

**CONCURSO INTERNACIONAL ORDENACION TERRITORIAL,  
URBANISMO Y MEDIO AMBIENTE. GIJON, ESPAÑA.**

**LAS PERSPECTIVAS DEL DESARROLLO A PARTIR DEL  
FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD  
ORGANIZATIVA DEL TERRITORIO**

**BASES ESTRATÉGICAS PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE DEL  
TERRITORIO ARGENTINO**

*Juan A. Roccatagliata (1)*

*Gijón, España*

*2001*

(1) Juan A. Roccatagliata

Doctor en Geografía de la Universidad Nacional de Cuyo.

Miembro de Número de la Academia Nacional de Geografía y Miembro de Honor de la Sociedad Geográfica de París.

Se desempeña como Director de Estudios Sectoriales en la Dirección General de Estudios y Proyectos de la Presidencia de la Nación.

Profesor titular en la Facultad de Ciencias Económicas de las Universidades de Buenos Aires y Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.

Profesor de Post Grado y Maestrías en universidades nacionales de Argentina y del Exterior.

Profesor invitado de las Universidades Autónomas de Madrid y de Salamanca, España.

Premio Nacional de Geografía; Premios Perito Francisco P. Moreno y Septuagésimo Aniversario (Sociedad Argentina de Estudios Geográficos); Premio Federalismo (Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba).

Entre sus obras más importantes se pueden destacar:

Argentina hacia un nuevo ordenamiento territorial (Pleamar, 1986-1987)

Los ferrocarriles en la Argentina (EUDEBA, 1987)

La Patagonia, perspectivas para su desarrollo (OIKOS, 1984)

La Patagonia protagonista (1987)

Argentina: geografía general y los marcos regionales (Planeta, 1988-1992)

Geografía y políticas territoriales (CEYNE, 1984)

Geografía económica argentina. Temas (El Ateneo, 1993-1997)

Los ferrocarriles ante el siglo XXI (Ed. Belgrano, 1998)

## LAS PERSPECTIVAS DEL DESARROLLO A PARTIR DE FORTALECER LA CAPACIDAD ORGANIZATIVA DEL TERRITORIO.

### REFLEXIONES EN LOS INICIOS DEL SIGLO XXI.

*Juan A. ROCCATAGLIATA. 2000*

---

En los inicios del siglo XXI la humanidad se encuentra transitando un rápido sendero que conduce de la sociedad industrial a la sociedad del conocimiento. Una gran cantidad de megatendencias muestra las nuevas situaciones que, a veces traumáticas, otras de nuevas oportunidades, van jalando el camino que países, regiones y ciudades están recorriendo.

La mudanza social alcanza una profundidad sin precedentes, impulsada por la revolución tecnológica ha trastocado los cimientos de la organización social desde las formas de producir, comercializar, consumir, relacionarse hasta las de organizar el espacio. Una nueva racionalidad en la organización de nuestros territorios está comenzando a surgir desde hace algo más de una década.

Cambiar las formas de organización social y las de organización territorial en sus diferentes escalas; en sí se trata de la nueva dinámica espacial de la economía contemporánea (Benko, 1990); la nueva lógica espacial (De Rycke, 1992), la recomposición de los territorios (Loinger, Némery, 1997), por citar a algunos destacados autores.

La sociedad mundial se ha globalizado, se habla de la economía mundo; ya no se trata de procesos individuales sino de un mismo proceso que se manifiesta en distintas escalas: la sociedad mundial, los bloques regionales, los estados nacionales, las regiones y los lugares. Es decir: lo global y lo local en compleja interacción (Taylor, P.; 1994).

Sin embargo, de entre estas complejas relaciones entre lo global y lo local ha de surgir una nueva sociedad. La oposición entre globalización e identidad está dando forma a nuestro mundo y a nuestras vidas. La sociedad red, como la define Manuel Castells (1997, 1998), se difunde por todo el mundo sacudiendo a las instituciones, transformando a las culturas, creando riqueza e induciendo pobreza.

Pese a ello "... el proceso de globalización tecnoeconómica que está moldeando nuestro mundo, está siendo desafiado, y acabará siendo transformado, desde una gran diversidad de fuentes, según culturas, historias y geografías diferentes." (Castells, M.; 1997/99).

Para el citado autor: la identidad proyecto será capaz de construir una nueva sociedad civil y, a la larga, un nuevo estado.

La globalización no es un fenómeno nuevo (Ferrer, 1995), sin embargo la sociedad global de nuestros días tiene un aspecto distintivo y culminante: la instantaneidad de su funcionamiento (Roccatagliata, 1999, 2000).

En este contexto, la dinámica de los procesos y de los fenómenos se ha adelantado a las decisiones y ello ha conducido a la crisis de los estados nacionales, a las pérdidas de legitimación de la planificación clásica y a los problemas de gobernabilidad.

En consecuencia, por un lado se transforman los territorios, las ciudades y regiones se encuentran en transición, un redesarrollo desigual (Massey; Allen; 1998); por otro lado los modelos clásicos de planificación ya han perdido su utilidad y la gestión de ciudades, regiones y territorios está sufriendo una transformación conceptual e instrumental sin precedentes.

El proceso global muestra dos espacios: a) un espacio de redes y flujos, el espacio de la realidad, de la globalización, y b) un espacio de los lugares, de las diferenciaciones areales, el espacio de las

identidades. ¿Cómo se hace para conjugar a estos dos espacios?. Las respuestas dependerán de las interacciones múltiples entre la economía, las tecnologías, la sociedad, los mosaicos culturales, el ambiente y los territorios. Tal vez un único espacio y múltiples territorios (Boisier, 1999).

En todo este contexto, el territorio, los problemas socioterritoriales en sus diferentes escalas y la gestión de ciudades, regiones y territorios está alcanzando un significado central. Lo que acaece es que el territorio no es un elemento neutral, por lo contrario, es parte sustancial de los procesos.

El futuro no existe, hay que construirlo y esta construcción social puede encararse también desde la perspectiva territorial.

El desarrollo vuelve a ser hoy una preocupación central de la sociedad mundial, pero el desarrollo será tal si es sustentable. En consecuencia, desarrollo sustentable y desarrollo territorial son aspectos inseparables; es más, muchos de los problemas que hay que encarar tales como empleo, competitividad, pobreza, equidad social, sustentabilidad ambiental, servicios, reconversión productiva, etc., están estrechamente relacionados al territorio, para ser más precisos, a la cualificación del territorio.

La gestión estratégica de los territorios (Clement,F.; Tjoelker,T.; 1992) resulta ser hoy el marco adecuado para fortalecer la capacidad organizativa de los territorios en sus diferentes escalas.

La **Figura 1** muestra al territorio en el centro de los procesos, atravesado por un lado por las megatendencias globales que, de algún modo, transnacionalizan a los espacios nacionales y regionales. Por otro lado, el territorio también es central con respecto a los objetivos internos del desarrollo, es decir atraer inversiones, crecer, ser competitivos, generar empleo, disminuir la pobreza, propiciar la equidad y cohesión social, proteger al medio ambiente y aumentar los niveles de gobernabilidad. El territorio resaltará en su organización los resultados de la construcción social local, en interacción con las megatendencias de carácter global.

En consecuencia, uno de los aspectos centrales en el proceso de modernización del Estado es pensar que "... el Estado es moderno si es capaz de comprender la estructura de su entorno y es capaz de construir su futuro." (Boisier, 1996). Más adelante agrega que el Estado actual se ve compelido a la apertura externa, empujado por la globalización, y a la apertura interna motivada por la descentralización. En otras palabras, el Estado es demasiado chico para enfrentar los problemas derivados de las megatendencias globales; en consecuencia, conforma los grupos regionales; pero a su vez es demasiado grande para entender los problemas locales, en consecuencia descentraliza y apoya las iniciativas de desarrollo local.

Esto no quiere decir que los estados nacionales no tengan responsabilidades y competencias en la gestión del desarrollo territorial; tiene aquéllas que surgen de la naturaleza de su escala. Parafraseando a Boisier: un estado moderno, inteligente, que entiende su propia estructura territorial, es el punto de partida para una moderna gestión. Se necesita lograr un Estado red en lugar de un estado pirámide, donde las regiones interactúan entre sí, consolidando una organización territorial compleja y equilibrada.

Como es dable observar hasta aquí, el territorio es devuelto al escenario de la sociedad contemporánea

## Transición de la sociedad industrial a la sociedad del conocimiento

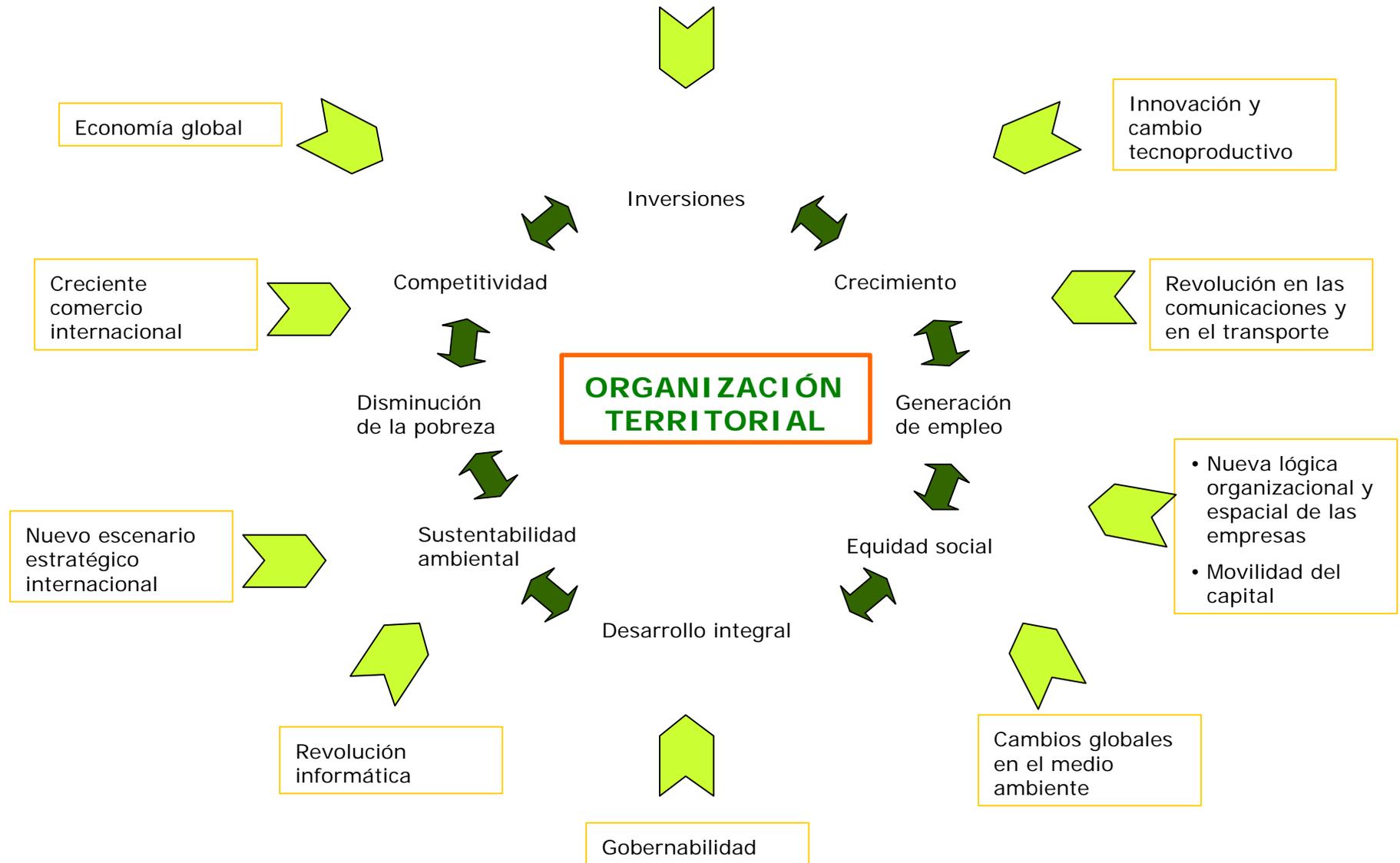


Figura 1



## SOCIEDAD, DESARROLLO, TERRITORIO

El desarrollo sustentable es inseparable de lo territorial, más aún, la territorialidad es sustento fundamental de una sociedad organizada, democrática e igualitaria. Un territorio organizado es condición esencial de una sociedad desarrollada.

La globalización del espacio mundial al que se ha hecho referencia muestra un único espacio y múltiples territorios. En este contexto varios conceptos que utilizamos, hoy, van perdiendo vigencia. Sería difícil poder regionalizar al mundo por países desarrollados o subdesarrollados, como si estos procesos tornaran homogéneo al espacio interior de esas naciones, regiones o ciudades. Por esta razón varios autores coinciden en señalar que es más conveniente hablar de procesos de centro, de semiperiferia y de periferia (Taylor, 1994; Knox – Agnew, 1994). Estos procesos conviven en ciudades, regiones y países en diferentes niveles de desarrollo y, como consecuencia, se producen espacios a distintas velocidades: los espacios brillantes y los espacios opacos (Santos, 1997).

De esta manera podríamos distinguir sociedades en las cuales prevalecen una serie de condiciones que caracterizan a los procesos de centro. De igual forma, es dable identificar aquellas condiciones que poseen las sociedades con procesos de periferia o de semiperiferia. Un interrogante es valedero: ¿qué rol juega la capacidad organizativa del territorio en los atributos de dichas sociedades?, ¿en qué forma esa capacidad se conforma en base esencial para construir una sociedad más competitiva, más igualitaria e históricamente viable?.

Las **Figuras 2 y 3** tratan de mostrar, sintéticamente, las condiciones que prevalecen en las sociedades centrales y en las periféricas; entre ellas se puede advertir a aquellas que están relacionadas con la CAPACIDAD ORGANIZATIVA DEL TERRITORIO.

En este punto nos encontramos con la tesis central de esta exposición. Es fundamental que los gobiernos incorporen en sus políticas públicas la dimensión territorial del desarrollo; esto implica desarrollar en las diferentes escalas políticas transversales de coordinación a las políticas sectoriales sobre el territorio.

“Todos estos procesos horizontales deben ser consecuencia de una visión globalizadora del desarrollo. Sobre la base de una política articuladora hacia adentro de los propios estados nacionales, provinciales o locales, es decir de coordinación entre lo regional y lo subregional para lograr un desarrollo más equilibrado con sentido estratégico. Todo este esfuerzo por la ordenación interior coadyuva a la inserción en el ordenamiento regional – MERCOSUR considerado en la perspectiva global.” (Ruiz Moreno, 1999).

El mismo tratadista coincide, más adelante, al sostener que cualquier enfoque económico que desconozca la base territorial está destinado al fracaso. El planeamiento estratégico aconseja alternativas de integración basadas, preferentemente, en el desarrollo local, creando un modelo nuevo de intervención articulada de los actores socioeconómicos.

Por eso nuestra tesis se basa en FORTALECER LA CAPACIDAD ORGANIZATIVA DEL TERRITORIO.

En ese sentido se puede agregar que:

- a) La competitividad y los potenciales para atraer inversores y generar empleo por un lado, como el logro de la sustentabilidad ambiental y la equidad y cohesión social, están estrechamente relacionados, a escala local, con la **capacidad organizativa del territorio**.
- b) Esta capacidad es producto de **una construcción social**.
- c) En consecuencia, es el logro de una gestión territorial de carácter interjurisdiccional e intersectorial, producto de **políticas transversales**, en función de objetivos y acciones

acordadas, concertadas y coordinadas entre todos los actores sociales involucrados, tanto públicos como privados.

A esta altura nos podemos plantear el siguiente interrogante: ¿qué es la capacidad organizativa del territorio?:

*La capacidad organizativa del territorio está dada por una calificada dotación de moderna infraestructura; de redes de información; del equipamiento y desarrollo de sus centros urbanos; del potencial de accesibilidad y conectividad con otros espacios y regiones; con la dotación de recursos humanos cualificados; con capacidad de innovación y gerenciamiento; un empresariado dinámico; una ágil organización político institucional con capacidad de gestión para inducir y facilitar el desarrollo; ser poseedor de calidad de vida y un entorno ambiental favorable.*

## **SOCIEDADES DONDE PREVALECEN LAS SIGUIENTES CONDICIONES**

**1**

### **Procesos de centro**

- **Al tos nivel es de desarrol lo**
  - **Instituciones sólidas**
  - **Integración social**
  - **Liderazgos empresarial es fuertes**
  - **Rel aciones simétricas con la economía mundial**
  - **Ausencia de deuda externa significativa**
  - **Investigación - innovación - desarrol lo**
- **Capacidad organizativa del territorio**
    - **Cohesión económico - social a nivel regional**
    - **Centros urbanos con equipamiento moderno**
    - **Integración espacial por redes modernas de infraestructura e infoestructura**
- **procesos modernos de pl anificación anticipada**

**Figura 2**

## **SOCIEDADES DONDE PREVALECEEN LAS SIGUIENTES**

### **2 Procesos de semiperiferia o periferia**

- Bajos niveles de desarrollo
- Bajos niveles de industrialización
- Escaso avance técnico o científico
- Fuertes desigualdades en la distribución del ingreso
- Instituciones vulnerables
- Liderazgos empresariales débiles
- Relaciones asimétricas en el nivel mundial
- Dependencia del financiamiento internacional en condiciones variables
- Escasa o nula capacidad organizativa del Territorio
  - ✓ Fragmentación socio espacial
  - ✓ Disparidades inter e intrarregionales severas
  - ✓ Baja dotación de infraestructura e infoestructura.
  - ✓ Escasa articulación e integración espacial
  - ✓ Centros urbanos con crecimientos descontrolados
- Ausencia de Procesos modernos de planificación anticipada

Figura 3



## DESARROLLO TERRITORIAL Y GESTIÓN DEL TERRITORIO

Como ha quedado expresado en los párrafos precedentes, la capacidad organizativa del territorio es el resultado de una construcción social y ésta requiere de una **Gestión** moderna pública y privada pero liderada por el Estado. En este nuevo escenario el Estado es un **Actor Estratégico**, marca el rumbo y orienta la convergencia de los actores presentes en la sociedad.

Si desarrollo global incluye el desarrollo territorial, los obstáculos estructurales del desarrollo no pueden ser removidos sólo por la presencia del mercado, aunque tampoco sin él.

Como sostiene Aldo Ferrer (2000) "es importante aprovechar la formidable capacidad creadora de riqueza de las economías de mercado para elevar la calidad de vida y el bienestar en el mundo y en nuestros países". En consecuencia, hay que superar la dicotomía **Estado – Mercado**.

La gestión del desarrollo territorial debe involucrar a ambos, en una tarea de construcción nacional, donde se articula la diversidad de lo local para fortalecer la presencia en lo regional y en lo global.

En consecuencia, lo que se propicia es que el TEMA DEL DESARROLLO TERRITORIAL SE INCORPORA A LA AGENDA DE LOS GOBIERNOS COMO POLÍTICA DE ESTADO Y SE DISEÑEN POLÍTICAS PÚBLICAS TENDIENTES A FORTALECER LA CAPACIDAD ORGANIZATIVA DEL TERRITORIO, impulsando políticas de planificación anticipativa, de articulación y coordinación intersectorial e interjurisdiccional, en el marco de escenarios de futuro.

Una política de desarrollo territorial constituye una dimensión integradora e interrelacionada de los procesos y de los fenómenos que se producen en un espacio dado e impulsando una gestión en el mismo sentido, propendiendo a lograr una dimensión transversal de las políticas sectoriales que posibilite mejorar los niveles de gobernabilidad y hacer más eficiente la asignación de prioridades y recursos. La gestión del desarrollo territorial como política pública apunta a lograr una modernización en el funcionamiento y eficiencia del Estado, consolidando a éste en su rol de actor estratégico.

Se ha sostenido en líneas anteriores que el nuevo contexto ha producido una renovación conceptual sin precedentes en la gestión del Territorio, variando los marcos teóricos, metodológicos, los objetivos políticos y los instrumentos de actuación.

Por ello es conveniente señalar algunos principios básicos a tener presente. El primero surge de un interrogante ¿la ordenación territorial es un mito o una realidad? (Bastie, 1995). Para que sea una realidad no debe basarse en creencias míticas; sirve para acompañar a los procesos pero no hay desarrollo territorial en una sociedad que no se desarrolla.

La organización de un territorio es un **proceso abierto** a la aceleración de los cambios y, por lo tanto, **incierto en su evolución**.

Gestionar el desarrollo territorial es **articular** e **integrar** sustentablemente diversidades culturales y ambientales.

La gestión y ordenación del territorio **son más camino que llegada**, en consecuencia deben ser **abiertas, dinámicas y flexibles**.

Desarrollar un proyecto de acondicionamiento territorial es querer **organizar, orientar y controlar un cambio** y éste debe ser cuidadosamente gestionado.

En este sentido, gestionar es disponer de un abanico abierto, creativo, lleno de iniciativas para orientar el cambio, se trata de **un proceso cíclico**.

La gestión trata de proyectar, acondicionar el territorio **con destino cierto pero con rumbo abierto**.

El territorio, como consecuencia, **debe ser organizado para la incertidumbre**.

Por lo tanto se requiere de una **visión global**, de una **reflexión estratégica** y del establecimiento de **imágenes anticipativas**; territorios de futuros, pues pueden existir diferentes futuros. El futuro hay que construirlo.

#### POLÍTICAS TERRITORIALES, DESARROLLO Y GESTIÓN TERRITORIAL EN LA ARGENTINA

A poco de ponerse a pensar sobre varios de los problemas estructurales y coyunturales de la Argentina contemporánea, es fácil reconocer que muchos de ellos descansan sobre la ausencia de un desarrollo territorial y, en consecuencia, de políticas que lo impulsen. Los problemas cíclicos de las crisis provinciales es uno de ellos. Las situaciones extremas de deterioro de las denominadas economías regionales es otro y de graves consecuencias socioeconómicas y políticas. La degradación del medio ambiente y los fenómenos naturales con sus secuencias sociales es otro. El crecimiento anárquico y no sustentable de las ciudades; el despoblamiento de las áreas rurales; las migraciones hacia las periferias urbanas con la pobreza y la marginalidad social; la ausencia de una infraestructura moderna de transporte, abastecimiento de agua potable y energía; como así también la superposición de proyectos y de asignación espacial de los recursos, resulta otro aspecto relacionado con la carencia de un desarrollo territorial. Por otro lado, las fuertes desigualdades interregionales e intraregionales de todo tipo, los problemas de integración física en el espacio del MERCOSUR y la dualización social que ha de crear un territorio a dos velocidades, son aspectos que requieren soluciones prontas. Más aún la desindustrialización y el desempleo.

Esta rápida síntesis demuestra que estos graves problemas tienen una base territorial y encarar soluciones requiere incorporar la dimensión territorial en las políticas, en las estrategias y en las medidas.

En consecuencia, la **Gestión para un Desarrollo Sustentable del Territorio** es necesaria y oportuna, debe conciliar el largo plazo con el corto plazo y las políticas que se diseñen deben estar fundadas en un **Proyecto de Sociedad en el Mundo Global**.

Ningún país de los que lideran la globalización de la economía ha renunciado a diseñar sus proyectos como nación (Touraine, 1997/98/99).

Una interesante expresión le es atribuida a Krugman (2000): "La globalización es la gran excusa de los gobiernos para no encarar proyectos propios de desarrollo nacional."

A causa de ello, se hace necesario tomar la iniciativa, pensar con imaginación, fijar objetivos, elegir las estrategias, empujar los límites reales y míticos, crear poder, ocupar espacios e identificar nuestros márgenes de maniobra ante el contexto externo y la situación interna (Rofman, A.; 2000). Y en ello también está el territorio. Un espacio que tenemos que construir para muchos y no sólo para algunos.

Debemos recordar que más allá de los recursos financieros es más importante la voluntad de hacer, de querer ser y la CAPACIDAD DE GESTIÓN.

En términos de desarrollo territorial, la FIGURA 4 permite observar el **análisis del problema**. En el centro aparece la **ausencia de políticas públicas y estrategias para la ordenación y el desarrollo territorial**. En la parte inferior se identifican los cinco problemas más significativos. En la parte superior se señalan las cuatro consecuencias más importantes, que de alguna manera engloban a las destacadas en líneas precedentes.

## DESARROLLO TERRITORIAL - 1

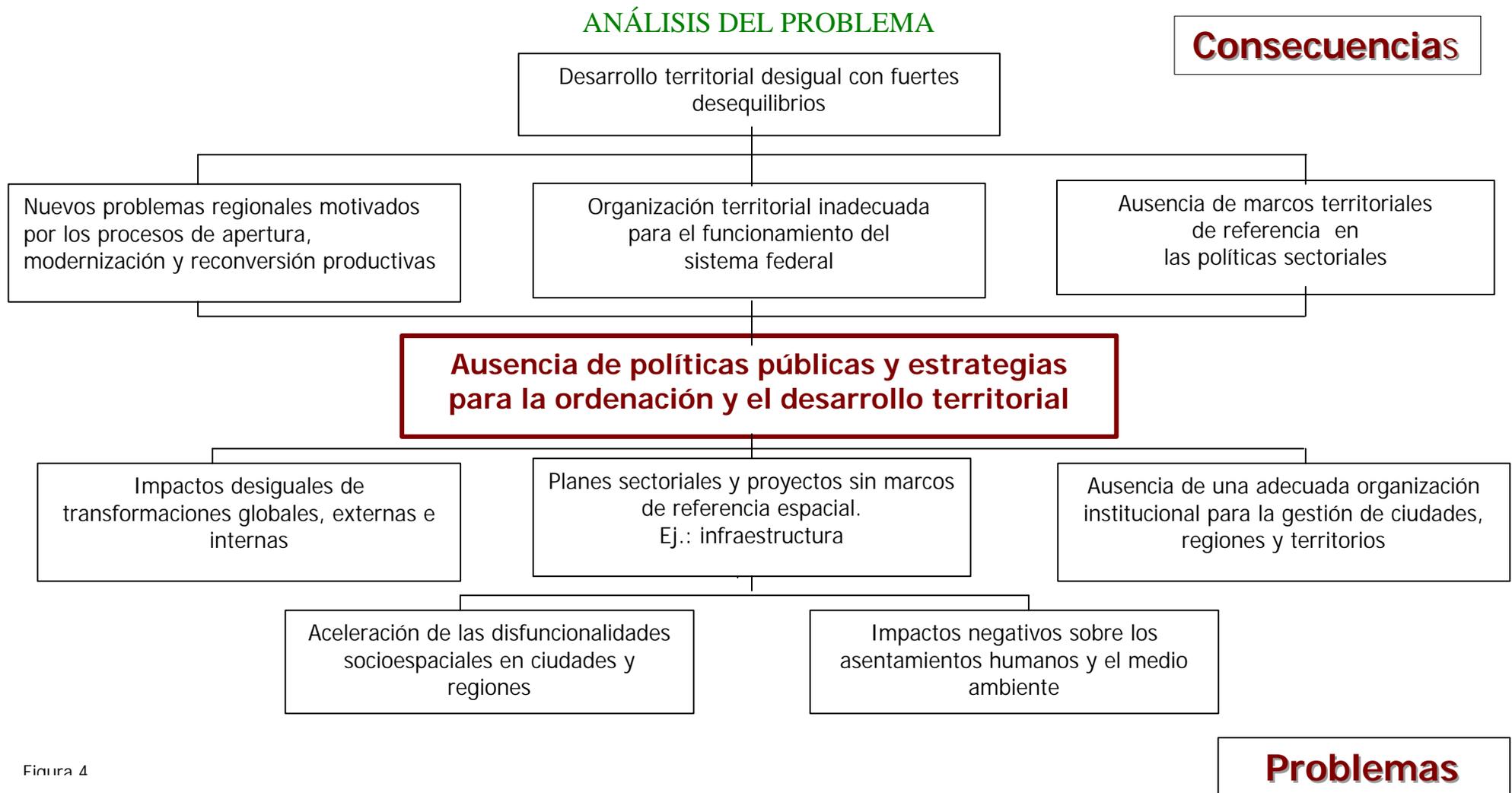


Figura 4

## DESARROLLO TERRITORIAL - 2

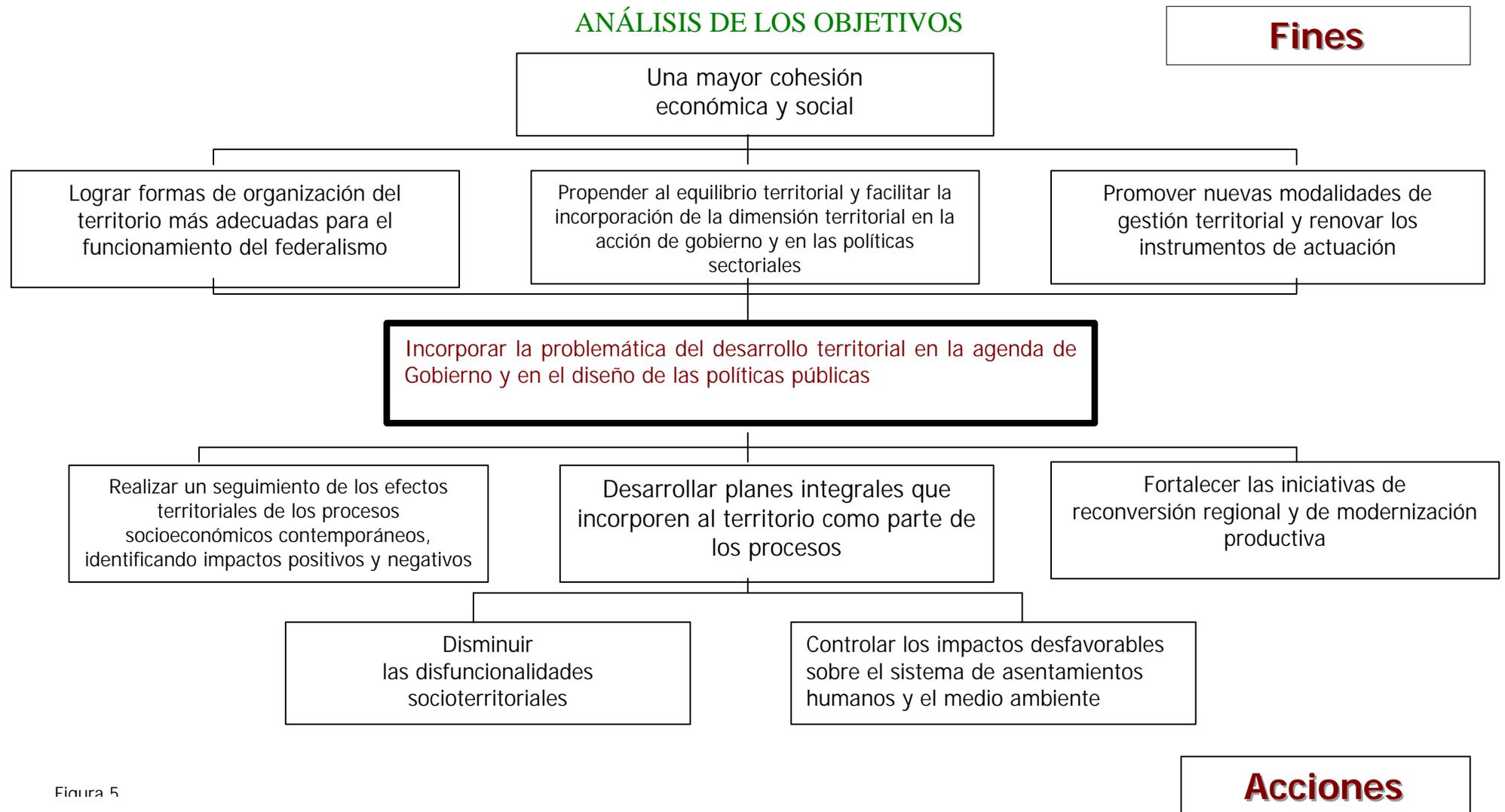


Figura 5

La FIGURA 5 está referida al **análisis de los objetivos** de una política territorial explícita o como gusta decirse ahora una política activa en materia de desarrollo territorial. En el centro del esquema figura el objetivo central: **incorporar la problemática del desarrollo territorial en la agenda de gobierno y en el diseño de políticas públicas**. En la parte superior aparecen los fines que se desprenden del objetivo central y en la parte inferior las acciones que se deberían encarar como parte de la incorporación de la dimensión territorial a la acción de gobierno,

Los esquemas de las Figuras 4 y 5 se pueden analizar en forma interrelacionada para comprender el problema y los objetivos de una política tendiente a su superación.

Emprender una tarea de esta naturaleza requiere de una reflexión estratégica sobre los posibles escenarios de futuro, tema que se abordará más adelante. También es necesario definir valores y criterios en los que se han de apoyar las diferentes acciones. Estos criterios varían en los tiempos históricos.

Resulta útil mostrar la mutación de esos criterios para el caso de Francia, cuando a comienzos de la década del '50 se instaló como política de estado la ordenación del territorio ("aménagement du territoire"), prevaleció como criterio orientador el pensamiento de Gravier, expuesto en su célebre trabajo "París y el desierto francés" ("Paris et le désert français", 1947). Este pensamiento sostenía que en todos los dominios la aglomeración parisina se comporta, después de 1850, no como una capital que anime el ensamble de la nación sino como un núcleo monopolar que devora la sustancia de la nación toda. Esta tesis fue el criterio rector que animó algo más de tres décadas a las políticas de ordenación del territorio francés.

Sin embargo, a fines de la década del '80 y a comienzos de los '90, los cambios globales y los nuevos escenarios estratégicos internacionales, regionales (Unión Europea) y nacionales obligaron a una renovación total de los criterios políticos, las estrategias y los planes. En 1990, la Asamblea Nacional trató, en debate, el problema bajo el título de Une Nouvelle Étape pour l'Aménagement du Territoire (Chèreque, Jacques. DATAR. 1990).

Entonces el pensamiento central dejó atrás la tesis de Gravier y prevaleció un nuevo paradigma esbozado por J. F. Carrez (1987). El mismo sostenía la necesidad de salir de la oposición sistemática entre París y el resto del territorio, la estrategia no pasa por debilitar a París sino por lograr una mayor eficacia en el desarrollo de provincias y regiones. Para la Francia integrada a Europa e inserta en el espacio mundial, la pujanza de París y de la región Isla de Francia constituye una oportunidad. A partir de este principio surgió la nueva política de Ordenación del Territorio.

Salvando todas las diferencias, el ejemplo es valedero para la Argentina a la hora de fijar un criterio rector que guíe a las acciones. La similitud entre la estructura territorial de ambos países es que cuentan con un sistema urbano primado, donde la metrópolis nacional mantiene una relación de 10 a 1 con respecto al segundo centro urbano del sistema.

Por ello, los intentos de poner en marcha políticas de ordenación territorial y desarrollo regional a partir de 1960 (CFI; CONADE) hasta entrada la década del '80 (Secretaría de Planeamiento; ENTECAP) basaron su propuesta en el macrocefalismo de Buenos Aires y el interior postergado; además aparecían voces que denunciaban la "irracionalidad" del país abanico, radiocéntrico. En síntesis, igual que París -Espacio Francés-, todos los males del país eran culpa de Buenos Aires, de su puerto y del centralismo porteño. La mayoría se olvidó que ese centralismo sólo es posible cuando, como en el caso de Buenos Aires o el de París, existe centralidad en el sistema de relaciones, y el centralismo político y económico fue ejercido desde Buenos Aires por gobernantes procedentes de las provincias históricas.

Mucha tinta ha corrido sobre estos temas, los cuales hoy han perdido vigencia. Los tiempos han cambiado y los escenarios globales, el MERCOSUR, las megatendencias y las tendencias emergentes

nos deben hacer pensar nuevamente, como en Francia, la tesis central que debe guiar a la política territorial de Argentina, si es que alguna vez esta política existiere.

En nuestro entender, Buenos Aires y la gran región urbana que la enmarca es para la Argentina una oportunidad en el MERCOSUR, junto a San Pablo y en el sistema mundial de ciudades globales, de la cual Buenos Aires es una de ellas.

En consecuencia, Buenos Aires debe ser perfeccionada como ciudad global, produciendo una descentralización y una desconcentración selectiva hacia las metrópolis regionales y a los agrupamientos de ciudades intermedias, revitalizando la estructura regional argentina mediante la reconversión productiva, apoyada en el desarrollo de la infraestructura, la integración y articulación espacial y el desarrollo local, apoyado en un sistema de microregiones.

En otras palabras, la política consiste en mantener un equilibrio constante entre una estrategia tendiente a **potenciar y perfeccionar los puntos fuertes del territorio** susceptibles de afianzar la competitividad locacional y la necesidad de **una estrategia de reequilibrio** que potencie a las regiones menos favorecidas y disminuya así los peligros de una excesiva dualización socioespacial y de la consiguiente fragmentación territorial.

Bajo esta premisa general es posible identificar cuatro líneas de trabajo que apunten a:

- a) Lograr un territorio más competitivo, más atractivo a las inversiones.
- b) Propiciar una organización territorial más equilibrada, más solidaria.
- c) Promover las regiones con mayores dificultades.
- d) Preservar el patrimonio natural y cultural.
- e) Integrar y articular el territorio y consolidarlo en el espacio subcontinental del MERCOSUR.

Lo expresado últimamente sobre políticas, criterios y estrategias es la opinión sustentada en este trabajo; sin embargo, es un tema abierto al debate. Debe recordarse que acondicionar el territorio implicará siempre un proceso de elección entre distintas alternativas.

Un tema fundamental es el de las competencias; éstas pueden estar dadas por marcos jurídicos como, por ejemplo, la constitución nacional, las leyes o por las escalas y las jurisdicciones.

En el caso de España o Francia, las constituciones nacionales establecen, en forma clara, las competencias en materia de ordenación territorial. En el caso de la Argentina, la Constitución de 1994 no incorpora expresamente el tema que nos preocupa, sin embargo de su lectura se pueden sacar algunas conclusiones.

De todos modos no resulta difícil relacionar las escalas con las jurisdicciones; las escalas son jerarquías territoriales (categorías geográficas) que atienden a una racionalidad conceptual, las jurisdicciones se pueden corresponder con esas escalas, aunque a nivel subnacional siempre va a surgir un problema, dado que la organización del espacio es un proceso abierto y dinámico, mientras que las divisiones administrativas son estáticas. De ahí que resulte necesario regionalizar (regiones flexibles) para asociar provincias (regiones) o unidades administrativas menores: asociación de municipios conformando subregiones o microregiones. El problema es más complejo en el nivel de las grandes regiones metropolitanas.

Sin embargo, el ensamble operativo de las escalas y las jurisdicciones constituyen una regla de oro en la ordenación del territorio. Es poco factible un desarrollo aislado de una microregión, en términos de desarrollo local, sin marcos mayores que la contengan.

Las relaciones escalas - jurisdicciones simplemente expresadas resultan de la siguiente manera:

<b>NIVEL: ESCALAS</b>	SUBCONTINENTAL BLOQUES REGIONALES	ESTADOS MIEMBROS ESTADO NACIONAL	JURISDICCIONES COMPETENCIAS
	NACIONAL	ESTADO NACIONAL	
	REGIONAL	PROVINCIAS ASOCIADAS	
	PROVINCIAS	PROVINCIAS	
	ESCALA LOCAL ◆ Microregiones  ◆ Unidades administrativas primarias	ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS  MUNICIPIOS	

Así como las escalas o niveles territoriales se ensamblan y alcanzan unidad funcional por medio de las redes que también son jerárquicas; los diferentes niveles en términos de jurisdicciones acuerdan y se coordinan en el marco de la gestión.

Las acciones desde la cima a la base promueven y facilitan el cambio estructural. Las acciones desde la base a la cima promueven iniciativas locales que impulsan el desarrollo territorial.

## EL TERRITORIO EN ESCENARIOS DE FUTURO

En la planificación clásica se acostumbraba a diseñar los modelos deseados y posibles de ciudades y territorios; proyectando las tendencias históricas pasábamos de geografías pretéritas al cuadro de situación presente. Luego, proyectando esas tendencias a 10 ó 20 años lográbamos avizorar qué iba a ocurrir con la evolución de un espacio dado, a esto le llamábamos **proyectiva**. Los planificadores establecían los correctivos que consideraban convenientes y luego diseñaban los modelos espaciales deseables. Eso se denominó **prospectiva**. Pasar del modelo actual al deseado y posible por medio de la corrección de las tendencias constituiría el camino crítico del planeamiento

Estos métodos y técnicas ya no son posibles, en primer término porque la actual situación de nuestras cambiantes ciudades y territorios; es el resultado, por un lado, de las tendencias históricas; por el otro, de la crisis de su culminación y la incertidumbre de la reconversión. En consecuencia, al haberse discontinuado las tendencias históricas, la proyectiva ya no es posible.

Las actuales técnicas prospectivas y de simulación se basan en el método de los escenarios; éste puede basarse en un análisis sincrónico y diacrónico, este último de carácter dinámico. Tres aspectos son importantes: a) la identificación del sistema con sus puntos prioritarios a estudiar; b) la constitución de un cuadro de referencia a partir del planteo de ciertas hipótesis; y c) la elaboración del escenario por medio de: la evolución de: variables clave, hipótesis de cambio, hipótesis diferenciales sobre el dispar comportamiento de los actores más la ponderación de la incertidumbre.

Para Pujadas y Font (1998) se pueden construir **escenarios exploratorios y escenarios de anticipación**. Los primeros van desde el presente hacia el futuro; de alguna manera se parecen a los de la clásica proyectiva pero incluyendo nuevos análisis. Estos escenarios describen, a partir de una situación presente y de las tendencias que en ella prevalecen, una sucesión de acontecimientos que conducen **de forma lógica a un futuro posible**. Al modificar las hipótesis que conciernen a las variables y a los actores o a las interrelaciones se podrá obtener **una serie de futuros posibles**. Aportan un marco de referencia a la gestión. En los escenarios de anticipación, el punto de partida no es la situación actual sino **la imagen de un futuro deseable y posible**, en función de un conjunto dado de objetivos a alcanzar. Los escenarios de anticipación **son los verdaderamente prospectivos y estratégicos**.

En un trabajo publicado por la DATAR de Francia (Asche, 1993) se comentan los territorios de futuro y se identifican seis imágenes contrastantes para Francia (Figura 6 y Mapas 1 al 6).

Un enfoque territorial es esencialmente un enfoque dinámico y orientado al futuro. La visualización de territorios en escenarios de futuro, en los cuales los territorios se convierten en **escenarios en sí**, como imágenes contrastantes en el tiempo, surge de un ejercicio de **reflexión estratégica**.

### PROYECTANDO IMÁGENES

La observación de imágenes contrastantes de los territorios de futuro es un tema en el cual se está trabajando. Sin embargo, teniendo presente las dimensiones económicas, socioculturales, políticas y geográficas, es posible obtener imágenes contrastantes como resultado de la combinación de las cuatro imágenes.

En un importante trabajo se exponen –para el caso de Francia- imágenes contrastantes, escenarios imaginarios que pueden ser construidos según los presupuestos anteriormente citados y mediante modelos apoyados en técnicas cuantitativas, cuando existe rigurosa y precisa información.

Según ese trabajo se presentan seis imágenes, con intervención de una política de ordenamiento o sin ella, según hipótesis de cambio, que configuran seis imágenes contrastantes del territorio de Francia imaginadas hacia el futuro.

Pese a ello, la imagen del futuro se puede construir como "mapas mentales" a partir de hipótesis de trabajo que, ponderando diferentes dimensiones geográficas, económicas, sociales y políticas, permita –por distintas combinaciones de las mismas- diseñar escenarios contrastantes, no excluyentes entre sí. Por el contrario, pueden coexistir y yuxtaponerse en un territorio nacional y comunitario que funcionen a diferentes velocidades.

Tal vez todas estas tendencias y muchas otras que de ellas se derivan estarán presentes, en distinto grado, en la conformación de los "territorios del futuro ". En todo caso, se está casi seguro de que tendrá una importancia creciente la ordenación del territorio en la eficacia de la organización productiva, el progreso social y el logro de espacios más equilibrados.

En última instancia, se trata de no concentrarse en la coyuntura y romper la visión de corto plazo. Pensar e imaginar el futuro con una visión integradora para enfrentarlo y hacerlo gobernable.

Las seis imágenes, según los autores citados, extrapolables al caso argentino, pueden sintetizarse en:

1. **Metrópolis.** Concentración sobre las grandes metrópolis. Es una tendencia mayor en el ámbito de la integración regional al reforzar ciertos ejes. Puede haber una "reprimarización" del sistema urbano, con subsistemas regionales fuertemente dependientes de aquél (metropolización reforzada).
2. **Un sistema urbano equilibrado.** Responde a un ordenamiento del territorio o estado nacional como paso previo o contemporáneo al proceso de integración, con una actuación moderada del Estado y alentando las vocaciones regionales, la descentralización y la desconcentración en "cascada" y mejorando la accesibilidad interurbana (un espacio más moderno y funcional).
3. **Un territorio a dos velocidades.** Sucesivamente, si se continúa con las transformaciones sin política territorial explícita, se puede configurar una polarización espacial, un territorio que crece y se desarrolla a un ritmo acelerado –impulsado por las fuerzas del mercado- y otro que se estanca y retrocede (dualización del espacio).
4. **Una federación de regiones flexibles.** Desarrollo de ámbitos geográficos "compartidos" desde la perspectiva transfronteriza. En su seno se desarrollan sistemas regionales diversos, con distinta dinámica, actuando en un equilibrio de fuerzas centrífugas y centrípetas, mientras el área "nuclear" del territorio mantiene la cohesión, la unidad funcional y la integración del territorio nacional.
5. **Difusión de la urbanización por la periurbanización.** El territorio es afectado por una dispersión del hábitat y de las actividades más allá de las metrópolis actuales, las emergentes y las ciudades intermedias o secundarias. Las redes "territorializadas y desterritorializadas" impulsan el proceso. Puede existir periurbanización continua, reurbanización junto a una recentralización de los centros metropolitanos.
6. **Un territorio patrimonial.** Una imagen a más largo plazo puede mostrar un territorio más equilibrado e integrado en el marco de un desarrollo sustentable, complementado e integrado a una región subcontinental, competitivo, apoyado en una estructura espacial jerarquizada funcionalmente con redes densas y modernas, orientado por una política territorial explícita concertada entre todos los actores.

Esta visión se corresponde con un mayor equilibrio entre los hombres y las actividades en el territorio, inversa a la tendencia de concentración. Dispersa a las actividades en el territorio, localiza una mayor oferta de empleo, articula más adecuadamente el espacio, la economía y la sociedad, fortalece al territorio ante el proceso de integración, disminuyendo las disparidades pero manteniendo la

diversidad. Esto lleva a disminuir las tensiones socio - regionales, auspicia una economía nacional más racional y competitiva, fortaleciendo al federalismo político y económico.

Existen, entonces, varias imágenes contrastantes del territorio, una combinación de ellas o una yuxtaposición de las mismas. Sin embargo, más allá de la existencia de una política territorial explícita, el territorio mostrará la organización, estructura y valores que muestra la sociedad que lo ocupa y la prevalencia de los intereses de algunos sectores de la misma o la vigencia del bien común y el bienestar compartido.

## EL TERRITORIO EN ESCENARIOS DE FUTURO. EL CASO ARGENTINO

En este punto se hace necesario volver a considerar al territorio en escenarios de futuro, se trata de avizorar soluciones posibles del territorio argentino en una visión macro, integrado al espacio común del MERCOSUR. Se trata de imágenes contrastantes. Esos escenarios territoriales cumplen:

Una visión estratégica

- ◆ muestra diferentes imágenes y opciones de ordenación y gestión
- ◆ se pueden avizorar grandes líneas para una acción estratégica
- ◆ *permite analizar la inserción en el territorio de los grandes emprendimientos*

Una función pedagógica:

- ◆ la prospectiva es un instrumento de diálogo y concertación entre todos los actores que participan en el desarrollo territorial
- ◆ permite disminuir la incertidumbre sobre el futuro

Se trata de una visión sintética sobre "futuros posibles". Un gran trabajo de prospectiva es necesario para construir imágenes futuras sobre la evolución de nuestro territorio y trazar los caminos estratégicos en los que se fundamentará la gestión. Será necesario ponderar una dimensión política, una social, una económica y otra ambiental.

La combinación de las cuatro dimensiones permite diseñar los territorios posibles al futuro.

El cuadro adjunto permite visualizar los aspectos que han sido ponderados para diseñar dichos escenarios (Figura 7) y luego se presentan los rasgos de los escenarios (Cartogramas 1 al 4) y sus sintéticas explicaciones.

# CONSTRUCCIÓN DE TERRITORIOS DE FUTURO



## ENFOQUE DINÁMICO Y ORIENTADO AL FUTURO

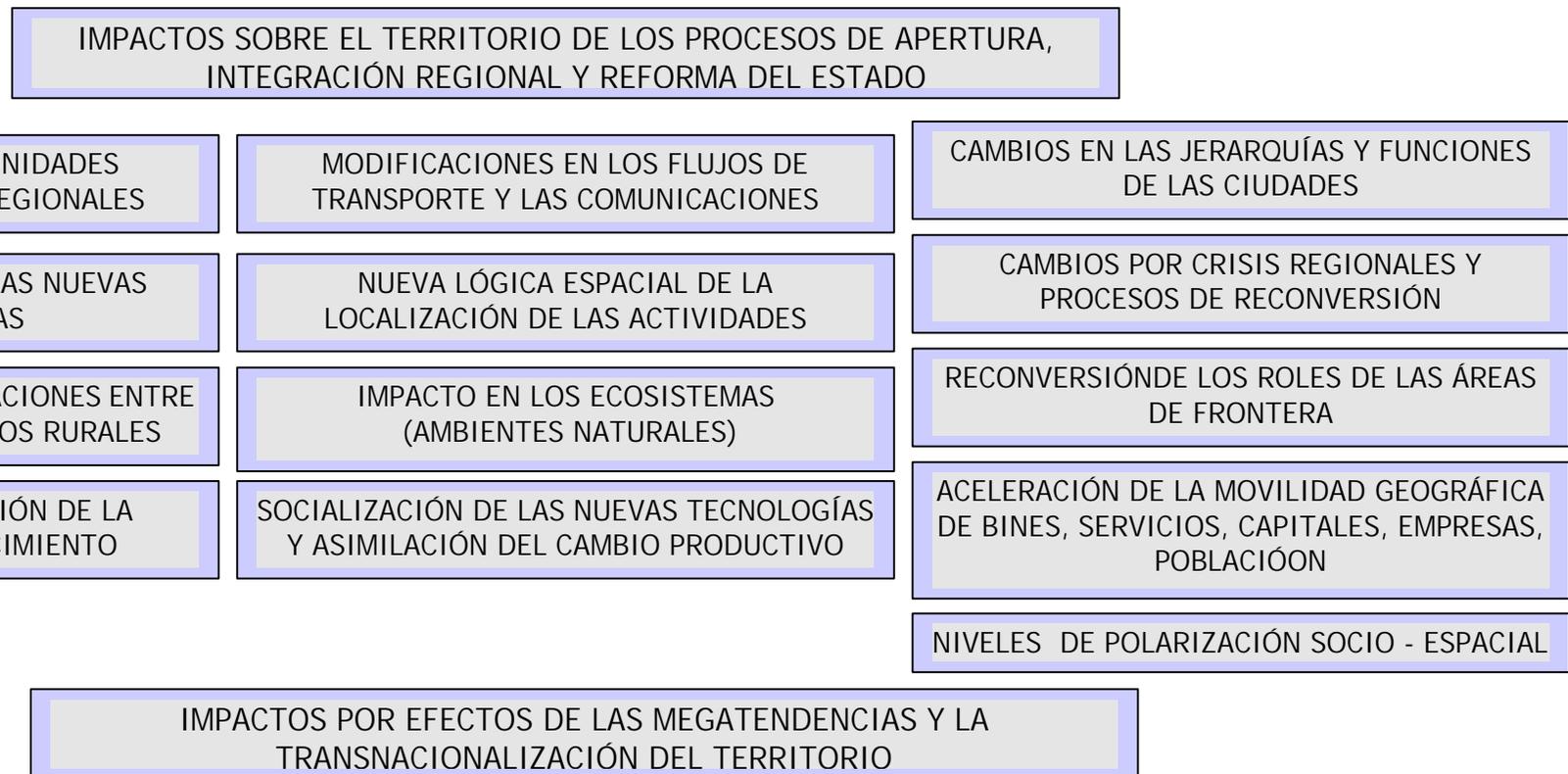


Figura 7

## LA ORGANIZACIÓN DEL TERRITORIO ARGENTINO IMÁGENES CONTRASTANTES COMO TERRITORIOS DE FUTURO

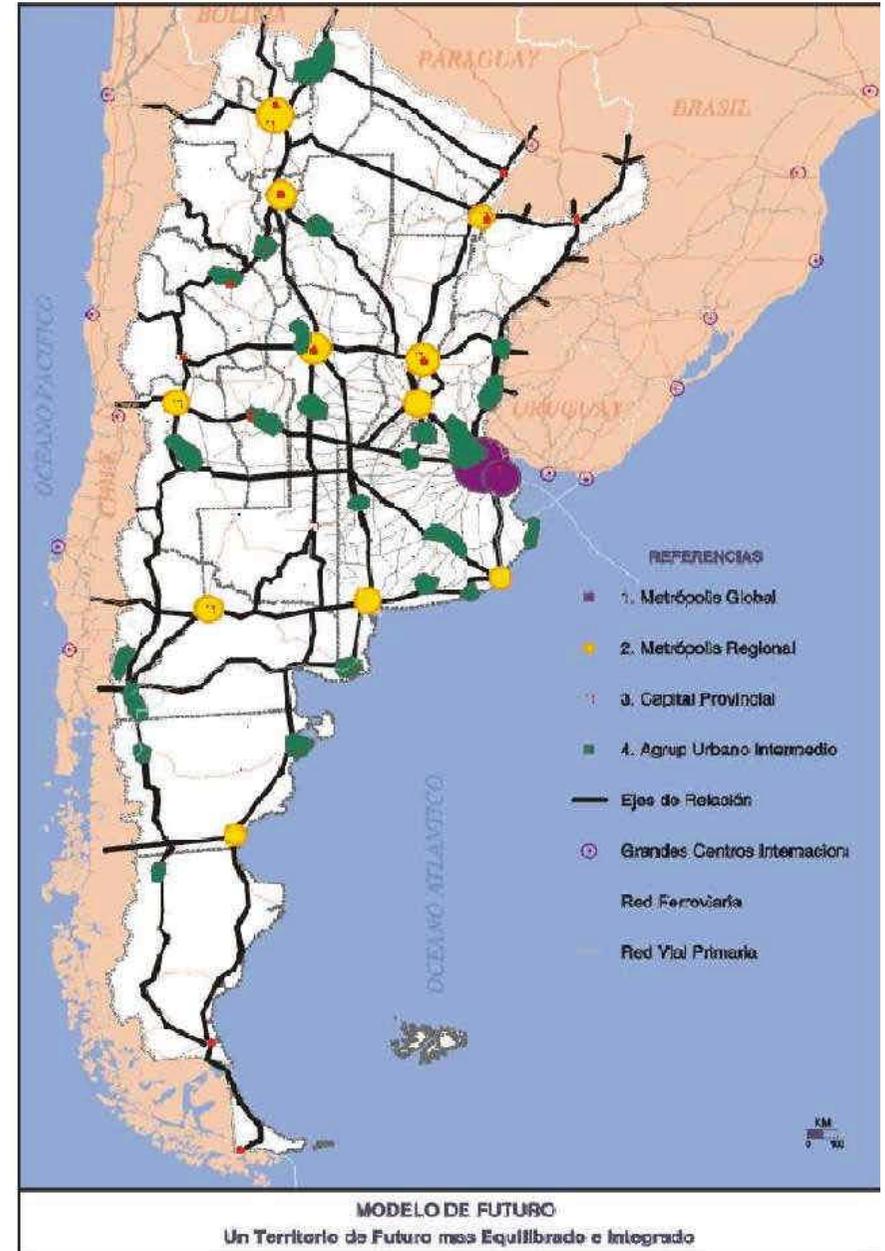
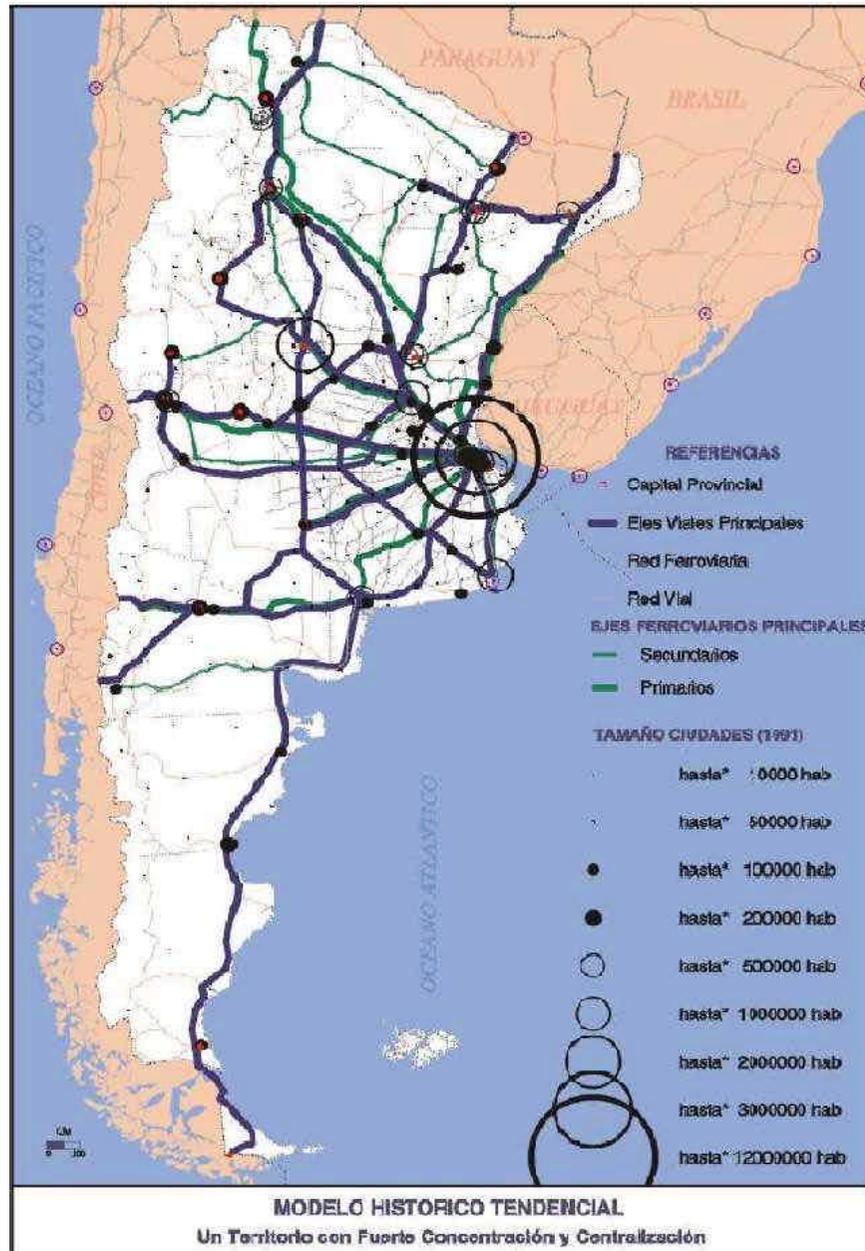
### Escala Nacional



**Cartograma 1.** Refleja estructuralmente el modelo histórico de organización del espacio argentino, denominado tendencial, que se gestó en el tiempo mediante las relaciones sociedad - espacio. Este modelo territorial se caracteriza por un espacio de fronteras no permeables, predominio de la región pampeana, del eje urbano industrial LA PLATA - ROSARIO y de la desproporcionada centralidad y concentración en el Área Metropolitana de Buenos Aires. La red de relaciones de tipo radial convierte a los núcleos geohistóricos regionales en centros dependientes de La Pampa y Buenos Aires



**Cartograma 2.** Se trata de percibir globalmente hacia dónde se cree que evolucionará la organización del territorio argentino en los albores del siglo XXI. La apertura económica, la integración regional MERCOSUR - Chile y Bolivia, las privatizaciones y la nueva dinámica espacial de los procesos socioeconómicos, entre otros fenómenos, llevarán a una red reticular apta para la integración interior y exterior, a la afirmación de un nuevo rol de las metrópolis regionales y ciudades intermedias y a consolidar las funciones de Buenos Aires como ciudad global perteneciente al sistema mundial de ciudades



# LA ORGANIZACIÓN DEL TERRITORIO ARGENTINO

## IMÁGENES CONTRASTANTES COMO TERRITORIOS DE FUTURO

### Escala Transnacional

3. UN TERRITORIO ARTICULADO EN EL  
ESPACIO SUBCONTINENTAL  
(MERCOSUR - (CHILE Y BOLIVIA))

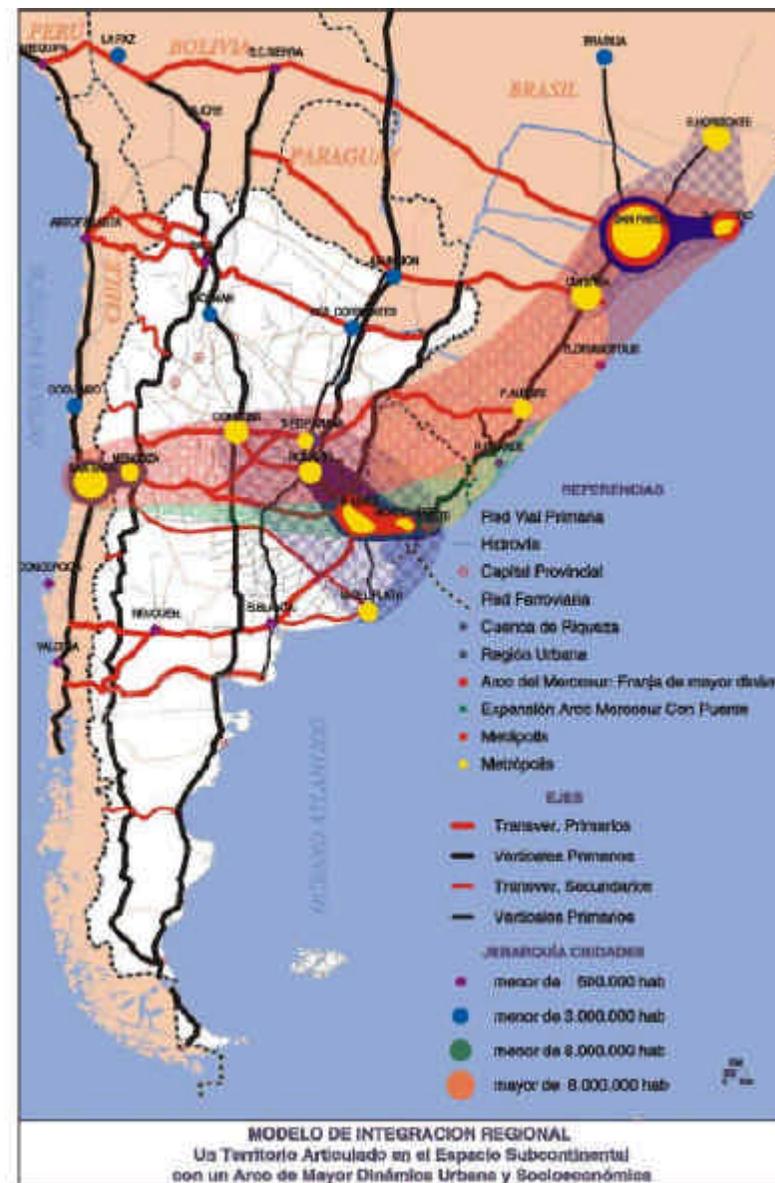


**Cartograma 3.** Ubica al territorio argentino en el escenario regional del MERCOSUR . Chile y Bolivia y pueden percibirse las nuevas líneas de fuerza de organización del territorio ampliado que, sin duda, se consolidará por medio de las redes transnacionales. Se pueden vislumbrar las diferentes alternativas de corredores y ejes bioceánicos, también los corredores norte - sur que, en conjunto, configuran el nuevo sistema relacional.

4. UN TERRITORIO EN EL ESPACIO  
SUBCONTINENTAL CON UNA  
FRANJA DE MAYOR DINÁMICA  
URBANA Y SOCIOECONÓMICA



**Cartograma 4.** Muestra la evolución socioespacial en diferentes velocidades. Un sistema de corredores y metrópolis se extiende en forma de "media luna", dominada por ciudades globales y puertas del MERCOSUR



## EXPLICACIÓN DEL ESCENARIO 4

El escenario N° 4 contiene en lo interno al N° 2, es decir:

### 4. A NIVEL SUBCONTINENTAL

#### MODELO DE INTEGRACIÓN REGIONAL

Un territorio articulado en el espacio subcontinental, con un arco de mayor dinámica urbana y socioeconómica

### 2. A NIVEL NACIONAL

#### UN TERRITORIO DE FUTURO MÁS EQUILIBRADO E INTEGRADO

Un espacio interno que, impulsado por la apertura y la integración regional, rompe con el modelo radiocéntrico de su organización, evolucionando hacia una morfología reticular, reposicionando ciudades y regiones

---

El escenario 4 contiene al 2, se trata de una imagen de futuro que genera nuevas posibilidades a ciudades y regiones al reposicionarse en un nuevo sistema de relaciones. También se van modificando los flujos en sus direcciones y en su composición. Ello lleva a una nueva configuración de las redes, tal vez a un desarrollo más equilibrado, sin que ello impida la aparición de nuevas desigualdades.

El escenario 4 muestra, en ese sentido, una franja de mayor dinámica, el arco del MERCOSUR: entre San Pablo – Río de Janeiro (ciudades globales); Curitiba, Montevideo (centro administrativo del MERCOSUR), Buenos Aires (ciudad global); Rosario, La Plata, Mendoza (ciudades puerta) y Santiago del Chile – Valparaíso. El paso de esta franja por territorio argentino repositiona a la región nodal de la Pampa en el triángulo Córdoba – Santa Fe – Mar del Plata y que, apoyado en los puentes Zárate – Brazo Largo y Punta Lara – Colonia, integran la franja sud – sudeste y por cierto el Plata.

Esta franja con procesos de centro adosará al sur o al norte áreas de periferia y de semiperiferia. Sintéticamente se podría sostener que estaremos en presencia de un espacio “ a dos velocidades”; es decir: nuevas desigualdades socioespaciales que requerirán estrategias y gestión territorial para evitar la polarización socioespacial.

Esta gestión deberá apuntar a:

*Mantener un equilibrio entre una política tendiente a perfeccionar los puntos fuertes del territorio, áreas nodales susceptibles de afianzar la competitividad de las ciudades. Junto a la necesidad de una política de reequilibrio territorial que disminuya los peligros de la dualización y la fragmentación socioterritorial.*

Tres ejes de gestión aparecen como necesario:

- lograr un territorio más competitivo, más atractivo
- propiciar una organización territorial más equilibrada, más solidaria (cohesión económico social)
- promover a las regiones con mayores dificultades.

En consecuencia, los proyectos estratégicos –en forma directa o indirecta- deberán contribuir a consolidar estas tres líneas.

Así el puente Punta Lara – Colonia cumple con afianzar el primer aspecto al mejorar la accesibilidad y conexión del área nodal del país, potenciando a Buenos Aires como ciudad global integrada a Montevideo en forma directa (centro administrativo del MERCOSUR) y a La Plata como ciudad puerta.

En segundo término integran un sistema solidario de cruces que permite desarrollar la red reticular de integración en el espacio del MERCOSUR.

Finalmente, su proyección a los corredores del sur de la Argentina posibilita, como “facilitadora”, una reducción de la periféricidad de regiones que quedarán “enganchadas” a las áreas de mayor centralidad.

El escenario 5 permite visualizar este aspecto.

Las opciones para disminuir la dualización del territorio pasaría por:

- ◆ Consolidar un sistema urbano de equilibrio mediante el desarrollo de las metrópolis regionales y ciudades intermedias.
- ◆ Fortalecer el desarrollo de otros “cores” con mayor presencia y nodalidad en regiones de localización estratégica del país (espacios significativos).<sup>\*</sup>
- ◆ Propiciar un desarrollo territorial en ejes y corredores. (Anexo A)
- ◆ Articular un sistema de infraestructuras que permita la interacción entre ciudades intermedias, de éstas con las metrópolis regionales y del conjunto con la Metrópolis de Buenos Aires.
- ◆ Promover las regiones de fronteras como áreas dinámicas para la integración.

## EXPLICACIÓN DEL ESCENARIO N° 5

El escenario N° 4 muestra, como ya se ha señalado, una contradicción. Por un lado el proceso de apertura e integración regional junto a tendencias emergentes; crean en ciudades y regiones nuevas oportunidades apoyadas en el nuevo sistema reticular de relaciones. Por otro lado se observa una dualización del espacio por la presencia del “arco” de mayor dinámica.

Dos estrategias aparecen como necesarias ante ese escenario:

1. Fortalecer la presencia de las ciudades del Río de la Plata, sobre todo Montevideo y La Plata junto a Buenos Aires, en la creación de un equilibrio en la franja primacial del MERCOSUR.
2. Propiciar alternativas de desarrollo e integración mediante ejes y corredores que integren, por un lado, el norte argentino (NOA – NEA) y por el otro, al sur, el norte de la Patagonia con influencias sobre el sur de dicha región. Ambos incorporados a los espacios del MERCOSUR.

¿Puede ser el puente Punta Lara – Colonia un facilitador de estos procesos?

Una primera respuesta sería, para el caso 1, su efecto es decisivo. En el caso 2 es solidario con el resto de los cruces hacia el norte, pero facilitador para el área sur.

El escenario 5 es un avance sobre el 4 que permite visualizar estas dos estrategias:

- a) El corredor y los ejes del norte se apoyan en carreteras y ferrocarriles, en los pasos cordilleranos Jama, Sico y Socompa, al oeste el actual puente General Belgrano y el futuro puente ferroviario Resistencia – Corrientes y el proyecto Ferrovía que consiste en extender el ferrocarril de trocha métrica<sup>\*\*</sup> por el puente hasta la frontera con Brasil, empalmando con la red del Brasil. Los

<sup>\*</sup> Por ejemplo, valles del NOA; Eje Resistencia – Corrientes – Posadas; Valle Inferior del Río Uruguay; Oasis de Cuyo; Alto Valle del Río Negro; etc.; y otros de menor envergadura.

<sup>\*\*</sup> Proyecto “La red de transporte intermodal en el área central de la Cuenca del Plata y la interconexión ferroviaria para la integración”. Presidencia de la Nación, FONPLATA, ARG-4-93.

puentes Santo Tomé – Sao Borja; Tancredo Neves; Posadas – Encarnación y otros en proyecto consolidan el corredor y el eje de desarrollo norte. En los lugares de su extensión que resulte posible debe aplicarse la teoría del Corredor de Desarrollo.

- b) En el norte de la Patagonia y el frente marítimo de La Pampa aparece la posibilidad de complementar entre sí espacios de alta potencialidad mediante corredores y ejes de desarrollo. Esta región abarcará prácticamente Neuquén y Río Negro, los departamentos lindantes con el río Colorado y los partidos litorales de la provincia de Buenos Aires. Existen dos niveles. Un eje principal entre Neuquén – Cipolletti y el Alto Valle del Río Negro hasta Bahía Blanca (interoceánico). Otro, entre Bahía Blanca, Necochea, Quequén y Mar del Plata. La complementación de ambos sería de alta potencialidad. El eje complementario adosado por el sur al anterior estaría dado por la articulación entre San Carlos de Bariloche y San Antonio Este.

Toda esta región pivotal sur encontrará ejes de articulación hacia el Eje Costero Principal del MERCOSUR, por diferentes alternativas (corredores bimodales Bahía Blanca – La Plata y Mar del Plata – La Plata), encontrando como primera alternativa facilitadora de gran conexión el puente Punta Lara – Colonia.

El centro sur de la Patagonia tendrá oportunidades de “engancharse” hacia estas alternativas por diferentes proyectos estratégicos, como por ejemplo la Ruta Nacional N° 40 y el Ferrocarril Transpatagónico, aunque este proyecto merece varios reparos tal cual está planteado.

Además, y para ambos casos, las vías marítimas de interconexión.

Será necesario profundizar el último escenario regional (nuevas modalidades), como así también los principales ejes de accesibilidad y conectibilidad del MERCOSUR y el mejoramiento de las relaciones espacio - tiempo que facilitará el puente Punta Lara – Colonia.

## POLÍTICA TERRITORIAL Y POLÍTICAS SECTORIALES

La organización del desarrollo mediante la potenciación de la asociación de jurisdicciones (municipios, ciudades, provincias, regiones) y de la creación de redes se ha convertido en uno de los ejes de la nueva política territorial.

El otro aspecto, radica en la incorporación de la dimensión territorial en el diseño de las políticas sectoriales.

En este sentido, **el territorio es el ámbito que articula las problemáticas sociales, productivas, políticas y ambientales con los recursos latentes.**

En consecuencia, esto conduce a una responsabilidad en el ámbito nacional que radica en reforzar el diseño y unidad funcional de redes complejas de integración y articulación de los diferentes subespacios que integran el territorio nacional.

También cumple un rol de facilitador de los procesos de reestructuración productiva y de articulación de los sistemas locales (desarrollo endógeno) en la sociedad globalizada y en los sistemas económicos regionales y mundiales.

Se requiere de una **visión transversal de los problemas y de una acción de gobierno en el mismo sentido.**

En este marco, la Política Territorial y la Gestión del Territorio han de proponer **"criterios territoriales"** a las políticas y los planes sectoriales y han de coordinar y armonizar la incidencia territorial de los distintos actores.

A su vez, el diseño de una política territorial habrá de tener en cuenta las previsiones y planes emanados de las políticas sectoriales y procurará insertarlos dentro de una concepción territorial de carácter globalizador y armonizador. Aquí es donde toma valor estratégico los escenarios de futuro a los que se hizo referencia.

Todo lo expresado está estrechamente relacionado con una acción de gobierno orientada a la organización del desarrollo mediante la potenciación de la capacidad organizativa del territorio, valorando su diversidad y en consecuencia las diferentes situaciones de encarar el desarrollo.

La reconstrucción del tejido económico y social; la necesidad de promover los cambios institucionales está asociado a la integración de ciudades, regiones y empresas en redes competitivas, innovadoras y solidarias.

En el territorio y en su dinámica es donde se debe resolver el conflicto de los objetivos del desarrollo sustentable. Se trata en sí de lograr un equilibrio dinámico entre objetivos.

## EL TERRITORIO COMO SISTEMA

El territorio en su organización funciona como un sistema conformado por diferentes componentes o subsistemas de distinta magnitud que interactúan entre ellos, dando lugar a las formas, las estructuras y las configuraciones territoriales.

Cada uno de los escenarios "territorios de futuro" presentados obedecen a diferentes configuraciones espaciales, productos de la interacción sociedad – espacio en distintos contextos y, en consecuencia, con una distinta evolución de los componentes.

Así, siguiendo a Santos (1995): el espacio es el resultado, el encuentro, unión (mientras dure) de la configuración espacial, el paisaje y la sociedad. "El espacio es la totalidad verdadera porque es dinámico, es la geografización de la sociedad sobre la configuración territorial". Las formas pueden, durante mucho tiempo, seguir siendo las mismas, pero como la sociedad está siempre en movimiento, el mismo paisaje, la misma configuración espacial, nos ofrecen en el curso de la historia **espacios diferentes**.

Aquí cobran importancia los "territorios de futuro", como imágenes contrastantes de la impronta de la sociedad.

En este marco, teniendo presente los escenarios y los territorios que se deseen alcanzar dentro de un pensamiento estratégico, se hace necesario actuar sobre dos aspectos: la imagen global de los territorios de futuro y las acciones especiales para los subsistemas que componen el territorio.

Los principales subsistemas son:

- ecológico – ambiental
- asentamientos humanos (redes urbanas)
- localización de actividades
- relacional (redes de transporte, comunicación e información)
- regional
- político – administrativo.

De la interacción entre estos subsistemas surge la organización y articulación del territorio.

En consecuencia LA GESTIÓN DEL TERRITORIO debe fijar PREMISAS para cada uno de los subsistemas, IDENTIFICAR ACCIONES y luego descender a las medidas específicas. A este conjunto se lo denomina ORIENTACIONES DIRECTRICES PARA EL ACONDICIONAMIENTO TERRITORIAL.

De estas orientaciones surgirán los "**criterios territoriales**" que es necesario que incorporen las políticas sectoriales y que sirvan de marco para las jurisdicciones menores. Estas orientaciones deben ser concertadas y consensuadas con los diferentes organismos gubernamentales y con las provincias y municipios.

La figura 8 muestra en forma sistémica las PREMISAS, **las ideas centrales para orientar las acciones de ordenación territorial** para el caso de la Argentina. Las mismas responden a los escenarios de futuro, a los objetivos que se proponen para una política territorial. Cada una de las ideas puede ser desagregada con mayor detalles y en su conjunto formarán las denominadas ORIENTACIONES DIRECTRICES.

## LINEAMIENTOS BÁSICOS DE UNA ESTRATEGIA

La estrategia de ordenación del territorio debe basarse en la consideración del potencial del crecimiento económico y facilitar la reconversión productiva, apoyándose en factores adecuados de localización e integración regional – subcontinental. Además, deberá contribuir a disminuir las diferencias en los niveles y calidad de vida de los diversos sectores sociales y distintos ambientes espaciales en el marco de un desarrollo sustentable.

La estrategia de ordenación territorial deberá sustentarse en el aprovechamiento eficiente de las potencialidades territoriales existentes y a crear.



Figura N° 9



A su vez, deberá conciliar los posibles intereses contrapuestos que surgen de decisiones individuales e institucionales y que influyen y transforman al territorio y a su organización. La incorporación de una política y una estrategia de ordenación territorial permiten lograr una visión sistémica de la acción de gobierno, superando los enfoques sectoriales. Ello posibilita la tarea de articulación, coordinación y concertación entre los diferentes agentes públicos y privados, presentes en la sociedad.

Una adecuada política territorial requiere que cada organismo incorpore la dimensión territorial en sus análisis y políticas sectoriales. Las áreas responsables de la ordenación del territorio, en las distintas escalas y jurisdicciones, propondrán a sus correspondientes gobiernos ciertas orientaciones para los diferentes sectores que integren las administraciones, con la finalidad de que sean incorporadas en sus gestiones respectivas.

La tarea de coordinación se realizará en función de dichas orientaciones, con el fin de compatibilizar las acciones sobre el espacio geográfico.

Sin embargo, es necesaria una visión integrada de la organización territorial, esperada y posible, del país como marco global.

La estrategia de ordenación del territorio tendrá que incorporar y considerar la importancia creciente del sector privado y la que le incumbe al Estado –en sus diferentes jurisdicciones- como agentes de transformación territorial.

A su vez, la política de ordenación del territorio deberá ser encarada como un proceso participativo, descentralizado, activo y consensuado; capaz de movilizar al conjunto de actores sociales en pos de un proyecto común.

La estrategia de ordenación del territorio deberá articular un proceso de análisis y reflexión interjurisdiccional e intersectorial con visión estratégica.

La figura 9 enumera sintéticamente los aspectos sobresalientes de una ,moderna gestión del territorio.<sup>\*\*\*</sup>

---

<sup>\*\*\*</sup> **“El territorio en escenarios de futuro.** Reflexiones estratégicas sobre la organización del territorio en las puertas del siglo XXI.” Presidencia de la Nación, Secretaría General, Grupo de Trabajo Programa Desarrollo Territorial. Buenos Aires; 1999. Documento de trabajo.

## SÍNTESIS SOBRE LAS FORMAS, PROCESOS E INSTRUMENTOS PARA UNA GESTIÓN MODERNA DEL TERRITORIO

---

- a) Desarrollar programas y proyectos orientados a objetivos concretos y con posibilidad de ser evaluados por los resultados esperados.
  - b) Establecer marcos, escenarios posibles y ejes orientadores (Orientaciones directrices para el sistema territorial y para los subsistemas)
  - c) Identificar procesos, tendencias previsibles y niveles de incertidumbre.
  - d) Establecer imágenes anticipativas y descender la visión global a los actores.
  - e) Impulsar y apoyar las iniciativas locales. Promover la reconversión de las regiones y la competitividad y cooperación entre las ciudades.
  - f) Programar y concertar con los diferentes actores presentes en la sociedad
  - g) Orientar, articular y coordinar políticas sectoriales con respecto al territorio.
  - h) Concertar acciones interjurisdiccionales .
  - i) Descentralizar decisiones
  - j) Propiciar procesos de regionalización flexible de tipo asociativa entre jurisdicciones.
  - k) Promover actuaciones selectivas según la dinámica de los diferentes espacios.
- 
- **ESPACIOS CENTRALES:** ordenar la dinámica gestada por el mercado para fortalecer los procesos y evitar efectos no deseados.
  - **ESPACIOS SEMIPERIFÉRICOS:** promover para dinamizar procesos de desarrollo
  - **ESPACIOS PERIFÉRICOS:** actuar para impulsar procesos de desarrollo.

La moderna gestión del territorio debe ser orientada por el sector público, ser participativa, de consenso, acuerdo y compromiso, de reflexión, de acción y que sirva de referencia.

## EL DESARROLLO LOCAL

En el mundo global y con una estrategia nacional y regional (subcontinental), el desarrollo territorial transita por el fortalecimiento de las iniciativas locales. Ciudades, municipios, microregiones o comarcas, constituyen las figuras territoriales en las que se basa el **Desarrollo Local**.

La respuesta local se instrumenta mediante un conjunto de acciones de carácter muy variado e interrelacionadas.

Por un lado es importante, en la escala de lo local, fortalecer la capacidad organizativa del territorio, a lo cual nos hemos referido en párrafos anteriores. Sin embargo, y junto con ello, es fundamental la mejora de los factores inmateriales del desarrollo: innovación, difusión, tecnología, capacidad emprendedora, información, propiciar la cultura del desarrollo de la población y favorece el desarrollo y creación de empresas, es decir: transformar una idea en una empresa viable y competitiva.

La nueva política regional, basada en lo local, surge como un mecanismo de apoyo a la transformación productiva y territorial que acontece como consecuencia de los cambios tecnológicos y el aumento de competitividad de los mercados.

Los estados, cada vez más, se asemejan a una red, como bien lo sostiene Boisier, y, como tal, la gestión pública debe reconsiderar la manera de formular y ejecutar políticas que permitan la coordinación de actores y jurisdicciones. El desafío es doble, se necesita una nueva gestión institucional para el gobierno nacional y una renovada gestión para los gobiernos locales con instancias horizontales y verticales de coordinación.

La adecuación institucional de los gobiernos locales es fundamental para encarar problemas complejos. Para Ruiz Moreno (1999) los principales problemas a resolver desde la acción local, pero con consideraciones globales son, entre otros, la pobreza, la desindustrialización, el deterioro del hábitat, las alteraciones ambientales, la provisión de servicios e infraestructura y las deficiencias sanitarias y educacionales

Luego, el autor citado sostiene que: "... desde esta concepción se trata de impulsar el fortalecimiento de los gobiernos locales y entes microregionales aprovechando su potencial endógeno y la creciente participación comunitaria, mejorando la competitividad internacional, para que la integración no signifique pérdidas de identidad, de valores culturales y si crecimiento y desarrollo sostenible."

Todo este análisis será útil, concluye, si los municipios reorientan sus acciones en función de esta perspectiva.

Hoy, más que nunca, cada región debe diseñar su propio modelo de desarrollo, adaptado a las características de su entorno. En lo concerniente a las ciudades, éstas, como objeto de planificación estratégica, deben ser pensadas en su pertenencia a una red internacional de ciudades.

En consecuencia, junto a los modelos convencionales de desarrollo regional y urbano, el desarrollo local es un modelo complementario, una estrategia con base espacial que, al actuar simultáneamente en todo el territorio en forma vertical y descentralizada e integrada, encuentra en la coordinación el procedimiento más eficaz para potenciar a las comunidades locales ante la globalización.

En este marco adquiere importancia la microregión \*\*\*\* como unidad territorial estratégica, entidad que puede abarcar a diversos municipios y que responde a las actuales demandas de la sociedad.

---

\*\*\*\* El concepto de Microregión constituye la unidad mínima con capacidad organizativa a nivel socioeconómico territorial. Sin embargo, en un nivel superior puede reconocerse la Subregión y la Región y, a un nivel inferior, la Comarca y el Lugar. Como ejemplo puede señalarse que El Bolsón (Río Negro) es un lugar que pertenece a una comarca que comprende a El Bolsón, Las Golondrinas y Mallín Ahogado; esta comarca es parte de la microregión del Nahuel Huapi; de la Subregión Andino – Patagónica de la Región Norpatagonia

El modelo de desarrollo por microregiones es la escala más adecuada para lograr la necesaria cohesión socioeconómica, siendo a su vez un modelo eficiente para la gestión integrada del territorio y para la aplicación del principio de coordinación al que ya hicimos referencia, de las políticas sectoriales y a las iniciativas existentes.

Varios tratadistas se han ocupado del tema: Vázquez Barquero (1989, 1992, 1994, 1999), Arocena, J. (1995); Rodríguez Gutiérrez (1995), Roccatagliata y Erbiti (1999, 2000) entre otros.

Volviendo sobre las políticas sectoriales y el desarrollo local, es interesante recurrir al pensamiento de Precedo Ledo (1992) cuando dice: "... la disociación existente entre las políticas sectoriales y la dimensión territorial, que sigue siendo un problema sin resolver, más cuando muchas de esas políticas sectoriales y las territoriales y la inserción de ambas en el modelo de desarrollo sostenible, constituye un objetivo correcto prioritario".

Además señala Ledo que "son muchos los interrogantes asociados acerca de la capacidad de tales políticas para promover la cohesión económica y social a escala territorial para dinamizar los recursos productivos existentes que se derivan del potencial endógeno, en espacios y estructuras productivas casi siempre caracterizadas por alternativas nuevas".

La experiencia internacional muestra que ni las grandes políticas macroeconómicas diseñadas para favorecer el ajuste productivo, ni la concentración de las inversiones en grandes obras de infraestructura en las grandes ciudades y en ejes y corredores han logrado mitigar los desequilibrios intraregionales ni producir la difusión del crecimiento.

Ante el declive económico de ciudades medias y pequeñas y sus entornos rurales, donde los modelos de la economía internacional globalizada no son suficientes y la mayoría de las veces no adecuados, ¿cómo promover su reconversión e impulsar el cambio económico, cultural y sociopolítico?

Sin duda la respuesta pasa por el desarrollo local, pero también por una comprensión más acabada desde lo nacional de la estructura de su territorio. Sin una armoniosa relación entre ambas cosas, los esfuerzos pueden llegar al fracaso.

Por ello y siguiendo una premisa esbozada al comienzo de este trabajo, será necesario desarrollar dos modelos y estrategias complementarias:

a) MODELO NACIONAL – REGIONAL

Crear o consolidar los ejes más dinámicos, más competitivos, asociados a una política espacial de concentración, vinculadas a los niveles de mayor jerarquía del sistema urbano y de las áreas internacionalmente más competitivas.

b) MODELO LOCAL – MICROREGIONAL

Estrategia regional de desarrollo endógeno y sostenido, que tiene como objetivo fijar y mantener las capacidades relacionadas con los recursos locales, articulado a los niveles de base de la red urbana, a partir de las pequeñas ciudades y sus entornos rurales. Las microregiones

El desarrollo local constituye un proceso global, integrado y sostenido de cambio social, protagonizado por una comunidad asentada en un territorio.

Como no todas las comunidades tienen los requisitos necesarios para emprender por sí mismas el proceso, es imprescindible un estímulo deliberado que impulse a la población para iniciar ese movimiento hacia el desarrollo.

Por esta razón es necesario integrar las escalas, las jurisdicciones y las responsabilidades. En esto se debe ser muy cuidadoso. La descentralización y el apoyo a las iniciativas locales no pueden ser la

excusa de los gobiernos para desentenderse de su responsabilidad de planificación estratégica a escala nacional en aquellos aspectos que son de su incumbencia. Existe un justo término entre descentralización decisional y centralización. Es tan pernicioso a nivel político, socioeconómico y territorial, tanto el "centralismo" como el "localismo" que conllevan a la "disgregación" y más aún los vacíos decisionales. El desafío es encontrar ese justo término.

En definitiva, el desarrollo local por medio de las subregiones como ámbito territorial adecuado permitirá efectivizar modelos estratégicos de desarrollo local. Constituye un marco adecuado para la coordinación de las diferentes administraciones implicadas. En este sentido cada vez se hace más necesario integrar la planificación económica y social con la ordenación del territorio y la protección y mejora del medio ambiente. Por otro lado, dada la complejidad administrativa del territorio, y la relación entre la estática de éste y la dinámica de la organización territorial, se hace necesario ensayar nuevas formas de coordinación interjurisdiccional sin crear entes burocráticos intermedios o aumentar los presupuestos públicos. A escala de la microregión, el asociacionismo encuentra su marco más adecuado de implantación.

Finalmente, es importante destacar que la potenciación de lo local y la globalización socioeconómica son dos situaciones que necesariamente deben interrelacionarse. En dicho enlace contextual aparece como importantes eslabones: los niveles subregionales, nacionales y regionales.

## ARGENTINA; UN TERRITORIO Y MÚLTIPLES ESPACIOS SIGNIFICATIVOS

Una visión global del territorio argentino permite observar que existen subespacios con mayores densidades de población y de actividades, aunque éstos pueden ser jerarquizados, y otros de menor significación, entre extensiones de bajas densidades de carácter polivalente.

Si apreciamos la aptitud del territorio para localizar población y actividades, es fácil advertir las asimetrías existentes. El perfil ecológico del territorio, junto a estas categorías geográficas como la posición, la extensión, la cohesión interior, el desprendimiento y la dotación de recursos, junto a procesos históricos, políticos y de formas de poblamiento y ocupación del suelo, explicase en gran parte esas asimetrías.

En consecuencia, el territorio argentino está marcado por fuertes discontinuidades espaciales en el sentido de lo sostenido por Brunet (1970) y Jean Gay (1995).

En rasgos generales, la isohieta de los 500 mm. marca un espacio que al naciente muestra mayores niveles de continuidad espacial, aunque con diferentes grados y morfología de asentamientos de población y de actividades. En cambio, al poniente de dicha isohieta, el espacio tiene fuertes discontinuidades, con subespacios de mayor significancia no contiguos en medio de extensas áreas que actúan como travesías con bajas densidades y población dispersa.

Todo este marco brevemente esbozado debe ser adecuadamente comprendido en el momento de diseñar políticas de ordenación territorial. Desde una perspectiva global del territorio, el problema de **la articulación y la integración** que permita la **interacción** entre dichos **espacios significativos** más allá de las discontinuidades, acercando el conjunto territorial a principio de **unidad funcional**.

En cambio, desde una perspectiva local, lo que interesa es el desarrollo de estos **subespacios, verdaderas microregiones o subregiones**, mejorando desde y hacia ellos la **accesibilidad y la conectividad**. A ello nos hemos referido en otras oportunidades (Roccatagliata; 1985, 1987, 1992, 1995)

En medio de ambos procesos aparecerán las extensiones de bajas densidades con asentamientos dispersos que es necesario atender e integrar.

Sobre la comprensión de esta "anatomía" territorial aparece la "fisiología", representada por las redes (sistema relacional) y el sistema de ciudades.

En sí, para el caso Argentina, se trata de organizar un territorio diverso y complejo, marcado también por una "caprichosa" delimitación político – administrativa, a la cual no es fácil modificarla.

Sobre esta base aparece la descentralización, la regionalización en diferentes escalas, el asociacionismo entre jurisdicciones y el DESARROLLO LOCAL.

Si deseamos abordar la problemática y las cuestiones del territorio junto a las premisas del desarrollo sustentable, teniendo presente, por un lado, a los escenarios o territorios de futuro ya explicitados y, por el otro, a las consideraciones precedentes sobre ciertos condicionamientos, será conveniente, entonces, encontrar respuestas y estrategias para:

- ◆ Concepción global y actuación local
- ◆ La descentralización del desarrollo
- ◆ Ordenación territorial – ambiental y políticas de desarrollo difuso
- ◆ Cómo utilizar hoy el concepto de región
- ◆ Región, microregión y escala local.
- ◆ Las ciudades intermedias y su rol
- ◆ Pequeños asentamientos y medio rural
- ◆ La promoción. de los pequeños asentamientos
- ◆ Los polos microregionales y su rol.

No está en el alcance del presente trabajo analizar estos aspectos, sin embargo es necesario hacer referencia a ciertos presupuestos vinculados con **la región, la regionalización y las microregiones**.

La región puede ser una realidad histórico – geográfico – cultural que subyace en las bases de la relación sociedad – espacio en el tiempo. Sin embargo, para nuestro caso, **la Región es un concepto y un método** y, por consecuencia, **una construcción intelectual** orientada a fines diversos: al análisis, a la investigación o al planeamiento.

Existe una regla de oro: la Región y la Regionalización para el planeamiento no deben estar divorciadas de la realidad subyacente.

Sobre el tema regional de carácter transdisciplinario mucho se ha escrito y no siempre ha encontrado el acuerdo entre los tratadistas. Ver referencia sobre este tema sobre el cual no se volverá en este ensayo (Roccatagliata, 1984, 1986, 1988, 1992, 1994).

Luego de los ensayos del CFI (1963) y del CONADE (1967), el tema de la regionalización del país con fines de desarrollo socioeconómico fue puesto nuevamente sobre el tapete de la mano de Dromi – Menem (1997) y de Antón (1999).

Nosotros no creemos en una división regional del país, en regiones contiguas, división de laboratorio e impuesta desde el poder central.

Pueden existir tantas regiones como problemas que deben ser abordados; entonces ¿por qué querer encuadrar a todos en una misma división regional?. Cada cuestión tiene su propia expresión espacial.

Por otro lado, la Constitución Nacional permite la conformación de regiones por asociación de provincias en forma espontánea. Sin embargo, cada provincia puede pertenecer a una región para ciertos aspectos que hacen a sus intereses y a otra, simultáneamente, por similares causas. Así se han conformado EL NORTE GRANDE, EL NOA. EL NUEVO CUYO. EL CENTRO O LA PATAGONIA.

En este marco hemos hecho referencia, hace algunos años, al concepto de **región flexible**, no necesariamente contiguas.

Por otro lado, debe acotarse que la nueva dinámica de la economía contemporánea, la instantaneidad global de su funcionamiento, las nuevas tecnologías de producción, comunicaciones y transporte, son las responsables de la recomposición de ciudades, regiones y territorios, creando una nueva dinámica relacional entre el espacio mundial de redes y flujos y el espacio de los lugares.

Esto produce nuevos recortes horizontales y verticales del espacio (Santos, M., 1995) que rompen el principio de continuidad espacial de los procesos y de contigüidad de los espacios diferenciados. La fragmentación vertical del territorio es una realidad, no hay difusión por contigüidad, existen espacios dinámicos, en declive, intersticios y ejes de circulación fuera de ellos. Los agentes económicos y sociales no utilizan al territorio en forma similar, el espacio se desorganiza a partir de los mismos polos dinámicos.

Para Santos está latente la necesidad de redescubrir mecanismos capaces de reconducir a una horizontalidad del territorio. "Es el uso del territorio y no el territorio en sí mismo, el objetivo del análisis social".

Los meros recortes del territorio son verticalidades y horizontalidades. Las horizontalidades son el dominio de las contigüidades. Las verticalidades estarán formadas por puntos distantes unidos por todas las formas y procesos sociales canalizados por las redes. En sí, el territorio está formado por

lugares contiguos y lugares en red. "El mundo ofrece las posibilidades; el lugar las ocasiones". Para Santos la "desaparición" de las distancias puede hacernos creer que el espacio se ha homogeneizado. No obstante, el espacio se vuelve más diversificado y heterogéneo en el orden y desorden que crean las redes.

En consecuencia, ciertas categorías que se utilizaron tradicionalmente, tales como región homogénea, región formal, región funcional, espacio polarizado, región plan, polo de desarrollo, etc., ya no tienen la misma vigencia, por consecuencia, han perdido su utilidad.

De este modo, como lo señala Murphy (1992) "existe una teoría social en la cual los marcos regionales no están dados simplemente como abstracciones espaciales, o como dados a priori, sino como los resultados de procesos sociales que reflejan y forman ideas particularmente de cómo el mundo es o debe ser organizado. Esto puede ofrecer la posibilidad de enriquecer nuestra comprensión de lo local y abrir áreas de intercambio provechoso entre aquéllos con una orientación estructuralista y los de un enfoque humanista".

Por ello, las macroregiones como el NOA, la Patagonia, etc., son grandes marcos, como telones de fondo, en los que se inscriben y articulan los subespacios de escala menor, las microregiones y las comunas. Éstos son los que nosotros llamamos espacios significativos del territorio y que constituyen las unidades espaciales adecuadas a los fines de la planificación y la ordenación del territorio.

No sería posible realizar una división del país en subregiones o microregiones que guarden entre ellas contigüidad. El territorio aparecería como un amplio espacio salpicado de un mosaico de diversidades que, como islas en un mar, constituyen un subsistema de microregiones de desarrollo.

La constitución de microregiones será un proceso inducido por un lado y espontáneo por el otro. En este caso serán las comunidades locales las que motivadas por intereses comunes y un mismo espacio vivencial se institucionalizarán como tales.

Existen unidades administrativas territoriales básicas: los municipios, los partidos o los departamentos, según los casos: sin embargo, el concepto de subregión o microregión se apoya en la asociación de unidades político – administrativas.

En la Argentina de los últimos años han proliferado las iniciativas locales de diferentes formas y con distintos resultados. Rafaela (Santa Fe) resultó ser un caso paradigmático, ahora en un esfuerzo por un asociacionismo con ciudades como Sunchales. Maipú (Mendoza) es otro caso de ciudades intermedias con planes estratégicos. Puerto Madryn es un ejemplo reciente en el Chubut; en esta provincia se ha dado un interesante caso de asociación de municipios encabezados por Trelew para desarrollar el VIRCH (Plan Estratégico del Valle del Río Chubut). Por otro lado, existe un Programa de Microregiones Patagónicas, elaborado por los municipios interesados y la Comisión para la Promoción y el Desarrollo de la Patagonia. Esta iniciativa se extenderá a todo el país por medio del PROGRAMA MICROREGIONES 2000 que alienta la Jefatura de Gabinete de Ministros. En otro orden de cosas, varias ciudades con funciones metropolitanas regionales han desarrollado sus planes estratégicos: Córdoba, Rosario, Mar del Plata y La Plata son algunos de los ejemplos. También algunas provincias tuvieron iniciativas importantes como la de Catamarca con su Plan Estratégico; Tucumán con sus Directrices de Ordenación Territorial, y Neuquén con su Estrategia de Desarrollo Microregional en el marco del PLAN NEUQUÉN 2000. Córdoba emprendió un exitoso plan de descentralización y fortalecimiento de la acción municipal, desde mediados de la década del '80.

En el nivel nacional, en los últimos años se desarrolló el PROYECTO POLÍTICAS DE ORDENACIÓN TERRITORIAL y el PROGRAMA DE DESARROLLO TERRITORIAL, en el seno de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación.

Por lo visto, la problemática territorial, lentamente, está comenzando a surgir en la Agenda de Gobierno, en todas las escalas y jurisdicciones.

Para concluir este tema es necesario volver a Milton Santos (1986) cuando, con un sugestivo título: EL LUGAR: ENCONTRANDO EL MUNDO, sostiene que "ningún espacio del planeta puede escapar al proceso conjunto de globalización y fragmentación, es decir individualización y regionalización". Hoy, más importante que la conciencia del lugar, es la conciencia del mundo obtenida a través del lugar. No hay un espacio global en sí, sino solamente espacios de la globalización, espacios mediatizados reunidos por redes.

Luego Santos manifiesta: "Lo universal es el mundo como norma, una situación no espacial, pero que crea y recrea espacios locales; lo particular proviene del país, es decir del territorio marcado, y lo individual es el lugar. La situación intermedia entre el mundo y el país son las regiones supranacionales, y la situación intermedia entre el país y el lugar, es el conjunto de las regiones, subespacios locales o históricos" Se trata de un orden global y un orden local.

## ENTRE LO GLOBAL Y EL PAÍS, LOS BLOQUES REGIONALES. ¿UNA GESTIÓN TERRITORIAL PARA EL MERCOSUR?

En el contexto que hemos estado analizando, nuestra preocupación se orienta ahora al ámbito del MERCOSUR, tal vez al espacio subcontinental del sur. Considerando que, pese a los problemas, el proceso de integración entre nuestros países es la mejor alternativa de respuesta al mercado global, abordaremos para el caso uno de los temas menos considerados dentro del proceso de integración; nos referimos a la integración física, **la integración territorial**.

La necesidad y oportunidad de un enfoque territorial global e integrado del desarrollo de nuestros países constituye una tesis central (Roccatagliata, 1994, 1998).

El MERCOSUR nació con una nominación no del todo feliz; tal vez hubiera sido más adecuado denominarlo Unión de los Estados del Sur o algo similar; quizás se impuso la moda de sociedades muy marcadas por discursos hegemónicos de índole economicista y mercadista.

Los países del MERCOSUR, junto a Chile, Bolivia u otros que se asocien, deben y pueden aspirar a algo más que a un mercado unificado. Deben poner en el centro de las preocupaciones el imperio de la paz y la confraternidad entre los pueblos, ideas que impulsaron otrora a los líderes fundadores de la Unión Europea. Deben impulsar una integración que valore por igual a lo económico, lo social, lo cultural, lo político, la educación y la innovación tecnológica, por medio de una idea fuerza: impulsar un modelo de desarrollo sustentable y equitativo que integre a la región en el mercado global, a partir de su identidad y su vocación. Todo ello sobre la base de una adecuada integración y organización territorial.

El espacio común del MERCOSUR – Chile – Bolivia constituye, en el sentido en que ya lo señaláramos, un único espacio con múltiples territorios. Cómo organizar, articular e integrar a estos territorios, superando la fragmentación y la exclusión social, es uno de los desafíos más significativos hacia el futuro.

En sí se trata de identificar las opciones para mejorar la organización territorial. Apuntar a construir un territorio viable para lograr un desarrollo sustentable. Un territorio más solidario, organizado en forma más equitativa, en el respeto por asegurar la cohesión económica y social.

*LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO A ESCALA DEL MERCOSUR, MEDIANTE LA CONCEPCIÓN DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA NO VINCULANTE, PUEDE SER DEFINIDA COMO UNA FORMA SISTEMÁTICA DE GUIAR EL CAMBIO Y DE CREAR EL MEJOR FUTURO POSIBLE PARA LA SOCIEDAD CON RELACIÓN A SU AMBIENTE Y A SU TERRITORIO. (☒)*

Se trata de un proceso creativo que sienta las bases de una actuación integrada a largo plazo, establece un sistema continuo de toma de decisiones, identifica cursos de acción específicos, formula indicadores de seguimiento sobre los resultados e involucra a los agentes sociales y económicos locales en todo el proceso. Además constituye un marco global, para coordinar las políticas sectoriales y sus efectos, en función de escenarios futuros.

### LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL COMO REFERENCIA

**Un ejemplo interesante es el de la Unión Europea. En 1991, la Comisión Europea (Políticas Regionales de la C.E.) publicó el documento “Europa 2000, la perspectiva de desarrollo del territorio comunitario”.** Este reflejaba los resultados de los trabajos iniciados en 1989, llevados a cabo en el marco de las reformas estructurales.

---

☒ Presidencia de la Nación, Secretaría General, Programa Desarrollo Territorial: Proyecto “La construcción del espacio comunitario del MERCOSUR”. La incorporación de la Dimensión territorial en la agenda del MERCOSUR.”

Este documento apuntaba a la idea de una ordenación del territorio a escala europea, considerando que ello era una condición previa para un desarrollo más armonioso de la Unión y para una mejor integración de las regiones periféricas. Luego de significativos avances se elabora el documento "Europa 2000 +" que presenta las nuevas orientaciones que deberían seguirse para las acciones comunes posibles.

En los considerandos sostiene: *"... las ventajas potenciales del mercado único se explotarían más plenamente si los problemas de espacio, tales como la congestión, la falta de enlaces en las redes de comunicaciones y las incoherencias que obstaculicen la asignación racional de recursos fueren resueltas o al menos atenuadas. La forma de utilizar el espacio terrestre y marítimo de Europa influyen considerablemente en la competitividad y, por lo tanto, en la prosperidad de la economía europea largo plazo".*

En una Europa más amplia sujeta a transformaciones profundas, la ordenación del territorio a escala europea requiere la cooperación entre Estados miembros. "Los requisitos de competitividad, de organización de la economía a partir de un nuevo modelo de desarrollo duradero y de equidad presentan implicancias espaciales manifiestas".

Las opciones para una mejora de la organización territorial se plantean en tres grandes ejes:

1 Las opciones generales que buscan cumplimentar las siguientes metas:

- un territorio europeo más competitivo
- un territorio viable para lograr un desarrollo sostenible.
- un territorio más solidario, organizado de manera más equitativa, en el respeto de la cohesión económica y social.

2. Las opciones transnacionales en las que se sostiene la necesidad de:

- la cooperación transfronteriza
- la conexión con las regiones periféricas
- el reequilibrio del tejido urbano
- la conservación de la riqueza de las zonas rurales

3. Las opciones de cooperación con terceros países

El documento concluye con las orientaciones políticas. Un escenario tendencial puede observarse en la Figura 10.

En nuestros países existe una creciente preocupación en ámbitos académicos y profesionales sobre la problemática territorial que se refleja en seminarios, congresos y publicaciones. A modo de ejemplo, el Centro de Estudios Territoriales del MERCOSUR (CETEM) desarrolla estudios y seminarios en el ámbito de la Universidad Nacional de Cuyo. La República Oriental del Uruguay, a través del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, desarrolló un congreso denominado "El ordenamiento territorial como política de Estado". También, junto con la Argentina, organizaron un seminario gubernamental sobre ordenación territorial, con la intención de llevar la problemática a nivel del MERCOSUR. Los resultados fueron recogidos en una publicación titulada *"La ordenación binacional"*.

## LAS TENDENCIAS ESPACIALES DEL MERCOSUR

La evolución reciente de los espacios de los países del MERCOSUR, con diferencia de matices entre ellos, muestra una tendencia a la reactivación de la expansión y transformación de las grandes ciudades, acompañada de un incremento de la exclusión social y de segregación espacial, así como problemas medioambientales y de transporte, éste último por el crecimiento de las demandas de

movilidad y la ausencia de planes coordinados de infraestructura. Las ciudades intermedias registran, en algunos casos, una dinámica descontrolada y, en otros, estancamiento y crisis.

Los asentamientos de rango menor muestran un aumento en la fragilidad. En lo atinente a las zonas rurales se observa un mosaico de situaciones diversas según las regiones, que varían desde la nueva configuración de las actividades agrarias hasta problemas sociales y de serio deterioro ambiental.

Por otro lado, la evolución de las redes de transporte y de comunicaciones presenta problemas pero también nuevas oportunidades de localización. Los espacios se refuncionalizan. Es la "metamorfosis del espacio habitado".

### ¿POR QUÉ UNA POLÍTICA TERRITORIAL PARA EL MERCOSUR?

La sociedad mundial se encuentra en un profundo cambio. Las megatendencias impulsan una nueva dinámica social, económica, política y territorial. En este marco, los procesos y fenómenos adquieren carácter global, universal, pero se manifiestan en diferentes escalas: la economía mundial, los bloques regionales, los estados nacionales, las regiones y las localidades. En estas tendencias se inscribe el paso del concepto de estados territoriales o estados nación al de *nación región*.

Esto indica, entre otras cosas, una visión ampliada del concepto de territorio. Se trata del espacio del MERCOSUR, el cual ha de organizarse con una nueva dinámica transnacional, superadora de las dinámicas nacionales anteriores a la apertura y a la integración.

Desde las grandes metrópolis hasta los pequeños asentamientos; las redes de transporte, comunicaciones, energía e informática hasta los espacios rurales y de bajas densidades entrarán en una mutación funcional. La estructura territorial que viene se ha de gestar sobre la existente, producto de la relación espacio - sociedad en el proceso histórico, con desigualdades, desequilibrios y disfuncionalidades que marcan un mosaico diferencial en términos ambientales, de nivel y de calidad de vida o en lo atinente a sus atributos de competitividad de los lugares.

Cuando nuestros países aún no superaron la problemática socioterritorial gestada históricamente, surge un nuevo modelo, una renovada dinámica que sin duda profundizará la diferencia entre los espacios dinámicos que anima el mercado y aquellos otros que aparecen como marginados.

Así se hace imprescindible una visión global del territorio común del MERCOSUR, su posible evolución y los escenarios de futuro para diseñar las redes de infraestructura, identificar los proyectos estratégicos, volver más humana la vida en las grandes ciudades, disminuir los problemas de pobreza, hacer atractivo en términos de competitividad nuestros territorios y proteger al medio ambiente. Deben evitarse, tanto los problemas de la centralidad como de la perifericidad y apuntalar, tanto la competitividad, como la equidad y la sustentabilidad.

Nada de esto es posible sin una **gestión del territorio conjunta y concertada entre los países miembros**, en aquellos grandes aspectos que hacen al conjunto de los componentes del territorio, que permitirá luego ensamblar las diferentes escalas, jurisdicciones e incumbencias de gestión.

El ejemplo de la Unión Europea y su experiencia puede ser de suma utilidad para el MERCOSUR, pese a las diferencias existentes.

La dimensión territorial debería estar presente en las políticas sectoriales y en las instituciones del MERCOSUR. La ordenación del territorio debería ser parte de las políticas públicas de los países miembros y, en consecuencia, incorporarse a la agenda de los Jefes de Estado de la región.

Los grandes objetivos que conllevaría una política de ordenación territorial conjunta serían:

- Lograr un desarrollo territorial más sólido y equilibrado.
- Aprovechar la diversidad regional.
- Potenciar la competitividad de ciudades y regiones, alentando las inversiones y la generación de empleo.
- Disminuir las deseconomías que crean la excesiva centralidad y la marginación periférica.
- Lograr un desarrollo territorial sustentable y equitativo, ambiental y socialmente.
- Promover la conservación del patrimonio natural y cultural.
- Consolidar territorialmente la cohesión económica y social.
- Propiciar las iniciativas de desarrollo local.

*La necesidad de combinar crecimiento y desarrollo con objetivos de equilibrio y protección hace que ciertos problemas, por su dimensión, adquieran carácter transnacional y, en consecuencia, sus soluciones deban ser acordadas, concertadas y gestionadas por los países miembros.*

En este sentido, la ordenación del territorio debería visualizarse desde un enfoque sistémico, con cuatro grandes componentes, que apunten hacia el logro de:

- un sistema urbano policéntrico que disminuya los procesos de excesiva centralidad y concentración y los de perifericidad.
- una red de infraestructuras modernas, eficaces y sustentables.
- una red de espacios abiertos (agrarios, de montaña, litorales) y ambientes protegidos.
- un sistema fortalecido de cooperación transfronteriza.

Como punto de partida, se hace imprescindible una interpretación de los fenómenos territoriales actuales y de sus posibles evoluciones y tendencias, en el MERCOSUR.

De lo anterior se desprenden tres líneas de trabajo:

- profundizar los conocimientos de la nueva dinámica económica y socio-territorial y sus tendencias.
- propiciar y mantener un debate sobre los problemas críticos y las diferentes opciones para solucionarlos.
- clarificar las líneas de actuación política y las orientaciones globales recomendadas.

A su vez, habría que explorar la viabilidad política para desarrollar una perspectiva integrada de la ordenación del territorio, a la escala geográfica del MERCOSUR.

Las realidades territoriales, socioeconómicas y culturales muestran fuertes disparidades entre los países miembros. Esto hace necesario encarar, por un lado, una gestión nacional -local y, por otro, una gestión regional - transnacional hacia una racional y adecuada ordenación del territorio.

**Entre los problemas territoriales relevantes se destacan:**

- **la congestión de tráfico, urbana y en corredores**
- **la pérdida de la biodiversidad**
- **la degradación del paisaje**
- **la marginalidad y la pobreza**
- **la contaminación del medio**
- **los costos ambientales y sociales de las grandes obras de infraestructura**

En la relación sociedad - economía - espacio son importantes los grados de integración socioeconómica, la intensidad de la integración y articulación territorial y el reposicionamiento de ciudades y regiones ante el nuevo sistema de relaciones. Por lo tanto, se evidencia la necesidad de desarrollar un esquema global del territorio como marco de referencia para ajustar las políticas sectoriales e interjurisdiccionales.

Una gestión proclive al desarrollo y ordenación territorial en el MERCOSUR, debería guiarse por orientaciones directrices que contemplen las siguientes cuestiones:

- identificar el rol de los Estados miembros
- promover la cooperación entre los Estados miembros
- facilitar el intercambio de experiencias
- prever la cooperación con terceros países
- asimilar a esta región la experiencia internacional
- incorporar la dimensión territorial (ejemplo Unión Europea) en las políticas sectoriales y, en consecuencia, en los grupos de trabajo del MERCOSUR
- promover la coordinación de las políticas transnacionales
- encauzar los aportes de los Estados miembros para una gestión integrada del territorio

#### OBJETIVO GENERAL

Formular una reflexión estratégica sobre la futura evolución de la organización del espacio geográfico del MERCOSUR y facilitar el tratamiento institucional de la problemática territorial entre los países miembros, con el fin de diseñar estrategias comunes de gestión territorial.

#### OBJETIVOS SECUNDARIOS:

- Analizar las tendencias históricas del sistema territorial argentino en un contexto geopolítico de fronteras cerradas y un modelo económico industrialista.
- Definir la nueva dinámica territorial de la Argentina en el contexto de la integración regional y economía flexible.
- Relevar las instituciones y proyectos referidos a los problemas territoriales del MERCOSUR, definiendo las situaciones futuras posibles.
- Identificar las instituciones que, a nivel gubernamental, se ocupan de la gestión territorial en los países del MERCOSUR.
- Explorar los caminos alternativos para institucionalizar el tema a nivel de los países miembros, estableciendo contacto con los responsables. respectivos

#### RESULTADOS ESPERADOS:

- Presentar las grandes tendencias en la evolución de la organización territorial del MERCOSUR y la dinámica previsible.
- Asesorar acerca de las alternativas que se observan para una gestión conjunta del territorio en la región, ensamblando la gestión a nivel nacional con la transnacional.
- Interesar a los actores políticos sobre la necesidad y oportunidad de incorporar una gestión territorial conjunta en la agenda del MERCOSUR.
- Realizar las recomendaciones sobre las acciones más convenientes, en este tema.

## LA GESTIÓN DEL TERRITORIO

Luego de lo señalado en párrafos anteriores, es conveniente delinear sintéticamente algunos caminos posibles para la implementación de un Plan sobre gestión del territorio. A ello hemos hecho referencia en otra oportunidad (Roccatagliata, 1999) \*\*\*\*\*

Las competencias, el grado de descentralización y la coordinación son aspectos fundamentales de la propuesta.

### COMPETENCIA:

El objetivo central de una política territorial es, precisamente, incorporar la problemática del desarrollo, la organización, la ordenación y gestión del territorio a la agenda del Estado e identificar políticas públicas en pos de una ordenación del territorio nacional, extendiendo la iniciativa al espacio geográfico del MERCOSUR.

Uno de los problemas fundamentales del Programa consiste en identificar las competencias, pues la GESTIÓN DEL TERRITORIO es un proceso intersectorial a nivel horizontal y es interjurisdiccional a nivel vertical.

En este último caso es de competencia compartida entre la Nación y las Provincias, involucrando en una escala menor al desarrollo local (localidad – municipio) y también puede tener un nivel de competencia transnacional.

La Constitución Nacional en su reforma de 1994 no ha incluido las competencias en materia de ordenación territorial, como sí lo tienen Uruguay, Chile, Venezuela, España o Francia, por mencionar algunos casos. La Constitución sólo hace referencia a la conformación de regiones.

Sin embargo, las escalas de análisis y actuación definen, de algún modo, las competencias de la Nación y de las Provincias, como ya se ha señalado.

En consecuencia, los procesos de macro ordenación, es decir estructurales, que permiten construir escenarios globales identificando las principales orientaciones de integración y articulación del territorio parecen ser propias de la Nación por su naturaleza. Mientras que los Planes de Ordenación, propiamente dichos, funcionan a escala de las PROVINCIAS o de éstas conformando regiones asociativas (según lo establece la Constitución Nacional, artículo 124).

En sí se trata de un PLAN que requiere un trabajo conjunto de la NACIÓN y las PROVINCIAS, como así también, en ambos niveles, la coordinación de las políticas sectoriales (competencia de Ministerios, Secretarías y organismos diversos), en función de criterios territoriales y de sus efectos en el territorio.

La instancia de coordinación entre las políticas sectoriales (y sus unidades ejecutoras – ministerios / secretarías) requerirá de una nueva manera de formulación de las políticas públicas.

En este sentido, será necesario identificar las unidades que tienen, de alguna forma, competencia territorial y elevar los proyectos que se están llevando a cabo.

En una segunda instancia habrá que determinar complementaciones y superposiciones y, a partir de allí, reformular dichos proyectos y programas sobre la base de las necesidades específicas de los territorios a los que están dirigidos y diseñar un esquema de coordinación interjurisdiccional.

---

\*\*\*\*\* Roccatagliata, J.A.: Algunos aspectos de la gestión territorial; el caso del Programa de Desarrollo Territorial. I.N.A.P. –Instituto Nacional de la Administración Pública. Curso de Alta Gerencia. Buenos Aires, 1999.

## GRADO DE DESCENTRALIZACIÓN

Por las características de la temática que, por un lado, corta horizontalmente a las políticas sectoriales de nivel nacional y que, por el otro, requieren un trabajo concertado y coordinado con las provincias, se hace difícil identificar el grado de descentralización de un Plan de Gestión y Ordenación Territorial.

Por otro lado, es necesario distinguir la preparación y ejecución del Plan del diseño posterior y ejecución de las políticas.

En la etapa de formulación, la Nación tiene un papel central aunque trabaje conjuntamente con las Provincias, para poder relevar las necesidades concretas de cada una de ellas.

La ejecución de la Estrategia sería descentralizada territorialmente, pero el Estado se reserva un rol subsidiario, es decir que interviene cuando su participación puede ser complementaria.

El esquema de participación Nación – Provincias debe ser flexible y dinámico; similar a una red más que a una estructura piramidal, donde cada uno de los elementos funciona como nodo.

En una primera etapa, la Estrategia está más centralizada en el nivel nacional por la naturaleza del tema, luego comienza una descentralización con las provincias que se van adhiriendo al Plan y de la Nación y las provincias al orden local, los municipios o microregiones.



Por último, debe señalarse que uno de los temas centrales que el PLAN debe recomendar para su ejecución efectiva es el de la COMPETENCIA y los grados de DESCENTRALIZACIÓN. En sí es recomendable una orientación general centralizada y una gestión territorial descentralizada a nivel regional, provincial o municipal.

Teniendo presente la naturaleza del diseño y ejecución de una política de ordenación y gestión del territorio, el tema de las competencias y el grado de descentralización requerirán un análisis multicriterio, ya sea para una política global (relacional) o una política sectorial.

## COORDINACIÓN

La ESTRATEGIA DE DESARROLLO TERRITORIAL requiere:

1. Coordinación horizontal entre los diferentes Ministerios, Secretaría u Organismos que con sus políticas sectoriales afectan en diferente grado a la Organización del Territorio.
2. Coordinación vertical NACIÓN – PROVINCIAS. En manos de la Nación quedan los Planes Estructurales y en las de las Provincias: los planes específicos de Ordenación Territorial.
3. El trabajo con las PROVINCIAS puede desarrollarse en el marco de un COMITÉ FEDERAL PARA LA ORDENACIÓN TERRITORIAL, el cual estaría integrado por la Nación y dos delegados por cada Provincia.
4. Para el análisis territorial de políticas sectoriales: ej. TRANSPORTE o infraestructura en general, se puede trabajar en forma coordinada con el Consejo Interprovincial de Ministros de Obras Públicas –CIMOP-.

En todos estos casos se trata de una experiencia inédita, ya que la temática no tiene antecedentes institucionales en la Argentina. Esta experiencia plantea los aspectos que aquí nos interesan: COMPETENCIAS, DESCENTRALIZACIÓN ORGANIZACIONAL Y TERRITORIAL y las formas de COORDINACIÓN y sus mecanismos.

En términos de COMPETENCIA en el máximo nivel se podrá sostener que desde hace dos décadas el ESTADO, considerado como SUJETO DE SOBERANÍA, pretendía incorporar sus criterios y sus planes a todos los sectores y fijaba roles y funciones a REGIONES y PROVINCIAS en una planificación desde la cima hasta la base.

Actualmente, el ESTADO es considerado como un ACTOR ESTRATÉGICO, en consecuencia se reserva una visión global de la problemática territorial, el diseño de algunos escenarios "territorios de futuro" y, a partir de ellos, elabora (concertando con los sectores de la Administración Nacional y con las Provincias) los CRITERIOS TERRITORIALES y las ORIENTACIONES DIRECTRICES, lo demás lo descentraliza.

En este marco, la cooperación, el acuerdo, la concertación y la coordinación son los nuevos instrumentos de actuación, tanto entre la Nación y las Provincias, entre los diferentes organismos nacionales y entre el Sector Público y el Privado, teniendo presente que este último tiene en nuestro país una presencia fundamental en la organización territorial por el impacto que sus decisiones generan en el espacio, sobre todo las empresas de servicios públicos o concesionarios de infraestructura.

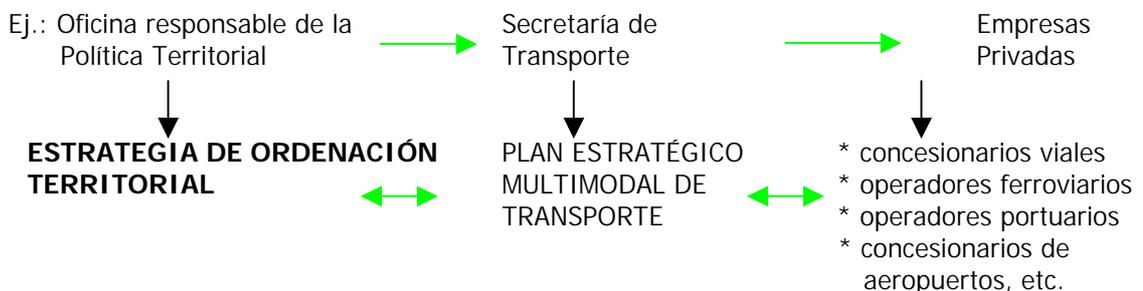
En principio el alcance de la Estrategia propuesta está limitado a fundamentar la incorporación de la POLÍTICA TERRITORIAL a la agenda de Gobierno como política de Estado y a incorporar la dimensión territorial a las políticas públicas..

Para cumplimentar este objetivo, se hace necesario un debate nacional sobre la oportunidad y la necesidad del diseño de políticas públicas con respecto a la gestión del territorio.

LA GESTIÓN QUE SE PROPONE SE BASA EN QUE CADA ORGANISMO NACIONAL DEBE INCORPORAR LA "DIMENSIÓN TERRITORIAL", BASADA EN CRITERIOS TERRITORIALES, EN EL DISEÑO DE SUS POLÍTICAS ESPECÍFICAS. EJ.: TRANSPORTE, OBRAS PÚBLICAS, ENERGÍA, INDUSTRIA, DESARROLLO URBANO, VIVIENDA, MEDIO AMBIENTE, ETC.

Esto facilita:

- La coordinación de las diferentes políticas en sus impactos territoriales, potenciando los efectos positivos y minimizando los negativos.
- Coordinar políticas sectoriales en los procesos de desarrollo local (ej.: reconversión productiva o desarrollo urbano).
- Es necesaria una gestión permanente de acuerdo – concertación y coordinación de tareas entre el Organismo Nacional responsable de la GESTIÓN TERRITORIAL y los organismos correspondientes de las PROVINCIAS
- El ámbito de trabajo puede ser un COMITÉ FEDERAL
- En el futuro podría existir un instrumento legal (LEY) con adhesión voluntaria de las PROVINCIAS
- Recién en este caso podrá pensarse en una financiación específica del PROGRAMA, prevista en el presupuesto (ej.: ESPAÑA, FRANCIA, SUIZA, etc.)
- En el marco de una visión estratégica de largo plazo de la organización del territorio, aparece la necesidad de desarrollar PROYECTOS que no se visualizan desde las visiones sectoriales. En este caso se produce una “realimentación” entre la POLÍTICA TERRITORIAL (carácter global) y las POLÍTICAS ESPECÍFICAS (visión sectorial)
- También debe pensarse en algún mecanismo de concertación y coordinación entre la POLÍTICA DE GESTIÓN DEL TERRITORIO, las POLÍTICAS ESPECÍFICAS y los SECTORES PRIVADOS INVOLUCRADOS.



En síntesis, los mecanismos de GESTIÓN deben ser originales en función de una POLÍTICA PROPUESTA pero hoy no institucionalizada. Existe una experiencia internacional que debe ser valorada.

Pero las características propias de la Argentina requieren una adaptación:

- PAÍS FEDERAL
- UNA CONSTITUCIÓN QUE NO INCORPORÓ EXPLÍCITAMENTE EL TEMA
- UN ESTADO QUE SE HA TRANSFORMADO PERO NO HA DEFINIDO SU NUEVO ROL
- SINGULARIDADES DE LOS ESTADOS PROVINCIALES
- PARTICIPACIÓN CRECIENTE DEL SECTOR PRIVADO EN SECTORES ESTRATÉGICOS
- INTERESES CONTRAPUESTOS
- AUSENCIA DE UNA CONCIENCIA DEL TEMA EN LA CLASE DIRIGENTE

El haber llevado a cabo un proceso de transformación macroeconómico como el acaecido en la última década sin una política territorial explícita que lo acompañe, orientando la reconversión productiva, ha dado como resultado las diversas crisis que afectan a todo el territorio nacional. Es

decir: buenos resultados macroeconómicos no generan siempre buenos resultados microeconómicos. La Argentina de nuestros días es un ejemplo.

## CONCLUSIÓN

Las cuestiones que se incorporen en la agenda de un gobierno están condicionadas por una gran cantidad de factores y éstos, desde luego, varían según el momento histórico, la estructura de poder y las demandas de la sociedad. En consecuencia, las políticas públicas, entendidas como procesos en los que el Estado toma posición ante una cuestión, están también sometidas a la dinámica de los cambios. Nuevas realidades imponen nuevas cuestiones en la agenda gubernamental y, por consiguiente, en el diseño de nuevas políticas públicas.

Por lo expresado a lo largo de este trabajo, el desarrollo sustentable está íntimamente relacionado con lo que hemos dado en denominar la capacidad organizativa del territorio.

El enfoque del desarrollo territorial o la dimensión territorial - ambos conceptos son similares - se refieren a la organización funcional del territorio.

Esta renovada función del territorio está muy presente en procesos tales como: la descentralización, la regionalización, la revalorización de lo local, la constitución de un espacio comunitario regional del MERCOSUR y la creciente integración de la Argentina en el proceso global. Asimismo y ante la demanda de una mayor competitividad, diferentes actores, ciudades y regiones y bloques de naciones compiten para atraer inversiones, actividades, infraestructura y generación de empleo.

En este sentido, el enfoque del desarrollo territorial permite una mayor coherencia y eficiencia en las decisiones, en la ejecución de políticas coordinadas y en la correcta asignación de recursos.

El cuadro siguiente muestra ordenadamente las nuevas tendencias en materia de **gestión y ordenación del territorio**. El mismo reconoce en la base lo sugerido por Romá Pujadas y Font (1998) con respecto al cambio en la política territorial dirigida a la mejora de los factores del desarrollo

Los gobiernos acuciados por la coyuntura, por las transformaciones dinámicas del contexto en los que tienen que actuar, ponen todo su esfuerzo en tratar de resolver los problemas cotidianos y suelen encerrarse en la cultura de lo coyuntural. Si embargo, hay otro ámbito que no debe descuidarse: el diseño de estrategias de largo alcance. Ambas cosas son necesarias: atender a lo urgente y pensar en lo importante, es decir: reflexionar estratégicamente en la construcción del país de mañana, no separando -como en el pasado- la gestión de la planificación.

Los problemas coyunturales van encontrando soluciones duraderas cuando se reconocen los factores que impiden el desarrollo; en otras palabras: cuando se atienden los aspectos estructurales. Esto implica que hay que reflexionar sobre las grandes cuestiones de fondo a las cuales es necesario modificar. La Argentina de hoy está ávida de ello. Los ajustes a veces son necesarios pero no siempre suficientes. No se puede ser indiferente con el futuro, menos llegar a él por suma de coyunturas.

Estamos persuadidos de que la problemática del desarrollo territorial es uno de esos grandes temas que integrarán la Agenda de la Argentina del futuro, es como una importante asignatura pendiente.

Todas las regiones del país se encuentran envueltas en una profunda crisis, sin excepciones. El orden fiscal de provincias y municipios es urgente y necesario lograrlo, pero no alcanza; es necesario encarar el desarrollo.

Muchos de los problemas que hoy nos aquejan: el deterioro de la vida urbana, la desindustrialización, la concentración de la riqueza, la pauperización y la pobreza, la baja calidad de la infraestructura, el subempleo y el desempleo, y el deterioro ambiental reconocen una base en los fuertes desequilibrios y desigualdades interregionales e intraregionales, producto de políticas que se formulan desconociendo la diversidad del territorio.



Es necesario: imaginación, mucha creatividad y decisión firme para revertir situaciones crónicas. El desarrollo territorial está en la base de todos estos procesos.

Cuando los gobernantes, sin desatender a la coyuntura y a lo cotidiano, reflexionan estratégicamente para construir el futuro es cuando alcanzan el rango de estadistas.

Debemos pensar en ciudades, regiones y territorios para muchos, no para pocos; éste es el desafío.

Por eso, para construir el modelo de país en el que la mayor parte de los argentinos aspira a vivir es necesario avanzar con firmeza y pensar seriamente en los grandes temas del futuro. El futuro no existe, hay que construirlo. En este proceso el **desarrollo territorial** es uno de los grandes desafíos en los inicios del siglo XXI.

Ante esta perspectiva se hace necesario incorporar la problemática y la **GESTIÓN DEL TERRITORIO** e la agenda de gobierno como política de estado.

*Buenos Aires, otoño de 2000.*

## BIBLIOGRAFÍA

- \* AA.VV. (1993): *El desarrollo patagónico y la ordenación territorial*, Actas del Seminario, Bariloche, Presidencia de la Nación, 122 p.
- \* AA.VV. (1995): *Las responsabilidades comunes de Uruguay y Argentina: ordenación binacional*, Primeras Jornadas Rioplatenses de Ordenación Territorial, Buenos Aires, Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (Uruguay) y Subsecretaría de Acción de Gobierno, Presidencia de la Nación (Argentina), 174 p.
- \* AA.VV. (1993): *Mutations économiques et urbanisation. Cinq ans de recherche et d'expérimentation*, Paris, La Documentation Française, 469 p.
- \* AA.VV. (1994): *Potencialidad de nuevos servicios de transporte multimodal*, Madrid, Fundación de los Ferrocarriles Españoles, 354 p.
- \* AA.VV. (1993): *Transporte y organización territorial*, Actas del Seminario, Tucumán, Presidencia de la Nación, 159 p.
- \* AA.VV. (1994): *Turismo Rural*, I Encuentro Iberoamericano sobre Municipio y Turismo Rural, Segovia, 236 p.
- \* AGUILAR FERNÁNDEZ, Susana (1997): *El reto del medio ambiente. Conflictos e intereses en la política medioambiental europea*, Madrid, Alianza, 325 p.
- \* ANGOTTI, Thomas (1995): *Metrópolis 2000*, New York, Routledge, 276 p.
- \* ASCHER, François (1995): *Métapolis ou l'avenir des villes*, Paris, Odile Jacob, 346 p.
- \* ASCHER, F.; BRAMS, L.; DE LA MAARE y otros (1993): *Les territoires du futur*, Paris, DATAR.
- \* BAILLY, Antoine S. (1978): *La organización urbana. Teorías y modelos*, Madrid, IEAL.
- \* BAILLY, A. S.; GUERNIER, B.; PAEL INCK, J.; SALLEZ, A. (1988): *Comprendre et maîtriser l'espace. La science régionale et l'aménagement du territoire*, Montpellier, GIP Reclus.
- \* BARRAGÁN MUÑOZ, Juan M. (1993): *Ordenación, planificación y gestión del espacio litoral*, Barcelona, Oikos-Tau, 298 p.
- \* BARROW, C. J. (1997): *Environmental and Social Impact Assessment and Introduction*, New York, Arnold, De, 310 p.
- \* BARTHÉLÉMY, André (1995): *Un avenir pour la ville. Face à la crise urbaine*, Paris, Esprit, 174 p.
- \* BEGUINOT, C.; EQUIAGA, J. M. y otros (1992): *Cambios urbanos y políticas territoriales*, Pamplona, EUNSA.
- \* BENKO, Georges B. (dir.) (1988): *Les nouveaux aspects de la théorie sociale de la géographie a la sociologie*, Caen, Paradigme.
- \* BENKO, Georges et LIPIETZ, Alain (1992): *Les régions qui gagnent. Districts et réseaux: les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, Paris, Press Universitaire de France, 419 p.
- \* BOISIER, Sergio (1996): *Modernidad y territorio*. Cuadernos del ILPES N° 42, Santiago de Chile, 130 p.

- \* BOISIER, Sergio (1999): Teorías y metáforas sobre el desarrollo territorial. Cuadernos del ILPES, Santiago de Chile.
- \* BONNET, Jacques (1994): *Las grandes metrópolis mundiales*, Paris, Nathan.
- \* BORGONOVO, Félix Juan (1997): Argentina y los umbrales del tercer milenio: hacia una concepción nacional de la estrategia, Buenos Aires, Ediciones Dunken, 58 p.
- \* BORJA, Jordi y CASTELLS, Manuel (1997): *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid, Santillana S.A. Taurus, 418 p.
- \* BOUINOT, Jean et BERMILS, Bernard (1995): *La gestion stratégique des villes. Entre la compétition et la coopération*, Paris, Armand Colin, 208 p.
- \* BRIEC, Cecil (1994): *Pour une approche partagée de l'aménagement*, Paris, Press Ponts et Chaussées.
- \* BROTCHE, J. et HALL, P. (1989): *The spatial impact of technological change*, Melbourne, British Library.
- \* CABERO DIEGUEZ, Valentín; PLAZA GUTIERREZ, JUAN I.(coord) (1997): *Cambios regionales a fines del siglo XX*, Salamanca, A.C.E Asociación de Geógrafos Españoles, Departamento de Geografía, Universidad de Salamanca, 282 p.
- \* CAMBIO CLIMATICO Y LAS ACTIVIDADES HUMANAS, EL. (1994): SERIE GEOGRÁFICA, UNIVERSIDAD DE ALCALÁ DE HENARES, DEPARTAMENTO DE GEOGRAFÍA, 132 p.
- \* CAMPBELL, Scott; FAINSTEIN, Susan (ed.) (1996): *Planning theory*, Massachusetts, De Blackwell Publishers, reimp, 1º de 1996, 543 p.
- \* CASTELLS, Manuel (1989): *La ciudad informacional. Tecnologías de la información, reestructuración económica y proceso urbano-regional*, Madrid, Alianza, 504 p.
- \* CASTELLS, Manuel y HALL, Peter (1994): *Las tecnópolis del mundo. La formación de los complejos industriales del siglo XXI*, Madrid, Alianza, 363 p.
- \* CASTELLS, Manuel (1997): *La era de la información. Economía, sociedad y cultura; Vol 2: El poder de la identidad*, Madrid, Alianza, 495 p.
- \* CASTILLO REQUENA, José Manuel (1995): *Análisis geográfico regional y región. Entre la tradición geográfica y las tendencias interdisciplinarias recientes*, Almería, Humanidades, Instituto de Estudios Almerienses, 180 p.
- \* CLAVAL, Paul (1993): *Initiation a la géographie regional*, Paris, Nathan.
- \* CLAVAL, Paul (1995): *La géographie culturelle*, Paris, Nathan Université.
- \* CLEMENT, François et TJOELKER, To (1997): *Gestion stratégique des territoires (Methodologie)*, Paris, L'Harmattan, Logiques Sociales, 191 p.
- \* COMISIÓN EUROPEA (1994): *Europa 2000+ Cooperación para la ordenación del territorio europeo*, Bruselas, Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 247 p.

- \* COMISIÓN NACIONAL PREPARATORIA PARA LA CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE ASENTAMIENTOS HUMANOS HABITAT II (1996): *Documento de la República Argentina*, Buenos Aires, Presidencia de la Nación, 92 p.
- \* COULBOIS, Pierre et JUNG, Jacques (1994): *Aménagement du territoire: une méthode. Les exemples de l'Allemagne, de l'Autriche et de la Suisse*, Paris, La Documentation Française, 172 p.
- \* CREPIF, Cahiers du (1997): *Les impacts du T.G.V. sur l'organisation de l'espace en France et en Corée*, Paris, Centre de Recherches et d' Etudes sur Paris et l'Île de France, 247 p.
- \* DEAR, M. D. (2000): *The postmodern urban condition*. Ed. Oxford, 337 p.
- \* DE FRANCISCO, Andrés (1997): *Sociología y cambio social*, Barcelona, Ariel Sociología, 207 p.
- \* DERICKE, Henry P. (1993): *Espace et dynamique territoriales*, Paris, Economica.
- \* DOLLFUS, Oliver (1994): *L'Espace Monde*, Paris, Economica, 111 p.
- \* DRON, Dominique et COHEN DE LARA, Michel (1995) (Cellule de prospective et strategie) *Pour une politique soutenable des transports*, Paris, Collection des rapports officiels, rapport au ministre de l'environnement, la documentation française, 327 p.
- \* DUMONT, Gerard F. (1993): *Économie urbaine, villes et territoriores en compétition*, Paris, Collection Dirigée par Alain Redtlob, Litec Editions, 295 p.
- \* DUMONT, Gerard F. (1994): *L'aménagement du territoire*, Paris, Ed. d' Organisation.
- \* DURAN, Diana (coord.) (1998): *La Argentina ambiental*, Buenos Aires, Lugar.
- \* ELGUE, Mario C. (comp.) (1999): *Globalización, desarrollo local y redes asociativas*, Buenos Aires, Corregidor, 317 p.
- \* ESTRATEGIAS PARA EL TRANSPORTE EN EL ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (1997), Buenos Aires, Fundación Benito Roggio, 189 p.
- \* FAINSTEIN, Susan; CAMPBELL, Scott (1997): *Urban Theory*, Reim, Massachussets, USA, De Blackell Publishers, 447 p.
- \* FAUCHEUX, Sylvie; NOEL, Jean F. (1992): *Las amenazas globales sobre el medio ambiente*, Madrid, Talasa.
- \* FERNANDEZ GÜELL, José M. (1997): *Planificación estratégica de ciudades, G.G. Proyecto Gestión*, Barcelona, De Gustavo -Gili S.A., 240 p.
- \* FERRER REGALES, Manuel (1992): *Los sistemas urbanos*, Madrid, Síntesis, 269 p.
- \* FISCHER, André (1994): *Industrie et espace géographique*, Paris, Masson, 137 p.
- \* GALBRAITH, John K. (1996): *The Good Society. The Humane Agenda*, Boston, Houghton Mifflin Company (tr. española de Antonio Desmonts, 1996, *Una sociedad mejor*, Barcelona, Crítica, 186 p.)
- \* GARCÍA FERRANDO, Manuel y PARDO AVELLANEDA, Rafael (ed.) (1994): *Ecología, relaciones industriales y empresas*, Madrid, Fundación BBV.
- \* GAY, Jean C. (1995): *Les discontinuités spatiales*, Paris, Economica, 112 p.

- \* GIRARDET, Herbert (1992): *Ciudades: alternativas para una vida urbana sustentable*, Madrid, Atlas - Gala, Cleste Ediciones, 191 p.
- \* GÓMEZ OREA, Domingo (1994): *Evaluación de impacto ambiental*, Madrid, Agrícola Española S.A. (2ª ed.), 260 p.
- \* GOMEZ OREA, Domingo (1992): *Planificación Rural*, Madrid, Agrícola Española, 396 p.
- \* GRUPO SOPHIA: *Planificación estratégica municipal, modelos participativos de gestión*. Buenos Aires, 2000.
- \* HALL, Peter (1989): *Cities of tomorrow. An intellectual history of urban planning and design in the twentieth century*, Oxford, Blackwell, 473 p.
- \* HALL, Peter (1998): *Cities in civilization culture. Innovation and urban orders*. Londres, 1.169 p..
- \* HARVEY, David (1989): *The urban experience*, Londres, Basil Blackwell.
- \* HARVEY, David (1992): *The condition of postmodernity. An enquiry into the origins of cultural change*, Oxford, Blackwell, 378 p.
- \* HERRERA, Francisco (coord.) (1994): *Las grandes ciudades en la década de los 90*, Madrid, Alfa-Delta.
- \* HILDENBRAND SCHEID, Andreas H. (1996): *Políticas de ordenación del territorio en Europa*, Sevilla, Universidad de Sevilla-Consejería de Obras Públicas y Transporte, 541 p.
- \* INGLEHART, Ronald (1997): *Modernization and Posmodernization. Cultural, Economic, and Political Change in 43 Societies*, Princeton, Princeton University Press (tr. española de María Teresa Casado Rodríguez, 1998, *Modernización y posmodernización. El cambio cultural, económico y político en 43 sociedades*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas/Siglo XXI de España, 573 p.
- \* JEPMA, Catrinus J.; MUNASINGHE, Mohan (1998): *Climate change policy*, New York, Facta, Issues and Analyses, Combridge, University Press, 331 p.
- \* JORDAN, Ricardo y SIMIONI, Daniela (comp.) (1998): *Ciudades intermedias de América Latina y el Caribe: propuestas para la gestión urbana*, Santiago, CEPAL/MAE, 450 p.
- \* JUNG, J. (1972): *La ordenación del espacio rural*, Madrid, IEAL.
- \* KOTLER, P.; HAIDER D.; REIN, Y. (1994): *Mercadotecnia de las localidades. Cómo atraer inversiones, industrias y turismo a ciudades, regiones, estados y países*, Mexico, De Diana, 376 p.
- \* KRUGMAN, Paul (1997): *Desarrollo, geografía y teoría económica*, Barcelona, Antoni Bosch, 113 p.
- \* LABASSE, Jean (1971): *La organización del espacio. Elementos de geografía aplicada*, Madrid, IEAL.
- \* LACROIX, Jean M. (1997): *Villes et politiques urbaines au Canada et aux Etats-Unis*, Paris, Presses de la Sorbonne Nouvelle, 317 p.
- \* LAMOTHE, M. (1985): *Fondements rationnels de l'aménagement de un territoire*, Paris, Masson.
- \* LERESCHE, Jean P.; JOYE, D.; BASSANO, M. (1995): *Metropolisations*, Geneve, Institute Universitaire Kurt Bosch.

- \* LEVY, Jacques (dir.) (1991): *Geographies du politique*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 220 p.
- \* LOINGER, Guy; NÉMERY, Jean C. (dir.) (1997): *Construire la dynamique des territoires. Acteurs, Institutions, Citoyenneté Active*, Paris, L'Harmattan, Administration aménagement du territoire, 287 p.
- \* LOPEZ BONILLO, Diego (1994): *El medio ambiente*, Madrid, Cátedra.
- \* LOW, N.; GLESSON, B. Edited by (2000): *Consuming cities. The urban environment in the global economy*. London, 315 p.
- \* LOZATO-GIOTART, Jean-Pierre (1990): *Geografía del turismo*, Barcelona, Masson, 182 p.
- \* MADIOT, Yves (1996): *Aménagement du territoire*, (3ª ed.), Paris, Armand Colin, 215 p.
- \* MARCADON, Jaques; AUPHAN, Etienne; BARRÉ, Alain et CHESNAIS, Michel (1997): *Les transports: géographie de la circulation dans le monde d'aujourd'hui*, Paris, Armand Colin (Prepas, géographie), 216 p.
- \* MARCUSE, P.; VAN KEMPEN, R. Edited by (2000): *Globalizing cities, a new spatial order?*. Oxford, 318 p.
- \* MARTIN, Mateo; URBANI, L. y otros(1993): *Planeamiento y gestión metropolitana, comarcal y municipal*, Pamplona, EUNSA
- \* MARTÍN BARBERO, Jesús; LÓPEZ DE LA ROCHE, Fabio y JARAMILLO, Jaime E. (eds.) (1999): *Cultura y globalización*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 371 p.
- \* MARTÍNEZ MARTÍNEZ, Jesús y CASAS RIPOLL, Diego (eds.) (1994): *Seminario sobre territorio litoral y su ordenación*, Las Palmas, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, 160 p.
- \* MARTÍNEZ PEINADO, Javier y VIDAL VILLA, José M. (1996): *Economía mundial*, Madrid, McGraw-Hill, 480 p.
- \* MASSEY, Doreen; ALLEN, John (ed.) (1997): *Uneven re-development. Cities and Regions in Transition*, London, The open Univehty, Hodder y Stoughton.
- \* MENDEZ, Ricardo (1997): *Geografía económica. La lógica espacial del capitalismo global*, Barcelona, Ariel, 384 p.
- \* MÉNDEZ, Ricardo y CARAVACA, Inmaculada (1996): *Organización industrial y territorio*, Madrid, Síntesis.
- \* MÉRENNE-SCHOUMAKER, Bernadette (1991): *La localisation des industries*, Paris, Nathan, 192 p.
- \* MERLIN, P. (1988): *Geographie de l'aménagement de un territoire*, Paris, PUF.
- \* MICHAUD, J.L. ; CASTANYER, J. (1981): *Ordenación de las zonas litorales*, Madrid, IEAL.
- \* MIOSSEC, Alain (1998): *Les littoraux entre nature et aménagement*, Paris,Campus, Géographie, Sedes, 190 p.

- \* MITCHEL, Bruce (1997): *Resource and Enviromental Management*, London, Addison Wesley Longman Limited (versión española de Domingo Gómez Orea y Gabriel Gasco Guerrero, 1999, *La gestión de los recursos y del medio ambiente*, Madrid, Mundi-Prensa, 290 p.)
- \* MONTRICHER, Nicole de (1995): *L'aménagement du territoire*, Paris, La Decouverte, 124 p.
- \* MOORE, Mark H. (1995): *Creating Public Value. Strategic Management in Government*, s.l., Harvard University Press (tr. española de Xavier Castanyer Folch, 1998, *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, Barcelona, Paidós, 438 p.
- \* MORENO JIMÉNEZ, Antonio y ESCOLANO UTRILLA, S. (1992): *Los servicios y el territorio*, Madrid, Síntesis, 189 p.
- \* MORRIL, R.; GAILE, G.L.; THRAL, G.I. (1988): *Spatial Diffusion*, London, G.I.Thral ed.
- \* MOYA GONZÁLEZ, Luis (ed.) (1994): *La práctica del planeamiento urbanístico*, Madrid, Síntesis, 278 p.
- \* NEMERY, J.C. y NACHTER, S. (dir.) (1994): *Gouverner les territoires*, Paris, DATAR.
- \* NOCHTEFF, Hugo (ed.) (1998): *La economía argentina a fin de siglo: fragmentación presente y desarrollo ausente*, Buenos Aires, FLACSO/ Eudeba, 243 p.
- \* OSBORNE, David y GAEBLER, Ted (1992): *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, s.l., Addison-Wesley Publishing Company, (tr. al español de Marco A. Galmarini y Fernando Pardo Gella, 1994, *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Barcelona, Paidós Ibérica, 494 p.)
- \* PRECEDO LEDO, Andrés y VILLARINO PÉREZ, Montserrat (1992): *La localización industrial*, Madrid, Síntesis, 256 p.
- \* PUJADAS Roma y FONT, Jaume (1998): *Ordenación y planificación territorial*, Madrid, Síntesis, 399 p.
- \* RACIONERO, L. (1978): *Sistema de ciudades y ordenación del territorio*, Madrid, Alianza.
- \* REBORATTI, Carlos: *Ambiente y sociedad*. Ed. Ariel. Buenos Aires, 1999, 225 p.
- \* REGUERA RODRIGUEZ, Antonio T. (1998): *Geografía de estado. Los marcos institucionales de la ordenación del territorio en la España contemporánea 1800-1940*, León, Universidad de León, 517 p.
- \* ROCCATAGLIATA, Juan A. (1998): *Los ferrocarriles ante el siglo XXI*, Buenos Aires, Edit. Ed. de Belgrano, 430 p.
- \* ROCCATAGLIATA, Juan A. y otros (1998): *La infraestructura como factor de desarrollo de las economías regionales*, Buenos Aires, Fundación Benito Roggio (Premio 1998), 141 p.
- \* ROCCATAGLIATA, Juan A. (1986): *Argentina hacia un nuevo ordenamiento territorial. De la centralización a la descentralización, con proyección continental y oceánica*, Buenos Aires, Pleamar, 295 p.
- \* ROCCATAGLIATA, Juan A. (1994): *Geografía y políticas territoriales. La ordenación del espacio*, Buenos Aires, Ceyne, 131 p.
- \* ROCCATAGLIATA, Juan A. (1994): *Ordenamiento territorial y sistema de ciudades*, Mar del Plata, Centro de Investigaciones Ambientales, 50 p.

- \* ROCCATAGLIATA, Juan A. (1994): *Redes de movilidad y asentamientos humanos*, Seminario "Hacia una visión estratégica de las infraestructuras como herramienta de integración", Sitges, 30 p.
- \* RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ, Fermín (ed.) (1999): *Manual de desarrollo local*, Gijón, Trea, 598 p.
- \* ROFMAN, Alejandro (1999): *Las economías regionales a fines del siglo XX. Los circuitos del petróleo, del carbón y del azúcar*, Buenos Aires, Planeta/Ariel, 240 p.
- \* ROFMAN, Alejandro (2000): *Desarrollo regional y exclusión social*, Buenos Aires, Amorrortu Ed..
- \* SAKAIYA, Taichi (1991): *The Knowledge-Value Revolution, or A History of the Future*, New York, Kodansha Internaciional (tr. española de Carlos Gardini, 1994, *Historia del futuro. La sociedad del conocimiento*, Santiago de Chile, Andrés Bello, 355 p.)
- \* SÁNCHEZ, Joan-Eugeni (1991): *Espacio, economía y sociedad*, Madrid, Siglo XXI de España, 338 p.
- \* SANTOS, Milton (1996): *A natureza do espaço. Técnica e tempo; razão e emoção*, Sao Paulo, Hucitec Editorial, 308 p.
- \* SANTOS, Milton (1996): *Metamorfosis del espacio habitado*, Barcelona, Oikos-Tau, 118 p.
- \* SANTOS, Milton (1996): *De la totalidad al lugar*, Barcelona, Oikos-Tau, 167 p.
- \* SANTOS, Milton (1997): *La nature de l'espace*, Paris, L'Harmattan, 275 p.
- \* SAVY, Michel et VELTZ, Pierre (1995): *Économie globale et réinvention du local*, Marseille, Éd. de l'Aube, 189 pp.
- \* SECRETARÍA DEL ESTADO PARA LAS POLÍTICAS DEL AGUA Y EL MEDIO AMBIENTE (1992): *Guía para la elaboración de estudios del medio físico*, Madrid, Ministerio de Obras Públicas y Transporte.
- \* SECRETARÍA DEL ESTADO PARA LAS POLÍTICAS DEL AGUA Y EL MEDIO AMBIENTE (1992): *Desarrollo local, medio ambiente en zonas desfavorecidas*, Madrid, Ministerio de Obras Públicas y Transporte, 279 p.
- \* SEGADO VÁZQUEZ, Francisco; GARCÍA MARTÍN, Antonio y ROSIQUE CAMPOY, Manuel (1996): *Ordenación del territorio*, Murcia, Universidad de Murcia, 111 p.
- \* TARLET, J. (1985): *La planification ecologique, methodes et techniques*, Paris, Economia.
- \* TAUBER, Fernando (1999): *Municipio y desarrollo: el nuevo desafío*, La Plata, Universidad Nacional de la Plata, 236 p.
- \* TAYLOR, Peter J. (1993): *Political Geography: World-Economy, Nation-State and Locality*, London, Longman Group UK Limited, (tr. española de Adela Despujol Ruiz-Jiménez y Heriberto Cairo Carou, 1994, *Geografía política. Economía-mundo, estado-nación y localidad*, Madrid, Trama, 339 p.)
- \* TOURAINE, Alain (1992): *Critique de la modernité*, s.l., Librairie Arthène Fayard (tr. española de Alberto L. Bixio, 1994, *Crítica de la modernidad*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 383 p.)
- \* TOURJANSKY-CABART, Laure (1996): *Le développement économique local*, Paris, Presses Universitaires de France, 128 p.

- \* TRICART, J. et KILLIAN, J. (1982): *La eco-geografía y la ordenación del medio natural*, Barcelona, Anagrama.
- \* UNIVERSIDAD DE VALLADOLID (1993): *Medio ambiente y ordenación del territorio*, Valladolid, Fundación Duques de Soria/Grupo Endesa, 145 p.
- \* VASCONI, Mónica (1996): *Geografía del turismo y planificación espacial en Argentina*, Buenos Aires, Centro de Investigación y Capacitación Empresaria, 207 p.
- \* VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio (1988): *Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo*, Madrid, Pirámide, 158 p.
- \* VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio (1993): *Política económica local. La respuesta de las ciudades a los desafíos del ajuste productivo*, Madrid, Pirámide, 332 p.
- \* VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio (1999): *Desarrollo, redes e innovación Lecciones sobre desarrollo endógeno*, Madrid, Pirámide Ed.
- \* VEYRET, I. y PECH, P. (1995): *El hombre y el medio ambiente*, Buenos Aires, Docencia/Fundación Universidad a Distancia Hernandarias, 427 p.
- \* WALLERSTEIN, Immanuel (1995): *After Liberalism*, New York, The New Press (tr. española de Stella Mastrángelo, 1996, *Después del liberalismo*, México, Siglo XXI, 268 p.)
- \* VINUESA, Julio (ed.) (1994): *Demografía. Análisis y proyecciones*, Madrid, Síntesis, 366 p.

JUAN ALBERTO ROCCATAGLIATA

SÍNTESIS DE CURRICULUM VITAE

- ◆ Doctor en Geografía de la Universidad nacional de Cuyo; Licenciado, Profesor y Bachiller Superior en Geografía de la Universidad del Salvador.
- ◆ Ha realizado más de 12 cursos de especialización en Geografía Económica y Regional, Geografía del Transporte y Gestión y Administración del Territorio.
- ◆ Es Miembro de número de la Academia Nacional de Geografía y Miembro de Honor de la Sociedad Geográfica de París, Francia.
- ◆ Ha obtenido el Premio Nacional de Geografía, el Premio Perito Moreno por su obra "Los Ferrocarriles en la Argentina". Premio Septuagésimo Aniversario de la Sociedad Argentina de Estudios Geográficos por el libro "La Argentina, geografía general y los marcos regionales". Premio César Polledo, otorgado por la Cámara Argentina de la Construcción por su obra "La Patagonia protagonista". Obtuvo la 1ª Mención en el Premio 1998 Fundación Benito Roggio por el trabajo "La infraestructura como factor de desarrollo en las economías regionales". Premio Federalismo 1998, otorgado por la Academia de Derechos y Ciencias Sociales de Córdoba y la Universidad Católica de Salta.
- ◆ Ha sido Director de Proyectos de Coordinación y Coordinador General Ejecutivo del Programa Políticas de Ordenación Territorial (1993) y de Desarrollo Territorial (1998) hasta 1999, en la Dirección General de Estudios y Proyectos de la Subsecretaría de Acción de Gobierno de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación.
- ◆ Actualmente Director en la en la Dirección General de Estudios y Proyectos de la Subsecretaría General de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación.
- ◆ Profesor titular en la cátedra Geografía Económica de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.
- ◆ Profesor invitado, Catedrático de las Universidades Autónoma de Madrid y de Salamanca (España).
- ◆ Profesor de Postgrado en Maestrías de las Universidades Nacionales de Cuyo, Tucumán, Córdoba, Nordeste, Santa Fe y Mar del Plata. Director de Tesis y de proyectos de investigación.
- ◆ Profesor titular de las cátedras Geografía de la Ordenación, Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- ◆ Profesor principal de FLACAM –Facultad Latinoamericana de Ciencias Ambientales-.
- ◆ Autor de un centenar de trabajos publicados e inéditos. Autor de los libros: Mar del Plata y su región (1984); La Patagonia, perspectivas para su desarrollo (1984); Argentina hacia un nuevo Ordenamiento Territorial ( 1ª de. 1986, 2ª de. 1987); Los ferrocarriles en la Argentina (1987); La Patagonia protagonista (1987); Geografía General y los marcos regionales (1ª de. 1987, 2ª de. 1991, 3ª de. 1998); Geografía Económica Argentina, temas (1ª de. 1993, 2ª de. 1997); Geografía y Políticas Territoriales (1994); Los ferrocarriles ante el siglo XXI (1998). Coordinador o coautor de las siguientes obras: Problemas argentinos y sus soluciones I y II (1975 – 1980); La geografía y la historia (1981); Introducción a la Geopolítica Argentina (1983); Revista de Estudios Geográficos (1992); Políticas públicas (1994); Ciudad y medio ambiente (Universidad Complutense de Madrid (1995); La Argentina ambiental (1997); La infraestructura como factor de Desarrollo de las Economías Regionales (1998). En prensa: Ciudades, Regiones y Territorios en el espacio globalizado.
- ◆ Ha sido Profesor titular del Servicio Exterior de la Nación
- ◆ Ha sido Profesor titular por concurso en las Universidades Nacionales de La Plata, Mar del Plata y Lomas de Zamora y en la Universidad del Salvador.
- ◆ Ha sido Director del Departamento de Geografía de la Universidad Nacional de Mar del Plata y Vicedecano y Decano de la Facultad de Historia y Letras de la Universidad del Salvador.
- ◆ Conferenciante en Argentina y el exterior en universidades de Francia, España, Gran Bretaña, Austria, Italia y Estados Unidos. Dirigió y coordinó cursos, seminarios y congresos en el ámbito nacional e internacional.

- ◆ Se desempeñó como Vicepresidente de la Sociedad Argentina de Estudios Geográficos y Presidente de Congresos Nacionales de Geografía (1981 – 1988).
- ◆ Ha sido Consultor del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Asesor de organismos gubernamentales y no gubernamentales.
- ◆ Ha sido Jefe de Misión de la Delegación Argentina ante el Panel Intergubernamental para el Cambio Climático, IPCC, Grupo III, ONU, Montreal 1994, Ginebra 1995.
- ◆ Es Miembro Consultivo del Club de Roma, Capítulo Argentino. Correspondiente para la Bibliografía Geográfica Internacional de la UGI. Miembro Académico del International Editorial Board Journal of Transport Geography – Gran Bretaña-. Vicepresidente by Privilege del Bureau del World Congress of Railways (Moscú 1989, Lisboa 1993).
- ◆ Miembro de la Asociación del Congreso Panamericano de Ferrocarriles y del Consejo Consultivo de la Fundación Instituto Argentino de Ferrocarriles.

**III CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO  
GIJÓN, 3 a 6 de julio de 2001**

**ÁREA TEMÁTICA: Aspectos ambientales de la ordenación del territorio**

**PONENCIA: *LA ESTRATEGIA TERRITORIAL EUROPEA. Una dimensión prospectiva del desarrollo regional***

**AUTOR:** Fernando Esteban Moratilla, Dr. Ingeniero de Caminos Canales y Puertos, Miembro del Comité de Desarrollo Territorial de la Unión Europea

**RESUMEN**

Los Ministros responsables de la ordenación del territorio de la Unión Europea y la Comisión Europea han adoptado el documento de la Estrategia Territorial Europea como un modelo común para el futuro desarrollo territorial de la UE.

La ETE es un marco de orientación para las políticas sectoriales con impacto territorial de la Comunidad, los Estados miembros y las autoridades regionales y locales, a fin de conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio europeo. Asimismo, la ETE constituye un documento de referencia para el fomento de la colaboración e integración de actuaciones, con pleno respeto al principio de subsidiariedad.

**ABSTRACT**

The Ministers responsible for Spatial Planning of the European Union and the European Commission have adopted the document the European Spatial Development Prospective as a common model for the future territorial development of the EU.

The ESDP is an orientation framework for the sectoral policies with territorial impact of the Community, the member States and the regional and local authorities, in order to obtain a balanced and sustainable development of the European territory. Also, the ESDP constitutes a reference document for the promotion of the collaboration and actions integration, with full respect to the principle of subsidiarity.

## INTRODUCCIÓN

En el final del siglo XX, el desarrollo sostenible y equilibrado de los territorios se ha constituido en una demanda social. Los Estados más desarrollados han asumido esta preocupación planteando iniciativas que den respuesta a esta nueva sensibilidad. Sin embargo, este modelo de desarrollo está aún lejos de ser alcanzado. El mundo social y el mundo económico se mueven por caminos bien distintos y con intereses en ocasiones contrapuestos. En realidad, la **sostenibilidad** y la **cohesión** son dos condicionantes del modelo actual de desarrollo económico. En esta situación es necesario definir políticamente el grado de equilibrio entre unos objetivos y otros.

De la misma manera que hay que evaluar cuál es el equilibrio entre la sostenibilidad, la cohesión y la competitividad, también hay que evaluar cuál es el modelo territorial para el futuro, determinando las restricciones endógenas (culturales y físicas) y la fragilidad/fortaleza frente al entorno exterior.

La planificación de los esfuerzos inversores de las Instituciones trata de conjugar la lógica búsqueda de una armonización del desarrollo de los territorios, con una activa y atractiva estrategia de promoción de actividades económicas privadas.

El desarrollo económico, así definido, se apoyará en un equilibrio entre su capacidad presente, su potencialidad cara al futuro y su entorno social y cultural; huyendo, en la medida de lo posible, de los "boom" desarrollísticos que hipotecan por largo tiempo e insolidariamente el progreso de amplias zonas del territorio.

Desde la UE se considera que el objetivo primordial de la Unión es la búsqueda del equilibrio social y económico en todas las regiones y los

territorios de la Unión Europea mediante el diseño de acertadas políticas territoriales y en un marco de cooperación entre los diferentes Estados.

Esta filosofía comunitaria es relativamente reciente, pero sin duda resulta de interés pues modifica substancialmente los objetivos de desarrollo económico en los que se han fundado hasta hace pocos años las actuaciones de la ya superada CEE.

El cambio de tendencia se origina ante la expectativa de que las políticas territoriales integradas puedan servir con mayor eficiencia para potenciar el desarrollo de las regiones de la U.E. con una visión más a largo plazo y de este modo reducir los persistentes desequilibrios territoriales que las políticas sectoriales en curso no han podido corregir.

## **LA ESTRATEGIA TERRITORIAL EUROPEA: UN OBJETIVO Y UN PROCESO**

Mientras se debate si la Ordenación del Territorio es o no, o debería ser, materia de interés comunitario, las condiciones políticas generales de desarrollo territorial en Europa van cambiando rápidamente. Se están produciendo nuevas formas de relación entre los Estados y entre las regiones como resultado de la necesaria adaptación a las condiciones impuestas por la globalización de la economía mundial y en particular a causa de la implantación del mercado único europeo. Esta situación a su vez implica cambios cuantitativos y cualitativos en la estructura urbana y territorial de Europa, especialmente de los sectores relacionados con los transportes y el medio ambiente.

En este contexto de cambio rápido y profundo de las relaciones internacionales, los responsables de la planificación del desarrollo territorial son plenamente conscientes de los nuevos retos que presenta la ordenación territorial en Europa, al tiempo que subrayan la necesidad de reforzar la identidad de las ciudades y regiones europeas. Esto ha conducido

actualmente a la expresión de una voluntad política por parte de los Estados miembros, la Comisión y el Parlamento Europeo, de elaborar un documento de prospectiva de desarrollo territorial común, que sirva de guía y referencia para las políticas estructurales en los próximos años. Documento que, una vez concluido, se ha denominado Estrategia Territorial Europea (ETE).



Fig.1. Documento de la Estrategia Territorial Europea

Fuente: Comisión Europea

De acuerdo con dicho mandato, el documento de la ETE refleja los intereses y necesidades fundamentales del conjunto de los actuales Estados miembros, así como una propuesta común para el desarrollo territorial de la

UE. Todo ello procurando hacer converger las estrategias integradas de desarrollo sostenible de cada uno de los Estados, con unas políticas comunitarias cada vez mejor coordinadas.

El análisis del territorio europeo, efectuado como base para la elaboración de la ETE, concluye varios años de trabajo de armonización y coordinación de los distintos sistemas de análisis de los diferentes Estados.

Durante la presidencia francesa en 1995 se comenzó a promover esta armonización, en base a la teoría de los escenarios (presentes o situación actual, tendencial o situación previsible y voluntarista o situación deseable). Durante la posterior presidencia española se pasó a la definición de problemas/objetivos y a la identificación de las acciones/orientaciones, que con ciertas modificaciones de las presidencias siguientes han concluido en el capítulo 3 del actual documento. También se introdujo la necesidad de realizar análisis referidos a distintos ámbitos territoriales (sistema urbano/medio rural, infraestructuras e infoestructuras de comunicación y patrimonio natural/cultural), incluyendo cuatro criterios de evaluación: la situación geográfica, el grado de integración territorial, la fortaleza económica y el grado de conservación del patrimonio natural y cultural. Posteriormente, durante la presidencia holandesa, estos criterios se amplían a siete y se realiza un análisis DAFO (Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades) muy somero, pero que permitió potenciar las orientaciones que habían sido anunciadas en los trabajos del Comité de Desarrollo Territorial y de la Troika.

Por último gracias a la presidencia luxemburguesa y principalmente a la alemana se alcanzó un acuerdo entre Estados sobre las formas de aplicación de la ETE en los Estados, en las Regiones y en los Municipios, pero sobre todo para facilitar la cooperación y colaboración entre territorios de diferentes Estados.

## **LA ESTRATEGIA TERRITORIAL EUROPEA: ESTRUCTURA Y CONTENIDOS**

El documento que se ha aprobado en la reunión de ministros de Potsdam (mayo 1999) está dividido en dos partes:

- **Parte A:** *Para un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE: La contribución de la política de desarrollo territorial.* En la que se establecen los aspectos de carácter político del documento, las orientaciones, recomendaciones y sus posibles formas de aplicación
- **Parte B:** *El territorio de la UE: Tendencias, perspectivas y retos.* Donde se explicitan algunos datos y características analíticas del territorio europeo.

La parte A está estructurada en cinco capítulos:

1. El enfoque territorial a nivel europeo.
2. La influencia de las Políticas de la Comunidad sobre el territorio de la UE.
3. Objetivos y opciones políticos para el territorio europeo.
4. La aplicación de la ETE.
5. La ampliación de la UE: Un nuevo desafío para la política europea de Ordenación del Territorio.

Mientras que la parte B se estructura en cuatro capítulos:

1. Características y tendencias del desarrollo territorial de la UE.
2. Temas importantes para el desarrollo territorial a nivel europeo.
3. Programas y directrices para un desarrollo territorial integrado.
4. Datos básicos de los países candidatos a la adhesión y los Estados Miembros.

## *Un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE*

### **El enfoque territorial a nivel europeo.**

En este capítulo se exponen las **razones y objetivos** de la Estrategia Territorial Europea. Como **objetivos** se indican: *La cohesión económica y social, el desarrollo sostenible y la competitividad equilibrada del territorio europeo.*



Fig. 2.: Triángulo de objetivos para un desarrollo sostenible  
Fuente: Estrategia Territorial Europea

La ordenación territorial pretende contribuir de forma decisiva a la realización del objetivo básico de **la cohesión económica y social** contenido en el Tratado de la Unión Europea. El Tratado persigue, entre otros fines, la creación de un espacio sin fronteras interiores y la promoción de un progreso económico y social sostenible (artículo 2 del Título I), así como la reducción de las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones (artículos 154, 158 y 174 a 176). Estos fines están profundamente relacionados entre sí y es fundamental que todos los intentos de organizar el territorio de la Unión Europea contribuyan a su consecución.

El Tratado de la Unión Europea y el Libro Blanco sobre "crecimiento, competitividad y empleo", propugnan una política de **desarrollo sostenible**. Este concepto fundamental, definido en el Informe Brundtland de las Naciones Unidas y debatido en la Conferencia de Río de 1992 en la agenda 21, implica no sólo un crecimiento económico que respete el medio ambiente, sino además una ordenación territorial equilibrada. Este aspecto está conectado con el objetivo de la cohesión económica y social. El desarrollo sostenible, como proceso de cambio económico y social que utiliza los recursos en beneficio de la humanidad hoy y en el futuro, es considerado como línea maestra de la ETE.

La sostenibilidad no es simplemente un concepto medioambiental, es un concepto de solidaridad intemporal sobre el futuro del Planeta, que requiere una honda reflexión sobre el uso tanto de los recursos naturales como del espacio físico representado en y por el territorio.

El concepto de desarrollo territorial sostenible, que propone la ETE, establece que ninguno de los tres objetivos anteriores (cohesión, sostenibilidad y competitividad) se puede favorecer por separado en relación con los otros dos: Exclusivamente desarrollo significa la victoria del económicamente más fuerte; exclusivamente equilibrio hace al débil más dependiente y debilita al fuerte en un contexto global; exclusivamente protección entraña el riesgo de la esclerosis y el estancamiento. Una ordenación del territorio concentrada en uno solo de estos objetivos sufriría sin duda de la falta de los otros dos y perdería su finalidad de promover el desarrollo territorial eficaz, equilibrado y armonioso.

Como **razón de ser** de la ETE se esgrime mejorar el equilibrio entre la competitividad y la cooperación entre los diferentes territorios, para lo que se propone el fomento de la colaboración entre:

- Entidades territoriales.
- Políticas sectoriales que tengan impacto territorial.

- Diferentes niveles gubernativos (nacional, regional y local) que tengan competencia sobre el mismo territorio.

En lo que se refiere al **status** de la ETE, se insiste en que debe ser un documento **concertado, selectivo, progresivo, permanente, flexible y transparente**, e identifica su carácter **no vinculante** para los Estados y regiones de la UE.

Asimismo se definen tres áreas, esferas o campos de actividad:

- Los asentamientos humanos, tanto ciudades como en el medio rural.
- Las infraestructuras que dan acceso a los transportes y los conocimientos.
- El patrimonio natural y cultural.

### **La influencia de las Políticas de la Comunidad sobre el territorio de la UE**

Las políticas sectoriales comunitarias con dimensión territorial tienen cada vez más influencia sobre la elaboración y ejecución de las políticas nacionales y regionales de ordenación del territorio y, en consecuencia, sobre el propio desarrollo territorial de la UE. Sus efectos se derivan de las acciones que modifican las estructuras, los usos del suelo, el desarrollo económico y social e, incluso, los paisajes.

Las competencias comunitarias que tienen más impacto territorial y a las que se hace especial referencia en la ETE son:

- La política comunitaria de competencia.
- Las redes transeuropeas (RTE),
- Los fondos estructurales,

- La política agraria común (PAC),
- La política del Medio Ambiente,
- La política de investigación y desarrollo tecnológico (I+D) y
- Las actividades de préstamo del Banco Europeo de Inversiones (BEI)

Por su importancia y su impacto sobre el territorio se resaltan las políticas estructurales (FFEE, Cohesión) la política agraria, la del Medio Ambiente y la de transportes, correspondiendo a las dos primeras más del 80% del presupuesto comunitario.

En este capítulo se da un repaso a la importancia de dichas políticas para el desarrollo territorial, su impacto y en algunos casos, junto al esfuerzo económico comunitario, se reconoce la necesidad de mejorar la integración de todas las políticas comunitarias como forma de aumentar el valor añadido de las mismas.

### **Objetivos políticos y opciones para el territorio europeo**

En este capítulo se ofrece una primera batería de opciones y orientaciones, que no actuaciones concretas, que permitiera responder a la situación de déficit territorial o problemas más comunes o significativos entre los Estados de la UE. En este sentido, se establece una primera selección de posibles orientaciones en función de:

- La dimensión territorial (multisectorial + acciones integradas). La dimensión europea (nivel europeo).
- El interés de los Estados miembros (objetivos políticos reconocidos a nivel de Estado y Comisión Europea).
- La posibilidad de puesta en marcha y la efectividad potencial (efectos positivos en el desarrollo territorial).

Apoyándose en los grandes campos de actividad, las orientaciones se agrupan en tres niveles:

- 1) Hacia un mejor equilibrio del sistema de ciudades y una nueva relación entre la ciudad y el medio rural.
- 2) Hacia un equilibrio en la accesibilidad a las infraestructuras y conocimientos.
- 3) Hacia una gestión y desarrollo prudente del patrimonio natural y cultural.

En cada uno de estos niveles se ofrecen diversas opciones, agrupadas por objetivos concretos e identificadas por su alcance y ámbito genérico de aplicación (cuadro 1).

**CUADRO 1. Objetivos políticos y opciones para el territorio europeo**

<b>Desarrollo territorial policéntrico y nueva relación entre el campo y la ciudad</b>	<b>Acceso equivalente a las infraestructuras y al conocimiento</b>	<b>Gestión prudente de la Naturaleza y el patrimonio cultural</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo Territorial policéntrico y equilibrado de la Unión Europea</li> <li>• Ciudades y regiones urbanas dinámicas, atractivas y competitivas</li> <li>• Desarrollo endógeno, diversidad y eficacia de los espacios rurales</li> <li>• Asociación entre el campo y la ciudad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Un planteamiento integrado para mejorar la conexión a las redes de transporte y el acceso al conocimiento</li> <li>• Desarrollo policéntrico: modelo para una mejor accesibilidad</li> <li>• Utilización eficaz y sostenible de las infraestructuras</li> <li>• Difusión de la innovación y el conocimiento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Naturaleza y patrimonio cultural como potenciales de desarrollo</li> <li>• Conservación y desarrollo del patrimonio natural</li> <li>• Gestión de los recursos hídricos: un reto para el desarrollo territorial</li> <li>• Gestión creativa de los paisajes</li> <li>• Gestión creativa del patrimonio cultural</li> </ul>

### **La aplicación de la ETE**

Este capítulo supone un verdadero punto de inflexión en la definición estratégica del futuro de Europa, pues se establecen los modos de trabajo para el futuro. Surgen tres conceptos que no por conocidos dejan de ser considerados como los elementos clave. El primero es la necesidad de establecer una política de desarrollo territorial que integre las políticas sectoriales, el segundo es la necesidad de participación de todos los

agentes implicados y el tercero es la necesidad de concretar territorialmente las actuaciones propuestas.

Estos conceptos responden a los interrogantes siguientes:

¿Qué se ha de hacer?, ¿Cómo se ha de hacer?, ¿Quién lo ha de hacer? y ¿Dónde se ha de hacer?

Con respecto a ¿Qué se ha de hacer? El capítulo tercero relativo a las opciones y objetivos políticos ofrece un conjunto de orientaciones genéricas susceptibles de ser impulsadas desde el territorio. Sin embargo, este carácter orientativo deja en manos de los agentes públicos y privados la aplicación de medidas concretas de acuerdo a la cultura y características de los distintos territorios.

En cuanto ¿Cómo se ha de hacer? Establece dos criterios básicos: de forma **integrada** y mediante la **cooperación** de los agentes implicados. La forma integrada se refiere a la necesidad de que las políticas sectoriales racionalicen sus objetivos enmarcándolos en una estrategia común. Al referirse a la cooperación establece una doble vía de cooperación: la cooperación horizontal, es decir la cooperación entre las diferentes autoridades competentes en las políticas sectoriales y las de ordenación del territorio y una cooperación vertical entre las diferentes escalas (comunitaria, transnacional, regional y local).

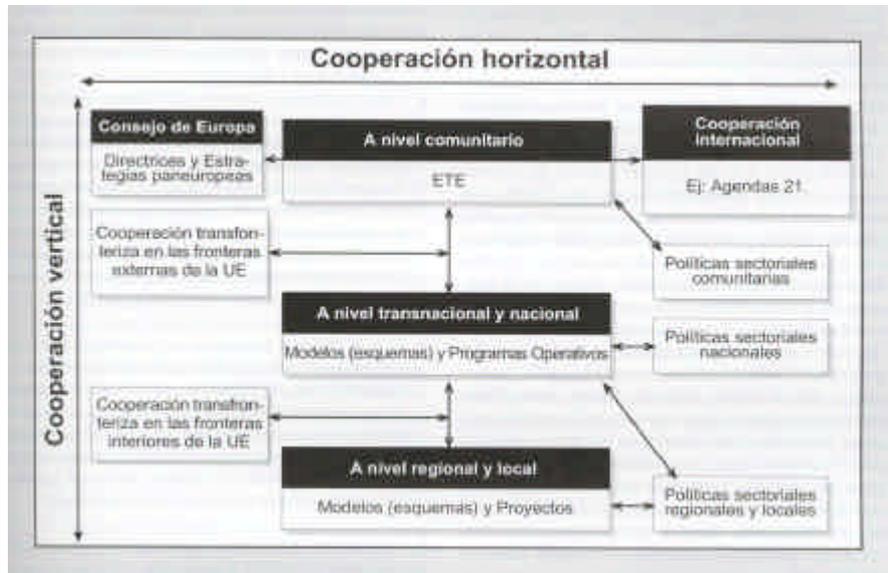


Fig. 3: Modalidades de cooperación en materia de desarrollo territorial  
Fuente.: ETE

En lo que se refiere a ¿Quién lo ha de hacer?, se establecen diferentes niveles:

- a escala comunitaria
- a escala transnacional/nacional
- a escala transfronteriza/interregional

En todas ellas, se recuerda el carácter orientativo y no vinculante del documento. Sin embargo, y a pesar de esta característica, considera y recomienda a la vez, que a nivel comunitario se analicen las interacciones de las políticas comunitarias con la ordenación del territorio y se sugiere a los Estados la formalización de una nueva política de ordenación del territorio salvaguardando, no obstante, el principio de subsidiariedad.

De igual modo se define que los Estados junto con las Regiones y los Municipios deberían ser las instituciones que bien independientemente o bien en colaboración (transnacional, transfronterizo, interregional) apliquen la ETE en sus estrategias de desarrollo, adaptándola a sus peculiaridades concretas.

En su intento de ayudar a avanzar que este dispositivo orientador, se recomienda que la ETE debería tener su aplicación prioritaria en aquellas áreas del territorio europeo que son susceptibles de recibir ayudas o compensaciones comunitarias y especialmente aquellas zonas que están interesadas en trabajar de forma coordinada con otros territorios de otros Estados, en particular con proyectos de la nueva iniciativa INTERREG III.

### **La ampliación de la UE: un nuevo desafío para la política de desarrollo territorial**

En el análisis prospectivo para la definición de una estrategia integrada de desarrollo territorial de la UE, uno de los condicionantes más significativos es el nuevo panorama de una UE ampliada. Por este motivo se consideró oportuno estudiar el escenario comparativo de los países candidatos a la adhesión con los criterios utilizados para los actuales Estados Miembros.

Desde el punto de vista económico y social se constata que el país más rico de los candidatos, Eslovenia, tiene una renta per cápita similar al más pobre de los Estados Miembros, Grecia, ( $\cong$  67% del actual media comunitaria), sin embargo las disparidades regionales son especialmente alarmantes así como las tasas de paro.

En lo referente a los transportes, se ha detectado un transvase de la inversión pública de los tradicionales modos ferroviarios hacia la nueva infraestructura de carreteras, persistiendo una red de comunicaciones y telecomunicaciones de tecnología obsoleta.

El medio ambiente presenta dos facetas bien diferenciadas, por un lado, en estos países se concentran las mayores extensiones de espacios naturales de altísimo valor medioambiental, y por otro, coexisten con verdaderas agresiones al medio ambiente ocasionadas por una gestión desastrosa de los recursos naturales, vertidos incontrolados y elevadas concentraciones de contaminantes.

Se plantea, asimismo, una serie de recomendaciones para incentivar la planificación estratégica.

En el ámbito de la coordinación y concertación de las actuaciones:

- Adoptar las infraestructuras transnacionales de transportes a los modos y especificaciones de la UE.
- Medidas para recuperar el medio ambiente.
- Medidas de ajuste estructural, especialmente en el medio rural.

En el ámbito de la gestión:

- Mejorar la regionalización.
- Crear estructuras de gestión adecuadas y próximas a los ciudadanos.
- Establecer políticas de desarrollo regional.

Asimismo, se evalúan las posibles repercusiones de la ampliación tanto en los nuevos como para los actuales Estados miembros de la UE y en este sentido advierte de la posible repercusión negativa para las actuales regiones más pobres de la Unión y para los nuevos países, pues éstos tendrán que soportar cambios importantes en sus sistemas productivos y aquéllas tendrán que concurrir con las nuevas regiones por las ayudas financieras comunitarias, que en cualquier caso serán cada vez más escasas.

## ***El territorio de la Unión Europea: Tendencias, perspectivas y retos***

En un afán de reducir el tamaño del documento, la parte B del mismo apenas es un extracto del profundo y extenso trabajo desarrollado a lo largo de los últimos años, durante los cuales se ha avanzado tanto en el conocimiento real, homogéneo y comparable de los indicadores necesarios para la evaluación del desarrollo territorial, como en la aproximación a metodologías comunes de análisis territorial.

Ninguno de estos aspectos está recogido en la parte B, ofreciendo sólo algunas de las peculiaridades y características de la UE, que se han considerado como las más significativas, todo ello en cuatro campos de estudio: *Características geográficas, Evolución demográfica, Tendencias económicas y Aspectos medioambientales.*

Con respecto a las características geográficas se destacan algunos parámetros de interés, como por ejemplo la gran distancia entre los Estados, incluso la existencia de territorios de la UE que se encuentran separados del continente cuya relación con los centros más importantes de actividad económica se ve dificultado por su excesiva perifericidad; mientras que las barreras naturales, como las montañas y los grandes ríos, no suponen un verdadero obstáculo para el intercambio comercial, las relaciones culturales o económicas.

En cuanto a la demografía la evolución para los próximos 20 ó 30 años se caracteriza por: *El retroceso demográfico, El aumento de los movimientos migratorios y La alteración de las pirámides de edades* (envejecimiento de la población).

En general se aprecia que los cambios sociales están llevando a una reducción del tamaño de las familias y a un aumento de las viviendas a pesar del retroceso poblacional. Estas mismas tendencias demográficas suponen también un reto importante para el desarrollo económico.

La política regional europea se originó por las disparidades del PIB de las distintas regiones. Los informes periódicos sobre los fondos estructurales y el fondo de cohesión ponen de manifiesto que las disparidades de PIB se van reduciendo aunque muy lentamente.

Del mismo modo, el desempleo de la UE, que representa el reto más importante con el que se enfrenta la política de integración europea, resulta muy dispar entre las regiones, siendo España el país que ostenta el triste honor de estar a la cabeza de este ranking. El potencial europeo para luchar contra el desempleo se centra en la capacidad de innovación y la flexibilidad y capacidad de adaptación de las pequeñas y medianas empresas.

En cuanto a las tendencias con respecto al medio ambiente, la ETE apunta que, aparentemente, se está decelerando el proceso de empeoramiento del entorno natural, aunque persisten algunos graves problemas de contaminación de los medios físicos (aire, agua y suelo). En el caso del aire, el transporte y la producción de energía eléctrica son las causas a las que se achaca el aumento de la producción tanto del CO<sub>2</sub> como SO<sub>2</sub> y NO<sub>x</sub>. Sin embargo, la Unión Europea tiene un compromiso de reducir en un 8% sus emisiones de los gases con efecto invernadero para la primera década del siglo XXI.

Con respecto al agua existen dos tendencias a tener en cuenta, por un lado los efectos o bien del exceso (inundaciones) o bien del defecto (sequía) que cada vez afecta irregularmente pero con insistencia a amplias zonas del territorio europeo. Y por otro lado el aumento de la demanda y de la contaminación asociada a los usos del agua. Además existe una pérdida de calidad constatada de las zonas húmedas y de una gran parte de los acuíferos europeos bien por la presencia de pesticidas o bien por la salinización de los acuíferos costeros.

Los suelos también han sufrido impactos medioambientalmente negativos como la fragmentación producida por las grandes

infraestructuras, la contaminación ocasionada por prácticas agrícolas o industriales y la propia pérdida de suelo vegetal (erosión) provocada por incendios, usos inadecuados o explotaciones agrarias agresivas.

De todos los grandes retos a los que se enfrenta la UE en los próximos años son sobre todo la lucha contra el paro, la integración social y la mejora del medio ambiente los que van a requerir un mayor esfuerzo de la UE y de los Estados para solventarlos.

## **CONCLUSIÓN**

La Estrategia Territorial Europea tiene su razón de ser y su origen en la necesidad de establecer a nivel europeo un cauce director de las acciones/actuaciones que favorecen un desarrollo regional equilibrado, sostenible y duradero.

Recientemente se ha aprobado el Marco de Apoyo Comunitario para las regiones objetivo nº 1 (renta per capita inferior al 75% de la media comunitaria), en el que se establece un límite superior de 39.186 Meuros en subvenciones para España entre los años 2000-2006. Esta ayuda viene a reforzar el esfuerzo interno del Estado para avanzar en el desarrollo de las regiones más pobres, a la vez que se busca disminuir las diferencias interregionales.

Supone una ayuda financiera muy importante, en torno a 40.000 pts por habitante y año, sin embargo la ETE sugiere que el objetivo de la cohesión ya no es simplemente ayudar con fondos o inversiones públicas a las regiones con menor renta per capita para que "imiten" los sistemas de desarrollo que temporal y espacialmente han tenido éxito en otras regiones; el objetivo es favorecer el desarrollo de los diferentes potenciales territoriales para alcanzar unos niveles de calidad de vida razonables, que eliminen las tensiones entre las regiones con diferentes grados de desarrollo

económico en el marco de la preservación y en su caso, regeneración del Patrimonio tanto Natural como Cultural.

En este contexto es donde la Política de Ordenación y el Desarrollo Sostenible del Territorio a nivel local, regional, estatal y europeo, puede constituirse en uno de los instrumentos más valiosos para favorecer el progreso de todas las regiones de forma más equilibrada y donde todas las características territoriales tengan cabida.

De igual manera que no se puede concebir el futuro anclado a las mismas inquietudes del presente, tampoco sería objetivo desvincularlo de la realidad actual; en consecuencia la definición de estrategias de desarrollo regional o territorial, que ya de por sí requieren un ejercicio de imaginación nada desdeñable, no debe complicarse innecesariamente con hipótesis de difícil aparición. Las estrategias de desarrollo territorial han de desempeñar el papel de esbozo que el tiempo y la práctica terminarán de matizar en toda su extensión.

La ETE es un primer intento de introducir criterios adicionales a los económicos para hacer avanzar el desarrollo y la calidad de vida de los ciudadanos de la UE, esperemos que este esfuerzo sea capaz de sensibilizar a los responsables y agentes públicos para que no quede en un ejercicio teórico sin continuidad ni seguimiento en el futuro.

-----

Nota: La Estrategia Territorial Europea (ETE) se denomina en inglés *European Spatial Development Perspective (ESDP)* y en francés *Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC)*

# HACIA UN DESARROLLO TERRITORIAL MÁS SOSTENIBLE. ¿UNA NUEVA FORMA DE PLANIFICACIÓN?.

**Antonio Serrano Rodríguez.**

Catedrático de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Universidad Politécnica de Valencia.

Presidente de la Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio, FUNDICOT.

---

## INDICE.

### RESUMEN

- 1) EL PROBLEMA: UN MUNDO CRECIENTEMENTE URBANIZADO Y GLOBALIZADO, ECONÓMICA, SOCIAL Y AMBIENTALMENTE.
- 2) LA NECESARIA CONCIENCIA DE LA GLOBALIDAD DE LOS RIESGOS AMBIENTALES.
- 3) EL OBJETIVO POLÍTICO DE UN DESARROLLO MÁS SOSTENIBLE.
- 4) EL NUEVO PAPEL DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, DEL URBANISMO Y DE LAS CIENCIAS AMBIENTALES. ¿UNA NUEVA FORMA DE PLANIFICACIÓN?.
  - 4.1. INTRODUCCIÓN.
  - 4.2. UNOS NUEVOS OBJETIVOS PARA LA PLANIFICACIÓN INTEGRAL ESPACIAL.
  - 4.3. LAS AGENDAS LOCALES 21: UN ÁMBITO PERFECTO PARA EL INICIO DE LOS NUEVOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN INTEGRAL, A LARGO PLAZO.
  - 4.4. ETAPAS DE UN PROCESO.
- 5) BIBLIOGRAFÍA.

-----

## **RESUMEN:**

El modelo de desarrollo territorial de la sociedad de consumo de principios del siglo XXI genera problemas e incertidumbres sobre el futuro, dentro de los cuales aparecen riesgos que podrían llegar incluso a afectar a la supervivencia de la humanidad en la Tierra. Los grandes problemas ambientales (de incidencia global) exigen una forma distinta de enfocar los procesos de transformación y organización espacial, y una exigencia al conjunto de la sociedad para que tome conciencia de la verdadera naturaleza de los problemas a que nos enfrentamos, participe en la definición de los objetivos de futuro, y se corresponsabilice en la consecución de los mismos, adecuando a estos sus comportamientos.

La dimensión simultáneamente global y local de los problemas nos lleva a destacar la urgente necesidad de promover procesos de ordenación integral territorial a nivel local, regional, nacional e internacional, que tengan en cuenta simultáneamente la triple perspectiva urbana, ambiental y socioeconómica de los mismos, manteniendo un enfoque integral de los problemas y de sus soluciones, contemplando un horizonte centrado en el largo plazo, y estableciendo unos objetivos que consideren la globalidad de los problemas detectados, sobrepasando los intereses locales más inmediatos; aunque sin olvidar que es precisamente en el ámbito local donde la participación y corresponsabilización pública es más viable y eficiente, y donde, por lo tanto, tendremos que centrar el ámbito fundamental de información, concienciación, concertación de objetivos, intervención, gestión y corresponsabilización social en los procesos. En todo caso, es absolutamente necesario que las actuaciones integren los ámbitos locales, regionales, nacionales y supranacionales.

El proceso que se propone exige un compromiso directo de las administraciones para conseguir una población bien informada, concienciada, participativa en la definición de los objetivos concretos a alcanzar en su ámbito de influencia, y comprometida con sus actuaciones en el logro de los objetivos que se definan. Sin el concurso de la mayoría de los ciudadanos, con una toma de conciencia que les lleve a un cambio en sus comportamientos, y sin el concurso de la mayoría de los agentes sociales y su corresponsabilización en el proceso, el camino hacia la sostenibilidad será un camino difícil de seguir. La supeditación de objetivos inmediatos locales y a corto plazo, por los globales y a largo plazo, sólo es factible en un marco de concienciación, de cultura y de responsabilización social que, hoy por hoy, no existe más que de una forma incipiente. El papel de la información, de la concienciación y de la creación de una cultura de la sostenibilidad es el primer y más urgente paso. El desarrollo de documentos como las Agendas 21 debe ser, por ello, fundamentalmente un proceso de aprendizaje interactivo entre las autoridades locales, la población y los agentes sociales de incidencia local, donde la reflexión y definición de objetivos municipales para la mejora de la sostenibilidad del desarrollo vaya ligada también a procesos de creación, imaginación y surgimiento de nuevas propuestas de actuación y de aplicación de “buenas prácticas” para el logro de los objetivos asumidos.

## 1. EL PROBLEMA: UN MUNDO CRECIENTEMENTE URBANIZADO Y GLOBALIZADO, ECONÓMICA, SOCIAL Y AMBIENTALMENTE.

El planeta Tierra siempre ha tenido un funcionamiento integrado como sistema ambiental; en él sus distintos subsistemas y ecosistemas han venido históricamente interactuando en procesos no exentos de contradicciones y de cambios cuantitativos y cualitativos, que han ido estableciendo equilibrios más o menos estables a lo largo de la historia del propio planeta.

En esta dinámica, a principios del siglo XXI hay que manifestar y destacar que esta globalización de los procesos se ha ampliado de manera considerable en cuanto a su magnitud, por la capacidad de la persona humana para transformar el medio en cantidad y calidad, y por la evolución social que nos ha llevado a un planeta también cada vez más globalizado en su dimensión económica, financiera y social. Nos encontramos así, a principios de este siglo XXI, ante un mundo en cambio tecnológico, social y político, con muchas incertidumbres en su dinámica futura, pero con una incidencia creciente -derivada de su crecimiento demográfico y, sobre todo, de sus formas de crecimiento y control económico- en la transformación del conjunto del planeta. La población se concentra progresivamente en un espacio cada vez más reducido, constituido por amplios espacios urbanizados que han ido evolucionando desde la “ciudad” característica de la Europa de principios del siglo XX, al área metropolitana de mediados de siglo, y, posteriormente, a la región funcional urbana<sup>1</sup>, a medida que las posibilidades de transporte permitían un incremento muy sustancial en la movilidad de la población, y las economías ligadas a la escala, aglomeración y urbanización, asociadas a una “sociedad de consumo”, promovían la polarización espacial de la actividad productiva.

Hoy es evidente que este “modelo” genera problemas e incertidumbres sobre el futuro, dentro de los cuales aparecen riesgos que podrían llegar incluso a afectar a la supervivencia de la humanidad en la Tierra si no se actúa de una manera adecuada. La dinámica de transformación actual está generando grandes problemas ambientales (de incidencia global), cuya corrección implica **una forma distinta de enfocar los procesos de transformación y organización espacial, y una nueva exigencia a la sociedad para que participe activamente en estos procesos, tome conciencia de la verdadera naturaleza de los problemas a que nos enfrentamos, concierte los objetivos de futuro y se corresponsabilice en la consecución de los mismos, racionalizando sus comportamientos.**

Con el desarrollo de la sociedad industrial la capacidad del hombre para transformar el espacio hacia la consecución de sus objetivos, pero también para degradar el planeta, empezaron a crecer de forma exponencial. Y la opción por la sociedad de consumo está llevando esta capacidad de agresión y degradación a niveles que pueden llegar a ser inaceptables para la

---

<sup>1</sup> Véase, por ejemplo, Serrano, A. (1996): “La problemática de las áreas urbanas supranacionales. Aplicación a la región funcional urbana de Valencia”. Cartas Urbanas, nº 6, junio 2000. DACT. Las palmas. 2000. Págs. 169-206.

supervivencia del propio planeta, como obviamente sucedería si los niveles de consumo del mundo desarrollado se generalizasen a la globalidad de la población existente.

Es evidente que podemos hablar de globalización financiera (gracias al desarrollo de la informática, de las redes de comunicación y de la apertura de los mercados financieros a internet) y de globalización económica (menos amplia de lo que se señala, por las restricciones que todavía persisten en el campo de la localización productiva, de la producción y del comercio); pero con mucha mayor razón nos podemos referir a la globalización ambiental porque, por ejemplo, los procesos contaminantes que se producen en China, en EEUU, en España o en Polonia, afectan significativamente al conjunto del planeta; o porque, también como ejemplo, la contaminación de los mares o las capturas pesqueras en aguas internacionales no reconocen países en sus efectos. Por otra parte, los problemas ambientales que planean sobre la sociedad actual son un claro riesgo para la sociedad futura, porque muchos de estos problemas van agravándose de forma incremental: van generándose poco a poco, como consecuencia de muchas pequeñas agresiones que se van acumulando en el medio, hasta llegar a un nivel en que se produce un cambio cualitativo y la situación se hace irreversible, lo que obliga a que se tengan que adoptar medidas de prevención mucho antes de que el problema llegue a esa situación de irreversibilidad.

Por otra parte, los estados y la comunidad no poseen una información detallada ni un seguimiento exacto de muchos de los procesos degradantes del ambiente. Primero, porque la preocupación por estos procesos es relativamente reciente y la existencia de bancos de datos y de análisis fiables al respecto también lo es. Segundo, porque la información dista mucho de ser homogénea ni igualmente fiable. Tercero, porque el origen científico de muchas de las denuncias ambientales y su trasmisión a la población, han creado un estado genérico de preocupación, pero todavía existe un desconocimiento real de los problemas, y no hay una conciencia clara de sus magnitudes ni de sus posibles soluciones. Cuarto, porque a veces se producen intentos claros de manipulación política y social de los problemas ambientales. Y quinto, porque las pautas sociales de comportamiento actual hacen que una gran parte de la población trabaje, consuma y viva cotidianamente en el marco de crecientes agresiones al medio ambiente (coche, generación de basura, consumo de productos fuertemente contaminantes, despilfarro del agua, etc.) entrando en clara contradicción con las supuestas pautas ambientalistas que se tratan de promover.

No obstante, poco a poco, la población ha ido adquiriendo conciencia de un proceso que todavía desconoce en su magnitud exacta y sobre el que su opinión es meramente circunstancial. También, poco a poco, esta misma población se ve objeto de las consecuencias ambientales sobre el entorno que le rodea y adquiere una noción mucho más directa del problema ante los requerimientos crecientes de calidad que todo desarrollo social implica: la contaminación en las ciudades, la degradación del medio que ha conocido toda su vida, la contaminación de las costas y del agua en que se baña, etc.; todos ellos son aspectos que tienden a hacerle más consciente de los problemas ambientales, pero es necesaria todavía mucha información, investigación y práctica en el control de los procesos concretos de contaminación y degradación del medio, para que se pueda producir la concienciación y corresponsabilización social necesaria para modificar la actual dinámica de transformación del planeta. Por ello, la necesidad de que la sociedad incremente su toma en conciencia de la gravedad de los problemas ambientales existentes y de su interrelación económica y social es clara. Igual que lo es la necesidad de una actuación coordinada de todos los agentes sociales, instituciones y administraciones, con el pensamiento puesto en el largo plazo.

El carácter global de muchos problemas ambientales (el cambio climático, la degradación de la capa de ozono, la lluvia ácida, la contaminación y degradación de nuestros mares, la pérdida de ecosistemas y de flora y fauna de interés asociada, etc.) es resultado de un proceso de organización social y de una forma de producir y ocupar el territorio (lo que denominamos “modelo territorial”), sobre el que necesariamente tendremos que intervenir si realmente se desea mejorar las pautas de sostenibilidad en nuestro desarrollo. La dinámica de los problemas ambientales de nuestras ciudades y de la calidad de vida de sus ciudadanos, va ligada a la dinámica de asentamiento demográfico de la población y a la localización y organización de la producción. Y, en este sentido, hay que señalar que es de esperar, a corto y medio plazo, la continuación de la presión demográfica y social sobre las grandes áreas urbanas, pese a los nuevos desarrollos tecnológicos y productivos que tienden a favorecer la deslocalización de ciertas actividades de las áreas urbanas más consolidadas, lo que probablemente generará que, junto a la deslocalización industrial característica de las décadas finales de los noventa, se produzca ahora también una cierta deslocalización del terciario; pero ello, más que resolver los problemas de muchas zonas de estas grandes áreas urbanas, tenderán a incrementarlos al incidir sobre un mayor desempleo y marginación en ellas.

No hay que olvidar que el fenómeno urbano se expande con la revolución industrial y, fundamentalmente, con la emigración del campo a la ciudad de la población expulsada de la agricultura. Por ello, las actuales mayores regiones funcionales urbanas se sitúan no sólo en los países desarrollados (Tokyo, con unos 27 millones de habitantes, o New York, con unos 17 millones) sino en, por ejemplo, Lagos, Bombay, Shanghai, México D.F. o en Sao Paulo, todos ellos con una población cercana a la de New York en la actualidad; pero es en estos países menos desarrollados donde todavía la dinámica demográfica presenta unas tasas de crecimiento elevadas y donde el potencial inmigratorio de población rural es más fuerte. En los países desarrollados, la superposición de mecanismos de mercado a la evolución de los precios del suelo y de la vivienda, suelen implicar un cierto equilibrio en el crecimiento urbano, complementado por el planeamiento urbanístico, que tiende a evitar los efectos externos más negativos de la expansión urbana. Proceso este último no siempre disponible ni aplicable en los países de menor nivel de desarrollo.

Como consecuencia, las mayores regiones funcionales urbanas, conurbaciones -o continuos urbanos- del futuro, se van a producir en los países más poblados de Asia, como China o la India, si la emigración del campo a la ciudad reproduce los moldes de los países industrializados. Ciudades como Beijing, Shanghai, Hong-Kong, Bombay, Delhi, Calcuta, Madrás, entre otras, podrían llegar a superar cifras de población que convirtieran las ciudades en monstruos ingobernables, con consecuencias ambientales, locales y globales, muy graves.

Pero, en los países desarrollados, los procesos de deslocalización productiva pueden dar lugar a problemas mucho menos intensos, pero parecidos, convirtiendo a las regiones funcionales urbanas, o a grandes espacios de ellas, en "ghettos" de la marginación, del desempleo y de la inseguridad ciudadana. Quizás no se esté tan lejos como se piensa de algunos de los modelos catastrofistas que ya el cine o la literatura nos han anticipado, presentando a ciertos ámbitos de nuestras grandes regiones funcionales urbanas como centros de la marginación, inseguridad y desempleo, frente a una actividad productiva crecientemente globalizada y deslocalizada. Amplios espacios de las grandes áreas urbanas pasarían así de ser centros del desarrollo, a contenedor de la población desfavorecida; un riesgo cuya certeza para el siglo XXI está en manos de toda la sociedad evitar.

La evidente dimensión simultáneamente global y local de los problemas nos lleva a la destacar la urgente necesidad de promover procesos de ordenación territorial a nivel local, regional, nacional e internacional que tengan en cuenta simultáneamente la triple perspectiva urbana, ambiental y socioeconómica desde:

1. un enfoque integral de los problemas y de sus soluciones,
2. un horizonte centrado en el largo plazo,
3. unos objetivos que deben considerar la globalidad de los problemas detectados, sobrepasando los intereses locales más inmediatos, aunque sin olvidar que es precisamente en el ámbito local donde la participación y corresponsabilización pública es más viable y eficiente, y donde, por lo tanto, tendremos que centrar el ámbito fundamental de información, concienciación, concertación de objetivos, intervención, gestión y corresponsabilización social de los procesos.
4. un marco de actuación integrado entre los distintos ámbitos (local, regional, nacional y supranacional)

En este marco, por lo tanto, uno de los lemas que caracterizan el pensamiento ecológico contemporáneo "PENSAR GLOBALMENTE, ACTUAR LOCALMENTE", sintetiza uno de los puntos básicos de partida para lo que debe ser el enfoque que prime en el siglo XXI la Ordenación del Territorio, entendida como disciplina integradora de los problemas ambientales, sociales, económicos e infraestructurales y dotacionales que caracterizan a la sociedad actual. Y también, con un pequeño añadido metodológico: "PENSAR GLOBALMENTE Y ANALIZAR, INFORMAR, DIAGNOSTICAR, CONCIENCIAR, CONCERTAR OBJETIVOS, PLANIFICAR, CORRESPONSABILIZAR A LOS AGENTES SOCIALES, ACTUAR Y GESTIONAR LOCALMENTE", una de las máximas que deben guiar la práctica real a nivel municipal.

## **2 LA NECESARIA CONCIENCIA DE LA GLOBALIDAD DE LOS RIESGOS AMBIENTALES.**

Algunos de los problemas ambientales más graves presentan características específicas, cuya comprensión ayuda a entender la importancia y peculiaridad de los mismos. La primera característica es la del tiempo de su producción y corrección; las causas de los problemas ambientales van incidiendo a lo largo de amplios períodos de tiempo, incrementando su importancia y trascendencia, hasta llegar a niveles que hacen irreversible la situación. Estos efectos a veces no son perceptibles hasta después de un cierto tiempo, y su corrección también exige largos períodos de intervención. El resultado es que muchos de los efectos de nuestras acciones -positivos o negativos- no serán perceptibles hasta pasados largos períodos de tiempo. En este sentido hay que recordar que el clima, por ejemplo, es uno de los procesos más complejos que se producen en la naturaleza; su evolución es resultado de la interacción entre la radiación

solar y los componentes de la geosfera y biosfera<sup>2</sup>, cuyo equilibrio inestable se ha ido logrando a lo largo de billones de años. En este proceso han irrumpido los gases del efecto invernadero producido por la actividad humana en los países, sobre todo desarrollados, dando lugar a incrementos en las concentraciones de determinados componentes atmosféricos por encima de los niveles que los ciclos naturales pueden absorber y reciclar.

Y esto nos lleva a la segunda característica de estos procesos, que es la no gradualidad en sus efectos, con saltos cualitativos que dan lugar a fenómenos irreversibles una vez se superan determinados niveles de carga o impacto. Tal puede ser el caso del cambio climático derivado del proceso anterior, o el de la pérdida de biodiversidad por la extinción de especies, cuando el número de individuos desciende por debajo de un determinado umbral.

La tercera característica fundamental es la sinergia de procesos que por si solos pueden ser marginales, pero que, al superponerse, pueden dar lugar a serios problemas. La contaminación urbana y el efecto invernadero pueden llegar a inducir incrementos en enfermos o en la mortalidad de asmáticos o de personas de defensas reducidas en las grandes áreas urbanas (México o Atenas pueden ser buenos ejemplos). Y es precisamente la emisión de productos contaminantes y de sustancias tóxicas a la atmósfera, uno de los procesos que pueden generar graves riesgos para la humanidad por la conjunción de los efectos señalados.

En el Cuadro 1, que es un resumen de distintos trabajos y fuentes<sup>3</sup>, se sintetizan estos riesgos que necesariamente han de ser tenidos en cuenta en cualquier proceso de planificación o de ordenación espacial que se enfoque desde la perspectiva de la sostenibilidad del desarrollo a largo plazo.

---

<sup>2</sup> Dickinson, R.E.(1986).- "How Will Climate Change?". en B.Bolin et al.(1986): "The Greenhouse Effect, Climate Change and Ecosystems. SCOPE Report 29. Wiley. New York. Págs 206-270.

<sup>3</sup> Adicionalmente a algunos trabajos propios, citados en la Bibliografía, hay que citar: "Environment in the European Comision. 1995". European Environment Agency. Copenhagen. 1995; el resumen y complementación de este documento, dirigido por Keimpe Wieringa. European Environment Agency. Copenhagen. 1996; el Informe de la Comisión "Sobre la aplicación del Programa Comunitario de Política y Actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible". COM(95) 624 final. Comisión de las Comunidades Europeas. Bruselas. 10/01/1996; y el Informe: "Europe's Environment: the Dobrís Assesment". European Environment Agency. Copenhagen. 1995,

## CUADRO 1

### LOS GRANDES PROBLEMAS AMBIENTALES GLOBALES

PROBLEMA AMBIENTAL GLOBAL	ACTUACIONES U OBJETIVOS NECESARIOS	OBSERVACIONES O TENDENCIAS.
CAMBIO CLIMÁTICO	CONTROL Y LIMITACIÓN DE EMISIÓN DE GASES	El cambio climático se asocia a:
	PROMOCIÓN DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES	1) Producción de CO <sub>2</sub> (51%), ligada a: uso energía (80%); deforestación y cambios en los usos del suelo (17%); producción de cemento (3%). 2) Producción de metano (34%), ligado a: producción y uso de energía (26%); fermentación (24%); arrozales (17%); basuras (7%); rellenos de tierra (11%); quemadas de biomasa (8%) y vertidos domésticos (7%).
	MEJORA DE LA EFICIENCIA ENERGÉTICA	3) Derivados del cloro (12%), producidos por la industria en un 100%. 4) Oxidos de nitrógeno (4%), ligados a: fertilización de suelos (48%); clareado de cultivos (17%); producción de ácidos (15%); quemadas de biomasa (11%) y combustión de combustibles fósiles (9%).
	ETIQUETADO ENERGÉTICO	La modelización de los procesos asociados a las concentraciones de los gases anteriores demuestran que el efecto invernadero es creciente, y que la temperatura global media del planeta tiende a incrementarse. En segundo lugar, que si se sigue la tendencia presente, el incremento de esta temperatura será mucho mayor y rápida que la jamás experimentada por la historia humana. Las consecuencias de estos cambios se desconocen en muchos de sus aspectos locales, pero si se puede asegurar que el nivel del mar se incrementará como consecuencia de su expansión termal. Lo que no está tan claro es el ritmo del proceso, ni el horizonte en el que las principales ciudades costeras pueden empezar a verse afectadas por el mismo. En todo caso, las consecuencias sobre la invasión de las zonas costeras y su afección a las ciudades allí localizadas pueden ser catastróficas en términos económicos, sobre todo para países como España, donde gran parte de la población y de la actividad económica y productiva se concentra en el litoral.
	ESTÁNDARES DE ENERGÍA PARA PRODUCTOS COMERCIALES	Problemas asociados a este proceso son también los de incremento de la desertificación del terreno, como consecuencia de la disminución de la pluviometría y de la destrucción de ecosistemas autóctonos ante los cambios de las condiciones climáticas, ya que es posible que distintas especies y ecosistemas no sean capaces de adaptarse a rápidos cambios en las condiciones climáticas, y desaparezcan; también hay que señalar el posible avance de las enfermedades tropicales hacia los países europeos y, en particular, hacia España.  La reducción de emisiones es una necesidad a implantar a nivel local, regional, nacional e internacional, pero las implicaciones que dicha reducción tiene sobre el crecimiento económico hace que existan fuertes resistencias a su desarrollo o al establecimiento de tasas sobre la contaminación que graven a los combustibles más contaminantes. Como consecuencia, la tendencia a nivel mundial es al incremento de las emisiones y al agravamiento del proceso.  En la búsqueda de eficiencia energética y ambiental, el papel de las energías alternativas debe ser creciente. La energía solar, la mareomotriz o la eólica deberían cobrar, poco a poco, un papel destacado, incrementando su competitividad por la vía de imputar a las energías convencionales la totalidad de costes externos que generan. La definición de una política local, regional, nacional e internacional consistente con este objetivo es fundamental al respecto.
AGUJERO EN LA CAPA DE OZONO.	REGULACIÓN DE LA PRODUCCIÓN Y EMISIONES DE CONTAMINANTES Y, EN PARTICULAR DE HALOGENOS Y CLORO-FLUOR-CARBONADOS.	Con respecto a la reducción de la capa de ozono estratosférico, ésta se ha producido a lo largo de las dos últimas décadas, con carácter estacional, concentrada fundamentalmente en los círculos polares y, en particular, en la primavera antártica, dando lugar a los que se han denominado "agujeros de ozono". Las razones de estos "agujeros en la capa de ozono" se encuentran, fundamentalmente, en las emisiones de hidrocarburos halogenados.  La gravedad de este proceso viene asociada a que esta capa de ozono protege a la población, a los animales y a las plantas de las graves consecuencias de los rayos ultravioletas. La incidencia sobre la población se centra en el incremento de los cánceres de piel, en las enfermedades oculares y en la reducción de sus sistemas inmunológicos. Adicionalmente, los efectos pueden también ser graves sobre las cosechas, sobre los ecosistemas marinos y sobre el propio cambio climático. La verdadera incidencia social en España se puede llegar a producir si la constatación de que la exposición al sol es causante de la creciente presencia del cáncer de piel, pone en cuestión el turismo de sol y playa, con lo que sufriría una gran merma una de las principales fuentes de ingresos española.  En los últimos años se han reducido las emisiones de hidrocarburos halogenados y su producción en los países desarrollados, pero no está claro que los objetivos de producción cero de CFC, y de reducción del resto de elementos degradantes de la capa de ozono, se cumplan a nivel global del planeta; y, aunque así sea, es de esperar que las consecuencias sobre el agujero de ozono se sigan manifestando hasta bien entrado el siglo XXI, debido a la larga vida que acompaña a los productos clorados en el ciclo atmosférico.
LLUVIA ÁCIDA	REDUCCIÓN DE LAS NECESIDADES DE TRANSPORTE Y DEL TRÁFICO.	La denominada genéricamente "lluvia ácida" se produce como consecuencia de la deposición húmeda (lluvia, niebla, nieve, etc.) o seca, en forma de partículas, de productos químicos que, disueltos en el agua, incrementan su acidez; sobre todo el dióxido de azufre, los óxidos de nitrógeno y el amoníaco. Esta deposición afecta a los componentes acuáticos o terrestres de la biosfera, dando lugar a la destrucción de bosques, especies y ecosistemas de interés, y también tiene afección negativa sobre la agricultura, la silvicultura, la arquitectura y el paisaje.
	CONTROL DE LA EMISIÓN DE CONTAMINANTES POR LOS VEHÍCULOS AUTOMÓVILES.	Su origen se encuentra, fundamentalmente, en la combustión de materiales productores de residuos como los señalados. Y su transporte está asociado con las corrientes de masas de aire, que son las que determinan la conexión entre las zonas de emisión y las zonas de depósito. La gravedad del problema crece con la industrialización y disminuye con la utilización de combustibles pobres en los materiales contaminantes (azufre, nitrógeno, etc.).
	CONTROL DE EMISIONES DE LAS GRANDES PLANTAS INDUSTRIALES Y DE LAS CENTRALES TÉRMICAS	Aún cuando los niveles de los depósitos ácidos han disminuido en Europa como consecuencia de las medidas introducidas (sobre todo en la reducción de los óxidos de azufre), todavía permanecen riesgos derivados de los óxidos de nitrógeno y amoníaco; y, sobre todo, de las consecuencias de los incrementos en las emisiones derivadas de los vehículos de transporte; se espera que la producción de óxidos de nitrógeno, ligados al transporte en automóvil, tienda a crecer con el esperado incremento del tráfico, pese a las medidas de incorporar catalizadores.
	CONTROL DE LA CALIDAD DEL AIRE	
PERDIDA DE ECOSISTEMAS DE INTERÉS Y DE BIODIVERSIDAD	PROTECCIÓN Y REGULACIÓN DE ESPACIOS NATURALES DE INTERÉS, ASEGURANDO LA CONSERVACIÓN DE HÁBITATS Y ESPECIES	En el conjunto del planeta, la biodiversidad y gran número de ecosistemas se encuentran en peligro como consecuencia de los efectos derivados del cambio climático, de los agujeros de la capa de ozono, de la contaminación atmosférica y de la acidificación, que influyen, junto a las actuaciones humanas directas (los cambios en usos del suelo, el incremento del transporte, los incendios, la presión turística, etc.), en el grave riesgo de desaparición que presentan. Muchas plantas y especies están en riesgo de desaparición, haciendo disminuir los niveles de biodiversidad, lo que tiene efectos graves sobre los recursos genéticos naturales y sobre la pervivencia de los ecosistemas; e incluso puede afectar a la seguridad alimentaria a largo plazo.
	RESTRICCIÓN DEL COMERCIO CON ESPECIES EN PELIGRO DE EXTINCIÓN	Por otro lado hay que tener en cuenta que los costes de restauración del medio ambiente de espacios naturales singulares, caracterizados por ecosistemas de una cierta fragilidad y/o especies en riesgo de extinción, una vez se degradan, son tremendamente elevados; o, llegado a cierto punto el nivel de deterioro, es imposible recuperar espacios o especies gravemente afectadas en su existencia.
	PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN DE LAS ÁREAS FORESTALES CONTRA LOS INCENDIOS	Se está aumentando la superficie protegida y en algunas zonas, como en la Unión Europea, están disminuyendo los impactos de la agricultura como consecuencia de, entre otras, la Política Agrícola Común (PAC), que está primando el abandono de cultivos y la reforestación de las superficies afectadas. No obstante, las actuaciones de la industria maderera, los incendios y la introducción de especies exógenas y de cultivos forzados, a veces dan lugar a efectos

PROBLEMA AMBIENTAL GLOBAL	ACTUACIONES U OBJETIVOS NECESARIOS	OBSERVACIONES O TENDENCIAS.
	REGULACIÓN DE LA AGRICULTURA AMBIENTALMENTE SENSIBLE	<p>contradictorios con la mejora de la biodiversidad y de la expansión y protección de ecosistemas que estas actuaciones deberían tener.</p> <p>Las actuaciones de la Unión Europea, a través de numerosas normas y, en particular a través de la Directiva HABITAT, trata de promover la expansión de los espacios protegidos a nivel europeo, recogiendo en la red NATURA 2000 un inventario detallado de los mismos, que permita tener un conocimiento de los espacios de valor.</p> <p>En España la riqueza en este tipo de espacios y la multitud de riesgos que planean sobre los mismos (desertificación, incendios, urbanizaciones, turismo, infraestructuras, etc.), hacen particularmente importante su consideración específica, ya que la presencia de un importante número de espacios naturales en las áreas de influencia de las regiones funcionales urbanas y de las áreas metropolitanas, genera un grave riesgo para los mismos, tanto por la presión residencial e industrial, que plantea importantes demandas de suelo para usos urbanos e infraestructuras, como por la presión de la demanda de espaciamiento que la población residente en esas áreas realiza. Pero, en general, hay que destacar que un número significativo de espacios naturales afectan a áreas escasamente transformadas, que mantienen usos agrícolas extensivos o forestales, asociados normalmente a explotaciones cinegéticas. Estos espacios se localizan en áreas deprimidas, marginales o en declive, con bajo nivel de afectación antrópica sobre el medio, aunque sobre ellas gravitan problemas de indudable importancia.</p> <p>En los 10 últimos años se han producido incendios forestales que han afectado, aproximadamente, a un 10% de la superficie forestal total española. Aparte de las pérdidas de vidas humanas y de las pérdidas económicas primarias, hay que señalar la pérdida ambiental derivada de la destrucción de especies autóctonas, la pérdida de ecosistemas importantes y de la destrucción, en general, de la flora y fauna característica de las áreas incendiadas. Una parte muy importante de los incendios son intencionados y, algunos, con motivaciones urbanísticas.</p>
DEGRADACIÓN DE LA CALIDAD DE LOS SUELOS	<p>PROTECCIÓN DE LOS SUELOS DE ELEVADA CAPACIDAD AGROLÓGICA</p> <p>PREVENCIÓN DE LA EROSIÓN POR PÉRDIDAS DE SUELO</p> <p>LIMITACIÓN DE LA CONCENTRACIÓN DE METALES PESADOS EN RESIDUOS AGRÍCOLAS Y SUELOS</p>	<p>Se aprecia una degradación creciente de los suelos, entendida ésta como una pérdida de calidad, ligada a cambios en sus propiedades y procesos, que influyen en su estabilidad y productividad. La práctica agrícola, la erosión, la urbanización y la contaminación son las causas que más influyen en la degradación del suelo.</p> <p>La agricultura de secano, con la reducción de la superficie cultivada y con la reducción de la carga de nitrógeno aportada en la cultivada, incide cada vez en menor medida en esta degradación; pero la extensión de la superficie de regadío, o los cultivos forzados, dan lugar a procesos de degradación del suelo de elevado coste de reversión.</p> <p>En el suelo afectado por actividades industriales, urbanas o extractivas, siguen presentándose niveles elevados de contaminación y degradación, que cada vez afectan a superficies mayores, como consecuencia de los procesos de deslocalización industrial y del abandono de determinadas prácticas y explotaciones extractivas y productivas; o de la existencia de vertederos incontrolados de residuos.</p> <p>Las características climáticas de determinadas áreas, con lluvias torrenciales, duras condiciones para la pervivencia de la vegetación y un abandono práctico de los áreas cultivadas está generando un peligroso avance de la desertización por pérdida de suelo fértil, que amenaza a amplias zonas de España.</p>
DEGRADACIÓN DE LOS RECURSOS HÍDRICOS	<p>ASEGURAR LA POTABILIDAD DE LAS AGUAS PARA ABASTECIMIENTO HUMANO</p> <p>ASEGURAR LOS CAUDALES ECOLÓGICOS Y LOS ESTÁNDARES DE CALIDAD DEL AGUA PARA LA SUPERVIVENCIA DE ESPECIES Y PECES DE AGUA DULCE</p> <p>ASEGURAR LA CALIDAD DE LAS AGUAS DE BAÑO, TERRESTRES Y MARÍTIMAS Y LOS ESTÁNDARES DE CALIDAD PARA LAS AGUAS DE MOLUSCOS Y CRUSTÁCEOS</p> <p>TRATAMIENTO Y REUTILIZACIÓN DE LAS AGUAS RESIDUALES URBANAS</p> <p>ASEGURAR LA CALIDAD DE LAS AGUAS SUBTERRÁNEAS</p>	<p>Los recursos hídricos presentan dos graves problemas: su sobreexplotación y su degradación por contaminación, que hace que gran parte de los mismos no sean potables ni soporten la supervivencia de sus ecosistemas tradicionales.</p> <p>Los recursos hídricos disponibles en la actualidad en España y en la Unión Europea presentan problemas de sobreexplotación y de degradación por contaminación. En España la gravedad es mayor porque se sigue permitiendo el crecimiento de la demanda en áreas sin accesibilidad razonable a los correspondientes recursos, por las periódicas sequías, por los desequilibrios entre la oferta y la demanda entre las diferentes cuencas hidrográficas, y por las tensiones que las demandas agrícolas y de generación de energía eléctrica producen. Adicionalmente, los niveles de contaminación son mucho más elevados que la media europea y las intervenciones y concienciación de la población y de las administraciones sobre el tema son muy inferiores. La salinización de los acuíferos costeros, el caudal prácticamente nulo de los ríos en estiaje y la desecación de lagunas, zonas pantanosas y lacustres, son aspectos muy frecuentes en España y, en particular, en las zonas mediterráneas.</p> <p>El resultado es que gran parte de los recursos hídricos disponibles no sean potables, ni permitan la supervivencia de la flora y fauna para la que constituyen sus habitat tradicional. En efecto, el agua marítima, superficial y subterránea presenta niveles muy elevados de contaminación en amplios ámbitos de la geografía europea y española, como consecuencia de los niveles de nitrificación y pesticidas utilizados en la agricultura (se estima que la concentración de nitratos y plaguicidas en las aguas subterráneas supera los niveles permitidos en más del 85% de Europa y en más del 75% de la superficie agrícola, tendiendo a aumentar hacia el futuro) y de los vertidos urbanos e industriales mal o insuficientemente depurados. La recuperación y potabilización del agua subterránea exige medidas muy costosas y a largo plazo, difíciles de aplicar en la actualidad.</p> <p>Las actuaciones, inversiones y exigencias establecidas para la depuración de aguas residuales se espera que signifiquen una mejora global de la calidad de las aguas superficiales, subterráneas (en menor nivel) y costeras. A pesar de ello, el 75% de los ríos europeos siguen, y probablemente seguirán, mostrando tendencias crecientes en los niveles de fósforo y de nitratos derivados de la intensificación de la agricultura, con los consiguientes riesgos de su eutrofización, al igual que puede suceder en el agua marina de las costas receptoras.</p>
CRECIENTE PRODUCCIÓN Y DIFICULTADES PARA LA GESTIÓN DE LAS BASURAS	<p>DISMINUIR LA PRODUCCIÓN DE BASURAS Y DE RESIDUOS PELIGROSOS.</p> <p>ELIMINACIÓN DE POLICLOROBIFENILOS (PVC) Y TRIFENILOS (PVT) Y REGULACIÓN Y LIMITACIÓN DE ENVASES Y EMBALAJES</p> <p>OPTIMIZACIÓN DE LA RECOGIDA, Y REGULACIÓN DEL EMBARQUE Y TRANSPORTE MARÍTIMO DE BASURAS</p> <p>GESTIÓN ADECUADA DE LOS ACEITES RESIDUALES</p>	<p>La producción de basuras y de residuos, en muchos casos de carácter peligroso para la naturaleza y la persona se presenta como un problema de incidencia creciente para el conjunto de la sociedad. La capacidad de la naturaleza para integrar y reciclar estos residuos se está agotando en muchos ámbitos. El objetivo de disminuir la producción de basuras a nivel de la Unión Europea, sobre todo en lo que se refiere a basuras y residuos peligrosos, no puede considerarse que sea alcanzable por ahora. La generación de residuos por habitante se ha incrementado y presenta una clara tendencia a seguir haciéndolo en el futuro, a medida que la renta y la capacidad de consumo de la población se incrementa. Y dentro de ellos, un porcentaje poco significativo en cantidad, pero muy significativo en peligrosidad, corresponde a los residuos radioactivos.</p> <p>La necesidad de una disminución en la producción de residuos y basuras, con la introducción de tecnologías productivas limpias, poco consumidoras de productos contaminantes y sin muchos residuos, el incremento de la duración de los productos, la incorporación en la fabricación de procesos que permitan la reutilización y reciclado de los distintos componentes, la no utilización de envases y embalajes peligrosos ni cuya eliminación pueda incorporar riesgos graves (PVC), una adecuada educación del ciudadano y de las empresas y la reducción máxima de la producción de residuos peligrosos son líneas de actuación que deben presidir la política de las administraciones competentes.</p> <p>Con respecto a la gestión de los residuos, el óptimo es lograr una recogida selectiva que permita diferenciar entre las basuras reciclables y reutilizables, la materia orgánica transformable en compost, la ambientalmente peligrosa, la incinerable y la valorizable por medios alternativos. Si se han conseguido mejores resultados en este segundo objetivo ligado a la gestión de basuras, sobre todo en lo que afecta a papel, cartón y vidrio, aunque la situación relativa en países como España dista mucho de ser óptima.</p> <p>La prohibición de exportación o de depósito en los fondos marinos de residuos o basuras, son otras tantas líneas de actuación necesarias en este marco.</p>

PROBLEMA AMBIENTAL GLOBAL	ACTUACIONES U OBJETIVOS NECESARIOS	OBSERVACIONES O TENDENCIAS.
	<p>PROPICIAR EL MÁXIMO RECICLADO Y REUTILIZACIÓN DE BASURAS Y LA VALORIZACIÓN DEL RESTO.</p> <p>REGULACIÓN DE LAS INCINERADORAS DE BASURAS MUNICIPALES Y DE RESIDUOS PELIGROSOS</p> <p>PROMOCIÓN DE LA ECOGESTIÓN Y DE LA AUDITORÍA DE BASURAS</p>	<p>Con respecto al tratamiento, reciclado, reutilización y revalorización de las basuras, la mayor parte de las basuras y residuos todavía se eliminan en vertederos, en su mayoría controlados, si bien se muestra una tendencia creciente a la utilización de incineradoras, que no siempre reúnen las garantías necesarias desde el punto de vista de su producción de dioxinas o del tratamiento de las cenizas y residuos finales de la incineración. La Unión Europea pretendería que los vertederos desaparecieran para el año 2002, por el impacto ambiental que inevitablemente generan de contaminación de suelos, aguas y aire.</p> <p>La promoción de proyectos concretos de reutilización y reciclado que valoricen los residuos; la incorporación del etiquetado ecológico desde la perspectiva de esta reutilización, reciclado y minimización de residuos no reutilizables y la desaparición de los vertidos, salvo como última solución y reducida a aquellos que no tengan posibilidades de valorización, serían las correspondientes líneas de actuación de las administraciones competentes.</p> <p>Las incineradoras de basuras sólo pueden considerarse una solución si previamente existe una separación selectiva adecuada de basuras y si se incorporan nuevas tecnologías que aseguren que se evitan la emisión de gases, humos y cenizas peligrosas para la salud. La Unión Europea está preparando nuevas versiones de las Directivas que afectan a las incineradoras de basuras municipales para asegurar que los sistemas de incineración que se utilicen puedan considerarse "limpios" desde la perspectiva de los niveles de emisión permitidos por dicha nueva normativa europea.</p> <p>La necesidad de una gestión eficaz de las basuras y de los residuos, sobre todo los peligrosos, es indiscutible, dados los riesgos que estos residuos implican para la contaminación del suelo, del agua y el aire, su incidencia directa y derivada sobre la salud humana y el gasto económico y ecológico que significan los materiales y recursos implicados, y que en gran parte pueden ser reciclados y reutilizados. Estos hechos justifican el esfuerzo económico y de gestión que este capítulo requiere, sobre el que, por otra parte, la actuación media de las administraciones españolas competentes no es precisamente brillante.</p>
<p>DETERIORO DE LA CALIDAD AMBIENTAL Y URBANA DE LAS CIUDADES.</p>	<p>LOGRAR UNA CIUDAD DE CALIDAD PARA LOS CIUDADANOS</p> <p>POLÍTICA DECIDIDA DE CONTROL DE LA EMISIÓN DE CONTAMINANTES Y DE LOS RUIDOS EN LAS CIUDADES.</p> <p>ASEGURAR NIVELES DE CALIDAD DEL AIRE ADECUADOS A LA SALUD CIUDADANA</p> <p>OPTIMIZAR EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE TRANSPORTE Y SU EFICIENCIA ENERGÉTICA</p>	<p>Los principales problemas de calidad ambiental y urbana en nuestros municipios se asocian con la pérdida del disfrute de la propia ciudad para el ciudadano, con la restricción del espacio peatonal y su subordinación al automóvil, con la densificación y mercantilización urbanística y edificatoria, con las agresiones derivadas del automóvil (ruido, contaminación del aire, etc.) y con la propia dinámica de marginación y paro, que viene asociada a la inseguridad urbana y a la segregación social.</p> <p>Sin embargo, nos encontramos con una creciente tendencia desde muchos municipios, algunas comunidades autónomas y desde la propia Administración General del Estado, a primar la "desregulación" y potenciar las actuaciones inmobiliarias de la iniciativa privada, bajo la falsa idea de que una mayor urbanización y edificación reducirá los precios del suelo y de la vivienda, subordinando al negocio inmobiliario la planificación y regulación urbanística, para la que la calidad de vida de los ciudadanos y la sostenibilidad del desarrollo deberían ser los objetivos primordiales.</p> <p>Uno de los principales responsables de los niveles de contaminación urbana del aire es el automóvil, junto a la calefacción. En los últimos cinco años parece haberse mejorado la situación, consiguiendo la reducción de emisiones de óxidos de nitrógeno, compuestos orgánicos volátiles (aunque los datos no son concluyentes), metales pesados y de SO<sub>2</sub>. No obstante, el problema en las áreas urbanas sigue siendo muy grave. Se estima que en casi tres cuartas partes de las ciudades mayores de 500.000 habitantes de la Unión Europea se superan, al menos una vez, como media, al año, los niveles definidos por la Organización Mundial de la Salud sobre calidad del aire. Los niveles de SO<sub>2</sub> y las partículas en el aire características de las nieblas tóxicas invernales son un muy grave riesgo para la salud de los habitantes de estas ciudades.</p> <p>Hacia el futuro se espera el mantenimiento de la mejora unitaria en las emisiones alcanzada en los últimos años, pero el incremento del tráfico en automóvil puede modificar esta tendencia, pese a las mejoras conseguidas en el ámbito industrial y energético.</p> <p>Las incineradoras de basuras presentan un riesgo elevado de producción de dioxinas, de fuerte incidencia negativa sobre la salud de la población, siendo necesario la incorporación de nuevas tecnologías que eviten estos procesos.</p> <p>La principal causa de la baja eficiencia y eficacia en el funcionamiento del sistema de transportes de las grandes áreas funcionales urbanas, se encuentra en una filosofía de ordenación y gestión del tráfico por parte de las administraciones muy alejada del principio de sostenibilidad del desarrollo, que da lugar a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- incentivar la construcción de nuevo viario, que deviene en más congestión ante el aumento de la demanda en paralelo a la incentivación de la motorización privada,</li> <li>- a la expansión difusa de la urbanización -lo que implica la mayor necesidad de vías de comunicación y mayores recorridos en los desplazamientos medios-</li> <li>- a la normalmente baja calidad y mala gestión del transporte público (desde ofertas descompensadas con la demanda concreta existente, a mala priorización de las actuaciones por modos, no consideración de externalidades, deficiente accesibilidad, etc.),</li> <li>- a la deficiencia en la red viaria estructurante y distribuidora, y</li> <li>- a la mala accesibilidad en transporte público a los principales centros generadores y productores de viajes.</li> </ul> <p>El transporte público es un estímulo a la sostenibilidad del desarrollo ya que mejora la eficacia y eficiencia energética y ambiental en la movilidad, favorece el intercambio social, permite la descongestión de las áreas metropolitanas y disminuye los efectos de la contaminación ambiental, mejorando la calidad de vida de la población en su conjunto. El mal funcionamiento del transporte público, o su subordinación al tráfico y aparcamiento de vehículos privados, implica una discriminación efectiva en la calidad de vida de las personas cautivas del transporte público (jóvenes, personas que no disponen de vehículo propio y ancianos) que, hoy por hoy, son un porcentaje muy mayoritario de la población urbana.</p> <p>El estudio de la eficiencia energética de los distintos medios y modos de transporte que satisfacen el funcionamiento de la ciudad, es otro de los aspectos a considerar en el análisis de su participación en el objetivo de consecución del desarrollo sostenible. Y ello, por el importante peso que tienen los consumos energéticos en este sector, por su tendencia creciente hacia el futuro, y por la relación directa que existe entre consumo energético y contaminación.</p> <p>En transporte de mercancías el ferrocarril es mucho más eficiente energética y ambientalmente que la carretera, y puede estimarse que la sustitución del transporte en vehículo privado por el transporte en cercanías en estos ámbitos, y la sustitución del camión por el transporte de mercancías en ferrocarril entre grandes espacios urbanos, a medio plazo, podría significar una mejora del orden del 10% en los niveles generales de emisión de CO<sub>2</sub>. Hay claramente, por lo tanto, unos ámbitos en los cuales la potenciación del ferrocarril, tanto para el transporte de mercancías como para el transporte de personas, puede tener una incidencia clara en la mejora ambiental y en la calidad de vida de nuestros ciudadanos.</p>

PROBLEMA AMBIENTAL GLOBAL	ACTUACIONES U OBJETIVOS NECESARIOS	OBSERVACIONES O TENDENCIAS.
	<p>UTILIZAR EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO CON EL OBJETIVO DE MEJORAR LA SOSTENIBILIDAD DEL DESARROLLO</p> <p>POTENCIAR Y CONSERVAR EL PATRIMONIO Y LA MORFOLOGÍA HISTÓRICA URBANA DE VALOR</p> <p>EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL DE NUEVAS ACTUACIONES URBANAS</p> <p>INCREMENTAR LA SEGURIDAD URBANA Y REDUCIR LOS RIESGOS DE ACCIDENTES</p>	<p>El planeamiento urbanístico es el instrumento más poderoso de que dispone la corporación municipal para desarrollar los objetivos de sostenibilidad en una visión integrada, ambiental, económica, social y espacial de su municipio, adecuando la expansión urbana al equilibrio ecológico, económico y social correspondiente.</p> <p>Así, la planificación espacial debe, por ejemplo, tender a minimizar las necesidades de transporte, permitir que éste pueda desarrollarse por medios públicos de manera satisfactoria para el ciudadano, y diseñar espacios donde el transporte andando, o en bicicleta, ocupe la parte principal en los desplazamientos cotidianos.</p> <p>El crecimiento de la ciudad y la especulación y planificación centrada fundamentalmente en el negocio inmobiliario, dan lugar, en muchas ocasiones, a un creciente coste de acceso a los equipamientos y servicios públicos (parques, jardines, ambulatorios, etc.) cuyos afectados en máxima magnitud son los niños y ancianos.</p> <p>El incumplimiento de la normativa urbanística por particulares, e incluso a veces por la propia Administración, sin que haya existido una postura correctora del proceso, pese a que los niveles de cumplimiento se han mejorado desde la década de los ochenta, han llevado a una situación que tiene que considerarse incompatible con la sostenibilidad el desarrollo.</p> <p>En España, pese a que se goza, de partida, de muy buenas condiciones para disponer de ciudades de elevada calidad ambiental y urbana, por las condiciones climáticas y por la historia de los distintos territorios, la situación y la evolución media de la calidad ambiental y urbana de nuestras ciudades es claramente negativa. A rasgos generales se puede señalar una situación mucho peor que la media europea, y una clara tendencia actual a su empeoramiento.</p> <p>Las interrelaciones entre las actuaciones de las distintas administraciones concurrentes en la preservación del medio ambiente y del patrimonio histórico arquitectónico, cultural y natural, dificulta la solución adecuada a muchos de los problemas que se plantean en nuestras ciudades. La búsqueda de una mejor calidad de vida de la población va necesariamente asociada al logro de una mejor coordinación en el funcionamiento administrativo.</p> <p>El crecimiento de la ciudad y la especulación y planificación centrada fundamentalmente en el negocio inmobiliario, dan lugar, en muchas ocasiones, a un creciente coste de acceso a los equipamientos y servicios públicos (parques, jardines, ambulatorios, etc.) cuyos afectados en máxima magnitud son los niños y ancianos.</p> <p>Hay que acabar con la frecuente existencia de tragedias ligadas a procesos de inundaciones, accidentes, etc., todas ellas con sus muertes y daños asociados, derivadas en demasiadas ocasiones de la mala ordenación territorial o urbanística y de la ineficiencia en la gestión y disciplina territorial pública. En este sentido, la producción de residuos peligrosos y radioactivos es un grave riesgo para la salud de los habitantes en el área de influencia de sus centros de producción (industrias, hospitales, centros de investigación, etc.), o en las calles y carreteras por las que se transportan, que hay que prevenir y paliar en la mayor medida posible.</p>
<p>PÉRDIDA DE CALIDAD DE LOS PAISAJES CULTURALES</p>	<p>MANTENIMIENTO Y VALORACIÓN DE LOS PAISAJES CULTURALES</p>	<p>La pérdida de calidad del paisaje se asocia a los cambios en el uso del suelo y al impacto visual derivado de las numerosas actuaciones antrópicas sobre las cuencas visuales naturales, tanto como consecuencia de la urbanización o de la ocupación por viviendas de la media montaña, como por localizaciones singulares de industrias o instalaciones de distinto tipo en dicha cuenca visual; o como consecuencia de la proliferación de la agricultura bajo plástico, localización de vertederos, apertura de canteras, localización de infraestructuras con terraplenes y desmontes fuertemente impactantes sobre el medio, deforestación por incendios, uniformización de cultivos, abandono de cultivos en terrazas, con la degradación y erosión del medio inicial, etc..</p> <p>El resultado es un cambio en el paisaje, normalmente con fuerte pérdida de calidad y atractivo visual. Las causas son la falta de sensibilidad hacia el medio natural y los valores paisajísticos, unidos a unas actuaciones centradas en el beneficio o en objetivos sectoriales a corto plazo, por parte de urbanizadores, promotores, industrias, agricultores y administraciones sectoriales actuantes en el campo de las infraestructuras.</p> <p>Las administraciones han permitido la falta de un planeamiento urbanístico, territorial y ambiental bien realizado y gestionado que hubiera considerado, coordinado y realizado un seguimiento de los impactos ambientales derivados de las distintas actuaciones previstas sobre el medio.</p> <p>Ante la degradación paisajística que se iba produciendo, la reacción administrativa no ha sido la de paliar el problema, salvo excepciones, sino la de dar por perdidos los valores paisajísticos, permitiendo actuaciones redundantes en esa pérdida de calidad.</p>
<p>CRISIS DEL MEDIO RURAL</p>	<p>CONSEGUIR UN DESARROLLO SOSTENIBLE DEL MEDIO RURAL NO BASADO EXCLUSIVAMENTE EN LA AGRICULTURA</p>	<p>La crisis del medio rural se produce por la pérdida de población y progresivo envejecimiento de la misma, que lleva asociada la disminución y progresiva inadecuación de la mano de obra agrícola y del conjunto de los sectores productivos, con el mantenimiento de sistemas de producción anticuados, un reducido tamaño de las explotaciones productivas, que generalmente son explotaciones familiares, una dedicación de los agricultores a tiempo parcial, lo que les hace tener falta de visión comercial, o elevados consumos de inputs, agua o fertilizantes que hace la agricultura poco productiva.</p>

PROBLEMA AMBIENTAL GLOBAL	ACTUACIONES U OBJETIVOS NECESARIOS	OBSERVACIONES O TENDENCIAS.
	<p>SUPERAR LAS DIFICULTADES PARA DESARROLLAR UNA GESTIÓN Y DISCIPLINA TERRITORIAL POR PARTE DE LOS MUNICIPIOS, QUE SE A COMPATIBLE CON UN DESARROLLO MÁS SOSTENIBLE.</p>	<p>Las actuaciones dirigidas a potenciar u desarrollo sostenible en este medio (Programas LEADER, de forma destacada) se encuentra con problemas ligados a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Insuficiencia de las aportaciones presupuestarias para potenciar un desarrollo rural no basado en la agricultura.</li> <li>- Falta de respuesta suficiente por parte de la agricultura familiar que no se acoge a las propuestas de diversificación de actividades y pluriactividad.</li> <li>- Escasa tradición empresarial en las zonas más desfavorecidas, que debido fundamentalmente a que no cuentan con el grado de formación necesario, no están dispuestas a asumir riesgos.</li> <li>- Los Ayuntamientos rurales no suelen organizar operaciones mancomunadas de desarrollo comarcal, quedando el desarrollo rural en un discurso político - ideológico.</li> <li>- Presiones de los grandes agricultores para que no se favorezca a los que cuentan con explotaciones más pequeñas, y para que se mantenga la agricultura tradicional.</li> <li>- En el mundo rural no se cuenta con las economías externas que buscan los empresarios a la hora de localizar una industria agroalimentaria.</li> <li>- Mala accesibilidad y peor calidad de vida en las zonas rurales más desfavorecidas, lo que supone un freno para la captación de empresas.</li> <li>- Escaso margen de actuación para las PYMEs agroindustriales del medio rural.</li> </ul> <p>Existe un alto número de municipios con baja población, bajo presupuesto y escaso nivel de tecnificación en su funcionamiento, que además tienen una fuerte tendencia a la despoblación y una fuerte dependencia de la acción de agentes exteriores, que difícilmente pueden desarrollar técnica y económicamente una gestión territorial correcta, que sea defensora de los intereses generales. La estructura municipal actual proviene del siglo XIX, respondiendo a unos objetivos y problemáticas muy distintas a las actuales. Adicionalmente, las Comunidades Autónomas, competentes en la materia, tienden a valorar en mayor medida aspectos políticos que los de planificación, gestión y disciplina urbanística y territorial, favoreciendo nuevas desagregaciones municipales, que tienden a agravar el problema.</p> <p>Los reducidos presupuestos de muchos municipios, la utilización de la edificación para la obtención de ingresos y la baja dotación de técnicos municipales, dificultan la gestión y disciplina urbanística y territorial.</p> <p>La fragilidad municipal ante promotores y constructores facilita la ocupación progresiva y no muy adecuada del territorio.</p>

### **3 EL OBJETIVO POLÍTICO DE UN DESARROLLO MÁS SOSTENIBLE.**

El concepto de desarrollo sostenible<sup>4</sup> es un concepto en expansión, al menos en las declaraciones políticas, constituciones y declaraciones de principios de los diversos estados, sobre todo del mundo desarrollado<sup>5</sup>. Dicho objetivo se supone que trata de establecer un cambio

---

<sup>4</sup> “Asegurar que el desarrollo satisface las necesidades del presente sin poner en compromiso la posibilidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades” (Informe Brundtland, “Nuestro Futuro Común”, por la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo, 1987).

<sup>5</sup> Ilustra este hecho la preparación y difusión de documentos sobre Estrategias de Desarrollo Sostenible para distintos ámbitos y con distintos niveles de compromiso formal, como pueden ser los ejemplos de: Development Cooperation Information Department (1997): “Developments in Sustainability. 1992-1997”. Development Cooperation Information Department .Ministry of Foreign Affairs. The Netherlands. The Hague. 1997.  
CEMAT (2000): “Principios Directores para el Desarrollo Sostenible del Continente Europeo”. Conferencia Europea de Ministros Responsables de Ordenación del Territorio (CEMAT). Consejo de Europa. Hannover. 2000.  
Secretary of State for Energy and Sustainable Development. (2000). “ Federal Plan for Sustainable Development. 2000-2004”. Federal Government of Belgium. Brussels. 2000.  
Nordic Council of Ministers (2001): “Sustainable Development. New Bearings for the Nordic Countries”. Nordic Council of Ministers. Copenhagen. 2001.  
Ministerio de Medio Ambiente (2001): “Estrategia Española de Desarrollo Sostenible”. Documento de trabajo del Ministerio de Medio Ambiente. Madrid. 2001.  
European Commission (2001): “Consultation paper for the preparation of a European Union strategy for Sustainable Development” Sustainable Development Task force. European Commission. Brussels. 2001.

en el enfoque económico de la sociedad, buscando sustituir las pautas políticas que buscan un crecimiento continuado de las variables macroeconómicas tradicionales (renta, producción, ...), por unas pautas que se centren más en una concepción integral (cualitativa y cuantitativa) de la sociedad. Pero el desarrollo sostenible implica aspectos difícilmente compatibles con las tendencias actuales en la práctica y en la economía mundial.

El desarrollo sostenible exige asegurar un nivel y una calidad de vida a la población actual, que no suponga poner en cuestión los de las poblaciones venideras. Pero en los últimos treinta años, según las Naciones Unidas, las desigualdades sociales se han incrementado hasta el punto de que las 300 familias más ricas del mundo suman una fortuna superior a la de los 2.500 millones de personas más pobres del planeta. Pero es que, adicionalmente, si el 20% de los habitantes más pobres del planeta tenían del orden del 2,3% de los ingresos totales de 1963, en la actualidad dichos ingresos se estiman en un porcentaje del orden de la mitad, mientras que en el otro extremo, el 20% de los habitantes más ricos del planeta han pasado a poseer del 70%, de 1963, a cerca del 90% de los ingresos actuales. Y, además, las tendencias hacia el futuro son a que estas diferencias se incrementen cada vez más, llevando a que un porcentaje muy significativo de la población del planeta se encuentre por debajo de los niveles de renta que aseguren su subsistencia o su acceso a condiciones de vida "humanas". Lo cuál pone en cuestión, ya desde su primera exigencia básica, el avance hacia el deseable desarrollo sostenible, ya que, en todo caso, éste exige asegurar un nivel y una calidad de vida aceptable a la población actual, que un porcentaje muy elevado de ésta, ni posee ni tiene esperanza a medio plazo de llegar a poseer, salvo que se produjeran cambios impensables en la actualidad, en nuestra sociedad de consumo.

---

Friends of the Earth (2001): "European Union Strategy for Sustainable Development. Stakeholders' Views". Friends of the Earth. Brussels. 2001.

Si en el aspecto económico la priorización del crecimiento sobre una distribución que permita una mayor igualdad de renta entre los distintos colectivos sociales, nos conduce hacia un crecimiento no sostenible, igual sucede en las políticas efectivas de protección y mantenimiento del patrimonio y recursos naturales y sociales. Así, la propia Agencia de Medio Ambiente de la Unión Europea en sus informes más actuales<sup>6</sup>, hace referencia a que, aunque se detectan avances

---

<sup>6</sup> Domingo Jiménez-Beltrán (2001): "Measuring sustainability: From Cardiff to Gothenburg". European Consultative Forum on the Environmental and Sustainable Development. Stockholm. 23 April 2001:

"Climate change: for all six greenhouse gases under the Kyoto protocol data show a decrease of 2% between 1990 and 1998 for EU15. Latest projections however foresee that the decrease up to 2010 will be only 1%, still far away from the 8% needed according to the Kyoto protocol. Behind the slight decrease in the emissions of all gases stands an expected 3-4% increase in carbon dioxide emissions.

Waste: Total waste generation in the EU continues to increase: between 1995 and 1998 an estimated 8 to 9 percent.

Chemicals: The loads of a number of well known hazardous substances in the North- East Atlantic Ocean have decreased between 1990 and 1998, which shows the effects of target setting in OSPAR. An overall indicator on the production of hazardous chemicals in Europe could not be made, because data were not available, which is symptomatic for the information available on hazardous substances.

en la reducción de algunas presiones ambientales<sup>7</sup>, éstos no son suficientes para mejorar la calidad ambiental, en general, y mucho menos para avanzar hacia el desarrollo sostenible; por lo que hay que ser conscientes de que la tendencia a nivel mundial es al incremento de las emisiones, al incremento de las basuras producidas y al agravamiento de los procesos de degradación ambiental general recogidos en el Cuadro 1 de páginas anteriores

Como conclusión, si todo proceso de desarrollo sostenible implica asegurar una adecuada calidad y nivel de vida a la población, y un mantenimiento o incremento del patrimonio y de los recursos naturales y sociales del planeta; y si el nivel de vida exige que la población pueda acceder a un empleo y a una renta que le permita subsistir y colaborar con el progreso social, es evidente que la tendencia de la sociedad española de principios de siglo, y del conjunto de la sociedad del planeta Tierra, no es hacia el desarrollo sostenible.

La pregunta evidente es la de si es posible que esta situación cambie y, en caso positivo, establecer cuales son los medios necesarios para conseguir un avance hacia una mayor sostenibilidad del desarrollo al nivel del conjunto del planeta; o, al menos, al nivel de los países en los que al haberse superado la satisfacción de las necesidades básicas más perentorias de la

---

Land use and biodiversity: Between 1990 to 1998, 10 hectare of land were used every day for motorway construction in the EU. Permanent grasslands, with their specific flora and fauna, are diminishing by around 11% in the last 25 years. This is because they are ploughed up in intensive agricultural areas and used more intensively here, or they are abandoned in marginal areas.

Environment and human health: ozone and fine particles remain the major air pollution problems: no trends can yet be seen in their concentrations."

<sup>7</sup> En este sentido no podemos olvidar el gran esfuerzo que está realizando la Unión Europea en el capítulo medioambiental, que propositivamente se concretó en el Quinto Programa de Acción sobre el Medio Ambiente -"Hacia un Desarrollo Sostenible". COM(92) 23 final. Comisión de las Comunidades Europeas. Bruselas, 20 de mayo de 1992. Y, posteriormente, en el Sexto Programa, ahora en desarrollo, y en los contenidos asociados a la Agenda 2000 y a los Programas de Cohesión para el período 2000-2006.

población, es posible una mayor dedicación de recursos a objetivos de calidad y de mejora de la sostenibilidad del desarrollo.

La respuesta desde el campo técnico y científico es evidentemente positiva. La ordenación del territorio puede jugar en ese sentido una función primordial para coordinar el conjunto de actuaciones y acciones que inciden en el medio socioeconómico y en el medio ambiente, evitando aquellas acciones con balance negativo sobre la sostenibilidad y potenciando las compatibles con los objetivos de mejora incremental de la sostenibilidad del medio.

Pero, un adecuado nivel de consecución de estos objetivos exige intervenciones por parte de todos los ámbitos implicados en el proceso: desde Naciones Unidas hasta las administraciones locales y el conjunto de la población y los agentes sociales relevantes en cada territorio. Naciones Unidas, tanto con su posición de vanguardia en la definición de objetivos y problemas globales, de denuncia de situaciones de injusticia y de pobreza difícilmente compatibles no ya con la sostenibilidad, sino ni siquiera con el desarrollo, como con su participación decisiva en la promoción de foros y asambleas mundiales, donde se establezcan compromisos de todos los países para la sostenibilidad del planeta a largo plazo. Los países desarrollados, porque son los que pueden dedicar una mayor cantidad de medios y actuar como vanguardia efectiva en la creación de una cultura de la sostenibilidad. Las administraciones locales, porque es en su ámbito más concreto donde finalmente se producen las transformaciones espaciales y ambientales. Y, por último, la población y los agentes sociales, porque sin un cambio en sus comportamientos cotidianos, la sostenibilidad del desarrollo nunca será viable.

Es verdad que, por ahora, la apuesta por la sostenibilidad es mayoritariamente verbal y que las actuaciones prácticas de los Gobiernos siguen en su mayoría la opción por el crecimiento a corto plazo y casi a cualquier precio. Pero hace 25 años, el discurso de la sostenibilidad del desarrollo (ecodesarrollo) era un discurso de reducidísimas minorías<sup>8</sup> con casi nula aplicación práctica. En la actualidad, incluso un Gobierno de centro-derecha, como el español, propone la elaboración de una Estrategia de Desarrollo Sostenible, y este objetivo es presentado por el propio Presidente de Gobierno y sus Ministros de Economía y Medio Ambiente a la sociedad<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> La consideración de este Objetivo en los Proyectos de Ordenación del Territorio del Curso de Postgrado de Ordenación del Territorio de FUNDICOT, ahora en su 26 edición anual, era objeto de divertidas anécdotas entre destacados funcionarios, ingenieros y técnicos superiores, nacionales e iberoamericanos, que, por motivos de espacio no se pueden desarrollar aquí. Señalemos sólo, como ejemplo paradigmático, la evolución que los propios funcionarios del ICONA, del MOP, de Diputaciones, Confederaciones Hidrográficas, etc., iban experimentando ante procesos como, por ejemplo, la repoblación con eucaliptos: de violentos enfrentamientos y encendidas defensas desde la perspectiva de objetivos sectoriales, en un principio, a general o matizado rechazo, en un final, cuando se comprendía la integración de aspectos a considerar desde una perspectiva territorial y ambiental global.

<sup>9</sup> Bien es cierto que la presentación se produce casi simultáneamente (día 21 de junio de 2001) a la aprobación de un Plan Hidrológico Nacional muy poco compatible, en varios de sus aspectos, con la supuesta mayor sostenibilidad del desarrollo en, por ejemplo, unas áreas litorales mediterráneas sobreurbanizadas, con una costa mayoritariamente en regresión, y crecientemente degradadas ambientalmente. Pero sobre ellas todavía planean mayores presiones de densificación, urbanización y degradación ambiental, por comportamientos municipales y de los agentes sociales locales claramente incompatibles con la sostenibilidad del desarrollo; y el Plan Hidrológico, junto a una legislación urbanística estatal claramente agresora contra la sostenibilidad y nuevas grandes infraestructuras estatales o autonómicas, son claros elementos de intervención para favorecer y posibilitar, proporcionando agua barata,

Obviamente esto no puede considerarse como suficiente, en la práctica, por ahora; pero, paso a paso, ayuda a la creación de una cultura que esperemos que pueda llegar, a medio plazo, a significar un verdadero cambio social, que será el único que realmente nos permita establecer un verdadero cambio político y real en la sostenibilidad del desarrollo.

## **4 EL NUEVO PAPEL DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, DEL URBANISMO Y DE LAS CIENCIAS AMBIENTALES. ¿UNA NUEVA FORMA DE PLANIFICACIÓN?**

### **4.1. INTRODUCCIÓN.**

La población española del siglo XXI será una población eminentemente urbana, en la que la proporción de población nacida en el medio rural y emigrada al medio urbano irá siendo minoritaria. Las pautas de comportamiento ciudadano y sus consecuencias irán siendo, por lo tanto, cada vez más urbanas y la referencia al medio y a los recursos naturales una referencia cada vez más indirecta, recibida y matiza a través de los medios de comunicación y a través de visitas esporádicas al campo. El hábitat urbano se convierte entonces en el centro de referencia cotidiana de la inmensa mayoría de la población y su paisaje el marco de relación diario de la misma. La ciudad es, por lo tanto, el ámbito en el que se manifiestan las principales contradicciones sociales y, entre ellas, la contradicción que representa la búsqueda de la sostenibilidad en un medio -el urbano- intrínsecamente insostenible, ya que es dependiente de los flujos de energía, alimentación y recursos de todo tipo que le llegan del exterior.

Y es que, efectivamente, tal y como se ha definido en páginas anteriores, el desarrollo sostenible es un objetivo inalcanzable en el seno de una sociedad de consumo; y adicionalmente en ésta, la ciudad es un ámbito que por sus propias características (espacio urbano y transformado con necesidad de aporte de recursos desde el exterior) es imposible que pueda ser considerado un ámbito válido para alcanzar la sostenibilidad.

Por otro lado, hay que señalar que una interpretación del “desarrollo sostenible” bastante frecuente en los poderes públicos es la de que, aunque teóricamente intenta “proporcionar una mejor calidad de vida, basándose en la consideración armoniosa de los objetivos medio ambientales, sociales y económicos”, en la práctica es una postura que busca el crecimiento económico de forma prioritaria, si bien protegiendo el medio ambiente allá donde no se oponga a aquél; es decir, se acepta proteger el medio ambiente en la medida en que no afecte al crecimiento económico

---

subvencionada por todos a través de los presupuestos generales del estado, nuevas posibilidades de expansión y degradación.

En una sociedad crecientemente influida por una filosofía centrada en el beneficio a corto plazo y en una presión desreguladora que lo viabilice, progresivamente se va poniendo en cuestión las áreas de gestión que contemporáneamente han correspondido al sector público, y entre ellas, el urbanismo y la planificación urbana, ambiental y territorial. Así, a lo largo de la década de los noventa se ha puesto crecientemente en discusión, desde distintos ámbitos, el papel que corresponde a las incipientes regulaciones y planes ambientales (Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, Planes Reguladores del Uso y Gestión de espacios de interés, etc.), a los todavía escasos planes o directrices de ordenación del territorio, y, en mucho mayor medida por su más directa relación con el negocio inmobiliario, a la regulación y planeamiento urbanístico en nuestras ciudades. Como es evidente, son los propietarios del suelo y los agentes inmersos en la dinámica especulativa del producto inmobiliario -promotores y agentes inmobiliarios, fundamentalmente, aunque no sólo ellos- los que están continuamente promoviendo un proceso de "desregulación" del suelo compatible con sus intereses inmobiliarios a corto plazo, pero normalmente nada compatible con la mejora de la sostenibilidad del desarrollo.

La competencia puede significar mejoras para el usuario y para la sociedad en muchos casos -aunque los liberales y los intereses económicos privados adoptan posturas excesivamente triunfalistas sobre los beneficios de la competencia, que los economistas han matizado en muchos aspectos- pero es evidente que no es factible pensar que la iniciativa privada y el mercado por sí mismos aseguren las dotaciones y servicios públicos que toda ciudad necesita (zonas verdes, equipamiento escolar, sanitario, etc.) ni que se autoregule para evitar la generación de efectos externos y costes sociales que afecten a la existencia del patrimonio natural y cultural. Necesariamente, por lo tanto, la intervención pública tiene que controlar el proceso de transformación y expansión urbana, de manera que satisfaga las necesidades ligadas a conseguir una aceptable y sostenible calidad de vida para sus habitantes.

El mercado no dota por igual de servicios a todos los territorios y a todos los grupos sociales, ya que distribuye los recursos atendiendo exclusivamente a la capacidad de compra; por lo que el mercado, por sí sólo, incrementa las diferencias entre el mundo rural y el urbano, entre las regiones ricas y las pobres, entre los barrios con capacidad de compra y los barrios con residentes de escasos recursos, etc. Y estas desigualdades, generadoras de contradicciones y de tensiones sociales y espaciales, tienen repercusiones ambientales que cuestionan la viabilidad de la sostenibilidad del medio.

Una política urbana como la que existe en un amplio número de municipios, crecientemente desregulada, centrada en la iniciativa privada, entendida como política de obras y edificaciones, desligada de la política ambiental, económica y social, y perdiendo una visión integral de los procesos, es claramente contraria a los principios básicos de la sostenibilidad del desarrollo y se termina pagando cara a medio plazo.

Y, en este marco, y desde las perspectivas señaladas, es desde los que hay que considerar las reflexiones sobre el nuevo papel de la ordenación del territorio, del urbanismo y del medio ambiente en la búsqueda de una mayor sostenibilidad para el desarrollo de la sociedad del siglo XXI.

#### 4.2. UNOS NUEVOS OBJETIVOS PARA LA PLANIFICACIÓN INTEGRAL ESPACIAL.

Todo proceso de planificación implica la asignación de unos recursos escasos al logro de unos determinados objetivos (A. Serrano, 1981). Desde esta perspectiva, la definición de los Objetivos es el punto de partida fundamental para iniciar un proceso de análisis y planificación territorial, urbana o ambiental; difícilmente podremos proponer actuaciones si no sabemos donde queremos llegar con ellas; y difícilmente podremos valorar la dinámica actual si no tenemos el necesario marco de comparación de “lo que es”, con “lo que nos gustaría que fuera”.

Desde esta perspectiva, el primer paso del proceso ha de ser definir los Objetivos a cubrir con los supuestos nuevos enfoques de la ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente que se propugnan. Estos Objetivos, sintéticamente, los podemos definir como:

1. ***UN COMPROMISO DIRECTO DE LAS ADMINISTRACIONES EN EL PROCESO DE CONSEGUIR UNA POBLACIÓN BIEN INFORMADA, CONCIENCIADA, PARTICIPATIVA EN LA DEFINICIÓN DE LOS OBJETIVOS CONCRETOS A ALCANZAR EN SU ÁMBITO DE INFLUENCIA, Y COMPROMETIDA CON SUS ACTUACIONES EN EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS QUE SE DEFINAN.*** Debe quedar claro que el primer aspecto, y fundamental, es el de que sin el concurso de la mayoría de los ciudadanos, con una toma de conciencia que les lleve a un cambio en sus comportamientos, y sin el concurso de la mayoría de los agentes sociales y su corresponsabilización en el proceso, el camino hacia la sostenibilidad será un camino difícil de emprender. La sustitución de objetivos inmediatos locales y a corto plazo, por los globales y a largo plazo sólo es factible en un marco de concienciación, de cultura y de responsabilización social que, hoy por hoy, no existe más que de una forma incipiente. ***EL PAPEL DE LA INFORMACIÓN, DE LA CONCIENCIACIÓN Y DE LA CREACIÓN DE UNA CULTURA DE LA SOSTENIBILIDAD ES EL PRIMER Y MÁS URGENTE OBJETIVO.***
2. El segundo objetivo es más tradicional en el enfoque de este tipo de procesos, y se centraría en la discusión, con la población afectada, en el marco del Objetivo anterior, de los procesos que podrían conducir a una ***MEJORA EN SU CALIDAD DE VIDA, SIN AFECTAR DE FORMA SUSTANCIAL LA CALIDAD DE VIDA DEL RESTO DE LOS CIUDADANOS DEL PLANETA.*** Se trataría de avanzar en la línea de lo que se considera “el óptimo de Pareto”, que se consigue según se va mejorando la posición de algunas de las personas sin empeorar la posición de ninguna otra.
3. El tercer objetivo se centraría en la propuesta para discusión con la población afectada, de la necesidad de definir Objetivos que nos puedan llevar a conseguir ***UNA MEJORA EN LA EFICACIA ECONÓMICA Y SOCIAL DE LOS PROCESOS PRODUCTIVOS, SIN AFECTAR NEGATIVAMENTE A LA POBLACIÓN Y AL MEDIO AMBIENTE.*** En la práctica se busca hacer comprender la necesidad de asumir como Objetivos propios la anulación, o reducción progresiva, de los efectos externos negativos ligados a muchos de los procesos productivos y sociales presentes, y la prevención de la instalación o aparición de nuevos procesos de balance negativo.

4. El cuarto objetivo a consensuar con la población se centraría lograr un acuerdo sobre la necesidad de conseguir **UNA MEJORA DE LA EFICACIA Y EFICIENCIA AMBIENTAL DE LOS RECURSOS UTILIZADOS Y DE LOS PROCESOS IMPLICADOS EN LA DINÁMICA DE TRANSFORMACIÓN DEL MEDIO**, con el objetivo último de ir generando elementos que nos permitan una evolución incremental en el camino de la sostenibilidad.

El conjunto de Objetivos señalados puede dar la impresión de que no difiere mucho en su enunciado, o propósitos, de los hasta ahora normalmente recogidos en los diversos documentos de ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente que se han venido elaborando; pero esta apreciación no es correcta, ya que el propio enfoque del proceso de planificación se modifica sustancialmente; de partir de Objetivos para el análisis y la planificación más o menos implícitos, estandarizados y asumidos a nivel técnico o administrativo, se trata de partir de Objetivos consensuados con la población local afectada, de manera que el primer paso en la planificación se centra en la propia definición, discusión y consenso con el conjunto de la población y de los agentes sociales afectados, de los Objetivos a establecer para todo el proceso. Para ello se ha de partir de una propuesta inicial que incluya desde los posibles Objetivos locales y a corto plazo, hasta los Objetivos globales a largo plazo, considerados anteriormente.

Esta es una faceta fundamental para la viabilidad de este nuevo proceso de planificación para una mayor sostenibilidad del desarrollo a largo plazo, que debe ser cubierta a un nivel lo más cercano posible al ciudadano (calle, barrio o municipio, según el tamaño respectivo), asegurando la materialización de un verdadero proceso de Información a los mismos sobre los contenidos y razones de los señalados Objetivos propuestos (locales y globales; a corto, medio y largo plazo); esta Información debe servir de base para la consecución de una Cultura y de una Conciencia de la sostenibilidad, que sea el primer paso para lograr una corresponsabilización de los comportamientos de los ciudadanos y de los distintos agentes sociales en el logro de los Objetivos asumidos como base fundamental para la viabilidad de la propia sostenibilidad.

Como podemos apreciar, tal vez los Objetivos finales que se definan para el proceso sean similares, o sólo subsanen la nula consideración normalmente dada al largo plazo y a los objetivos que podríamos definir como globales en la priorización de actuaciones (lo cuál, ya sería bastante); pero también difiere sustancialmente su forma de “establecimiento”, con la perspectiva de que esta nueva alternativa sea algo más útil que las actuales para que los verdaderos procesos que se deriven de las actuaciones y políticas finalmente definidas, incidan realmente en una mejora de la sostenibilidad del desarrollo; y, sobre todo, para que se incremente muy directamente el papel derivado en ese proceso de una participación pública y una corresponsabilización social reales.

Es fundamental reiterar, en este sentido, la importancia de la creación de una nueva cultura del desarrollo, y su progresiva implantación sobre la cultura del crecimiento; aspecto que requiere una dedicación especial a este primer Objetivo de **INFORMACIÓN, CONCIENCIACIÓN, COMPROMISO Y PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN LA FIJACIÓN DE OBJETIVOS, Y EN LA CORRESPONSABILIZACIÓN EN EL LOGRO DE LOS MISMOS**.

Y ello, siendo conscientes que se exige un esfuerzo en la *AMPLIACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA*, en una situación histórica en que los mecanismos de participación pública han venido no funcionando, o funcionando inadecuadamente, tanto por ausencia de mecanismos eficaces de participación, por insuficiencia de recursos técnicos en los colectivos no oficiales (Organizaciones No Gubernamentales, Asociaciones sin ánimo de lucro, etc.), como por déficit de voluntad de participación ciudadana (desencanto), que se manifiesta en el desapego de los asuntos públicos.

En todo caso, la filosofía de la planificación espacial y ambiental que se propone debe enfocar de forma destacada estos procesos previos de *DEFINICIÓN CONSENSUADA DE OBJETIVOS*, como *PROCESOS DE APRENDIZAJE INTERACTIVO ENTRE LAS ADMINISTRACIONES, LOS TÉCNICOS, LA POBLACIÓN Y LOS AGENTES SOCIALES DE INCIDENCIA EN CADA ÁMBITO RESPECTIVO DE INTERVENCIÓN*, donde la reflexión y la definición de los objetivos locales, a corto y medio plazo, se produzca conjuntamente con el conocimiento y problemática de su incidencia en el largo plazo local y en los problemas globales del conjunto del planeta. Y en este proceso hay que destacar que la elaboración de Agendas Locales 21, es el ámbito más adecuado para la incorporación de la dinámica señalada.

#### **4.3. LAS AGENDAS LOCALES 21: UN ÁMBITO PERFECTO PARA EL INICIO DE LOS NUEVOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN INTEGRAL, A LARGO PLAZO.**

En base a lo señalado en el punto anterior, en el enfoque que se propugna *LA PARTICIPACIÓN Y LA INTERACCIÓN SOCIAL* deben ser fundamentales en la elaboración de una AGENDA 21, siguiendo en este sentido lo que al respecto se establecía ya en el punto 1 de la Agenda 21 de Río, donde se señalaba que la autoridad más cercana al pueblo es la municipal, y por ello, desde esta instancia *...es importante la educación y movilización del público en pro del desarrollo sostenible*".

Como se señala en el documento de la Unión Europea definidor de las Campañas para unas ciudades sostenibles, *"un proceso de Agenda Local 21 puede ser descrito como un conjunto de esfuerzos dentro de un municipio para alcanzar un consenso entre todos los sectores de la comunidad local sobre la puesta en marcha y desarrollo a largo plazo de un plan hacia la sostenibilidad*.

*La agenda local tiene que describir visiones, objetivos y metas, acciones, y criterios y métodos de evaluación. Al mismo tiempo, la Agenda local es un proceso que debe comenzar por implicar a todos los sectores sociales de la vida local. Este proceso debería propiciar las acciones más democráticas y participativas para emprender y superar todas las etapas*". (The European Sustainable Cities& Towns Campaign. Brussels)

La Agenda Local 21 refleja una política concebida por Naciones Unidas para su aplicación en todos los ámbitos del planeta, desde una perspectiva local; pretende una definición de objetivos, y una puesta en marcha de los análisis y las evaluaciones correspondientes,

centradas en el espacio inmediato en que la persona reside, trabaja, se desplaza y se relaciona, que es en el marco concreto en el que hay que situar las actuaciones correctoras correspondientes. Y ello sin olvidar la perspectiva multidimensional, multidisciplinar y macroespacial (al nivel del conjunto del planeta, en algunos casos) que presentan muchos de los problemas recogidos en el Cuadro 1, que obliga a que muchos de los planteamientos o de las actuaciones al respecto, hayan de pensarse desde esta consideración global.

La región funcional urbana, el área metropolitana, la propia ciudad, cada barrio de la misma o alguna de sus calles, surgen así, respectivamente, como ámbitos específicos de preocupación para el análisis e intervención sobre la calidad ambiental y urbana, no sólo con el objetivo de la mejora de la calidad de vida de las personas afectadas por ese ámbito local, sino porque muchos de los problemas ambientales que se generan en ese espacio le trascienden, al acumularse con los de numerosos espacios similares, dando lugar a verdaderos problemas globales, que pueden llegar a tener trascendencia para la propia supervivencia del planeta.

Adicionalmente, la constatación de que los procesos de producción del espacio urbanizado, la edificación y consolidación urbana, generan escenarios de larga pervivencia, con posteriores dificultades físicas y económicas de regeneración o corrección, convierten a la preocupación por la calidad ambiental y urbana en otro de los elementos fundamentales que han de ser tenidos en cuenta, no ya sólo en la planificación y actuación urbanística y territorial, sino, por supuesto, en la planificación y gestión ambiental del espacio urbano.

Planificaciones enfocadas desde la perspectiva de que es preferible "PREVENIR MEJOR QUE CURAR", y gestiones municipales centradas en la misma filosofía, son factibles y viables en la actualidad en todas sus consecuencias. Y, por supuesto, esta filosofía tiene aún mayor razón de ser en los municipios en los que el turismo es uno de los objetivos y recursos importantes desde la perspectiva económica municipal.

Desde un punto de vista estricto, la elaboración de una AGENDA 21 exige centrar la mayor parte del esfuerzo en la *AMPLIACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA* en todo el proceso. Y desde esta perspectiva es desde la que hay que considerar las reflexiones para la elaboración de una Agenda 21 que en su momento se propusieron en la Agenda 21 de Gijón<sup>10</sup> que, obviamente, también debe adecuarse a las pautas y recomendaciones establecidas en la Conferencia de Río y en los distintos foros y reuniones que han permitido, con posterioridad, un desarrollo de sus principios básicos a nivel de la calidad de vida, ambiental y urbana de nuestras ciudades y ciudadanos<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Serrano, A.(1998): "La Agenda 21 del Ayuntamiento de Gijón". Documento elaborado para este Ayuntamiento en base a un Convenio con la Universidad Politécnica de Valencia. Valencia. 1998.

<sup>11</sup> El contenido básico de estos documentos tiene que estar muy directamente asociado a los aspectos recogidos en documentos como el Libro verde del medio ambiente Urbano; la Carta de Aalborg 1994, que desarrolla las experiencias y recomendaciones propuestas en el punto 28 de la Agenda 21 de Río; el V Programa de Acción en materia de Medio Ambiente, de 1992, en Europa, y su desarrollo posterior, sobre todo en lo que hace referencia al Derecho a la información en Materia de Medio Ambiente; la Directiva Europea sobre Derecho a la Información en materia de Medio Ambiente, que establece que "cualquiera tiene derecho a pedir información medioambiental a la Administración", desde la perspectiva de

---

que el beneficiario de esa "emisión de información" ha de ser el propio Medio Ambiente; las Normas ISO series 9000 (gestión de calidad) y 14000 (gestión de la calidad ambiental) y el Reglamento Europeo 1836/93 de Ecogestión y Ecoauditoría, en cuanto que inciden en la organización y en las recomendaciones de los sistemas de gestión municipal, el Plan de Acción de Lisboa, de 1998, la Declaración de Hannover, del 2000, o los actuales documentos sobre Desarrollo Sostenible que se van elaborando y aprobando a lo largo de este año 2001 y a los que nos hemos referido en un pié de página anterior.

#### 4.4. ETAPAS DE UN PROCESO.

En los epígrafes anteriores se ha pasado revista, con la necesaria brevedad en una ponencia de estas características, a los aspectos fundamentales a tener en cuenta para el establecimiento de los principios de una Agenda Local 21 que pueda servir para la mejora de la sostenibilidad en el desarrollo local. Se ha señalado que la elaboración de una AGENDA 21 debe ser el punto de partida de un ambicioso Plan municipal, en el que participe el conjunto de los ciudadanos y agentes sociales del municipio, para conseguir una mejora sustancial en la calidad de vida de los ciudadanos, en paralelo a una mejora en la sostenibilidad de la dinámica de desarrollo de la ciudad, y una aportación incremental a la mejora de la sostenibilidad del desarrollo del planeta.

En concreto, en las páginas anteriores se ha considerado que es necesario partir de una primera propuesta de definición de Objetivos para la Información, Concienciación y Concertación con la población y los agentes sociales de incidencia municipal. Este trabajo exige, por una parte, conocer cuales son los problemas locales actuales y la situación global municipal en lo referente a sus niveles de calidad de vida de su población, y calidad ambiental y urbana de su medio. En este conocimiento es fundamental proceder a un análisis de la evolución que ha presentado dicha situación a lo largo de los últimos años (un buen punto de partida en España puede ser el de finales de la década de los setenta, en el momento que se produce la democratización de los Ayuntamientos a la luz de la nueva Constitución Española), valorando las principales actuaciones desarrolladas desde entonces, con los cambios que dichas actuaciones han podido significar sobre la normalmente negativa situación heredada, tanto desde la perspectiva de la calidad de vida de la población como desde la perspectiva ambiental y desde la perspectiva de la calidad urbana del municipio. Junto al conocimiento de los principales elementos socioeconómicos, ambientales y urbanos que definirían la situación actual del municipio, hay que establecer la propuesta de Objetivos incrementales de mejora que pueden ser alcanzados a corto, medio y largo plazo, y que, por lo tanto, caben definir para su inclusión en la AGENDA 21 para la concertación. En este marco, hay que destacar que los Objetivos a proponer deben ser en todo caso viables desde el punto de vista de su financiación, de su ejecución material y de su gestión. El segundo grupo de Objetivos a considerar se centraría en las aportaciones posibles desde el municipio para colaborar en la mejora de la sostenibilidad a nivel global, asegurando que entre estos y los anteriores no existan contradicciones que pongan en cuestión esta dinámica.

Una vez definidos los Objetivos, el paso fundamental es el de **COMPROMETER A TODAS LAS PARTES EN EL PROCESO DE DISCUTIR ESOS OBJETIVOS Y SU RAZÓN DE SER, PARA CONSEGUIR UNA CRECIENTE CONCIENCIACIÓN, COMPROMISO Y PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN EL PROCESO, QUE ASEGURE UNA POBLACIÓN BIEN INFORMADA, PARTICIPATIVA Y COMPROMETIDA CON LOS OBJETIVOS QUE SE CONCIERTEN Y FINALMENTE SE DEFINAN.**

EL DESARROLLO DE LA AGENDA 21 DEBE SER, POR ELLO, FUNDAMENTALMENTE, UN PROCESO DE APRENDIZAJE INTERACTIVO ENTRE LAS AUTORIDADES LOCALES, LA POBLACIÓN Y LOS AGENTES SOCIALES DE INCIDENCIA LOCAL, DONDE LA REFLEXIÓN Y DEFINICIÓN DE OBJETIVOS MUNICIPALES PARA LA MEJORA DE LA SOSTENIBILIDAD DEL DESARROLLO VAYA LIGADA TAMBIÉN A PROCESOS DE CREACIÓN, IMAGINACIÓN Y SURGIMIENTO DE NUEVAS PROPUESTAS DE ACTUACIÓN PARA EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS ASUMIDOS.

Desde esta perspectiva, la AGENDA 21 debe considerarse como un PRIMER eslabón del proceso de puesta en práctica de una política INTEGRAL municipal POR LA SOSTENIBILIDAD DEL DESARROLLO, con un contenido operativo que ha de partir de tres aspectos fundamentales:

1. Definición de Objetivos y de líneas básicas de actuación para la consideración de “buenas prácticas locales”. Su definición final debe ser el resultado de un proceso interactivo de discusión, concertación y aprobación por parte del conjunto de agentes sociales e institucionales que incidan sobre el municipio, que se comprometan activamente con el desarrollo del Programa. Si la mejora de la sostenibilidad es el objetivo básico, la “gestión sostenible” o el uso de “buenas prácticas” es el instrumento técnico necesario para alcanzarlo, que debe estar desde el principio en la base de la formulación de los propios Objetivos finales del proceso. Es decir, no se trata de plantear Objetivos utópicos o inalcanzables para la dinámica urbana, sino, desde el principio del proceso, ser conscientes de las limitaciones (económicas, técnicas y de gestión) y de las posibilidades reales de intervención existentes.
2. Establecimiento de una metodología y de un conjunto de indicadores (barómetro de calidad municipal) específicos para los distintos barrios del Municipio, que permitan el conocimiento de la situación actual en cuanto a calidad de vida de la población y calidad ambiental y urbana del medio (análisis-auditoría ambiental), las posibles líneas de intervención y colaboración ciudadana para su mejora, y los riesgos inherentes a la evolución actual de dichas calidades si no se actúa sobre la misma en el ámbito correspondiente (calle, manzana, sección, barrio, municipio, comarca, área metropolitana, región funcional urbana, Comunidad Autónoma, España, Unión Europea o PLANETA TIERRA). Evidentemente, este Barómetro municipal también debe permitir el seguimiento periódico de la evolución municipal en el logro de los Objetivos establecidos. Debe ser, por lo tanto, un Barómetro específico del municipio, que considere los problemas y Objetivos establecidos por su población para el mismo, si bien debe contener los indicadores adecuados para valorar la incidencia municipal en los problemas de sostenibilidad global, a largo plazo, del planeta.

En este marco, se deberá establecer cuales son los problemas existentes, los indicadores que nos permiten demostrar y explicar esta problemática, las causas de los problemas, las afecciones globales y locales que los mismos generan y, por último, la tendencia e importancia relativa de los problemas considerados.

3. A un siguiente nivel, y realizado este análisis, es factible la elaboración de un Plan Integrado de Mejora de la Sostenibilidad del Desarrollo, donde la evaluación y corrección de la problemática detectada ha de realizarse en un marco de corresponsabilidad política y social; lo que obliga a que, como reiteradamente se ha señalado, desde un principio, es decir, ya desde la propia elaboración de los Objetivos de la AGENDA 21, se tengan en cuenta los mecanismos de participación y corresponsabilidad en el proceso, sin olvidar la existencia de tres grandes niveles de coparticipación en el conjunto de las actuaciones a desarrollar:

- Los Organismos de las distintas administraciones responsables del diseño e implantación de actuaciones correctoras. En este sentido es necesario precisar que es necesario que las distintas concejalías y áreas municipales se integren en el seno de esta política haciéndola suya. Las áreas de Urbanismo, Hacienda o Tráfico y transporte deben integrar sus políticas en el seno del Programa. Una razón del fracaso de muchas políticas de este tipo es que áreas municipales poderosas ven estos Programas como una intrusión en sus asuntos, lo que unido a que muchos técnicos de las administraciones desconozcan la problemática ligada a la sostenibilidad del desarrollo, hacen que los mismos sean considerados como asuntos secundarios y, en todo caso, de mucha menor importancia y trascendencia que el paro, el urbanismo, el tráfico o la hacienda local. En este sentido se deberían realizar cambios en la organización municipal, regional y estatal para coordinar e integrar sus políticas bajo la “óptica” del desarrollo sostenible.
  - Las Asociaciones no gubernamentales, asociaciones de vecinos, etc., que puedan aportar elementos al mejor conocimiento de los problemas, sus causas, sus consecuencias y sus tendencias. A este nivel aparece el problema de la representatividad, que hace que este nivel deba ser compensado en el proceso con niveles de participación directa complementarios, ya que muy frecuentemente los grupos más participativos no son representativos de la comunidad a la que se suponen representar. Es necesario, por ello, impulsar foros de debate, grupos de trabajo, implicar a los medios de comunicación, promover la reflexión y discusión en colegios, escuelas, institutos, universidades, centros de trabajo, asociaciones de vecinos, sindicatos, partidos; hay que apoyar la creación y desarrollo de redes de organizaciones administrativas y no gubernamentales, con información y experiencia sobre buenas prácticas para la sostenibilidad del desarrollo, promover la creación y mantenimiento de observatorios territoriales y ambientales, y facilitar el acceso generalizado a todas las informaciones y discusiones a todo el que lo desee, sea cual sea la fuente de información considerada. Internet constituye un medio preciado para el desarrollo de este objetivo, que debe venir acompañado de políticas específicas que faciliten el acceso de toda la población a su utilización. Se trata de considerar todos aquellos ámbitos que puedan realizar aportaciones en la concienciación de la población ante las repercusiones globales y sociales de los problemas detectados, y a las posibilidades de su corrección, proponiendo soluciones alternativas, buenas prácticas, etc..
4. Este marco de concertación social, en el que deben intervenir las tres administraciones y todos los agentes sociales del territorio, debe ser una garantía para potenciar la estabilidad de los procesos estructurales de transformación espacial por encima de los avatares políticos y administrativos que se puedan producir. Tras esta concertación de objetivos, han de definirse las líneas de intervención, estableciendo los programas de índole estratégica para el desarrollo sostenible a largo plazo. Las líneas de actuación propuestas se han de basar en una perspectiva global e integrada de los procesos, incidiendo en los aspectos económicos, sociales, ambientales, espaciales y de calidad de vida a largo plazo, necesariamente presentes en una política de sostenibilidad para nuestros territorios.

La solución a la situación actual es compleja, pero evidentemente pasa porque los procesos de planificación y gestión que se realicen tengan éxito (la ciudad planificada se parezca a la ciudad producida), para lo cuál deben concretarse en programas de actuación que sean viables física, temporal, social y económicamente; porque la población afectada por ese planeamiento participe en la construcción de su ciudad y se encuentre debidamente informada del grado de consecución de los objetivos buscados y de los medios empleados para conseguirlos; y porque la eficiencia administrativa en la gestión se incremente sensiblemente, desburocratizando procedimientos, incrementando transparencia y aumentando sensiblemente la eficacia del funcionariado.

Para ello, es necesario que la viabilidad técnica, política y económica de las distintas propuestas a integrar en el Plan de Gestión de la Calidad Ambiental y Urbana, habrá de ser objeto de una evaluación técnica posterior y de una valoración política y social final, por parte de todos los agentes sociales que intervengan en el proceso. asegurándose la puesta en funcionamiento de los mecanismos de intervención, gestión y disciplina municipal que permitan la consecución de los objetivos del Plan. La viabilidad de la ordenación integral viene condicionada por la necesidad de que ésta conjugue los distintos tipos de intereses sociales presentes en el territorio, que se reflejan en la existencia de distintos ámbitos administrativos y de distintos agentes sociales que son competentes, e intervienen de hecho, en el proceso de transformación espacial. Ello obliga a que la concertación sea un aspecto fundamental a considerar también en el proceso de gestión. Dicha concertación debe buscar un equilibrio entre los distintos intereses presentes, sin renunciar a los objetivos finales establecidos y consensuados.

En todo caso, la progresiva conciencia de la mayoría de la sociedad de que la búsqueda de un desarrollo sostenible es imprescindible para que la población del planeta pueda mantener una calidad de vida adecuada, nos hacen ver con esperanza un futuro en el que el comportamiento e intervención de las administraciones, y en particular de los municipios, condicionarán fuertemente los resultados finales.

## **5 BIBLIOGRAFÍA.**

### **CEMAT (1991).**

“Esquema Europeo de Ordenación del Territorio”. CEMAT. Conferencia Europea de Ministros Responsables de Ordenación del Territorio. Consejo de Europa, 1991.

### **CEMAT (2000):**

“Principios Directores para el Desarrollo Sostenible del Continente Europeo”. Conferencia Europea de Ministros Responsables de Ordenación del Territorio (CEMAT). Hanovre, 7 y 8 septembre 2000. Consejo de Europa. Hannover. 2000.

### **Comisión de las Comunidades Europeas (1990)**

“Libro Verde sobre el Medio Ambiente Urbano”. Comisión de las Comunidades Europeas. Bruselas. 1990.

### **Comisión de las Comunidades Europeas (1991)**

“Las regiones en la década de los noventa”. Comisión de las Comunidades Europeas. Bruselas. 1991.

**Comisión de las Comunidades Europeas (1992)**

Quinto Programa de Acción sobre el Medio Ambiente -"Hacia un Desarrollo Sostenible". COM(92) 23 final. Comisión de las Comunidades Europeas. Bruselas, 20 de mayo de 1992

**Comisión de las Comunidades Europeas (1993)**

"Crecimiento, competitividad, empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI". Libro Blanco. Boletín de las Comunidades Europeas. Suplemento 6/93. Bruselas. Luxemburgo. 1993. p. 159-166.

**Comisión de las Comunidades Europeas (1996)**

"Sobre la aplicación del Programa Comunitario de Política y Actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible". COM(95) 624 final. Comisión de las Comunidades Europeas. Bruselas. 10/01/1996.

**Comisión de las Comunidades Europeas (1999)**

"Estrategia Territorial Europea". Consejo Informal de Ministros de Ordenación del Territorio. Postdam, Alemania. Comisión de las Comunidades Europeas. Bruselas. 1999.

**Comisión de las Comunidades Europeas (1999)**

"Sexto informe periódico sobre la situación y la evolución socioeconómicas de las regiones de la Unión Europea". Comisión de las Comunidades Europeas. Bruselas. 1999.

**DATAR (1990)**

"Une Nouvelle Etape pour L'Aménagement du Territoire". DATAR. París. 1990.

**Development Cooperation Information Department (1997):**

"Developments in Sustainability. 1992-1997". Development Cooperation Information Department .Ministry of Foreign Affairs. The Netherlands. The Hague. 1997.

**Dickinson, R.E.(1986).**

"How Will Climate Change?". en B.Bolin et alt.(1986): "The Greenhouse Effect, Climate Change and Ecosystems. SCOPE Report 29. Wiley. New York. Págs 206-270.

**European Commission ().**

"The European Sustainable Cities& Towns Campaign". European Commission. Brussels

**European Commission (2001).**

"Consultation paper for the preparation of a European Union strategy for Sustainable Development" Sustainable Development Task force. European Commission. Brussels. 2001.

**European Environment Agency.(1995)**

"Environment in the European Comision. 1995". European Environment Agency. Copenhagen. 1995.

**European Environment Agency.(1995)**

"Europe's Environment: the Dobrís Assesment". European Environment Agency. Copenhagen. 1995.

**Friends of the Earth (2001):**

"European Union Strategy for Sustainable Development. Stakeholders' Views". Friends of the Earth. Brussels. 2001.

**Hall, P and Pfeiffer, U.(2000)**

"Urban Future 21" The Federal Ministry of Transport, Building and Housing of the Republic of Germany. Alexandrine Press. Oxford. 2000.

**Informe Brundtland (1987):**

“Nuestro Futuro Común”, por la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo. MOPTMA. Madrid . 1987.

**Jiménez-Beltrán, Domingo (2001):**

"Measuring sustainability: From Cardiff to Gothenburg". European Consultative Forum on the Environmental and Sustainable Development. Stockholm. 23 April 2001.

**Ministerio de Medio Ambiente (2001):**

“Estrategia Española de Desarrollo Sostenible”. Documento de trabajo del Ministerio de Medio Ambiente. Madrid. 2001.

**Nordic Council of Ministers (2001):**

“Sustainable Development. New Bearings for the Nordic Countries”. Nordic Council of Ministers. Copenhagen. 2001.

**Secretary of State for Energy and Sustainable Development. (2000).**

“Federal Plan for Sustainable Development. 2000-2004”. Federal Government of Belgium. Brussels. 2000.

**Sapiña Vidal, Luís G. (2000).**

“Implementation of Local Agenda 21 in the UK”. Universidad de Manchester. England. Mimeo. 2001.

**Serrano Rodríguez, A.(1981).**

“Ordenación del Territorio I”. Universidad Politécnica de Valencia. Valencia. 1981.

**Serrano Rodríguez, A.(1993).**

“El Urbanismo del siglo XXI: Problemas previsibles y líneas de actuación recomendables», *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, nº 95-96. MOPTMA. Madrid. 1993,

**Serrano Rodríguez, A. (1996).**

“La problemática de las áreas urbanas supranacionales. Aplicación a la región funcional urbana de Valencia”. *Cartas Urbanas*, nº 6, junio 2000. DACT. Las palmas. 2000. Págs. 169-206.

**Serrano Rodríguez, A. (1998).**

“La Agenda 21 del Ayuntamiento de Gijón”. Documento elaborado para este Ayuntamiento en base a un Convenio con la Universidad Politécnica de Valencia. Valencia. 1998.

UN BEST PRACTICES DATABASE: [www.bestpractices.org](http://www.bestpractices.org)