



PLAN DE ACONDICIONAMIENTO
TERRITORIAL DE LA
PROVINCIA DE ATALAYA

*“Un Territorio de Oportunidades
para todos...”*

Anexos al...

Volumen 02:

Marco Conceptual y Fase Preparatoria para el
Acondicionamiento Territorial.

ANEXO 001

Marco Conceptual del Acondicionamiento Territorial



MARCO CONCEPTUAL DEL ACONDICIONAMIENTO TERRITORIAL

1. EL SISTEMA TERRITORIAL

El sistema territorial es una construcción social que representa el estilo de desarrollo de una sociedad; se forma mediante las actividades que la población práctica sobre el medio físico y de las interacciones entre ellas a través de los canales de relación que proporcionan funcionalidad al sistema.

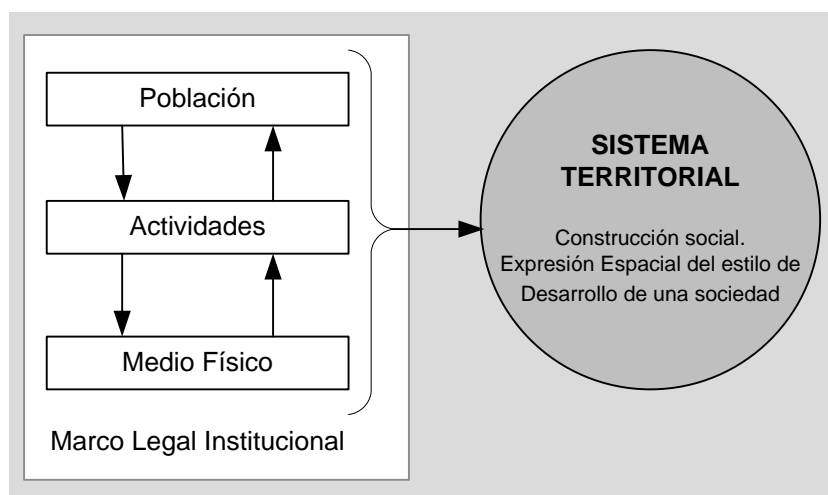


Figura C001 El Sistema Territorial

La población se organiza en grupos de interés y genera instituciones que la vertebran así como las normas legales que, junto a las propias de todo sistema, definen las reglas del juego gracias a las cuales el sistema funciona de una forma que tiende al equilibrio.

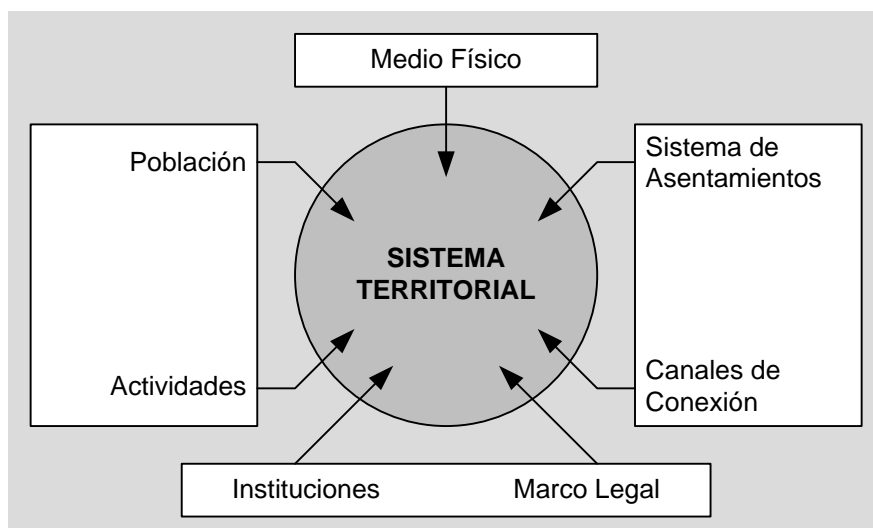


Figura C002 Los Componentes del Sistema Territorial

Por consiguiente los componentes del Sistema Territorial son las que se muestran en la figura C002: El Medio Físico o Sistema Natural, tal como se encuentra, la Población y las Actividades que practica: de producción, de consumo y relación social, el Doblamiento o Sistemas de Asentamientos poblacionales, los Canales de Relación o Infraestructuras a través de las cuales éstos intercambian personas, mercancías, energía e información, las Instituciones que facilitan el funcionamiento social y el Marco Normativo o Legal que regula tal funcionamiento.

La idea de Sistema Territorial esbozada es aplicable a cualquier espacio, pero generalmente se refiere a los siguientes tipos paradigmáticos de regiones.

- Políticamente Administrativas, asociadas a la organización territorial de cada país.
- Homogéneas o Formales, definidas por criterios de semejanza entre sus puntos. La homogeneidad puede referirse a aspectos temáticos (área de extensión de la identidad cultural de una comunidad, habitad de una especie, etc.) o integrales.
- Funcionales, conformadas por las relaciones recíprocas entre lugares generalmente polarizados por uno más importante, o por flujos de relación direccionales cual son las cuencas hidrográficas.
- Estratégicas, definidas por razones operativas e función del área de extensión del tema a tratar: recurso, valor, potencial, problema, etc.

El Sistema Territorial de un país, se organiza en sub-sistemas según niveles jerárquicos donde las unidades territoriales de cada nivel se integran den las de nivel superior. A cada nivel corresponden estructuras, potencialidades y problemas territoriales propios y específicos de su rango¹. De tal manera que no se pueden planificar desde niveles inferiores las estructuras que corresponden a niveles territoriales superiores, ni prevenir o resolver sus problemas ni aprovechar las potencialidades; pero ello no impide que las instituciones de niveles inferiores y todos los ciudadanos puedan participar en las decisiones que se adoptan en niveles superiores. En términos generales opera el principio de coherencia que indica como a cada tipo de problema corresponde un nivel

¹ Son estructuras de primer nivel y rango nacional, por ejemplo, la red básica de infraestructura de transporte vertebradas del país, los aeropuertos de carácter internacional, los grandes puertos, las grandes redes de distribución energética o de comunicaciones, los grandes espacios protegidos, y en general, cuantas estructuras den servicio al conjunto del país. En el segundo nivel y rango regional se sitúan muchas infraestructuras hidráulicas como ciertos embalses, carreteras de nivel regional, numerosos equipamientos docentes, sanitarios o asistenciales, red de espacios protegidos de importancia regional, etc. Son característicos de rango municipal, último nivel administrativo, numerosas infraestructuras y servicios ambientales como al recogida y tratamiento de basuras, el abastecimiento y saneamiento de aguas, control del ruido, etc., aunque en ocasiones pueden atender a esta necesidad de forma mas favorable las mancomunidades o agrupamientos de varios municipios. Asimismo existen estructuras territoriales supra-estatales, como ciertas redes de ferrocarril o la carretera Panamericana o las carreteras inter-oceánicas.

en el que debe ser atendido (previsto o resuelto), y el principio de subsidiaridad que establece como cada problema debe ser tratado y cada potencialidad aprovechada en el nivel jerárquico más bajo posible.

Seis niveles típicos definen la jerarquía de los Sistemas Territoriales, a cada uno de los cuales corresponde una escala característica de estudio, diagnóstico y planificación:

- Supranacional, por ejemplo la Unión Europea, el Cono Sudamericano o el Corredor Centroamericano. Escala característica 1:1 000 000 o superior.
- Nacional o nivel Estado Nacional. Escala 1:500 000/1:1 000 000.
- Regional, primer nivel bajo el Nacional. Escala 1:50 000/1: 100 000.
- Sub. Regional. Escala 1: 25 000
- Local o Municipal. Escala 1:25 000 a 1:10 000 o mayor.
- Nivel Particular, división del municipio en “anexos”, polígonos, etc. Escala 1:5 000 o mayor.

2. EL MODELO TERRITORIAL

Como todo sistema, el territorio es muy complejo lo que exige recurrir a modelos para describirlo e interpretarlo; un “modelo” es “una imagen simplificada” de un sistema, cuya calidad depende no tanto de la fidelidad con la que se representa el sistema modelizado, sino a su capacidad para ayudar a la interpretación de su estructura y de su funcionamiento².

El Modelo Territorial, es una imagen simplificada del Sistema Territorial, que utiliza los elementos más estructurantes y más fácilmente representables de el (Figura C003) cual son los siguientes:

- El Medio Físico y los usos primarios del suelo, expresado por manchas de color.
- El sistema de Asentamientos Poblacionales, generalmente representado por círculos de diámetro asociado al tamaño o importancia de cada núcleo poblacional.
- Los Canales de Relación, especialmente las infraestructuras de transporte (conexiones interiores y con el exterior), representadas por líneas de diferente grosor y color según su importancia.
- Otros elementos significativos y representables.

El Modelo Territorial es aplicable a cualquier nivel de la jerarquía antes citada y a cualquier momento: al pasado, presente o futuro. En el las actividades son ubicuas, llenan todo el espacio, no hay recintos sin actividad, porque son estas quienes definen el carácter de cada zona: urbana, rural o infraestructural.

² Se trata de buscar el equilibrio de acuerdo con la vieja idea “lo sencillo es erróneo, lo complejo es inútil”.

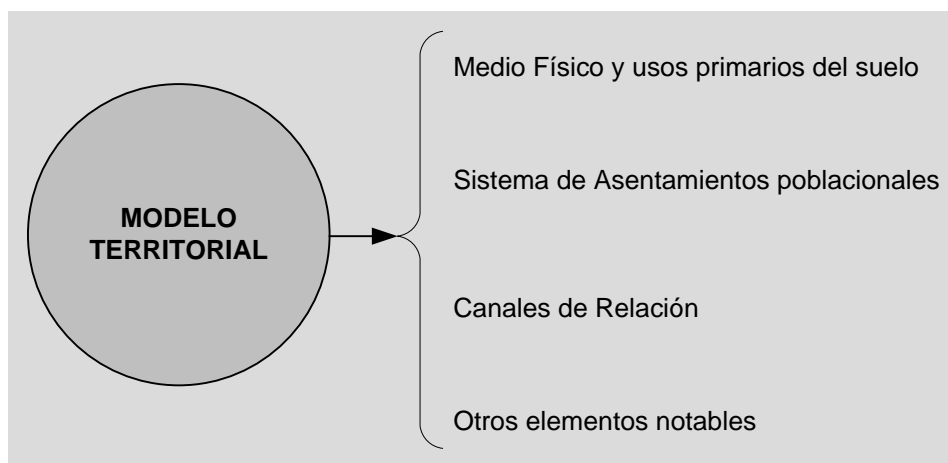


Figura C003 Elementos que se suelen incluir en el Modelo Territorial: Representación simplificada del Sistema Territorial

El Sistema Territorial, y el modelo que lo representa, es la proyección espacial del estilo de desarrollo de la sociedad en el espacio al que se refiere, de tal manera que estrategias distintas de desarrollo económico, social y ambiental conducen a modelos distintos de organización espacial.(Figuras C004 y C005).

3. EVOLUCIÓN TENDENCIAL DEL SISTEMA TERRITORIAL

En Todo Sistema Territorial, además de las relaciones causales, existen relaciones dialécticas, que determinan conflictos (Figura C006), entre agentes socioeconómicos, entre sectores de actividad, entre las propias actividades y entre las instituciones públicas, esta última a causa de la confluencia de competencias administrativas sobre un mismo espacio producida por al fragmentación de la Administración Pública en las complejas sociedades modernas. El carácter dialéctico de tales interrelaciones requiere aplicar el método dialéctico para entenderlas.

En ausencia de planificación pública los conflictos se resuelven en beneficio del interés privado y del más fuerte y con una visión a corto plazo, es lo que corresponde a la evolución tendencial, sin intervención voluntarista ("laisse faire"), que suele conducir a Sistemas Territoriales desde el punto de vista del interés general, caracterizados por:

- Desequilibrio territorial.
- Desintegración espacial.
- Desvertebración social.
- Disfuncionalidad entre actividades.
- Ineficacia e ineficiencia económica de las actividades.
- Inaccesibilidad al territorio.
- Mezcla y superposición desordenada de usos.
- Exposición a riesgos naturales.
- Despilfarro de recursos territoriales.
- Degradación ambiental.
- Marco Inadecuado para la calidad de vida.

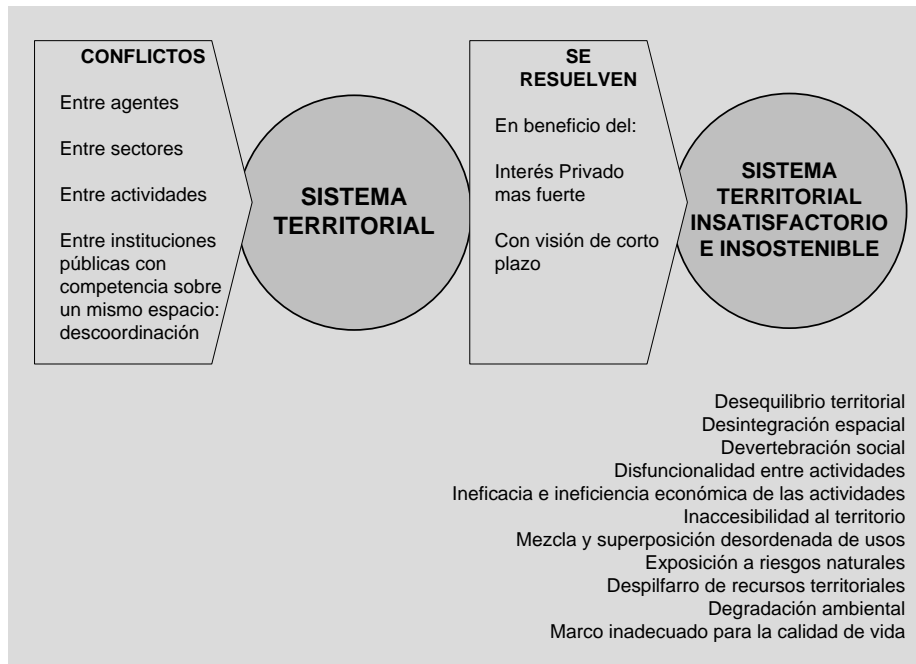


Figura C006 La evolución tendencial (“laissez faire”) del sistema territorial conduce, generalmente, a un sistema territorial insatisfactorio.

En realidad la Evolución Tendencial, sin intervención, no existe; la realidad es que en todo Sistema Territorial hay algún tipo de planificación, porque siempre hay alguien que reflexiona sobre la situación actual y su tendencia hacia el futuro y de la forma de incidir sobre ella para reorientar su evolución hacia unos objetivos definidos, que eso es la planificación. El problema es que tal iniciativa no sea pública, y por tanto, orientada por ello a interés privado, generalmente alejados de los públicos y con visión de corto plazo.

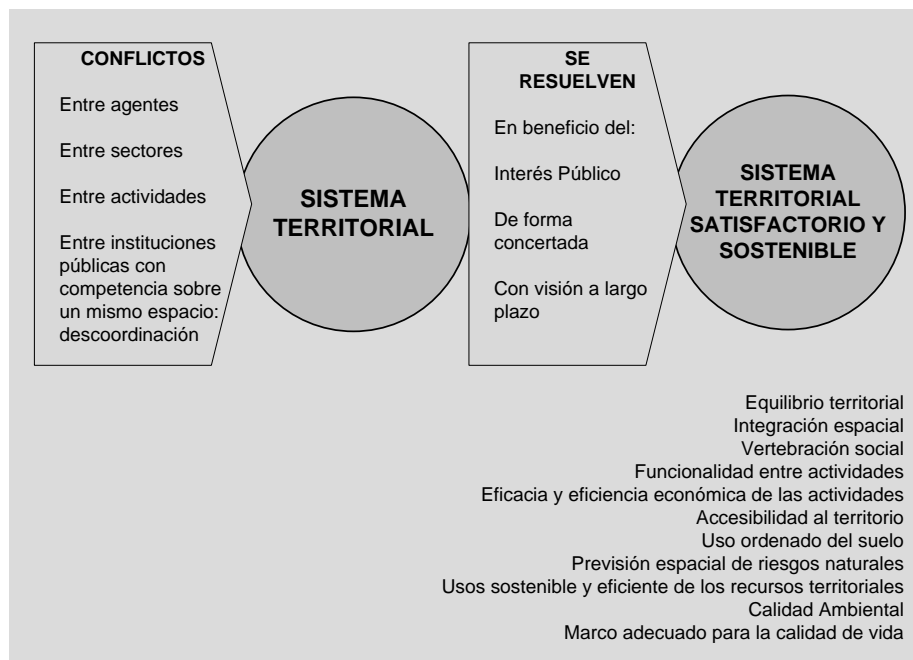


Figura C006 La evolución planificada del sistema territorial (ordenación territorial) es ineludible para avanzar hacia un sistema satisfactorio y sostenible que proporcione un marco adecuado a la calidad de vida de los ciudadanos.

4. EVOLUCIÓN PLANIFICADA DEL SISTEMA TERRITORIAL: DEL ACONDICIONAMIENTO TERRITORIAL

En el contexto descrito se justifica la evolución planificada del Sistema Territorial (Figura C007), objetivo primordial del ACONDICIONAMIENTO del territorio (Figura C008). Se trata de una función básica de los poderes públicos orientada a resolver los conflictos en beneficio del interés común, de forma concertada entre los agentes socio-económicos y en un horizonte temporal de largo plazo, donde tan importante como “lo que se debe hacer” es “lo que no se debe hacer”, y donde tan importante como resolver los problemas actuales es prevenir los potenciales.

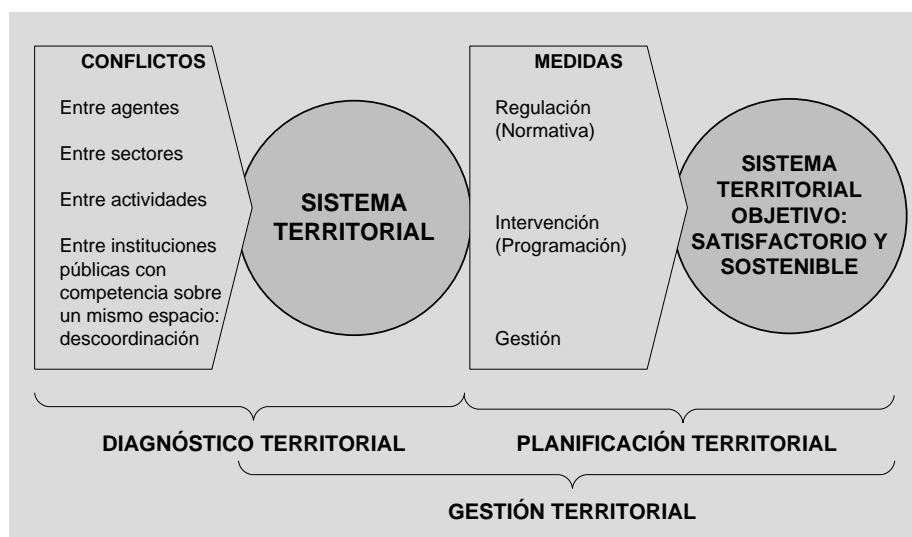


Figura C008 Las tres facetas de la ordenación del territorio: Diagnóstico Territorial, Planificación Territorial y Gestión Territorial.

El ACONDICIONAMIENTO territorial implica, pues, tres facetas complementarias e iterativas (Figura C008):

- El Diagnóstico Territorial o análisis o interpretación del Sistema Territorial a la luz de la evolución histórica y de las tendencias evolutivas sin intervención.
- La Planificación Territorial o definición del Sistema Territorial futuro y de las medidas (de regulación, de intervención y de gestión) para avanzar hacia el³. Dentro de esta la Prospectiva Territorial, define escenarios o situaciones futuras imaginables que se adoptan como referencia para seleccionar la imagen objetivo a conseguir a largo plazo.
- La Gestión Territorial o conjunto de diligencias para aplicar las medidas capaces de conducir el sistema territorial en la dirección marcada por la imagen objetivo.

5. ACONDICIONAMIENTO TERRITORIAL

5.1 Las actividades humanas y el espacio en que se ubican

Más allá de lo señalado en el punto anterior, la expresión ACONDICIONAMIENTO territorial, o del territorio, expresa un concepto muy amplio, difícil de reducir a los términos de una definición precisa, que se aplica de diferente manera según quien la utilice, aunque siempre girando en torno a tres elementos: las actividades humanas, el espacio en que se ubican y el sistema que entre ambos configuran.

Básicamente, ordenar un territorio significa identificar, distribuir, organizar y regular las actividades humanas en ese territorio de acuerdo con ciertos criterios y

³ En prospectiva se denomina escenario, a la descripción de una situación futura y el encadenamiento coherente de sucesos que, partiendo de la situación actual, llega a la futura. Una técnica de planificación muy utilizada en el mundo de los negocios es el “backcasting” que consiste en identificar escenarios futuros deseables, para retrocediendo desde ellos, identificar las acciones necesarias para alcanzarlos.

prioridades: cabría hablar, por tanto, de ACONDICIONAMIENTO de las actividades humanas en un territorio organizado para acogerlas, expresión que daría una idea más precisa de tal significado, y es equivalente a ACONDICIONAMIENTO de los usos de suelo – que se usa en sentido similar -, en cuanto estos y aquellas están biunívocamente correlacionados⁴, se trata, en suma, de poner cada “cosa (actividad) en el lugar que le corresponde”

La idea expresada es la que marca el contenido de esta obra: en ella se contempla el sistema territorial desde el medio físico o territorio en el sentido más literal de la palabra: la tierra “lo que se pisa”. Aún reconociendo que el acondicionamiento territorial admite otras aproximaciones, no es ajena al que aquí se utiliza ni la finalidad de desarrollo, que seta implícita a través de la identificación de las actividades a ordenar, ni la integración vertical (con otras áreas en las de ACONDICIONAMIENTO superior e inferior) y horizontal (entre áreas y entre sectores), ni la de equilibrio territorial, si bien esta última matizada por el protagonismo que se da aquí por los recursos endógenos como inspiradores de un desarrollo específico para cada unidad geográfica.

5.2 El ACONDICIONAMIENTO territorial como expresión física del estilo de desarrollo.

El acondicionamiento del territorio puede interpretarse como la proyección en el espacio de las políticas económica, social, cultural y ambiental de una sociedad, y el sistema territorial, como el resultado de ellas.

En el presente, el estilo de desarrollo definido por tales políticas, se plasma en las actividades – los usos del suelo – que se localizan en el territorio, en los asentamientos poblacionales y en los canales de relación (infraestructura viaria, de comunicaciones y otras) que dan funcionalidad al sistema; y todo ello configura el modelo territorial: la expresión física y visible de una sociedad, la cristalización de los conflictos que en ellas se dan, el reflejo de los cambios que se producen en el estilo de desarrollo y, en suma, en la escala de valores sociales.

De acuerdo con la carta europea de ACONDICIONAMIENTO del Territorio, el acondicionamiento del territorio es la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad, cuyos objetivos fundamentales son el desarrollo socioeconómico y equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y, por último, la utilización racional del territorio. Carta Europea de ACONDICIONAMIENTO del Territorio de 1983.

Hacia el futuro, el acondicionamiento del territorio define la estructura espacial o marco físico (forma de utilización del suelo, redes formadas por los núcleos de población y por los canales que conectan el conjunto) en el que se han de ubicar las actividades propiciadas por las políticas, social, económica, cultural y ambiental de la sociedad, y regula el comportamiento de los agentes socioeconómicos, todo ello orientado a conseguir un desarrollo equitativo, equilibrado, y sostenible de las diferentes regiones.

Esta idea del futuro justifica el contenido planificado que caracteriza a el acondicionamiento territorial. En este sentido, se hace ACONDICIONAMIENTO territorial cuando se toma en cuenta el territorio en la definición de la estrategia de desarrollo y cuando se vinculan a las actividades que confirman dicha estrategia.

Tal como ilustran las figuras I.4 y I.5, el territorio, o su imagen simplificada: el modelo territorial refleja el estilo de desarrollo, la base económica de una

⁴ La correspondencia entre actividad y uso del suelo es evidente, hasta el punto de que ambos términos se utilizan como si fueran equivalentes: así un uso agrícola del suelo es aquel sobre el que se practica la agricultura, un uso industrial está determinado por la localización de una actividad manufacturera y un uso de infraestructura de transporte corresponde a la actividad de desplazamiento de personas o mercancías.

sociedad, las actividades que soportan el tejido social y la forma en que se agrupan y relacionan los ciudadanos, de tal manera que distintas estrategias de desarrollo económico, social, cultural y ambiental, implican usos, aprovechamientos y comportamientos del suelo que producen modelos territoriales diferentes.

La carta europea de ACONDICIONAMIENTO del Territorio añade, además, que las ordenaciones de territorio

“es a la vez, una disciplina científica, una técnica administrativa y una política, concebida como actuación interdisciplinaria y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector”.

Carta Europea de ACONDICIONAMIENTO del Territorio de 1983.

Las dos citas expuestas en la Carta Europea ponen de manifiesto las ideas focales a que atiende el acondicionamiento del territorio: desarrollo (definidos en términos de calidad de vida), equilibrio intra e interregional, organización física del espacio, utilización racional de los recursos naturales y conservación ambiental.

Por otra parte, el carácter técnico científico que la Carta atribuye al acondicionamiento del territorio deriva a la necesidad de este tipo de conocimiento para la elaboración y gestión de los planes: la iniciativa sobre la elaboración de estos y su aprobación corresponde a la administración pública, de ahí su condición administrativa, mientras es una decisión política la implantación de un sistema formalizado de ACONDICIONAMIENTO territorial en un país determinado.

Y todo ello, de acuerdo con dicho texto, realizada en una forma democrática: con participación de los ciudadanos; global: mediante la colaboración de todos los sectores; funcional: adaptada a la conciencia de cada región, y prospectiva: considera las tendencias económicas, sociales, culturales y ambientales a largo plazo y sus consecuencias territoriales, así como los posibles escenarios que, no siendo tendenciales, podrían darse en ciertas circunstancias futuras.

Técnicamente, pues el acondicionamiento del territorio utiliza, de forma interdisciplinaria, conocimientos científicos en el análisis y diagnóstico territorial, incluyendo la modelización del sistema territorial actual, su proyección futura y escenarios prospectivos, en el diseño del sistema territorial hacia el futuro o imagen objetivo y en la gestión a realizar para conseguirlo.

Desde el punto de vista administrativo, el acondicionamiento del territorio es una función pública que responde, fundamentalmente, a la necesidad de controlar desde los poderes públicos en el crecimiento espontáneo de las actividades humanas, públicas y privadas, con el fin de evitar los problemas que aquel provoca y de garantizar una especie de justicia socioespacial: el respeto al principio que proclama la función social de la propiedad, y un desarrollo que, trascendiendo el mero crecimiento económico, se centra en la calidad de vida de la población. Tal función se ejerce por organismos públicos a través de planes, y tiene carácter horizontal (corta a los sectores) por lo que condiciona y prevalece sobre la planificación sectorial, así como dos funciones públicas también horizontales: una de ámbito inferior, el urbanismo, y otra superior: la planificación económica.

Por fin, el carácter político de el acondicionamiento del territorio se justifica por que son los poderes públicos quienes definen el estilo de desarrollo y, en consecuencia, las actividades a través de las que se ha de producir aquél, y deciden los instrumentos de planificación a utilizar, en legislación específica, y la forma de comportamiento en legislación sectorial.

En síntesis, esta obra adopta la siguiente definición:

El acondicionamiento del Territorio es una función de la administración pública, de carácter integral, que corta horizontalmente a todas las componentes del sistema territorial, orientada a conseguir el desarrollo sostenible de la sociedad mediante la prevención de sistemas territoriales armónicos, funcionales y

equilibrados capaces de proporcionar a la población una calidad de vida satisfactorio.

El acondicionamiento del Territorio se hace operativa a través de un sistema coherente de planes, previstos en legislación específica y no específica, que se ejecuta en tres fases: gestión, planificación y gestión, cuyo impulso, elaboración, aprobación y aplicación corresponde a la institución responsable de la administración pública, y requiere una aproximación científica técnica, la participación pública y la concertación de los agentes socioeconómicos.

En términos más directos, el acondicionamiento de Territorio consiste en elaborar los planes previstos en la legislación y ejecutarlos después, según un proceso continuo e iterativo de diagnóstico, planificación y gestión.

El acondicionamiento del territorio se aplica se aplica multi e interdisciplinar, en direcciones diversas y complementarias:

- A la corrección de desequilibrios territoriales entre los sistemas territoriales de cada nivel (nacional, regional, comarcal, local o particular) e internamente en cada uno de ellos.
- Como enfoque y metodología para planificar el desarrollo sostenible, cuanto identifica las actividades que soportan las dimensiones del desarrollo, las distribuye en el espacio de acuerdo con la vocación natural del medio físico y con las relaciones de sinergia, complementariedad, difuncionalidad, compactibilidad que se dan entre ellas regula su funcionamiento y atiende todas las facetas – social, económica y ambiental – de la calidad de vida.
- Como un instrumento preventivo de gestión ambiental en cuanto controla la localización y el funcionamiento de las actividades humanas.
- Como instrumento preventivo de riesgos naturales y tecnológicos en cuanto evita localizar población y actividades en las zonas sometidas a riesgos.

En el acondicionamiento del territorio destacan tres componentes:

- Institucional: determinante de la eficacia del proceso,
- Científica: aplicación de metodologías sistemáticas a procesos de decisión abiertos y persigue el máximo beneficio social,
- Democrática: se basa en la participación de la población implicada en la concertación de los agentes socioeconómicos.

6. LOS PLANES DE ACONDICIONAMIENTO TERRITORIAL.

En cuanto planificación, como se avisto, el acondicionamiento del territorio es un concepto que integra la planificación socioeconómica con la física en una unidad geográfica concreta, cuyas determinaciones prevalecen sobre la planificación sectorial, incluidos, como se dijo, el urbanismo y planificación económica.

Se aplica a todos los niveles territoriales: supranacional, nacional, regional, provincial, comarcal, municipal/local e inferior, mediante un conjunto de planes (instrumentos legales) que la legislación prevé para cada nivel. Tradicionalmente, estos se desarrollan en cascada, según un proceso de arriba abajo, en el que los de nivel superior y ámbito más extenso, se adoptan como referencia para los de nivel inferior; no obstante, con independencia de la legislación, conceptualmente nada impide que el enfoque y las técnicas de ACONDICIONAMIENTO territorial se apliquen sin considerar tales referencias, siempre que se conozca el espacio a ordenar y se definan las actividades. Asimismo, es posible ascender según un proceso de integración de abajo arriba, desde los niveles inferiores hacia los superiores. Es el caso de la planificación del desarrollo local que se aplica a los niveles territoriales más bajos: municipios y comarcas, integrándose en un proceso ascendente en los niveles superiores.

En un país cualquiera (en España, en una comunidad autónoma cualquiera), el acondicionamiento territorial se materializa a través de un conjunto de planes previstos

en la legislación específica en la materia, a los que tal legislación denomina instrumentos de ACONDICIONAMIENTO territorial.

Además de los citados instrumentos específicos, existen planes contemplados en cierta legislación sectorial que tiene repercusiones territoriales, algunos de ellos muy fuertes, de tal manera que el modelo territorial de un determinado ámbito, no es solo el fruto de lo previsto en los planes de ACONDICIONAMIENTO territorial, sino que toda decisión que de una u otra forma estimula o disuade la aparición y localización de las actividades humanas, acaba dejando sus huellas en el modelo territorial resultante.

Cada país tiene, cuando tiene, su propio sistema de instrumento o figuras de ACONDICIONAMIENTO del territorio; la existencia de tal sistema, su carácter y la forma en que se aplica, se puede asociar al grado de desarrollo socioeconómico y de comportamiento cívico de una sociedad; porque la existencia y aplicación de tal sistema es la única garantía de un desarrollo sostenible, equilibrado y equitativo que asume la existencia de límites al derecho de propiedad del suelo basados en el principio que establece la función social de la propiedad.

En España, las figuras específicas de ACONDICIONAMIENTO territorial se encuentran en la legislación de las comunidades autónomas. En el nivel estatal no existe legislación específica sino es la ley del Suelo de contenido básicamente urbanístico; además en este nivel opera la legislación desarrollada en la Unión Europea sobre gran importancia territorial, tal como la relativa a las infraestructuras, a la conservación de los espacios naturales, de la flora y de la fauna, a las aguas, a las costas, al desarrollo rural, a la contaminación etc.

La complejidad del sistema socio físico a diagnosticar, los cambios a que esta sometida – incluso en la percepción de los agentes – y los intereses conflictivos que operan en el, impregnan de incertidumbre a las determinaciones de planes de ACONDICIONAMIENTO territorial; ello aconseja elaborar bajo la idea adaptación, flexibilidad y aprendizaje social, de tal manera que, lejos de finalistas, sus determinaciones han de ser abiertas, permitiendo así adaptarlos en la fase de gestión a la realidad cambiante; pero ello sin dar opción a la arbitrariedad de los responsables de tal gestión.

Los planes operan tanto a través de sus determinaciones cuanto por la cultura que generan: sobre políticos, administradores, técnicos y público en general, de tal manera que su eficacia no depende estrictamente del fiel cumplimiento de su normativa y su programa de actuaciones; antes bien la evidencia que proporcionan sobre la racionalidad y prioridad de los objetivos a conseguir y sobre la exigencia de coordinación y concertación entre unidades territoriales, sectores de actividad y agentes sociales, muy particularmente los de la administración pública, los hace completamente justificables.

7. ENFOQUES PARCIALES DE EL ACONDICIONAMIENTO TERRITORIAL.

El carácter interdisciplinar de el acondicionamiento del territorio y la relativa impresión de su significado, facilita interpretaciones parciales, frecuentemente interesadas, según los campos de conocimiento que intervienen en ella y que se deben, fundamentalmente, a la vía de entrada al sistema (figura I.9 y I.10), lo que origina estilos de diagnóstico y modelos territoriales diferentes.

Los Economistas, preocupados por la cohesión económica y social del sistema, e influidos por la ciencia regional, suelen vincular el acondicionamiento territorial a la localización espacial de las inversiones, las cuales, solo en mejor de los casos, se destinan a corregir desequilibrios territoriales.

En su práctica de el acondicionamiento territorial priorizan el diagnóstico económico-social, ignorando el papel del medio físico. En la economía y su estructura lo que focaliza su preocupación, y las leyes del mercado lo que determina, para ellos, el funcionamiento del sistema, de tal manera que pierde valor todo aquello que no pueda ser reducido a una contabilidad monetaria. De esta forma minimizan los elementos y procesos naturales que no cuenten con un precio de mercado; la tala de un bosque, por

ejemplo, aparecería en su contabilidad como un incremento de producción no compensada, por el lado de los costes, por la merma de biodiversidad o de las funciones que tal bosque tiene en el ciclo del agua, en la conservación de suelo, en el equilibrio ecológico o en el paisaje; del mismo modo la ocupación de un suelo fértil por una industria asumiría el coste que corresponde al precio de mercado, introduciendo así un error en cuanto dicho precio no representa en lo absoluto la pérdida del recurso, medida incluso, en términos de pérdida de la producción que correspondería a la explotación sostenible del recurso edáfico durante un tiempo indefinido.

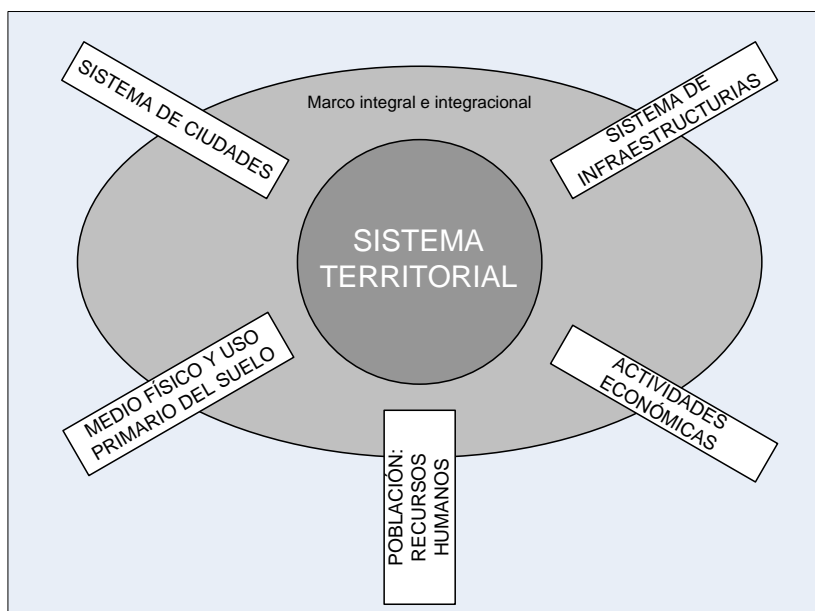


Figura 1.9 entradas al sistema; desde el "campo", desde las ciudades, desde las infraestructuras y desde las actividades económicas.

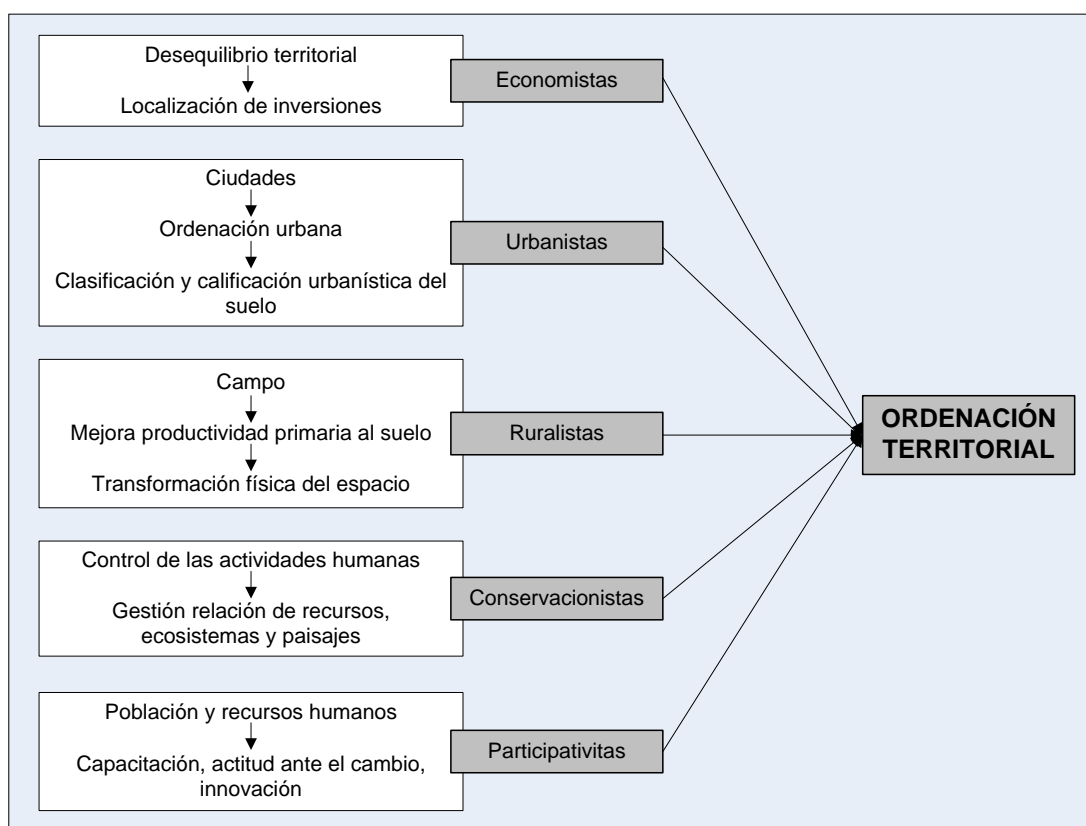


Figura 1.10. puntos focales de atención según campos de acceso a la práctica de la ordenación territorial

El sentido de equilibrio y desequilibrio se reduce con frecuencia, al peso relativo de los sectores productivos o de las diferentes zonas, en una región o un país y se juzga por comparación con otras regiones de referencia, sin considerar que cada unidad geográfica pueda entender el desarrollo de manera específica: endógena, adoptada a sus propias circunstancias y recursos. Este enfoque propicia patrones homogéneos de desarrollo, contrapuestas a la idea de diversidad y adaptación al medio físico que están en la base de la sustentabilidad.

El equilibrio entendido en el sentido de conseguir una calidad de vida equivalente en todo el territorio, constituye un objetivo prioritario de el acondicionamiento territorial, pero debe precisarse que las formas de alcanzarlo son muy diversas y que entre ellas están las que valoran la función social de los elementos y procesos naturales en un doble sentido: en cuanto fuente de ingresos derivados de las externalidades positivas que generan, y en términos de su aportación a la calidad ambiental, componente importante de la calidad de vida.

Con la generalización en la sensibilidad ambiental, se han intentado diversas formas de introducir en la contabilidad de costes y beneficios los elementos y procesos del medio físico, el deterioro de estos y la competencia por su uso, ha provocado que bienes tradicionalmente de libre disposición, hayan pasado a ser escasos sin que ello se registre como una pérdida de riqueza, pese a que la escasez y el aumento de la demanda, les ha dotado de una dimensión económica de la que carecían. La lógica de la teoría de mercado ha reaccionado ante esta anomalía denominada externalidad, de varias formas: atribuyendo un valor de mercado mediante la imputación de un coste a la utilización del bien ambiental, a través de impuestos o de una regulación pública ajena al mercado. Esta diatriba se plantea por la dificultad de asignar valores monetarios a hechos, en principio, tan extraeconómicos, como la belleza de un paisaje o la diversidad biológica, y la desvirtuación que supone someter a las leyes del mercado factores cuyo valor es de carácter funcional, ético o estético, independiente, por tanto, del precio de mercado. No han faltado intentos en este sentido, tales como métodos que valoran recursos

intangibles a través de la “disposición al pago” por parte de los usuarios potenciales, otros que lo hacen calculando los gastos ocasionados por quienes lo visitan, u otros que los valoran en función de los ingresos generados en forma indirecta por elementos naturales, como por ejemplo el incremento de valor de una propiedad próxima a un paisaje bello o con vistas al mar; mas adecuadas, parecen las mediadas que asocian el valor ambiental a un valor de mercado mediante relaciones simples y directas, por ejemplo, el precio de un factor ambiental puede determinarse por el lado de los costes, en función de las pérdidas directas que ocasiona su alteración o del coste que supone la corrección de su deterioro; solo en ciertos casos los factores ambientales tienen ya un valor de mercado perfectamente definido.

En todo caso, la economía tradicional, basada en mecanismo de mercados, se considera insatisfactoria desde el punto de vista del medio natural, por lo que surge la economía ecológica que entiende el sistema social como un ecosistema y la economía en términos de flujo de energía y materiales entre sus agentes, como hace la ecología en el mundo natural; considera el sistema económico como un subsistema del sistema global, en el que deben engranar la economía con la ecología para producir un desarrollo ambientalmente sano, socialmente solidario en el espacio con las generaciones actuales y en el tiempo con las futuras y económicamente viable a largo plazo, que añade a los indicadores económicos los activos y pasivos naturales. De esta manera el consumo de los recursos naturales, la tala de un bosque, por ejemplo, en actividades productivas, se contabiliza como una pérdida de riqueza, gasto, y no un aumento de riqueza, ingreso.

Los urbanistas desenfocan el concepto de ACONDICIONAMIENTO territorial desde su punto de mira, la ciudad, reduciéndolo a la clasificación y calificación urbanística del suelo, de tal manera que, en sus planes y relaciones, el suelo rústico queda como un espacio residual, mero soporte para la expansión de la ciudad, y solo se trata con detalle el urbano o aquel que va a ser convertido en urbano (suelo urbanizable).

El urbanismo ha abusado de concepciones y estereotipos geométricos en el acondicionamiento del espacio, como si el territorio fuese una especie de lámina en blanco a la que se puede traducir todo tipo de formas idealizadas en un dibujo, sin considerar que el territorio es anterior a las actividades humanas y que existe una especie de determinismo geográfico fundamentado en la “lectura” de aquel, en el conocimiento de las oportunidades y condicionantes del territorio para acogerlas.

No obstante el planeamiento urbanístico es, probablemente, el campo que mas rápidamente ha incorporado en la época moderna los criterios de medio físico a sus actuaciones. La estrechez especial marcada por expansión de las ciudades, determino una especie de huida así arriba, hacia ámbitos de planificación de mayor tamaño. Han sido precisamente figuras de planeamiento previstas en la Ley del Suelo las pioneras en adoptar metodologías de integración en ámbitos supramunicipales, tal como los Planes Directores Territoriales de Coordinación; pero esta figura apenas a sido utilizada, no tanto por la complejidad de su contenido cuanto porque el procedimiento de aprobación trasciende en el nivel autonómico, en una estructura política en el que las competencias en materia de ACONDICIONAMIENTO territorial han sido nominalmente transferidas a las comunidades autónomas. El acondicionamiento del Territorio supera ampliamente al planeamiento urbanístico hasta tal punto que la legislación autonómica vigente exige la revisión de los planes locales de urbanismo cuando no se aceptan las previsiones de los planes de ACONDICIONAMIENTO territorial.

Los ruralitas, cuyo enfoque esta representado por las realizaciones históricas en materia de colonización de tierra, de transformación económica - social de zonas rurales o de conservación de la naturaleza, apenas han utilizado la expansión ACONDICIONAMIENTO del territorio, a pesar de que tradicionalmente han aplicado el concepto, pero asimilado, implícitamente, a un conjunto de proyectos orientados a la transformación físico del espacio para mejorar las condiciones de productividad primaria, para dotar de infraestructuras y equipamientos sociales a los núcleos rurales y para definir los espacios protegidos y la forma en que deben ser gestionados, en general este tipo de ACONDICIONAMIENTO a adolecido de rigidez y falta de globalidad inherente al enfoque de proyectos y, paralelamente, de la flexibilidad que proporciona

la consideración dinámica del sistema territorial propia de el acondicionamiento del territorio. Tal consideración, algo simplista y estética, de la realidad, se justifico en su momento, por la prioridad absoluta de la producción frente a otras funciones del medio rural. Se entendían la zona húmeda, por ejemplo, en términos de sus posibilidades agrícolas, ignorando que este aprovechamiento es incompatible con la función que cumple en la conservación d la avifauna migratoria. El hecho de que los profesionales de este enfoque estuvieran familiarizados con los elementos del ambiente natural, ha supuesto una rémora (y retraso en relación con los urbanistas, por ejemplo) para la aceptación de los nuevos criterios de ACONDICIONAMIENTO de zonas rurales. Esta situación esta cambiando rápidamente con el problema de los excedentes agrarios en la UE ya la consiguiente adaptación de la agricultura al merado establecido por la política agrícola comunitaria y el nuevo concepto de "multifuncionalidad" que se atribuye a la agricultura. Sin embargo, la mentalidad tradicional se manifiesta en muchos de los planes y programas operativos realizados en aplicación de la reglamentación sobre los fondos estructurales de procedencia comunitaria. La irrupción del desarrollo rural u el enfoque desde lo cual hace que estén cambiando rápidamente las cosas, al adoptar el enfoque de ACONDICIONAMIENTO territorial que aquí se postula.

Los conservacionistas vinculan el acondicionamiento del territorio a una planificación y gestión del espacio que garantice el uso racional de los recursos naturales y a la previsión de espacios naturales protegidas de acuerdo con las figuras de protección disponible.

Por ultimo, aquellos que focalizan el sistema territorial desde lo social, consideran a la población protagonista fundamental de su futuro, y a la innovación como motor del desarrollo y del sistema territorial que lo soporta; por ello enfatizan la preparación de los recursos humanos tanto desde el punto de vista de su capacitación profesional como de su actitud ante el cambio y la incertidumbre que caracterizan el futuro.

El acondicionamiento territorial participa de estas y otras aproximaciones sectoriales, pero las supera envolviendo a todas ellas: adopta un enfoque global y sistemático, que incorpora en un modelo conjunto de los aspectos económicos, sociales, culturales, estéticos y físiconaturales, que busca el equilibrio y la cohesión territorial mediante la integración de, los sectores y del las diferentes unidades territoriales. Este enfoque territorial en mas difícil de concebir y de gestionar, pero resulta mas racional y ajustado a la realidad que los enfoques sectoriales.

8. JUSTIFICACIÓN DE EL ACONDICIONAMIENTO TERRITORIAL

8.1 Un Enfoque Planificado del Desarrollo

Ya en 1994, los ministros de ACONDICIONAMIENTO del territorio y medio ambiente de la UE acuerdan por unanimidad "reclamar una política de ACONDICIONAMIENTO del territorio como instrumento básico para alcanzar el desarrollo sostenible", entendiendo el acondicionamiento territorial como un planteamiento integrado llamado a ser el marco de referencia para la coordinación del desarrollo económico y social de la UE.

El acondicionamiento del territorio se justifica, en primer lugar, por la preferencia del enfoque planificado frente a la evolución espontánea, regida por las leyes del mercado y el juego de los grupos de interés, del sistema territorial. La simple exposición del concepto de ACONDICIONAMIENTO territorial descrito evidencia esta afirmación y justifica su utilidad como método planificado de ataque y prevención de los problemas inherentes a la evolución espontánea del sistema; en efecto, el "dejar hacer" difícilmente puede garantizar el cumplimiento de los criterios de racionalidad y sostenibilidad que el concepto comporta ni la función social que se exige a la propiedad: antes bien, la experiencia enseña que sin reflexión y prevención de futuro, el crecimiento espontáneo lleva a la partición de actividades desvinculadas del medio, a su localización desordenada, a un comportamiento insolidario e insostenible a largo plazo, y provoca desequilibrio territorial, ocupación y uso desordenado del suelo, degradación ambiental,

destrucción de recursos, externalidades negativas de todo tipo, respecto de los cuales los mecanismos de mercado resultan inoperantes, cuando no contraproducentes.

Esta aseveración se corrobora cuando se constata como los países y regiones sociales y económicas más evolucionados, son los que hacen un mejor y mayor uso de este enfoque, y a la inversa, como los países menos desarrollados tienen enormes dificultades para elaborar y aplicar planes de ACONDICIONAMIENTO territorial.

Ello es así porque los intereses particulares – generalmente económicos – que giran en torno a la localización de las actividades humanas son de tal potencia, que merman la capacidad de inversión en aras del bien común, y solo una sociedad bien desarrollada puede prever primero los mecanismos de intervención y luego aplicarlas con agilidad y eficacia.

En segundo lugar el acondicionamiento del territorio se justifica por la necesidad de superar la parcialidad y reduccionismo que comporta la planificación sectorial, ya que el desarrollo se plasma en un sistema territorial, que, de acuerdo con la teoría del sistema, no puede ser entendido ni planificado sino es como un todo. En este sentido, lo que se desarrolla es un territorio en toda su complejidad, en el que la población dispone de una satisfactoria calidad de vida.

8.2 La Superación de Ciertos Paradigmas Sociales

A niveles más detallados, la sociedad moderna presenta diversos paradigmas que de forma recurrente se dan en todos los países y regiones, los cuales justifican con más claridad el enfoque integral y planificado que comporta el acondicionamiento territorial; son los siguientes:

- La tendencia del estilo de desarrollo hacia el desequilibrio territorial. El modelo de desarrollo que impera se proyecta en el territorio según el modelo denominado centro – periférico, que se caracteriza por la concentración de población y actividades en determinados puntos, ejes o zonas: los centros, y el paralelo vaciado de otras: las periferias. El modelo se da a todos los niveles: mundial, regional y local, e incluso es aplicable a las relaciones campo – ciudad, y se manifiesta en graves desequilibrios territoriales.
- Las pautas de consumo y comportamiento irracional de la población. Equivocadamente, la población suele relacionar la felicidad con un continuo aumento de consumo de energía y bienes materiales, lo que tiene consecuencias evidentes en la explotación de los recursos, mientras el potencial de formas de vida y comportamientos menos consumista se vislumbra con solo pensar en las consecuencias de unos ámbitos más andariegos en las ciudades, de la adopción de formas más naturales de recreo y esparcimiento o del desplazamiento de la dieta humana hacia los vegetales.
- La pugna entre interés público e interés privado. El interés privado y a corto plazo de los agentes socioeconómicos impide asumir en todas sus consecuencias la función social de la propiedad como principio capaz de garantizar la coherencia y funcionalidad del sistema territorial.
- La aparente contradicción entre conservación y desarrollo. El comportamiento de los agentes socioeconómicos manifiesta una idea depredadora sobre la naturaleza y sus recursos, a cuya explotación difícilmente reconocen límites, mientras consideran más rentable contaminar que depurar. Esta idea está cambiando, al menos en los países más desarrollados, cuando se presenta al medio ambiente como el gran fondo de empleo hacia el futuro, y ello en el medio rural, en la industria y en los servicios, como factor de localización de actividades económicas de vanguardia, como componente de calidad de vida de los ciudadanos cuya

importancia crece en la medida en que las otras componentes, nivel de renta y condiciones de vida trabajo, van consolidando niveles razonables en los distintos países, y como elemento de competitividad en las empresas en cuanto mejora la imagen de estas, ahorra insumos mejora la eficiencia productiva, crea una cultura de responsabilidad y de mejora en todos los empleos, facilita las relaciones con la administración y con el entorno social y proporciona seguridad ante los riesgos de todo tipo, incluyendo la posibilidad de incurrir en el delito ecológico.

- La competencia entre sectores socioeconómicos. Que se manifiesta en términos de competencia por diversos recursos, entre los que destaca las que se producen por el espacio, y en desconfianza de unos sectores con otros, en este juego de competencias muchas actividades son expulsadas de las ciudades hacia el campo donde compite con la agricultura o con las áreas naturales, y todas buscan aquellos lugares privilegiados por sus características o por sus valores.
- La conflictividad entre interés local e interés derivados de ámbitos superiores. Esta conflictividad deriva de la diferente perspectiva que se tiene del sistema territorial según el punto de vista de abajo arriba o al contrario.

8.3 Problemas concretos a los que atiende el acondicionamiento territorial

En un tercer nivel de concreción, se citan los problemas más importantes derivados de estos conflictos, cuya solución, hacia el pasado, y prevención, hacia el futuro, reclama un enfoque de ACONDICIONAMIENTO territorial; son los siguientes.

Problemas derivados del desequilibrio territorial

El desequilibrio territorial que el estilo de desarrollo imperante produce dos fenómenos paralelos: la congestión de unas zonas y la desertificación de otras.

El crecimiento espontáneo y excesivo de los “centros”: metrópolis, ejes de desarrollo, es responsable de un deplorable marco vital, tampoco deseable como la paralela desertificación del campo. Re percibe un curioso paralelismo entre los inconvenientes de ambos tipos de hábitats, mas evidente cuanto mayores son los contrastes, motivado precisamente por sus profundas diferencias; podría decirse que, como en otros caso, los extremos se tocan (figura I.11): en el medio urbano faltan dotaciones de equipamientos e infraestructuras por congestión, mientras en el medio rural el déficit se debe al denominado efecto sumidero (figura I.12): circulo vicioso que se inicia porque el declive de la inversión y de las oportunidades en el medio rural propicia el vaciado de población, consecuencia que justifica, a su vez, la ausencia de inversión y, esta, mas despoblación... asi se repite de forma cíclica según una espiral de declive hasta el total agotamiento poblacional, como se agota el agua girando sobre el sumidero abierto en un deposito. Las ciudades producen deterioro en su entorno por depredación de ecosistemas y paisajes a causa de una intensificación del uso del suelo, en el medio rural en declive se deteriora el entorno por subexplotación debida a la falta de manos que practiquen una conservación activa: en aquellas se dan una degradación del patrimonio edificado por mezcla y superposición desordenada de usos, en este por falta de actividad; el sentimiento de soledad propio de las ciudades grandes y densas tiene su paralelo en los núcleos rurales por causas contrarias: escasez y dispersión de la población; las dificultades de desplazamiento en las ciudades tienen su paralelo en el campo por la baja cantidad y calidad de la infraestructura; así en el medio rural se produce mas perdidas de culturas y tradiciones por insuficiencia de sustento y densidad poblacional, en la ciudad también, pero por un exceso de densidad; la inseguridad y delincuencia que induce el anonimato en la ciudad tiene su paralelo en el campo por falta de vigilancia, etc.

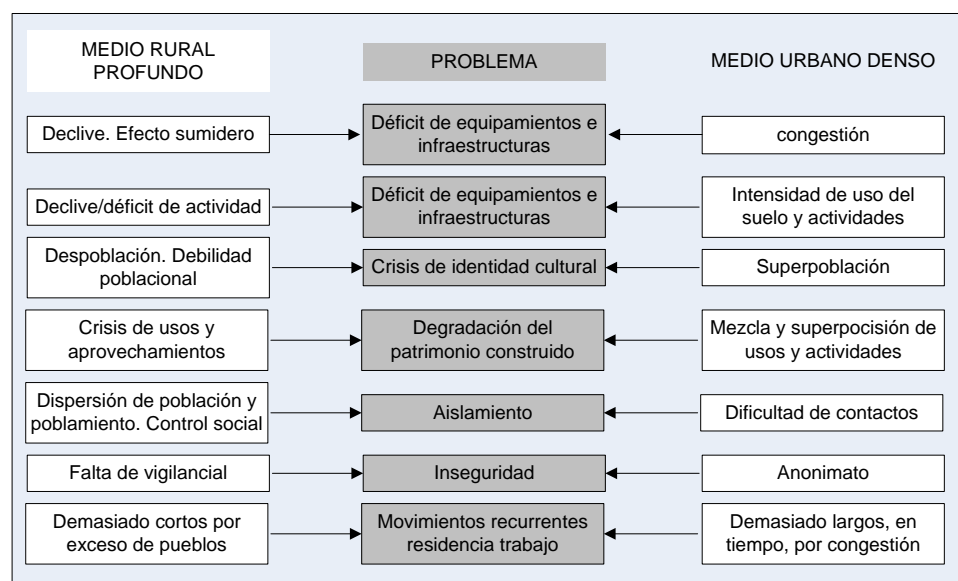


Figura I.11. la congestión en las áreas urbanas produce efectos indeseables similares a los que produce la paralela descentralización del medio rural

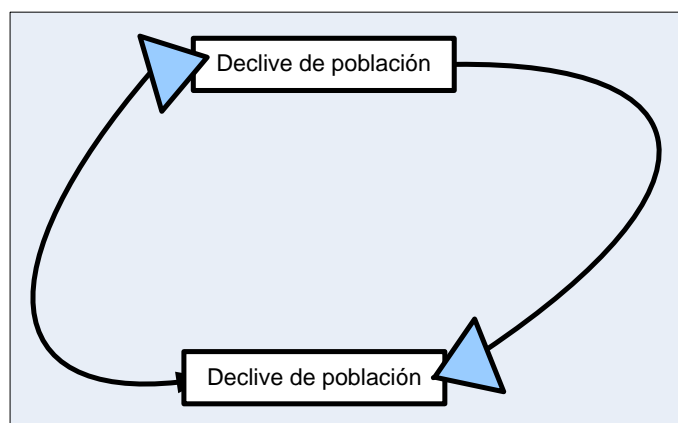


Figura I.12. efecto sumidero en el medio rural profundo

Degradaciones ecológicas y despilfarro de recursos naturales

Las degradaciones ambientales pueden derivar de una incorrecta selección de las actividades que soportan en desarrollo, de su localización no respetuosa con la capacidad de acogida del medio, de la sobreexplotación de los recursos naturales renovables y no renovables y, por último, del olvido de la capacidad de asimilación de los vectores ambientales: aire, agua y suelo.

Por otro lado, la falta de población que explote y, por consiguiente, cuide los recursos naturales, supone la degradación de estos. La subexplotación de recursos naturales es una causa típica de impactos ambientales; es el caso de las dehesas, ecosistemas silvopastorales modélicos de uso múltiple, conservados y creados por el hombre mediante la adaptación del bosque primigenio y "domesticación" del arbolado, de los aterrazamientos y otros paisajes producidos por la acción lenta y tradicional del agricultor, etc. A ello se añade la pérdida de culturas y tradiciones de gran interés, formas de explotación adaptadas y originales que forman parte del patrimonio cultural de la humanidad.

Paralelamente hay que citar el denominado impacto de la pasividad: abandono a su propia evolución de situaciones ambientales indeseables, cuyas causas pueden

ser naturales o artificiales, que se autoalimentan, magnificándose si no se interviene. Es el caso, por ejemplo, de los procesos erosivos en los cuales los "efectos se convierten en causas".

Como se vio en epígrafes anteriores el acondicionamiento del territorio es el enfoque que proviene tales problemas y los planes el instrumento mas adecuados para ello.

Prevención de riesgos

La relación uso de suelo/territorio es reciproca: así las actividades humanas pueden alterar los elementos y procesos naturales, también algunos de estos, genéricamente denominados riesgos naturales, pueden producir efectos indeseados en la actividad según su localización. Pro consiguiente condicionan la capacidad de acogida del territorio.

Tal es el caso de los riesgos de inundación, movimientos de laderas, expansividad, hundimientos, subsidencias y colapsos, sismicidad, vulcanismo, etc., que deben ser inventariados, valorados y cartografiados para evitar la localización en zonas donde se producen o utilizar las tecnologías adecuadas para soportarlos.

Toda localización debe analizar esta doble perspectiva del territorio, que, unida a la potencialidad de este, define sus posibilidades en cuanto soporte de actividades; la localización dependerá, pues, de la aptitud del medio o punto de vista del "proyecto", de su fragilidad o punto de vista del "medio" y la existencia de riesgos naturales (confluencia de ambos puntos de vista) que puedan suponer una amenaza para la actividad.

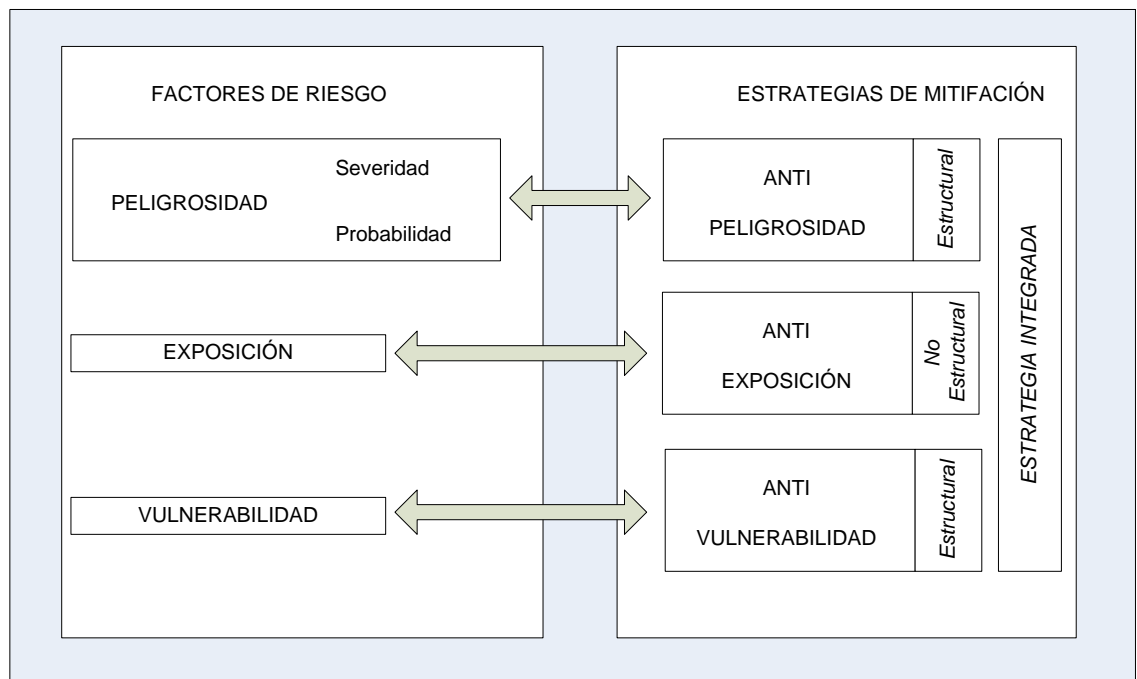


Figura I.13. Estrategias de Mitigación de Riesgos

Mezcla y superposición de usos

La evolución espontánea produce sistemas afuncionales, de alta entropía negativa, en los que se mezcla usos y actividades incompatibles, disfuncionales o de relaciones incoherentes, que se manifiestan internamente por paisajes amorfos en los que falta la estructura que les de vigor.

Accesibilidad a la explotación de los recursos territoriales.

La proximidad a los recursos es condición necesaria para su explotación: una población concentrada en ciertos puntos o zonas difícilmente puede hacer una explotación racional, eficaz o eficiente de todos los recursos territoriales.

Accesibilidad de la población a los lugares de trabajo

Se suele producir en numerosas zonas una fuerte incoherencia entre localización de residencia y empleo, que podrían obviarse con una localización más funcional de las actividades.

Este hecho se asocia a las ciudades, pero tiene su paralelo en el campo, en este por un problema de inadecuación del sistema de asentamientos a las formas de producción agraria (mecanizada) y de desplazamientos actuales, en efecto en las zonas rurales profundas suele existir una nube de pueblos cuya localización se explica por razones defensivas atávicas o por accesibilidad a las áreas de cultivo en épocas en que se cultiva a mano o con caballerías y los desplazamientos se hacían a pie; con la llegada del tractor y la generalización del automóvil, los tiempos de desplazamiento y de realización de las tareas agrarias se han reducido hasta el punto de que la explotación primaria del suelo puede hacerse desde distancias mucho mayores y en tiempos mucho menores; si a ello se le une la reducción de mano de obra en la agricultura y la fuerte despoblación del agro, nos encontraremos con un modelo territorial en el medio rural tan insatisfactorio como el señalado para las áreas dominadas por el urbano.

Dificultades territoriales para dotar de equipamientos y servicios públicos en la población

Para dotar a la población de los equipamientos y servicios públicos necesarios, de una manera económica, es preciso que esté organizada en asentamientos distribuidos y jerarquizados en el territorio, de acuerdo con ciertas reglas; el cumplimiento de estas no suele ser espontáneo sino que requiere del enfoque planificado propio de el acondicionamiento territorial.

Conflictos entre actividades y sectores

La visión sectorial de los problemas y la falta de perspectiva espacial ocasionan conflictos cuya resolución requiere del enfoque integral, sistémico y espacialmente amplio de el acondicionamiento del territorial.

Actividades positiva desde un punto de vista sectorial, pueden ser indeseables al generar deseconomías en otros sectores, que el acondicionamiento territorial puede resolver mediante un análisis de las relaciones entre las actividades y la jerarquización conjunta de aquellos objetivos entre los que pueden producirse relaciones de disfuncionalidad o de incompatibilidad (figura I.14).

Estos conflictos no solo derivan de la incompatibilidad o disfuncionalidad relativa a la localización espacial, sino que a la competencia por el espacio se une la competencia por la fuerza de trabajo y por el capital. De nuevo aquí el ejemplo de la desagrarización, en muchas ocasiones indeseable, motivada por la expansión de algunos sectores (el turismo es un caso típico, aunque no el único), resulta ilustrativo de la competencia por la mano de obra, que se añade a la ocupación de terrenos agrarios productivos por los desarrollos urbanos, industriales o infraestructurales, y a la inversión urbana de capitales de extracción rural, que si hoy no parece tener vigencia (incluso parece orientarse en sentido contrario), si fue un factor de depresión rural en momentos históricos no demasiado lejanos.

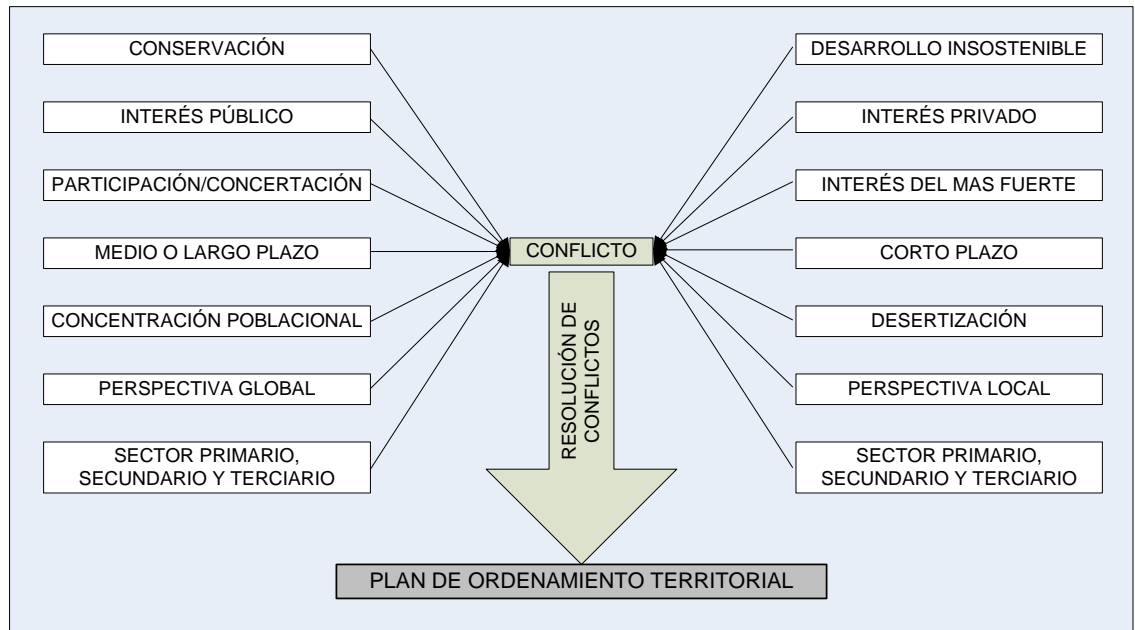


Figura I.14. Conflictos recurrentes en la ordenación territorial: el plan es un elemento de concertación entre intereses conflictivos

Descoordinación entre organismos públicos del mismo rango y entre distintos niveles administrativos

La existencia de diferentes organismos administrativos de carácter sectorial con competencias supuestas sobre un mismo territorio, suele adolecer de descoordinación en sus acciones, lo que produce desánimo en los agentes socioeconómicos y en la población; un plan de ACONDICIONAMIENTO territorial, en la medida en que define con nitidez la acción de cada entidad, se comporta en el mejor instrumento de coordinación, no solo entre las entidades administrativas, sino entre todas aquellas fuerzas que intervienen en la evolución del sistema.

Este papel de la planificación como generadora de una cultura de la racionalidad y la coordinación (figura I.15) entre fuerzas diferentes debe ser resultado en la medida en que, frecuentemente, los efectos de un plan no están tanto en el cumplimiento taxativo y rígido de sus determinaciones, cuanto en el echo de posibilitar y exigir la coordinación entre los múltiples entes administrativos, tanto de carácter sectorial o rango similar como de índole territorial y diferente nivel. La coordinación se extiende, además, a los agentes socioeconómicos de carácter privado, como forma de garantizar la coherencia de las relaciones y la consecución de objetivos a largo plazo.

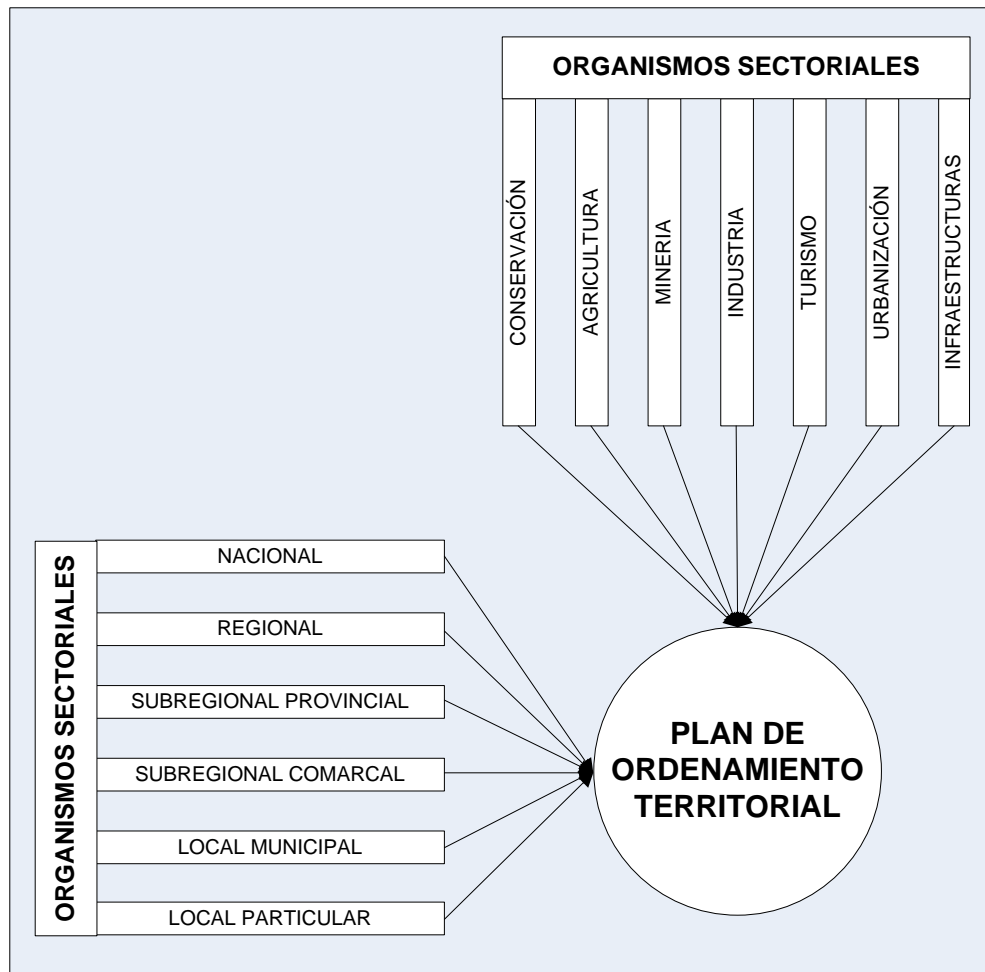


Figura I.15. El plan es un elemento de coordinación entre organismos sectoriales y territorial de diferente rango

9. PRINCIPIOS Y OBJETIVOS DEL ACONDICIONAMIENTO TERRITORIAL

Teniendo como telón de fondo la Carta Europea de ACONDICIONAMIENTO del territorio y la justificación descrita, se puede definir una serie de objetivos genéricos a los que atiende esta disciplina.

9.1 Desarrollo sostenible integral, equilibrado y en términos de calidad de vida

El objetivo final de el acondicionamiento del territorio es el desarrollo sostenible de las unidades territoriales a que se aplica, entendido en términos de calidad de vida y plasmado en el sistema territorial, no uno o más sectores o dimensiones del sistema, de tal manera que la población dispone de una elevada calidad de vida. Por ello se utiliza frecuentemente la expresión desarrollo territorial en sentido equivalente a desarrollo integral, en la medida en que el desarrollo del sistema implica equilibrio, integración, funcionalidad, uso racional de los recursos y calidad ambiental, conceptos que encuentran su expresión a través de el acondicionamiento territorial.

Equilibrio territorial

Este objetivo que se concreta en prevenir y corregir los desequilibrios territoriales, incorpora una especie de justicia territorial al desarrollo y la idea de que el equilibrio entre las diferentes unidades territoriales es garantía de progreso y estabilidad. Así el acondicionamiento territorial controla el crecimiento de las regiones demasiado dinámicas, estimula el de las que manifiestan retraso o entran en decadencia y procura conectar las de carácter periférico con los centros mas progresivos.

Para ello utiliza diversos instrumentos entre los que destacan:

- La localización de inversiones productivas publicas y el estímulo de las privadas, ambas generadoras de empleo y renta.
- La dotación de infraestructura pública y de equipamientos colectivos.
- La generación de sistemas de transporte capaces de cohesionar y articular internamente cada región o unidad geográfica, así como las diferentes regiones entre si.
- La dotación de infraestructura de comunicación soporte de la TIC`s, por donde circula la informaron y el conocimiento.
- La dinamización y capacitación de los recursos humanos.
- La difusión/transferencia de formas apropiadas de gestión pública y privada.
- El estímulo a la transferencia de tecnologías e innovaciones de unas regiones a otras.

Integración

Esta idea esta relacionada con la de equilibrio, y tiene sentido territorial y sectorial. El primero, a su vez, puede manifestarse en dirección vertical: conexión de cada unidad territorial hacia arriba, con las de orden superior, o con el contexto exterior, si se prefiere, y al mismo tiempo hacia abajo con las de orden inferior, y horizontal: articulación de cada unidad territorial con las de su mismo nivel, para formar unidades integradas superiores.

La integración entre sectores se refiere a las relaciones entre los diferentes sectores, evidentemente no solo económicos, de tal manera que se consiga un sistema funcional en el que queda resuelto la competencia entre sectores.

Asimismo la idea de integración implica una especie de justicia social: concilia los intereses conflictivos de los diferentes agentes socioeconómicos y hace prevalecer el interés de la comunidad sobre los intereses privados, contribuyendo así a la cohesión y la vertebración social.

Funcionalidad

La idea de funcionalidad es una característica inherente al sistema territorial, que se plasma, fundamentalmente, en la optimización de las relaciones entre las actividades a través de los flujos de relación que se producen entre ellas. Eficacia y eficiencia, en suma, de las actividades económicas.

La funcionalidad implica organización espacial, control del uso del suelo, accesibilidad de la población a la explotación de los recursos territoriales, a los lugares de trabajo y a los equipamientos y servicios públicos, incluyendo la dotación de suficiente de estos.

9.2 Utilización racional del territorio y gestión responsable de los recursos naturales

Conservar los procesos ecológicos esenciales

Se asume, tal como enseñan los postulados del desarrollo sostenible y la estrategia mundial para la conservación, la idea de que existen limites a la utilización de los recursos, precedidos por la necesidad de conservar y desarrollar los fundamentos

naturales de vida (biodiversidad, procesos ecológicos esenciales) y de mantener a largo plazo el potencial de utilización del suelo y los recursos que contiene.

Respetar los criterios ecológicos para la sostenibilidad

Más concretamente se trata de entender el territorio como fuente de recursos (tangibles e intangibles), como soporte de actividades y como receptor de efluentes, consideración que lleva a los criterios ecológicos de la sostenibilidad, que se detallan en el capítulo IV donde se expone el análisis y diagnóstico del medio físico. Se trata de conciliar lo económico y lo ecológico superando los enfoques interesados y contrapuestos.

Evitar la localización de actividades en zonas de riesgo

La racionalidad del uso del suelo atiende también a los riesgos y procesos naturales (inundación, sismicidad, vulcanismo, etc.) evitando las zonas de riesgo en la localización de las actividades humanas.

9.3 Calidad ambiental

Este objetivo persigue la calidad de los vectores ambientales. Aire, agua y suelo, la conservación de los ecosistemas y procesos ecológicos esenciales, del paisaje, del patrimonio cultural, ..., entendiendo el medio ambiente con yacimiento de empleo, nicho de mercado, factor de localización, elemento de competitividad para las empresas y componentes de la calidad de vida.

9.4 Calidad de la gestión pública y coordinación administrativa

La consecución de sistemas territoriales ambientalmente integrados y socioeconómicamente eficientes, requiere planteamientos integrados. La compartimentación de la ciencia y de la técnica y la falta de perspectiva espacial de numerosas realizaciones, son causa de insatisfacción técnica y económica al producir efectos indeseados no previstos. Esta compartimentación de la ciencia y de la técnica tiene su paralelo en la estructura y organización de los poderes públicos, responsables de la gestión del sistema territorial.

Se comprende así la importancia de la coordinación intersectorial entre los entes administrativos del mismo nivel competencial, mediante el intercambio de información entre entidades del mismo nivel y de niveles superiores e inferiores.

Ambos tipos de coordinación administrativa, horizontal y vertical, unida a la necesidad de concertación entre los agentes socioeconómicos, requieren de un plan previo (figura I.15) como condición necesaria aunque no suficiente, de la misma manera que para la realización de una obra o actuación compleja es necesaria la redacción de un proyecto. Solo así podrá darse una gestión responsable del sistema territorial.

10. MODELO CONCEPTUAL DE ACONDICIONAMIENTO DEL TERRITORIO QUE UTILIZA ESTE PROYECTO

10.1 presentación del modelo

La idea de ACONDICIONAMIENTO de territorio expuesta, las razones que justifican y los objetivos que persigue, aplicada a una unidad territorial determinada, se puede representar según el modelo de la figura I.16. Como todo modelo, se trata de una imagen simplificada del concepto, cuya virtualidad radica en su capacidad para facilitar la comprensión del concepto representado, más que en la finalidad con que lo reproduce.

El modelo se ha elaborado desde la sensibilidad ambiental, y de acuerdo con los criterios de sostenibilidad que se exponen en el capítulo IV, punto 3.1.2; por otra parte, en el están presentes todos los elementos que conforman el acondicionamiento territorial, y que se han expuesto en epígrafes anteriores:

- en cuanto desarrollo: identifica y selecciona las actividades a ordenar según criterios de integración y coherencia con las características del espacio.
- En cuanto organización espacial: distribuye de forma coherente, entre si y con el medio, las actividades en el espacio, de acuerdo con criterios de integración ambiental y de funcionalidad.
- En cuanto control: además de controlar el uso del suelo – aludido en el punto anterior -, regula el comportamiento de las actividades según criterios de sostenibilidad.
- Los puntos anteriores garantizan el uso racional de los recursos naturales y la conservación del medio ambiente.
- Los objetivos de integración horizontal y vertical de las unidades territoriales (regiones, comarcas, municipios) se busca asignándoles un papel en el conjunto, utilizando para ello criterios de complementariedad en el mismo nivel y de jerarquía hacia arriba y hacia abajo. Los criterios de complementariedad se aplica también a la integración entre sectores.
- En cuanto al equilibrio territorial, o entre los distintos ámbitos territoriales, se entiende en términos de calidad de vida, es decir, de similares niveles de renta, condiciones de vida y trabajo y calidad ambiental, todo ello de acuerdo con criterios de equidad entre unidades territoriales como garantía de estabilidad y cohesión social.

Así pues, promoción, ACONDICIONAMIENTO, regulación, funcionalidad, integración y equilibrio, son las palabras mágicas, los conceptos, que caracterizan a el acondicionamiento territorial y a sus objetivos, las cuales si bien están presentes en cualquier plan, su importancia varia con la problemática de la zona a que se aplican: si en zonas rurales profundas por ejemplo, hay que poner en énfasis en la promoción, es decir, en la búsqueda de actividades capaces de diversificar la economía, en las zonas dinámicas hay que atender mas al control de la localización y del comportamiento de las actividades a ordenar.

10.2 Desarrollo del modelo

Situadas en una determinada unidad geográfica, ubicada en un contexto exterior, tres elementos proporcionan la estructura básica del modelo:

- Las actividades humanas que soportan y dan cauce al desarrollo.
- Su localización en el espacio.
- La regulación de su comportamiento.

Cada uno de estos tres elementos viene definido, en un segundo nivel, por otros que se explican a continuación.

10.2.1 las actividades a ordenar

Las actividades que el plan de ACONDICIONAMIENTO territorial ha de tomar en cuenta son todas aquellas que están presentes o expectantes en la zona, porque existan recursos que las sugieren o porque exista demanda por parte de agentes exteriores, incluso deben ser consideradas, si bien para rechazarlas, aquellas indeseables. En principio habría que considerar las siguientes:

- las existentes, para las cuales se analizara su coherencia con el medio, su localización y su comportamiento.

- Las que aprovechan los recursos endógenos. Naturales, construidos y humanos existentes en el ámbito a ordenar. Como recursos naturales hay que incluir los materiales y los intangibles; son materiales los de carácter tradicional: el suelo, el agua y los vegetales, los animales y los minerales, susceptibles de propiedad privada y de transacciones comerciales. Otros atributos y funciones de los factores ambientales han adquirido la condición de recurso recientemente y no tienen mercado, por el momento; de estos algunos son materiales: la biodiversidad, el aire limpio, la capacidad de asimilación de efluentes, la función de soporte del suelo, etc., y otros son intangibles: el esplendor de la naturaleza, el misterio de un bosque, el murmullo de un arroyo, un espacio abierto y grandioso o la belleza de un paisaje, y proporcionan goce de carácter espiritual.
- Las que se desprenden de las oportunidades de localización de la zona, entendiéndose por tal la posibilidad de generar actividades que ofrece la posición relativa de una determinada zona; es el caso, por ejemplo, de proximidad a una ciudad grande, al área de influencia de un eje de desarrollo, la ubicación en el cruce de los ejes de comunicación o la posición fronteriza entre países.
- Las que derivan de unas perspectivas de demanda basadas en el incremento del tiempo libre (ocio, cultura, recreo al aire libre, etc.), de la sensibilidad ambiental (conservación de la naturaleza, gestión de vectores ambientales: aire, agua, suelo, recuperación ambiental, etc.), de la incorporación de la mujer al trabajo (servicio del hogar, atención a niños, etc.), envejecimiento de la población (servicio de proximidad, etc.), telemática, incremento de la red de transportes rápidos, “neorrurales” o incorporación de nuevas profesiones al medio rural, y otras muchas que se deducen de un análisis prospectivo.
- Las que derivan del objetivo de integración horizontal con las otras unidades territoriales de su mismo nivel, teniendo en cuenta su papel en el conjunto, las diferentes unidades territoriales deben enfocar su desarrollo sobre la complementariedad y no sobre la competencia.
- Las que derivan del objetivo de integración entre sectores para que el sistema territorial resulte diverso y equilibrado, siempre en la medida en lo permitan los recursos endógenos.
- Los que derivan de la conveniencia de integración vertical hacia abajo, generalmente definidas en demandas y previsiones administrativas de niveles inferiores.
- Las que derivan de los problemas, necesidades, aspiraciones y expectativas de la población. Por ejemplo un basurero debe ser considerado en una zona donde existan asentamientos poblacionales porque se necesita, otra cosa es su localización y la forma en que se gestiona.
- Por último también abra que considerar aquellas actividades de carácter exógeno, es decir, de coherencia dudosa con la zona pero que son demandas por agentes externos; con independencia del análisis de tal coherencia, que pueda conducir al rechazo, deberán ser objeto de un férreo control sobre su localización y sobre su comportamiento en la zona objeto de ACONDICIONAMIENTO.

10.2.2 La localización de las actividades a ordenar

Tal como se explica en el punto 6 e ilustra la figura I.16, la localización de las actividades consideradas ha de atender a tres criterios.

- Respeto a la capacidad de acogida del medio físico.
- Funcionalidad: optimización de las relaciones entre las actividades.
- Búsqueda del uso múltiple de los ecosistemas.

Respeto a la capacidad de acogida del medio físico

La capacidad de acogida representa la relación del medio físico con las actividades humanas, se refiere al “grado de idoneidad”, al uso que puede hacerse del medio teniendo en cuenta su fragilidad y su potencialidad, es decir internalizando todos los costes. Viene a ser la concertación de quienes ven tal relación desde el medio, prioritariamente en términos de impacto: los “conservacionistas”, y quienes la perciben desde la actividad, prioritariamente también, en términos de aptitud o potencial de territorio: los “promotores”; la aptitud corresponde a la búsqueda de las condiciones más favorables que hace el responsable de una actividad en proyecto cuando no se internalizan los costes sociales que genera: el promotor pone el medio al servicio de la actividad y tiende a ignorar las alteraciones indeseables que esta pueda producir en aquel – externalidades negativas –, a no ser que afecten al propio funcionamiento de la actividad; en el concepto se incluyen también los riesgos derivados del funcionamiento para la actividad: inundación, sismicidad, vulcanismo, etc.

La determinación de la capacidad de acogida requiere la participación de un equipo multidisciplinar, en el que intervengan conocedores del medio y de las actividades, que interpreta el funcionamiento y dinámica de los ecosistemas evalúa los riesgos naturales; a su determinación se destina una parte sustantiva de esta obra: el capítulo IV. Podrá expresarse en términos de oferta y demanda: la capacidad de acogida representa la “oferta” del territorio para acoger las actividades que “demanda” un lugar para ubicarse.

Se suele formalizar la capacidad de acogida mediante las denominadas matrices de capacidad de acogida (figura I.17): cuadro de doble entrada en una de las cuales se disponen las unidades de integración en el que se estructura el territorio y en la otra las actividades que se juzgan; las casillas de cruce se rellenan con códigos numéricos o símbolos expresivos del grado de idoneidad de la unidad ambiental para la actividad correspondiente; suelen ser tres, cuatro o cinco, dependiendo del grado de confianza o finura del análisis, y se expresan según una escala semántica del tipo muy alto, alto, medio, bajo o muy bajo, términos equivalentes a vocacional, compatible con o sin limitaciones e incompatible, respectivamente, que también se utilizan; además se añaden a las entradas por unidades de integración los riesgos o aspectos críticos que operan de forma superpuesta a las unidades de integración. La atribución de los citados códigos se hace teniendo en cuenta:

- La medida en que cada unidad de integración cubre los requisitos que implica la localización y funcionamiento de la actividad correspondiente.
- Los efectos (benéficos o perjudiciales) que la actividad puede producir a la unidad de integración correspondiente, en el caso que localiza sobre ella.

La matriz de capacidad de acogida asociada al plano de unidades de integración y las sobrecargas derivadas de los aspectos críticos que operan en el medio, representa la vocación natural del territorio, y

constituye un ideal al que tender a la hora de distribuir las actividades en el espacio y de diseñar los canales que las relacionan: imagen objetivo.

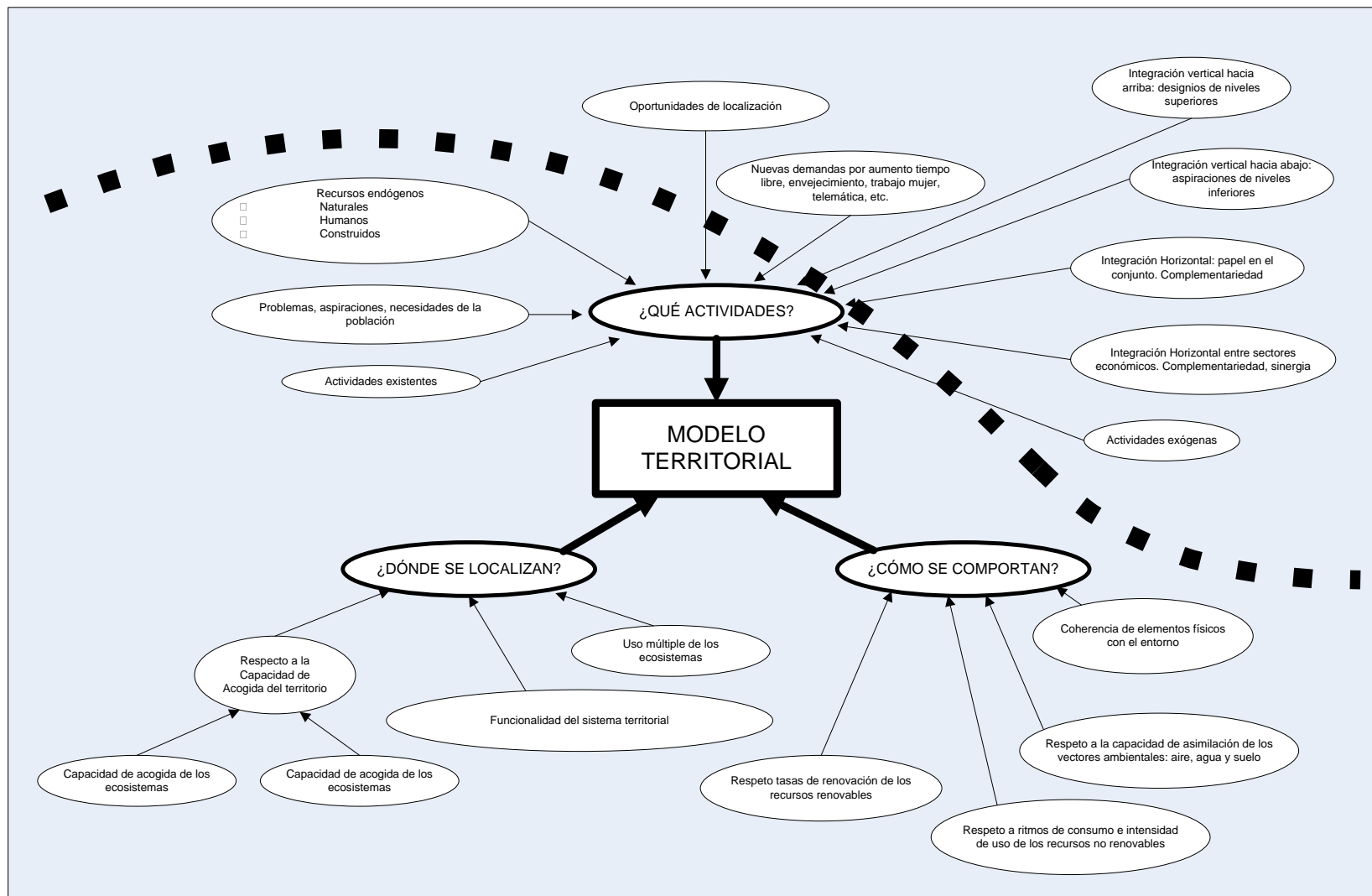


Figura I.16. Modelo conceptual de la ordenación territorial que utiliza esta obra

Funcionalidad del sistema

Se refiere a la optimización de las interacciones entre las actividades a localizar, de tal forma que se consiga un sistema funcionalmente correcto, que proporcione accesibilidad a los recursos naturales, a las zonas de producción y los equipamientos públicos, así como dotaciones de estos suficientes y económicas.

Para identificar un sistema territorial armónico y funcional, hay que analizar las relaciones entre las actividades para, a partir de ahí, plantear la imagen objetivo del territorio a ordenar, incluyendo los canales de relación entre las actividades. El primer problema a resolver se refiere a la posibilidad de coexistencia de dichas actividades en el tiempo y en el espacio, en función de sus requerimientos e influjos mutuos, expresadas en términos de compatibilidad o incompatibilidad; esta dicotomía admite situaciones intermedias según una gradación que va desde la incompatibilidad total (urbanización y conservación de ecosistemas, caza y recreo extensivo, por ejemplo) asta la compatibilidad clara (repoblación forestal con la caza), pasando por situaciones intermedias definidas por grados mas o menos intensos de disfuncionalidad (explotación ganadera con pastoreo extensivo a diente y recreo al aire libre); también se dan relaciones de complementariedad entre actividades, cuando se complementan o perfeccionan entre ellas, y sinergia, cuando se produce un efecto de reforzamiento de unas actividades sobre otras: dos o mas actividades entra en sinergia cuando el efecto resultante de su acción conjunta es superior a la suma de los efectos actuando independientemente; por ejemplo, el equipamiento turístico en el medio rural con la caza y pesca. Los conceptos de complementariedad y sinergia se pueden confundir, porque frecuentemente cuando dos actividades se complementan, se perfeccionan, suele producirse, a la vez un efecto de reforzamiento.

En síntesis las relaciones entre actividades pueden ser neutralidad, complementariedad, sinergia, disfuncionalidad e incompatibilidad, y ello en el tiempo y en el espacio; el acondicionamiento territorial exige optimizar tales relaciones localizando las actividades en el territorio de acuerdo con los siguientes criterios:

- Maximizar las sinergias positivas.
- Maximizar las relaciones de complementariedad.
- Minimizar las disfuncionalidades.
- Evitar las incompatibilidades en el tiempo y en el espacio.

Se facilita el análisis de la relación entre pares de actividades cruzándolas entre si en una matriz de doble entrada, cuyas celdas se formalizan con una serie de símbolos expresivos de la relación. La matriz de relaciones admite la intervención de la variable tiempo, tal como ilustra la figura I.9 que recoge una interacción entre actividades en los siguientes términos:

- Compatibles: dos actividades pueden coexistir en el mismo espacio y al mismo tiempo sin merma para ninguna de ellas, por ejemplo, la agricultura y la caza.
- Incompatibles en el tiempo: las actividades pueden practicarse en el mismo lugar, pero al mismo tiempo. Por ejemplo, la caza y las actividades recreativas al aire libre.
- Incompatibles en el tiempo y en el espacio: dos actividades no pueden coexistir al mismo tiempo y en el mismo lugar. Hay muchos ejemplos: la urbanización y la agricultura.
- Disfuncionales: el ejercicio de una actividad disminuye la calidad de los factores que determinan la otra; por ejemplo, la urbanización en

las proximidades de un vertedero, la pesca y el baño en el mismo tramo de un río o en la misma zona del mar.

- Complementarias: una instalación de depuración en un polígono industrial, un centro de recogida de pudines en una zona de ganadería intensiva, una planta de reciclado de plástico en una zona de invernaderos, la explotación apícola en una zona frutícola, etc.
- Sinérgicas: la promoción turística de una zona se promociona gracias al reforzamiento mutuo entre las construcciones de buenos accesos, instalaciones de hotelería y recuperación del patrimonio construido, por ejemplo.

El sistema funcional que pretende el acondicionamiento del territorio puede esquematizarse en términos de las relaciones entre diversos tipos de ecosistemas, temáticamente bien contrastados, pero que espacialmente se solapan en una penetración difusa del territorio; resultan paradigmáticos los siguientes, figura I.19

- Ecosistemas protectores, sin función protectora directa de bienes, aunque sí de servicios. Son los ecosistemas más o menos naturales, en equilibrio dinámico, reserva genética, refugio de biodiversidad que alberga las especies silvestres y fuente de recursos naturales tangibles e intangibles.
- Ecosistemas productores, especializados en la producción primaria: agrícola, forestal y ganadera.
- Ecosistemas difusos, intersticiales, con usos indiferenciados, mezclados y superpuestos sin criterio de orden, que carecen una carencia de planificación y gestión territorial.
- Ecosistemas urbanos, con multitud de usos y actividades de los sectores secundarios y terciarios.

Entre estos comportamientos del espacio, existe un flujo de materiales, de energía, de organismos y de información, a través de canales de relación, que debe ser optimizado evitando las interacciones negativas: exportaciones contaminantes o degradaciones de otro tipo.

Separan los ecosistemas citados zonas de transición más o menos amplias, que participan de las características de uno o de otro lado en las que se intensifican los procesos, lo que hace particularmente difícil su gestión; es el fenómeno conocido en la ciencia ecológica como ecotono que se asocia a las zonas que separan ecosistemas diferentes; resulta particularmente conflictiva interesante la que corresponde a los espacios periurbanos donde se superponen y coexisten aprovechamientos agrícolas, forestales y ganaderas con las actividades que expulsa la ciudad por requerir demasiado espacio, por resultar molestas, insalubres, nocivas o peligrosas, porque simplemente se desarrollan mejor en un entorno despejado porque no pueden competir con actividades dispuestas a pagar más por el mismo suelo.

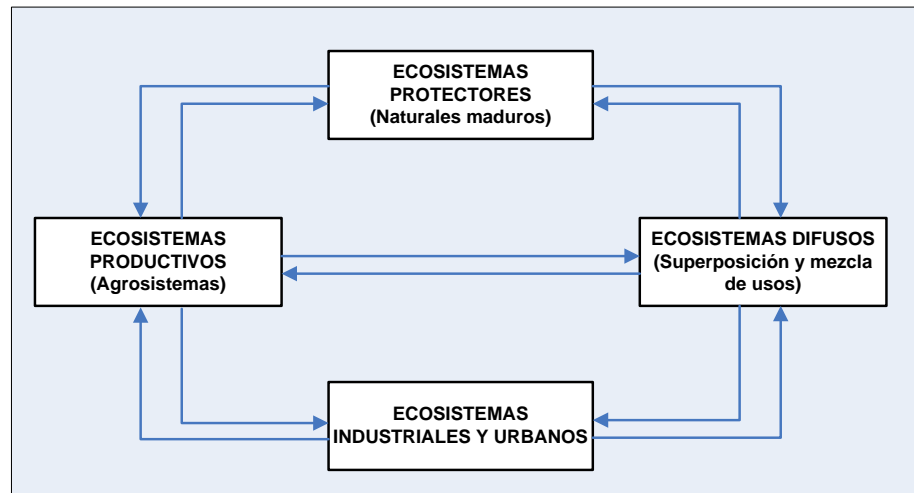


Figura I.19. ecosistemas presentes en el territorio y que intervienen en su ordenación

Búsqueda del uso múltiple de los ecosistemas

Todo ecosistema permite distintas formas de uso y aprovechamiento; un bosque puede producir madera, leña, plantas aromáticas y medicinales, hongos y setas y ser utilizado para la caza, la pesca o el esparcimiento u recreo al aire libre; un ecosistema fluvial es un elemento singular del paisaje, actúa como refugio para las especies cinegéticas, soporta fauna ictícola, ofrece solaz para los ciudadanos, permite el baño, admite la aportación de aguas residuales por debajo de su capacidad de autodepuración, dispone del recurso agua, en fin, un conjunto de elementos que sugieren un aprovechamiento múltiple del ecosistema; igualmente un campo agrícola crea paisaje, puede soportar especies cinegéticas y ofrece otras posibilidades. El acondicionamiento territorial propicia el aprovechamiento de todas ellas, en la medida en que tales aprovechamientos sean compatibles, complementarios o sinérgicos.

10.2.3 La regulación del comportamiento de las actividades

Regular el comportamiento de las actividades, significa, de acuerdo con el esquema anterior, conseguir una gestión respetuosa con el medio físico en términos de los influentes que utiliza, de los efluentes que emite y de la presencia de los elementos físicos: edificios, terrenos e instalaciones, que la forman.

La utilización racional de influentes o insumos. Materias primas, energía y agua, fundamentalmente, se pueden concretar en los siguientes: respeto a las tasas de renovación para los recursos naturales renovables, y respeto a unos ritmos e intensidades de uso para los recursos no renovables.

Respetar el medio ambiente la emisión de efluentes significa no superar la capacidad de asimilación o, más concretamente, la carga crítica, de los vectores ambientales: agua, aire y suelo; por carga crítica se entiende el umbral de concentración de un efluente en un vector ambiental a partir del cual se producen impactos significativos en los ecosistemas, en los seres vivos o en el patrimonio construido.

En cuanto a los elementos físicos - edificios e instalaciones -, el acondicionamiento territorial busca la coherencia con el entorno según las siguientes facetas:

- Coherencia ecológica, es decir con el clima, los ecosistemas, los hábitats u la biocenosis.
- Coherencia paisajística, particularmente visual - formas, materiales, colores, volumen/escala - pero también olfativa y sonora, en cuanto el paisaje es la expresión externa del medio y su percepción

polisectorial. La coherencia paisajística puede ser por armonía o por contraste, según se de similitud o discrepancia con el entorno.

- Coherencia territorial, es decir con la estructura territorial, de tal manera que la actividad sea una pieza coherente en el entramado de usos de suelo, favoreciendo las relaciones de complementariedad y sinergia y evitando las de disfuncionalidad e incompatibilidad.
- Coherencia social, en términos de atención a necesidades, demandas, exigencias, aspiraciones y expectativas de la población, consideración de las preferencias de la población en el diseño y participación de la población en la gestión, en la medida de lo posible.
- Coherencia institucional, previsión sobre comportamientos de las instituciones.

10.3 Utilización del modelo

El modelo se puede aplicar al sistema territorial presente, en cuyo caso se comporta como método de análisis y diagnóstico, o hacia el futuro, en cuyo caso se comporta como metodología para la planificación del sistema territorial en cualquier ámbito.

Así mismo se puede aplicar a otros casos que solo pueden entenderse bajo la idea de sostenibilidad, como por ejemplo la evaluación ambiental estratégica.

10.3.1 utilización del modelo para el análisis y diagnóstico territorial

El primer caso: aplicación del análisis y diagnóstico de la situación actual, opera sobre tres reflexiones básicas:

- ¿son las actividades humanas existentes coherentes con la problemática, el carácter, los recursos endógenos, la localización y la función de la zona?
- ¿están localizadas dichas actividades de acuerdo con la capacidad de acogida del medio físico, es decir, de los ecosistemas o de las unidades ambientales que lo forman, y de los procesos y riesgos activos? ¿configuran un sistema funcionalmente correcto? ¿hacen un uso múltiple de los ecosistemas?
- ¿Se comportan de tal manera que cumplen los requisitos ecológicos para la sostenibilidad?

10.3.2 utilización del modelo para la planificación del desarrollo

En cuanto el modelo territorial es la proyección espacial de una estrategia de desarrollo económico y social, la planificación del desarrollo, es una unidad territorial, no es otra cosa que el diseño de un sistema territorial futuro y de la forma en que se puede llegar a conseguirlo. De ahí que se puede hablar de desarrollo territorial para identificar un desarrollo integral en el que la población dispone de una elevada calidad de vida. Porque es términos de calidad de vida, como el acondicionamiento del territorio entiende el desarrollo. La calidad de vida en un individuo está determinado por la integración de tres componentes: nivel de renta, condiciones de vida y trabajo y calidad ambiental, con distinto peso según momento y lugar (figura I.20).

Debe existir un medio ambiente sano y un crecimiento económico sostenible. Nuestra economía va a ser sostenible y en ella la norma será el aumento de calidad. Esto nos proporciona salud continua y una forma de garantizar el suministro de bienes y servicios a las generaciones venideras.

Visión de Maniotota sobre desarrollo sostenible.
Maniotota, 1992:3.

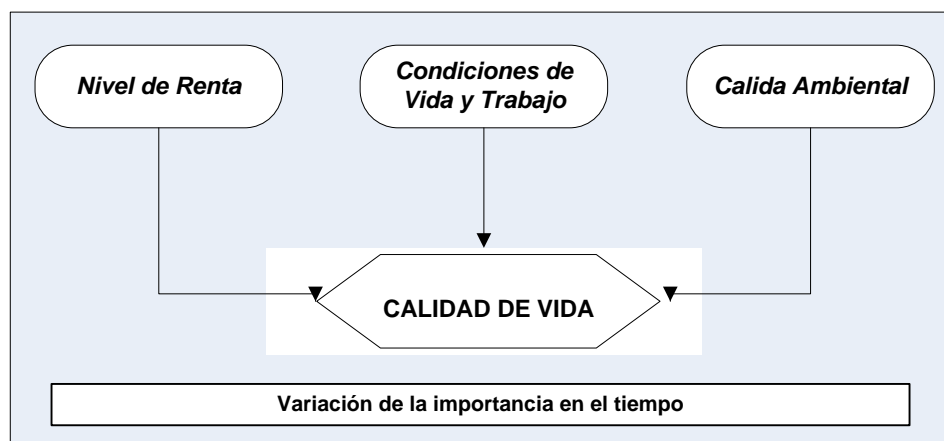


Figura I.20. *El desarrollo se entiende en términos de calidad de vida, la importancia de cuyas componentes varían en el espacio y en el tiempo*

El nivel de renta tiene un significado evidente. Las condiciones de vida se asocian a la posibilidad de gozar de aquellos atributos que suelen caracterizar a las sociedades democráticas evolucionadas: garantías de libertad, participación en la sociedad, igualdad de oportunidades, igualdad ante la justicia, acceso a la educación, seguridad social, etc. Las condiciones de trabajo se refieren al ambiente físico ruido vibraciones, contaminación, temperatura, iluminación y la carga mental: consideración, riesgo, iniciativa, apremio de tiempo, atención, minuciosidad, etc.

La calidad ambiental, que debe ser interpretada en clave humana, se refiere en términos generales al grado de conservación de los ecosistemas y del paisaje, a la pureza del aire, la calidad del agua, el estado y limpieza del suelo y a las condiciones de la escena urbana.

Aquellos que son pobres y estén hambrientos destruirán, en su intento por sobrevivir el medio ambiente, talarán los bosques, practicarán el sobrepastoreo, sobreexplotarán las tierras marginales y un número creciente de personas se amontonarán en las ciudades.

Comisión mundial para el medio ambiente, y el desarrollo, 1987: 28

En el pasado resiente la importancia atribuída a la renta era tal que, prácticamente, los procesos de decisión estaban basados en modelos de factor único: el económico. Este reduccionismo se explica parcialmente por la insatisfacción de las necesidades primarias de la sociedad y por el modelo socioeconómico imperante. Donde dichas necesidades básicas, alimento, vivienda, vestido, sanidad, educación, distan mucho de ser satisfactorias, el factor económico se ve como condición necesaria, casi exclusiva, de acceder a ella. Pero en los países cuya población ha superado tales necesidades primarias, cada vez más personas están dispuestas a sacrificar parte de sus ingresos por una mejor calidad ambiental, y pagar más por aquellos bienes o servicios producidos en condiciones de compromiso ambiental.

Este modelo explicaría, por ejemplo, por que son los países más desarrollados los que disponen de políticas más activas en materia ambiental, cómo solo a partir de un umbral de renta se adoptan medidas ambientales eficaces, y por que se vincula el desarrollo sostenible a la solidaridad en términos de erradicación de pobreza.

El acondicionamiento del territorio, dado su enfoque integral, atiende a los tres aspectos determinantes de la calidad de vida; al nivel de renta en cuanto propone las actividades humanas a través de las cuales ha de canalizarse el desarrollo económico; a las condiciones de vida y trabajo en cuanto mejora el marco de vida cotidiano: vivienda, trabajo, ocio, cultura, relaciones humanas; y el bienestar individual: dotación de empleo y equipamientos socioculturales localizados en forma fácilmente accesibles para toda la población; al medio ambiente, por fin, en cuanto regula y controla la localización y funcionamiento de la actividades humanas.

10.3.2.1 las actividades de desarrollo

El modelo señala que deben ser consideradas. La argumentación anterior permite ampliar lo que tradicionalmente se entiende como actividades de desarrollo para incluir a cualquiera que pueda inscribirse en alguna de las componentes de la calidad de vida; si contribuye al desarrollo la construcción de una industria de automóviles, también lo hace la creación de un centro de cultura, la conservación de un ecosistema importante o a la restauración ambiental de un espacio periurbano, por ejemplo. En realidad toda actividad ambientalmente integrada atiende en mayor o menor medida a las tres componentes; algunas se orientan prioritariamente a la producción de bienes y se inscriben plenamente en la primera componente, pero puede tener efectos en las otras dos, como ocurre con una explotación agrícola extensiva que, además de producir alimentos, genera externalidades ambientales positivas; el objetivo principal de otras puede ser la promoción cultural de la sociedad, la formación profesional o el fomento de la solidaridad entre los ciudadanos, pero al mismo tiempo genera empleo. Las actividades de conservación, restauración o gestión ambiental, en general contribuyen directamente a la calidad ambiental, pero a la vez genera empleo y riqueza y propician la cultura de la corresponsabilidad en productores y consumidores. Y todas ellas se traducen físicamente en edificios e instalaciones a los que entran recursos de su entorno y de los que salen efluentes.

10.3.2.2 preguntas que plantea el desarrollo

En este sentido, el modelo expuesto permite planificar el desarrollo en una unidad territorial determinada, sobre las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles son las actividades a través de las cuales se va a producir el desarrollo, es decir, las que van a soportar la población de la zona, en términos de empleo, renta, equipamientos y servicios?
- ¿Cómo se organizan en el espacio?
- ¿Cómo se comportan con el entorno?
- ¿Cómo se conecta la zona con el exterior, con los ejes y centros de desarrollo de cara a su integración hacia arriba? ¿Cuál es la imagen hacia el exterior? ¿atrae o disuade la localización de actividades exógenas?
- ¿Cómo se integra hacia abajo, es decir, como esta articulada interiormente la zona? ¿Cuáles son los pueblos viables hacia el futuro? ¿permite el poblamiento, el sistema de asentamientos, acceder a la explotación de los recursos,

proporcionar equipamiento y servicio de forma económica, unas relaciones entre la gente que lleven a la vertebración?

10.3.2.3 Carácter de las respuestas

El modelo sugiere respuestas que dan al desarrollo carácter endógeno, local y de abajo a arriba, integrado y sistémico, dinámico, flexible, concertado, prospectivo, funcional, continuo y cíclico, sostenible, progresivo o con enfoque incremental, estratégico y planificado.

En cuanto a la planificación de sistema territorial en general, y en una determinada unidad geográfica en particular, y en cuanto el modelo territorial es la plasmación de las medidas de desarrollo, el acondicionamiento territorial se aplica a desarrollar diversos espacios definidos por una problemática específica, por ejemplo:

- El medio rural, en tal caso, se comporta como enfoque para planificar el desarrollo rural, así se puede aplicar para elaborar los programas correspondientes a las iniciativas comunitarias LEADER y PRODER.
- Espacios degradados.
- Espacios protegidos: PORN y PRUG.
- Otros espacios definidos por una problemática particular.

10.3.3 aplicación del modelo al desarrollo rural. El enfoque de ACONDICIONAMIENTO del territorio en la planificación del desarrollo rural

El espacio rural se caracteriza por su heterogeneidad; en este sentido se pueden diferenciar varios estereotipos: espacios rurales profundos, espacios rurales desequilibrados por intensificación de actividad, espacios rurales equilibrados, espacios periurbanos, etc.

A todos ellos se puede aplicar el modelo de ACONDICIONAMIENTO territorial ilustrado en la figura I.7, si bien cada uno de los enfatiza aspectos diferentes de dicho modelo; en efecto el citado modelo tiene tres partes: la de promoción, caracterizada por la búsqueda de recursos endógenos y de actividad, la de ACONDICIONAMIENTO, caracterizada por el respeto a la capacidad de acogida y a la funcionalidad, y la de regulación: caracterizada por el respeto a unos límites en el aprovechamiento de los recursos.

De acuerdo con lo anterior, en los espacios rurales profundos se enfatiza la diversificación económica y por lo tanto la búsqueda de los recursos endógenos que puedan dar origen a nuevas actividades, pero también la creación de condiciones atractivas para la localización de actividades exógenas, si bien cumpliendo los requisitos de localización y de comportamiento que establezca el plan de acuerdo con los criterios de sostenibilidad enunciados. En el extremo opuesto en los espacios rurales desequilibrados por exceso o fuerte dinámica de actividad se ha de enfatizar la localización y la regulación de las actividades; este suele ser también el caso de los espacios periurbanos, donde la localización y regulación en orden a insertarse sin estridencias en las demandas urbanas, priman sobre la innovación. Por último en los espacios equilibrados el énfasis a de ponerse en la continuidad del equilibrio, lo que suele estar asociado a la comercialización a los productos como garantía de rentabilidad, que, a su vez, es garantía de continuidad.

En cuanto a las actividades, parece evidente que en el espacio rural, la agricultura, ha dejado de ser la base económica y social, casi exclusiva,

entran otras muchas actividades demandadas por razones de diversificación o expulsadas o inducidas por los centros de producción. Las ciudades.

Entra en juego así la idea de huella ecológica, indicador que mide la carga impuesta por una población a la naturaleza, presentada por la superficie de suelo (has/persona) que necesita para extraer los influentes que consume, para deponer los efluentes que emite y para ubicar los elementos que dan soporte físico a las actividades humanas. Se forma con varias componentes: huella de los alimentos, fibra y madera, huella energética, huella de los residuos, huella del agua, huella de la vivienda, infraestructura y servicios y huella de los bienes de consumo. En este sentido la huella ecológica se puede entender como una medida de las externalidades positivas del campo para la ciudad: servicios que le presta y por lo que no cobra, situación injusta cuya solución constituye un elemento de desarrollo rural.

En los espacios rurales profundos el problema es de falta de actividades, por lo que se desarrollo pasa por movilizar los sectores alternativos al agrario, aunque este seguiría siendo prioritario en muchas zonas; debe basarse en un enfoque integrado e incremental, que tenga en cuenta la globalización de los mercados, que inserte en un mismo marco el reajuste y desarrollo de la agricultura, la diversificación de la economía (especialmente a través de las pequeñas y medianas empresas y los servicios rurales), la gestión de los recursos naturales, incluyendo la biodiversidad y el paisaje, el fomento de la cultura, el turismo y las actividades recreativas, y las derivadas de las nuevas funciones que la problemática y sensibilidad ambiental otorga al medio rural, en la medida en que este espacio amplía su histórica función como fuente de recursos naturales y materia primas, con otras dos crecientemente demandas por una sociedad que adopta un estilo de desarrollo basado en el consumo, en los altos rendimientos y en la competitividad; se trata de la función de soporte para nuevas actividades y de la función receptora de efluentes, ambas indispensables para garantizar la sostenibilidad de desarrollo.

En cuanto soporte, al medio rural acuden actividades exógenas necesarias para las ciudades. Generadores de energía eólica, o centrales de energía solar, campos de tiro que requieren áreas despobladas, cementerios de residuos radioactivos u otros peligrosos, centrales térmicas, embalses, etc., ante las cuales, parece inútil la oposición siendo preferible una actitud exigente en términos de seguridad, impacto ambiental y beneficio económico, precisamente por este orden.

La función sumidero rural sobre los tres efluentes típicos de las ciudades: gases, agua y residuos sólidos, y la forma de compensarla económicamente, requiere estudiar la capacidad de fijación de gases de efecto invernadero, por el campo, la viabilidad de acogerse a las recientes previsiones de ayudas establecidas al amparo de los convenios relativos al efecto invernadero, los productos orgánicos sólidos: origen, cantidad, tipo y viabilidad de convertirse en enmienda y fertilizante par los cultivos y la posibilidad de reutilizar las aguas residuales.

Definidas las actividades, se trata después de dar respuesta a las preguntas que se plantean en el punto 10.3.2.2.

10.3.4 planificación de espacios degradados

Aunque el concepto de degradación es relativo, es posible identificar ciertos estereotipos, o espacios problemas paradigmáticos.

- Espacios agrícolas marginales.
- Espacios deforestados y erosionados.

- Espacios periurbanos.
- Espacios afectados por la construcción de infraestructuras lineales y otras obras públicas.
- Espacios residuales abandonados por pérdida de uso del suelo.
- Espacios afectados por actividades mineras.
- Espacios degradados por actividades turísticas y recreativas.
- Espacios degradados por acumulación de vertidos.
- Espacios contaminados.
- Espacios ocupados por agricultura bajo plástico.

Restaurar o recuperar un espacio degradado significa, sobre todo, buscar la utilización (o dar su presumible complejidad, utilizaciones) mas adecuada asus características y siempre en concordancia con las expectativas de la población circundante a él.

En esta idea justifica el enfoque de ACONDICIONAMIENTO territorial, de manera que las respuestas que solicitan el modelo tienen aquí su aplicación. En efecto, el espacio a tratar, y la actuación que se plantea sobre el, debe ser entendido como una pieza en un ámbito más amplio y su tratamiento ha de venir marcado por la idea de “integración”: adaptación al medio, funcionalidad y regulación:

- ¿Cuales son las actividades que darán sentido al espacio recuperado justificando una gestión activa?
- ¿Como se organizan en el espacio?
- ¿Cómo se comportan con el entorno próximo?
- ¿Cuáles son las redes - viario fundamentalmente - que da funcionalidad al espacio?
- ¿Cómo se conecta la zona con el exterior?

10.3.5 utilización del modelo en la gestión ambiental

En la medida en que el modelo va orientado a un desarrollo sostenible precedido por la idea integración, se comporta como un instrumento preventivo de gestión ambiental; en efecto, el modelo permite identificar las actividades razonables que soportan el desarrollo, las ubica de acuerdo con la “lectura” del medio en que se ubican y regula su comportamiento en relación con los vectores ambientales: agua, aire y suelo. De esta forma se evitan las degradaciones ambientales asociadas al estilo de desarrollo, a la localización, a la sobreexplotación y a la contaminación.

10.3.6 utilización del modelo para evaluación ambiental estratégica

El modelo es de utilidad para realizar la evaluación ambiental de planes y programas, a la que denomina estratégica, ya que su aplicación garantiza el objetivo de integración ambiental y de sostenibilidad, como repetidamente se ha indicado, porque establece las actividades razonables, las distribuye de forma coherente con el medio y consigo mismas y las regula para que tengan un comportamiento comprometido con su entorno.

10.3.7 otras utilizaciones

El modelo, por fin, es útil en todos aquellos desafíos en que haya que identificar, localizar, concebir y desarrollar actividades en el territorio, sea en el nivel de política, plan de programa o de proyecto.