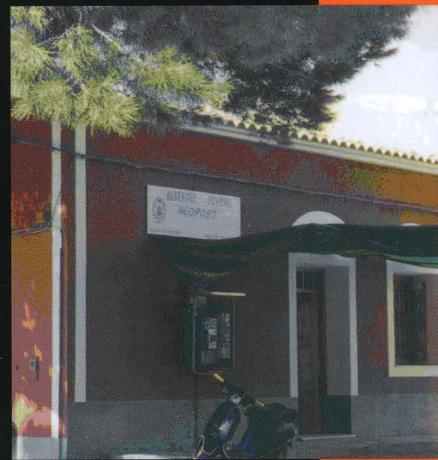


Joan Noguera Tur, M^a Dolores Pitarch Garrido
Javier Esparcia Pérez

Gestión y promoción del desarrollo local

Estudios y Documentos

4



PUV

Gestión y promoción del desarrollo local

Joan Noguera Tur (coord)
M^a Dolores Pitarch Garrido (coord)
Javier Esparcia Pérez (coord)

UNIVERSITAT DE VALÈNCIA

2009

Colección: Desarrollo Territorial
Serie Estudios y Documentos, 4

Director: Joan Romero



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional.

© Del texto: los autores, 2009

© De esta edición: Universitat de València, 2009

DOI: <http://dx.doi.org/10.7203/PUV-OA-8045-1>

ISBN: 978-84-370-7616-4 (Papel)

ISBN: 978-84-370-8045-1 (PDF)

Edición digital

Índice

PRESENTACIÓN	7
1. Ordenación de territorio y desarrollo local: Conceptos y experiencias	9
<i>Jorge Olcina Cantos. Universidad de Alicante</i>	
2. El capital social como recurso de desarrollo	37
<i>Almudena Buciega Arévalo. Universitat de València</i>	
3. Pensamiento y planificación estratégica. Definición e implementación de estrategias de desarrollo	57
<i>Joan Noguera Tur. Universitat de València</i>	
4. El diagnóstico territorial	85
<i>Juan Ramón Gallego Bono. Universitat de València</i>	
5. La financiación del desarrollo local	115
<i>Miguel Roig Alonso. Universitat de València</i>	
6. Los nuevos yacimientos de empleo	133
<i>José Vicente Pérez Cosín. Universitat de Valencia</i>	
7. Fórmulas e instrumentos de promoción y desarrollo empresarial	143
<i>Francisco Mas Verdú. IMPIVA</i>	
8. Liderazgo y toma de decisiones en el entorno local	171
<i>Carolina Moliner Cantos. Universidad Miguel Hernández de Elche</i>	
9. Conflicto y técnicas de negociación y participación. El lenguaje de la negociación	187
<i>Eugenio de Manuel Rozalén. Federación Valenciana de Municipios y Provincias</i>	
10. Integración de colectivos en riesgo de exclusión social	213
<i>Xavier Uceda i Maza. Universitat de València</i>	
11. Técnicas cuantitativas y cualitativas de investigación social	257
<i>M^a José Carretero Jiménez. Ayuntamiento de Catarroja</i>	
12. Difusión, promoción y comunicación de proyectos y resultados	275
<i>Carlos Marco Estellés y Paula Fayos Moragues. Ajuntament de Gandia</i>	
13. Evaluación de proyectos y programas	289
<i>Javier Esparcia y Joan Noguera. Universitat de València</i>	
14. Creación de empresas y acompañamiento a promotores	307
<i>María Castillo Palomares. Mancomunitat de L'Horta Sud-Idees, S.A.</i>	

15. Elaboración de un Plan de Empresas	325
<i>Jose Ignacio Orero Lillo. PEMSA (Promoción Económica de Moncada)</i>	
16. Comercio y desarrollo local	379
<i>Cristina Oliete Vivas. Ayuntamiento de Manises</i>	
17. Formación e inserción sociolaboral	403
<i>Xavier Uceda i Maza. Universitat de València</i>	
18. Los recursos territoriales turísticos: su gestión y organización en entornos locales	443
<i>María Dolores Pitarch Garrido. Universitat de València</i>	
BIBLIOGRAFÍA	475

Presentación

JOAN NOGUERA TUR

MARIA DOLORES PITARCH GARRIDO

JAVIER ESPARCIA PÉREZ

Durante las últimas dos décadas, han ido adquiriendo importancia estrategias de gestión y promoción del desarrollo de los territorios en las que la sociedad y las instituciones locales son, a la vez, impulsores y protagonistas. De este modo, ha emergido un nuevo paradigma del desarrollo que constituye una alternativa a las estrategias clásicas. El desarrollo local, sin renunciar a los objetivos de crecimiento económico y aumento de la riqueza, elementos fundamentales en la consecución de progreso y bienestar, presta también atención a la distribución social y espacial de los beneficios y consecuencias de los procesos de desarrollo. De ahí que este nuevo paradigma se haya convertido en un punto de referencia para el diseño e implementación de políticas y estrategias de desarrollo regional.

Las políticas y estrategias definidas a escala regional y local han dado muestras de una mayor capacidad para percibir los problemas, así como de mayor flexibilidad para responder localmente a los principales desafíos globales, como el paro o la reestructuración productiva. En definitiva, el desarrollo local, y la promoción económica y el fomento del empleo desde la escala local, constituyen una aproximación territorial a la solución de los problemas regionales y locales, con estrategias activas e integradas que permiten valorizar los recursos físicos y humanos locales, y articular estos impulsos con las medidas de apoyo externo.

De forma creciente, la política europea de desarrollo regional se formula mediante iniciativas y programas en los que la gestión local es principal, al tiempo que se hace hincapié en la necesidad de que los territorios se conviertan en los verdaderos protagonistas de los procesos de desarrollo. Desde los programas experimentales a inicios de los 90, se ha llegado a una política regional que, en buena parte, se organiza a partir de los principios del desarrollo local: subsidiariedad, estrategia, participación ciudadana en el diseño e implementación, enfoque territorial, etc.

Parece, por tanto, evidente, que el desarrollo local puede ofrecer una respuesta clara a las necesidades de reestructuración productiva y ajuste de muchos territorios que van, desde las zonas rurales aisladas y con mayores problemas de viabilidad, hasta las ciudades pequeñas y medias que están próximas a grandes áreas urbanas y que sufren procesos acelerados de cambio en su estructura territorial.

En contraste con la importancia creciente del paradigma del desarrollo local y sus implicaciones, los cuadros técnicos que actualmente trabajan en la promoción del desarrollo local, provienen de disciplinas muy dispares y, con demasiada frecuencia, han de hacer frente a situaciones para las que no han recibido formación específica.

En este contexto, la Universidad de Valencia puso en marcha, en 1999, con el respaldo institucional y el patrocinio del *Servei Valencià d'Ocupació i Formació* (SERVEF), una iniciativa formativa de postgrado dirigida a "...otorgar conocimientos, metodologías y herramientas de trabajo a personas interesadas en el trabajo como Agente de Desarrollo Local, con el fin de que se enfrenten con mayores garantías a los retos que implica la puesta en marcha de estrategias sostenibles de desarrollo desde el ámbito local". En este sentido, el público objetivo quedó definido por los siguientes colectivos: por un lado, tomadores de decisiones de la administración pública local y/o regional a los que interesa profundizar en la planificación estratégica territorial, el análisis de los instrumentos de financiación del desarrollo local disponibles, la respuesta a los diferentes problemas de gestión que afronta, los instrumentos y herramientas disponibles para trabajar con diferentes colectivos, los mecanismos que pueden facilitar el acceso a determinadas fuentes de financiación, etc.; por otro lado, estudiantes recién

licenciados o diplomados que quieran profundizar en la naturaleza y posibilidades del enfoque local de desarrollo, y adquirir algunas de las habilidades y destrezas más importantes para desempeñar esta labor; por último, agentes de desarrollo local en activo que necesiten una formación y reciclaje desde una aproximación interdisciplinar.

La experiencia de cuatro ediciones del Diploma de “Agente de Empleo y Desarrollo Local” y de tres ediciones del diploma de “Gestión y Promoción del Desarrollo Local”, entre 1999 y 2004, ha contribuido a desarrollar innovaciones y mejoras en la formación de más de 350 Agentes de Empleo y Desarrollo Local de la Comunidad Valenciana, y constituía el caldo de cultivo en el que cristalizó el “Master de Gestión y Promoción del Desarrollo Local” en el que se incorporaban mejoras y novedades a partir del análisis de los documentos de evaluación de las anteriores iniciativas. Lo que fue durante los 2 primeros años un título propio de la Universitat de València ha pasado, desde el curso académico 2007-08 a ser un título oficial dentro de la transformación de los estudios de postgrado dentro del proceso de Bolonia.

El máster ha contado a lo largo de su historia con un cuerpo docente formado por profesorado de distintas universidades de la Comunidad Valenciana, pero también incorpora a numerosos profesionales del desarrollo local pertenecientes a entidades tanto públicas como privadas. Esta combinación constituye una de las principales fortalezas del proyecto formativo ya que permite poner en contacto las bases académicas y científicas con la práctica y experiencia profesionales.

El presente volumen es la integración de los materiales elaborados por el equipo docente del Master. Se concibe como un manual dirigido a estudiantes de cursos avanzados de desarrollo local y, por este motivo, los temas están estructurados internamente de forma que los elementos didácticos resaltan sobre otros aspectos. El libro contiene, además, un CD-ROM que incluye algunos de los temas que no aparecen en el texto principal, una selección de trabajos de tesis elaboradas por alumnos del máster y la programación de ejercicios de autoevaluación, con un apartado de respuestas.

El libro contiene diversas temáticas y aproximaciones al desarrollo local: en primer lugar, temas relacionados con los aspectos teóricos del desarrollo local, en los que se desarrollan las bases teóricas y el marco conceptual del desarrollo local y del trabajo como técnico de promoción del desarrollo local; en segundo lugar, temas relacionados con los fundamentos de la planificación estratégica aplicada al desarrollo del territorio, haciendo especial hincapié en los condicionantes para el éxito del proceso; en tercer lugar, temas orientados al estudio de las características y modo de funcionamiento de las instituciones, agencias y organizaciones, públicas o privadas, que tienen una función relevante en la promoción del desarrollo desde lo local; en cuarto lugar, temas que presentan de forma comprensiva, los diferentes recursos disponibles para la promoción del desarrollo desde el entorno local, incluyendo la promoción de emprendimiento y el empleo; en quinto lugar, temas destinados a proporcionar los conocimientos y habilidades necesarios para trabajar y relacionarse con el entorno social en que se desarrolla la actividad del profesional del desarrollo local; en sexto lugar, un conjunto de temas con una clara finalidad común: proporcionar algunas herramientas metodológicas y técnicas de intervención que puedan ser de utilidad en el trabajo diario de las personas involucradas en la promoción del desarrollo local; por último, temas relacionados con los ámbitos de actuación del agente de desarrollo local; temas que van desde la promoción económica hasta la integración de colectivos desfavorecidos.

El objetivo de esta publicación es ofrecer una formación comprensiva sobre los conceptos, instrumentos y habilidades en relación con el enfoque local de desarrollo, para lograr una formación más adecuada de los técnicos locales y de los tomadores de decisiones. Estamos convencidos de que este es un requisito indispensable para la mejora de la eficacia en la implementación de los esfuerzos de desarrollo. Esperamos que los contenidos de este manual constituyan una modesta contribución a esta finalidad.

1. Ordenación del territorio y desarrollo local: conceptos y experiencias

JORGE OLCINA CANTOS

Universidad de Alicante

1.1. Análisis geográfico regional y ordenación del territorio: hacia una geografía regional aplicada

El estudio de las relaciones entre el medio y el hombre encuentra el método de trabajo más elaborado en el Análisis Geográfico Regional. No es exagerado decir que la mejor geografía posible es la que aplica los métodos y técnicas de la geografía regional. En otras palabras, la expresión más acertada de los estudios geográficos de un espacio geográfico es la visión integral que ofrece la geografía regional al análisis de los procesos que configuran el devenir de un medio. El manejo de las escalas de trabajo, esto es, el cambio mental de escenarios a partir de los cambios de escalas y la integración de los aspectos geográficos que se dan en un medio es una herramienta esencial dentro de los modernos procesos de Ordenación del Territorio. De ahí que exista una estrecha relación entre la geografía regional y la ordenación del territorio. Recordemos que el territorio, que deriva etimológicamente de “tierra”, tiene un sentido histórico y humano, que pretende concretar la noción de espacio físico, de superficie terrestre, que contiene los cambios históricos, naturales y provocados, así como la sociedad humana y su inercia y dinámica histórica; el territorio es pues, un espacio social e histórico. Como tal es objeto de propuestas que intentan mejorar el estado de cosas existente.

No se puede desconocer que la Geografía siempre ha tenido un sentido práctico, utilitario, aplicado al servicio de la sociedad y de conocimiento del espacio geográfico, de su organización y de sus problemas, hasta bien entrado el siglo XIX, coincidiendo en parte con su institucionalización como ciencia.

La demanda para que la Geografía tuviese reconocida una utilidad social fue un deseo absolutamente legítimo, al que no se renunciaría tan fácilmente, recuperándose esos anhelos de utilidad tras la crisis del año 29 y la Segunda Guerra Mundial. Sin descuidar la labor de la docencia, la investigación académica más pura, o las tendencias de especialización en los diferentes campos del saber geográfico, surgieron múltiples iniciativas para superar la Geografía contemplativa y recuperar el campo de la acción aplicada, perdida en favor de otras ciencias (CAMPEÑO FERNÁNDEZ, A.J., 1989) más técnicas y más próximas al desarrollismo inspirado en el liberalismo económico que dominaba todos los procesos coloniales y de explotación del territorio.

A medida que crece el sentir y la voluntad de utilidad social de los practicantes a Geografía, sobre todo a partir de la década de los cincuenta, empiezan a circular variadas denominaciones para designar este movimiento de creciente interés empezaba a arraigar en geógrafos adscritos a la escuela francesa:

- Geografía Aplicada (M. Philipponneau);
- Geografía Voluntaria (J. Labasse);
- Geografía Activa o Dinámica (P. George);
- Geografía Operativa (I. Lacoste);
- la Ecogeografía (Tricart);
- Geografía Constructiva (Gerasimov), etc.

Son los ecos teóricos que intentan superar la Geografía académica tradicional solicitando su participación en los planes de Ordenación y Planificación Territorial (TROITIÑO VINUESA, M.A. 1986).

Como se indica, en sus diversas denominaciones, ha sido en Francia donde la Geografía Aplicada se constituyó hace ya cuatro o cinco décadas en una línea de conocimiento e investigación prioritaria. Era y es, sin duda, una forma de hacer Geografía, de comprender el espacio, de conocer su organización por el hombre, de valorar el papel de la localización y, en definitiva, una manera de obtener los argumentos necesarios para la Ordenación del Territorio.

Las aportaciones de nuestros colegas franceses acerca de esta temática resultan de obligada consulta. La magnífica obra de Jean Labasse, editada en 1966 sobre Organización del Espacio, es una de las obras a que nos referimos. Precisión conceptual, claridad de ideas, una sólida metodología, una valoración rigurosa del papel de la región, de la defensa del mapa como instrumento de trabajo en la ordenación territorial, y una atención geográfica desde la primera a la última página culminan con acierto “un análisis de los distintos modos de evolución controlada de los paisajes” y abren un debate que exige la opinión del geógrafo ya que:

“afecta verdaderamente a la utilización reflexiva del suelo y de sus recursos” (sic) (LABASSE, J. 1973. p. 13).

Más allá de los Pirineos, en la vecina Francia, la Ordenación del Espacio y la Ordenación del Territorio, indistintamente consideradas como sinónimos, constituían temáticas con un contenido espacial tan elevado que propició que su análisis fuese encomendado a los geógrafos. El desarrollismo económico abría paso a una reflexión realizada desde planteamientos muy diferentes, basados en la Geografía Voluntaria y en la ordenación regional, con la finalidad de estudiar los esfuerzos del hombre en la modificación del espacio, ofreciendo las alternativas más viables para gestionar eficaz y responsablemente el patrimonio natural, cultural y productivo sin amenazar en el futuro los niveles de desarrollo y bienestar alcanzados por las comunidades regionales analizadas. De esta forma, al incorporar la prospección, la planificación económica y la planificación territorial quedaban supeditadas a la organización del espacio, a la Ordenación del Territorio.

El contenido geográfico y regional era explicitado como refiere Labasse en la Carta de Nacimiento de la Ordenación del Territorio en Francia (año 1950):

“La Ordenación del Territorio se distingue del plan de producción por el hecho de no concernir tanto a problemas de producción..., como a problemas de reparto y mejor utilización del terreno. Sobrepassa a los planes de urbanismo porque pone de manifiesto problemas que no pertenecen al marco de las ciudades y de las aglomeraciones, sino al de las regiones de todo el territorio nacional” (sic) (LABASSE, J. 1973. p. 24).

En el apartado de las aportaciones de los geógrafos a la Ordenación del Territorio, es de subrayar al respecto la diversidad de enfoques, planteamientos, métodos, líneas de trabajo, o posicionamientos políticos, quizás casi tantos como geógrafos. Por ejemplo, para P. George la aportación aplicada del geógrafo a la ordenación del territorio, entendida como la puesta en práctica de una estrategia espacial, la explica a través de la Geografía “dinámica o activa” convertida en una ciencia de formación de la sociedad y de los hombres de acción, en la cual el geógrafo debe llevar a la práctica un método comparativo que permita valorar los costes geográficos de las acciones territoriales, los efectos sobre el entorno, las medidas de protección, y los efectos inducidos de las medidas adoptadas (GEORGE, P. 1984).

En el campo aplicado de la Ordenación del Territorio y los recursos naturales es Tricart uno de los autores que más aportaciones ha realizado en esta temática, señalando que: la distinción entre una investigación geográfica pura y otra aplicada resulta innecesaria e impropia; el enfoque sistémico resulta el más indicado para la ordenación del medio natural, ya que permite obtener una síntesis global a partir de análisis más exhaustivos y de detalle; la Ordenación del Territorio exige un enfoque multidisciplinar que tiene como principal objeto de estudio la región u otras unidades espaciales más

elementales, sobre las cuales tienen lugar fenómenos diferentes, situados en una realidad amplia y compleja, cuyo análisis puede corresponder a otras ciencias; la Ecogeografía la concibe desde una posición conceptual transdisciplinar, cuya finalidad es abordar globalmente el análisis de un medio natural, atomizado en los análisis de los diversos especialistas, aunque Tricart advierte que el enfoque transdisciplinar y el análisis global, es algo muy diferente a la síntesis de la Geografía tradicional a la que además critica (TRICART, J. y KILLIAN .J. 1982).

En España, el lento despertar de la Geografía aplicada arranca, según Campesino Fernández (1989) nuevos planteamientos territoriales surgidos a partir del cambio político que propicia la construcción del nuevo Estado de las Autonomías. No se deben olvidar, empero, antecedentes sobresalientes de la práctica aplicada de la disciplina geográfica en nuestro país como:

- la División Territorial de Cataluña (1932) realizada por Pau Vila,
- la creación del Departamento de Geografía Aplicada de Zaragoza, bajo la dirección del profesor Casas Torres,
- la gestación del Instituto de Geografía Aplicada en 1967, adscrito al C.S.I.C.

No obstante, hasta la década de los ochenta no se toma conciencia de las posibilidades de aplicación del trabajo geográfico en la resolución de problemas que plantea la sociedad.

En efecto, los últimos lustros han conocido una creciente participación de los geógrafos en estudios y proyectos de carácter aplicado. La elaboración en estudios de impacto ambiental, en planes de desarrollo local, comarcal o regional, en memorias sobre cuestiones medioambientales, en revisiones de planes de ordenación urbana, en propuestas relativas a transportes es una aspiración que debe tener presente el geógrafo académico como desarrollo de la investigación fundamental y perfeccionamiento incesante de las técnicas de trabajo. El desarrollo de las modernas técnicas de representación (tratamiento digital de imágenes y sistemas de información geográfica) ha sido decisivo en el proceso de creciente “aplicación” de los contenidos geográficos.

El geógrafo aplicado debe ser “el mejor de los geógrafos posibles”; la función social que supone la práctica profesional de la geografía implica la necesidad de una formación sólida y brillante durante los años de licenciatura, y la obligación, posterior, de constante perfeccionamiento de los conocimientos para llevar a cabo dignamente su labor. Ciertamente es que el geógrafo parte con unas ventajas a la hora de enfrentarse con un problema de ordenación territorial:

- su capacidad de síntesis,
- su visión “humanista de los hechos”, es decir, la consideración del pasado como elemento a considerar en la posterior planificación,
- su destreza a la hora de fundir, racionalmente, conocimientos de diversas disciplinas.

Esta labor exige, por tanto, una formación previa muy sólida. Richardson afirma, al respecto, que:

“los geógrafos que prevean trabajar en el sector privado deben alcanzar la mejor y más amplia formación posible”.

En idéntico sentido, el profesor García Fernández (1968) fue concluyente al respecto al afirmar, con gran acierto en referencia a la participación del geógrafo en los procesos de planificación urbana, que:

“para que se inserte en la planificación no basta con que el geógrafo haga votos de su utilidad, sino que adquiera crédito para ello. Y sólo obtendrá la beligerancia necesaria, primero, con estudios de geografía urbana de gran calidad, claros y sobre todo legibles; y después demostrando con espíritu crítico, aportar soluciones serias y libres de todo arbitrio, para una mejor construcción de la ciudad”.

En España no han sido, hasta los últimos años, muy abundantes las oportunidades que se han brindado a los geógrafos para desarrollar proyectos de investigación de orientación aplicada, que sirvan para la toma de decisiones territoriales a los responsables técnicos y a las autoridades políticas.

Varios son los factores que pueden explicar este hecho:

En primer lugar, mientras en otros países la Geografía Aplicada inició una temprana andadura tras la Segunda Guerra Mundial, en España la Geografía se enfrentaba, por esos años, a la dura tarea de consolidarse primero como disciplina científica y universitaria, predominando de esa forma la Geografía “académica” sobre la aplicada u operativa (CAMPESINO FERNÁNDEZ, A.J. 1989).

En segundo lugar, en España la planificación regional, vaciada de contenidos espaciales, fue tempranamente entendida como planificación económica encomendándose su elaboración a economistas y a algunos cuerpos técnicos. La única Ordenación Territorial que ha existido en nuestro país ha sido la dimanada de la legislación del suelo y de la normativa urbanística, hecho éste que favorecía los intereses políticos, económicos y de producción de espacio para urbanizar en los municipios. Escasa relevancia han tenido las actuaciones sobre otras escalas de acción territorial más acordes a las necesidades de la ordenación del territorio, como la comarca, la subregión y la región, ámbitos donde la participación de los geógrafos resulta indispensable.

En tercer lugar, cuando las competencias de Ordenación del Territorio han sido transferidas a las comunidades autónomas, la contribución de los geógrafos no acaba de concretarse en participaciones activas, porque, al igual que en décadas pasadas, esta sigue basándose en el planeamiento municipal, bajo la atenta vigilancia de arquitectos, abogados, economistas y sociólogos. Únicamente cabe reseñar la inclusión de algunos geógrafos en equipos multidisciplinares encargados de la confección de Estudios de Impacto Ambiental y de Planes Especiales del Medio Físico, donde su papel queda relegado por el supuesto mayor cientifismo de biólogos, ecólogos o geólogos que acaparan este tipo de trabajos.

Un último aspecto, estaría relacionado con la propia juventud del recién creado Colegio profesional de Geógrafos de España que tienen por delante una labor esencial: defender la participación de los geógrafos en los procesos de ordenación territorial que, a diversa escala, tengan lugar en nuestro país.

La participación del geógrafo regional en estos casos resulta básica, ya que los cambios de escala, la visión integrada y global del territorio, su capacidad de síntesis de los problemas espaciales y de su evolución histórica, su preparación para valorar factores de localización, la destreza para interpretar y conectar las aportaciones hechas desde otras disciplinas científicas, constituyen algunas de las habilidades que se presuponen a un geógrafo bien formado.

La Ordenación del Territorio en España parece ir cobrando una nueva dimensión; la que representa la necesidad de elaborar lecturas integrales del territorio donde coinciden aspectos ambientales, sociales y culturales, junto a los meramente económicos o políticos. Y ello no hace sino confirmar los principios establecidos, en 1983, por la Carta Europea sobre Ordenación del Territorio donde se define ésta como:

“la expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad” (sic).

Aunque muy amplios, estos objetivos explican la necesidad de la componente socio-espacial de la ordenación, devolviendo así al campo del conocimiento geográfico unas competencias que en otros países como Francia fueron asumidas por geógrafos, sobre todo de formación regionalista, hace ya algunos años (LABASSE, J. 1973; TRICART, J. y KILLIAN, J. 1982) y que han consolidado una línea de investigación aplicada que, a nuestro modesto entender, no tiene por qué ser considerada como una escisión de la “Geografía Académica”. Antes al contrario, los trabajos de orientación aplicada, cuando son realizados por profesionales con la mejor y más amplia formación geográfica posible, pueden

aportarnos nuevos métodos y enfoques de trabajo que deben ir enriqueciendo las doctrinas de la “Geografía Académica”.

El análisis de la región en sus distintas escalas se presenta, por tanto, como el campo de mayor oportunidad para la participación del geógrafo en trabajos aplicados de planificación regional y ordenación del territorio. Las tendencias actuales, superados los supuestos de la región funcional, de corte económico, apuestan por planteamientos más dinámicos que conciben la región como un sistema abierto y permeable a las influencias de factores:

- funcionales (económicos, políticos, sociales)
- y espaciales (DAUPHINÉ, A. 1979; NONN, H, 1984).

Esta concepción, inscrita dentro del enfoque sistémico de la región, resulta básica en los trabajos de ordenación territorial al integrar de forma óptima las unidades espaciales elementales en ámbitos de jerarquía superior, regional, nacional e internacional haciendo partícipes a aquéllas de los procesos (globalización-mundialización) que imperan a escala planetaria y que amenazan sus sistemas productivos y recursos ambientales al introducir profundas distorsiones en los sistemas de aprovechamiento del territorio (MICHEL, M. 1994) y valorando la necesidad de fomentar mecanismos de desarrollo endógeno, que tengan en cuenta el medio natural, para reafirmar el papel de los espacios regionales de escala menor en el escenario de decisiones internacionales y nacionales.

No es exagerado afirmar que el ejercicio más interesante de Geografía regional que actualmente se está llevando a cabo en cada una de las CCAA se ha realizado (o se está realizando) en el marco de elaboración de estos planes regionales. En efecto, encontramos en primer lugar una coincidencia en el objeto: ambas coinciden en su interés por analizar el espacio geográfico real, concreto, entendido comúnmente como región. Pero también una fuerte convergencia metodológica: el estudio de la región se plantea en términos de unidad, buscando los elementos, las estructuras que dan coherencia al conjunto y sobre los que, en el caso de la ordenación, es preciso intervenir para aumentar la cohesión del territorio. Y, de consuno, en términos de diversidad, planteando ejercicios de diferenciación territorial que muestren la variedad interna de esa región. Este último aspecto es un ejercicio común en la práctica geográfica regional y que posee un evidente interés para plantear una acción de gobierno territorial acorde con las características y problemas específicos de las distintas unidades en que se puede dividir el territorio regional.

Algún autor ha llegado a afirmar que la moderna elaboración de documentos de planificación territorial (normativa o estratégica) de ámbito regional y subregional en la que han tenido participación activa algunos geógrafos, constituyen las “geografías regionales y comarcales” más actualizadas que se estarían elaborando en las diferentes comunidades autónomas en España. Se trata, en ocasiones, de verdaderos libros de Geografía, profusamente ilustrados, con abundante cartografía temática y, por lo general, excelentes reportajes fotográficos que muestran la variedad paisajística de la región; cuentan asimismo con abundante información estadística actualizada sobre asuntos de especial interés geográfico. Los tradicionales apartados de estudio incluidos en las obras de geografía regional o comarcal (medio físico, población, asentamientos, actividades económicas) aparecen, en los nuevos procesos de ordenación del territorio, presentados y engarzados a través de un hilo conductor invariable: la formulación de una estrategia de desarrollo para la región apoyada en las potencialidades de su territorio.

En España es evidente la repercusión del trabajo de numerosos geógrafos en la elaboración de documentos de ordenación territorial de escala regional, subregional y comarcal que deriva de la necesidad que tiene la intervención sobre el territorio de una lectura del mismo que presente los procesos y las dinámicas de una manera global e integradora, donde la impronta de la intervención humana esté en permanente relación con la base física, que es el objeto propio de la Ordenación. No es posible elaborar propuestas de ordenación territorial, sin un conocimiento preciso del grado de organización que presenta en el momento de realizar el análisis geográfico dicho territorio.

Es preciso hacer hincapié en la orientación que está tomando la Ordenación del territorio en España, donde, como ha señalado Florencio Zoido, se está consolidando como una política de planificación física, referida a hechos a los que se confiere valor “estructurante”, en territorios de ámbito regional y comarcal. Desde esta perspectiva, la identificación de usos y estructuras territoriales en las escalas espaciales medias, su propuesta como objetivos y su realización planificada por entes político-administrativos regionales o comarcales, son el denominador común de la mayor parte de las políticas e instrumentos de ordenación del territorio (ZOIDO, 1995).

La lectura geográfica del espacio geográfico se ha convertido en un elemento esencial de los procesos de ordenación del territorio; sin que ello deba hacernos olvidar el carácter eminentemente político vinculado a ellos, como pone de manifiesto en la propia definición de ordenación del territorio (vid. supra.). En este sentido, el resultado final del análisis geográfico del territorio se ve influido por el compromiso, la búsqueda del consenso, la consideración de determinadas prioridades y, sobre todo, las posibilidades de financiación de las propuestas aprobadas.

La ordenación del territorio, desde al análisis geográfico regional, ha incorporado, recientemente dos nuevas expresiones que hacen alusión a dos maneras de entender la relación entre territorio y desarrollo:

- a) equilibrio territorial y
- b) desarrollo territorial.

Para Zoido et alii (2001)¹ la relación entre territorio y desarrollo es bidireccional, pues aquel es a la vez soporte de éste y factor que lo condiciona. No obstante esta relación ha sido percibida de forma diversa a lo largo de la historia: el territorio fue valorado, en época histórica, como fundamento básico de la prosperidad, equivalente a disponibilidad de materias primas y riquezas; con posterioridad, el pensamiento económico merma su importancia en relación con otros factores como capital y trabajo, llegando incluso a reducirlo a mero soporte, plano y espacio geometrizable, para la formulación de modelos económicos generales. Las crisis económicas de los años setenta del siglo XX (crisis del petróleo) cambian radicalmente las condiciones y los horizontes previstos provocando la pérdida de la credibilidad de los planes económicos.

Se asiste, a partir de entonces, a una revalorización del papel que ejerce el territorio en los procesos de desarrollo; se entiende que éste puede contribuir a la generación de ventajas comparativas y competitivas. Esto último es lo que explica que ciertos ámbitos (regiones, espacios metropolitanos) adquieran la categoría de ganadores o emergentes en la nueva lógica socioeconómica de la economía global. En definitiva, como señala Zoido, el territorio vuelve a ser apreciado como causa de desarrollo, no única ni determinante, pero de imprescindible consideración.

Pero además el territorio presenta restricciones y límites para el desarrollo que es preciso conocer. El estudio de las capacidades de carga de los territorios es una premisa necesaria para conseguir un uso racional de ellos.

Los diferentes elementos que forman un territorio (naturales, sociales, económicos, políticos) contribuyen de manera diversa a los objetivos comunes del desarrollo y el bienestar. Pero dichos objetivos no admiten diferencias sustanciales debidas a la localización. La eliminación de las desigualdades territoriales cohesiona a la sociedad que vive en un territorio de la misma manera que la renuncia a obtener una igualdad territorial potencia su disgregación.

En este contexto surgen los dos conceptos mencionados. El equilibrio territorial no se refiere a una simetría o igualdad perfecta por unidad de medida de superficie, como, a priori, cabría suponer; el equilibrio territorial, señala Zoido tiene que ser expresado en relación a hechos concretos del espacio geográfico, a elementos integrantes de su medio físico a los que se asigne un carácter estructurador y a

¹ Vid. ZOIDO NARANJO, F. (dir.) (2001) *Informe de Desarrollo Territorial de Andalucía*, Consejería de Obras Públicas, Junta de Andalucía, Sevilla.

partes o componentes que tengan atribuido un significado. La homogeneidad o equilibrio que se pretende del territorio se refiere a aquellos aspectos que garantizan niveles de bienestar social semejantes en el conjunto del ámbito, la igualdad de oportunidades para todos los miembros de la sociedad que se asienta en un territorio. El equilibrio territorial es ante todo un objetivo, un proceso en el que se avanza. Este concepto lleva consigo una revalorización de los espacios interestaciales antes considerados banales, en beneficio de las redes y núcleos polarizados que caracterizaban –y en gran medida lo siguen haciendo– el modelo de desarrollo de consumo depredador.

Con estos principios, el concepto de desarrollo territorial tampoco se expresa en valores estándares o invariables. Dicha expresión se organiza en torno a tres componentes fundamentales:

1. la contribución al bienestar que corresponde aportar a cada parte diferenciada del territorio (regiones), según sus características o potencialidades,
2. la existencia de infraestructuras y dotaciones que convengan al ejercicio de las actividades productivas y a los intercambios según el grado de desarrollo deseado y
3. la garantía de la igualdad de oportunidades en la utilización de bienes y servicios correspondientes a los derechos individuales y sociales recogidos por las normas que ellos mismos se hayan establecido.

El grado de equilibrio y desarrollo territorial exige, por tanto, el acuerdo previo sobre la división del territorio en partes y sobre los elementos de dichas unidades territoriales a los que se atribuye el significado de bienestar y equidad social.

Esta manera de entender la ordenación de espacios regionales se ha desarrollado, en buena medida, en la denominada Estrategia Territorial Europea (1999) que pretende ser un documento de directrices – sin rango normativo– generales que orienten los procesos de ordenación territorial en el espacio europeo durante los próximos años.

1.2. El medio ambiente-medio natural- en la ordenación del territorio

Hace unas décadas Paul Valery, al reflexionar sobre los cambios ocurridos en el mundo industrializado, señalaba que:

“la era del mundo concluido comienza”.

Es consustancial al ser humano la necesidad de cambiar el orden de cosas existente y, entre éstas, modificar la organización del propio escenario de su existencia, esto es, de la superficie terrestre.

La relación del hombre con la naturaleza, con su medio, ha variado de forma sustancial con la propia evolución humana. La manera de organizar los asentamientos y actividades económicas en el territorio experimenta cambios en relación con las posibilidades técnicas de cada momento y con la consideración del respeto al medio que se modifica con la aparición de nuevas ideologías. A lo largo de la segunda mitad del siglo XX las sociedades desarrolladas se han ido dotando de un conjunto de normas que intentan ordenar las actuaciones de los grupos sociales sobre el territorio. Entre éstas, las leyes de ordenación del territorio y planificación de usos del suelo han sido un instrumento eficaz para llevar a cabo la implantación de nuevas actividades en una región. Estas normas han sufrido también cambios en su concepción doctrinal. Se ha pasado de visiones territoriales más cerradas donde el criterio fundamental era económico (el territorio como simple escenario de actuaciones), a concepciones abiertas que entienden el territorio como sistema de relaciones entre los distintos elementos que lo componen, entre ellos el medio natural. Afortunadamente, la protección del medio ambiente ha pasado a tener una consideración importante en la nueva generación de leyes de ordenación territorial y suelo aprobadas en los países occidentales en los últimos diez años.

Cambios en la consideración de las relaciones entre el medio y el hombre a lo largo del siglo XX	
PERÍODO	ACTITUD DEL HOMBRE FRENTE AL MEDIO
HASTA LOS AÑOS 60	<ul style="list-style-type: none"> • Respeto al medio natural y su dinámica. • Adaptación del hombre y sus actividades a las condiciones de la naturaleza.
AÑOS 60 Y 70	<ul style="list-style-type: none"> • Ruptura de la dinámica natural por parte del hombre. • Actitud de superioridad del hombre frente a la naturaleza: “Si el hombre puede llegar a la Luna, como no va a poder dominar a la naturaleza”. • Desarrollo territorial desequilibrado.
DESDE AÑOS 80	<ul style="list-style-type: none"> • Reconocimiento del deterioro ambiental causado por el hombre. • Llamamiento, desde la racionalidad científica, a la adopción de medidas de preservación del medio. • Políticas de ordenación del territorio respetuosas con el medio ambiente (desarrollo territorial sostenible y equilibrado).

En España, la Ordenación del Territorio ha manifestado también esta nueva realidad y parece ir cobrando una nueva dimensión. Se apuesta por la necesidad de elaborar lecturas integrales del territorio donde coinciden aspectos ambientales, sociales y culturales, junto a los meramente económicos. Y ello no hace sino confirmar los principios establecidos, en 1983, por la Carta Europea sobre Ordenación del Territorio donde se define ésta como:

“la expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad”.

1.3. La disparidad de escalas de trabajo

La ordenación del territorio debe entenderse como propuesta de nueva organización de usos en un espacio geográfico con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los grupos sociales que en él desarrollan sus actividades y preservar el medio natural que sirve de soporte para evitar su destrucción. Los términos de esta definición deben incluso invertirse si se apuesta por los principios del desarrollo sostenible. Primero, proteger y conservar el medio y, a continuación, en función de esto primero, planificar nuevos usos si es posible. En España se asiste a una concepción dual de las políticas ordenación del territorio. Por un lado, las Comunidades Autónomas son soberanas a la hora de promulgar normativa y planes de ordenación del territorio; por otro, el Estado, a través de las leyes del suelo concede un protagonismo destacado a los municipios en materia de planificación territorial en la escala local, por medio de la aprobación de planes de ordenación urbana. Esta doble realidad, que traduce una correcta concepción de descentralización del poder, presenta, en no pocas ocasiones, algunos desajustes entre lo establecido en los planes de ordenación del territorio de escala regional y lo determinado en los documentos de planeamiento de escala municipal. Y ello porque la expedición de licencias de obra se ha convertido en una fuente de financiación esencial en los municipios que no aceptan de buen grado las propuestas de protección del medio natural si ello puede suponer una disminución significativa en los ingresos municipales.

La búsqueda del desarrollo equilibrado de un territorio, sea cual sea su dimensión, su escala, debe suponer una concepción integrada de los diferentes elementos que lo componen. Y ello obliga a renunciar a visiones parciales, a intereses particulares, en la tarea de desarrollar propuestas de ordenación.

A falta una labor de coordinación efectiva por parte de las administraciones regional y estatal de los diferentes planes territoriales existentes en España, y pendiente de realizarse una reforma de las haciendas locales que permita una financiación de los ayuntamientos no dependiente de la promoción

inmobiliaria que en él se de, la aprobación, en 1999, de la denominada Estrategia Territorial Europea puede convertirse en el marco de conciliación de las políticas de ordenación del territorio existentes en territorio europeo, bajo el principio rector de alcanzar el desarrollo territorial sostenible.

1.4. La estrategia territorial europea (1999): una apuesta valiente

La necesidad de la lectura integral del territorio ha sido puesta de manifiesto desde Europa. La Estrategia Territorial Europea, aprobada por los Ministros europeos de ordenación del territorio en Postdam (1999), pese a su carácter no normativo, supone que a partir de ahora los procesos nacionales, regionales y locales de ordenación territorial deben adaptarse a los principios básicos de este documento estratégico europeo.

La política europea de cohesión regional, en su apuesta por los principios de concertación, partenariado, programación, adicionalidad, etc., ha obligado a las administraciones estatales, regionales y locales a buscar fórmulas de cooperación. Debe recordarse que los intentos de establecer una unidad de acción en el ámbito de la política territorial europea arrancan en el año 1983 con la aprobación de la citada Carta Europea de Ordenación del Territorio y se van madurando en los años iniciales de la década de los noventa del siglo XX. En este proceso la región está llamada a jugar un papel fundamental, como marco de referencia de la estructura territorial europea. El Estado deja de ser el único ámbito para la resolución de los problemas de la sociedad.

La región es la base de la política regional y territorial europea. En el artículo 130 del Tratado de Maastricht, recogido con posterioridad en el actual Tratado de Niza, se señaló, con rotundidad que:

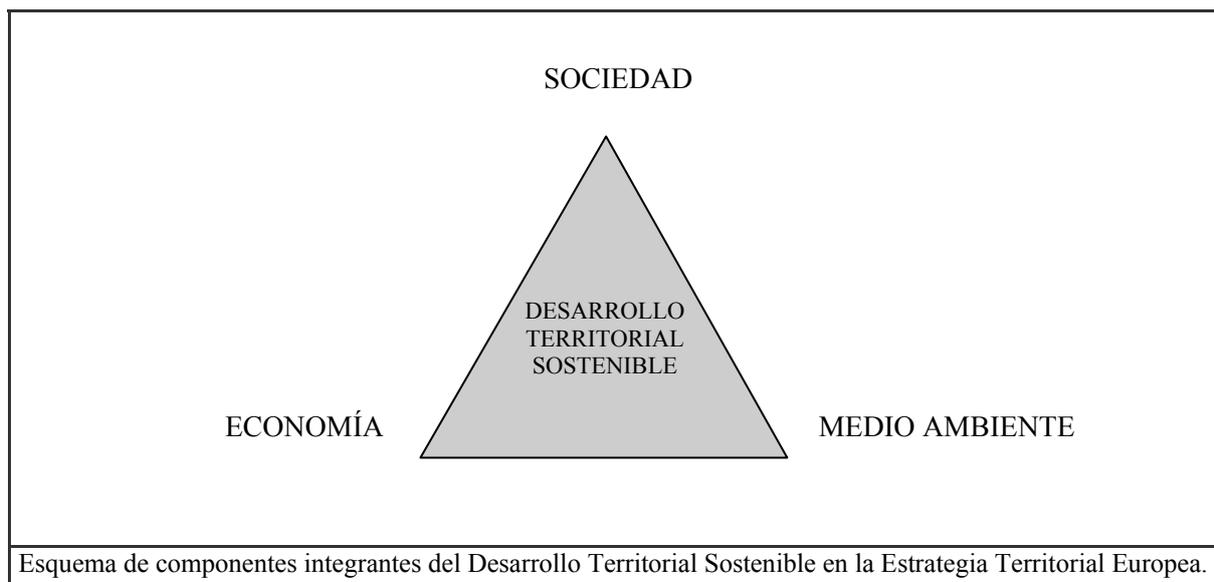
“la Comunidad se propondrá reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas Regiones y el retraso de las Regiones menos favorecidas, incluidas las zonas rurales”.

La geografía de las disparidades que hoy caracteriza al espacio geográfico europeo coexiste, al tiempo, con la puesta en práctica de distintas iniciativas y actuaciones que tienden al reequilibrio interterritorial, acciones compensadoras de las desventajas de distinta naturaleza que definen hoy a algunas regiones y que se orientan a remover sus estructuras más obsoletas y menos evolucionadas.

Con las vistas puestas en la nueva Europa del siglo XXI (que contará con una Unión no ya a 15, sino a 25 países desde la firma del Tratado de Niza en 2001 y que redefinirá sus márgenes, etc.), la Comisión Europea elaboró el documento Europa 2000+, que recoge las opciones de ordenación y desarrollo territorial para todo el continente a partir de los procesos de cooperación. Este concepto, el de cooperación -en distintas vertientes: transnacional, interregional, transfronteriza-, constituye la base sobre la que se argumentan las propuestas regionales que aquí se recogen. Son formulaciones articuladas en torno a varios conjuntos transnacionales (el llamado “Centro de las capitales”, el “Arco Mediterráneo”, “Arco Atlántico”, la “Diagonal Continental”, las “Regiones del Mar del Norte”, etc.), alcanzados por dinamismos y problemas comunes que, en lógica consecuencia, deberían de plantearse alternativas u opciones de desarrollo económico-territorial compartidas, partiendo de los escenarios regionales actuales y dirigiendo las futuras intervenciones de una forma voluntarista y realista.

En este contexto, la Estrategia Territorial Europea (en puridad, Estrategia de Planificación Espacial Europea) ha intentado reunir los principios de las políticas sectoriales y de la política regional de la Unión en la búsqueda de un documento de consenso que reúna los principios básicos que deben armonizar las acciones de planificación territorial de todos los territorios europeos.

En el propio preámbulo de la Estrategia Territorial Europea se indica que las políticas de desarrollo territorial pretenden un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la Unión; para ello es preciso asegurar 3 objetivos fundamentales en la futura política territorial europea: la cohesión económica y social; la conservación y gestión de los recursos naturales y del patrimonio cultural; y la competitividad más equilibrada del territorio europeo.



La Estrategia Territorial Europea designa al territorio como “una nueva dimensión de la política europea” y parte para ello de una premisa global: la necesidad de coordinar el futuro desarrollo territorial del territorio de la Unión puesto que las tendencias de dicho desarrollo, a largo, plazo, van a estar marcadas por el avance de la integración económica y el correspondiente aumento de la cooperación entre los Estados miembros, por la creciente importancia de las autoridades regionales y locales y de su función en el desarrollo territorial y, por último, por la futura ampliación de la Unión Europea –que es una realidad desde octubre de 2002- y la propia evolución de las relaciones de vecindad.

Se establecen tres directrices básicas a desarrollar por las futuras políticas territoriales que tengan lugar en cualquier espacio geográfico de la Unión Europea:

1. El desarrollo de un sistema equilibrado y policéntrico de ciudades y una nueva relación entre el campo y la ciudad.

Esto es así porque se reconoce que hasta el momento presente sólo hay una zona geográfica europea integrada plenamente en los circuitos de la economía mundial: se trata del núcleo central de la Unión Europea, la denominada “banana europea” que compone el territorio limitado por las metrópolis de Londres, París, Milán, Munich y Hamburgo. En relación con esto, las medidas políticas de desarrollo territorial que se han adoptado hasta ahora se han centrado especialmente en la mejora de la conexión entre la periferia y el núcleo central, básicamente mediante proyectos de infraestructuras. Sin embargo, es necesaria una política que ofrezca nuevas perspectivas para las zonas periféricas mediante la configuración de un modelo más policéntrico en el espacio geográfico europeo. La creación de varias zonas dinámicas de integración en la economía mundial, bien distribuidas a lo largo del territorio de la Unión, formadas por regiones metropolitanas de fácil acceso internacional, enlazadas entre sí y bien conectadas con las regiones rurales y las ciudades de sus áreas de influencia, puede desempeñar, según se reconoce en la Estrategia Territorial Europea, un papel clave en la mejora del equilibrio territorial de Europa.

La Estrategia Territorial Europea defiende, asimismo, la necesidad de creación de redes de ciudades pequeñas en las regiones con menor densidad de población y económicamente más atrasadas. Se trata de perseguir objetivos y realizar proyectos comunes, por ejemplo en materia de gestión de transportes, de logística urbana, de cooperación entre universidades y centros de investigación, de gestión del patrimonio cultural y centros históricos, así como de integración de nuevos inmigrantes en la sociedad urbana.

En la Estrategia Territorial europea se señala que las regiones europeas sólo pueden mostrarse competitivas y, por tanto, contribuir a la disminución de la tasa de desempleo si las ciudades, disponen de un potencial económico suficiente. En el documento de la Estrategia Territorial se reconoce que las perspectivas de futuro de la periferia rural depende del nivel de competitividad de sus ciudades. La prosperidad económica y social de las ciudades constituye un factor importante para el desarrollo económico, social y ambiental de las regiones comunitarias. Cualquier política de desarrollo destinada a realizar estos objetivos depende mucho de las condiciones locales (ciudad). La Estrategia Territorial Europea indica que para el desarrollo sostenible de las ciudades son decisivos:

- el control de la expansión urbana,
- la mezcla de funciones y grupos sociales,
- la gestión inteligente y economizadora de los recursos del ecosistema urbano,
- la mejor accesibilidad gracias a medios de transportes que sean compatibles con el medio ambiente y
- la protección y el desarrollo del patrimonio natural y cultural.

2. La garantía de un acceso equivalente a las infraestructuras y al conocimiento.

Las ciudades y áreas metropolitanas deben conectarse de manera eficaz no sólo a la economía mundial, sino también entre sí y con sus zonas de influencia. Las oportunidades proporcionadas por el transporte y las telecomunicaciones son factores esenciales de la promoción de un desarrollo policéntrico. La concentración de infraestructuras y servicios de transporte en el núcleo central de la Unión Europea amenaza su propia capacidad de funcionamiento en algunas zonas y produce importantes presiones sobre el medio ambiente. Para disminuir los inconvenientes que implica el transporte, son importantes las soluciones integradas, que tratan de promover un uso más frecuente de los medios de transporte menos contaminantes y la explotación eficaz de las infraestructuras existentes. La Estrategia Territorial Europea reclama la necesidad de elaborar estudios de impacto territorial en todos los grandes proyectos de transporte en Europa.

Las opciones políticas que plantea la Estrategia Territorial Europea para conseguir un modelo de mejor accesibilidad en la Unión comprenden:

- el refuerzo de las redes de transporte secundaria y sus interconexiones con las grandes Redes de Transporte Europeas,
- la promoción de un acceso territorialmente equilibrado al transporte intercontinental de la Unión Europea mediante la distribución coherente de puertos marítimos y aeropuertos y una mejora de su conexión con sus zonas de influencia,
- la mejora de las conexiones de transporte en las regiones periféricas y ultraperiféricas,
- la mejora del acceso a las infraestructuras de telecomunicaciones y a su utilización y
- la mejora de la cooperación entre las políticas de transporte a escala comunitaria, nacional y regional.

La Estrategia Territorial Europea apuesta por una utilización eficaz y sostenible de las infraestructuras. Para ello propone mejorar los sistemas de transporte públicos y la prestación de una oferta básica de servicio en las ciudades pequeñas y medianas; asimismo, se señala la necesidad de fomentar la integración en redes de los nudos intermodales de transporte de mercancías, en particular en los principales corredores europeos, atendiendo especialmente a la navegación marítima y fluvial. Un aspecto de gran interés es que se apuesta decididamente por la planificación integrada de las infraestructuras con el fin de reducir inversiones redundantes