

Hacia una “Nueva Cultura Territorial”: por una visión socio-ambiental del territorio¹

ALEXANDRE TARROJA

Geógrafo
Gabinete de Estudios de la Presidencia
Diputación de Barcelona

1. Por un desarrollo socio-ambiental del territorio dentro de la perspectiva de la Estrategia Territorial Europea.

En los últimos años se ha asistido, en el marco de la Unión Europea, a la irrupción y consolidación de un nuevo discurso en materia de política territorial. Una nueva forma de planificar y gestionar el territorio que pone el acento en la necesidad de definir nuevas estrategias que prioricen la equidad social, la gestión prudente de los recursos y del paisaje, la competitividad equilibrada, a la vez que definen una nueva forma de gobernar y gestionar las políticas territoriales basada en el diálogo y la cooperación.

Se trata en definitiva de una nueva forma de entender el territorio que, para muchos expertos, ha supuesto la aparición y consolidación de una nueva cultura territorial fundamentada en los recursos propios de cada región: recursos humanos, económicos, sociales y culturales.

Este nuevo discurso socio-ambiental ha quedado plasmado formalmente en las directrices de la Estrategia Territorial Europea (ETE), documento que recoge gran parte de las ideas innovadoras que, sobre ordenación y gestión del territorio, han circulado por Europa desde mediados de los 90 entre expertos y profesionales.

A través de estas líneas se tratará de sintetizar algunos de los rasgos más destacados que definen lo que hemos venido a denominar una “nueva cultura territorial”.

¹ El presente texto constituye una versión adaptada y traducida al castellano del artículo “Estratègies territorials per a Catalunya: una visió socio-ambiental i des dels territoris”, en revista *Papers; Regió Metropolitana de Barcelona*, núm. 39, mayo 2003. Págs. 9-29. En concreto, recoge los apartados de introducción y conclusiones del citado artículo.

La versión íntegra de la que ha sido extraído presente artículo fue presentado por primera vez en la jornada sobre *Los sistemas urbanos de Cataluña y su relación con el territorio de Barcelona*, celebrada en el Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona, el 22 de octubre de 2002. El autor agradece los comentarios y las ideas ofrecidos por Juli Esteban, Francesc González, María Herrero, Joan López, Carmen Miralles y Montserrat Mercadé a una primera versión del documento.

1.1 La prioridad de los objetivos sociales y medioambientales

De acuerdo con los objetivos de la ETE, las nuevas estrategias territoriales de las regiones hacen hincapié en una nueva serie de objetivos de desarrollo del territorio que se fundamentan en la atención a las necesidades de las personas y la gestión prudente de los recursos ambientales, y que podrían resumirse de la forma siguiente:

- La gestión prudente de los recursos y el patrimonio con una visión a largo plazo o una perspectiva de sostenibilidad ambiental.
- La equidad social, entendida como una igualdad de oportunidades de las personas y los territorios.
- La competitividad social y económica equilibrada del conjunto del territorio, partiendo del hecho de que el desarrollo económico ha de ser funcional para el bienestar social y de que territorio y comunidad constituyen los principales activos para el desarrollo y el bienestar social de cada territorio.

1.2 La promoción de modelos de uso y ocupación urbana, así como la definición de estructuras territoriales coherentes con la visión socio-ambiental del territorio

Con excesiva frecuencia, los discursos sobre desarrollo social y económico y sobre “sostenibilidad” ambiental han quedado desvinculados tanto de los modelos de uso y ocupación urbana como de las estructuras de articulación del territorio. Las nuevas estrategias territoriales que surgen de esta nueva manera de entender el territorio muestran una clara determinación para vincular dichas perspectivas.

En este sentido, se parte de la reflexión de que el modelo territorial no es tan sólo consecuencia de un modelo de desarrollo, sino que constituye un elemento fundamental para conseguir los objetivos antes citados de cohesión social, gestión prudente de los recursos a largo plazo, y competitividad equilibrada del territorio. Es así como los nuevos planteamientos para la ordenación más “física” del territorio hacen hincapié en los dos aspectos siguientes:

- Un modelo de ocupación y uso del suelo “razonablemente compacto”, que evite la expansión urbana dispersa, conserve el sistema de espacios abiertos, tienda a reducir el impacto ecológico y limite la segregación social en el espacio.
- Unas estructuras territoriales basadas en el potencial competitivo de la red policéntrica de sistemas urbanos que supere, por fin, el viejo discurso del “desequilibrio territorial” y abogó por el aprovechamiento de las potencialidades de los territorios y las comunidades locales,

con todo lo que de ello se deriva en relación con el fomento de la igualdad de oportunidades y la competitividad en el territorio.

1.3 La necesidad de una política pública territorial decidida, con una visión integrada y a escala regional

La experiencia de conceder prioridad a los mecanismos de mercado por encima de la acción del sector público ha demostrado tener su precio en términos de desigualdades sociales, problemas ambientales y desigualdades en la competitividad territorial. Dentro de este contexto, resulta necesaria una intervención decidida e innovadora del sector público a través de unas políticas territoriales que actúen sobre el modelo de desarrollo y el modelo territorial.

Pero para que dicha política resulte realmente efectiva sobre estos modelos, conviene que la misma tenga una visión integrada y en diálogo con las distintas formas de planificación territorial y las políticas públicas sectoriales que han intervenido por separado en los últimos años sobre un mismo territorio:

- Planificación estratégica y planes de desarrollo local (sociales y económicos).
- Planificación de los usos del suelo (urbanística, territorial y de los espacios de interés naturales).
- Estrategias ambientales (agendas 21, planes para la sostenibilidad, etc.).
- Estrategias sectoriales de infraestructuras y equipamientos (por ejemplo, carreteras, ferrocarriles, transporte público, comercio, equipamientos, etc.).
- Políticas con influencia en el territorio (sociales, económicas, ambientales, etc.)

En definitiva, una decisión a favor de una estrategia y una política territorial integradora que supere visiones sectorializadas y no se centren únicamente en las interrelaciones de los procesos y de las políticas que se dan en un mismo territorio. Se trataría, por el contrario, de partir de las identidades y realidades socio-territoriales singulares y específicas de cada territorio como principales condicionantes y activos de sus opciones de desarrollo.

En este sentido surge la pertinencia de la escala intermedia, la de las regiones y/o ámbitos supramunicipales, para la ordenación del territorio. Ámbitos territoriales funcionalmente muy integrados e interrelacionados; que integren sistemas urbanos complementarios, rurales y de espacios abiertos; ámbitos con un fuerte ingrediente de identidad comunitaria y con problemáticas compartidas; y, en definitiva, ámbitos de una escala que favorezca una visión estratégica sin caer en visiones o intereses estrictamente locales.

1.4 Una nueva forma de proyectar y gestionar las estrategias territoriales: participación de las comunidades, redes territoriales y gobernabilidad.

Un cuarto elemento común dentro de esta nueva perspectiva es la forma como se plantean tanto la formulación de las estrategias o proyectos territoriales, como la gestión de las políticas territoriales. Los elementos más característicos a este respecto son tres.

En primer lugar, como ya se ha indicado anteriormente, la necesidad de que la formulación de las opciones de futuro o proyecto del territorio surja de la propia comunidad, del conocimiento directo de la problemática y realidad específicas de cada territorio, así como de la existencia de una cierta conciencia de identidad territorial.

Se trata, por consiguiente, de unas estrategias de desarrollo construidas desde abajo hacia arriba, que concedan protagonismo a la voz de las comunidades y con amplios procesos de participación y concertación.

En segundo lugar, la preocupación por la articulación con los territorios vecinos a distintas escalas y la búsqueda del consenso entre los entes locales para diseñar un proyecto común de futuro. Todo ello con objeto de generar ventajas cooperativas que favorezcan la inserción en el marco europeo y peninsular. El diseño de las estrategias territoriales de las regiones pasa, pues, por la articulación de unas redes territoriales de colaboración a distintas escalas.

Por último, el reconocimiento de la multiplicidad de actores que intervienen en el territorio y, por ende, de la necesidad de una gestión de las políticas territoriales basada en el diálogo, la cooperación y la concertación en diversas dimensiones: entre administraciones de distintos "niveles", entre territorios y con la sociedad civil. La gobernabilidad de las políticas territoriales va más allá, en la actualidad, de las competencias de cualquier administración y tan sólo será posible, por lo tanto, en la medida en que se articulen unas redes interinstitucionales de cooperación y colaboración.

Figura 1. Estrategia integrada de desarrollo socioambiental del territorio

(Ver al final)

2. Siete conceptos básicos para el desarrollo socio-ambiental del territorio

En definitiva, el discurso que emana de la Estrategia Territorial Europea se puede articular en torno a siete conceptos básicos. De cada uno de ellos se realiza a continuación un somero análisis.

2.1 Una estructura territorial articulada a través de una red policéntrica de sistemas urbanos que se reproduzca a distintas escalas

El concepto de red policéntrica -con polaridades referentes-, multidireccional y fuertemente integrada, permite explorar, por una parte, las ventajas cooperativas de la complementariedad entre sistemas urbanos y regiones. De otro lado, facilita la difusión de la competitividad y la calidad de vida sobre el conjunto del territorio. Esta integración en redes se reproduce a distintas escalas: desde la inserción en ejes de desarrollo de escala continental y/o peninsular, hasta la articulación de la diversidad de espacios que configuran cada región.

En este sentido, resulta especialmente significativa la voluntad de los territorios de cara a fomentar la creación de redes y ejes de colaboración entre ellas y con los territorios adyacentes. Este planteamiento supone, a la vez, la superación de los discursos tradicionales de centro-periferia, de desequilibrio territorial o de competencia, y su sustitución por un nuevo enfoque articulado en torno a cuestiones como la identidad, el potencial propio, o las oportunidades y voluntades de las redes de complementariedad y colaboración inter-territorial.

2.2 Un modelo urbanístico-territorial que evite la dispersión y la fragmentación urbanas.

La preocupación por los costes ambientales, sociales y económicos del modelo urbanístico disperso y fragmentado se refleja en unas propuestas de contención de la dispersión urbana en el territorio y de integración compleja de los usos y las funciones urbanas que definen un modelo urbanístico y territorial con unos criterios de equidad social y gestión prudente de los recursos ambientales.

Así es como se hace hincapié en cuestiones como la conservación de la estructura de espacios abiertos y el paisaje, la utilización más eficiente de las áreas urbanas consolidadas, la potenciación de ciudades “razonablemente compactas” o la superación del *zoning* de actividades urbanas para un modelo de ciudad funcional y socialmente compleja, diversificada e integrada.

2.3 Una nueva cultura de la movilidad

Ante la explosión de una movilidad cotidiana cada vez más dependiente del vehículo privado y con crecientes costes socioeconómicos y ambientales, las políticas decididas de promoción del transporte público resultan imprescindibles pero no suficientes.

Las soluciones efectivas propuestas en esta nueva cultura territorial para reducir la movilidad motorizada pasan necesariamente por una actuación sobre los factores que la originan. Por una parte, la coordinación entre usos del suelo, localización de actividades, servicios y equipamientos, infraestructuras de transporte y sistemas de transporte público, de forma que se tienda a conceder prioridad al acceso a las oportunidades por encima de la movilidad.

Por otra, la vertebración de una red policéntrica de ciudades “razonablemente compactas” y complejas que, al reducir la dispersión de los desplazamientos, haga viable un sistema eficiente de transporte público. Resulta necesaria, asimismo, una mayor atención a la red capilar con el fin de garantizar la igualdad de oportunidades en todo el territorio.

2.4 Una gestión prudente de los recursos ambientales: reducción del impacto ecológico y gestión de la matriz de espacios abiertos y del paisaje

Las nuevas estrategias territoriales integran plenamente las cuestiones ambientales no como un elemento sectorial más, sino como una estrategia central del modelo de desarrollo territorial. Por una parte, con unas estrategias de reducción del impacto ecológico vinculadas al modelo territorial, particularmente mediante una gestión prudente de los recursos escasos como el suelo y el agua, y una mayor internalización de los costes ambientales del modelo territorial.

Por otra, con una ordenación y gestión positiva del paisaje como un complejo mosaico que configura la matriz de espacios abiertos, valorizando asimismo al paisaje como elemento estructurador y vertebrador del modelo territorial (y no sólo como “islas” protegidas). La conservación y el mantenimiento de esta matriz de espacios abiertos pueden garantizar la continuidad de los procesos ecológicos y contener la expansión urbana. En este sentido, el concepto de paisaje resulta especialmente potente para la ordenación del territorio, en cuanto que integra una visión de conjunto de sus funciones ecológicas, la “calidad” del territorio y sus identidades, percepciones y valorizaciones socioculturales y, por consiguiente también, de calidad de vida de las personas.

2.5 La integración de las políticas de equidad y cohesión social en el modelo territorial

La calidad de vida y el bienestar de las personas y las comunidades surgen como uno de los principales objetivos de esta nueva cultura territorial. En este sentido se opta por el planteamiento de proyectos que vinculen el modelo territorial con la equidad social como programas integrales de rehabilitación de áreas urbanas -que integran políticas urbanísticas con otras de orden social, económico y medioambiental-, políticas decididas de vivienda para minimizar la segregación socio-espacial, la planificación para la igualdad de oportunidades en el acceso a los servicios, los equipamientos y el conocimiento, programas de la lucha contra la exclusión social, políticas de inmigración, o programas de promoción de unas relaciones sociales cohesionadoras de la comunidad.

2.6 La potenciación de los factores de competitividad del territorio: el capital humano, social y territorial

La formación y consolidación de entornos innovadores y de aprendizaje constituye igualmente una clave para el desarrollo de las regiones. En este sentido, se entiende que las políticas tendentes a favorecer la competitividad del territorio han de influir sobre los tres factores que explican el éxito de las regiones: la densidad de las redes locales de colaboración social e institucional (capital social), la formación de calidad de los recursos humanos y la investigación para la innovación y modernización productiva (capital humano), y la identificación del potencial y la ventaja competitiva basada en la especificidad de cada territorio (capital territorial).

Los modelos territoriales policéntricos permiten, asimismo, definir una estrategia combinada de especializaciones locales y de diversificación regional, aprovechando las ventajas cooperativas de la integración en red de los sistemas urbanos complementarios y difundiendo la competitividad de los espacios más dinámicos sobre el conjunto del territorio.

2.7 El establecimiento de redes de gobernabilidad de las políticas territoriales: formulación participativa, diálogo y gestión concertada

El gran reto de esta nueva cultura territorial es, sin embargo, su aplicación y gestión. La formulación del proyecto territorial se plantea como un proceso político de diálogo y negociación entre los agentes implicados en la búsqueda de un consenso sobre las opciones de futuro y estrategias compartidas. Así, se considera que buena parte del protagonismo de este proceso de formulación debe recaer en la participación y el compromiso de las comunidades y gobiernos locales.

De este modo, la gestión de las políticas y proyectos que de los mismos se derivan se caracteriza por la multiplicidad de administraciones y agentes que intervienen. Resulta, por consiguiente, imprescindible llevar a cabo una gestión

concertada en redes inter-institucionales de cooperación territorial en la que se integren los territorios implicados en el proyecto (por vecindario o por intereses compartidos), los distintos niveles de administración, los departamentos de cada administración, la sociedad civil y los agentes económicos.

Pero, en cualquier caso, el gobierno de estos proyectos-estrategias territoriales requiere de la existencia de unos instrumentos institucionales que los impulsen y realicen su seguimiento, gestión y evaluación continuada. En este sentido, el tejido institucional ha de ser capaz de combinar de forma eficaz y eficiente la legitimidad política de representación del territorio, la capacidad técnica de formulación y gestión, la voluntad de diálogo y negociación dentro de unas redes inter-institucionales de cooperación, y la capacidad de generar confianza y transmitir la participación de los gobiernos locales y la sociedad civil.

3. Algunos comentarios finales

A modo de síntesis, cabe señalar que el presente artículo ha intentado pasar revista al discurso y los principales conceptos comunes de lo que podríamos denominar “una Nueva Cultura Territorial”, en cuya formulación destacan tres aspectos fundamentales:

- Los proyectos de desarrollo y modelo territorial pasan a ser propuestos desde las propias regiones, es decir, desde abajo hacia arriba de las comunidades, las identidades y el conocimiento directo de las problemáticas y potencialidades.
- La prioridad de los objetivos de equidad social, gestión prudente de los recursos ambientales y competitividad equilibrada del territorio.
- La concepción en red tanto de las interrelaciones en el territorio a diferentes escalas, como de la necesidad de cooperación inter-institucional para formular y gestionar los proyectos del territorio.

Esta nueva cultura y los proyectos territoriales que de ella surgen, se enmarcan así dentro de la perspectiva de desarrollo territorial que propone la Estrategia Territorial Europea.

De acuerdo con la misma, se observa la necesidad de llevar a cabo unas políticas públicas territoriales decididas e innovadoras, con una visión integrada de los diferentes elementos sociales, económicos y ambientales que influyen en un territorio; así como definiendo un modelo de uso, ocupación y articulación del territorio que favorezcan el logro de los objetivos de equidad social, gestión ambiental prudente y equilibrio competitivo.