



La planificación territorial en el Estado español a la luz de las políticas territoriales europeas

De la retórica a la praxis

Berezi Elorrieta Sanz



Aquesta tesi doctoral està subjecta a la llicència *Reconeixement 3.0. Espanya de Creative Commons.*

Esta tesis doctoral está sujeta a la licencia *Reconocimiento 3.0. España de Creative Commons.*

This doctoral thesis is licensed under the *Creative Commons Attribution 3.0. Spain License.*



UNIVERSITAT DE BARCELONA



Tesis doctoral

**LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN EL
ESTADO ESPAÑOL A LA LUZ DE LAS
POLÍTICAS TERRITORIALES EUROPEAS.
DE LA RETÓRICA A LA PRAXIS**

Berezi Elorrieta Sanz

Barcelona, Septiembre 2013

PARTE II – MARCO CONCEPTUAL DE LA INVESTIGACIÓN

PARTE II – MARCO CONCEPTUAL DE LA INVESTIGACIÓN

La presente investigación se basa, en gran parte, en el análisis de las ideas y conceptos relacionados con la ordenación del territorio provenientes de las diferentes instancias europeas. Para poder averiguar la influencia que han tenido dichos conceptos e ideas en la ordenación del territorio del Estado español, es necesario comprender, antes de nada, de qué manera (o maneras) han sido definidos y qué valoraciones se han arrojado sobre ellos, no sólo desde las propias instituciones que los han impulsado sino también desde el ámbito extra-institucional de expertos y expertas en la materia.

Así, en esta segunda parte de la tesis tratará de definirse el marco conceptual que rodea el campo de la ordenación del territorio a escala europea, que impregna las nuevas políticas territoriales de la Unión y cuyas repercusiones se han dejado sentir también, en mayor o menor medida, en la planificación española. Íntimamente ligados a los procesos y transformaciones socioeconómicas, políticas, medioambientales y territoriales de los últimos años, se han acuñado una serie de conceptos que reflejan las nuevas relaciones socio-territoriales y los nuevos procesos de configuración y evolución del territorio a distintas escalas. Algunos de ellos están estrechamente relacionados entre sí, como se señalará más adelante. Cooperación, subsidiariedad, cohesión territorial y nuevas formas de gobernanza, por ejemplo, forman parte de una terminología que expresa lo que se ha venido extendiendo progresivamente en todo el continente europeo desde 1980 (Farinós, 2003). A pesar de que hoy en día son conceptos más o menos conocidos, su significado preciso sigue siendo esquivo (Davoudi, 2007). Mediante el presente apartado, se tratará de arrojar luz sobre algunos conceptos tan actuales como ambiguos, cuyo significado resulta, como mínimo, complejo, cuando no enigmático o confuso. Estos conceptos, insistimos, son claves para abordar y entender el nuevo marco de ordenación territorial que se abre desde Europa.

Como nos recuerda Closa (2003), las ciencias sociales están sometidas a la tiranía semántica de las palabras utilizadas para “crear” los objetos. Estas palabras son, generalmente, conceptos cuyo significado resulta difícil de delimitar por los problemas de la connotación (carga de significados asociados a un concepto) y la denotación (número de fenómenos al que se aplica tal concepto). A ello hay que añadir la utilización de algunos conceptos con un sesgo polémico y/o ideológico, lo cuál neutraliza gran parte

de su valor analítico e introduce, por el contrario, una enorme carga valorativa en su mera utilización. Pues bien, muchos de los términos que se desarrollan en el presente capítulo reúnen esta problemática conceptual.

La construcción del marco conceptual que sostiene el cuerpo teórico de la ordenación del territorio a escala europea se ha llevado a cabo tanto desde el ámbito de las instituciones responsables, a través de sus documentos oficiales, como desde el ámbito académico, en el que diversos expertos han hecho sus aportaciones al debate *conceptual*. Estas aportaciones fueron especialmente fructuosas después de la aprobación de la Estrategia Territorial Europea, en 1999. La ETE puso sobre la mesa una serie de nuevos conceptos e ideas que hasta entonces eran o bien desconocidos o bien poco empleados en los distintos ámbitos de planificación. Según Faludi (2003), tras el proceso desencadenado por la ETE, muchos más planificadores y planificadoras se encuentran expuestas a cuestiones surgidas de la estructura territorial de Europa, y se puede decir que su aplicación ha sido una experiencia de aprendizaje para todas ellas. De hecho, desde entonces, el marco conceptual de la ordenación del territorio se encuentra en un proceso continuo de construcción y discernimiento, con nuevos conceptos que surgen con intención de expresar nuevas o viejas ideas, y que no siempre llegan a ser dotados de un significado claro.

En este sentido, también los diversos documentos oficiales han sufrido una clara evolución en la confección del marco teórico de la ordenación, de manera que, a partir de la ETE, se ha ido avanzando hacia el esclarecimiento de los conceptos que sostienen los objetivos territoriales básicos de la UE. La Unión Europea representa un espacio permanente de intercambio y debate, donde la red ESPON² cumple un papel fundamental en la producción de nuevo léxico. Este nuevo vocabulario apoya el discurso comunitario sobre ordenación territorial y conlleva una fuerte carga simbólica, como indica el éxito alcanzado por conceptos tales como “pentágono”, “desarrollo equilibrado” o, más recientemente, “policentrismo”. Esta creatividad conceptual es el resultado de la búsqueda del consenso entre los diferentes valores y concepciones de la ordenación territorial entre los países miembros, y fruto de la elaboración conjunta de herramientas de trabajo.

² ESPON: acrónimo de European Spatial Planning Observation Network. En castellano se conoce por las siglas OROTE (Observatorio en Red de la Ordenación del Territorio Europeo).

De todas maneras, debido a que la dimensión espacial ha permanecido desatendida durante muchos años en las políticas públicas, ha quedado en evidencia la dificultad de plasmar estas ideas en propuestas analíticas e indicadores concretos para desarrollar opciones políticas. Así, ha salido a relucir la falta de una base conceptual sólida e integral y un cuerpo de investigación coherente a escala europea que permita desarrollar adecuadamente las cuestiones políticas contempladas en la ETE (Davoudi, 2007) y demás documentos europeos relacionados con la ordenación del territorio.

En el presente apartado, como decíamos, se tratará precisamente de esclarecer el significado o significados varios de los conceptos más importantes, con el fin de comprender, posteriormente, cómo han desarrollado los planes territoriales del Estado español las ideas encerradas en dichos conceptos. Por lo tanto, el **objetivo** de esta primera parte de la investigación sería dilucidar y dotar de significado al marco conceptual que acompaña habitualmente a la escala europea de ordenación. La **metodología** empleada para ello ha sido la conocida como análisis del discurso, que consiste en la comprensión e interpretación de textos, es decir, en un análisis que subraya la importancia del contexto sobre el texto (Conde, 2010), ya que para comprender y analizar expresiones es necesario tener en cuenta el contexto en el que se producen. Mediante esta técnica se ha procurado reflejar las distintas opiniones de autores/as e instituciones acerca de los conceptos más importantes y/o innovadores introducidos por los textos europeos. El análisis del discurso es una técnica en auge en las ciencias sociales que permite identificar los diferentes significados o connotaciones del lenguaje, de manera que podemos someter a análisis algunos conceptos importantes para la ordenación del territorio europea y, de alguna manera, leer los discursos vertidos sobre dichos conceptos.

a) El *modelo territorial europeo*: una visión más bien abstracta

Según Zoido (2006a), las ideas de *modelo territorial* y *modelo de ordenación territorial* han reaparecido en el lenguaje normativo y técnico en los últimos años del siglo XX, rescatadas por el nuevo impulso dado a la planificación territorial regional desde ámbitos comunitarios y vinculada también, en gran medida, al relanzamiento de la ordenación territorial en los estados europeos menos centralizados. Entre los instrumentos de ordenación territorial existen casos muy diferentes respecto a la idea de formular o establecer un modelo: algunos (la mayoría) rehúyen esa expresión, otros la incluyen

(especialmente los planes más recientes), aunque con diferentes propósitos y contenidos. No obstante, el recurso a este concepto se está fortaleciendo y clarificando en los últimos años.

Entendemos por modelo territorial la manera en que una determinada sociedad se relaciona, ocupa y transforma un espacio determinado. Se incluyen en este concepto tanto las pautas de crecimiento o decrecimiento de unos espacios con respecto a otros, como las interrelaciones que se establecen entre los mismos y entre las distintas actividades que interactúan o se soportan sobre el territorio (Serrano, 2003). A toda organización política territorial, sea la escala que sea, le acompañan estructuras y sistemas territoriales que la hacen tender hacia un modelo de ordenación territorial. Asimismo, cuanto mayor es el ámbito o territorio de referencia, más generales y abstractos son los componentes de un posible modelo territorial y mayor peso tiene en él su división política (Zoido, 2006a). En la escala estatal, lo más habitual es referir la expresión modelo territorial a la articulación entre el estado y las comunidades autónomas.

La idea del modelo de ordenación se hace necesaria cuando los espacios son tan amplios o complejos que precisan un esquema o interpretación sintética que permita comprender su estructura y funcionamiento más allá de su aparente complejidad. Así, el modelo territorial constituye en realidad una imagen simplificada del sistema territorial, que es la expresión física de la organización espacial. Refleja los cambios que se producen en el estilo de desarrollo y en la escala de valores sociales. También refleja la base económica de una sociedad, las actividades que soporta el tejido social y la forma en que se agrupan y relacionan los y las ciudadanas. Por lo tanto es el resultado de las políticas de desarrollo y planificación territorial (en caso de que éstas existan), ya que la ordenación del territorio define la estructura espacial en la que se han de ubicar las actividades promovidas por las políticas social, económica, cultural y ambiental de la sociedad (Gómez, 2002). Distintas estrategias de desarrollo económico, social, cultural y ambiental, implican usos, aprovechamientos y comportamientos del suelo diferentes, que producen modelos territoriales diferentes.

El sistema territorial, formado por asentamientos, actividades económicas, espacios naturales, etc., es el resultado de procesos históricos acumulativos y de procesos sociales, que se han encargado de transformar y producir el espacio. Los procesos

sociales se ven condicionados por el espacio físico donde tienen lugar, pero al mismo tiempo el espacio físico es también resultado de los procesos sociales. Por tanto para alcanzar el sistema o modelo territorial deseado es necesario incidir sobre todos esos procesos que participan de la transformación y producción del espacio. En opinión de Harvey (2007), el modelo de desarrollo urbanístico y de organización territorial que una sociedad emprenda, no sólo *refleja* sino que al mismo tiempo *condiciona* el tipo de individuo (de "ciudadano/a") que dicha sociedad produce. Es decir, que el modelo territorial no sólo es el resultado de los valores sociales, sino que al mismo tiempo los valores sociales están condicionados por el modelo de desarrollo territorial adoptado.

El modelo territorial ha de entenderse de una forma flexible, abierta y diacrónica; es importante conocer el modelo que existe en la actualidad, pero también la evolución que lo ha llevado a esa situación, las tendencias que presenta y la evolución que queremos que siga en el futuro.

En cuanto al modelo territorial existente en la actualidad en Europa, Antonio Serrano (2003: 40) afirma que, como resultado de los mencionados procesos históricos de transformación y desarrollo de los Estados europeos, el modelo territorial actual “*es un modelo concentrado y polarizado espacialmente*” en el que las áreas metropolitanas concentran no sólo la población y la actividad económica, sino también los centros decisionales, los centros de investigación y las principales infraestructuras y equipamientos.

Además, el mismo autor sostiene que la tendencia a la concentración del crecimiento económico en las grandes áreas metropolitanas y al incremento de las diferencias entre los distintos ámbitos territoriales, en líneas generales, no ha cambiado en los últimos 50 años, y que es muy discutible que en un futuro próximo pueda llegar a cambiar. Por tanto opina que una característica básica del modelo territorial europeo es la “*consolidación de los procesos de concentración relativa de la población, de la actividad, de la riqueza y del control político y económico en un número reducido de áreas metropolitanas*” (Serrano, 2003: 40).

Esta concentración y polarización del territorio europeo es precisamente uno de los retos a los que pretende enfrentarse la Estrategia Territorial Europea. Este documento de la UE, aunque no aclara lo que entiende por modelo territorial europeo, admite que “*la UE*

presenta graves desequilibrios económicos que dificultan la realización del modelo perseguido de desarrollo territorial equilibrado y sostenible” (Comisión Europea [CE], 1999a: 9). Centrándose en la estructuración del territorio, aboga por un *“modelo de desarrollo policéntrico, que debe contribuir a evitar que continúe concentrándose excesivamente la riqueza y la población en el núcleo central de la UE”* (CE, 1999a: 21). El sistema de ciudades es precisamente uno de los elementos fundamentales que definen el modelo territorial de un espacio dado.

Los planes de ordenación territorial pueden incluir modelos que expresen opciones deseadas para la evolución del territorio. Dichas opciones pueden tener una expresión sintética en términos cartográficos, es decir, un modelo de ordenación territorial (Zoido, 2006a). No obstante, el modelo territorial en un determinado ámbito geográfico no es sólo fruto de lo previsto en los planes de ordenación territorial (más aún en el ámbito de la UE, donde los planes territoriales, en este caso la ETE, no son vinculantes). En realidad el modelo territorial es el resultado de todo el conjunto de decisiones que de una u otra forma influyen sobre la aparición y localización de las actividades humanas sobre el territorio (Gómez, 2002). Por tanto muchas políticas de la UE que no son estrictamente territoriales (políticas sectoriales como la política de transportes, de medio ambiente, agrícola, etc.) dejan una huella considerable sobre el modelo territorial europeo.

Hay que tener en cuenta que el modelo territorial es un concepto de naturaleza eminentemente abstracta. Cuando en un determinado territorio (en este caso el territorio europeo) se señala el modelo territorial al que se aspira, éste no se traduce en trazados fijos sobre el mapa, señalando ámbitos precisos y actividades, sino que se refieren a las condiciones de estructura, a las relaciones que deben mantener entre sí los elementos de la ordenación independientemente de su ubicación exacta. Este hecho, unido al carácter generalista de los documentos europeos de ordenación, hace que el modelo territorial que proyectan las instancias europeas no tenga una plasmación gráfica o escrita exacta, de manera que en dichos documentos se constata la escasez de material cartográfico que describa la configuración y evolución futura deseada del conjunto del territorio europeo.

b) El desarrollo territorial sostenible en el límite de lo factible

El *desarrollo territorial sostenible* se ha convertido en uno de los objetivos estrella de la mayoría de planes territoriales en las diversas escalas administrativas. A nivel europeo, su uso es ya generalizado en las diferentes instancias de la UE y ello se refleja en diversidad de documentos publicados por la misma, tal como se constatará en las próximas líneas.

Tratando de vislumbrar el contenido teórico de estas palabras, el término desarrollo es definido por la RAE como la “*evolución progresiva de una economía hacia mejores niveles de vida*”, acepción que se ha venido empleando habitualmente con cierto consenso. Destaca, en esta definición, el sesgo economicista que se le otorga al significado del *desarrollo*, ya que se habla de economía y de niveles de vida. No obstante, en el ámbito de las ciencias sociales el desarrollo ha tenido también multitud de matices en función del objeto de estudio, y se han llegado a agregar al término adjetivos tan diversos como (desarrollo) humano, rural, social, local, económico, endógeno... y, cómo no, sostenible. Todos ellos son de uso habitual hoy en día, aunque cada uno de ellos pretende poner el acento sobre un aspecto concreto del desarrollo. En el caso del desarrollo territorial sostenible, se quiere poner el acento en el carácter perdurable e integral del desarrollo (en sus dimensiones sociocultural, económica, política y medioambiental) en un ámbito geográfico determinado. La utilización del término desarrollo territorial remite al territorio como escenario para el desarrollo. Es decir, la base de esta definición de desarrollo es el territorio en sí mismo, concepto que abarca mucho más que la noción de un espacio geográficamente delimitado.

De cualquier modo, el término desarrollo ha sido tradicionalmente empleado con este sesgo economicista recientemente mencionado, es decir, sobreentendiendo que equivaldría a hablar de *desarrollo económico*, como si el desarrollo llevara intrínseca una mejora de índices macroeconómicos tales como el PIB per cápita, en una concepción del desarrollo estrechamente vinculada al *crecimiento* económico.

No obstante, el desarrollo no es necesariamente sinónimo de crecimiento económico ni de desarrollo humano. En esta concepción del desarrollo se confunden magnitud y proceso, es decir, se trata de asimilar lo que significa el aumento cuantitativo de ciertas magnitudes (crecimiento) con aquello que trata de significar despliegue y articulación de

variables cualitativas (desarrollo). En opinión de Bárcena (2004), desarrollo es sinónimo de desenvolvimiento, de transición, de actitud de transformación, de modernización y de autoorganización, mientras que el crecimiento está relacionado con el aumento de lo mensurable, con el incremento aritmético y numérico. Aunque pueden coincidir, en las actuales polémicas económicas, ecológicas y político-sociales, suelen devenir marcadamente opuestos y encontrados.

Más acorde con la dimensión humana y social del desarrollo, Amartya Sen (2000) plantea la importancia que tiene el reconocimiento de las libertades fundamentales del ser humano dentro del desarrollo, definidas éstas como la capacidad de satisfacer las necesidades básicas, el desarrollo integral del individuo y el derecho de cada persona de vivir sanamente, en una sociedad en donde pueda expresarse abiertamente, con una participación activa en las decisiones que afecten a su desarrollo.

Convencionalmente, se tiende a identificar el desarrollo con la satisfacción de necesidades biológicas universales como el alimento o el cobijo. Pero estas son realmente *condiciones* favorables para el desarrollo de las capacidades humanas. Para Sen (2000), el verdadero fin del desarrollo ha de ser la expansión de las libertades reales de que disfrutaran los individuos. La idea de desarrollo sostenible pone de manifiesto que la relación del ser humano con su entorno es el elemento más inmediato que determina el conjunto de capacidades o las oportunidades reales de los individuos. Lo interesante del planteamiento de Sen es que, así contemplada, la destrucción irreversible de la naturaleza supone siempre una pérdida de libertad para alguien, además de un deterioro de las condiciones favorables para el desarrollo. En cierto modo, estas afirmaciones se mueven en la línea de la economía ecológica, que defiende que los costos marginales derivados de los sacrificios ambientales y sociales podrían ser mayores que su valor en términos de los beneficios de la producción, por lo que el aumento del PIB podría hacernos más pobres y no más ricos, además de transmitir el costo a las generaciones futuras (Daly, 2003).

Como ya se ha mencionado, el adjetivo que más frecuentemente acompaña al término desarrollo hoy en día es el de sostenible. El concepto de desarrollo sostenible (también conocido como sustentable o perdurable) en su acepción inglesa (*sustainable development*) aparecía ya en la Estrategia Ambiental Mundial de la UICN (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza) en 1980, pero se popularizó años

más tarde tras la aparición del informe titulado *Nuestro futuro común*³ coordinado por Gro Harlem Brundtland en el marco de las Naciones Unidas. Desde entonces se ha convertido en un objetivo de moda para los agentes políticos de todo el mundo. En dicho informe, conocido también como *Informe Brundtland*, se entiende por desarrollo sostenible aquel que permite "*satisfacer nuestras necesidades actuales sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas*". Dicha definición se asumiría en la declaración de Río de 1992, y posteriormente en infinidad de documentos institucionales, discursos políticos y movimientos sociales.

De acuerdo con el Informe Brundtland, el ámbito del desarrollo sostenible puede dividirse conceptualmente en tres esferas: ambiental, económica y social (Figura II.1). Se considera el aspecto social por la relación entre el bienestar social con el medio ambiente y la bonanza económica. De hecho, la misma autora del informe afirmaba en una entrevista⁴ que "*cuando la gente no tiene educación ni salud se ve privada de sus derechos humanos y no puede haber desarrollo*". Según las Naciones Unidas, impulsoras del Informe que dio origen al término, los tres componentes del desarrollo sostenible (el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente) son "*pilares interdependientes que se refuerzan mutuamente*"⁵.

La justificación del desarrollo sostenible proviene, por un lado, del hecho de tener unos recursos naturales limitados, susceptibles de agotarse; y por otro, de la certeza de que una creciente actividad económica sin más criterio que el económico produce graves problemas medioambientales, tanto a escala local como planetaria, que pueden llegar a ser irreversibles. El término apareció en un contexto socio-económico que exigía más que nunca ligar la reflexión económica al medio físico, pero el éxito político que acompañó a su aplicación inicial se ve ahora en peligro a causa de la falta de resultados inherente a la ambigüedad que exige el uso meramente retórico del término (Naredo, 2004). Una de las mayores imprecisiones sobre la definición dada por el informe Brundtland es la que se refiere al significado de "*satisfacer las necesidades*" actuales y futuras, pues dichas necesidades pueden ser enormemente relativas, y diferentes para cada sociedad y/o contexto histórico.

³ Informe publicado por la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo (Naciones Unidas) en 1987.

⁴ Entrevista realizada en la revista *El Correo de la UNESCO*, en 1990.

⁵ Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005. Resolución aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 24/10/2005.

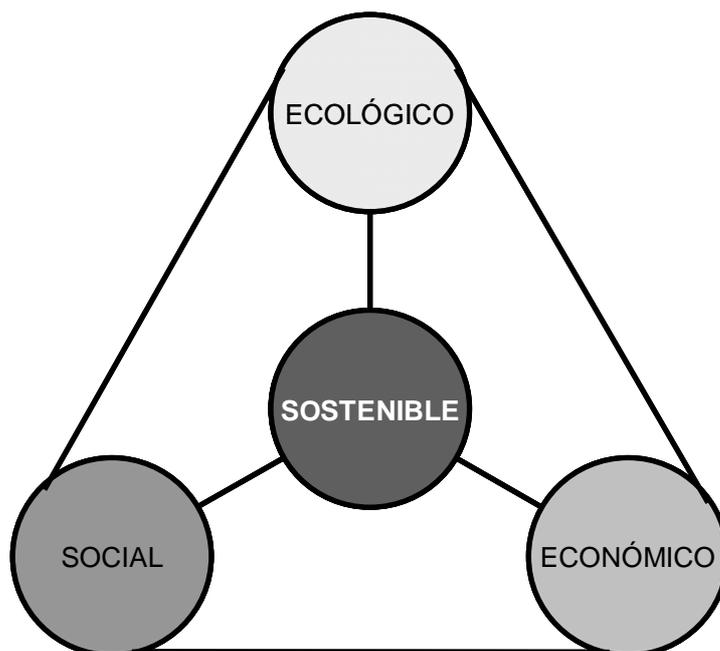


Figura II.1: Las tres dimensiones del desarrollo sostenible

Fuente: Elaboración propia

Hoy en día, la palabra sostenible puede ser utilizada para significar casi cualquier cosa que una desee, lo que constituye parte de su atractivo (O'Connor, 2002). En efecto, podemos encontrar el adjetivo sostenible acompañando a sustantivos tan diversos como: economía sostenible, turismo sostenible, arquitectura o construcción sostenible, deporte sostenible, movilidad sostenible, cultura sostenible, química sostenible, energía sostenible, e incluso crecimiento sostenible, lo cuál nos da una idea no sólo de su éxito sino también de la vaguedad de su significado real.

A pesar del éxito adquirido por este concepto, su aplicación como decimos es muy heterogénea y en ocasiones perversa. El significado más elemental de “sostener” es “apoyar”, “mantener el curso”, o “preservar un estado de cosas”, por lo que, aparentemente, nadie tiene razones para oponerse a la “sostenibilidad” (O'Connor, 2002). Sin embargo en los últimos veinte años pocos términos han resultado tan polémicos, tan entusiastamente defendidos o descuidadamente alterados como el término desarrollo sostenible (Bárcena, 2004). Parece que se diera por hecho el conocimiento generalizado del significado del desarrollo sostenible, y sin embargo, en palabras de Naredo (2004: 7) *“el éxito de la nueva terminología se debió en buena medida al halo de ambigüedad que la acompaña”*, puesto que describe un deseo general sin precisar cómo alcanzarlo. O'Connor (2002: 46), en esta misma línea, afirma

que “*prácticamente todo el mundo utiliza esa expresión con intenciones y significados diferentes*”. Y continúa diciendo: “*Sin embargo, estas definiciones tienen poco o nada que ver con la rentabilidad sostenible. De hecho, hay una correlación inversa entre la sostenibilidad ecológica y la rentabilidad de corto plazo*”. Según Bárcena, las polémicas en torno al uso y abuso del término vienen provocadas por el sesgo desarrollista que sus críticos vislumbran en su utilización: “*La calculada ambigüedad del término ha resultado ser un terreno de discordia entre aquellos que tratan de dar mayor relevancia al desarrollo-crecimiento económico y aquellas personas preocupados por los riesgos de estar sobrepasando límites naturales físico-biológicos*” (Bárcena, 2004: 48).

En efecto, las discusiones acerca del significado del término han tenido siempre un carácter economicista y han girado básicamente en torno a dos cuestiones (Bárcena, 2001):

- 1) La primera tiene que ver con la ya mencionada discordancia existente entre el crecimiento y el desarrollo, ya que no parece correcto confundir el incremento cuantitativo de determinados valores (crecimiento) con la difusión de determinadas transformaciones cualitativas (desarrollo). A pesar de que ambos conceptos son habitualmente empleados indistintamente, a menudo resultan contradictorios. De hecho, el crecimiento en sí mismo no tiene porqué ser algo positivo ni traer un mayor bienestar (Ekins, 1986). La búsqueda de un desarrollo humano sostenible tiene más que ver con la redistribución que con el crecimiento (Bárcena, 2004).
- 2) La segunda cuestión es una consecuencia de lo anteriormente citado y está relacionada con la coherencia entre el sustantivo (desarrollo) y el adjetivo (sostenible). Se diría que el adjetivo sostenible pretende frenar parcial o completamente las consecuencias medioambientales negativas del crecimiento económico. Pero según Bárcena (2004) el crecimiento sostenido, además de una quimera, es una *contradictio in terminis*.

En realidad, la sostenibilidad es una cuestión ideológica y política (O’Connor, 2002), antes que un problema ecológico y económico. Riechmann (2008: 63), por su parte, opina que la sostenibilidad es incompatible con el proceso de globalización que vivimos hoy en día: “*Si globalización –bajo el imperio del gran capital– significa aceleración e instantaneidad, sostenibilidad implica lentitud y respeto por los ritmos naturales. Si*

globalización significa desterritorialización, sostenibilidad implica recentramiento sobre el territorio. Globalización capitalista y sostenibilidad se asocian con culturas del tiempo y del espacio que son francamente antagónicas". En su opinión, la sostenibilidad está estrechamente relacionada con la habitabilidad del planeta, lo que equivaldría a su capacidad de carga.

Atendiendo a la presencia del término en los documentos europeos, cabe decir que el concepto desarrollo sostenible hizo su aparición en las publicaciones de la UE en los años 90. Los diversos órganos de la Unión, especialmente la Comisión Europea, apoyaron desde el principio el uso del nuevo concepto (Bárcena, 2001), incluyéndolo por ejemplo en el enunciado 6 del V Programa de Acción en materia de medio ambiente aprobado en 1992, casi coetáneamente a la Conferencia de Río. El objetivo de este quinto programa era transformar el modelo de crecimiento de la Comunidad, a fin de fomentar el desarrollo sostenible, lo cuál consistía en la principal novedad aportada por el documento. No obstante, su función era únicamente orientativa, es decir, su contenido no era de obligado cumplimiento.

Con el tiempo el concepto del desarrollo sostenible también iría introduciéndose en los documentos de los gobiernos, agencias y administraciones de los Estados miembros de la Unión, aunque lo hizo de manera desigual (Bárcena, 2001), ya que muchos Estados ni siquiera han puesto en marcha todavía planes o estrategias concretas para fomentar el desarrollo sostenible, y sus estrategias de desarrollo siguen basándose en la explotación de recursos. Como nos recuerda O'Connor (2002), en ningún país capitalista desarrollado existe una agencia estatal o mecanismo de planificación de tipo corporativo que se ocupe del planeamiento ecológico, urbano y social integrado. La idea de un capitalismo ecológico, o de un capitalismo sostenible, no ha sido teorizada siquiera de manera coherente, ni se ha visto plasmada en una infraestructura institucional.

En la Comunidad Europea, el logro de un desarrollo equilibrado y sostenible se consagró como uno de los objetivos fundamentales de la Comunidad gracias al Tratado de Ámsterdam del 2 de octubre de 1997, lo cuál abrió un nuevo ciclo en la UE en el campo del desarrollo. Desde entonces, las exigencias ambientales se integraron en

⁶ El título completo era "*V Programa Comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible*", y se programaba para el periodo 1992-2000.

mayor o menos medida en las políticas y acciones comunitarias, y se han publicado diversos documentos que tienen entre sus principales objetivos el logro de un desarrollo sostenible para el territorio europeo.

La política regional de la UE, que se traduce en términos presupuestarios en los Fondos Estructurales, tampoco es ajena a esta tendencia conceptual en el seno de la Unión. En el periodo de programación 2000-2006 se incorporó por primera vez a dicha política el concepto de desarrollo sostenible, reflejando en cierto modo el salto hacia una nueva concepción del crecimiento y el desarrollo.

El término desarrollo territorial sostenible ha tenido también un gran éxito en los documentos relacionados con la ordenación del territorio. Es uno de los protagonistas de la Estrategia Territorial Europea, en cuyo título ya se puede leer: "*ETE Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE*", ajustándose así al objetivo comunitario recogido en los sucesivos Tratados desde 1997. Según Farinós (2004), la ETE ha supuesto un intento de dar respuesta a los difíciles retos de avanzar hacia un estilo comprensivo e integrado de la planificación del desarrollo territorial sostenible.

Siguiendo las tesis marcadas por el Informe Brundtland, la ETE aboga por un desarrollo sostenible basado en tres pilares: la sociedad, el medio ambiente y la economía.



Figura II.2: Triángulo de objetivos de la ETE: desarrollo territorial sostenible

Fuente: Comisión Europea (1999a)

Este triángulo de objetivos, al fin y al cabo, implicaría armonizar los objetivos de desarrollo, equilibrio y conservación, lo que se traduce en un significado de la sostenibilidad, como mínimo, ambicioso: economía competitiva, cohesión social y respeto al medio ambiente. De hecho, algunos autores consideran que la UE, en realidad, *“persigue un imposible: conjugar competitividad y crecimiento con protección del medio ambiente. Frente a esta disyuntiva, la apuesta por una alta competitividad acaba prevaleciendo de forma clara”* (García Jurado, Busqueta y Busqueta, s/f: 36-37).

Estas opiniones contrastan con las de Esteban, que asegura que *“en realidad, la sostenibilidad y la cohesión son dos condicionantes del modelo actual de desarrollo económico”* y entiende además que *“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 territorios”* (Esteban, 2001: 11-12).

El documento de la Agenda Territorial europea, que sería publicado ocho años más tarde que la ETE, retoma el protagonismo del término sostenible y reza como subtítulo *“Hacia una Europa más competitiva y sostenible de regiones diversas”*. Sorprendentemente, la UE da un giro conceptual y comienza a hablar no ya de desarrollo sostenible sino de *crecimiento económico sostenible*, un término que, como ya se ha mencionado, algunos autores juzgan incoherente y contradictorio. Pero esta expresión estaba ya presente en el Tratado de Maastricht (1992), cuyo artículo 2 rezaba: *“El primer objetivo de la Unión Europea es promover el crecimiento sostenible [sustainable growth] respetando el medio ambiente”*.

La Unión Europea no ha sido la única en adoptar como propio el concepto del desarrollo sostenible; la CEMAT también se sumó hace tiempo a los adeptos del término. Así, en el año 2000 publicó los Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible del Territorio Europeo, un documento que aspira a constituir una directriz para el desarrollo sostenible, dirigida a órganos políticos y sociales. Los redactores del documento apelan nuevamente al significado recogido en el informe Brundtland de *“tener en cuenta las necesidades de todos los habitantes de las regiones europeas sin comprometer los derechos fundamentales de las futuras generaciones”* y de conciliar las expectativas económicas y sociales con las funciones ecológicas y culturales. Igualmente se destaca la importancia fundamental de la ordenación del territorio en la consecución del objetivo del desarrollo sostenible.

Otro aspecto destacable de los Principios de la CEMAT es que en ellos se afirma que “*el nivel regional es el que debe asegurar el carácter sostenible y la coherencia del desarrollo territorial, en cooperación con las colectividades locales y con la población*”, para lo cuál es condición necesaria el fortalecimiento de la escala regional a nivel político-administrativo.

No cabe duda de que el desarrollo territorial sostenible se ha convertido en un concepto estrella en la ordenación territorial europea, pero además, como se demostrará más adelante en esta investigación, también ha llegado a impregnar la planificación de escalas territoriales más bajas.

c) Desarrollo policéntrico: interconexión sin dominancia

El *policentrismo* expresa básicamente la existencia de múltiples centros en una determinada área, y parece haberse convertido en una de las características que definen el paisaje urbano en las economías avanzadas (Kloosterman y Musterd, 2001). A pesar de que pueda parecer un concepto relativamente nuevo, su significado preciso y su análisis han motivado la aparición de una extensa literatura al respecto ya desde hace décadas, aunque aún hoy día sigue desatando controversia. El marco teórico de estas configuraciones urbanas no está aún claramente establecido y queda por definir una tipología precisa, puesto que hasta ahora existen interpretaciones más bien diversas sobre el concepto de desarrollo policéntrico.

Este concepto también ha sido empleado en otras disciplinas como las ciencias políticas y la economía, especialmente en relación con el desarrollo económico. Uno de los exponentes más conocidos es el economista Samir Amin, en cuya teoría de la desconexión se vale del término policentrismo para referirse a la aparición de nuevos poderes culturales y económicos en un mundo globalizado y dividido entre países del centro (desarrollados) y de la periferia (subdesarrollados y dependientes). Amin se refiere a un policentrismo de escala mundial, un sistema internacional con varios centros de poder, que reemplace las relaciones de fuerza por la necesidad de negociar (Amin, 1988).

Ya lo advierte Simin Davoudi, una de las autoras que más ha escrito al respecto: el policentrismo significa diferentes cosas para personas y escalas distintas. Incluso dentro

del campo de la ordenación del territorio. Los responsables de urbanismo utilizan el concepto como herramienta estratégica para la planificación del territorio; los geógrafos lo utilizan para explicar una forma concreta de estructura y de crecimiento urbanos; y los comisarios de la UE y sus equivalentes en los Estados miembros promueven el concepto como un objetivo de carácter socioeconómico. La conclusión de esta autora es tajante: *“en resumen: hoy en día está de moda ser policéntrico”* (Davoudi, 2004: 127). Se puede afirmar que, al igual que ha ocurrido con otros términos que los responsables políticos han puesto de moda, se trata de un concepto un tanto desgastado y desvirtuado por el uso. Pese a su uso generalizado y su larga historia, su sentido exacto ha seguido siendo muy evasivo. Algunos autores, curiosamente, opinan que la falta de una definición clara es más bien una de las virtudes del policentrismo *“ya que eso lo hace muy adaptable a diferentes retos nacionales y contextos políticos”* (Aalbu, 2004: 145).

En el presente trabajo, no obstante, trataremos de aportar una definición más precisa del concepto, para la cuál se puede citar la Conferencia sobre Regiones Urbanas Policéntricas⁷ (1999), que define la región urbana policéntrica al menos a través de estas cinco características:

- a) consiste en un número de ciudades históricamente separadas y distintas;
- b) falta clara de una ciudad que domine política, económica y culturalmente y en otros aspectos (aunque, inevitablemente, el número de habitantes no sea exactamente homogéneo);
- c) tienden a formar un pequeño número de grandes ciudades que no difieren mucho en términos de tamaño o importancia económica, junto con otro número de pequeñas ciudades;
- d) las ciudades que crea esta configuración policéntrica están localizadas a una distancia más o menos próxima;
- e) estas ciudades no están solo separadas en el espacio sino que también constituyen entidades políticas independientes.

Otros autores han definido el policentrismo (o *multinucleación* en la literatura europea) como aquel proceso mediante el cuál una ciudad se aleja paulatinamente de una estructura espacial caracterizada por la existencia de un solo centro de empleo,

⁷ Celebrada en Ámsterdam en febrero de 1999 y citada por [Kloosterman y Musterd \(2001\)](#).

dirigiéndose hacia una nueva donde coexisten varios centros de empleo del mismo o de diferente orden jerárquico (Múñiz et al., 2005). En realidad puede interpretarse como un modelo de crecimiento alternativo a la dispersión, que es vista con preocupación por urbanistas, ecólogos, economistas, geógrafos, y por supuesto, también por parte de las administraciones públicas que deben suministrar las infraestructuras y servicios necesarios.

Bajo una perspectiva más integral, Aalbu (2004) propone la siguiente definición de policentrismo: un sistema urbano policéntrico es una organización espacial de ciudades caracterizada por una división funcional del trabajo, por su integración económica e institucional y por su cooperación política. De este modo una situación policéntrica se produce cuando dos o más ciudades tienen funciones que complementan las de la otra y mantienen lazos de reciprocidad.

Según el mismo autor, el policentrismo tiene dos aspectos complementarios. Por un lado, el aspecto *morfológico*, que consiste en la distribución de las zonas urbanas en un territorio dado (jerarquía, ubicación, número de ciudades). Y por otro, el aspecto *relacional*, basado en las redes de comunicación que implican flujos y cooperación entre varias zonas urbanas y a distintos niveles.

Como decíamos, el concepto de policentrismo no es nuevo, pero lo que sí es nuevo es su creciente popularidad entre los responsables de urbanismo y los cargos políticos de toda Europa (Davoudi, 2004). Comenzó a ser estudiado en la segunda mitad del siglo veinte, principalmente en la década de los noventa, aunque el surgimiento de redes policéntricas tuvo lugar mucho antes.

Aunque acentuado durante los últimos cincuenta años, en Europa el desarrollo policéntrico tuvo su origen con la aparición de la ciudad industrial. Cuando la industrialización fue muy acelerada, el crecimiento de las ciudades comportó también intensos movimientos migratorios, así como la absorción de centros próximos de menor tamaño que pasaban a formar parte de la metrópolis en expansión. Desde mediados del siglo veinte los flujos migratorios regionales se han frenado en Europa, la ciudad principal ha dejado de absorber a los núcleos menores. Aunque la tendencia actual es que aquellos núcleos de población y actividad de menor tamaño están siendo integrados (más que absorbidos) en el ámbito de influencia de la ciudad principal (Hohenberg y

Lees, 1985), como ha ocurrido por ejemplo en el caso de Barcelona. En otros casos, ciudades de similar tamaño que por su proximidad mantenían relaciones basadas en una cierta rivalidad, han visto como sus áreas de atracción de trabajadores se solapaban conformando una ciudad de ciudades sin un claro centro dominante. El Randstad holandés es un ejemplo destacado donde ciudades de rango similar se fusionan (Champion, 2001).

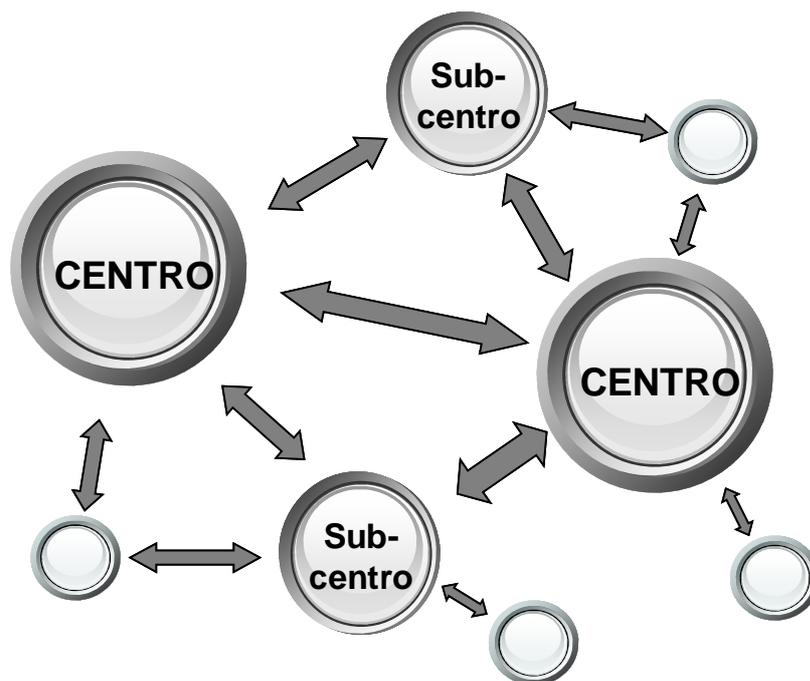


Figura II.3: Esquema de un sistema policéntrico de ciudades

Fuente: Elaboración propia

Es innegable que los sistemas urbanos europeos están ganando complejidad. La reducción en el coste de los desplazamientos residencia-trabajo ha desdibujado unos límites que, en un pasado no tan remoto, estaban relativamente bien establecidos. La existencia de estructuras urbanas policéntricas resulta cada vez más evidente tanto en Europa como en los Estados Unidos (García López, 2007).

El desarrollo policéntrico a escala local-regional está ligado al hecho de que los cambios en el paisaje urbano no pueden entenderse meramente por el análisis de lo que ocurre en las grandes ciudades, sino que es preciso tener en cuenta entornos más amplios, ámbitos que podemos definir como *cuencas de vida*, circuitos espaciales de producción, residencia, consumo y ocio interrelacionados por infraestructuras de transporte y comunicaciones (Solís, 2007).

Con este sistema en red las ventajas locales se refuerzan y amplían al incluir las ventajas que supone pertenecer a un sistema de ciudades que en conjunto concentra un gran número de empresas, trabajadores e infraestructuras. Es por ello que los responsables de ordenación del territorio a escala europea han comenzado a incluir el concepto de policentrismo en sus documentos de referencia, y no como simple mención sino como uno de los principios fundamentales para planificar el territorio.

Por su parte, Camagni (2004: 105) define el modelo territorial resultante de un sistema policéntrico de ciudades a través de las siguientes características: nodos urbanos “razonablemente” compactos, de dimensiones no excesivas, bien comunicados entre ellos por sistemas de transporte público ferroviario, ciudades de “breves trayectos”, reorganización policéntrica de las grandes conurbaciones, clara separación entre áreas urbanas y espacios abiertos, entre ciudad y campo, con corredores y tramos verdes fuertemente interconectados.

Aunque presente una larga historia, el policentrismo es en realidad relativamente novedoso en las discusiones europeas. Puede afirmarse que fue la Estrategia Territorial Europea (ETE) la que popularizó el término de policentrismo entre los responsables políticos, aunque éste ya había aparecido en otros informes del debate europeo sobre la ordenación territorial, como los Principios para una Política Europea de Desarrollo Territorial⁸ (1994) o en el Documento de Noordwijk⁹ (1997).

Además de popularizar el término, la ETE añadió un nuevo nivel de análisis para el policentrismo, ya que utiliza el concepto a escala europea para fomentar una alternativa a la noción predominante del territorio europeo, la del centro-periferia (Davoudi, 2004). Hasta entonces se habían empleado tradicionalmente las escalas intra e interurbana (regional), mientras que la ETE evoca un policentrismo de escala interregional, abarcando el territorio de la Unión Europea.

⁸ Documento acordado por los ministros responsables de ordenación del territorio de la Unión Europea en la reunión informal de Leipzig de 1994, en el proceso de preparación de la ETE. También conocido como “Principios de Leipzig”.

⁹ Documento de Noordwijk: documento de la Unión Europea titulado “Esquema de desarrollo del espacio comunitario” (Schema de Developpement de l’Espace Communautaire-SDEC). Presentado en la reunión de Ministros de Ordenación del Territorio de los Estados Miembros en Noordwijk en junio de 1997

De este modo vemos que el policentrismo puede hallarse en todas las escalas, desde la regional hasta la nacional y europea. A veces incluso puede llegar a producirse una contradicción entre varios niveles geográficos, puesto que el policentrismo que caracterice a un nivel puede propiciar el monocentrismo en otro (Aalbu, 2004).

Dentro de la ETE el concepto de policentrismo no se utiliza para explicar un fenómeno existente o en desarrollo, se utiliza como un programa de carácter normativo. De hecho el policentrismo constituye el primero de los tres grandes principios promovidos por la ETE, y por tanto uno de los grandes retos de la Unión Europea: poner en práctica el policentrismo a escala europea. Consciente de los desequilibrios existentes dentro del territorio europeo, la ETE considera que *“para conseguir un desarrollo territorial equilibrado, dentro de una integración completa en la economía mundial, ha de seguirse un modelo de desarrollo policéntrico [...] El potencial económico de todas las regiones europeas podrá aprovecharse plenamente sólo mediante la consolidación de una estructura territorial relativamente descentralizada”* (CE, 1999a: 21). Por tanto percibe una clara relación entre el policentrismo y el equilibrio territorial, entendiendo el policentrismo como un medio de descentralización de la estructura territorial europea para mejorar la competitividad económica de la UE. La creación de nuevas zonas de relevancia económica se considera algo necesario para la futura competitividad de la Unión.

El interés mostrado por el desarrollo policéntrico se ve alimentado por la hipótesis de que los sistemas urbanos policéntricos estimulan el crecimiento económico, son más sostenibles desde el punto de vista ambiental y refuerzan la coherencia territorial. No obstante, la ETE no concreta qué es exactamente lo que entiende por desarrollo policéntrico, más allá de la *“creación y ampliación de varias zonas dinámicas de integración en la economía mundial”* (CE, 1999a: 21).

Por otra parte, el policentrismo es contemplado como un modelo para una mejor accesibilidad de las personas a las infraestructuras de transporte y telecomunicaciones, factores esenciales para reducir las disparidades dentro del territorio europeo. Según la ETE, la mejora de la accesibilidad es una condición previa para conseguir un desarrollo policéntrico.

La inclusión de este objetivo en la Estrategia Territorial Europea suscitó cierta polémica por ser poco claro su posible contenido normativo. Algunos autores se plantean si realmente se puede llegar a planificar una región urbana policéntrica (Davoudi, 2004). En realidad, como ya se ha mencionado, el sistema urbano europeo es histórica y estructuralmente policéntrico, pero no significa que el policentrismo sea un modelo al que se puede llegar por medio de la planificación territorial. De todas formas, se puede afirmar que el problema no está en el concepto en sí, sino en la necesaria definición del nivel territorial de referencia (Camagni, 2004).

Por otra parte, el policentrismo se incluye en la ETE para lograr dos objetivos políticos que a menudo entran en conflicto: hacer a la UE económicamente más competitiva en el mercado mundial, por un lado; y cohesionar y reequilibrar el territorio, por otro. Según Aalbu (2004), el concepto político de policentrismo constituye la dimensión territorial de la política de cohesión europea. La estructura urbana debería organizarse para fomentar al máximo posible la competitividad y el crecimiento económico.

Sin embargo, Davoudi (2004: 138) nos apunta que hay que recordar que *“mientras las cualidades inherentes a los lugares sean distintas – como lo son en Europa y en cualquier otro lugar -, el resultado será el desarrollo siempre desequilibrado de Europa, en vez de uno de tipo más equilibrado, como el que tiene por objetivo la ETE. Habrá vencedores y vencidos. Y peor aún, es mucho más probable que los vencedores formen parte de las regiones del centro”*. De todas formas, *“eso no significa que los encargados de elaborar las políticas no deberían intentar alcanzar la victoria”*.

Asimismo, una de las mayores carencias del policentrismo como objetivo político es que faltan métodos para evaluar en su justa medida los impactos que logra (o no) causar respecto a metas tales como la competitividad económica, la cohesión territorial y el desarrollo ecológicamente sostenible (Aalbu, 2004). Si el desarrollo policéntrico es una vía para lograr un territorio europeo competitivo y cohesionado, la UE debería hallar los métodos para comprender en qué medida se cumple esta relación causa-efecto que se propone en la ETE.

Más recientemente, desde la propia CEMAT (CdE, 2006: 3) se ha reconocido que el policentrismo es un concepto aún por aclarar: *“Las definiciones e interpretaciones del concepto de desarrollo policéntrico están lejos de ser claras y consensuadas. Debe ser*

reconocido que el significado de desarrollo policéntrico es completamente dependiente del contexto (por ejemplo las diferentes características territoriales y demográficas de los países, sus modelos de desarrollo urbano, organizaciones institucionales, dinámicas del mercado local, etc.)". El Consejo de Europa publicó en Octubre de 2006 una declaración dedicada expresamente a las "Redes para el desarrollo territorial sostenible del continente europeo", en el que destaca la creciente relevancia y el reconocimiento de los principios y postulados del policentrismo y de la gobernanza. En el apartado de las resoluciones profundiza sobre el significado de este término y sobre su relación con la competitividad, la cohesión territorial y el desarrollo. Asimismo, considera que la *complementariedad* es un pilar del desarrollo policéntrico, y por ello "*los sistemas y funciones urbanos, incluyendo pequeños y medianos centros urbanos en regiones rurales, deben tomar la forma de redes para expandirse y sacar provecho de su complementariedad potencial*" (CdE, 2006: 4).

El desarrollo de un sistema urbano policéntrico constituye la primera de las tres directrices fundamentales que guían la Agenda Territorial de la Unión Europea (2007), junto con el refuerzo de la colaboración entre los espacios urbanos y rurales. Esto aporta una idea del protagonismo adoptado por este concepto – objetivo en las instituciones y publicaciones europeas.

d) La *cohesión territorial* como dimensión territorial de la sostenibilidad

Existe un cuerpo bibliográfico creciente dedicado a aclarar los orígenes y definir el ambiguo sentido de la *cohesión territorial*. En la búsqueda del significado del concepto se ha prestado una especial atención al número cada vez mayor de publicaciones de la UE que mencionan el término, especialmente al segundo y tercer informe sobre cohesión territorial publicados por la Comisión, así como a los informes elaborados por el observatorio ESPON (Davoudi, 2007).

Según uno de los más reconocidos expertos en la materia, el profesor Andreas Faludi (2003), el concepto de cohesión territorial está estrechamente relacionado con el *aménagement du territoire* francés, hasta el punto de que ha sustituido progresivamente al concepto de ordenación del territorio (*spatial planning*) en algunos de los documentos publicados por la UE. El *aménagement du territoire* es entendido por los y las francesas en un sentido mucho más relacionado con la planificación estratégica y con una visión

del territorio, con un desarrollo equilibrado y una buena coordinación de las políticas sectoriales. En aspectos que pueden sonar extraños para los británicos, la cohesión territorial trata de lo mismo que la ordenación territorial bajo la perspectiva francesa: elaborar medidas generales en distintos sectores y/o a diferentes niveles, de tal modo que tengan sentido territorialmente hablando, aunque en el contexto institucional europeo se ha convertido en un concepto abstracto y con poco significado territorial.

Fue el francés Robert Savy, jefe en funciones del comité consultivo de ordenación territorial francés, el primero en proponer el término cohesión territorial en las instancias europeas, en un sentido que vinculaba la equidad regional con el mantenimiento de los servicios de interés general. Su aportación fue recogida por el ministro de Asuntos Exteriores francés Michel Barnier, que logró introducir el concepto en el Tratado de Ámsterdam. En cualquier caso, como decíamos, en aquel momento hacía únicamente referencia a los servicios de interés general, en un sentido mucho más estrecho que el que se le atribuye hoy en día.

A partir del Tratado de Ámsterdam, la cohesión territorial iría cobrando una importancia creciente en las instancias europeas, razón por la cuál también ha concentrado una gran atención de los estudios provenientes del ámbito académico. Debido precisamente a la gran cantidad de literatura existente sobre la cohesión territorial, se ha dividido el estudio del sentido y el papel que se le ha asignado al término en dos apartados diferenciados, para realizar una aproximación al mismo tanto desde el ámbito institucional como el académico.

d.1) La cohesión territorial en los documentos oficiales europeos

El concepto de cohesión territorial es uno de los que más ha evolucionado en los últimos años en lo que se refiere a su presencia, significado e importancia en los documentos oficiales de la Unión Europea. También es otro de los que presentan cierto grado de ambigüedad en su definición, aunque hay que señalar que esto es algo que comienza a cambiar gracias a los esfuerzos de la Comisión Europea por aclarar el término y situarlo en el centro del debate político.

Ante todo, cabe recordar que la inclusión de este concepto en los documentos oficiales de la UE es un paso de gran trascendencia en la medida en que la UE posee

competencias (compartidas con los Estados miembros) en el campo de la cohesión. La presencia del término en importantes documentos de la Unión (como la fallida Constitución europea y el posterior Tratado de Lisboa) parece indicar que la cohesión territorial podría jugar en el futuro un rol significativo en las políticas de la Unión Europea (Davoudi, 2007). La tradicional ausencia de competencias de la Unión en lo que se refiere a políticas espaciales y de planificación es una barrera demasiado alta frente a la necesidad cada vez mayor del equilibrio territorial (Camagni, 2004); de ahí la relevancia de las competencias en relación a la cohesión territorial. Según apunta el profesor Farinós (2004), en un futuro la Comisión Europea quiere hacer frente a una visión marcadamente intergubernamental de la ordenación territorial europea a través de la cohesión territorial. Ello ha abierto una discusión sobre el significado de este término, ya que tiende a confundirse con la política regional europea.

Este concepto fue incluido por primera vez en un tratado europeo en 1997, con la firma del Tratado de Ámsterdam (que entró en vigor en 1999), a diferencia de los documentos anteriores en los que sólo se hablaba de cohesión social y económica. En realidad sólo se hacía una simple mención a la expresión cohesión territorial, concretamente en el artículo 16 del Tratado, sin llegar a ahondar en su significado pero ciertamente haciendo referencia exclusivamente a los servicios de interés económico general (Faludi, 2003; Polverari y Bachtler, 2004), como ya hemos mencionado.

En la Estrategia Territorial Europea (1999) ya se incluye este concepto y en ella se asume que guarda una estrecha relación con el acceso a las infraestructuras de transporte y comunicación. En cierto modo, la ETE entiende la cohesión territorial como la suma de cohesión social y cohesión económica, ya que afirma que *“La política debe velar por que todas las regiones tengan un acceso adecuado a las infraestructuras, con el fin de fomentar la cohesión económica y social y, por lo tanto, la cohesión territorial de la Comunidad”* (CE, 1999a: 28). La idea subyacente es que, en interés de la cohesión, los Estados hagan posible que tales servicios sean suministrados en áreas en las que de lo contrario serían insostenibles.

El concepto de cohesión se menciona incluso en la “Declaración de los Derechos Fundamentales” adoptados en el Consejo Europeo de Niza en 2000, y que después formaron parte también de la propuesta de Constitución Europea. En el artículo 36, que

trata sobre los servicios de interés económico general, se hace referencia a la cohesión territorial.

Ninguno de los documentos europeos citados hasta aquí hace una definición precisa de lo que significa el término de cohesión territorial, a pesar de otorgarle una importancia tal que la introducen incluso entre los objetivos de la Unión Europea. El hecho de que se trate de un concepto de gran complejidad y que puede tener una gran implicación sobre las políticas públicas hace que no se haya puesto sobre la mesa una definición clara, al menos desde círculos institucionales. De hecho, podría afirmarse que el concepto de cohesión territorial es más claro por lo que trata de corregir (desequilibrios) que por lo que propone.

No obstante, cabe mencionar que a través de los sucesivos Informes sobre la Cohesión Económica y Social publicados periódicamente¹⁰ por la Comisión Europea, se ha tratado de esclarecer y enriquecer tal concepto con evidencias empíricas. Lejos de atribuirle a la cohesión un puro significado de *lucha contra las disparidades*, se valoran aspectos tales como: el acceso de las diferentes comunidades territoriales a los servicios de interés general, los niveles de accesibilidad y de educación, los problemas surgidos de la insularidad o la perifericidad y los bajos niveles de densidad demográfica.

En el Segundo Informe sobre cohesión económica y social (CE, 2001c), por primera vez el concepto de cohesión territorial aparece junto a los de cohesión económica y social. En él, su significado se relaciona con aspectos del equilibrio y del desarrollo armónico y con el concepto de desarrollo policéntrico.

Ya en el Tercer Informe sobre cohesión (CE, 2004a) la Comisión Europea se refiere a ella como sinónimo de *desarrollo más equilibrado, equilibrio territorial o reducción de los desequilibrios territoriales*, elementos que todavía no aportan demasiado en términos definitorios (Camagni, 2004). Lo que sí hace constar dicho informe es que los y las ciudadanas no debe verse desfavorecidas por el lugar de la Unión en el que vivan o trabajen. La cohesión territorial hace referencia a que la calidad del lugar donde las personas viven o trabajan puede influir sobre su acceso a las oportunidades económicas y sociales y sobre su calidad de vida. Por tanto, el concepto de cohesión territorial

¹⁰ El artículo 159 del Tratado de la UE establece que, cada tres años, la Comisión presentará un informe al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre los avances realizados en la consecución de la cohesión económica y social

“espacializa” los riesgos biogeográficos a los que la población debe hacer frente dondequiera que transcurra su vida (Davoudi, 2007), algo en lo que se profundiza en el tercer informe sobre cohesión.

En el informe de la DG Regio publicado ese mismo año, titulado Informe Intermedio sobre la Cohesión Territorial, dedicado explícitamente al tema y basado en los resultados preliminares obtenidos por el observatorio ESPON y por otras investigaciones, se profundizaba aún más en el concepto. En dicho informe se define la cohesión territorial como *“la distribución equilibrada de las actividades humanas en el territorio”* y se sostiene que *“completa la cohesión económica y social”* (CE, 2004b: 3).

El programa ESPON es precisamente uno de los que ha realizado mayores esfuerzos para la definición de este concepto. En el proyecto 3.1. (Instrumentos para el Desarrollo Territorial Europeo)¹¹, se relaciona la cohesión territorial con tres ámbitos principales: el potencial endógeno de cada región, su situación geográfica relativa (teniendo en cuenta la accesibilidad, las fronteras, etc.) y la integración funcional con otras áreas (intercambios con otras regiones). Además, se distinguen cuatro escalas de estudio diferentes para la cohesión territorial: la regional, la nacional, la transnacional y la europea.

Año tras año el concepto ha ido ganando peso institucional. En el Tratado de Lisboa (firmado en diciembre de 2007), la cohesión territorial ya no sólo recibe una simple mención sino que pasa a convertirse en uno de los principios clave para el territorio europeo puesto que se incluye por primera vez entre los objetivos de la UE, recogiendo literalmente el texto redactado para la fallida Constitución Europea en lo que a la cohesión territorial se refiere.

La Agenda Territorial de la Unión Europea, aprobada por la Comisión en el mismo año, también pretende profundizar en el concepto de cohesión territorial y se marca como primer objetivo el reforzar dicha cohesión en el territorio europeo. Los ministros responsables de ordenación del territorio declaran que *“Vemos la tarea futura de la “cohesión territorial” como un proceso permanente y cooperativo que implica a los diversos agentes y partes implicados en el desarrollo territorial, a los niveles político,*

¹¹ BBR y socios del proyecto (2002): Segundo Informe Interno del proyecto ESPON 3.1. (“Integrated Tools for European Spatial Development”), abril de 2003.

administrativo y técnico” y entienden que el objetivo de la cohesión sólo se puede alcanzar mediante el “*diálogo intensivo y continuo*” entre los agentes territoriales (CE, 2007: 1).

La Agenda Territorial y su programa de acción sirvieron de base para la elaboración del Libro Verde sobre la cohesión territorial, publicado en 2008 por la Comisión Europea. Se trata de un documento enteramente dedicado a tratar el concepto, profundizar en su significado e idear mejores políticas para potenciarla, aunque como suele ocurrir en el caso de los Libros Verdes, contiene simples ideas presentadas en un marco de discusión pública y debate, sin incluir ninguna clase de propuesta oficial. En dicho documento se afirma que “*el concepto de cohesión territorial tiende puentes entre la eficacia económica, la cohesión social y el equilibrio ecológico, situando el desarrollo sostenible en el centro de la formulación de las políticas*”, subrayando así la aportación en términos de sostenibilidad que hace el concepto de cohesión territorial (CE, 2008: 3). A partir de su publicación, se abrió un debate público cuyo plazo de finalización se fijó en febrero de 2009, y durante el cuál el Libro Verde recibió numerosas críticas por la poca profundidad del mismo. Además, lo que se le había pedido realmente a la Comisión era la publicación de un Libro Blanco, que suelen contener un conjunto de propuestas de acción comunitaria y suelen constituir el paso previo a la legislación por parte de la UE en dicha materia.

En el Libro Verde se relaciona la cohesión territorial con el concepto de sostenibilidad (ambiental), de manera que la distinción entre cohesión social, económica y territorial se basa en que derivan de tres objetivos distintos: equilibrio, desarrollo y sostenibilidad. Se podría decir por tanto que la cohesión territorial viene a cubrir el tercero de los tres grandes objetivos comunitarios, recogidos en diversos documentos oficiales: economía (desarrollo), sociedad (equilibrio) y medio ambiente (sostenibilidad), que podrían traducirse en competitividad, cohesión social y conservación de los recursos (como mostraba anteriormente la Figura II.2 relativa al Triángulo de objetivos de la ETE).

Por su parte Schön (2007: 49-50) hace una distinción similar entre cohesión social, económica y territorial, aunque introduce un cierto sentido de aumento de escala entre una y otra:

- La *cohesión social* está relacionada directamente con el individuo: el bienestar, la lucha contra la pobreza, contra el desempleo, etc.
- La *cohesión económica* se refiere al nivel intermedio de los actores económicos (como las empresas) y al contexto normativo (como la normativa que regula la competitividad).
- La *cohesión territorial*, por último, hace referencia al contexto regional de la cohesión social y económica, por lo que se trata de una perspectiva de escala más amplia. Dado que el territorio es una variable crucial de los comportamientos y las decisiones individuales y colectivas, la perspectiva de la planificación territorial es indispensable para que los procesos de decisión no se guíen únicamente por criterios económicos y sociales.

A pesar de los múltiples trabajos publicados sobre la importancia y el significado de la cohesión territorial, algo que aún no ha conseguido la Comisión Europea es hallar un método para medir dicha cohesión en un determinado territorio. No se ha definido aún el núcleo de indicadores cuantitativos necesarios para evaluar el grado de cohesión de un territorio (Camagni, 2004), algo que contribuiría ciertamente a la toma de decisiones en la orientación de las políticas públicas. Sobra mencionar la dificultad (técnica y política) de emprender semejante labor, ya que la diversidad del territorio europeo aporta una complejidad enorme a la elaboración de indicadores comunes. Por tanto constituye uno de los grandes retos pendientes, especialmente difíciles de superar en un campo de trabajo con grandes implicaciones ideológicas.

Por encima de las dificultades que presenta para su definición y cuantificación, es importante recordar que la cohesión territorial puede cumplir un papel fundamental para las políticas territoriales comunitarias, puesto que, a pesar de que la UE no posee competencias en ordenación del territorio, sí posee una política regional que cuenta con unos fondos de cohesión para su aplicación. Por tanto el objetivo de la cohesión territorial podría ser el medio más eficaz para la aplicación de políticas dirigidas a la consecución de un determinado modelo territorial. Este aspecto en concreto se tratará en un apartado posterior del presente trabajo (apartado 5.3), titulado “Ordenar el territorio mediante las políticas sectoriales”, y perteneciente a la tercera parte de la tesis.

Por otra parte, tras la publicación del Libro Verde sobre la cohesión territorial y el posterior debate europeo en torno al concepto, a mediados del 2009 el término

prácticamente desapareció de los foros de discusión y los documentos europeos, ya que la Comisión se encontraba ya al final de su mandato y con un poder de actuación muy limitado, un momento por tanto en el que los miembros de la Comisión no se veían capacitados para tomar ninguna decisión de relevancia política. Actualmente DG Regio es el órgano que está detrás del trabajo realizado en torno a la cohesión territorial, trabajo que está basado en la perspectiva francesa del *aménagement du territoire*. Sobre la actual política de cohesión de la UE se tratará en mayor profundidad más adelante en este mismo trabajo.

d.2) La cohesión territorial contemplada desde el ámbito académico

Nos centramos ya en la bibliografía proveniente del ámbito más académico, donde cabe destacar las aportaciones hechas por diversos autores del ámbito europeo. Entre dichos autores encontramos también algunas de las contradicciones o ambigüedades que se observaban en los documentos de carácter oficial, aunque hay que reconocer el gran esfuerzo que algunos de ellos han realizado para la aclaración del término. No obstante, la mayoría de las aportaciones se limitan al terreno teórico, siendo escasos los ejemplos o aplicaciones prácticas que podrían ofrecer una mayor comprensión de las aportaciones teóricas.

El profesor Roberto Camagni (2004: 101) opina que *“si el concepto de cohesión territorial debe aportar algo y no duplicar los contenidos de la cohesión económica y social, se debe ligar a la problemática de la sostenibilidad”*. De este modo cree que *“la cohesión territorial puede ser vista como la dimensión territorial de la sostenibilidad”*, lo que nos aporta una visión muy interesante para comprender el significado del concepto.

Para Camagni, la cohesión territorial presentaría tres componentes:

- 1- La *calidad territorial*: calidad del entorno, equidad en los niveles de bienestar y de calidad de vida así como en el acceso a los servicios de interés general y al conocimiento.
- 2- La *eficiencia territorial*: eficiencia en el uso de los recursos naturales (suelo, paisaje, energía...), competitividad y atractivo, accesibilidad.

- 3- La *identidad territorial*: presencia de capital social, construcción de una visión compartida del futuro, refuerzo de la vocación y las ventajas competitivas de cada territorio.

Estos tres componentes representan objetivos y valores que forman la base del bienestar colectivo. Pero, a su vez, también constituyen condiciones previas para la competitividad de los ámbitos locales.

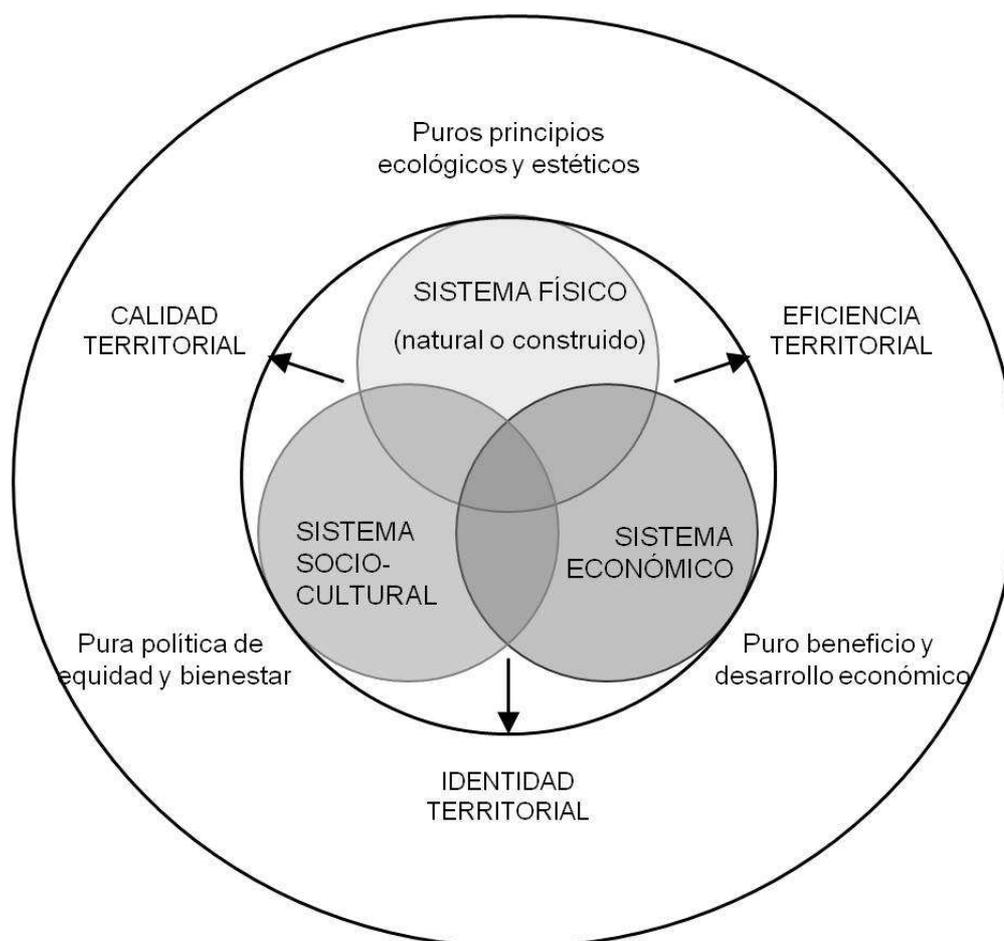


Figura II.4: Componentes de la cohesión territorial según Camagni

Fuente: A partir de Camagni (2004)

En este sentido se puede realizar una comparación del esquema de Camagni con los componentes de la cohesión territorial que señala el profesor Joaquín Farinós, que difieren conceptualmente, y en parte también en fondo, de los planteados por R. Camagni.

Lo que para Camagni es la *calidad territorial*, Farinós lo denomina el componente *social*, pero ambos ponen el énfasis sobre el acceso equitativo a los Servicios de Interés General, algo a lo que Farinós suele referirse como *justicia espacial*. La *eficiencia territorial* de Camagni, a su vez, se refiere a la componente *económica* de Farinós, lo que se refleja en la competitividad territorial y la eficiencia en el uso de recursos naturales. Hasta aquí, hallamos notables similitudes en los componentes identificados por los dos autores.

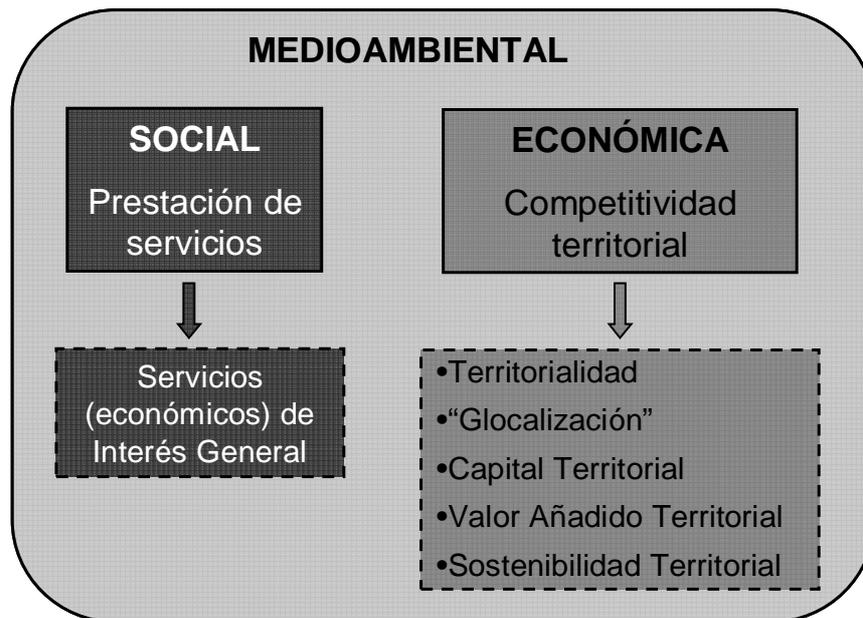


Figura II.5: Componentes de la cohesión territorial según Farinós

Fuente: A partir de Farinós (2005a)

Sin embargo Farinós contempla la dimensión medioambiental (tercer componente) del territorio como algo que envuelve completamente a las otras dos dimensiones, la social y la económica. El medio ambiente no es considerado algo ajeno a las actividades económicas y los servicios sociales, sino algo transversal que ha de ser tenido en cuenta siempre en cualquier decisión sobre el territorio. Este marco medio ambiental es lo que añade de nuevo el concepto de cohesión territorial a los ya conocidos términos de cohesión económica y social. Polverari y Bachtler (2004) también coinciden en que, aunque no existe una definición formal de la cohesión territorial, se relaciona con la superación de las disparidades y con el logro de un crecimiento sostenible equilibrado.

Por último, el tercero de los componentes identificados por Camagni, que él denomina identidad territorial, es un elemento al que hasta el momento no se le había prestado

demasiada atención, aunque esta idea comienza a abrirse camino en la bibliografía que aparece sobre el tema de la cohesión territorial. Convertir la diversidad en fortaleza es precisamente una de las apuestas que hace el mencionado Libro Verde sobre la cohesión territorial puesto recientemente sobre la mesa por la Comisión Europea. Ésta es en realidad la más sorprendente de las aportaciones que nos hace el autor: la importancia que tiene para la cohesión el hecho de otorgarle un valor a lo diferente, así como construir un imaginario colectivo y una visión de futuro conjunta para una determinada sociedad. La relación que guarda la identidad con la cohesión territorial es sin duda el elemento que plantea mayores dificultades para su comprensión, análisis y sobre todo para su cuantificación. ¿Cómo medir el grado de identidad territorial de un determinado ámbito?

La interpretación de Camagni sobre los tres componentes de la cohesión territorial también coincide con los tres elementos esenciales que identificaron un grupo de expertos en el Foro sobre cohesión, diversidad y desarrollo territorial¹² celebrado en Sevilla. Según las aportaciones hechas públicas por este grupo de expertos (Observatorio de la Diversidad, Cohesión y el Desarrollo Territorial de Andalucía [ODTA], 2009), la cohesión territorial sería un principio para las actuaciones públicas encaminadas al desarrollo territorial, que comprendería tres elementos esenciales, que son:

- La **articulación física** entre las partes del territorio considerado, alcanzada mediante las redes de infraestructuras y la accesibilidad equivalente.
- La **equidad territorial**, entendida como la igualdad de oportunidades para alcanzar el desarrollo de la persona en cualquier parte de un territorio. Para ello es necesario garantizar la igualdad en los niveles de prestación de servicios públicos, equipamientos e infraestructuras.
- La **identificación** de la comunidad que puebla un territorio con un proyecto de vida en común.

¹² *Foro de expertos sobre la cohesión, la diversidad y el desarrollo territorial. Reflexiones en torno al libro verde de la Comisión de las Comunidades Europeas.* Celebrado en Sevilla los días 26 y 27 de enero de 2009 y organizado por el Observatorio de la Diversidad, Cohesión y el Desarrollo Territorial de Andalucía (ODTA)

Sobre este último elemento, los expertos señalan que es *“quizás el elemento más novedoso en la conceptualización, y posiblemente el más complejo de cuantificar y concretar en medidas”* pero ven necesaria su incorporación porque a su entender *“a menudo, las mayores amenazas a la cohesión territorial, manifestadas a través del surgimiento de tendencias disgregadoras o centrífugas, se originan en contextos territoriales en los que los dos primeros elementos ofrecen indicadores muy positivos”* (ODTA, 2009: 2).

Por tanto se puede considerar que el concepto de cohesión territorial introduce un enfoque de sentido de pertenencia a un territorio, con una identidad, un proyecto común de futuro y con unos lazos de unión entre sus sociedades integrantes; aspectos éstos que no necesariamente están recogidos en los conceptos de cohesión económica y social.

Otro de los autores de ámbito europeo que ha escrito sobre lo que significa la cohesión territorial es el profesor Andreas Faludi, experto en temas de planificación en Europa. En su opinión, la cohesión territorial es en realidad un concepto “paraguas”. Comparte con el modelo europeo el dilema de perseguir unas metas (las de competitividad y desarrollo equilibrado) que no siempre son fáciles de conciliar. Por eso el concepto no es del todo claro (Faludi, 2007). La posible incompatibilidad entre las metas perseguidas por la cohesión territorial (que en realidad son también objetivos generales para la UE) es un punto interesante en el que la mayoría de los autores no se detienen, aunque podría suscitar debates similares a los que induce el término desarrollo sostenible, ya señalados anteriormente.

Queda claro por tanto que la cohesión territorial comparte algunos de los “males” que afectan al concepto de policentrismo, fundamentalmente la falta de claridad del concepto, aunque también cabría señalar el hecho de que su sentido y su grado de consecución dependen de la escala de análisis.

En el caso de la Unión Europea, el grado de cohesión que podemos observar es distinto dependiendo de la escala territorial que se tome como referencia. Ya hemos mencionado que incluso el observatorio ESPON considera cuatro escalas de estudio distintas para medir la cohesión territorial. Así, diversos estudios demuestran que, aunque las disparidades dentro de la UE están disminuyendo entre los Estados

miembros, son cada vez mayores entre las regiones de un mismo Estado (Rodríguez-Pose y Petrakos, 2004). En la gran mayoría de los países, a medida que avanza la integración europea se va pasando de un proceso de convergencia regional a uno de divergencia, ya que son las áreas más favorecidas las que más se benefician del proceso de integración, mientras las regiones más atrasadas están en peores condiciones para captar los beneficios. Los profesores Andrés Rodríguez-Pose y George Petrakos, expertos en geografía económica, se basan en los trabajos de diversos autores para señalar que a pesar de las apariencias *“en el campo de los desequilibrios territoriales el proceso de integración económica [de la UE] no está siendo acompañado de convergencia”* y que *“a medida que avanza el proceso de integración europea, la convergencia regional va dando paso a un proceso de divergencia en numerosos países”* (Rodríguez-Pose y Petrakos, 2004: 72-73). Si asimilamos el concepto de convergencia al de cohesión (tal y como lo hace el Tratado de la Unión Europea), podemos concluir que el avance que parece estar experimentando la cohesión económica en el seno de la UE es un mero espejismo si se baja a la escala de estudio regional.

Ante las voces que alegan que el crecimiento económico es la vía para conseguir una mayor aproximación de las economías europeas, Delgado Cabeza afirma que en realidad el crecimiento no es un vehículo para la convergencia económica, porque profundiza la división espacial del trabajo y refuerza el papel de los territorios periféricos como abastecedores de energía y materiales, mientras el centro continúa acrecentando las tareas de mayor rango. En su opinión, *“el crecimiento no sólo no aproximará a los territorios, sino que los distancia progresivamente. Es un instrumento que propicia la divergencia”* (Delgado Cabeza, 2006: 123).

La ampliación de la UE está suponiendo un verdadero reto para el objetivo de la cohesión económica, social y territorial. Tal y como señala el profesor Farinós, la cohesión territorial ultrapasa lo que es una mera política regional compensadora de desequilibrios al asumir una visión global del conjunto del territorio europeo y la definición de un proyecto social que complemente el objetivo de la competitividad. Farinós también advierte de que *“no habrá cohesión económica y social sin cohesión territorial. O las reglas del juego en la UE se adaptan para permitir la ampliación y hacer frente al proceso de globalización sin desestructurar sus sociedades y sus territorios, o el proyecto de una Europa unida corre serio riesgo de quedar atascado. La cohesión es*

la argamasa de la ampliación” (Farinós, 2004: 63). Por tanto la UE se encuentra en un momento histórico en que el logro de la cohesión territorial es sumamente importante.

La política de cohesión de la Unión Europea será analizada en mayor profundidad en el capítulo correspondiente de la tercera parte de esta investigación.

e) Diversidad vs desigualdad territorial: la importancia de las connotaciones

El concepto de diversidad territorial, enunciado estrictamente en dichos términos, no ha sido apenas sistematizado, y su uso es menos frecuente que el de cohesión o desarrollo territorial. La noción de diversidad se ha aplicado a ámbitos como el de la cultura (por parte de la UNESCO¹³) o la biología (biodiversidad), entendiéndola en ambos casos como un valor digno de protección y un potencial de desarrollo, pero es escasa su aplicación al territorio (Fernández Tabales, Mendoza, Pedregal y Zoido, 2007).

En realidad, al igual que sucede con la cohesión, la diversidad territorial sí ha sido una cuestión clásicamente tratada en la geografía, pero se ha hecho con denominaciones diferentes. La búsqueda y explicación de los hechos que proporcionan la unión de un determinado ámbito geográfico, junto a la diferenciación de partes componentes del mismo, son enfoques tradicionales en la geografía regional.

De nuevo, tal como ocurría con el concepto de cohesión, cabe señalar la diferencia existente entre la diversidad *social*, que hace referencia más bien a una diversidad de clases sociales, culturas, etc., de la diversidad *territorial*, que se refiere a la condición de espacio diferenciado.

El contexto mundial actual, en el que se profundiza a gran velocidad en el proceso de globalización, parece estar provocando una gran pérdida de diversidad, no sólo ecológica sino también cultural, paisajística, lingüística, etc. puesto que la globalización no es solamente un fenómeno económico. Además, ningún territorio puede mantenerse al margen de las nuevas corrientes, derivadas en gran parte del proceso de globalización. Es por ello que la idea de diversidad territorial ha cobrado un gran protagonismo en las cuestiones relacionadas con el modelo de desarrollo.

¹³ La UNESCO publicó un documento titulado *Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales*, aprobado en la 33ª Conferencia General de la UNESCO, en París, el 20 de octubre de 2005.

La globalización económica y cultural ha tenido implicaciones altamente relevantes y transformadoras sobre el territorio, tanto que ha abierto el debate entorno a cuestiones relacionadas con la noción de región, el rol y la organización de los Estados, las formas de gestión del desarrollo regional y la división territorial del trabajo (Wong-González, 2009).

La globalización tiene una doble cara: por un lado, supone la creación de un único espacio mundial de interdependencias, flujos y movibilidades, que constituye el ámbito de la nueva economía y cultura global; y por otro comporta la reestructuración de los territorios preexistentes, una nueva división del trabajo internacional e interregional, y una nueva geografía del desarrollo con regiones ganadoras y perdedoras (Bervejillo, 1996). En cuanto a los aspectos culturales, el marco de la globalización y el deterioro de procesos descentralizadores que en el pasado caracterizaron a los Estados sitúan hoy día en riesgo a las culturas territoriales, los espacios de identidad generados por la historia y la cultura comunes, que dan lugar a sentidos de identificación, pertenencia y diferencia. El desarrollo territorial, en consecuencia, se ve obligado a hacerse cargo de los desafíos de la diversidad cultural y de la mayor complejidad de las identidades sociales, acentuadas ambas por los procesos de globalización.

Cabe subrayar en este punto la diferencia existente entre los conceptos de diversidad y desigualdad territorial, a pesar de que puedan parecer conceptos sinónimos, sus connotaciones son muy diferentes según el uso creciente que se les está dando hoy en día tanto en contextos científicos como administrativos. Lo más frecuente es el uso de expresiones negativas como *disparidades* o *desequilibrios* territoriales, relacionadas éstas con el concepto de *desigualdad*. En este sentido, la voz *desigualdad espacial* del Diccionario Akal de Geografía Humana (Johnston, Gregory y Smith, 2000) aporta la idea de que “*mientras la diferenciación espacial se refiere a la incidencia desigual de cualquier condición, la desigualdad se refiere a aquello sobre lo que pueden plantearse cuestiones morales [...] Así, las variaciones regionales serían una diferenciación, mientras que las variaciones regionales en los ingresos o en la salud se consideran causa de una desigualdad*”. Por consiguiente, el término desigualdad aparece fundamentalmente ligado a aspectos económicos y sociales.

En esta definición son evidentes las connotaciones negativas del término desigualdad, mientras que la diversidad se percibe como algo positivo. La diversidad territorial, por

tanto, se va entendiendo progresivamente como un valor, incluso como un recurso para el desarrollo, y no como una restricción o problema. De esta forma, diversidad se concibe no como concepto opuesto a unidad sino a uniformidad.

En este sentido, Farinós (2005b) indica que muchos territorios han ido adoptando progresivamente marcas culturales como recursos clave de sus propias estrategias de desarrollo endógeno. Este intento de valorizar los lugares a partir de su propia identidad cultural incluso ha sido ya bautizado como *culture economy*, y según el mencionado autor cabe entenderla como el conjunto de estrategias para transformar la cultura en recursos disponibles para el desarrollo territorial.

Fernández Tabales et al. (2007) opinan, en esta misma línea, que cohesión, diversidad y desarrollo son conceptos estrechamente relacionados entre sí. El desarrollo territorial es un objetivo que depende profundamente de la cohesión y la diversidad territorial. El desarrollo que no parte de las circunstancias propias de su territorio no lo es verdaderamente, o no alcanza su madurez al ser excesivamente dependiente de factores externos. Los hechos que hacen único a cada territorio deben ser tenidos en cuenta para mantener su singularidad. De ahí, la estrecha relación entre desarrollo y diversidad territorial. El desarrollo debe distribuirse de forma equilibrada, pero no uniforme.

El trabajo del observatorio ESPON también relaciona la diversidad territorial con la cohesión territorial, entendiendo que es necesario tener en cuenta a la primera para percibir la complejidad y la riqueza de la cohesión territorial, de manera que cada territorio disfruta de una serie de activos y presenta una serie de obstáculos que las políticas de desarrollo deben tener en cuenta (CE, 2004b). Sin embargo, hasta el momento no ha desarrollado indicadores para este concepto.

El patrimonio cultural y natural, y su relación con la identidad, parecen jugar un papel clave en cuanto a la diversidad territorial se refiere. Según Rodríguez y Zoido (2001), la diversidad territorial puede estar fundada tanto en las características ecológicas y paisajísticas como en trayectorias históricas singulares (que trascienden en particularidades culturales, nunca étnicas) o en caracteres funcionales recientes pero decisivos de la situación socioeconómica actual.

El medio físico es otro de los factores de vital importancia que determinan la diversidad territorial. Plaza (2000a:419) no otorga connotaciones positivas al concepto de diversidad sino que la entiende simplemente como una disimilitud entre territorios, y nos dice que *“la diversidad conduce a la constatación de las diferencias existentes en el interior de un mismo espacio y en muchos casos las refuerza. El propio espacio es el que primeramente hace a los países dispares entre sí”* de lo que se desprende la importancia que pueden tener estas características intrínsecas del territorio en su capacidad de desarrollo. Asimismo, el territorio será un factor de decisiva influencia sobre otras variables (infraestructuras, inversiones, localización industrial, etc.) en la interpretación de los desequilibrios interterritoriales en Europa. El medio físico, el contexto político y la herencia de procesos históricos desiguales, la orientación productiva de cada país (la industrialización profundizó especialmente los desequilibrios existentes en Europa), etc. son factores que determinan las diferencias existentes entre territorios.

Al igual que ocurría con la cohesión territorial y el policentrismo, la desigualdad territorial puede ser valorada a distintas escalas (regional, comarcal, local, etc.). La disminución de las desigualdades en una escala puede comportar el aumento de las desigualdades en otra. Tal y como demuestran Rodríguez-Pose y Petrakos (2004), el proceso de integración europeo conduce a una convergencia económica *entre* Estados (a escala Europea) pero al mismo tiempo aumentan las disparidades económicas *dentro* de los Estados, es decir, entre regiones. De este modo las desigualdades entre regiones quedan diluidas en el estudio a escala europea, ya que es cierto que las economías europeas se asemejan cada vez más, lo cuál demuestra nuevamente la importancia de la escala de análisis para variables de este tipo. También Plaza (2000a:425), señala que *“la convergencia interestatal de los países periféricos de conjuntos más desarrollados (caso de la UE) produce otros efectos geográficos con varias dimensiones (divergencias intraestatales)”* y que esta *“polarización”* territorial a escala regional se agudiza en los países menos avanzados del continente europeo, lo que hace que se hagan más evidentes los profundos desequilibrios interregionales en ellos. Estas afirmaciones nos conducen de nuevo a reconocer la existencia de grandes desigualdades en el seno del territorio europeo que no es posible detectar si no se adopta una adecuada escala de análisis.

Es evidente que la desigualdad territorial es un conflicto o situación negativa que debe ser combatida o eliminada. Pese a que se asocia básicamente a aspectos económicos, puede estar expresada en términos de renta o con indicadores más complejos que además de la riqueza incluyan aspectos como el medio ambiente, el bienestar social o la accesibilidad.

En suma, para la aplicación de cualquiera de los dos conceptos analizados (diversidad y desigualdad territorial), es necesario establecer los marcos espaciales a los que sean referidos y las variables y fuentes de información tenidas en cuenta o empleadas como indicadores.

En cuanto a la presencia de estos conceptos en las políticas territoriales de la UE, cabe señalar que la diversidad es un término extraordinariamente recurrente en la Estrategia Territorial Europea, lo cuál denota un reconocimiento de la misma como un verdadero tesoro de la UE, que la diferencia de otras macrorregiones del planeta, más uniformes culturalmente hablando. Tal como se reconoce desde la primera línea del documento, *“una característica específica del territorio de la Unión Europea es su diversidad cultural (...) Esta diversidad –que constituye uno de los principales factores potenciales de desarrollo de la UE– no debe perderse en el proceso de integración europea. Por este motivo, las políticas que influyen sobre la estructura territorial de la UE no pueden uniformizar las identidades locales y regionales, que contribuyen a enriquecer la calidad de vida de todos los ciudadanos.”* (CE, 1999a: 7). Queda claro por tanto que la ETE reconoce la diversidad territorial como un valor añadido para el conjunto de la Unión Europea, una herencia que es necesario preservar puesto que puede ser un motor de desarrollo. Se subraya asimismo que unión (económica, social y ambiental) no significa uniformidad, al hilo de la idea de la diversidad dentro de la unidad, que impregna ya muchos documentos de carácter planificador, con nuevos enfoques en la línea de paliar los desequilibrios territoriales y las desigualdades socioeconómicas internas, que son el principal obstáculo para un desarrollo equilibrado.

Para acreditar la importancia que se le concede al mantenimiento de la diversidad territorial de la UE, la ETE incluye como uno de sus tres directrices fundamentales de desarrollo territorial el *“desarrollo y protección de la naturaleza y del patrimonio cultural mediante una gestión inteligente”* considerando que este aspecto *“contribuye también a la conservación y perfeccionamiento de la identidad regional y al mantenimiento de la*

diversidad natural y cultural de las regiones y ciudades de la UE en la era de la globalización" (CE, 1999a: 21). Nuevamente queda de manifiesto la estrecha relación entre patrimonio natural y cultural, identidad y diversidad territorial. Cabe mencionar que, en realidad, el documento no se refiere en ningún momento al concepto de diversidad territorial propiamente, sino que emplea calificativos tales como diversidad regional, natural, cultural, social, rural, etc.

La ETE también reconoce que, lamentablemente, otro elemento que caracteriza actualmente al territorio europeo es el de las desigualdades existentes entre los diferentes Estados miembros, que presumiblemente incluso han aumentado con las sucesivas ampliaciones de la UE desde la elaboración del documento de la ETE. Asimismo señala que las disparidades económicas dentro de los Estados miembros siguen creciendo, puesto que las regiones más fuertes son las que más se benefician del crecimiento económico.

Efectivamente sobre el espacio geográfico continental se producen asimetrías regionales producto de las distintas densidades y continuidades del tejido urbano-demográfico y productivo, así como del desigual trazado, conexión y alcance de la red y los ejes de comunicación. Plaza (2000a:436) se refiere a estas asimetrías como la "*geografía móvil de los desequilibrios*", ya que las disparidades van cambiando de ubicación y de forma a lo largo del tiempo, al aparecer nuevos factores de desigualdad. De hecho, actualmente, no parece que el modelo centro-periferia sea el único válido para la interpretación territorial de los desequilibrios de naturaleza socio-económica, aunque es cierto que existen algunas regiones emergentes que están mejor integradas en los circuitos económicos europeos y globales, por lo que presentan un mayor dinamismo y se benefician en mayor medida del proceso de integración europeo (Rodríguez-Pose y Petrakos, 2004). No obstante, la interdependencia económica, las nuevas telecomunicaciones y las redes rompen con la estrecha vinculación del desarrollo respecto a los elementos tradicionales (infraestructuras), haciendo que se desplacen las centralidades económico-territoriales tradicionales (Plaza, 2000a).

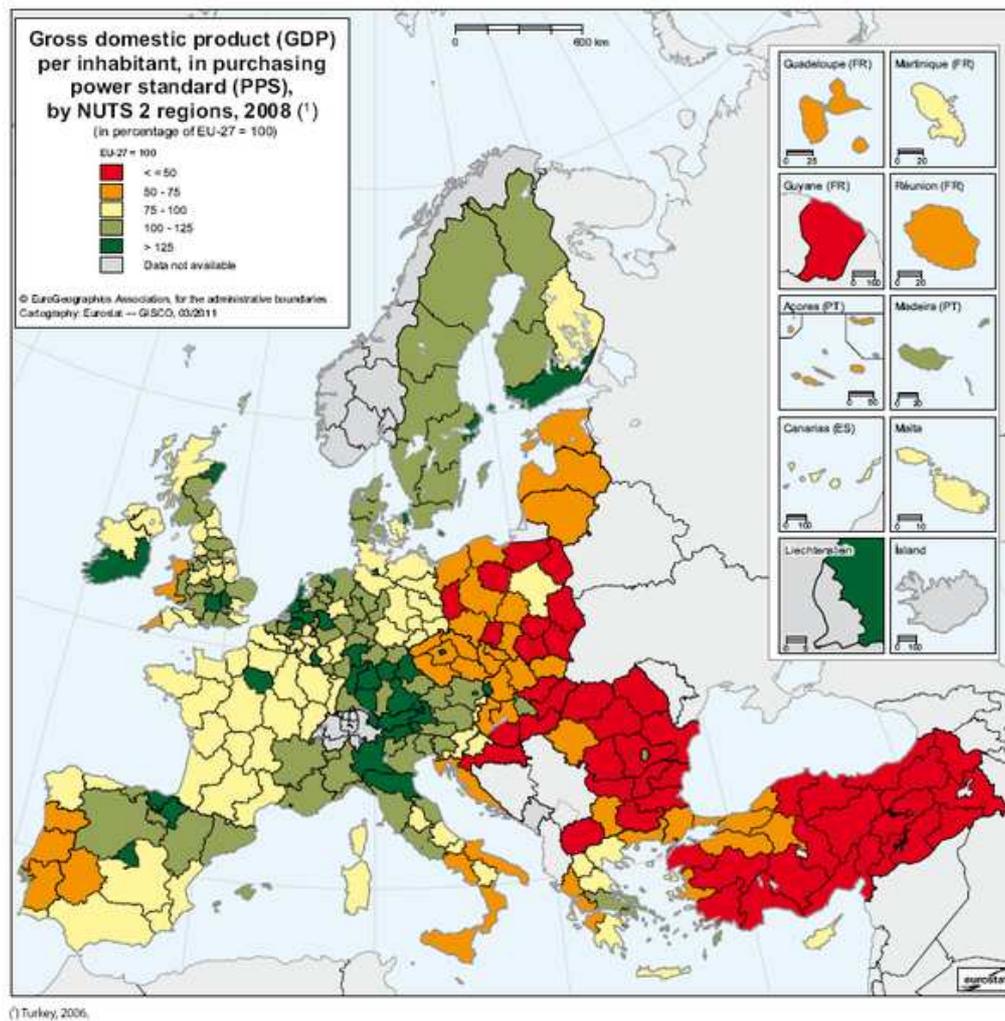


Figura II.6: PIB regional per cápita en los Estados miembros, en estándar de poder adquisitivo (2008)

Fuente: Eurostat

En cualquier caso, los últimos datos arrojados por Eurostat (Oficina Europea de Estadística) no dejan dudas sobre la existencia de grandes desequilibrios regionales en el interior del territorio comunitario¹⁴, ya que los datos de PIB regional per cápita (relativos al año 2010) oscilan entre el 328% de la región británica del Inner London hasta el 26% de Severozapaden, en Bulgaria, considerando que la media europea se corresponde con el 100%. Según el informe publicado, las enormes disparidades no se producen únicamente entre países miembros sino también en el interior de los propios Estados. En el caso del Estado español, por ejemplo, el PIB per cápita de la Comunidad Autónoma Vasca (132%) es prácticamente el doble que el de Extremadura (69%). Además, la brecha existente entre las regiones mejor y peor situadas ha aumentado

¹⁴ Portal EurActiv.es, noticia del 30/03/2013

desde el comienzo de la crisis económica¹⁵. La Figura II.6 muestra las diferencias de PIB per capita regional (NUT 2) en los Estados miembros de la UE, en estándar de poder adquisitivo, con datos relativos al año 2008. En ella se pueden apreciar los desequilibrios existentes en el interior de los Estados miembros de la UE.

Las denominadas políticas territoriales o regionales orientadas a paliar los desequilibrios ponen en marcha diversas acciones dirigidas a la búsqueda del reequilibrio territorial y tratan de compensar las desventajas de distinta naturaleza que definen a algunas regiones. En casi todos los países de la Europa occidental de los años cincuenta, sesenta y setenta los incentivos regionales constituyeron el principal instrumento de la lucha contra los desequilibrios. En la actualidad, este objetivo se persigue principalmente por medio de los Fondos Estructurales y de Cohesión en la Unión Europea (de los que se hablará más adelante), si bien se han desarrollado otros instrumentos importantes, como la Estrategia Territorial Europea, cuyo objetivo último es precisamente el “*desarrollo sostenible y equilibrado de la UE*” (CE, 1999a).

Sin embargo, desde el ámbito asociativo algunas voces afirman que “*la regionalización no es un fenómeno opuesto a la globalización, sino que ambos son complementarios*” y aseguran que desde la UE “*se pretende una reestructuración de la economía en el ámbito regional para poder ser más competitivos en los mercados mundiales*” (García Jurado et al., s/f: 15). Además, con la creciente ampliación de la Unión Europea advierten de que “*cada vez se consolida más la creación de una Europa con un centro fuerte y diferentes periferias*” de manera que no confían en los mecanismos de reequilibrio territorial que se pretenden lanzar desde la UE. Los mismos autores declaran que, con el triángulo de objetivos marcado en el ETE y recogido también en el Tratado de Lisboa, la UE en realidad “*persigue un imposible: conjugar competitividad y crecimiento con protección del medio ambiente. Frente a esta disyuntiva, la apuesta por una alta competitividad acaba prevaleciendo de forma clara*”.

f) La gobernanza territorial: un nuevo concepto para un nuevo proceder en la gestión pública

El gobierno del territorio consiste, básicamente, en el conjunto de políticas a través de las cuáles los poderes públicos regulan los múltiples usos del suelo, según la

¹⁵ Diario El País de 13/03/2013

distribución de competencias y compaginando los intereses de los diversos agentes. Por tanto, el contexto institucional contribuye absolutamente al funcionamiento del sistema de planificación territorial, que consiente (y condiciona) el cumplimiento del gobierno del territorio (Janin, 2009). Es por ello que el término *gobernanza* ha adquirido una mayor importancia en el campo de la ordenación del territorio en los últimos años, especialmente en un contexto institucional tan singular y complejo como el de la Unión Europea. De hecho, según Farinós (2008), la gobernanza territorial se ha convertido en el instrumento en el que se encuentran depositadas las esperanzas de una más efectiva gestión y gobierno de las políticas de desarrollo territorial.

En castellano el concepto de gobernanza se emplea como traducción del término anglosajón *governance*, si bien no hay unanimidad todavía sobre la traducción de dicha voz al castellano. La Real Academia de la lengua Española define la gobernanza como el “*arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía*”. A menudo se presenta con la adjetivización “buena” o bien “nueva”, es decir, buena gobernanza o nueva gobernanza.

Su gestación se produce en torno a los problemas políticos de la década de los sesenta y setenta que, inicialmente, vinieron a conceptualizarse y englobarse en la noción de gobernabilidad (Closa, 2003). No obstante, la difusión de este concepto es relativamente reciente, puesto que se sitúa a partir de los años 90, pero dicha difusión se produjo rápidamente, concretamente desde el sector académico anglosajón.

Aunque en el pasado el término fue utilizado como sinónimo de gobierno, en la actualidad se utiliza para enfatizar los cambios con respecto a las formas de gobierno más tradicionales. Con este nuevo enfoque, la gobernanza hace referencia a un nuevo entendimiento de la acción pública y a sus estructuras organizativas, e implica un nuevo modelo operativo para los actores implicados y para los procesos de decisión (Farinós, 2005b). Hoy en día el concepto de gobernanza parece traducir la conciencia de un cambio de paradigma en las relaciones de poder, con el propósito de, a partir de una palabra poco utilizada y por tanto bastante libre de connotaciones, promover un nuevo modo de gestión de los asuntos públicos, fundado sobre la participación de la sociedad civil a todos sus niveles (nacional, local, regional e internacional). Se percibió la insuficiencia del concepto clásico de gobierno para describir las transformaciones que se

han ido produciendo en el contexto de la globalización, razón por la cuál apareció en escena el término de gobernanza.

En efecto el término aparece desde el momento en que se hacen necesarias nuevas formas de regulación para gestionar los cambios sociales, y cobra vigencia a partir de las dificultades y sobrecargas que se exigen al Estado coincidiendo con la quiebra del crecimiento económico continuo y la crisis asociada al Estado de Bienestar (Iglesias, 2005). El término está asociado, pues, a la crisis derivada de la incapacidad de los gobiernos para dar respuesta a las demandas de sociedades cada vez mas complejas en razón de su progresiva diferenciación. En el contexto de esta diferenciación hay un reconocimiento de la incapacidad del aparato político-administrativo para resolver los problemas sociales mediante la formulación de políticas públicas desde el centro y gestionadas solamente a partir del modelo burocrático. Por la misma razón, las estructuras del mercado no pueden resolver por sí solas los problemas sociales. La gobernanza aparece así como un método alternativo, como una necesidad para resolver los problemas que ni el Estado ni el Mercado están en disposición de resolver. Closa (2003) también afirma que la gobernanza se presenta en contraste a los clásicos procesos del gobierno y la política centrados en el Estado, de dirección y control, redistributivos e ideológicos. En otras palabras, la nueva gobernanza describe prácticas en la acción de gobernar que enfatizan los aspectos que suplen al poder político.

La relación entre la difusión del término y la intensificación de la globalización capitalista parece estrecha. Al tiempo que el proceso de globalización ha ido avanzando, se han incorporado nuevos conceptos y se han ido modificando enfoques y metodologías de trabajo sobre el propio territorio.

Según Iglesias, en la fase actual del capitalismo globalizado en el que los gobiernos no son ya los únicos actores dominantes, las innovaciones en la gestión pública o procesos de modernización administrativa deben incorporar también una dimensión externa, la de las relaciones con el contexto social y económico. *“En el marco de las actuales transformaciones del Estado, las Administraciones Públicas se encuentran ante nuevos retos: con menos recursos se les exige que mantengan el nivel de los servicios públicos. Ello implica más eficiencia y eficacia, más comportamiento de mercado, pero también demandas de más democracia, y la respuesta no puede ser otra que la puesta en*

marcha de procesos de adaptación. En este contexto, los gobiernos territoriales ocupan en el sistema político-administrativo un papel capital' (Iglesias, 2005: 2).

De los círculos intelectuales el término pasó a ser empleado en las organizaciones intergubernamentales, y más tarde lo harían también los gobiernos. En las instituciones internacionales ha sido profusamente utilizado en el marco de la ayuda al desarrollo. Así, la noción de gobernanza es de uso común en los años 80 por parte del Banco Mundial, la OCDE y las Naciones Unidas, y posteriormente de la Unión Europea. El concepto de buena gobernanza es utilizado actualmente por la Comisión Europea para evaluar, en particular, el carácter democrático de los terceros estados que se benefician de los fondos comunitarios.

El concepto de gobernanza tuvo un enorme éxito entre los académicos dedicados al estudio de la UE desde principios de los noventa. La razón esencial para este éxito es la carencia de un concepto alternativo para describir adecuadamente la naturaleza de la UE (frente a los inadecuados de Estado, federación, etc.), un vacío que la noción de gobernanza llena satisfactoriamente porque, además, encaja muy bien con las especificidades de la política en la UE, tanto en sus formas como en su sustancia (Closa, 2003).

Al mismo tiempo, a partir de la década de los noventa y coincidiendo con la incorporación a la UE de los países nórdicos, se pusieron sobre la mesa nuevas cuestiones que vinieron a nutrir la discusión sobre el déficit democrático de la Unión, principalmente cuestiones relacionadas con la transparencia y la accesibilidad al proceso decisonal de la UE. Esto ahondó en la necesidad de buscar nuevas concepciones de gobierno que salvaguardaran la legitimidad política de la UE.

En 1999, el Presidente de la Comisión Europea hizo hincapié en la necesidad de llevar a cabo una profunda reforma de los procesos de toma de decisiones en la UE así como del funcionamiento de las instituciones. De esta forma, la "*promoción de nuevas formas de gobernanza Europea*" se convirtió en una de las cuatro prioridades estratégicas de la Comisión (Barreira, 2005). Para ello, la Unión Europea publicó en 2001 el llamado Libro Blanco sobre la gobernanza europea, cuyo objetivo no es otro que el de proponer cambios al funcionamiento de las instituciones de la UE. La reforma de la gobernanza significa, en palabras del Libro Blanco, examinar cómo la Unión utiliza los poderes

otorgados a ella por los ciudadanos. Asimismo, hace un llamamiento para que no sólo las instituciones de la UE sino también los Estados miembros, las autoridades regionales y locales y la sociedad civil actúen para contribuir al logro de los cambios propuestos. El Libro Blanco sobre gobernanza da la siguiente definición: “*El concepto de gobernanza designa las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia*” (CE, 2001a: 8). Cabe señalar que este documento, desde el momento de su publicación, se situó rápidamente en el centro del debate y fue objeto de numerosas críticas.

El Libro Blanco sobre gobernanza nace con el propósito de acercar a los ciudadanos a las instituciones europeas, después de que en el seno de la UE se tomara conciencia de los conflictos administrativos que pueden derivar de las grandes cesiones competenciales hacia arriba (por el proceso de integración) y hacia abajo (la descentralización territorial).



Figura II.7: Los cinco principios de la buena gobernanza según el Libro Blanco de la gobernanza europea

Fuente: Elaboración propia a partir de Comisión Europea (2001a)

Según dicho libro, una buena gobernanza se basa en cinco principios acumulativos (Figura II.7): la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia. En el libro subyace la idea de que las políticas ya no deben decidirse desde arriba, sino que actualmente, la legitimidad de la UE es una cuestión de participación de los ciudadanos. Por ello aboga, entre otras cosas, por la participación de los organismos locales en la elaboración de las políticas comunitarias (a través del Comité de las Regiones). El Libro Blanco se plantea que una de las formas de llegar al ciudadano y así promover una mayor participación de los agentes sociales es a través de las autoridades locales y regionales, por lo que éstas adquieren una creciente responsabilidad en la aplicación de las políticas comunitarias. Asimismo, el nuevo discurso otorga mucha importancia a la cultura y capital social específicos, prioriza los criterios de sostenibilidad ambiental y coherencia social, a la vez que pone de relieve la necesidad de una visión integrada y transversal de las distintas políticas sectoriales que actúan sobre un mismo territorio (Farinós, 2003).

Closa (2003) opina que, en realidad, el documento de la Comisión es lo que se conoce como Libro Verde (es decir, una reflexión sobre el estado de la cuestión y las líneas generales a seguir), mientras que un Libro Blanco consistiría en una serie de propuestas concretas de actuación. Lo cierto es que el Libro Blanco inició un proceso de reflexión y revisión de largo alcance, y a partir de su publicación la Comisión ha seguido elaborando propuestas más específicas en forma de diversas comunicaciones.

Como ya se ha mencionado, la recepción del Libro Blanco suscitó una serie de intensas críticas. Por una parte, algunas críticas apuntan a las propuestas para la incorporación de la sociedad civil a la gobernanza, ya que la ampliación del proceso de consultas que propone la Comisión no necesariamente debe desembocar en políticas más eficientes. Por el contrario, la incapacidad de absorber demandas numerosas puede llevar a un bloqueo decisional. Por otra parte, existe un amplio consenso en que el propósito (implícito) principal del Libro Blanco es el reforzamiento de la Comisión, algo que ha sido criticado por numerosos autores, que sostienen que dicho documento refleja una visión tecnocrática de la legitimidad política (Closa, 2003).

Al margen de las críticas, la gobernanza es un concepto que ha experimentado una gran difusión en los círculos de la planificación territorial. El profesor Joaquín Farinós (2005b: 219), uno de los principales expertos en temas de gobernanza en el Estado español,

afirma que *“el nuevo estilo de gobernanza, que promulga una mayor coordinación y pacto entre niveles y actores implicados (...) es especialmente indicado para la planificación del desarrollo territorial”*, lo cuál explica el gran calado que ha tenido el concepto en la literatura sobre ordenación del territorio. Además según este autor el mejor ámbito para el desarrollo de las nuevas formas de gobernanza es la escala local, ya sea con una finalidad de desarrollo económico o con un enfoque más político. Faludi y Waterhout (2002), refiriéndose ya al ámbito comunitario, señalan que la ordenación del territorio puede ser considerada como parte integrante de un emergente sistema de gobernanza europea multinivel.

No obstante, Farinós (2005b: 223) recuerda que *“la alternativa de una mayor desregulación, acompañada de una mayor participación de la sociedad civil, es una opción que también presenta riesgos”*. No todos los países de la UE tienen una tradición participativa desarrollada o arraigada entre la ciudadanía, con lo que una nueva gobernanza participada podría ocultar una nueva forma de economía política que respondiera a los intereses de los grupos más poderosos. En el mensual del *Le Monde Diplomatique* incluso se llega a afirmar que la gobernanza, lejos de ser neutral, *“se inscribe en la visión liberal del Estado mínimo. Manteniendo la confusión entre “buena administración” y “buen gobierno”, permite, en nombre de la democracia, el debilitamiento del poder público”*¹⁶.

Uno de los críticos del uso actual del término *gobernanza* es Closa (2003: 489), quien opina que, al contrario de como se suele presentar, la mejora de la gobernanza no elimina automáticamente los problemas de la gobernabilidad. Este autor afirma que *“la gobernanza, que significa principalmente gestión de asuntos públicos, sirve al objetivo de proveer resultados, pero ello no cierra la fuente potencial de demandas, aunque puede tener el efecto de redirigirlos desde el sistema político a otros ámbitos”*.

g) El principio de *subsidiariedad*: la proximidad a la ciudadanía

El *principio de subsidiariedad* es el principio que rige las relaciones entre la UE y los Estados miembros. En su definición más amplia, dispone que un asunto debe ser resuelto por la autoridad (normativa, política o económica) más próxima al objeto del

¹⁶ *Le Monde Diplomatique sobre Europe, frémissements au bord du gouffre*. Disponible en: <http://www.monde-diplomatique.fr/cahier/europe/a1069>

problema. Su objetivo es la descentralización de la toma de decisiones, ampliando el poder de las autoridades locales y regionales.

El principio de subsidiariedad se define en el artículo 5 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. Tiene por objeto garantizar que las decisiones se tomen lo más cerca posible del ciudadano, comprobándose constantemente que la acción que vaya a emprenderse a escala comunitaria se justifica en relación con las posibilidades que ofrece el nivel nacional, regional o local. Concretamente es un principio según el cuál la Unión Europea, salvo en sus ámbitos de competencia exclusiva, sólo interviene en la medida en que su acción sea más eficaz que una intervención a nivel nacional, regional o local. Se trata, pues, del principio eurocomunitario que tiene por objeto garantizar que una decisión sea tomada en el nivel más próximo posible al ciudadano, a su escala territorial de referencia. Esto significa que la UE sólo actuará en aquellos casos en que pueda hacerlo “mejor” que los Estados miembros. Está estrechamente vinculado a los principios de proporcionalidad y de necesidad, en virtud de los cuales la acción de la Unión no debe exceder de lo necesario para alcanzar los objetivos del Tratado.

El Consejo Europeo de Edimburgo de diciembre de 1992 aprobó una declaración relativa al principio de subsidiariedad, que establece sus normas de aplicación. El enfoque derivado de esa declaración aparece en el Tratado de Ámsterdam en un Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

Inicialmente el concepto únicamente se aplicaba al reparto de competencias legislativas entre Unión Europea y Estados miembros. Sin embargo, por influjo de la Política Regional Europea, el término se ha ido extendiendo al resto de niveles político-administrativos en el seno de los propios Estados.

De cualquier modo, la aplicación práctica de este principio no resulta sencilla, sobre todo desde que se está intentando fortalecer el papel de las regiones en el ámbito europeo. El hecho de que en cada Estado miembro el reparto de competencias entre Estado y regiones sea diferente, hace que no exista una norma común y determinada que diga a qué escala corresponde la capacidad de decisión en cada caso. Es decir, dentro de cada Estado miembro, el principio de subsidiariedad se aplicaría de manera diferente, ya que la distribución de competencias es asimismo distinta. Pero pese a la complejidad

constitucional y diversidad de situaciones existentes, las regiones van a tener un papel cada vez más relevante en el futuro.

En algunos Estados miembros, como Alemania o el Estado español, el grado de descentralización política es considerablemente alto, de manera que el nivel regional posee algunas competencias exclusivas en detrimento del gobierno central (por ejemplo, competencias en ordenación del territorio en el caso del Estado español). Estas regiones con poderes legislativos (y también las que no los tienen) deberían tener un espacio propio en la arquitectura institucional de la Unión, en virtud del respeto al principio de subsidiariedad (Romero, 2003). Ello supondría que las regiones tuvieran una vía de interlocución directa con los órganos de gobiernos de la UE, sin tener que depender de la escala intermedia, el Estado. No obstante, en el complejo entramado de instituciones y reparto de poder político entre diferentes niveles, hasta el momento se presta escasa atención al papel futuro de los parlamentos regionales con capacidad legislativa.

Etxezarreta (2002) opina que el principio de subsidiariedad queda muy debilitado cuando no se establece quién o cómo se deben determinar los casos en que la UE puede actuar mejor que los países miembro o viceversa. En la práctica, son los representantes de los países miembro reunidos en las instancias dirigentes de la UE quienes toman la decisión de quién debe actuar. Además, según ella la separación de poderes es bastante artificial ya que la UE, mediante sus exigencias u orientaciones, tiene una fuerte influencia sobre las políticas y actuaciones de los Estados miembro.

En conjunto, la actividad de la UE se concentra en los aspectos económicos fundamentales, y se disminuye sustancialmente la intervención pública en los ámbitos sociales, que bajo el principio de subsidiariedad parece corresponder a los Estados miembros (Etxezarreta, 2002).

Sin embargo, el principio de subsidiariedad no debe ser tomado como pretexto para que los gobiernos locales asuman competencias que no corresponden realmente al nivel local. Algunos autores opinan que el principio de subsidiariedad se está tomando como pretexto para liberar a la UE o a los Estados de determinadas cargas, especialmente en lo que se refiere a las políticas sociales, que se intentan gestionar cada vez más en el nivel local. Según Garnier, frente a los imperativos de la globalización, los poderes

públicos han apostado por “localizar lo social”, es decir, confiar a las instancias locales la misión de “gestionar” las consecuencias sociales de la globalización económica. *“De ahí la mutación radical que ha sufrido la forma estatal en la mayoría de los países europeos, una transformación consistente en transferir a lo local la gestión de lo social”,* ya que *“estamos asistiendo en la actualidad a una descentralización del Estado social y no a su desmantelamiento”* (Garnier, 2006: 48).

Algo similar afirma Pisarello (2006: 266) cuando sostiene que las reglas del mercado y la competencia *“pueden ampararse en títulos competenciales generosos”* mientras que las reglas sociales *“sólo pueden imponerse como «soft law»”*. Se refiere el autor a los desequilibrios existentes entre las políticas económicas y sociales, puesto que mediante la distribución de competencias la UE se asegura de delimitar estrechamente las políticas de mercado de los Estados miembros, mientras que no interviene con la misma intensidad cuando se trata de exigir ciertas políticas sociales.

Esta evolución se había iniciado en los años setenta, pero la globalización la ha hecho más urgente. El centro estatal se ve obligado a descargar sobre su “periferia” una gran parte de las tareas sociales, con el fin de aligerarse de todas aquellas que puedan ser realizadas con el menor gasto y con la mayor eficacia por los niveles inferiores (Garnier, 2006), tal y como demanda el principio de subsidiariedad. Cada vez son más las gestiones y servicios de los que se encargan los entes locales, aun careciendo de competencias (y de financiación) para ello, tratando de paliar las problemáticas que el Estado no ha podido afrontar.

De acuerdo con esta práctica les corresponde a las élites políticas municipales o regionales intentar frenar a nivel local lo que se contribuye a favorecer indirectamente a escala internacional. En realidad, el aumento de poder de la democracia local se presenta, ante todo, como un sustituto político y una compensación ideológica a la impotencia creciente de los poderes públicos nacionales frente a las potencias privadas transnacionales (Garnier, 2006).

