

EL CONCEPTO DE COHESIÓN TERRITORIAL. ESCALAS DE APLICACIÓN, SISTEMAS DE MEDICIÓN Y POLÍTICAS DERIVADAS

Alfonso Fernández Tabales*, Belén Pedregal Mateos, Juan Carlos Rodríguez Mateos,
M^a Fernanda Pita Lopez y Florencio Zoido Naranjo
Universidad de Sevilla

RESUMEN

El concepto de cohesión territorial ha ido cobrando fuerza durante la última década como una de las expresiones más citadas en el ámbito temático de las políticas territoriales. Sin embargo, hasta fechas muy recientes ha adolecido de un escaso nivel de concreción, tanto teórica como práctica. Este texto se propone avanzar en dicha concreción, abordando las cuestiones clave del concepto de cohesión territorial en Europa, en cuanto a su definición; escala y ámbito de actuación; planteamiento de fórmulas para mejorar la cooperación y coordinación entre las políticas sectoriales y territoriales; o el debate, esencial para su aplicabilidad práctica, acerca del establecimiento de indicadores para la evaluación de las características y tendencias de dicha cohesión territorial. Todo ello en el contexto teórico del debate suscitado por la publicación del *Libro Verde sobre la cohesión territorial*, elaborado y difundido por la Comisión de las Comunidades Europeas.

Palabras clave: cohesión territorial, diversidad, identidad, desarrollo territorial, indicadores, Libro verde de la Cohesión Territorial.

ABSTRACT

The concept of territorial cohesion has gained strength during the last decade as one of the most quoted in the subject area of territorial policies. However, until very recently, has suffered from a low level of detail, both theoretical and practical. This paper seeks to be

Fecha de recepción: abril 2009.

Fecha de aceptación: septiembre 2009.

* Departamento de Geografía Física y Análisis Geográfico Regional (aftabales@us.es) Facultad de Geografía e Historia. Universidad de Sevilla. C/ María Padilla s/nº 41004 (Sevilla).

another step in specifying the main territorial cohesion-related issues by addressing the key issues of the concept in Europe, in terms of its definition, the scale and scope of territorial action; the question of how to improve co-operation and co-ordination between sectorial and territorial policies as well as the type of indicators that must be developed in order to evaluate both the characteristics and trends in territorial cohesion. These and other questions are addressed in the context of the theoretical debate raised after the publication in 2008 of the *Green Paper on Territorial Cohesion* by the Commission of the European Communities.

Key words: Territorial Cohesion, Diversity, Identity, Spatial Development, Indicators, Green Paper on Territorial Cohesion.

En 2008 la Comisión de las Comunidades Europeas inició un proceso de consulta y clarificación sobre el concepto de cohesión territorial y sobre cómo hacerlo operativo que se materializó en la publicación del Libro Verde sobre la cohesión territorial. El documento supone un avance en la concreción de las principales cuestiones relacionadas con la cohesión territorial aunque plantea, a su vez, importantes interrogantes sobre la escala y ámbito de actuación de la acción territorial, sobre cómo mejorar la cooperación y coordinación entre las políticas sectoriales y territoriales, o sobre qué indicadores deben desarrollarse para evaluar las características y tendencias de la cohesión territorial. Estas y otras cuestiones fueron abordadas en el Foro de expertos sobre la cohesión, la diversidad y el desarrollo territorial, celebrado en Sevilla en enero de 2009, cuyas principales aportaciones, convenientemente sintetizadas y valoradas, se recogen en este texto en formato de respuestas a las preguntas planteadas en el Libro Verde.

I. INTRODUCCIÓN. EL CONTEXTO DEL DEBATE SOBRE LA COHESIÓN TERRITORIAL

Desde la aparición a finales de los años noventa de la referencia explícita a la cohesión territorial de manera muy breve en el Artículo 16¹ del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, donde se señala el papel de los servicios de interés económico general en la promoción de la cohesión social y territorial, la Unión Europea se ha constituido en la principal fuente de referencia e impulsora de este concepto (Fernández Tabales *et al.* 2007).

En su origen, Faludi (2005:23-24) reconoce la influencia de la Asamblea de las Regiones de Europa (ARE) como responsable de la campaña para que la cohesión territorial fuera reconocida como uno de los objetivos de la UE, ampliando y complementando los objetivos de cohesión económica y social.

Desde entonces, el concepto ha ido ganando reconocimiento institucional, apareciendo en varios documentos de políticas de la UE (Farinós, 2005: 64). A principios de 2001, el Segundo Informe sobre la cohesión económica y social adoptado por la Comisión Europea aborda por vez primera el tema de la cohesión territorial entre los estados miembros en un capítulo específico. A partir de entonces, los trabajos del ESPON/ORATE (Observatorio en

1 Antiguo artículo 7D del Tratado de Amsterdam de 02.10.1997 (Farinós, 2005:64).

Red de la Ordenación del Territorio Europeo) supondrán un impulso y promoción importante del conocimiento sobre las estructuras territoriales, las tendencias y los impactos de las políticas en el territorio europeo.

Pero el impulso definitivo vendrá a partir de la adopción en mayo de 2007 de la Agenda Territorial de la Unión Europea, que, a su vez, tomaba como punto de partida la Estrategia Territorial Europea² (*European Spatial Development Perspectives*) de 1999. Precisamente, en su primer capítulo la Agenda propone como objetivo de la Unión reforzar la cohesión territorial utilizando mejor los recursos disponibles en las regiones de Europa, promoviendo un desarrollo policéntrico, integrando los territorios donde vive la gente y contribuyendo a una Europa sostenible en lo cultural, social, ambiental y económico (Ascasibar, Iñigo, 2007).

Posteriormente, la Comisión de las Comunidades Europeas inició en 2008 un debate sobre el concepto de cohesión territorial, con objeto de profundizar en su comprensión y en sus implicaciones en términos políticos y de cooperación, que se materializó en la publicación del «Libro Verde sobre la cohesión territorial. Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte» COM (2008) 616 final.

El Libro Verde sobre la cohesión territorial se estructura en cuatro grandes apartados en los que se presenta brevemente las principales cuestiones de enfoque relacionadas con el concepto: 1) La cohesión económica y social desde un punto de vista territorial; 2) Hacia un desarrollo más equilibrado y armonioso; 3) La cohesión territorial a debate y en la práctica a nivel comunitario y a nivel nacional y, finalmente, 4) se detallan diversas preguntas para el debate sobre las que la Comisión invitaba a todas las partes interesadas a enviar sus comentarios hasta el 28 de febrero de 2009.

Dicha publicación es la referencia institucional y conceptual que toma como punto de partida el presente texto, el cual se orienta a reflexionar y plantear respuestas a las preguntas esenciales planteadas en el Libro Verde, y con las que el citado documento finalizaba³. En los siguientes epígrafes se desarrollan dichas respuestas.

II. DEFINICIÓN

1. ¿Cuál es la definición más apropiada de cohesión territorial?

La cohesión territorial podría definirse como un principio para las actuaciones públicas encaminadas al logro de objetivos como crear lazos de unión entre los miembros de una comunidad territorial (cohesión social) y favorecer su acceso equitativo a servicios y equipamientos (equidad/justicia espacial), configurar un auténtico proyecto territorial común

2 Acordada en la reunión informal de Ministros responsables de ordenación del territorio en Postdam, mayo de 1999. Publicada por la Comisión Europea.

3 En este sentido, el Observatorio de la cohesión, la diversidad y el desarrollo territorial de Andalucía (ODTA) (Proyecto de excelencia financiado por el Plan Andaluz de Investigación [P06-SEJ-01714]) organizó en Sevilla el 26 y 27 de enero de 2009 un *Foro de expertos sobre la cohesión, la diversidad y el desarrollo territorial*, con el objeto de debatir estas cuestiones. El Foro se organizó en colaboración con la Universidad Internacional de Andalucía y la Oficina de Transferencia de Resultados de Investigación de la Universidad de Sevilla. El presente texto es en buena medida resultado de las reflexiones iniciadas en dicho Foro (más información sobre aportaciones, conclusiones y participantes en: <http://www.upo.es/ghf/giest/ODTA/ODTA.htm>).

(identidad) partiendo del respeto a la diversidad y a las particularidades, articular y comunicar las distintas partes del territorio y romper las actuales tendencias hacia la polarización y desigualdad entre territorios (de la Unión Europea o de España) aprovechando las fortalezas y rasgos inherentes de cada uno de ellos. Se trata, además, de buscar la cohesión o coherencia interna del territorio, así como la mejor conectividad de dicho territorio con otros territorios vecinos.

En este sentido, la cohesión territorial sería un principio para las actuaciones públicas encaminadas al desarrollo territorial, que comprendería tres elementos esenciales:

- La articulación física entre las partes del territorio considerado, en este caso la UE. Esta consideración se vería cubierta a través de las redes de infraestructuras. y del concepto, ya enunciado en dicho ámbito, de accesibilidad equivalente.
- La equidad territorial, entendida como la igualdad de oportunidades para alcanzar el desarrollo de la persona en todas las partes de un territorio. Su plasmación concreta se realizaría al garantizar la igualdad en los niveles de prestación de servicios públicos, equipamientos e infraestructuras en todas las partes del territorio considerado.
- La identificación de la comunidad que puebla un territorio con un proyecto de vida en común. Es éste quizás el elemento más novedoso en la conceptualización, y posiblemente el más complejo de cuantificar y concretar en medidas de actuación (en tanto que escapa al ámbito de lo material y se introduce en el campo de los sentimientos de pertenencia e identidad), pero parece imprescindible su incorporación, ya que puede percibirse cómo, a menudo, las mayores amenazas a la cohesión territorial, manifestadas a través del surgimiento de tendencias disgregadoras o centrífugas, se originan en contextos territoriales en los que los dos primeros elementos ofrecen indicadores muy positivos, frecuentemente por encima de la media del territorio en conjunto.

A su vez, partiendo de la diversidad territorial existente en la Unión Europea, la cohesión territorial hace referencia al establecimiento de unos vínculos entre estos territorios que les permitan aprovechar sus ventajas comparativas hacia una mayor competitividad y eficiencia territorial, evitando los procesos de concentración excesiva de actividad, polarización territorial y desigualdad social, en beneficio de los objetivos de cohesión social, equidad territorial y calidad ambiental que se derivan de un desarrollo equilibrado y sostenible.

2. ¿Qué nuevos elementos podría aportar al actual enfoque de la cohesión económica y social tal y como la practica la Unión Europea?

La perspectiva de cohesión territorial aporta una visión espacial o territorial a los otros conceptos, trasladando todas aquellas cuestiones que antes se presentaban bajo un prisma puramente social (igualdad, equidad, solidaridad, protección social) a un enfoque territorial (solidaridad y justicia territoriales). Así mismo, la idea de cohesión territorial no sólo abarca cuestiones de equidad o solidaridad interterritoriales (lo cual no sería poco), sino también objetivos de protección ambiental y sostenibilidad y mecanismos de integración/coordina-ción de las distintas políticas sectoriales con incidencia territorial.

De estos aspectos, los ambientales deberían cobrar un especial protagonismo precisamente por su consustancial vinculación al territorio y sus habitantes. La integridad del territorio que incluye las áreas protegidas, los corredores ecológicos o verdes, las vías pecuarias, las zonas de dominio público hidráulico o las marítimo terrestres, los montes públicos, etc, en numerosas ocasiones se ve gravemente alterada, en su conectividad, por la prevalencia de las redes de infraestructuras con gran impacto negativo en la sostenibilidad del territorio afectado, tanto en los aspectos ambientales (fraccionamiento, alteración paisajística, cambio de usos del suelo) como sociales (agresión a la vinculación emocional al territorio, transculturización, desplazamientos demográficos) y económicos (por el cambio de actividades relacionadas con las potencialidades del territorio, incorporación de actores desvinculados del tejido socio-económico existente).

Los nuevos elementos que podría aportar la cohesión territorial al actual enfoque de la cohesión económica y social podrían sintetizarse en los siguientes puntos:

- Aportaría el enfoque territorial imprescindible para entender la complejidad de los procesos generadores de las desigualdades de toda índole. Estos procesos no se desarrollan en un espacio abstracto o teóricamente uniforme, sino que a menudo los aspectos territoriales (incluyendo en los mismos los elementos físicos, sociales y culturales de cada territorio) son esenciales como factor explicativo en la génesis de dichas desigualdades.
- En consonancia con lo anterior, aportaría mayor eficacia y eficiencia en la aplicación de políticas públicas orientadas a la cohesión económica y social. Ello se deriva de que el concepto de cohesión territorial recoge la idea del reconocimiento de la singularidad diferenciada de cada territorio, de cara a la aplicación de dichas políticas. De esta forma contribuye también a evitar la posible implementación de paquetes de medidas rígidamente estandarizadas, que no se adaptarían adecuadamente a las necesidades específicas de cada territorio.
- La consideración del concepto de activo territorial, definido como aquellos elementos económicos, sociales y ambientales que se consideran parte definitoria del capital territorial de una región. La intervención comunitaria debe dirigirse a favorecer o potenciar la capacidad de los ciudadanos para aprovechar al máximo el rendimiento de estos activos territoriales (eficiencia económica) y promover así la competitividad de estos territorios, siempre y cuando se salvaguarden los objetivos de cohesión social y calidad ambiental. La intervención comunitaria debe orientarse a aumentar el capital territorial global de la Unión.
- El tratamiento territorial facilita algunas condiciones para los siempre demandados y difíciles procesos de integración de políticas, que requieren de ámbitos, contenidos y agentes concretos en los que materializarse. La política territorial debe ser un nuevo vértice de intervención que analice la sinergia entre las políticas estructurales y las políticas sectoriales actuales y los efectos de éstas sobre el objetivo multidimensional de la cohesión territorial.
- Asimismo, el concepto de cohesión territorial introduce un enfoque de sentido de pertenencia a un territorio, en este caso la UE, con una identidad, un proyecto común de futuro y con unos lazos de unión entre sus sociedades integrantes; aspectos éstos que no necesariamente están recogidos en los conceptos de cohesión económica y social. En este sentido, la mera cohesión económica y social entre las partes integran-

tes de una unidad administrativa y territorial no garantiza su continuidad futura, ni es salvaguarda para la no aparición de tendencias disgregadoras en su seno, si no existe al mismo tiempo una cohesión territorial en la línea señalada relativa al sentido y satisfacción de pertenencia a un proyecto común.

- En relación con este último elemento, el enfoque de cohesión territorial guarda también relación con la dimensión de «participación pública» (que implica información, implicación, «empoderamiento», etc.) básica en los planteamientos de nuevos modos de gobierno de los territorios.

III. ESCALA Y ÁMBITO DE ACTUACIÓN DE LA ACCIÓN TERRITORIAL

1. ¿Tiene un papel la UE en el fomento de la cohesión territorial? ¿Cómo podría definirse ese papel respetando el principio de subsidiariedad?

La Unión Europea puede tener un papel relevante en el fomento de la cohesión territorial en consonancia con los tres elementos esenciales del concepto de cohesión territorial antes señalados:

- En lo relativo a la articulación física, el papel de la UE se centraría en contribuir, mediante el señalamiento de prioridades y el apoyo institucional y financiero, al fortalecimiento de las redes transeuropeas de infraestructuras, y también de otro tipo (Red Natura 2000), que se reafirmarían como los ejes vertebradores de la cohesión territorial europea.
- En lo referente a la equidad territorial, la UE asumiría la función de apoyar las iniciativas estatales encaminadas a garantizar la igualdad de oportunidades para todos los territorios de la Unión en su aspiración de alcanzar el desarrollo. Ello se traduciría en la definición de unos derechos compartidos y en la aplicación de los instrumentos de la Política Regional europea al objetivo específico de mejorar el acceso de todos los ciudadanos comunitarios a unos niveles promedio, que pueden ser recomendados por la propia UE, en la prestación de servicios y equipamientos públicos.
- Por último, en lo que respecta al sentimiento de identidad y pertenencia a un territorio, el papel de la UE se dirigiría, desde el respeto al principio de subsidiariedad, a intensificar el sentimiento de ciudadanía común y de identificación con la propia UE y los valores culturales que la sustentan, como proyecto común de todos los habitantes de los Estados miembros; proyecto que excede lo político para extenderse a lo social y cultural. Todo ello desde el reconocimiento de la diversidad territorial como un valor positivo (frente a las tendencias homogeneizadoras derivadas del proceso de globalización), cuya conservación debe ser igualmente potenciada.

2. ¿En qué medida la escala territorial de la intervención política debe variar en función de los problemas abordados?

Parece necesario que así sea, ya que las decisiones relativas a la escala de actuación para abordar temáticas territoriales no presentan un carácter meramente cuantitativo, sino que la escala elegida encierra notables implicaciones cualitativas; asimismo, desde el punto de vista

de las políticas públicas, ésta es una cuestión esencial, ya que acercar en lo posible la toma de decisiones a la ciudadanía, y al territorio concreto al que se dirigen las políticas, redundará en un incremento en la eficacia de éstas.

Por lo que respecta al problema de la escala en la cohesión territorial, en la UE dicha cohesión es un propósito que se va buscando a la par que se construye el propio ente político, todavía en fase de definición, mientras que en el interior de cada Estado (y en ocasiones a escalas subestatales) resulta un principio básico de cumplimiento ineludible, aunque sea como objetivo a largo plazo. En consecuencia, se puede afirmar que la cohesión territorial es un objetivo genérico de la UE, pero debe ser desarrollado a nivel estatal e intraestatal; en este sentido, se considera que los Estados o las entidades subestatales competentes son los responsables del *Land Use* o *Spatial Planning*, que se reafirma como el mecanismo más importante para la coordinación entre actores y niveles.

Por otra parte, la UE ha identificado la región como territorio de referencia para abordar y lograr la cohesión en su ámbito, ante la evidencia de que las desigualdades entre Estados disminuyen, pero entre regiones aumentan. Por debajo de este nivel, al menos en el caso español, los planteamientos de división territorial para medir la cohesión presentan notables dificultades (la división provincial aparece como un mosaico político demasiado simple y homogéneo, mientras que la división municipal ofrece un mosaico político demasiado desigual y por tanto escasamente útil como ámbito base de comparación). Finalmente, descendiendo a aspectos más concretos, existe consenso acerca de que la escala subregional se convierte en clave para la comprensión y el tratamiento de los problemas relativos al polícentrismo urbano-rural.

3. ¿Las zonas con características geográficas específicas requieren medidas políticas especiales? En caso afirmativo, ¿cuáles?

En efecto, en la actualidad es un principio generalmente aceptado que no puede haber un modelo rígido de políticas públicas para aplicar en cualquier tipo de espacio, independientemente de cuáles sean sus características socioeconómicas, territoriales, culturales, históricas, institucionales, etc. Por el contrario, se ha extendido el convencimiento de que las políticas, en especial cuando afectan a las cuestiones territoriales, deben adaptarse flexiblemente a la singularidad de cada territorio concreto, en especial cuando las características de éstos influyen decisivamente en su acceso al desarrollo (áreas de montaña, rurales, despobladas, fronterizas, insulares, periféricas, con riesgos naturales, en transición industrial, etc.), ya que ello facilitará una mayor efectividad de dichas políticas.

En estos ámbitos se hace especialmente necesario repensar las cuestiones referidas a conectividad y accesibilidad de manera que el criterio de conectividad y equidad espacial no pase por construir más carreteras y vías de transporte, sino por la reformulación de la movilidad en estas zonas con criterios de sostenibilidad (priorizando aspectos como la minimización de los impactos de la movilidad sobre la calidad de vida, la calidad ambiental y la personalidad social de estos ámbitos, más que maximizar el volumen total de desplazamientos). De esta manera, sus principales activos territoriales (ambientales, sociales y urbanísticos) serán salvaguardados.

Este planteamiento es coherente con el subtítulo del propio Libro Verde, que plantea «Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte», considerando dicha diversidad como un valor a tener en cuenta para el propio desarrollo territorial. De esta forma, el respeto y fomento de tal diversidad aparecen íntimamente relacionados con la idea de un desarrollo endógeno.

Por último, debe decirse que estas ideas se corresponden en la práctica con la tendencia hacia la descentralización de la política regional europea, situando la misma en un ámbito de decisión más próximo a la ciudadanía afectada, y que busca un desarrollo de dicha política mejor ajustado a las necesidades singulares de cada región.

IV. LA MEJORA DE LA COOPERACIÓN

1. ¿Cuál debe ser el papel de la Comisión Europea para estimular y apoyar la cohesión territorial?

El papel de la Comisión deberá mantener una cierta continuidad con los planteamientos que, en materia de cohesión (fondos estructurales), ordenación/desarrollo territorial (Estrategia Territorial Europea) y políticas de cooperación transfronteriza, ha venido desarrollando en las últimas décadas. Al mismo tiempo, deberá coordinar esfuerzos al más alto nivel, plantear una agenda concreta en la que se recojan actuaciones de amplio alcance y favorecer que los procesos territoriales no produzcan un territorio europeo desequilibrado y de distintas velocidades. Por otro lado, deberá fomentar de modo claro las políticas de carácter integrador que sean capaces de vencer las inercias que durante años han dado lugar a enfoques sectoriales de la actuación sobre el territorio. Es necesario un enfoque integrado en el ámbito de la ordenación y el desarrollo territoriales, en el ámbito de la gestión costera y en el de la planificación/gestión del espacio marítimo, lo que englobará la integración interadministrativa horizontal y vertical, la integración de las distintas políticas sectoriales y la integración de ámbitos territoriales distintos. La Comisión puede marcar la pauta y ejercer un papel de árbitro y coordinador de tales procesos en la escala europea.

2. ¿Son necesarias nuevas formas de cohesión territorial?

Son posibles y necesarias nuevas formas de cohesión territorial. Allí donde aparezcan desequilibrios o desigualdades territoriales sustantivos deben ser abordados por la política de cohesión territorial. Algunos ejemplos son: tipos de áreas urbanas que entran en declive social; regiones rurales con procesos agudos de despoblación; ámbitos con inmigración mayoritaria, etc.

Las regiones fronterizas exteriores deben ser especialmente atendidas o se convertirán en áreas de gran tensión por la presión de la inmigración. Las fórmulas de cooperación existentes deben ser reforzadas y ampliadas con inteligencia e imaginación.

3. ¿Es preciso desarrollar nuevos instrumentos legislativos y de gestión para facilitar la cooperación, incluyendo las regiones fronterizas exteriores?

Más que en crear nuevos instrumentos legislativos, las distintas administraciones territoriales (estatales, regionales) deben mostrar una mayor voluntad política para afrontar el reto de la cooperación transfronteriza. Ello debe conducir, en primer lugar, al diagnóstico

adecuado de las ventajas que presentan las áreas transfronterizas (intercambios económicos y culturales, espacio compartido...) y de sus debilidades (situación periférica y/o marginal dentro de los Estados), en segundo lugar, al planteamiento de las estrategias cooperativas más adecuadas (*soft diplomacy*, foros semipermanentes de diálogo, centros de coordinación...) y, en tercer lugar, a una planificación territorial local y supralocal que recoja, a la vez, objetivos «macropolíticos» de cooperación entre Estados y objetivos «micropolíticos» de cooperación concreta *in situ*.

V. LA MEJORA DE LA COORDINACIÓN

1. ¿Cómo se puede mejorar la coordinación de las políticas sectoriales y territoriales?

Un primer método para lograr tal coordinación es impulsar, en el diseño de cada política o actuación pública que pueda tener efectos directos o indirectos de tipo territorial, un enfoque más netamente territorializado, es decir, que cada política pública sea, de alguna manera, una política pública «territorializada», preocupada por el «cómo» y también por el «dónde» en su desarrollo e implementación.

En segundo lugar, la mejora de la coordinación puede potenciarse si cada una de las políticas públicas queda vinculada a las estrategias de desarrollo territorial. De ese modo, el paso previo sería la definición de grandes objetivos de desarrollo y equilibrio territorial (en el nivel estatal, en el regional y en el local) y, a continuación, se desarrollarían, conforme a tal estrategia, las políticas infraestructurales, de transporte, productivas, ambientales, etc.

En tercer lugar, es muy posible que una eficaz gobernanza territorial necesite, para coordinar enfoques, políticas y actores sociales diversos, algún tipo de «autoridad» o entidad de coordinación de alto rango. De alguna manera, es el Estado, y su Administración, quien podría detentar ese papel de arbitraje y coordinación. El Estado, lo público, no debe quedar mermado o erosionado ante las tendencias actuales; más bien podría reforzar parte de sus capacidades desempeñando funciones que, indudablemente, el mercado o la sociedad civil no pueden o no deben cumplir. Los servicios y los beneficios aportados, por ejemplo, por la protección de áreas naturales no pueden ser adecuadamente valorados y gestionados a través del mercado; es el Estado quien debe asumir su protección y valoración para garantizar que sus beneficios ecológicos, culturales y sociales lleguen a todos. En cualquier caso, cuando hablamos de Estado podemos entender cualquier ente u organismo de titularidad pública capaz de esa tarea de coordinación y de salvaguarda de valores comunes (desarrollo, bienestar, equidad y justicia social, protección ambiental).

2. ¿Qué políticas sectoriales deben prestar una mayor atención a sus implicaciones territoriales en el momento de su concepción? ¿Qué instrumentos deben desarrollarse a ese respecto?

Prácticamente toda política pública afecta al territorio y a quienes lo habitan, aunque, por razones de orden y prioridad, podemos decir que son todas aquellas políticas que inciden más directamente en el territorio (*place-based policies*) las que necesitan una mayor atención desde el mismo momento de su formulación. Así, la política ambiental, la política de desa-

rollo rural, la política de infraestructuras, las políticas de promoción de ciertas actividades productivas, o la política de recursos hídricos, requieren estar estrechamente coordinadas a través de la ordenación del territorio.

Ese enfoque, más político y estratégico, vendría a materializarse luego en distintos instrumentos de planificación espacial (planes territoriales y urbanísticos, planes de gestión costera, planificación espacial marina), gestión multi-usos, zonificación, etc. Un ejemplo reciente de lo que se viene diciendo es, en el medio marino, el planteamiento de estrategias o políticas marítimas (formulación de grandes principios y objetivos), que deben materializarse en instrumentos como la planificación espacial marina (encargada de coordinar usos, establecer prioridades y zonas, dar coherencia al espacio, y preservar el medio). Se trata, pues, de crear instrumentos de planificación/gestión capaces de coordinar las actuaciones sectoriales que inciden, de manera competitiva en muchos casos, en el mismo espacio.

3. ¿Cómo se puede reforzar la coherencia de las políticas territoriales?

A una mayor coherencia de políticas territoriales puede ayudar una buena información territorial, un lenguaje y un método compartidos en la caracterización y valoración de los territorios, de sus potencialidades y conflictos. También pueden ser de gran utilidad instrumentos compartidos y coherentemente relacionables que describan, interpreten, diagnostiquen y promuevan mejoras en territorios de diferentes escalas y/o niveles políticos.

4. ¿Cómo se pueden combinar mejor las políticas comunitarias y nacionales para contribuir a la cohesión territorial?

Las políticas nacionales y comunitarias pueden mejorar sus relaciones reforzando los órganos, los instrumentos y las acciones destinadas a tal fin, hasta ahora muy escasos por lo que se refiere a cohesión territorial.

Además, se debe mejorar la aproximación de objetivos entre ellas, o la explicitación de diferencias.

VI. NUEVAS ASOCIACIONES TERRITORIALES

1. ¿Será necesaria para la consecución de la cohesión territorial la participación de nuevos actores en la elaboración de políticas, como representantes de la economía social, interlocutores locales, organizaciones de voluntariado y organizaciones no gubernamentales?

Es evidente que el contexto actual parece requerir nuevas formas de gestión sociopolítica que respondan de manera más adecuada y eficiente a los retos que se plantean. Dado que las viejas estructuras políticas (el Estado fundamentalmente) parecen necesitar una reformulación, frente al papel de nuevos actores sociales (grupos financieros transnacionales, ONGs, grupos científicos, etc.), no parece descabellado pensar en formas organizativas alternativas donde primen la flexibilidad, la adaptabilidad, la cooperación entre actores, la participación activa de todos ellos, y la autonomía y la creatividad en la toma de decisiones. Parece que

en el momento actual la satisfacción de los requerimientos sociales debe apoyarse no sólo en lo político, *sensu stricto*, sino en la acción combinada de un conjunto de actores, es decir, en una gobernanza (*governance*), que podría definirse como la forma de coordinación social (frente a la coordinación basada en el mercado o basada en la política) que nace de la constante interacción entre agentes sociales de todo tipo. Se requiere dar respuestas más plurales y que impliquen a una más amplia gama de actores, desde el Estado al mercado, pasando por la sociedad civil. Así, se produce un reparto de responsabilidades entre el sector público (Estado), el sector privado (mercado) y el tercer sector (sociedad civil), de tal manera que puede darse a veces una acción de gobierno compartida entre actores (co-gobernanza) y otras veces acciones con un carácter más marcadamente intervencionista —por parte del Estado— y jerárquico (gobernanza jerárquica).

2. ¿Cómo puede alcanzarse el nivel de participación deseado?

Aunque necesario, el logro de una adecuada participación pública es muy complejo, debido sobre todo a la diferencia de capacidad, organización y recursos entre unos y otros agentes y la debilidad generalizada de los actores que representan «intereses generales» (patrimoniales, ambientales, etc.) frente a los corporativos. Por otra parte, es preciso encontrar los cauces adecuados para que esa participación pueda expresarse democrática y racionalmente. Algunos medios podrían ser: dar mayor transparencia al funcionamiento de las instituciones políticas, acercar al ciudadano por la vía de la democracia regional y local, implicar a la sociedad civil, y establecer mecanismos de consulta más eficaces y transparentes. En este sentido, las redes de cooperación territorial que actúan en un nivel local o supralocal (mancomunidades, comarcas, consorcios, planes de ordenación sub-regional, etc.) permiten, por su proximidad física al ciudadano, un mayor grado de implicación de los agentes sociales y una posibilidad idónea para que el público en general pueda conocer qué procesos territoriales le afectan e intervenir de algún modo en la formulación y desarrollo de políticas públicas con incidencia en su entorno territorial inmediato.

Ahora bien, del mismo modo que los sustratos territoriales son diferentes, sería lógico asumir que son igualmente heterogéneos los sustratos sociales y, en consecuencia, su disposición para participar en mecanismos más o menos complejos de participación. En una sociedad en la que todavía son muy incipientes otras formas de gobierno más flexibles y participativas y en la que la cooperación existe básicamente a nivel administrativo, podría ser contraproducente intentar saltarse escalones de la formación de una herencia de hábitos de participación en busca de un modelo de gobernanza que puede quedar todavía lejos.

VII. MEJORAR LA COMPRENSIÓN DE LA COHESIÓN TERRITORIAL

1. ¿Qué indicadores cuantitativos/cualitativos deben desarrollarse a nivel comunitario para controlar las características y tendencias de la cohesión territorial?

El desarrollo de un sistema de indicadores de cohesión territorial a nivel comunitario representa un paso necesario para otorgar consistencia real e institucional al concepto, siendo un instrumento esencial para el desarrollo de políticas orientadas con tal finalidad.

En este sentido, se pueden tomar como precedentes orientadores experiencias previas desarrolladas a nivel comunitario. Así, desde el punto de vista ambiental, ya existen importantes sistemas de indicadores a dicho nivel, como es el caso del Núcleo Central de Indicadores de la Agencia Europea de Medio Ambiente. Igualmente, otros precedentes a tener en cuenta son las experiencias de medición de la cohesión social (indicadores Laeken) y de la sostenibilidad urbana (proyecto *Urban Audit*).

Como consideración general los indicadores a seleccionar deberán ajustarse a una serie de criterios, debiendo ser:

- Relevantes: relacionados con metas, objetivos y prioridades.
- Consensuados: hasta donde sea posible en el seno de la comunidad científica y los ámbitos institucionales.
- Fidedignos: basados en datos completos y precisos.
- Funcionales: que sean útiles en la toma de decisiones, y de esta forma contribuyan a transformar positivamente la realidad.
- Cuantificables: deben ser medibles con relativa facilidad
- Comparables: deben permitir la comparación a distintas escalas territoriales y temporales.

En el caso concreto de los indicadores de cohesión territorial, se plantean cuestiones específicas tales como:

- Deben distinguir entre los elementos (los diferentes territorios) y la unidad (la Unión Europea). La cohesión territorial se refiere a la unidad, si bien se puede analizar la situación respecto a la misma de cada uno de los territorios.
- Se debe entender la cohesión territorial como una idea-fuerza, siendo un concepto que abarca en su seno otros componentes medibles a través de indicadores más acotados y abordables. Es decir, sería deseable abordar el concepto general a través de índices sintéticos parciales que sean susceptibles de medición. En este sentido, si se intenta una aproximación mediante indicadores al complejo concepto de la cohesión territorial, sería conveniente hacerlo a través de indicadores sintéticos, pudiendo practicar la medición de aspectos fragmentarios de la cohesión territorial, pero desde la perspectiva de la dificultad, posiblemente irresoluble, de mezclar cuestiones diferenciadas para expresar un concepto tan complejo como éste. Entre los elementos a tener en cuenta en su medición destacan:

- Articulación física por redes de transporte
- Acceso equivalente a equipamientos y servicios
- Desarrollo económico equilibrado
- Aprovechamiento del capital territorial
- Tendencias disgregadoras
- Ausencia de separatismo
- Region building = nuevos espacios de identificación y pertenencia ciudadana a escala subregional (un territorio en fase de cohesionarse).

- Se considera necesario realizar una evaluación del capital territorial de las regiones, identificando sus categorías (capital humano, económico, social, cultural, ambiental...) y el grado de aprovechamiento potencial de los mismos.
- Se debería contemplar una zonificación territorial multinivel sobre la que realizar indicadores a diferentes niveles (Modelo ABC del IIUE) con indicadores específicos, básicos y centrales.
- Los indicadores definidos deben responder a las situaciones realmente existentes. Son cambiantes pero exigen un ejercicio previo de concertación y una variabilidad capaz de simultanear la apreciación de las permanencias y de los cambios más significativos.
- Finalmente, se plantea la necesidad de incorporar variables cualitativas (importantes por cuanto permiten expresar con mayor exactitud la complejidad inherente a algunos fenómenos), si bien representan un reto en relación a su medición y su complementariedad con las variables propiamente cuantitativas. La compatibilidad entre los aspectos cuantitativos y cualitativos constituye un reto necesario para mejorar las aproximaciones metodológicas a la cohesión territorial.

A modo de conclusión, se puede afirmar que el establecimiento de un sistema de indicadores de cohesión territorial, en el que se contemplen tanto elementos de carácter cuantitativo como cualitativo, resulta un instrumento adecuado para orientar las políticas relativas a este concepto, evaluando los progresos que se vayan realizando y facilitando, a partir de su conocimiento, el análisis prospectivo y de escenarios.

VIII. REFLEXIONES FINALES

Desde finales de los años 90 la Comisión Europea ha iniciado un proceso de definición y profundización en el concepto de cohesión territorial, entendiéndose que ésta debe ser un principio rector en la búsqueda de un desarrollo más armonioso y equilibrado para el territorio de la Unión.

Todo este proceso hay que enmarcarlo, como no puede ser de otra forma, en el debate más amplio sobre la reforma del presupuesto comunitario y de las políticas estructurales de la UE (principalmente las actuaciones políticas del FEDER, el FSE, el Fondo de Cohesión, el Fondo de Desarrollo Rural y el Fondo de Pesca). Para Faludi (2005:19) las intenciones que emergen alrededor del concepto de cohesión territorial impulsado por la Comisión, tienen que ver con la tradicional y redistributiva política regional europea pero, además, el concepto añade ciertos elementos de autoorganización, desarrollo endógeno y buena gobernanza no contemplados hasta entonces. Esto supone, asimismo, un cambio de enfoque en la política de cohesión y en su consiguiente redistribución de fondos; el objetivo de la política regional europea ya no consistirá únicamente en reducir los desequilibrios, sino también en mejorar la competitividad y la cooperación entre regiones, a la vez que armonizar el conjunto de las políticas aplicadas a un territorio. En palabras del propio Libro Verde: «cada vez se reconoce mayormente la necesidad de basar la concepción de las estrategias de los desarrollos en los activos propios, como el capital físico, humano y social, y los recursos naturales de los territorios» (CE, 2008:4).

Desde su aparición, el concepto ha ido ganando reconocimiento institucional en el seno de la Unión Europea a pesar de que, como señalan algunos autores, se defina más fácilmente por lo que trata de corregir (los desequilibrios) que por lo que propone (Farinós, 2005:66). Quizás, la clave de su éxito se deba, precisamente, a que aporta una perspectiva territorial a los otros dos principios de la Unión: cohesión económica y social, trasladando todas aquellas cuestiones que antes se presentaban bajo un prisma puramente social (igualdad, equidad, solidaridad) a un enfoque territorial, lo que supone añadir cuestiones de equidad o solidaridad interterritoriales, además de objetivos de calidad ambiental y sostenibilidad y mecanismos de integración/coordinación de las distintas políticas sectoriales con incidencia territorial. Como el propio Libro Verde señala: «el concepto de cohesión territorial tiende puentes entre la eficiencia económica, la cohesión social y el equilibrio ecológico, situando el desarrollo sostenible en el centro de la formulación de políticas» (CE, 2008:3).

En su definición, en este texto planteamos que el concepto de cohesión territorial ha de comprender al menos tres elementos esenciales: 1) la articulación física entre las partes del territorio considerado; 2) la equidad territorial, entendida como la igualdad de oportunidades para alcanzar el desarrollo de la persona en todas las partes de un territorio y 3) la identificación de la comunidad que puebla un territorio con un proyecto de vida en común. Asimismo, se reconoce que en los tres la Unión Europea tiene un papel relevante para su promoción y fomento.

Al mismo tiempo, se asume que a pesar de ser un objetivo genérico de la UE, debe ser desarrollado a nivel estatal e intraestatal. En este sentido, se considera que los Estados o las entidades subestatales competentes son los responsables del *Land Use* o *Spatial Planning*, que se reafirma como el mecanismo más importante para la coordinación entre actores y niveles.

En este sentido, el desarrollo del concepto de cohesión territorial significa la apertura a nuevas posibilidades para la coordinación en el territorio de diferentes políticas sectoriales con incidencia espacial, tanto comunitarias como de escala estatal o subestatal, partiendo del principio de la necesidad de adecuar las diferentes políticas a la singularidad de cada territorio. Esta adecuación lleva implícito un tratamiento individualizado de los problemas de cada territorio y de sus propuestas de solución, evitando la aplicación uniforme de fórmulas estandarizadas; tratamiento del que se deriva un enfoque integrador de las distintas políticas sectoriales (infraestructuras, promoción económica, medio ambiente, bienestar social, etc.), cuya descoordinación en el territorio sigue siendo una de las carencias irresueltas de las políticas públicas en la U.E.

Igualmente, estas nuevas concepciones abren la vía para mejorar los cauces de participación pública en los procesos de gestión territorial, al acercar el tratamiento de los problemas a la ciudadanía afectada y a los agentes públicos y privados locales (a través, por ejemplo, del impulso a las redes de cooperación territorial a nivel local o subregional). Si bien estas intenciones de mejor gobernanza territorial presentan dificultades incuestionables, entre las que cabe resaltar la desigualdad en el poder de actuación y negociación de los actores incidentes, en la que son los intereses generales, y más si son a largo plazo, suelen aparecer infrarrepresentados.

Sin que ello sea contradictorio con todo lo anteriormente expuesto, sí parece necesario advertir en este apartado conclusivo acerca de los peligros de extremar la innovación concep-

tual, con lo que se corre el riesgo de olvidar los conceptos y aspectos esenciales de obligada referencia que deben estar en la base de todo debate sobre el desarrollo. Más concretamente, cabe reafirmar la necesidad de que las políticas de solidaridad interterritorial deben seguir orientadas a reducir las disparidades económicas, siendo ésta la cimentación fundamental e insustituible a partir de la cual avanzar hacia conceptos más matizados y realidades más complejas (como las inherentes a la «calidad de vida»); concepciones éstas últimas imprescindibles para el avance del debate teórico y metodológico, pero que no pueden ser alternativas o substitutivas de los indicadores primarios de desarrollo (renta y empleo, fundamentalmente), en especial a la hora de establecer criterios objetivos o umbrales cuantitativos para la aplicación de políticas de solidaridad interterritorial.

Asimismo, parece obligado hacer referencia en estas conclusiones al propio subtítulo del Libro Verde sobre la cohesión territorial, que propone textualmente «Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte». Esta íntima relación entre los conceptos de cohesión, diversidad y desarrollo territorial ya ha sido tratada por los autores en otra publicación (Fernández-Tabales, Mendoza, Pedregal y Zoido, 2009), y puede afirmarse que se va consolidando la concepción según la cual la diversidad territorial, concebida no como opuesto a unidad sino a uniformidad, se aprecia como un valor, e incluso como un recurso, para el desarrollo, y no como una restricción hacia éste. Ello se deriva de las posibilidades que, a partir del tratamiento diferenciado de cada territorio, se abren para la optimización de sus potencialidades singulares; y resulta coherente con el planteamiento de pautas para la política territorial realizado por el ESPON/ORATE, al proponer la «Buena administración del patrimonio natural y cultural, que ha de ayudar a la conservación de las identidades regionales y de la diversidad cultural frente a la globalización».

Finalmente, un reto importante para hacer operativo el concepto es el diseño de un sistema de medición adecuado y de indicadores que permitan evaluar en qué grado evoluciona la cohesión y comparar distintos territorios. Por ese motivo, se considera necesario el desarrollo de un sistema de indicadores de cohesión territorial a nivel comunitario para otorgar consistencia real e institucional al concepto, siendo un instrumento esencial para el desarrollo de políticas orientadas con tal finalidad.

En este sentido, se pueden tomar como precedentes orientadores experiencias previas desarrolladas a nivel comunitario, aunque en este caso se deberán tener en cuenta cuestiones específicas tales como: la articulación física por redes de transporte; el acceso equivalente a equipamientos y servicios; el grado de aprovechamiento del capital territorial (diferenciando capital humano, económico, social, cultural, ambiental..); y la presencia o no de tendencias disgregadoras, entre otras.

IX. AGRADECIMIENTOS

Esta publicación ha sido realizada en el contexto del Proyecto de Investigación de Excelencia titulado *Observatorio de la cohesión, la diversidad y el desarrollo territorial. Aplicación multiescalar en Andalucía* (P06-SEJ-01714), financiado por el Plan Andaluz de Investigación.

Los autores expresan su agradecimiento a los participantes en el «Foro de expertos sobre la cohesión, la diversidad y el desarrollo territorial. Reflexiones en torno al Libro Verde de la

Comisión de las Comunidades Europeas», celebrado en Sevilla el 26 y 27 de enero de 2009, con la colaboración de la Universidad Internacional de Andalucía y la Oficina de Transferencia de Resultados de Investigación de la Universidad de Sevilla. Dichos participantes fueron:

Ponentes: Florencio Zoido Naranjo, Joaquín Farinós Dasí, Juan Marcos Castro Bonaño, Eduardo Bericat Alastuey, José Manuel Moreira, José María Fera Toribio, Andreas Hildenbrand Scheid, Juan Carlos Collado, Fernando Prieto del Campo, Rafael Méndez, José Eduardo Molina Traperero, Vicente Granados Cabezas.

Otros participantes: Manuel Burraco Barrera, Joan Corominas Masip, Antonio Galán Pedregosa, Narciso López de Cervantes, Saturnino Moreno Borrel, Rafael Serrano Cubero, Juan Requejo Liberal, Alfonso Fernández Tabales, Antonio García García, Gema González Romero, Belén Pedregal Mateos, M^a Fernanda Pita López, Juan Carlos Rodríguez Mateos, Rocío Silva Pérez, Francisco José Torres Gutiérrez, Luis Andrés Zambrana, Andrés Arroyo Pérez, Inmaculada Caravaca Barroso, Marco Garrido Cumbreira, Víctor Fernández Salinas, Leandro del Moral Ituarte, José Ojeda Zújar, Juan F. Ojeda Rivera, Estrella Cruz Mazo, Pilar Díaz Cuevas, Miguel García Martín, Gabriel Orozco Frutos, Sergio Segura Calero y David Sampedro Sánchez.

BIBLIOGRAFÍA

- ASCASIBAR, I. «Agenda Territorial de la Unión Europea. Por el crecimiento económico sostenible», *Ambienta*, Julio-Agosto 2007, pp. 18-25.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. *Libro Verde sobre la cohesión territorial. Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte*. COM (2008) 616 final, Bruselas, 2008.
- COMISIÓN EUROPEA, DG Política Regional. *Las políticas estructurales y los territorios europeos. Competitividad, desarrollo sostenible y cohesión en Europa. De Lisboa a Gotemburgo*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2003.
- FALUDI, A. «La política de cohesión territorial de la unión Europea», *Boletín de la AGE*, n^o 39, 2005, pp. 11-30.
- FARINÓS DASÍ, J. «La cohesión territorial: en busca de una mixtura entre competitividad, modelo social europeo, sostenibilidad y nuevas formas de gobernanza», en MORA, J. y DOS REIS, F. (Coords.): *Políticas urbanas y territoriales en la Península Ibérica*, Tomo I, Mérida: Junta de Extremadura, 2005, pp. 63-80.
- FERNÁNDEZ TABALES, A.; MENDOZA, A.; PEDREGAL, B. y ZOIDO, F. «Relaciones entre cohesión, diversidad y desarrollo territorial. Aplicaciones en Andalucía», *La Geografía en la frontera de los conocimientos*, XX Congreso de Geógrafos Españoles, 2007, pp. 1-12.