un acuerdo para que la sentencia no se ejecute y que se dé por ejecutada con la compensación de cuatrocientos mil euros. Nos encontramos ante un delito contra la Administración de Justicia, un chantaje, una burla del Estado de Derecho, y nadie mueve ni una sola ceja. Afortunadamente, como se trataba de una ejecución que había sido ganada por la acción pública, tenía que intervenir el Fiscal. El Ministerio Fiscal ha pedido que se ejecute y, además, que se deduzca testimonio por posible existencia de delito penal.

12. ACCIÓN PÚBLICA Y ACCIÓN POPULAR

En el campo penal, tenemos un problema añadido. En este momento la acción popular ha obtenido la ratificación constitucional. Estoy totalmente de acuerdo, si bien pediría urgentemente una nueva regulación de la acción popular en el proceso penal. Yo la cuestionaría en todos aquellos casos en que se afectan bienes jurídicos exclusivamente individuales. No alcanzo a comprender, con todos los respetos, cual es el papel de una asociación feminista en un delito de violación, salvo que insinúen que el juez y el fiscal van a prevaricar.

Creo que es una complicación procesal añadida cuando está personado el fiscal. No descartaría que asesorasen a la persona perjudicada prestándole asistencia jurídica gratuita, si son una ONG y reciben dinero del Estado, pero no veo la necesidad de la acción popular. La acción popular recobra toda su verdadera esencia cuando se trata de bienes jurídicos colectivos, o de bienes jurídicos pluri-subjetivos. En ese caso, adquiere su papel genuino y auténtico otorgándose a todo ciudadano aunque no sea perjudicado por el delito.

Se mantiene que los actores populares no tienen derecho a una indemnización civil en beneficio propio porque actúan en apoyo de los intereses colectivos. Creo no obstante que podría fijarse una indemnización en beneficio de la colectividad e ingresarse, por ejemplo, en un fondo destinado a organizaciones ecologistas o medioambientales. Por otro lado, la acción popular tiene que responder a un interés legítimo y suponer el ejercicio leal y ético de la misma. Cualquier desviación espúrea del ejercicio de la acción popular tendría que ser sancionada penalmente.

Lo que he reseñado sobre la acción pública en el campo del Derecho Administrativo, se repite a diario y con más profusión en el campo del Derecho Penal, con el chantaje añadido de que la contraprestación económica del acusado lleva aparejada a lo mejor la retirada de la acusación y el no ir a la cárcel. En el terreno del Derecho Administrativo, estamos jugando con euros; en el Derecho Penal estamos jugando con euros y a su vez con la libertad de una persona.

13. DEMOLICIÓN.

Finalmente llegaríamos a la consecuencia jurídica de la reclamación de ilegalidad penal -la administrativa la dejaríamos aparte- de un comportamiento que merecería la sanción penal dentro de los artículos que sancionan los delitos contra la ordenación del territorio. Como les he dicho antes, el Código Penal contempla la posibilidad de la demolición. Bueno, creo que como consecuencia de un hecho delictivo, de una manera general e indiscutida y sin ninguna oposición por parte de la dogmática, una de las consecuencias aparejadas a la responsabilidad penal es la responsabilidad civil que conlleva la restitución, la reparación y la indemnización. Si se afectado a la ordenación urbanística a través de una construcción ilegal que supone una grave perturbación de la misma, una de las medidas, sería restaurar el orden jurídico quebrantado demoliendo esa

construcción, recuperando, por ejemplo un suelo no urbanizable y no digamos nada a una zona verde o un vial, a su primitivo estado.

La demolición es una medida perfectamente ajustable a la naturaleza de la infracción y, por tanto, es proporcionada y responde a la entidad del mal causado. El principio de punibilidad está perfectamente justificado, siempre que no perjudique a terceros de buena fe. Este concepto lo tenemos que adaptar a la realidad. No se puede sostener, en la sociedad tecnológica en que vivimos, con los instrumentos de conocimiento, de transparencia y de control, que debe de poner en marcha una Administración moderna, que todo tercero lo sea de buena fe.

14. ¿TERCEROS DE BUENA FE?

Para no hacer alusiones personales y después me achaquen que estoy perturbado los negocios inmobiliarios, cuando una urbanización está en el foco de atención de los medios de comunicación, cualquiera percibe que corre serio riesgo de ser anulada. A partir de esa situación el que compre un piso, y no se haya molestado en pasar por el Registro de la Propiedad para ver cómo están los datos sobre el suelo, si tiene suerte y le conservan la edificación, no tengo nada que alegar. Pero desde luego, lo que no estoy dispuesto a admitir es que sea tercero de buena fe. Podrá alegar lo que quiera, pedir indemnización al vendedor; pero tercero de buena fe no es. Se ha metido en un negocio que era un campo minado, y como el campo minado le ha estallado, no puede alegar ignorancia y buena fe. El juez penal, no tendría por qué considerarle tercero de buena fe y, por tanto, puede si lo estima pertinente, acordar la demolición.

Si a esto añadimos la posibilidad, que ya está incluida en todas las legislaciones autonómicas y en la Ley del Suelo, de la transparencia de los planes urbanísticos a través de los sistemas informáticos modernos, las posibilidades de su existencia se reducen.

15. EL COMISO DEL OBJETO DEL DELITO DE LAS GANANCIAS ILÍCITAS.

Y por último, queda algo en lo que casi nadie, por lo menos desde el punto de vista penal, ha pensado. En su momento fue una pena accesoria, ahora es una medida complementaria, del delito. Se trata del comiso. Los bienes procedentes de hechos delictivos y, sobre todo -y esto es en lo que voy a hacer más hincapié-, las ganancias obtenidas con tráfico de bienes que constituyen el objeto del delito, no solamente pueden, sino que deben ser decomisadas. Está establecido por el Código Penal para todo género de delito sin excepción; no hace ninguna excepción para el urbanismo ni para la ordenación del territorio. El delito puede llevar aparejada la doble medida del comiso y de la destrucción, por ser un bien procedente de una actividad delictiva.

Ya sé que me van a decir que no es un bien de ilícito comercio y que por tanto la destrucción, podría ser excesiva y desproporcionada. Es posible, pero yo creo que el comiso sería tremendamente eficaz, sobre todo de las ganancias.

Tendríamos que emplear, no queda otro remedio, la alta tecnología informática poniéndola al servicio de los verdaderos intereses que a mi modo de ver, en este momento son prioritarios la sociedad; me refiero a la sociedad española, a la sociedad norteamericana, a la sociedad inglesa y otras, inmersas en una crisis económica generada en gran parte por el urbanismo descontrolado.

Con todo este panorama, pienso que si los jueces no somos capaces de dar una respuesta en tiempo razonable debemos activar las medidas cautelares que eviten que las construcciones vayan adelante. Con medidas cautelares que, a su vez, lleven aparejada una información pública de la medida cautelar para que el resto de la sociedad pueda, incluso, fiscalizar si efectivamente esas medidas se cumplen o no se cumplen, se puede hacer frente a este desastre, que nos ha llevado de momento a una crisis económica que estaba absolutamente cantada. No hacía falta ser un experto economista para saber que todo el boom inmobiliario estaba destinado al fracaso, que era una inversión especulativa. Y no tomen la palabra “*especulativa*” en un sentido peyorativo, sino simplemente en un sentido inversionista en el que mucha gente pensó que, efectivamente, esto era una buena inversión porque potencialmente había una capacidad de atracción sobreañadida a lo que sería la petición razonable de una sociedad como la nuestra, demandando vivienda.

Los ciudadanos de la Unión Europea demandan una segunda vivienda residencial. Y repito que el mal está generalizado, no son los valencianos exclusivamente los que han cometido estas tropelías, sino los que han motivado que, las instancias internacionales se hayan fijado en el problema.

Si retocando el Derecho Penal en lo que haya que retocarlo, reorganizando la acción popular y agilizando el proceso en sus dos facetas, administrativa y penal, podemos conseguir estos objetivos, creo que merece la pena el esfuerzo. Esto no se va a conseguir, por supuesto, de la noche a la mañana, es bastante más complicado de lo que parece. No se puede hacer un puro ejercicio de voluntarismo, pero pienso que se darán cuenta, nos daremos cuenta todos, que nos estamos jugando muchísimo con nuestra inactividad y con este apego a las tradiciones del pasado, a la dogmática penal del pasado, que se ha visto desbordada por unos intereses galopantes y prioritarios.



A MODO DE RESUMEN:

Francisco Puche Vergara

Red Andaluza de la Nueva Cultura del Agua

La voluntad general del V Congreso (CIOT) de dar el paso de *los instrumentos programados a la planificación aplicada*, en el contexto de esta mesa redonda sobre *participación social y defensa del territorio*, ha suscitado los siguientes temas de discusión.

1º. La importancia de aplicar los instrumentos legales actualmente disponibles, amén de la modificación de otros.

En base a la Constitución y a determinados desarrollos legales, como la Ley de Costas y la de Agua, muchas opiniones coinciden en afirmar que no se habría llegado tan lejos en destrucción del territorio, especialmente el litoral, o en deterioro de los sistemas hídricos, o en el precio de la vivienda si meramente hubiesen sido aplicados.

2º. La puesta en funcionamiento de partes de la Constitución avanzadas y cuyo desarrollo ha quedado en el limbo: por ejemplo el artículo 47, del derecho a la vivienda y contra la especulación; el artículo 23 del derecho a la participación política directa de los ciudadanos junto con el artículo 9.2 en el mismo sentido; y el artículo 33.2 sobre la función social de la propiedad, entre otras.

3º Se considera que la totalidad de los problemas de contenido territorial y ambiental tiene como causa la aplicación de la economía neoliberal a la gestión del territorio y las insuficiencias de adecuadas políticas públicas.

4º No se trata sólo de problemas que interesen al ámbito académico o técnico ya que los retos que plantean remiten a la **acción social, desde la práctica democrática**. Unido a esto se constata el creciente descreimiento respecto a las formas institucionales de expresión y representación ciudadanas. Por ello desde los movimientos sociales se pide la regeneración institucional, que pasa por medidas de ejemplaridad pública, tales como las de la inhabilitación, las paralizaciones cautelares de obras, la aplicación del principio de precaución y políticas de desistimiento de las prácticas de hechos consumados.

5º Las medidas restauradoras de la legalidad que en muchos casos implican el derribo de obras y construcciones, el cierre de pozos ilegales y el rescate de concesiones. Esta delicada cuestión se plantea en la actualidad con las decenas de miles de viviendas ilegales, los cientos de miles pozos ilegales o

alegales, con las recuperaciones del dominio y la propiedad pública en costas, territorios fluviales, etc. La necesidad de ejemplaridad y respeto al estado de derecho, recomiendan la aplicación de la ley y del código penal en su caso, más allá de las meras actuaciones derivadas del derecho administrativo.

6º La problemática de las sentencias judiciales que no se cumplen o la de las sentencias que admitiendo las ilegalidades no suspenden las obras u ordenan su derribo apoyándose en el principio del mal menor. Estas situaciones difíciles suelen ser bien aprovechadas por los defraudadores para correr más y obtener más apoyo social en la materialización de su ilegalidad.

7º La suspensión del principio de subsidiaridad en el caso de las actuaciones ilegales de los entes menores. Es el caso de la suspensión de funciones a los ayuntamientos por incumplimientos reiterados y memorables, que tanta prevención suscitan y que reclaman los movimientos sociales para evitar las dinámicas mencionadas en el trabajo del Instituto de Criminología de la Universidad de Málaga.

Asimismo, se subraya que la escala municipal no es válida para planificar el territorio: es necesario hacerlo desde la escala intermedia.

8º La modificación de las metáforas y del lenguaje para cambiar las percepciones de la realidad. La perversa división entre suelo urbanizable y no urbanizable, ignorando el resto de las vocaciones fundamentales del territorio, es un ejemplo claro de la necesidad de modificar las metáforas que, tal como dicen algunos autores, “nos piensan” (Lizcano, 2006).

9º La regeneración democrática, que en este contexto tiene dos ejes principales, uno relativo a la democracia de partidos o representativa y el otro a la democracia deliberativa y participativa de forma directa por la ciudadanía. En ambos asuntos es necesario un profundo cambio y un debate sobre financiación de partidos, limitación de tiempo en los cargos, incompatibilidades, etc. y respecto al segundo eje hay que repensar e institucionalizar mecanismos de transparencia, parsimonia, apoyo judicial, iniciativas legislativas eficaces, órganos de consulta y participación no ceremoniales, etc.

10º Las respuestas ciudadanas de los últimos diez años se podrían resumir en la aparición de los movimientos sociales, al margen de los partidos y sindicatos, que preconizan una *nueva cultura*.

Con este nombre ha surgido con fuerza el movimiento social de la ***Nueva Cultura del Agua*** que opera organizadamente en el ámbito ibérico. Es un movimiento con bastante implantación tanto en la sociedad como en la Academia, que tiene un enfoque alternativo de la visión y gestión de los ecosistemas hídricos, de las relaciones del agua y el territorio y de la democracia del agua. Se apoya en la Directiva Marco del Agua (2000/600/CE), que es una ley europea profundamente medioambiental.

También desde la Academia principalmente ha surgido un movimiento de opinión, en 2006, basado en un manifiesto titulado ***Por una Nueva Cultura del Territorio***

11º Algunos problemas se resolverían con moratorias.

12º Se constata el problema de la financiación de los ayuntamientos dependientes de las obras y del patrimonio inmobiliario (El IBI supone el 50% de la financiación actual municipios turísticos) Y asimismo, del lado del gasto, se constata que los ayuntamientos lo hacen mal pues, en la actualidad, el 50% de su gasto son para actividades que no son de su competencia.

13º Se critica la actuación de algunos Colegios profesionales, vinculados al fenómeno urbanístico, que también han hecho oídos sordos a los desmanes territoriales que presenciaban.

14º Se señala la vinculación del modelo territorial al sistema de ciudades y a los patrones de movilidad, y las consecuencias sobre consumo de suelo y acceso a la vivienda, lo que hace necesario el control de la expansión urbana, primando la renovación y rehabilitación de los espacios urbanos consolidados sobre los de nueva creación.

15º Se defiende la vinculación de los nuevos proyectos expansivos a la existencia de recursos, especialmente el agua.

Mesa Redonda

4

V CIOT

La cara y la cruz de la Ordenación del territorio en la España de las autonomías

Moderador

José M^a Ezquiaga Domínguez

Ponentes

**Vicente Granados Cabezas
Miguel Ángel Pulido Rodríguez
Jose Antonio Marcén Zunzarren
Juli Esteban i Noguera
Jesús M^a Erquicia Olaciregui
José Antonio Cullera de la Maza**



fundicot
ASOCIACIÓN INTERPROFESIONAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Nuevo territorio y crisis del paradigma de la planificación convencional

José María Ezquiaga



Los conceptos de planeamiento espacial y regional han sufrido cambios sustanciales durante la última década. A pesar de la amplia variedad de tradiciones de planeamiento en los diversos estados europeos, existe un consenso en ambientes académicos, sociales y políticos en considerar que el planeamiento convencional (y en términos más amplios la planificación espacial) atraviesa una situación de crisis teórica y práctica de la que parece alumbrarse un nuevo paradigma sustentado sobre los conceptos de *utilización racional* y *prudente* del territorio entendido como recurso no renovable y por tanto objeto preferente de estrategias de *salvaguarda* y *reciclaje*. Esta nueva concepción del territorio demanda asimismo la adopción de nuevas y más creativas fórmulas de gestión territorial en las que la *cooperación* (tanto vertical entre las distintas escalas de gobierno del territorio, como horizontal entre los actores que inciden en su construcción) surge como alternativa a las estrategias, hasta ahora dominantes, basadas en la primacía de la especialización funcional y la competencia.

Los cambios en las formas de producción, organización del consumo y movilidad de capitales, personas y bienes, están afectando de manera profunda la organización espacial de las sociedades desarrolladas. Lo global y lo local se encuentran conectados de manera inimaginable en las sociedades tradicionales. El salto en las tecnologías de comunicación y la estrecha interrelación de los mercados genera que acontecimientos en centros de decisión lejanos afecten rutinariamente a las vidas de millones de personas. Más precisamente, las modernas telecomunicaciones han roto los vínculos tradicionales entre tiempo y el espacio.

La representación de la ciudad tradicional se construía sobre la idea de límite, bien fuera éste la demarcación física del recinto urbano –materializado en puertas, murallas o bulevares- o bien la escisión más ideal entre el universo artificial ordenado y el mundo de lo orgánico y natural. La cultura urbanística y los instrumentos de planeamiento se han formado históricamente sobre el concepto de la ciudad delimitada, asumiendo el objetivo de formalizar armoniosamente el crecimiento sobre el territorio libre circundante (entendido a modo de fondo de figura) en base a la previsión de las infraestructuras que lo soportan.

Desde este paradigma, el planeamiento se entendía como un mecanismo regulador y armonizador de las intervenciones sectoriales. Sus determinaciones más frecuentes se orientaron por ello al control del crecimiento, protección del medio natural y rural y coordinación de las infraestructuras básicas. Las legislaciones urbanísticas europeas tendieron a cristalizar normativamente estos principios, consolidando metodológicamente el esquematismo implícito en la descomposición entre los usos, actividades e infraestructuras (conveniente para la utilización de las técnicas del *zoning*) y una concepción *defensiva* de la planificación, en cuanto estrategia de equilibrio entre los múltiples factores que construyen el territorio. El reiterado fracaso de los planes como anticipación a largo plazo de un modelo territorial pone de manifiesto la asimetría entre la simplicidad de las técnicas urbanísticas y la complejidad del fenómeno social -la construcción del territorio - sobre el que dichas técnicas se aplican.

La metrópolis moderna ha desvanecido toda idea de límite a priori, inaugurando lo que se ha venido en llamar la era de la *desterritorialización*. Las sociedades modernas tensionan crecientemente la escisión entre espacio y lugar favoreciendo las relaciones entre sujetos espacialmente distantes y, por ello, incapaces de mantener contactos cara a cara. Décadas antes Melvin Webber (1964), fue pionero en formular las consecuencias espaciales del creciente desarrollo de *dominios* de relación no referidos a *lugares* determinados. Las nociones actuales de *comunidad virtual* o *ciberespacio* han llevado esta idea a sus últimas consecuencias. En la esfera social, la escisión espacio/ temporal es condición necesaria del dinamismo extremo que caracteriza a la modernidad y proporciona los engranajes para el desarrollo de las organizaciones racionalizadas. Estas son capaces de “conectar lo local y lo global de manera inimaginable en las sociedades más tradicionales y al hacerlo rutinariamente afectan a las vidas de millones de personas” (Giddens 1990). El territorio como

conjunto de "lugares", es decir, como espacios y acontecimientos identificables, fruto de una historia irrepetible, se ve anulada por un creciente fenómeno de "homogenización" de espacios y modos sociales. Al tiempo, el crecimiento exponencial de la movilidad tiende a propiciar una ocupación urbana del territorio a una escala antes desconocida.

La idea de ciudad "dispersa" o "difusa" es insuficiente para caracterizar la lógica espacial del nuevo territorio ya que sugiere la idea de "inundación" neutra del espacio carente de cualidad de las periferias residenciales de baja densidad. El territorio emergente se caracteriza por un extraordinario incremento de la "diversidad" y la "complejidad funcional", pero a diferencia de los tejidos urbanos tradicionales: densos, mixtos y marcados por una gran intensidad de las interacciones funcionales en la pequeña escala, el territorio post-metropolitano se organiza a modo de archipiélago, sobre la base de piezas que tienden a reproducir la lógica del conjunto. La segregación funcional simple de las primeras etapas de formación metropolitana se ve superada por una estructura "fractal" más compleja y, en consecuencia, las técnicas de ordenación y control urbanístico modeladas sobre el paradigma de la especialización funcional simple devienen insuficientes como instrumentos eficientes de gobierno del territorio

Territorio y límites ambientales

Esta nueva realidad sitúa en primer plano la cuestión de la *sostenibilidad* de un modelo de ocupación del territorio basado en el consumo masivo de los tres elementos básicos del medio-ambiente: suelo, aire y agua. El concepto de *desarrollo sostenible* es mucho más amplio que el de protección del medio ambiente, ya que implica tanto la consideración de la calidad de vida y la igualdad entre las personas en el presente, como la solidaridad intergeneracional. Esta concepción del desarrollo tiene consecuencias esenciales sobre el enfoque convencional del urbanismo y la administración de los recursos al demandar una previsión de las consecuencias de los procesos de transformación espacial a largo plazo, así como la adopción de políticas que reflejen los costes reales del consumo del territorio y su impacto sobre los recursos no renovables desde tres perspectivas básicas:

Sostenibilidad ambiental, al objeto de que el consumo de los recursos materiales hídricos y energéticos renovables no supere la capacidad de los ecosistemas para reponerlos y el ritmo de consumo de los recursos no renovables no supere el ritmo de sustitución de los recursos renovables duraderos; evitando, igualmente, que el ritmo de emisión de contaminantes no supere la capacidad del aire, del agua y del suelo para absorberlos y procesarlos.

Ocupación del suelo sostenible, que contemple la rehabilitación y reutilización del suelo como opción preferente sobre el nuevo crecimiento, evitando la segregación y dispersión urbana, y contemplando la integración y asociación de usos y funciones con el fin de reducir la movilidad.

Movilidad urbana sostenible orientada a reducir la movilidad forzada y el uso innecesario de vehículos motorizados; priorizando los medios de transporte respetuosos con el medio ambiente mediante la planificación de su uso combinado.

Es responsabilidad del planeamiento determinar las capacidades ambientales e impedir que se superen sus límites, adoptando la “*capacidad de acogida*” (es decir la aptitud de un espacio determinado para soportar un nivel de intensidad de usos urbanos sin que se produzca un proceso irreversible de deterioro ambiental, social o cultural) como principio rector. La idea de planificación sostenible implica, asimismo, un cuestionamiento esencial del discurso económico neoliberal conforme al cual la regulación del mercado de suelo operada desde el planeamiento urbanístico es innecesaria, cuando no perjudicial, para la iniciativa empresarial, la innovación y la adecuada asignación de los recursos.

Cara y cruz de las estrategias de control del crecimiento en la planificación territorial española

El problema del control del crecimiento se plantea desde hace pocas décadas en Europa desde un enfoque renovado que no existe en otros ámbitos geográficos: el consumo de suelo para la producción de tejido urbano manifiesta una clara inercia frente al estancamiento de la población. Desde 1950 la población europea ha crecido un 33%, mientras que la ocupación de suelo por las ciudades ha crecido un 78%, en gran medida a causa del empleo de tipologías de baja densidad. En el conjunto de Europa el crecimiento del consumo de suelo por áreas urbanas e infraestructuras entre 1990 y 2000 ha supuesto 8.000 m², un incremento del 5,4% respecto a 1990 que equivale a la totalidad de Luxemburgo. En el caso español, durante el periodo 1996-2006, la población empadronada ha crecido en el total nacional un 12% pero en un periodo semejante, entre 1995 y 2005, la superficie de solares ha aumentado un 38% y la de parcelas construidas un 34% a nivel nacional

El resultado deviene en un nuevo escenario en la que el crecimiento no puede ser solo manejado como variable de planeamiento asociada al dimensionamiento de las infraestructuras sino como amenaza a las condiciones del territorio que las diferentes legislaciones consideran merecedoras de protección: el medio ambiente y los elementos y espacios de interés patrimonial y cultural.

a) Compacidad y dispersión

El debate sobre el crecimiento urbano es en muchos casos un debate entre crecimiento compacto y crecimiento disperso. El crecimiento compacto y en continuidad con los tejidos urbanos existentes presente evidentes ventajas en cuanto a la facilidad para asegurar la conexión a las redes de servicios y las economías de escala en cuanto a dotaciones públicas y prestación de servicios básicos como seguridad y emergencias. El crecimiento disperso y de baja densidad presenta aparentes ventajas para el habitante en términos ambientales pero reduce la rentabilidad social de las redes de infraestructuras y dotaciones de

titularidad pública y dificulta su gestión, sin que los sistemas privados garanticen forzosamente la prestación del servicio. Que la dispersión del crecimiento sirva como motor de crecimiento económico y mejora dotacional a los municipios de pequeño tamaño supone, en el fondo, una reproducción en el presente de las lógicas de formación de los arrabales de las ciudades decimonónicas. En un contexto en el que el crecimiento de la población es relativamente reducido en muchas regiones (en España la inmigración se concentra en unas pocas zonas urbanas), no debe olvidarse que el crecimiento de las ciudades, aunque en menor medida que en otras épocas, sigue alimentándose del despoblamiento de núcleos de menor tamaño.

El debate sobre compacidad y dispersión lleva también asociado el relativo a las densidades. La introducción por la legislación castellano-leonesa de límites mínimos de densidad en los nuevos desarrollos supone una innovación en este sentido, y las excepciones previstas en la modificación del Reglamento de Urbanismo de Octubre de 2006 deben interpretarse como una precisión positiva para la protección de ámbitos históricos en los que los valores del paisaje tradicional se pueden entender prevalentes sobre otros aspectos, máxime dada la limitada extensión territorial en que se aplican. En general, los modelos más avanzados de planificación territorial suelen asociar densidad y accesibilidad, de tal modo que se asegure un crecimiento compacto en torno a los puntos más accesibles del territorio.

b) La capacidad del territorio: valor ecológico y paisaje

El valor ecológico y paisajístico del suelo es reconocido desde la Ley del Suelo de 1956 como un criterio para la exclusión de los crecimientos urbanos. Existe una percepción general de que los suelos de alto valor deben preservarse de la urbanización, que se ve acompañado en algunos casos, como la propia Ley de Urbanismo de Castilla y León, de la idea de que el suelo rústico común tiene un valor por sí mismo, aún en ausencia de rasgos sobresalientes. La propia evolución de la Ley estatal 6/1998 en cuanto a los criterios de clasificación, para pasar a aceptar en su modificación en 2002 que puede declararse un suelo no urbanizable por inadecuación para el desarrollo urbano en función de criterios motivados, recupera la idea de que un modelo territorial válido no sólo integra la protección de lo extraordinario, sino el valor de los espacios no urbanizados, aún sólo como base paisajística.

c) El caso de los Planes de Ordenación del litoral

Las comunidades autónomas de Asturias, Cantabria y Cataluña cuentan con instrumentos de planificación territorial con incidencia sobre sus territorios litorales, y Galicia prepara instrumentos de similar alcance. La evolución histórica de los litorales españoles muestra que se trata de espacios de alta sensibilidad ecológica y paisajística en los que se han producido intensas ocupaciones urbanas que no siempre han respetado esos valores. Entendiendo que la sostenibilidad económica de las propias actividades turísticas que motivaron dichas transformaciones sólo puede garantizarse mientras se mantengan los valores litorales, se establecen diferentes fórmulas para el control de crecimiento

urbano. Por otra parte, la dimensión regional de los planes hace que no sólo se tenga en cuenta el uso turístico, sino el resto de usos urbanos de toda naturaleza que se producen en estos ámbitos.

Asturias establece un Plan de Ordenación del Litoral que desarrolla unas Directrices de la Franja Costera. El POLA regula únicamente los suelos no urbanizables que han sido definidos en el ámbito litoral, definiendo un régimen estricto de limitación de usos. Las Directrices definen criterios de alejamiento a la costa, localización de usos urbanos y crecimiento disperso. Cantabria define para toda la fachada costera regional un área litoral, delimitada en función de la intervisibilidad con la lámina de agua, en la que se plantean protecciones para la franja más cercana a la ribera y se acotan los futuros crecimientos en su extensión máxima, debiendo los municipios demostrar que no se supera la capacidad de carga del municipio con los suelos que decidan clasificar.

El Plan Director Urbanístico del Sistema Costero de Cataluña se plantea para evitar la ocupación urbana indefinida y el continuo urbanizado en determinadas áreas, preservar los espacios costeros aún libres por sus valores de todo tipo (entre los que incluye los de ocio y calidad de vida), preservar las continuidades de los espacios abiertos y de los sistemas biológicos, y gestionando el espacio litoral como un recurso básico y duradero en el desarrollo económico, el turismo y la calidad de vida. Se producen desclasificaciones de suelos urbanizables no delimitados o no desarrollados.

d) Limitación de disponibilidad de recursos ambientales

El control del crecimiento en función de la disponibilidad de recursos ambientales tiene un claro ejemplo en los recursos hídricos. La reciente legislación estatal ha obligado a las diferentes normas autonómicas a incluir la obligación de contar con informe favorable del Organismo de Cuenca Hidrográfica en cuanto a disponibilidad de agua, como refleja el artículo 104-5 del RUCyL en virtud de su modificación de octubre de 2006. La Ley de Directrices Generales de Ordenación de Canarias establece en su artículo 28 que Los Planes insulares de Ordenación y el planeamiento urbanístico acompañarán la generación de suelo para uso residencial y turístico y la autorización de la edificación a la disponibilidad de recursos de agua suficientes para los nuevos desarrollos y a la viabilidad de la inserción de sus redes de abastecimiento en los sistemas preexistentes, vinculando de este modo en el tiempo el crecimiento a la disponibilidad del recurso.

Otro supuesto claro de limitación de la disponibilidad de recursos ambientales como consecuencia del crecimiento urbano es el del suelo agrícola. El Plan Territorial Sectorial Agroforestal del País Vasco delimita gráficamente los suelos agrícolas de alto valor en los que no es posible la transformación de uso, en un contexto en el que los fondos de valle son escasos y la topografía limita sustancialmente las posibilidades de cultivo.

Asimismo, todas las legislaciones son concurrentes en la identificación de los riesgos naturales resultan factores especialmente limitantes del crecimiento

urbano. En el caso español, los riesgos de avenida son los más comúnmente mencionados, aunque también hay amplias zonas de la geografía que se ven afectados por riesgos geológicos (inestabilidad, laderas deslizantes, erosión, e incendio). Los riesgos tecnológicos se vinculan sobre todo a accidentes industriales y a instalaciones de transporte como aeropuertos. Su consideración es importante en zonas con altas concentraciones de industrias específicas, quedando limitados en los entornos aeroportuarios por las afecciones aeronáuticas.

e) El cálculo de las capacidades totales por ámbitos subregionales

En la mayoría de los casos las limitaciones del crecimiento establecidas desde la legislación y el planeamiento territorial se basan en metodologías basadas en orientaciones de escala regional. No obstante, tanto en España como en el extranjero existen casos en los que se han desarrollado metodologías no basadas en orientaciones de escala regional, sino en decisiones específicas para la escala del Plan.

País Vasco

El modelo del País Vasco no establece una cantidad cerrada para cada ámbito de planeamiento territorial parcial, sino que da criterios para el dimensionado de los crecimientos de cada municipio, resultando la capacidad global de su agregación. Esta fórmula permite que las Directrices de Ordenación del Territorio del País Vasco fijen criterios para la cuantificación del crecimiento residencial de los municipios con carácter previo a la aprobación de los Planes Territoriales Parciales sin restar coherencia al modelo global. Se permite asimismo, tanto con carácter transitorio como después en los PTP que así lo establezcan, en municipios de escasa población con varios núcleos, la construcción de un número de viviendas igual al existente durante dicho periodo.

Baleares

Las Directrices de Ordenación del Territorio de les Illes Balears (1999) se desarrollan en cada isla mediante un Plan Territorial Insular, cuya redacción corresponde a cada uno de los tres Consejos Insulares (Mallorca, Menorca e Ibiza- Formentera). El capítulo V de las Directrices establece las determinaciones que regulan los crecimientos de las áreas de desarrollo urbano.

La exposición de motivos de la Ley reconoce que la aplicación de estos parámetros supone la aparición automática de suelo urbanizable o apto para urbanizar excedente, definiendo la disposición adicional duodécima los criterios de desclasificación que se aplican de oficio como resultado de las Directrices, sin perjuicio de que los PTI puedan establecer más desclasificaciones. La exposición de motivos de la Ley reconoce que la aplicación de estos parámetros supone la aparición automática de suelo urbanizable o apto para urbanizar excedente, definiendo la disposición adicional duodécima los criterios de desclasificación que se aplican de oficio como resultado de las Directrices, sin perjuicio de que los PTI puedan establecer más desclasificaciones. En el caso concreto del Plan Territorial Insular de Menorca, la aplicación de estos principios de crecimiento da como

resultado una cuantificación del crecimiento para el conjunto de la isla que se desagrega para cada municipio en función de sus limitaciones ambientales y servicios.

Canarias

Las Directrices de Ordenación General y Directrices de Turismo de Canarias (2003) establecen modalidades de control del crecimiento que prestan especial atención al consumo de suelo por los usos turísticos, cuantificándolo por islas (el ámbito de ordenación supramunicipal, cuyos Planes Insulares de Ordenación son desarrollados por los Cabildos) y, al igual que en el caso de las Islas Baleares, establecen medidas específicas para los ámbitos de suelo urbanizable en los cuales se hayan incumplido los plazos de ejecución. Se introduce también una temporalización del crecimiento, estableciendo límites máximos de nuevas plazas hoteleras por año en cada ámbito, al menos con carácter transitorio hasta la aprobación en cada caso del correspondiente PIO.

El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía

El POTA contiene un modelo territorial cualitativo altamente desglosado y justificado, en el que sin embargo no existen previsiones de capacidad a nivel subregional con grado de pormenorización comparable al de los ejemplos anteriores. No obstante, el Plan establece por medio de una de sus disposiciones una orientación numérica relativa a la orientación del crecimiento de suficiente entidad como para incluirla en este apartado.

El POTA establece en su artículo 45, relativo al modelo de ciudad, criterios básicos para la evaluación de la coherencia de los PGOU con el modelo territorial regional. Se establecen parámetros numéricos como tope para el dimensionado del suelo urbanizable cuya superación no es admisible con carácter general, aunque se señala que los POT subregionales determinarán criterios específicos para cada ámbito. Por otra parte, la superación de las condiciones numéricas que establece el Decreto 220/2006 no implica la inadmisibilidad de las propuestas, sino la necesidad de un control adicional por parte de la Comisión Interdepartamental de Valoración Territorial y Urbanística; este considera tanto umbrales cuantitativos (limitados a los usos residencial y turístico) como cualitativos (nuevos asentamientos no contiguos a los existentes y actuaciones con incidencia territorial no contempladas en la planificación sectorial).

	P.O.T.A.	Decreto 220/2006
Nuevo suelo urbanizable	< 40% S1	< 30% S2
Incremento de población	<30% en 8 años	
Nº de viviendas	<25% de las existentes en S2	
	s1: suelo urbano existente	
	s2: suelo urbanizado y edificado según el planeamiento general vigente	

Esta nueva configuración del marco legal tiene varias consecuencias:

- Un claro acicate para la ejecución de los suelos ya clasificados.

- La posibilidad de desclasificación de suelos en los que se hayan incumplido los plazos para su ejecución (o en el caso de que el coste de indemnizaciones sea asumible) si el municipio opta por alterar la posición de sus áreas de crecimiento.
- El fomento de los usos de actividades económicas no turísticas, al quedar estos exentos de la limitación del Decreto 220/2006, aunque sometidos a la del POTA. Esta medida tiene especial importancia en un contexto en el que estos usos tenían que competir por los suelos mejor situados con usos percibidos como más lucrativos, y puede fomentar la diversificación de la economía y el empleo a escala local.
- La limitación del consumo de suelo por la urbanización y el fomento de un crecimiento paulatino.

f) Metodologías sin orientaciones de escala regional: el Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria

El POL de Cantabria se aprueba con anterioridad al Plan Regional de Ordenación Territorial, por lo que opera en un contexto en el que no existen orientaciones de escala superior, más allá de las establecidas con carácter genérico en la Ley regional. La metodología de cuantificación del crecimiento utilizada en el POL se basa en la identificación pormenorizada de los espacios que requieren una protección en atención a sus valores y en la asignación de parámetros de intensidad edificatoria y de reparto de usos a los espacios susceptibles de transformación. Corresponde a los municipios definir que parte de esos suelos susceptibles de transformación se clasificará como suelo urbanizable, con la limitación de asegurar que no se supera la capacidad de carga del territorio, parámetro para el cual no se fija una fórmula numérica, sino que resulta de la ponderación de una serie de factores establecidos en el POL que tienen que ver en gran parte con las capacidades de infraestructuras y dotaciones. Se establece, por tanto, una capacidad teórica máxima sujeta a controles adicionales.

g) Control mediante parámetros indirectos: criterios morfológicos

Los parámetros morfológicos permiten aportar una dimensión física a un modelo territorial de control del crecimiento, al ir más allá de la mera asignación de capacidades en términos de edificabilidad o número de viviendas. La aplicación de criterios morfológicos puede tener una incidencia tanto en la organización de las áreas de crecimiento específicamente designadas como tales, como también en la previsión de efectos inducidos de la expansión urbana. En cuanto al primero de los supuestos (regulación del suelo urbanizable), varios casos (Menorca, Canarias, litoral de Cataluña), utilizan criterios morfológicos tanto para condicionar la ubicación de los nuevos crecimientos, prohibiendo los crecimientos aislados y obligando a una contigüidad con los tejidos urbanos existentes, como para definir, por criterios visuales o de continuidad de sistemas ambientales, la desclasificación de suelos urbanizables preexistentes.

La previsión mediante aspectos morfológicos de efectos inducidos de la expansión urbana tiene un claro ejemplo en la definición del suelo urbano que establece el Reglamento de Planeamiento de Castilla La Mancha. La necesaria

existencia de acceso rodado que se reconoce como condición indispensable para la clasificación como suelo urbano en todas las legislaciones urbanísticas españolas se matiza adicionalmente en el artículo 104- 1-1º, al especificarse que no se considerarán suelos urbanos, junto con los recayentes a las vías interurbanas exteriores al núcleo, los situados en los márgenes exteriores de las vías perimetrales de los núcleos urbanos. Esta disposición permite establecer viarios de borde de los nuevos crecimientos sin riesgo jurídico de posibles solicitudes de licencias para edificación una vez ejecutados los viarios, basadas en la existencia de acceso rodado. De igual modo, la diversidad de previsiones establecidas en las legislaciones y planes territoriales en España para el crecimiento de los núcleos rurales suele basarse en criterios morfológicos: zonas periféricas con régimen de suelo urbano no consolidado con requisitos simplificados que no deben alejarse más de una cierta distancia de las últimas edificaciones urbanas, relación entre crecimiento del núcleo y carreteras, tamaño máximo del crecimiento

Ambientales

La generalidad de planes y leyes reconocen la necesidad de preservar de la urbanización los espacios ambientalmente valiosos. Esto lleva incluso, como ya se ha comentado, a que algunos incluso planteen la reclasificación a suelo rústico de suelos urbanizables. No obstante, varias leyes reconocen la posibilidad de intervenciones edificatorias en suelo rústico más allá de las ligadas a la explotación agropecuaria, como actuaciones turísticas, vivienda unifamiliar o campos de golf, con una importante dispersión de las determinaciones entre regiones. En el caso de la Ley de Valencia se establece incluso la posibilidad de actuación urbanística en ciertos tipos de suelos no urbanizables, condicionada al pago de cuotas ambientales y a la cesión libre y gratuita a la administración de suelos objetos de protección.

Las legislaciones y planes, tanto en España como en el extranjero, tienden a establecer una vinculación clara entre la disponibilidad de recursos hídricos y la capacidad de tratamiento de aguas residuales y la capacidad de urbanización. Igualmente se establece la conveniencia de adoptar energías alternativas y sistemas de bajo consumo, pero por el momento se trata sobre todo de determinaciones cualitativas y no cuantitativas. Varias legislaciones, como las de Madrid o Galicia, establecen la prohibición de reclasificación de terrenos sometidos a incendios forestales, a los efectos de evitar que estos actos puedan servir para sortear una protección ambiental

Dotación de servicios

La exigencia de dotación de servicios es un criterio comúnmente utilizado para la organización del crecimiento en las diferentes legislaciones, tanto españolas como extranjeras. En todas las legislaciones consultadas el hecho urbano es consustancial a la dotación de servicios y en algunos casos se establecen unos plazos máximos tras la aprobación de la actuación para la dotación de determinados servicios de acuerdo con los estándares del estado, intentando

evitar una situación de claro desfase entre la llegada de los habitantes y la materialización de las dotaciones públicas.

Otros criterios

El ritmo de ejecución de las previsiones del planeamiento preexistente es una pauta de control del crecimiento utilizado de diferentes maneras en la legislación:

- Impuesto específico para el suelo no edificado en Extremadura, que afecta al suelo no urbanizable. Aunque se plantea con el objetivo de cumplir la función social de la propiedad y moderar los precios de la vivienda, al afectar a suelo urbanizable se puede considerar un elemento de moderación de la clasificación de suelos para nuevos crecimientos, toda vez que implicaría su gravamen en caso de no ejecución.
- Caducidad de licencias y proyectos de urbanización con destino turístico en las DOT de Canarias, siempre que la caducidad se deba a causas imputables al promotor.

h) reflexiones finales

Creciente conciencia del valor del suelo como activo ambiental

Existe una tendencia gradual en todos los ámbitos a considerar el suelo como un activo cuyo valor no está sólo en su potencial edificatorio inmediato, sino también en las funciones ambientales que desempeña y en el potencial de acoger demandas futuras si se gestiona adecuadamente. Junto a ámbitos en los que empieza a ser clara la regresión demográfica, donde se plantean limitaciones al crecimiento también en gran medida por la exigüidad de los suelos susceptibles de urbanización, también aparece esta conciencia en otros ámbitos que experimentan crecimiento demográfico y económico pero en los que estos se ven condicionados por la calidad paisajística. No es casual que los ámbitos en los que se han planteado con mayor intensidad políticas cuantitativas de control del crecimiento sean, junto con el País Vasco, donde la orografía supone un claro condicionante, las zonas litorales de Cantabria y Cataluña junto con el archipiélago canario y balear. Cuando el medio ambiente es una componente clara de la actividad económica, se cobra una mayor conciencia de su carácter de activo, pero eso no quiere decir que no tenga ese mismo carácter en otros ámbitos. En este sentido, es llamativo que la formulación que la mayoría de las legislaciones españolas hacen del suelo urbanizable no delimitado o no sectorizado es un reconocimiento implícito de que no existe una necesidad objetiva de su capacidad para un crecimiento ordenado.

Tendencia general a la combinación de control cuantitativo y flexibilidad de la formalización

Aunque a los efectos de la presentación de la problemática se han diferenciado los sistemas de control cuantitativo del crecimiento y los de control cualitativo, entre los que destacan los de carácter morfológico, en la realidad se ha observado que los sistemas de planeamiento más avanzados cuentan en general con una combinación de todos estos criterios. Es común conjugar una

cuantificación numérica del crecimiento posible en un ámbito con la previsión de una capacidad de suelo delimitada mayor, cuya ocupación debe seguir unas reglas del juego claramente fijadas que permiten una flexibilidad importante e imprescindible en procesos de larga duración. Este tipo de técnicas resuelven además otra cuestión importante en el ordenamiento jurídico español, como es el del respeto a la autonomía municipal.

Inclusión de la dimensión temporal en los procesos de regulación

La complejidad de cualquier previsión de hechos futuros afecta necesariamente a los procesos de planificación territorial, por lo que los sistemas más deterministas al cuantificar suelos de posibles crecimientos tienen en cuenta la necesidad de una actualización y un contraste periódico de sus previsiones, incluyendo en todo caso la posibilidad de modificaciones; no obstante, en algunos sistemas extranjeros se observa un elemento de interés: la agrupación de las modificaciones de los instrumentos de planeamiento para su evaluación conjunta en periodos fijos, de tal manera que se puede controlar mejor el impacto que estas sucesivas alteraciones suponen sobre el planeamiento, en la línea de los informes de sostenibilidad que plantea la nueva legislación del suelo estatal española. También tienen en cuenta los efectos del desfase que, con carácter general, se producen entre la llegada de los primeros habitantes y la efectiva disponibilidad de dotaciones y servicios públicos.

Conclusión: La necesidad de una nueva cultura del territorio

Estas nuevas perspectivas plantean la necesidad de un trabajo teórico de reformulación de los conceptos convencionales que han inspirado la planificación. En la actualidad existe un especial interés, tanto en la epistemología como en las ciencias experimentales, por el no-equilibrio, la irreversibilidad y probabilidad como nociones clave para el entendimiento de los sistemas dinámicos. John Friedmann propone una nueva aproximación al planeamiento alejada del denominado pensamiento *euclídeo*. Este último estilo de planeamiento, se considera limitado por su racionalidad instrumental y su enfoque simplista basado en recetas preestablecidas. Como alternativa, el autor define el planteamiento como “*aquella práctica profesional que busca específicamente conectar las formas de conocimiento con las formas de acción en el dominio público*” (Friedmann 1993:482). El entendimiento del planeamiento como *vínculo* entre conocimiento y acción es sustentado teóricamente por otros autores desde la teoría de la *acción comunicativa* de Habermas (Healey 1992). Desde estas aproximaciones el desafío más importante que debe afrontar el planeamiento consiste en articular un entendimiento común de los problemas en un contexto de diversidad social y cultural. El planeamiento gana así un nuevo potencial como instrumento para promover el debate público y el aprendizaje social.

Como hemos destacado, el Plan tradicional, entendido como modelo inerte de equilibrio a largo plazo, tiene una capacidad muy limitada como instrumento eficiente para la organización del territorio (Secchi 1989). La complejidad social, geográfica, histórica y morfológica del territorio difícilmente se resigna al

encasillamiento simplista en las categorías legales de determinación del uso del suelo. Se hace necesario un enfoque sensible a la pluralidad social y a la heterogeneidad de los espacios y territorios.

En los últimos años las dificultades jurídicas y competenciales de la normativa urbanística española han desviado en nuestro el debate público hacia cuestiones periféricas que generalmente omiten el aspecto esencial del problema. El planeamiento surgió históricamente con un ánimo tan ambicioso como contradictorio: constituir un instrumento de *garantía de la calidad de vida* y de la *estabilidad de los mercados de suelo*, en un contexto en el que el crecimiento urbano deterioraba seriamente las condiciones de vida de la ciudad tradicional y amenazaba la propia eficiencia del sistema económico. En el futuro deberá reinventarse para llegar a ser también instrumento de garantía de derechos ciudadanos, en concreto dos esenciales: el derecho a gozar, y a legar a las generaciones sucesivas un medio ambiente integro y el derecho a la ciudad.

En el caso español, el planeamiento y la gestión urbanística han constituido instrumentos útiles para alcanzar estándares elevados de servicios urbanos, homologables e incluso destacables en el contexto europeo, pero no han logrado evitar las graves distorsiones que en la última década han afectado al territorio urbanizado: dilapidación de recursos naturales y culturales; declive de los centros urbanos tradicionales, agravamiento de los costes ambientales e infraestructurales generados por las nuevas formas de ocupación dispersa del territorio; fragmentación y segregación social; incremento del precio de la vivienda y dificultades de adaptación a una contexto de creciente volatilidad económica; y, finalmente, la opacidad en el procedimiento de adopción pública de decisiones que ha propiciado la multiplicación de situaciones de corrupción o simple arbitrariedad.

La cuestión clave es, por tanto, si la planificación será capaz de ofrecer una respuesta eficiente a estos nuevos problemas tal y como en el pasado fue útil para responder a los graves problemas de organización de la ciudad industrial. Para conseguir este objetivo es necesario fundamentar la validez y la legitimidad social del mismo desde nuevos *principios*:

Desde la consciencia de la necesidad de armonizar las técnicas urbanísticas con la *complejidad e indeterminación* de la realidad urbana y territorial

Como expresión de la responsabilidad intergeneracional sintetizada en el concepto de *desarrollo sostenible*.

Como marco de armonización o *concertación* de los intereses plurales presentes en el territorio, entendiendo por tales no sólo los referidos a los actores tradicionales (Administración, propietarios de suelo, constructores y promotores...) sino a voces hasta ahora excluidas del discurso urbanístico tanto desde una perspectiva de género como de los segmentos de población más vulnerables.

Como derecho y *garantía* de los ciudadanos en relación con el futuro de su medio-ambiente y los riesgos inherentes a sus transformaciones.

Esto significa también entender la Ordenación del Territorio como instrumento para la *concertación*, tanto en el ámbito de los diversos niveles de gobierno del territorio, como entre aquellos y la sociedad civil. Adoptando como principios alternativos a la legitimidad burocrática: la *transparencia* y la *participación ciudadana* directa y un enfoque *estratégico, estructural y pluralista*

El concepto de *estrategia* se emplea en el sentido fuerte del término y en contraste con la noción de *programa*. Este último supone una secuencia predeterminada de acciones para la consecución de un objetivo. La estrategia, por el contrario, permite anticipar un cierto número de escenarios para la acción susceptibles de ser modificados en función, tanto del progreso de la información disponible, como en respuesta a la aparición de elementos aleatorios que perturben la acción (Ascher 2001) De esta forma, mientras la aparición de circunstancias inesperadas adversas supone la paralización del programa, la estrategia es capaz de integrar el azar para modificar o enriquecer su acción (Morin 1990) Un enfoque *estratégico* demanda, por el contrario, partir de una clara definición del objeto del Plan para delimitar que problemas deben resolverse a través del mismo y que cuestiones deben remitirse a otros instrumentos de gobierno de la ciudad (Gabrieli 1985). Debe, además, ser capaz de establecer unas *reglas del juego* o sintaxis de elementos irrenunciables o negociables; fuertes o débiles; vinculantes o indicativos.

El enfoque *estructural* supone entender la realidad urbana organizada en diferentes niveles significativos sobre los que posible incidir con instrumentos normativos y proyectuales diversos. Con un doble objetivo: Proporcionar un marco legible de diagnóstico de los hechos urbanos sin simplificaciones abusivas de su complejidad y facilitar una adecuada correspondencia en los planos de diagnóstico y los instrumentos de intervención y ordenación de la ciudad.

Finalmente, la idea de *pluralidad* se utiliza en un doble sentido: a) como toma de conciencia de que la formulación de una *estrategia* urbanística está estrechamente conectada con la posición del planificador, es decir, con sus *valores*, o ideología en el sentido amplio del término, y con la posición de la instancia promotora del planeamiento; y b) como actitud de apertura epistemológica, es decir, como asunción del *marco de incertidumbre* en el que necesariamente se ha de desenvolver la actividad urbanística.

Estos principios deben traducirse operativamente en una renovación de contenidos y método de los planes en sus diversas escalas, específicamente en la escala territorial supone:

- a) La adopción de una perspectiva *estratégica*, orientada a la detección y regulación de los procesos con incidencia espacial más relevantes e innovadores para una política de reestructuración del territorio. Esto significa priorizar, en el tiempo y en el espacio, aquellas acciones con mayor potencial

transformador, entendiendo el Plan no sólo como referente racionalizador de los procesos de adopción de decisiones con incidencia territorial, sino como elemento impulsor de una política territorial.

b) La adopción de un enfoque *selectivo*, a partir de una clara definición del objeto del Plan, para delimitar qué problemas deben resolverse a través del mismo y qué cuestiones deben remitirse a otros instrumentos de gobierno del territorio. En este sentido, el Plan debe ser capaz de establecer unas reglas del juego o diferenciación de elementos irrenunciables o negociables; fuertes o débiles; vinculantes o indicativos. El problema no es decir *donde* construir, sino *como* construir; definir la gramática y la sintaxis; establecer reglas, no cantidades, matrices, no planos de calificación del suelo (Secchi 1999).

c) La adopción de un método *integrador* a un doble nivel. Por una parte propiciando una comprensión del territorio sensible a la diversidad. Esto significa articular el territorio desde la puesta en valor de la identidad diferencial de las piezas urbanas y paisajes naturales y rurales que lo integran. Por otro lado, superando la idea de la planificación espacial como mera superposición de programaciones sectoriales (medio ambiente, transporte, vivienda, actividad económica,...) planteando, alternativamente, reflexiones integradoras sobre ámbitos geográficos coherentes, desde unos criterios “fuertes”.

d) La concepción del planeamiento como instancia de *concertación*, tanto en el ámbito de los diversos niveles de gobierno del territorio, como entre los poderes públicos y la sociedad civil. Por una parte, la formulación explícita de un marco estratégico territorial permite tasar la discrecionalidad de las acciones de inversión o de control administrativo de los poderes públicos. Al mismo tiempo, se beneficia de la legitimidad de la transparencia y participación pública y del respaldo político de los órganos representativos. De esta forma la planificación espacial es capaz de alcanzar un reconocimiento social que permita que las acciones de instituciones e individuos puedan someterse y orientarse hacia objetivos compartidos de mayor alcance.

En síntesis, la *nueva cultura del territorio* debe asumir como punto de partida las demandas plurales de los ciudadanos; abandonando la idea de que la planificación es solo una mesa de negociación entre propietarios, administradores públicos y profesionales, con el objetivo básico de repartir eficientemente los valores del suelo. Fortalece, asimismo, la concepción del planeamiento como plataforma óptima para la *concertación*, tanto en el ámbito de los diversos niveles de gobierno del territorio, como entre aquellos y la sociedad civil. Adoptando como principios alternativos a la legitimidad burocrática: la *transparencia* y la *participación ciudadana* directa.

REFERENCIAS:

ASCHER, François (2001). *Los nuevos principios del urbanismo.* Madrid, Alianza, 2004

FRIEDMANN, John. "Toward a Non-Euclidean Mode of Planning" *Journal of the American Planning Association* vol 59 n° 4, pp 482-485.

GIDDENS, Anthony (1990). *The Consequences of Modernity.* Stanford, California, Stanford University Press.

HEALEY, Patsy (1992). "Planning through Debate: The Communicative Turn in Planning Theory" *Town Planning Review*, vol 63, n° 2, pp 143-62.

JACOBS, Jane (1961). "The Death and Life of Great American Cities" New York, Random House.

SASSEN, Saskia (1991) *The Global City.* New York, Princeton University Press.

SECCHI, Bernardo (1989). *Un Progetto per L'Urbanistica.* Torino. Einaudi.

SOJA, Edward W. (1989). *Postmodern Geographies.* London, New York, Verso, Fourth impression, 1994.

WEBBER, Melvin (1964) "The Urban Place and The Non Place Urban Realm" en WEBBER, M. et alt. (eds) *Explorations into Urban Structure Philadelphia: University of Pennsylvania Press* (Edición española: Barcelona, Gustavo Gili).



La Cara y la Cruz de la Ordenación del Territorio en la España de las Autonomías.

*Luciano Sánchez Pérez-Moneo
Miguel Ángel Troitiño Vinuesa*

A MODO DE RESUMEN

En un contexto de crisis y descrédito de un urbanismo centrado en el reparto de plusvalías, la ordenación del territorio tiene una oportunidad para contribuir a una regeneración conceptual y ética del sistema de planeamiento, dado que hay cuestiones relevantes por resolver en relación con la vertebración territorial, la cooperación y la concertación, la operatividad real de la ordenación del territorio y la inserción de nuevas preocupaciones medioambientales y sociales. Problemáticas, modelos territoriales, prácticas administrativas y niveles de compromiso políticos diversos convierten en una tarea compleja diferenciar la cara y la cruz de la Ordenación del Territorio en España. A continuación, tras un sintético resumen de las intervenciones de los ponentes, tratamos de extraer algunas conclusiones.

Vicente Granados, en una rápida presentación de la experiencia andaluza, señala como el Plan Ordenación del Territorio de Andalucía (2006) apuesta por objetivos de equilibrio y vertebración planteando límites en cuestiones de vivienda y ocupación de suelo. Los planes subregionales (ocho aprobados y dos en tramitación) se han centrado en los territorios más problemáticos, las áreas metropolitanas y la costa. Las complejas cuestiones de coordinación, control y evaluación se intentan afrontar desde la dirección de inspección de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, así como desde una comisión interdepartamental de evaluación. El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía ha posibilitado una potente campaña institucional de información que ha propiciado un entorno favorable. En cualquier caso, se destaca la necesidad de no confundir la “opinión pública”, resultado del debate ciudadano, con la “opinión publicada” que, generalmente, refleja conflictos de intereses.

Miguel Ángel Pulido, tras un recorrido por el amplio y diverso abanico de instrumentos de ordenación del territorio de Canarias (Directrices Generales y Sectoriales de Ordenación del Territorio, Planes Insulares, Planes Territoriales Parciales, Planes Territoriales Especiales, Directrices Sectoriales (turismo, paisaje, ordenación del territorio), Planes Rectores de Uso y Gestión, etc.), plantea como las Directrices y los Planes Insulares apuestan por un desarrollo sostenible que supere el modelo turismo/construcción (el 52% del territorio de Canarias está protegido), la protección del suelo rural, la renovación de la planta

turística y por un modelo de transporte y energía más sostenibles. Hay una apuesta decidida por la protección medioambiental (de 146 espacios protegidos, 112 tienen documento de planificación aprobado), se ha realizado una importante inversión en planeamiento urbanístico y se asume como reto modernizar y mejorar la gestión técnica y administrativa. El Sistema de Información Territorial apuesta por socializar la información como una de las vías para democratizar el poder. Los cambios en el modelo territorial, en el caso canario, plantean la necesidad de limitar el crecimiento urbanístico, las plazas de alojamiento y, en ocasiones, desclasificar suelo.

Antonio Marcen, partiendo de la necesidad de formular propuestas de ordenación más concretas y de asumir reclasificaciones de suelo, señala como en Navarra, tras una experiencia poco satisfactoria en los trabajos de las Directrices de Ordenación del Territorio, la Estrategia Territorial de Navarra (2005) tiene una función orientadora a concretar por los Planes Territoriales de Ordenación (cinco en redacción), contemplándose también instrumentos de planificación operativa y ejecución de proyectos. Se resalta, también, la necesidad de tener un buen conocimiento de las dinámicas territoriales (Observatorio Territorial) y de que, a nivel de urbanismo, se defina con claridad una estrategia y un modelo de ocupación del suelo. La participación social requiere esfuerzo pero es fundamental para la apreciación y la valoración social de la ordenación de territorio, resaltándose las resistencias de los equipos redactores ante la complejidad de los procesos. Finalmente se resalta la importancia de la cooperación a diferentes niveles, entre gobierno autonómico y ayuntamientos, intermunicipal, regional, etc., algo que no está resultando nada fácil.

Juli Esteban, tras presentar los antecedentes de la planificación territorial de Cataluña (Ley d 1983, Plan Territorial General de 1995), señala como el Programa de Planificación Territorial de 2004, en el marco de nuevos escenarios demográficos, apuesta por Planes Subregionales, persiguiendo unos instrumentos adaptados a la realidad y las necesidades (con directrices, normas y actuaciones), prestando atención a temas prioritarios(espacios abiertos, asentamientos, infraestructuras), vinculantes en algunos aspectos (movilidad), con capacidad de reacción al generar oportunidades y revisiones en tiempos razonables. En relación con la participación se evidencia la falta de interlocutores y la poca operatividad de las actuales comisiones.

José María Erquicia, tras presentar los antecedentes de la ordenación del territorio del País Vasco, donde la Ley de 1990 se aprobó por unanimidad, resalta como los cambios en el medio físico, el sistema urbano, funcionales e infraestructurales exigen introducir nuevas temáticas y problemas en el marco de los planes territoriales sectoriales (márgenes de ríos y arroyos, red ferroviaria, etc.). De los 15 planes territoriales parciales previstos, siete están aprobados y ocho en avance. El potente proceso de artificialización del suelo plantea la necesidad de cualificación residencial y de fijar máximos y mínimos de crecimiento. A nivel de balance, se resalta como la ordenación del territorio va calando en la escala municipal (todo plan urbanístico tiene que estar informado por la Comisión Territorial), existiendo más problemas en relación con la

administración sectorial y evidenciándose que las Directrices de Ordenación del Territorio necesitaban determinaciones vinculantes. En relación con la participación, se resalta la importancia de que esta continúe activa, una vez que ya se dispone del documento de ordenación.

José Antonio Cullera, tras unas referencias generales a la Ley de Ordenación del Territorio de Asturias de 1987 y a la Ley del Suelo de 2002, evidencia el esfuerzo de planificación desarrollado: Directrices de Ordenación del Territorio, Directrices Subregionales de la Franja Costera, Directrices Sectoriales de Turismo, Planes Territoriales Especiales, etc. La cruz de la Ordenación del Territorio se relaciona con el control del unifamiliar disperso, la equidistribución de cargas y la larga tramitación de las Directrices del Área Central Asturiana. Para garantizar la operatividad de la ordenación del territorio se apuesta por reforzar el carácter vinculante de los instrumentos.

De la presentación realizada por los representantes de las seis Comunidades Autónomas (Andalucía, Canarias, Navarra, Cataluña, País Vasco y Asturias) y del debate posterior se pueden resaltar las siguientes conclusiones:

1ª. Se ha realizado un importante esfuerzo en la puesta en marcha de instrumentos de ordenación del territorio a diversas escalas y niveles, fundamentalmente en los ámbitos Autonómicos, subregionales y, en menor medida, en la planificación territorial sectorial.

2ª. Los procesos de instrumentación de los planes y programas de ordenación del territorio resultan lentos y complejos, con resultados bastante desiguales.

3ª. Las realidades territoriales son diversas y la coordinación de instrumentos de intervención en el territorio (urbanísticos, medioambientales, turísticos, territoriales, etc.) está resultando complejo y, con frecuencia, frustrante.

4ª. Se evidencia la necesidad de complementar bien instrumentos de carácter estratégico (Estrategias de Ordenación del Territorio) con otros (Planes de Ordenación del Territorio) con cierto carácter vinculante y memorias económicas.

5ª. En los procesos de planificación territorial existe un fuerte déficit de participación social, tanto en el proceso de planificación como en el posterior desarrollo, siendo bastante poco operativas las actuales comisiones.

6ª. Las propuestas de ordenación tienen que ser más concretas y asumir que es necesario, en ocasiones, fijar límites y reclasificaciones de suelo.

7ª. La ordenación del territorio, a pesar de las limitaciones, va calando en la esfera municipal, siendo más difícil avanzar en el ámbito de la coordinación intersectorial.

8ª. La ordenación del territorio tiene que asumir una mayor capacidad de reacción y también de generar oportunidades.

9ª. La rapidez de las dinámicas territoriales exige disponer de Sistemas de Información Territorial eficaces, entendidos como herramientas de conocimiento orientadas hacia la acción.

10ª. La complejidad del debate territorial, además de reforzar la participación social, requiere diferenciar con claridad la “opinión pública” de la “opinión publicada”, alejada, con frecuencia, de los intereses sociales.

11ª. El capital de conocimiento acumulado en los últimos años evidencia, junto a la necesidad de reforzar la operatividad de los planes, la importancia de contar con adecuados instrumentos de inspección y evaluación.

12ª. Implantar agendas territoriales, fijando prioridades, pueden permitir avanzar tanto a nivel estatal como autonómico. En este sentido, parece bastante razonable rentabilizar mejor la experiencia europea.

13ª. En la participación ciudadana hay que evitar el riesgo de generar exceso de expectativas para evitar, luego, frustración. En cualquier caso, resulta evidente la importancia de la participación y la necesidad de dinamizar los procesos que la propician.

14ª. Nuevos problemas y nuevas cuestiones plantean la necesidad de estar atentos a los cambios e incorporar nuevas dimensiones, este es el caso de los catálogos de paisajes en los planes de ordenación a diferentes escalas.

15ª. Para que la ordenación del territorio gane en eficacia se asume la necesidad de una nueva ética y cultura territorial y para avanzar en este terreno se hace una llamada de atención y responsabilidad a los colegios profesionales.