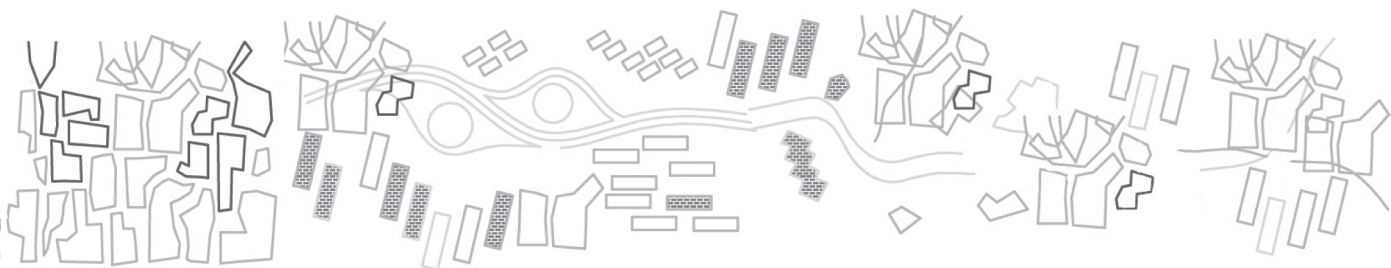


CIUDAD Y TERRITORIO **CyTET**

ESTUDIOS TERRITORIALES



Vol. XLIV. Cuarta época **N.º 172** verano 2012

**Ciudades y metáforas:
resiliencia urbana**

**Formación de burbujas
en España**

**Análisis territorial
y planenamiento**

**Andalucía en la sociedad
del conocimiento**

**Regadío y territorio
en Murcia**

**Derecho de superficie sobre
suelos públicos: Polonia**

**Ciudad informal en el territorio
urbano: Medellín y Mumbai**

**Seguridad en las urbanizaciones
cerradas**



CONSEJO DE DIRECCIÓN

Presidente

Rafael CATALÁ POLO
Secretario de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda
Ministerio de Fomento

Vicepresidenta

Pilar MARTÍNEZ LÓPEZ
Directora General de Arquitectura, Vivienda y Suelo
Ministerio de Fomento

Vocales

Ángela DE LA CRUZ MERA
Subdirectora General de Urbanismo
Ministerio de Fomento

María Dolores AGUADO FERNÁNDEZ
Subdirectora General de Política de Suelo
Ministerio de Fomento

Lorenzo GARCÍA ASENSIO
Subdirector General de Geodesia y Cartografía (IGN)
Ministerio de Fomento

Lucía MORALES PÉREZ
Directora General de SEPES
Ministerio de Fomento

Pedro GUILLÉN MARINA
Director del Centro de Publicaciones
Ministerio de Fomento

* * * * *

COMITÉ DE REDACCIÓN

Rafael Mata Olmo
Jorge Olcina Cantos
Omar Bouazza Ariño
Graziella Trovato
Luis Ángel Collado Cueto

Director de la Revista

Rafael Mata Olmo

Subdirector

Jorge Olcina Cantos

Secretaria

Paloma Pozuelo Guilló

CONSEJO ASESOR CIENTÍFICO

Josefina Gómez Mendoza
Laureano Lázaro Araujo
Jesús Leal Maldonado
Ángel Menéndez Rexach
Luis Moya González
Luciano Parejo Alfonso
Fernando Parra Supervía
Josep Roca Cladera
Fernando Roch Peña
Fernando de Terán Troyano
Antonio Vázquez Barquero

CORRESPONSALES

Nora Clichevsky
Laurent Coudroy de Lille
Fania Fridman
Willem Korthals
Benoit Lefèvre
Francesco Lo Picolo
Sara Luzón
Demetrio Muñoz
Vincent Nadin
Federico Oliva
Rubén Pesci

Índice

Presentación

Presentación Rafael MATA OLMO	209
--	-----

Estudios

Ciudades y metáforas: sobre el concepto de resiliencia urbana Ricardo MÉNDEZ	215
El imaginario social de la propiedad y su incidencia en el formación de burbujas en España (2004-2010) Anna GARCÍA MASÍA	233
Análisis territorial y planeamiento Blanca MARTÍN CORTÉS	247
Hacia la integración de Andalucía en la sociedad del conocimiento: algunas estrategias públicas regionales, metropolitanas y locales Inmaculada CARAVACA & Antonio GARCÍA & Gema GONZÁLEZ	263
Regadío y territorio en la Región de Murcia: evolución y perspectivas de futuro Alejandro Luis GRINDLAY MORENO & Carmen LIZÁRRAGA MOLLINEDO	281
El derecho de superficie sobre suelos públicos: el caso polaco Carlos MARMOLEJO DUARTE & Magdalena PLOCIKIEWICZ	299
La inclusión de la ciudad informal en el territorio urbano: una comparación entre Medellín y Mumbai Paula RESTREPO CADAVID	315
La seguridad en las urbanizaciones cerradas, mito o realidad: el caso de Yerba Buena, Argentina Matilde MALIZIA	335

ABSTRACTS

Observatorio Inmobiliario

2012. La difícil normalización del mercado de vivienda Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ	353
---	-----

Internacional

Argentina Ruben PESCI	367
Italia Federico OLIVA	369

Índice

Documentación

Crónica Jurídica Omar BOUAZZA	375
Normativa estatal y autonómica Francisca PICAZO	383

Libros y Revistas

Recensiones y reseñas de libros recibidos	389
---	-----

Presentación

Este número 172 sale a la luz tras el cambio en el Gobierno de España, el pasado mes de diciembre, a consecuencia de las elecciones parlamentarias celebradas el 20 de noviembre de 2011.

Todos los procesos de cambio político constituyen momentos especialmente oportunos para el debate de asuntos de interés general y para la adopción de medidas que contribuyan a la solución de los problemas que tiene la sociedad, tanto heredados, como emergentes, o simplemente previsibles. En este sentido, la comparecencia de la ministra de Fomento, doña Ana Pastor, en la Comisión homónima del Congreso de los Diputados, el 9 de febrero del año en curso, aportó las principales líneas y prioridades del nuevo Gobierno, en el ámbito de las competencias de este Ministerio. Cinco grandes objetivos planteó explícitamente la ministra en su intervención:

El primero, situar las infraestructuras, el transporte y la vivienda al servicio del crecimiento económico y de la generación de empleo. El segundo, garantizar la cohesión territorial y el equilibrio entre todas las Comunidades Autónomas. El tercero, mejorar la eficiencia y la planificación y gestión de las infraestructuras y del transporte. El cuarto, mejorar la calidad de los servicios que proporciona el Ministerio de Fomento y el quinto, atender al derecho de los ciudadanos que miran a las Administraciones Públicas interesándose por sus problemas y reclamaciones.

Concretando estos objetivos, la ministra informó sobre la presentación al Consejo de Ministros, para su aprobación en este mes de julio, de un nuevo Plan de Infraestructuras, Transportes y Vivienda, que, a partir del conocimiento exhaustivo de la situación actual y de las necesidades de la sociedad, establecerá las prioridades y programas con el horizonte 2024, acompasado inevitablemente a los necesarios ajustes presupuestarios. Destacó también la

ministra, en su comparecencia, que la vivienda será una de las «grandes políticas del Departamento», porque constituye una de las piezas claves del Estado del bienestar moderno y también uno de los principales sectores de la actividad económica del país.

De la comparecencia de la ministra de Fomento se concluyen fácilmente los retos a los que se enfrenta la nueva Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo, siempre en el ámbito de sus competencias, ante la necesidad de facilitar el acceso a la vivienda a amplias capas de la población, en especial a los jóvenes y a aquellos colectivos más vulnerables y de favorecer un desarrollo urbano competitivo y sostenible, todo ello en un contexto de aguda crisis económica y de modelo de crecimiento.

El Ministerio se pone como meta, en materia de vivienda y suelo y en palabras de su titular y responsable, «establecer un modelo más integrador desde el punto de vista social y más sostenible medioambientalmente». Para ello, el Departamento tiene previsto llevar a cabo una iniciativa normativa ambiciosa y de carácter estructural, a la que se unirá, en el próximo año, un nuevo Plan estatal 2013-2016 cuyos ejes estratégicos serán la regeneración urbana y el fomento del alquiler y que se incorporará al citado Plan de Infraestructuras, Transportes y Vivienda. Ello supone un cambio sustancial de orientación en relación con lo que ha sido en los últimos tiempos la política y la realidad del negocio inmobiliario y de la construcción, así como del acceso a la vivienda en España.

Se pretende pasar de la nueva construcción a la rehabilitación y regeneración urbanas y de la cultura de la vivienda en propiedad a la garantía del acceso a una vivienda digna y adecuada por medio del alquiler, todo ello bajo el prisma de la creación de una actividad del sector inmobiliario mucho más eficiente desde el

Presentación

punto de vista económico y de una garantía social del acceso a la vivienda más realista y acorde con los tiempos que vivimos.

En relación con el impulso al alquiler, la ministra de Fomento presentó al Consejo de Ministros el 11 de mayo pasado, un Anteproyecto de Ley de medidas que tiene como finalidad dinamizar el mercado del alquiler de viviendas flexibilizando la duración de los contratos, mejorando la seguridad jurídica de arrendadores y arrendatarios a través de la inscripción registral de los contratos y agilizando el procedimiento de desahucio por impago de la renta. En la misma línea, está prevista la adopción de determinadas medidas en el ámbito fiscal, con la finalidad de impulsar el mercado de alquiler. Para ello, se modificará el régimen fiscal de las Sociedades Cotizadas de Inversión en el Mercado Inmobiliario (SOCIMI) y se abrirá la puerta a nuevas exenciones para equiparar el Impuesto sobre la renta de no residentes y el IRPF.

En relación con la rehabilitación y la regeneración urbanas, la meta de la propuesta normativa es ofrecer un marco regulativo que contribuya a la sostenibilidad ambiental, la competitividad económica y la calidad de vida en los espacios urbanos. Para ello, está previsto eliminar trabas actualmente existentes y crear mecanismos específicos para hacer posible aquéllas políticas.

No son tampoco asuntos menores el anuncio de la actualización de la Ley de Ordenación de la Edificación, con el objeto de incorporar aspectos de sostenibilidad ambiental y mejora de la accesibilidad en el diseño de los edificios y espacios urbanizados, así como la modificación del Código Técnico de la Edificación con la idea de fomentar la calidad y la sostenibilidad tanto en la edificación como en el suelo, reforzando la legislación estatal hoy vigente con elementos ya existentes en el ámbito de la Unión Europea.

En suma, se trata de ofrecer un marco normativo idóneo para permitir la reconversión y reactivación del sector de la construcción, encontrando nuevos ámbitos de actuación, en concreto, en la rehabilitación.

Estos asuntos y otros muchos ligados a la ciudad y al territorio han estado y seguirán estando en el núcleo de la reflexión crítica y del planteamiento de experiencias y propuestas que han caracterizado a la revista *CIUDAD Y TERRITORIO Estudios Territoriales* desde sus inicios. La garantía de continuidad de *CyTET*,

en un contexto ciertamente difícil, es buena prueba del compromiso de la nueva administración con la necesidad de una perspectiva multidisciplinar de análisis que contribuya a la mejora del conocimiento y que ilumine y sustente las políticas. Pero todo eso implica al mismo tiempo un renovado compromiso por parte del Comité de Redacción, de los corresponsales y de los colaboradores de *CyTET* por el mantenimiento de la calidad, la apertura intelectual y disciplinar, y la independencia de criterio que son ya patrimonio de nuestra querida revista.

La reestructuración del Ministerio de Fomento, establecida por el Real Decreto 1823/2011, de 21 de diciembre, y la adscripción orgánica de la revista *CIUDAD Y TERRITORIO Estudios Territoriales (CyTET)* a la Secretaría de Estado de Planificación e Infraestructuras han motivado la adaptación de los órganos rectores de la revista para adecuarlos a la actual estructura. Su Consejo de Dirección queda constituido como sigue:

- *Presidente: Secretario de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda.*
- *Vicepresidenta: Directora General de Arquitectura, Vivienda y Suelo.*
- *Vocales: Subdirectora General de Urbanismo, Subdirectora General de Política de Suelo, Subdirector General de Geodesia y Cartografía, Directora General de SEPES, Director del Centro de Publicaciones del Ministerio de Fomento.*

La revista *CIUDAD Y TERRITORIO Estudios Territoriales (CyTET)* seguirá desarrollando sus trabajos de redacción y gestión bajo la directa responsabilidad de la Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo, a cuya titular se encomienda la Vicepresidencia del Consejo de Dirección de la misma, manteniendo la necesaria relación funcional para la edición, publicación y venta, con el Centro de Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Departamento. Con independencia de estos cambios estructurales, la Revista renueva el compromiso de calidad, apertura intelectual y disciplinar, así como su independencia, mostrando su gratitud a cuantos responsables políticos, funcionarios —en especial y por muchas razones a Paloma Pozuelo, secretaria del Comité— y colaboradores, han venido haciendo posible una ya larga y fructífera trayectoria.

A todos ellos se reitera la invitación para colaborar en este proyecto.

* * *

Este número misceláneo se inicia con el artículo de carácter eminentemente teórico de Ricardo MÉNDEZ, «Ciudades y metáforas: sobre el concepto de resiliencia urbana», en el que a partir del citado concepto, desarrollado principalmente en los ámbitos de la ecología y la psicología, el autor trata de explicar por qué algunas ciudades o regiones en declive consiguen renovarse y revitalizar su economía, mientras otras muchas permanecen en declive. Tras una revisión crítica y un análisis de la resiliencia urbana desde la perspectiva de la geografía relacional y neoinstitucional, el texto finaliza con una reflexión sobre su contribución a una mejor comprensión de la desigual capacidad mostrada por las ciudades para enfrentarse a las crisis.

Sigue a continuación el artículo titulado «El imaginario social de la propiedad y su incidencia en la formación de burbujas en España (2004-2010)», de la doctora Anna GARCÍA MASIÀ, socióloga del Servei de Planificació d'Habitatge i Millora Urbana de la Diputació de Barcelona. En el texto se analiza la formación de la burbuja inmobiliaria (volumen y valor) mediante los datos trimestrales de transacciones inmobiliarias del Ministerio de Fomento, profundizando en el estudio de los componentes que inciden en su formación y en cómo el imaginario social de la propiedad, expresado a través de la teoría del consumo, incide en la formación de la burbuja inmobiliaria. Concluye con el análisis de las consecuencias sociales del comportamiento del mercado de estos últimos años ante el aumento del paro y la situación económica actual.

El texto de Blanca MARTÍN CORTÉS, «Análisis territorial y planeamiento», parte de la asunción del análisis científico-técnico y el correspondiente diagnóstico territorial como fundamento necesario para la formulación de propuestas en la práctica planificadora. La autora plantea que la superación de la crisis epistemológica y metodológica que atraviesa la planificación territorial pasa necesariamente por recuperar la racionalidad del proceso. Las peculiaridades del marco legislativo urbanístico junto con otros factores vinculados a la práctica planificadora ponen de manifiesto la necesidad de cambio para mejorar el instrumento planificador. Como conclusión se formulan algunas propuestas que podrían contribuir a impulsar este cambio.

El artículo «Hacia la integración de Andalucía en la sociedad del conocimiento. Algunas estrategias públicas regionales, metropolitanas y locales», escrito por Inmaculada CARAVACA, Anto-

nio GARCÍA y Gema GONZÁLEZ, asume que el conocimiento y la innovación actúan como principales impulsores de la competitividad y del dinamismo económico, maximizando las potencialidades productivas de las empresas, e impulsando el desarrollo territorial, lo que propicia comportamientos ambientalmente sostenibles, socialmente cohesionados y territorialmente equilibrados. En ese marco de referencia, el artículo analiza la dimensión territorial de la innovación en Andalucía, así como las estrategias de las instituciones públicas de distintos niveles y a diferentes escalas espaciales, dedicando especial atención a la aglomeración metropolitana de Sevilla y, dentro de ésta, a las iniciativas de la administración local en Alcalá de Guadaíra, un ejemplo de este tipo de estrategias.

Alejandro Luis GRINDLAY y Carmen LIZÁRRAGA, en el texto «Regadío y territorio en la Región de Murcia: evolución y perspectivas de futuro», destacan el protagonismo del regadío en el modelo de desarrollo económico y territorial de la región murciana y el aumento de la demanda total de agua en la cuenca del río Segura, hasta sobrepasar los límites de los recursos naturales existentes, dando lugar a un déficit hídrico estructural con una tendencia insostenible. El artículo llega a la conclusión de que el regadío más productivo podría asumir los mayores costes de una solución basada en el agua procedente de desalación en el litoral para solventar el déficit hídrico y que, a su vez, puede convertirse en un sector garante de la calidad de los ecosistemas, de la seguridad alimentaria, y de buen orden territorial.

«El derecho de superficie sobre suelos públicos: el caso polaco» es el título de la contribución de Carlos MARMOLEJO y Magdalena PŁOCKIEWICZ. El artículo se ocupa del estado y previsible futuro de casi medio millón de hectáreas de solares públicos, explotados bajo el denominado «derecho de usufructo perpetuo» (DUP). Consolidado en el auge del comunismo, este instituto jurídico de suelo ha jugado un papel fundamental en la convulsa transición polaca como herramienta de control urbano, ante la pérdida de vigencia de los planes urbanísticos comunistas. Las entrevistas a expertos sugieren la inminente transformación de esta figura, que acabará o bien reduciendo su papel a una forma de provisión de suelo asequible para usos socialmente necesarios, o bien como una vía para la generación de ingresos en suelos públicos, que por su localización y aprovechamiento resulten más rentables.

Los dos últimos artículos de este número abordan cuestiones referidas al espacio hispano-

americano. El primero de ellos, «La inclusión de la ciudad informal en el territorio urbano: una comparación entre Medellín y Mumbai», de Paula RESTREPO CADAVID, contiene además una interesante comparación con la metrópoli india de Mumbai. El artículo parte de la tesis de que el crecimiento de las ciudades en países en vías de desarrollo ha supuesto la configuración de una ciudad al margen de la ciudad, una ciudad informal. El estudio de los casos de Medellín (Colombia) y Mumbai (India) ilustran esa tesis, destacando cómo las políticas urbanas han influido en la tipología y localización de la ciudad informal y cómo a su vez dicha tipología ha incidido en las políticas de inclusión implementadas en las dos urbes. La comparación entre la iniciativa Proyectos Urbanos Integrados PUI, de la ciudad de Medellín, y el Esquema de Rehabilitación de Asentamientos Informales ERAI, de la ciudad de Mumbai, confirma la relevancia de definir las políticas localmente y permite enunciar aspectos que son válidos globalmente para la concepción y coherencia de tales políticas.

Por último, Matilde MALIZIA aborda en su artículo «La seguridad en las urbanizaciones cerradas, mito o realidad: el caso de Yerba Buena, Argentina», el asunto de si el sistema de seguridad implantado por las urbanizaciones cerradas es realmente efectivo a la hora de atenuar los hechos delictivos, o simplemente actúa para controlar o disminuir la sensación de inseguridad, generando una percepción protectora. Indaga también si esa búsqueda sensación de seguridad se convierte en una construcción social en la que subyacen y se gestan otros procesos sociales. De hecho, a partir de un estudio de caso en Argentina, el texto concluye que bajo la búsqueda de seguridad actúa el status social adquirido por vivir en estas urbanizaciones y la pertenencia a un determinado grupo social.

El **Observatorio Inmobiliario** de este número lleva por título «2012. La difícil normalización del mercado de vivienda». Efectivamente, como concluye Julio RODRÍGUEZ tras el análisis del contexto económico mundial y europeo, y de la difícil situación de España, la desaceleración y retroceso de la actividad en el segundo semestre de 2011 ha tenido una incidencia muy negativa sobre las ventas de viviendas. El descenso de la renta disponible derivado de la nueva caída del empleo y el persistente endurecimiento crediticio han frenado de nuevo la demanda en 2011. El ajuste del mercado de vivienda ha seguido descansando sobre todo en el descenso de la nueva construcción, visible en el «record» a la baja

alcanzado por los visados de obra nueva en 2011, 78.300. Todo indica que en 2012 se mantendrán las líneas básicas citadas del mercado de vivienda. Los bajos niveles de viviendas terminadas pueden estimular la nueva oferta en los mercados menos afectados por la crisis. De ahí que hasta sea posible —concluye Julio Rodríguez— que en 2012 toquen fondo las viviendas iniciadas.

La sección **Internacional** se nutre en primer lugar de la contribución del arquitecto Rubén PESCI, desde Argentina. Con «El olvido de la res-pública», Pesci aporta en esta ocasión un pertinente ensayo sobre el origen y el sentido profundo de la noción de *res-pública*, que no debe confundirse con el estado o la estatalización de la cosa pública, señalando que no hay sustentabilidad sin gobernanza de la res-pública, de los grandes espacios a proteger, del patrimonio tangible e intangible, de una buena ciudad para todos, de buenas relaciones de vecindad. No hay sustentabilidad, escribe Pesci, en el todos contra todos, ni en el uno que sustituye a todos los demás.

«El terremoto de *L'Aquila* de 2009 y la reconstrucción de la ciudad» es el título de la contribución del profesor Federico OLIVA, desde Italia. Lo acontecido desde la catástrofe, hace algo más de tres años, es asunto de reflexión crítica sobre las decisiones adoptadas para la reconstrucción, las inmediatamente puestas en marcha bajo la presión de la emergencia, y las actuales, más meditadas, con objeto, sobre todo, de poner a punto una metodología sobre cómo abordar las cosas que aún quedan por hacer y para concluir también las que no se deben hacer, no solo en Italia, sino también en otras situaciones europeas parecidas como, por ejemplo, la de Lorca en Murcia, dañada gravemente por el terremoto de 2011.

En la sección de **Documentación**, la crónica jurídica del profesor Omar BOUAZZA pone de manifiesto cómo los últimos meses han venido marcados por una fuerte producción normativa —tanto legislativa como reglamentaria— sobre cuestiones de incidencia territorial. La Crónica se abre con la referencia al Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado, aprobado el pasado mes de septiembre de 2011, que tiene una importante incidencia en la Ley de Costas. Se comentan también otras normas que reflejan, en cierto modo, medidas coyunturales —quizá improvisadas, a juicio del autor— y contrarias al principio de desarrollo sostenible, a pesar de las apariencias, como ocurre con el Decreto-Ley balear de Medidas Urgentes en materia de ordenación urbanística sostenible

que, bajo el señuelo de la seguridad jurídica y con la finalidad de incentivar la economía, favorece la legalización de desarrollos urbanísticos ilegales, entre otras medidas distantes del concepto de ordenación sostenible del territorio.

Concluye la sección y el número con los habituales apartados de Normativa Estatal y Autonómica y reseñas

Rafael MATA OLMO
Director de CyTET

Ciudades y metáforas: sobre el concepto de resiliencia urbana

Ricardo MÉNDEZ

Instituto de Economía, Geografía y Demografía
Centro de Ciencias Humanas y Sociales CSIC

RESUMEN: La resiliencia urbana surge ahora como un concepto emergente, desarrollado principalmente en los ámbitos de la psicología o la ecología, para describir y explicar por qué algunas ciudades que padecieron un agudo declive consiguen revitalizar su economía, regenerar su tejido social y renovar sus espacios deteriorados, mientras otras muchas no encuentran cómo lograrlo. Este artículo de carácter teórico propone una revisión crítica y un análisis de la resiliencia urbana, que incluye sus características, mecanismos y claves explicativas desde la perspectiva de la geografía relacional y neoinstitucional, así como sus implicaciones para las políticas públicas. Finaliza con una reflexión sobre su contribución a una mejor comprensión de la desigual capacidad mostrada por las ciudades para enfrentarse a las crisis.

DESCRITORES: Resiliencia urbana. Ciudad resiliente. Declive urbano. Geografía relacional. Neo-institucionalismo.

«El relato de nuestra historia nos remite al pasado para explicar el presente, pero nunca cierra el futuro.»

A. FORÉS & J. GRANÉ (2008).

1. Introducción

Las ciudades europeas se enfrentan en las últimas décadas a una serie de transformaciones profundas que han modificado con rapidez su estructura y fisonomía internas, su funcionalidad y su dinamismo. En el intento de definir y, en su caso, interpretar esos cam-

bios múltiples el recurso a la metáfora y la propuesta de una nueva terminología se han convertido en un rasgo característico de la investigación reciente.

Definidas ya por Aristóteles en su *Poética* como «la aplicación a una cosa de un nombre que es propio de otra», las metáforas constituyen un recurso retórico que impregna nuestra vida cotidiana y nuestra experiencia del mundo. Pero también son muchos los autores que han destacado su importancia en el avance y la transmisión del conocimiento científico a través del razonamiento analógico, aunque no sean menores las críticas realizadas desde

planteamientos positivistas. En el ámbito de las ciencias sociales, la traslación terminológica entre disciplinas alcanza especial importancia y está en el origen de un largo debate entre quienes lo consideran una fuente de confusión más guiada por la moda que por la búsqueda de precisión, frente a quienes señalan su utilidad para abordar fenómenos poco familiares a partir de conceptos ya desarrollados, destacando también el potencial asociado a esas temáticas híbridas.

El ámbito de los estudios territoriales es proclive a:

«entusiastas pero a menudo superficiales intentos de incorporar planteamientos procedentes de ciencias sociales próximas» (HASSINK, 2010:55).

y, en concreto, los dedicados a las ciudades han conocido en años recientes una proliferación sin precedentes de todo tipo de metáforas, muy presentes en la bibliografía internacional. Así ocurre, por ejemplo, con los calificativos de ciudades globales (*global cities*) para aquellas que dirigen el proceso de mundialización, ciudades inteligentes (*intelligent cities*), creativas (*creative cities*) o que aprenden (*learning cities*) para aquellas mejor adaptadas a la denominada sociedad del conocimiento, ciudades que se contraen (*shrinking cities*) para las que padecen un agudo declive, ciudades duales y fractales (*dual cities*, *fractal cities*) para destacar su creciente segmentación socio-espacial interna, etc. No puede negarse que, en algunos casos, estos neologismos suponen una aportación para definir fenómenos recientes, pero tampoco que en su proliferación parece primar la búsqueda de una *imagen de marca* que permita una mejor diferenciación en el competitivo mundo académico, con el riesgo de confusión que supone dotarles de diferentes significados según el ámbito de aplicación o el autor.

El concepto de ciudades resilientes (*resilient cities*) constituye una metáfora emergente para describir e interpretar la capacidad mostrada por algunas para enfrentar adversidades, origen de graves impactos que cuestionaron su futuro, consiguiendo recuperarse y continuar su proceso de desarrollo. Aunque el uso abusivo de términos pretendidamente innovadores aconseja cierta prevención inicial respecto a la *resiliencia urbana* como objeto de investigación, ninguna metáfora es válida o inválida en sí misma, sino que lo será en función de su capacidad para representar de modo adecuado lo que se pretende y sugerir vías de interpretación. En tal sentido, si su utilización no se ade-

cúa bien a las características y funcionamiento de la realidad aludida, tendrá escaso valor y no será sino una moda pasajera más. En cambio, si la analogía consigue describir e interpretar de forma adecuada un determinado proceso, justificará su uso e incluso puede orientar nuevas investigaciones (BUSTOS, 2000).

Con ese objetivo esencialmente exploratorio, el texto propone una reflexión teórica sobre la resiliencia urbana, que se estructura en una serie de pasos sucesivos. En el siguiente apartado se aborda el concepto de resiliencia y sus significados en diversas disciplinas. Se centra luego la atención en la aún escasa bibliografía reciente que lo aplica a escala urbana, intentando precisar los principales rasgos que deberían definir a una ciudad resiliente. Debatida su caracterización, la mayor atención se dedica a comprender las razones de la desigual capacidad mostrada por las ciudades para alcanzarla, comenzando por recordar algunos de los argumentos utilizados en disciplinas donde el concepto ha sido más trabajado, base para abordar una propuesta interpretativa coherente con algunos de los enfoques actuales en los estudios urbanos, al tiempo que se revisan otros de forma crítica. El artículo finaliza con unas conclusiones sobre sus potencialidades y limitaciones para orientar un programa de investigación relevante.

2. Sobre los orígenes del concepto y los rasgos característicos de la resiliencia

La resiliencia es un concepto polivalente que se ha difundido durante las últimas décadas en diferentes ciencias sociales y ambientales para alcanzar también ahora a los estudios urbanos y regionales. Muestra con ello un carácter transdisciplinar que permite reconsiderar la evolución de las ciudades desde una nueva perspectiva. Su posible inclusión entre los que MARKUSEN (1999) calificó como conceptos borrosos (*fuzzy concepts*) no afecta su capacidad evocadora, al referirse a fenómenos bien conocidos en diversos ámbitos de investigación, pero sí aconseja una reflexión previa sobre sus posibles significados frente a su simple aceptación acrítica.

En su acepción originaria, dentro del ámbito de la física de materiales, resiliencia significa la capacidad de un material elástico que recibe un impacto «para absorber y almacenar energía de deformación» sin llegar a romperse y recuperando luego su estructura y forma originales,

tal como la define el *Diccionario de la Real Academia Española*. Difundido el concepto a los estudios sobre ecología a partir del trabajo pionero de HOLLING (1973), identifica la capacidad de ciertos sistemas ambientales y organismos para ser menos vulnerables, o para resistir y responder a condiciones especialmente adversas (DAUPHINÉ & PROVITOLLO, 2007).

Su posterior traslación a lo que Folke calificó como una nueva perspectiva para el análisis de sistemas socio-ecológicos (WALKER & *al.*, 2004; FOLKE, 2006) incorporó la idea de resiliencia social, definida por ADGER (2000: 347) como «la capacidad de las comunidades para resistir *shocks* externos a su infraestructura social». Algunas de estas interpretaciones han llegado a plantear que numerosos sistemas tienden a evolucionar de forma cíclica, con fases de crecimiento, destrucción y reorganización, siendo estas últimas las identificadas como de resiliencia (GUNDERSON & HOLLING, 2002).

El concepto también ha alcanzado un amplio desarrollo en el ámbito de la Psicología, donde en los años setenta del pasado siglo se incorporó para describir e interpretar las posibles razones por las que individuos enfrentados a situaciones traumáticas muestran comportamientos dispares que afectan de modo directo su desarrollo personal posterior (GROTBERG, 2006; CYRULNIK & *al.*, 2004); En ese sentido, la resiliencia se define como:

«una pauta de comportamiento y funcionamiento que indica una adaptación positiva en el contexto de un riesgo o adversidad significativos» (KEYES, 2004: 224).

Más expresiva y amplia resulta aún la definición de FORÉS & GRANÉ (2010: 25), para quienes:

«es la capacidad de un grupo o persona de afrontar, sobreponerse a las adversidades y resurgir fortalecido o transformado»,

lo que supone continuar su proceso de desarrollo a pesar de haberse enfrentado a sucesos desestabilizadores. Esto supone insistir en dos ideas principales, presentes en la amplia bibliografía sobre esta cuestión.

La primera es el reconocimiento de que ante el riesgo y la adversidad graves (no el simple contratiempo puntual) a los que no es infrecuente que podamos vernos sometidos en el transcurso de nuestra historia personal o colectiva, todos somos vulnerables en distinto grado y existen determinadas características internas, ambientes y estrategias que pueden favorecer

o dificultar respuestas de adaptación positiva. No se trata, pues, de un rasgo personal o una cualidad inherente y permanente, sino que exige un trabajo consciente para movilizar determinados recursos, tomar decisiones y emprender acciones que no siempre se verán acompañadas por el éxito. Sin negar, por tanto, la influencia a veces muy presionante de las condiciones externas, se constata que existe cierta capacidad personal que diferencia el tipo de respuesta, por lo que se trata de un enfoque que «está más próximo a modelos dinámicos e interactivos del desarrollo que a modelos unidireccionales» (URIARTE, 2005: 61).

La segunda es precisar que resiliencia es algo más que resistencia, pues supone reconstruir el rumbo a partir de una ruptura sin la pretensión de mantener todo igual o recuperar una supuesta estabilidad perdida, sino que la adaptación positiva a las nuevas condiciones implica necesariamente un proceso de aprendizaje junto a cierto grado de adaptabilidad y, en consecuencia, de transformación. Se trata de hacer «un buen uso de la memoria y del olvido» (LECOMTE, 2010) para aprender del pasado, sin olvidarlo ni ignorarlo, lo que supone construir sobre él sin regresar nunca al punto de partida.

Una última consideración de interés es que, además de describir respuestas de adaptación personales frente a la adversidad, para algunos autores el concepto de *resiliencia comunitaria* también puede aplicarse a grupos sociales. Así, del mismo modo que ciertas personas pueden resurgir a partir de una experiencia traumática,

«la comunidad también es capaz de utilizar los recursos y las capacidades necesarias para afrontar las adversidades colectivas que afectan a una parte considerable de la comunidad o a su conjunto» y así, «cada desastre de origen humano o natural puede significar el desafío para movilizar las capacidades solidarias de la población y emprender procesos de renovación que modernicen su entramado social» (FORÉS & GRANÉ, 2010: 105-106).

No obstante, el propio éxito del concepto y su traslación a ámbitos disciplinares y temáticas cada vez más amplias y alejadas de sus aplicaciones iniciales han suscitado críticas entre quienes cuestionan su uso a veces abusivo y la escasa precisión resultante. También respecto a la dificultad para encontrar indicadores de adaptación positiva que lo hagan operativo para una investigación empírica aún insuficiente, llegando a dudar de su valor científico, en especial desde perspectivas positivistas (LUTHAR & *al.*, 2000).

Por su parte, en relación a la resiliencia económica también se ha llegado a afirmar que se trata de un concepto frecuentemente usado, pero raramente bien definido (HILL & *al.*, 2010: 1). Sin ignorar tales ambigüedades, parece interesante explorar los argumentos que, haciendo uso de la analogía, han comenzado a trasladar el concepto de resiliencia al plano de los estudios territoriales, para revisar tanto sus aportaciones de interés como sus inconsistencias.

3. Los diversos significados de la resiliencia en la evolución de ciudades y regiones

El concepto de *resiliencia urbana* o *regional* y las metáforas de la *ciudad* o la *región resiliente* han comenzado a hacer su aparición en la bibliografía internacional de los últimos años y es previsible su expansión en el futuro inmediato. Existen incluso algunas organizaciones como *Resilience Alliance* (<http://www.resalliance.org/>), *Community&Regional Resilience Institute* (<http://www.resilientus.org/>), o *Resilient City* (<http://www.resilientcity.org/>), junto a la *Network on Building Resilient Regions* (<http://brr.berkeley.edu/>) que hoy ejercen un importante papel activo en su difusión.

En el caso de los estudios regionales, que han alcanzado un mayor desarrollo relativo hasta el momento, uno de sus rasgos característicos es la primacía de enfoques principalmente económicos, que se han trasladado en buena medida a los primeros análisis sobre ciudades realizados desde esta perspectiva. En tal sentido, uno de los primeros trabajos relevantes sobre resiliencia urbana la define como:

«la capacidad de las economías locales para transformarse frente a los shocks tecnológicos que socavan su base económica preguntándose, en esencia, sobre cómo reinventar sus economías» (POLÈSE, 2010: 8).

No obstante, en una perspectiva más amplia podría considerarse la adaptabilidad que muestran algunas ciudades para enfrentarse a procesos de declive y revertirlos, lo que supone un incremento de sus ventajas competitivas, pero también de su cohesión social interna, sus procesos de gestión local, su calidad de vida y su sostenibilidad, aumentando de ese modo las posibilidades de atraer población, inversiones y empresas que puedan generar un nuevo dinamismo. De ahí su especial utilidad para abordar el análisis de la evolución seguida por este tipo de ciudades, que en la

bibliografía reciente se identifican como *shrinking cities* (LANGNER & ENDLICHER 2008; FOL & CUNNINGHAM-SABOT, 2010).

Los procesos a que hace referencia este concepto no resultan nuevos como temática de investigación, pero el creciente interés que ahora despiertan puede entenderse como «una respuesta al contemporáneo sentimiento generalizado de incertidumbre e inseguridad, así como a la búsqueda de fórmulas para la adaptación y la supervivencia» (CHRISTOPHERSON & *al.*, 2010: 3). La globalización, con sus efectos sobre la competencia territorial y el desarrollo desigual, convierte a muchas ciudades y regiones en más permeables frente a impactos externos que pueden afectar su evolución de forma. Los impactos de la crisis financiera iniciada en 2008 y la recesión económica que desde entonces afecta a numerosas ciudades europeas recuerdan hoy la actualidad y utilidad del concepto (MARTIN, 2012). De ahí el creciente interés por aprender de quienes se enfrentaron a ese tipo de retos con cierto éxito.

Pero cualquier aproximación a esta literatura en expansión, que tiene por el momento un carácter más teórico que de investigación empírica, pone de inmediato en evidencia diferentes usos para este concepto, que POLÈSE (2010) vincula a dos tipos de resiliencia con un significado muy distinto desde la perspectiva de los estudios urbanos.

Por una parte, la que denomina como *Resiliencia-A* se entiende como la capacidad de sobrevivir a diferentes tipos de desastres coyunturales, acaecidos en determinados momentos, ya sean de origen natural (sismos, tsunamis, ciclones, inundaciones...) o humano (bombardeos masivos, ataques terroristas...). Aunque existen ejemplos de *ciudades fantasma* que no fueron capaces de reconstruirse tras una catástrofe, lo cierto es que esa capacidad parece ser inherente a la mayoría de ciudades, al menos de cierta dimensión, lo que hace que sean mucho más numerosos los ejemplos de superación.

De ese modo, si las condiciones que justificaron el desarrollo urbano previo a la catástrofe se mantienen, tras un periodo más o menos prolongado de reconstrucción las ciudades podrán recuperar su anterior dinamismo e incluso superarlo en términos de población, actividad económica, expansión física, etc., renovando aquellas áreas más afectadas (VALE & CAMPANELLA, 2005; CHERNICK, 2005; SHAW & SHARMA, 2011). Esta perspectiva de la resiliencia, hoy predominante, se ve reforzada por acciones como la *Estrategia Internacional de Naciones Unidas para la Re-*

ducción de Desastres (UNISDR), que en la actualidad lleva a cabo una campaña titulada *Desarrollando ciudades resilientes*, que busca la reducción de riesgos y el aumento de la sostenibilidad. Se trata, pues, de una perspectiva de interés para explicar la evolución de determinadas ciudades citadas a menudo en este tipo de obras (Hiroshima, Nagasaki, Varsovia, Dresden o Hamburgo tras la Segunda Guerra Mundial, México D.F. tras el terremoto de 1985, Nueva Orleans tras el Katrina, Nueva York tras el 11-S, etc.), pero de escaso interés para analizar los procesos de declive urbano aquí considerados.

Por el contrario, la *Resiliencia-B* —bastante menos analizada en la bibliografía disponible hasta ahora— se entiende como la capacidad de determinadas ciudades para resistir a crisis sistémicas de origen externo, pero reforzadas por ciertas debilidades locales, causantes de un proceso de declive a largo plazo que pone en cuestión su funcionalidad anterior, consiguiendo una transformación interna que permite su adaptación positiva al contexto imperante en la nueva etapa. No se trata, pues, de enfrentar un proceso tan destructivo y devastador en lo inmediato, pero sí de hacerlo con otro que puede tener efectos aún más negativos en el largo plazo, generando un deterioro que afecta a múltiples aspectos de la vida urbana y acaba consumiendo la vitalidad de muchas ciudades, prisioneras de su pasado y carentes de un futuro viable. Sus corrosivos efectos se reflejan también a menudo en el aumento de las tensiones internas, tanto sociales como políticas, lo que dificulta aún más la búsqueda de soluciones compartidas.

Parece tratarse de una capacidad menos frecuente que la anterior porque exige superar el peso de ciertas características heredadas que ahora actúan como lastre, bien eliminándolas o transformándolas para dotarlas de un nuevo significado. Al mismo tiempo, se deben poner en marcha estrategias que incorporen innovaciones, tanto en el plano económico o tecnológico como social y de la gestión urbana, en busca de respuestas también novedosas para hacer frente a los problemas planteados (MÉNDEZ, 2009). En otros términos, la ciudad debe *reinventarse* (GLAESER, 2005) a partir de un legado específico que no se trata de eliminar de forma general sino de evaluar y reutilizar allí donde sea posible, iniciando un proceso del que sólo cabe esperar resultados significativos a medio o largo plazo.

Esos resultados nunca pueden suponer el retorno a una situación pasada de equilibrio —tal como, en cambio, plantean los estudios sobre

ecosistemas o los economistas neoclásicos (DUVAL & *al.*, 2007)— sino una *nueva normalidad*, pues debe asegurarse cierto grado de renovación para que sea eficaz, lo que exige un cambio de objetivos estratégicos, valores y formas de actuación. Existen, por tanto, diferentes pautas alternativas de comportamiento que pueden favorecer la resiliencia y cada ciudad deberá buscar la que mejor se adecúe a sus circunstancias.

En los primeros estudios que utilizaron el concepto de resiliencia urbana predominaron los que analizaban la crisis de pequeños núcleos monoespecializados en actividades extractivas o industriales vinculadas a recursos naturales ya agotados, o que dejaron de ser competitivos en el contexto de mercados más abiertos y menos protegidos, lo que provocó cierres de empresas y pérdidas generalizadas de empleo. A partir de ahí, numerosas ciudades mineras, portuarias o industriales, así como determinadas agrociudades, se enfrentaron a una situación de atonía y una espiral recesiva de la que tan sólo algunas parecen haber sido capaces de salir mediante diferentes estrategias promovidas, sobre todo, desde el propio ámbito local, aunque casi siempre con el apoyo de políticas de ámbito superior (WALLISSER & *al.*, 2005; CSIRO, 2007). La necesidad de considerar los procesos en el medio o largo plazo (PENDALL & *al.*, 2007) puede permitir, incluso, comprobar que una misma ciudad puede haberse visto enfrentada a sucesivas crisis a lo largo del tiempo y ofrecido respuestas diferentes en cada caso. En definitiva, la resiliencia es un proceso dinámico y no una etapa final ya consolidada, por lo que el uso del término como calificativo (*ciudad resiliente*) no parece muy adecuado si se entiende en un sentido estático.

Centrando ahora la atención en este tipo de resiliencia urbana (*Resiliencia-B*), las cuestiones centrales a que se enfrenta la investigación son principalmente dos. La primera es identificar y operativizar los indicadores más adecuados, capaces de reflejar con eficacia esa recuperación, tanto en sus dimensiones materiales y más evidentes como en aquellas otras vinculadas a la percepción y la imagen de sus propios ciudadanos o que se tiene desde el exterior. La segunda es interpretar las claves internas y externas a la propia ciudad que pueden explicar su desigual capacidad de adaptación.

Con relación a la primera, en la sencilla esquematización que refleja la FIG. 1, se trataría de seleccionar aquellas variables que permitieran identificar con cierta precisión a qué ciudades puede considerarse como resilientes y diferen-

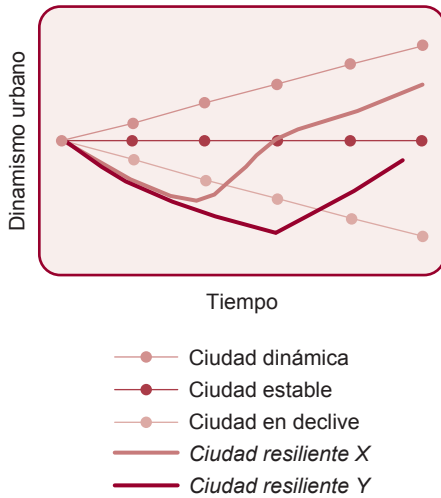


FIG. 1/ Tipología de ciudades según su evolución en el período de análisis

Fuente: Elaboración propia.

ciarlas de aquellas otras que, en función de su evolución en el periodo considerado, pudieran calificarse como dinámicas y resistentes a las crisis, estables o en declive.

En directa relación con algunas preguntas que se plantea FOSTER (2010) en su análisis comparativo sobre las 100 mayores aglomeraciones metropolitanas de Estados Unidos, la propia FIG. 1 suscita cuatro dudas que exigirán respuestas concretas al diagnosticar la evolución de determinadas ciudades:

- En primer lugar, si puede hablarse de resiliencia sólo cuando la ciudad recupera o incluso supera el dinamismo anterior a la crisis (ciudad X), o basta con haber frenado e invertido su trayectoria de declive (ciudad Y).
- Si esa recuperación total o parcial del dinamismo debe relativizarse en función del contexto regional y la comparación con otras ciudades del entorno.
- Cuál es el periodo mínimo de observación exigible para analizar estos procesos y, en concreto, el de recuperación del dinamismo para considerar que se trata de tendencias consistentes y no simples oscilaciones coyunturales.
- Cuando los diversos indicadores del desarrollo urbano no siguen trayectorias coincidentes, cuáles son los que mejor pueden identificar la resiliencia, para lo que la combinación de metodologías de análisis cuantitativas y cualitativas parece la estrategia más adecuada (HILL & al., 2008).

Pero la principal finalidad de los estudios realizados bajo esta denominación será identificar los factores que, en algunos lugares, permiten alcanzar respuestas positivas y recuperar el dinamismo, cuestión que en sí misma poco tiene de novedad en los estudios urbanos. Por esa razón, un objetivo adicional será debatir en qué medida la emergente metáfora sobre la resiliencia supone tan sólo una denominación de moda bajo la que permanecen los anteriores debates teóricos sobre las claves del desarrollo urbano, o bien el uso específico de ese concepto tiene implicaciones en el plano interpretativo, aportando ideas procedentes de otros ámbitos disciplinares donde tiene mayor tradición.

4. Entre el nominalismo y la teorización: algunas precisiones iniciales

Más allá de las diferentes definiciones del concepto, cuestión por otra parte habitual en las ciencias sociales, las aportaciones hechas desde esta perspectiva a la comprensión de la heterogeneidad de respuestas que ofrecen las ciudades y regiones ante adversidades que provocan rupturas en su evolución son, por el momento, bastante limitadas y hasta cierto punto confusas.

Pese a la emergente utilización del término en los estudios urbano-regionales, apenas se incorporan referencias e ideas procedentes de la literatura originaria sobre este concepto, sino que a menudo se recurre a explicaciones que poco tienen que ver con ella. Esa situación conlleva interpretaciones de la resiliencia urbana bastante contrastadas, que reproducen debates teóricos ya conocidos pero ponen en cuestión qué se aporta de nuevo (HASSINK, 2010). Esa valoración crítica se extiende también a quienes, desde posiciones vinculadas al regulacionismo, cuestionan de modo genérico la validez de la escala local como ámbito de análisis adecuado y la capacidad de sus actores para desarrollar respuestas específicas en el actual contexto de globalización (HUDSON, 2010). Un ejemplo demostrativo de esa disparidad puede encontrarse en dos de los textos ya citados, que son también reflejo del predominio de la perspectiva económica en el estudio de estos procesos.

Así, según Polèse el éxito de las ciudades resilientes se asocia con: *i*) la presencia de una población altamente cualificada, *ii*) una economía diversificada con elevada proporción de servicios avanzados y escasa de industrias

maduras, *iii*) una localización central dentro de un área con un amplio mercado interno o una buena posición para comerciar con mercados externos y *iv*) un clima o entorno natural agradable y más favorable que el de otras ciudades del país. Según su planteamiento:

«si una ciudad tiene la fortuna de alcanzar una alta puntuación en los cuatro aspectos, su crecimiento a largo plazo está asegurado y su resiliencia será un resultado inevitable» (POLÈSE, 2010: 21).

Al mismo tiempo, reconoce que buena parte de esos rasgos se correlacionan positivamente con el tamaño urbano, lo que cuestiona su utilidad para explicar procesos de resiliencia en ciudades de tamaño medio o pequeño, donde también son visibles y a menudo más significativos por sus mayores dificultades iniciales.

Con un enfoque diferente, Christopherson, Michie y Tyler consideran como claves explicativas de la capacidad de resiliencia las siguientes: *i*) un sistema de innovación fuerte, unos recursos humanos cualificados y universidades de calidad, bien conectadas a la economía local/regional; *ii*) una moderna infraestructura productiva (redes de transporte, digitales, etc.); *iii*) una base económica diversificada y un sistema financiero eficaz; *iv*) relaciones de colaboración entre empresas y con otras organizaciones; *v*) gobiernos comprometidos en políticas que apuesten por lo anterior y favorezcan una buena inserción internacional (CHRISTOPHERSON & *al.*, 2010: 6-7). Aunque se trata de factores que pueden variar su importancia entre territorios y a lo largo del tiempo, de nuevo en este caso se insiste en el stock de determinados recursos, si bien ahora se añade la importancia de un marco institucional que potencie la construcción de diferentes tipos de redes.

Sin cuestionar ahora la consistencia de algunos de estos argumentos, estamos en presencia de factores que pueden servir para explicar el desarrollo económico de cualquier tipo de ciudad, más viable cuando tales condiciones están presentes y difícil cuando su carencia o escasez se convierten en un obstáculo. Pero se plantea la duda de saber si se trata de una propuesta interpretativa válida para ciudades que, precisamente por presentar una acusada debilidad en este tipo de recursos, se enfrentaron a un agudo declive del que han conseguido recuperarse.

Desde ese planteamiento, resulta necesario diferenciar mejor *qué* se necesita para esa recuperación del *cómo* conseguirlo, pues ambos ti-

pos de cuestiones a menudo se entremezclan y, en el caso de las ciudades enfrentadas a una crisis, lo fundamental es llegar a comprender el modo en que se enfrentan a unas carencias que se hicieron más evidentes al cambiar el contexto exterior. Para lograrlo, puede ser útil volver la mirada hacia algunos de los textos que intentaron explicar por qué ciertas personas, comunidades o sistemas socio-ecológicos se enfrentaron con éxito a la adversidad, para luego regresar al ámbito urbano y discutir la posibilidad de incorporar algunas de esas reflexiones, tal como también plantea FICENEC (2010).

En primer lugar, la resiliencia se entiende como un proceso lento y no una respuesta inmediata a la adversidad, que es consciente y se basa en la decisión de adoptar determinadas estrategias de acción que se consideran adecuadas para lograrlo, no obstante es importante precisar que no existe un único camino para alcanzarla y que los múltiples factores que la impulsan pueden cobrar diferente importancia según los casos. El proceso surge y se construye a partir de un diagnóstico introspectivo sobre la situación del entorno y las propias capacidades/debilidades, importante para saber lo que no podemos cambiar, pero también lo que debe y puede cambiarse. Exige también, por lo tanto, una actitud positiva, de cierta autoestima, que evite la inacción al no aceptar un discurso determinista sobre las negativas perspectivas de futuro, ni tampoco otro asistencialista que deja la responsabilidad del cambio en manos de decisiones y soluciones externas. Debe tener presente que supone una transformación de la que sólo cabe esperar resultados a medio o largo plazo, por lo que lo importante es que las acciones a emprender tengan sentido dentro de un proyecto más que sus resultados inmediatos, pues éxito y sentido no siempre van juntos ni siguen idénticos ritmos.

Se trata, pues, de interpretar que existen alternativas, aunque eso no conlleve la ingenua suposición de que todo es posible ni igualmente probable para todos por igual, lo que debe poner en guardia frente a la simple imitación de comportamientos de éxito en algunos casos, pero no siempre adecuados a otros. Además, el proceso de resiliencia se basa en integrar la experiencia pasada en el presente, sin la inútil pretensión de borrar ese pasado que forma parte de la propia identidad, pues se trata de buscar respuestas creativas para lograr una reconstrucción y no para inventar una nueva realidad.

En segundo lugar, dentro de este esquema argumental resulta de especial significado la in-

sistencia en la dimensión colectiva que tiene ese proceso. Desde los primeros estudios al respecto, la diversa capacidad mostrada por unos y otros se vinculó con tres tipos de factores que se entretajan en forma sistémica: los personales, los familiares y los de contexto. De este modo, GROTBORG (2006) diferenció entre una dimensión interna, asociada a los recursos propios, una dimensión externa relacionada con la ayuda que pueden prestar otras personas próximas, y una dimensión social, que resulta de la interacción con el entorno, planteando la existencia de un *microsistema*, un *exosistema* comunitario y un *macrosistema* sociocultural. La complementariedad e interacción entre esos tres planos o escalas de análisis, frente a visiones puramente individualistas, otorga al estudio de la resiliencia un carácter multidimensional, aspecto de especial importancia en su traslación al ámbito territorial.

Una última precisión útil es la que se deriva de la imagen propuesta por VANISTENDAEL (1998) en la construcción de lo que calificó como la *casa de la resiliencia*. En ella, lo primero que se necesita es disponer de los recursos materiales para satisfacer las necesidades básicas, equivalentes a los cimientos de la edificación. Sobre ellos, el piso principal está representado por la existencia de una red de relaciones que permita poner en marcha proyectos para lograr la renovación, por lo que la buena inserción del individuo en diversos tipos de redes sociales se considera fundamental. Finalmente, en la planta superior se sitúan los diferentes tipos de competencias y aptitudes que pueden facilitar un mayor éxito de las estrategias adaptativas y son complemento necesario a lo anterior: conocimiento, iniciativa, flexibilidad, capacidad de fijar objetivos realistas y de comunicación, espíritu crítico para valorar opciones, cierta dosis de optimismo, etc.

Sin la menor pretensión de resumir en unas líneas la abundante bibliografía accesible sobre estas cuestiones, recordar algunos de estos argumentos puede resultar útil para proponer ahora una interpretación sobre las claves de la resiliencia urbana que resulte, al menos, coherente y no ajena al propio significado del concepto. En ese objetivo se cuenta también con algunos textos recientes que exploran en una dirección similar, pero si se mantiene la metáfora constructiva puede afirmarse que buena parte del edificio teórico está aún por levantar, por lo que las páginas que siguen deben entenderse, sobre todo, como una propuesta de participación en ese debate aún incipiente.

5. Algunas propuestas interpretativas sobre la desigual capacidad de resiliencia urbana

Si en el ámbito de los estudios urbanos y regionales se pretende que el concepto de resiliencia sea algo más que una simple moda pasajera, es fundamental incorporar un contenido teórico que permita interpretar por qué algunos territorios muestran, en un determinado momento, mayor capacidad que otros para enfrentar una situación de crisis y superarla. Tal como acaba de plantearse, para ello habrá que demostrar cierta coherencia con las ideas centrales que se asocian a este concepto en otras disciplinas, pero al mismo tiempo se tratará también de adecuar e integrar esta perspectiva dentro de los debates actuales existentes en la geografía económica, la geografía urbana y los estudios sobre desarrollo territorial, para dotarla así de mayor profundidad.

En tal sentido, la propuesta que aquí se plantea se aleja de los estudios ambientales y, sobre todo, de los planteamientos procedentes de la economía neoclásica, que identifica la resiliencia como proceso de ajuste que permite recuperar una situación de equilibrio, interrumpida por algún acontecimiento externo de carácter anómalo. En la evolución de los territorios nunca existe una vuelta atrás, por lo que el concepto de equilibrio estático no se adecúa a sistemas dinámicos y abiertos, que pueden responder a las crisis de forma heterogénea pero siempre distinta a la del periodo precedente.

Por el contrario, la interpretación que sigue resulta coherente con algunas propuestas realizadas desde los enfoques relacionales y neoinstitucionalistas que entienden el territorio como construcción social (SUNLEY, 2008; MACKINNON & *al.*, 2009; LANG, 2011), al tiempo que con las perspectivas evolucionistas que en estos últimos años han insistido en la especificidad y la importancia de la trayectoria seguida por cada lugar para explicar los comportamientos de sus actores (BOSCHMA & MARTIN, 2007). Pero también, en cierto modo, con aquellas otras que han centrado su atención en la importancia de construir ambientes innovadores, tanto en lo económico como en lo social, para avanzar en el desarrollo y, en este caso, responder mejor a los retos que supone un proceso de declive (CAMAGNI & MAILLAT, 2006).

El esquema interpretativo sobre la desigual adaptabilidad de las ciudades que propone la FIG. 2 pretende ser coherente con algunos de estos planteamientos, en el intento de ofrecer una propuesta sintética e integrada. Pese a su inevitable esquematismo, su objetivo es servir como base de contrastación para investigaciones empíricas que puedan realizarse en determinadas ciudades enfrentadas a trayectorias de desarrollo discontinuas y procesos de declive-resiliencia, para ofrecer una explicación de los factores desencadenantes de ambas situaciones y orientar posibles estrategias de actuación. En tal sentido, aquí se hará una muy breve referencia a cinco aspectos considerados de especial capacidad explicativa: *i*) la influencia de las estructuras heredadas y de la llamada *path dependence*; *ii*) la respuesta de los actores locales y su movilización de los recursos disponibles; *iii*) el carácter sociopolítico de la resiliencia, destacando la importancia de las redes locales y del controvertido concepto de *gobernanza*; *iv*) la necesidad de añadir a lo anterior una buena inserción exterior a partir del establecimiento de relaciones adecuadas para los objetivos de resiliencia; *v*) su traslación a la puesta en marcha de estrategias de innovación, tanto en las empresas como en la sociedad local.

5.1. Estructuras heredadas y trayectorias urbanas

Hace ya más de una década, en el ámbito de la economía DAVID (2000) planteó el concepto de *path dependence*, señalando que los procesos sociales tienen un carácter evolutivo. Por tanto, las herencias del pasado pueden provocar inercias y respuestas subóptimas en bastantes casos que cuestionan la racionalidad de determinadas decisiones individuales o colectivas, pues circunstancias que las condicionaron en otros momentos pueden seguir haciéndolo en el presente aunque la situación haya cambiado en términos objetivos. Un argumento similar puede aplicarse a la evolución de las ciudades, que, en el marco de procesos generales que afectan a todas, siguen trayectorias específicas en donde las decisiones y acciones que se toman en la actualidad se ven aún condicionadas por una acumulación de decisiones pasadas, acontecimientos o simples *accidentes históricos*, que pueden seguir haciéndose presentes durante generaciones. En tal sentido, los cambios que puedan producirse en un momento determinado nunca surgen en el vacío, sino en contextos estructurales e institucionales preexistentes (MARTIN & SIMMIE, 2008) y ese es un punto de partida que debe

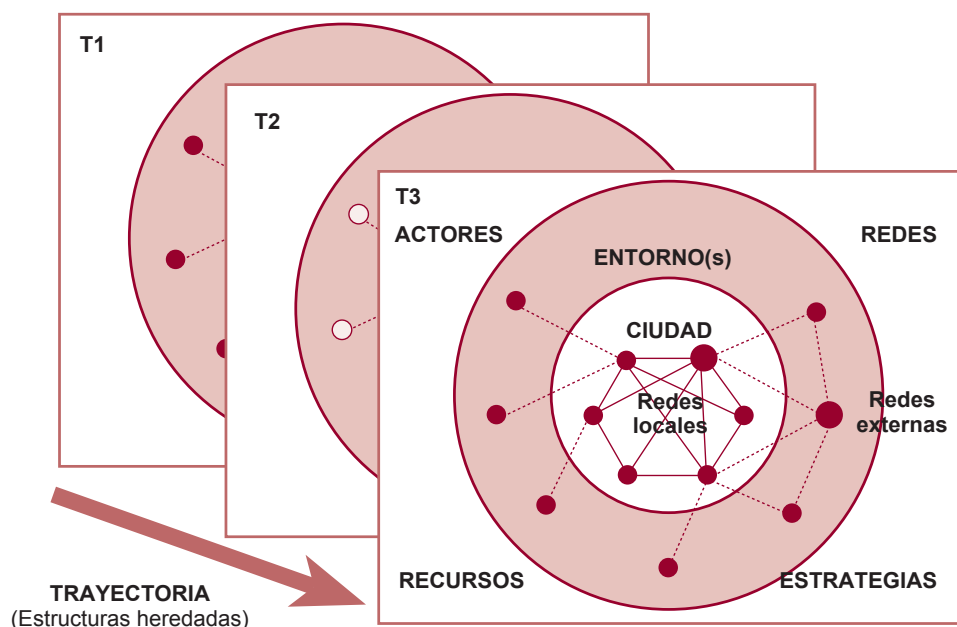


FIG. 2/ Claves de la resiliencia urbana: factores explicativos y escalas espacio-temporales

Fuente: Elaboración propia.

tenerse en cuenta al considerar su diversa capacidad de resiliencia.

Por una parte, las ciudades heredan un *stock* de recursos materiales cuyo volumen y características condicionan su evolución: su dotación en capital físico en forma de infraestructuras y equipamientos, capital productivo en forma de empresas, o capital humano en forma de ciudadanos con ciertos niveles formativos y de cualificación son tres de los más citados. Especial importancia suele concederse a la estructura económica y el tipo de especialización funcional, que generan múltiples relaciones de dependencia difíciles de cambiar (vínculos interempresariales, demanda de servicios, *saber hacer* de los trabajadores, estructura sociolaboral, etc.). En el caso de numerosas ciudades en declive, la crisis de los sectores en que se basaba la economía local fue el origen del cambio de tendencia y, por ello, el reto a menudo se plantea entre la voluntad política de transformar esa estructura, sustituyendo actividades ya poco competitivas por otras con mejores expectativas y la imposibilidad de provocar una metamorfosis rápida que, de producirse, también acarrearía elevados costes sociales. La idea de la *path dependence* apunta así a la conveniencia de transformar algunas estructuras heredadas y avanzar hacia una mayor diversificación, pero apostando al mismo tiempo por la permanencia de otras coherentes con la trayectoria local, que deberán renovarse para ser viables en la nueva etapa.

Al mismo tiempo, las trayectorias de desarrollo de las ciudades también se asocian a otros rasgos menos tangibles, pero no por ello menos importantes ni difíciles de cambiar. Aquí se incluyen las instituciones (valores y comportamientos colectivos, normas, organizaciones) y las relaciones sociales, junto a unos estilos de gobierno y gestión de los asuntos locales que también constituyen una seña de identidad que tiende a pervivir e influye sobre la capacidad de respuesta al reto del declive. Modificar, por ejemplo, una cultura autocrática, en donde las decisiones estratégicas se tomaban tradicionalmente por unos pocos, en favor de otra más participativa, o un ambiente conflictivo de intereses encontrados y fuerte individualismo por otro de colaboración ante la adversidad colectiva puede exigir tanto o más esfuerzo que la inversión en infraestructuras, educación o desarrollo tecnológico. Por tanto, el cambio de las bases materiales de la ciudad exigirá en paralelo un esfuerzo de adaptación en las estructuras institucionales de soporte para resultar eficaz.

En consecuencia, si bien el pasado de las ciudades no determina su futuro, sí influye de modo significativo sobre las debilidades o potencialidades acumuladas y, en el caso de las aquejadas por procesos de declive, ese balance resultó negativo en un determinado momento histórico. También debe orientar las estrategias de resiliencia que, más allá de posibles recetas genéricas, deberán proponer respuestas específicas basadas necesariamente en un buen diagnóstico previo de cada caso.

5.2. Respuestas de los actores y movilización de los recursos locales

Enfrentadas a una situación de declive, derivada de procesos estructurales y de su particular trayectoria, las ciudades pueden abandonarse a su suerte y reaccionar de forma defensiva a las presiones externas, o bien pueden plantearse respuestas más proactivas, surgidas de la decisión y el esfuerzo de diferentes personas e instituciones a las que cabe calificar como actores locales, con desigual presencia del sector público, el ámbito empresarial o la sociedad civil según los casos. Cuanto mayor sea la densidad de actores implicados y más cuantiosos los recursos de que dispongan (financieros, humanos, de conocimiento, de influencia, etc.), cabe suponer que mayor será también la posibilidad de hacer frente a la situación, adaptándose y *reinventándose* con el fin de recuperar la senda del desarrollo perdida.

El primer paso será hacer un inventario de los recursos disponibles en la ciudad, en especial aquellos de carácter específico, construidos socialmente en el tiempo, difíciles de reproducir y capaces de dotarla de cierta identidad, para ponerlos en valor y utilizarlos en una estrategia de revitalización. Son sin duda importantes los recursos materiales en forma de empresas, infraestructuras, equipamientos o patrimonio inmobiliario (ALBERTOS & *al.*, 2004). Pero en la actualidad suele hacerse más hincapié en otros como el capital humano, el cultural, el social o el intelectual, que pueden asimilarse a lo que MASKELL & MALMBERG (1999) identifican como *capacidades localizadas* y que a menudo no abundan en estas ciudades por su historia reciente y exigen orientar en esa dirección buena parte del esfuerzo inversor.

Pero si la presencia de actores locales comprometidos con la búsqueda de soluciones es importante, la capacidad de liderazgo muestra-

da por los gobiernos locales suele valorarse como esencial, tanto para desencadenar y gestionar las iniciativas de revitalización como para ejercer de agentes catalizadores, al tejer vínculos entre los restantes actores presentes en la ciudad, con culturas e intereses a menudo no coincidentes. Según un estudio realizado para las ciudades medias británicas por la *Work Foundation*, ese liderazgo, basado en su credibilidad y autoridad, junto a la inversión en formación especializada y adaptada a las específicas necesidades locales, la búsqueda de una identidad urbana que ayude a atraer empresas, trabajadores cualificados o visitantes, así como la colaboración con otras ciudades para trabajar en proyectos comunes, serán instrumentos útiles para impulsar la recuperación (CLAYTON & MORRIS, 2010).

No obstante, la búsqueda de capital exterior (inversiones, instalación de empresas, turistas...), el fomento de la actividad empresarial e inmobiliaria y el freno a la deslocalización se convierten, a menudo, en los ejes prioritarios de la acción del gobierno local, que se constituye en *facilitador* de esas dinámicas económicas de las que depende también parte importante de sus propios recursos. En ese sentido, el *empresarialismo urbano* (HARVEY, 1989 y 2007), destinado en principio a completar las simples tareas de gestión con una función más activa en la promoción del desarrollo local, a menudo acaba orientándose en exceso en esta dirección, dejando de lado otras dimensiones no menos importantes relacionadas con las condiciones de vida de los sectores socio-laborales precisamente más golpeados por la crisis.

5.3. Redes socioeconómicas, capital social y gobernanza: el diverso significado de las coaliciones locales

Otro factor que parece fundamental para lograr la resiliencia es integrar las acciones individuales en un contexto de relaciones con el entorno que permitan reforzar esa estrategia. Tal como se ha destacado en diferentes análisis sobre la influencia de las redes locales en el impulso a procesos de desarrollo, pueden distinguirse dos esferas complementarias: la empresarial y la cívica (CARAVACA & GONZÁLEZ, 2009; SALOM & ALBERTOS, 2009).

En primer lugar, para reforzar la competitividad de las empresas instaladas en la ciudad —incluidas las de los sectores afectados de forma

más negativa— se considera útil la construcción de redes de cooperación entre ellas, tanto formalizadas como informales pero relativamente densas y estables, que supongan la formación de *clusters* integrados en donde se reducen los costes de transacción en el intercambio de información y conocimiento tácito al compartir trabajo en común, aumentando la eficiencia colectiva. Eso permitirá también reforzar los procesos de aprendizaje interactivo apoyados en ese *milieu* o *buzz* local (STORPER & VENABLES, 2004), de especial relevancia en la transmisión de conocimiento tácito, traducidos en diversos tipos de externalidades positivas y rendimientos crecientes.

Pero tanto o más necesaria será la presencia de redes sociales entre personas e instituciones públicas y privadas que a su proximidad espacial unen la derivada de códigos y lenguajes comunes, con objeto de poner en marcha iniciativas de signo muy diverso (culturales, políticas, solidarias, de ocio, etc.). Como recuerda WOLFE (2010: 143), «esta dimensión cívica del capital social es particularmente sensible a la distancia geográfica» y exige relaciones cara a cara poco formalizadas, que pueden generar cierto sentido de comunidad e identidad necesario para abordar cualquier estrategia compartida de superación del declive. Esta será también la base de una gobernanza local verdaderamente participativa, que implique la concertación entre diversos actores no sólo en la reflexión y la propuesta de estrategias, sino también en la toma de decisiones para su materialización, acumulando recursos y dotando de mayor legitimidad a esas decisiones colectivas (LE GALÉS, 2002; PASCUAL & GODÁS, 2010; BASSOLS & MENDOZA, 2011).

Estas formas de gestión en que interactúan los sectores público, privado y civil pueden propiciar una mayor participación y favorecer la puesta en marcha de estrategias de resiliencia. Pero ese efecto no está en absoluto garantizado pues, a menudo, la gobernanza urbana es más formal que real y muestra dos caras contradictorias que es preciso considerar. La presencia de relaciones de poder desequilibradas y la defensa de intereses contrapuestos entre los integrantes de las coaliciones locales pueden suponer un *déficit democrático* (SWYNGEDOUW, 2005) derivado de situaciones diversas, pero que aparecen con frecuencia al analizar ciudades concretas.

En un extremo se sitúan aquellas redes locales que surgen y funcionan «a la sombra de la jerarquía» (JESSOP, 1997: 575), bajo el dominio de formas tradicionales de autoridad, de

carácter más vertical que horizontal, en donde la participación de los actores sociales se limita al asesoramiento o el debate, que sirve para legitimar decisiones de gobierno. En el extremo opuesto, este discurso sirve a veces de justificación para externalizar segmentos crecientes de la gestión urbana desde el sector público al privado tal como postulan las tesis neoliberales. En ese sentido, aunque

«el cambio de gobierno a gobernanza implica la influencia de nuevos actores en la toma de decisiones políticas, dado que las redes se amplían para incluir nuevas representaciones», en esos casos supone que «se detrae más poder político del alcance de los representantes democráticamente elegidos» (PIKE & *al.*, 2011: 200-201)

y, por tanto, las decisiones estratégicas quedan en manos de unas élites locales sin apenas de control ciudadano efectivo. Entre ambas situaciones, en bastantes casos la gobernanza permite la participación de aquellos actores (*stakeholders*) con influencia previa suficiente como para ser convocados, mientras margina a aquellos otros segmentos de la sociedad local menos organizados o con menores recursos, lo que condicionará la agenda y las prioridades que definan la gestión urbana.

Por lo tanto, no todas las formas de gobernanza favorecerán la puesta en marcha de estrategias de resiliencia, pues en ocasiones pueden ser un factor de inercia y resistencia al cambio, al intentar reproducir pautas de comportamiento anteriores, ya disfuncionales. Al mismo tiempo, las diversas geometrías de poder en el seno de las coaliciones locales, que incluyen a unos y excluyen a otros de los procesos de deliberación/decisión, también influirán sobre el sentido de la resiliencia, al atender de modo desigual las diversas demandas que puedan surgir en el seno de la sociedad local. En consecuencia, las diferencias territoriales de adaptación que identifican la resiliencia exigen comprender las relaciones de poder en cada lugar y valorar la aportación de los sectores hegemónicos a la consecución de objetivos colectivos (PIKE & *al.*, 2010), en especial de aquellos más afectados por la crisis.

5.4. Inserción exterior y relaciones multiescalares

Al considerar los procesos de declive es habitual prestar especial atención a los factores

externos a la propia ciudad, pero en cambio algunas visiones de la resiliencia urbana demasiado localistas centran su atención de forma casi exclusiva en el papel de los actores y las redes internas. Se olvida así ese otro plano de análisis que corresponde a las relaciones que las ciudades tejen con el exterior y que pueden ser una oportunidad para transformar la situación heredada y promover la innovación económica y social o, por el contrario, dificultar ese proceso ante la creciente influencia de lógicas globales y grupos financieros/empresariales e instituciones internacionales cuyas decisiones generan impactos directos y aumentan la vulnerabilidad de numerosas ciudades (VALE, 2011).

En tal sentido, aunque cada ciudad constituye una entidad espacial diferenciada y con identidad propia, también debe tenerse presente que está cada vez más abierta al exterior, interconectada por densas redes de flujos materiales e inmateriales que no quedan bien reflejadas en el ya clásico binomio local-global, sino que hacen necesario plantear el análisis a diferentes escalas (MACLEOD & JONES, 2007). En esa perspectiva multiescalar sigue siendo importante la consideración del Estado y de sus políticas, cuyo frecuente debilitamiento en las últimas décadas ha hecho precisamente más frágiles a muchos territorios y a diferentes sectores económicos y sociales.

En relación con un concepto utilizado con sentidos tan diversos como es el de resiliencia, existen visiones demasiado *autocentrad*s que deben someterse a este tipo de crítica, pero resulta más discutible extrapolar ese enfoque a todas las visiones existentes sobre tales procesos. Ya en el ámbito de la resiliencia personal y comunitaria FORÉS & GRANÉ (2010: 116) alertan de que, si bien en algunos autores «llega a ser una magnífica excusa y una excelente justificación teórica para reducir e incluso eliminar toda política social», porque «las personas son resilientes o no lo son... este enfoque desvirtuado de la resiliencia es peligroso porque puede significar la carencia de solidaridad social». En ese sentido, la *ausencia de Estado* hará más difícil la recuperación de aquellas ciudades que se enfrentan a una situación de mayor debilidad, si no pueden contar con el apoyo de políticas destinadas a renovar su base productiva, generar empleos, mejorar sus infraestructuras, sus niveles educativos, la calidad de vida de sus ciudadanos y elevar la cohesión territorial, acompañamiento necesario a las estrategias que puedan promoverse desde el ámbito local.

5.5. Estrategias locales y esfuerzo innovador

La transformación de las ciudades en declive exige cierta dosis de creatividad, tanto para renovar el imaginario colectivo como para poner en marcha estrategias concertadas que exploren nuevos caminos para el desarrollo y se traduzcan en medidas concretas. Se trata, por un lado, de generar nuevas narrativas que, sin ignorar las dificultades e incertidumbres a que se enfrenta la ciudad, destaquen sus potencialidades y establezcan objetivos de futuro a la vez creíbles, integradores y movilizadores. Ese discurso, enfrentado al pesimismo y la demanda de apoyo externo como única respuesta que propicia la inacción necesitará basarse en una realidad que evolucione por pasos sucesivos a partir de acciones transformadoras. Sus destinatarios deberán ser tanto la población y los actores locales como otros externos, a los que se tratará de interesar para visitar o invertir en la ciudad.

Al mismo tiempo, parece de especial importancia la puesta en marcha de estrategias de desarrollo urbano que consideren de forma equilibrada sus distintos componentes y que puedan calificarse como innovadoras, en tanto suponen respuestas nuevas a los retos existentes. Se trata, pues, de superar visiones de la innovación que limitan su atención a los aspectos tecnológicos, preocupadas ante todo por la mejora competitiva de las empresas, para considerar también objetivos de innovación social, que incluyen desde una participación ciudadana más activa a una gestión más eficaz de los asuntos públicos.

En las dos últimas décadas son bastantes las ciudades en declive donde el gobierno local, sólo o en colaboración con actores privados, ha puesto en práctica una nueva generación de este tipo de políticas dirigidas a la regeneración (MOULAERT, & *al.*, 2001). Pero a menudo, la especial atención prestada a la creciente competencia interurbana en los mercados mundiales y la consiguiente búsqueda de ventajas competitivas ha justificado concentrar buena parte de los recursos en grandes infraestructuras y en megaproyectos relacionados con sectores hoy considerados estratégicos (TIC, finanzas, actividades culturales y creativas...), que buscan transformar también la propia imagen urbana y reforzar su posición internacional. En paralelo, surgen intentos para atraer a esos grupos profesionales altamente cualificados que algunos identifican como *clase creativa* (FLORIDA, 2005) mediante el fo-

mento de las amenidades urbanas, la gentrificación de los centros o la construcción de enclaves suburbanos de calidad para la residencia y el consumo. Su mejor exponente pueden ser las operaciones destinadas a renovar áreas industriales, portuarias o barrios obreros deteriorados mediante la construcción de museos, auditorios de música y centros culturales, palacios de exposiciones y congresos, centros de negocio, áreas de ocio, etc., a menudo con el aval de arquitectos de prestigio.

Las nuevas formas de regulación urbana, de inspiración neoliberal, tienen un evidente reflejo en este tipo de políticas fuertemente selectivas, elitistas y destinadas a mejorar la inserción de las ciudades en la economía global (SWYNGEDOUW & *al.*, 2002). Pero una estrategia de resiliencia más inclusiva, que busque frenar la fragmentación socio-espacial creciente derivada del propio declive —siempre selectivo en sus impactos sectoriales, sociales y territoriales— debería orientarse a recuperar una planificación que diversifique sus objetivos y acciones, prestando más atención a los aspectos distributivos, la mejora de la calidad de vida en el conjunto de la ciudad y la sostenibilidad, a partir de una definición de prioridades acorde con cada realidad específica. En una panorámica general, pueden señalarse cuatro líneas principales de actuación (FIG. 3).

Aquí se incluyen, sin duda, las destinadas a la construcción de una ciudad más competitiva mediante iniciativas en materia de promoción económica y del empleo, lo que incluye la identificación y el apoyo a *clusters* estratégicos, el asesoramiento a nuevos emprendedores o la promoción de áreas empresariales bien equipadas, entre otras. También las que puedan elevar la calidad de vida y hacer la ciudad más habitable, ya sea a través del planeamiento urbanístico, de acciones en materia ambiental, protección del patrimonio, renovación de áreas degradadas y apoyo a grupos en riesgo de exclusión, oferta de bienes públicos, etc. Están, en tercer lugar, las orientadas a promover una ciudad más innovadora, incluyendo desde programas de formación vinculados a la base productiva local, a la creación de instituciones de apoyo a la I+D+i o de espacios donde concentrar iniciativas culturales y creativas. Deben incluirse, por último, las destinadas a densificar las redes que vinculan a los diferentes actores sociales con objeto de lograr la consolidación de una ciudad con proyecto compartido, que no ignora el conflicto pero explora vías de solución negociadas entre el mayor número posible de actores, sin olvidar la búsqueda de una buena conexión



FIG. 3/ Principales estrategias para la resiliencia urbana

Fuente: Elaboración propia.

con otras instancias del Estado multinivel y una creciente presencia internacional. En resumen, debe tenerse muy presente que la resiliencia tiene una naturaleza sistémica y que exige, por tanto, considerar de forma integrada sus distintas dimensiones y escalas.

6. Conclusiones

Los procesos de desarrollo urbano, observados a medio o largo plazo, difícilmente pueden entenderse como continuos, pues las rupturas y cambios de tendencia son frecuentes, aunque su profundidad y duración resulten muy variables. Tanto en el pasado reciente como en el presente son bastante numerosas las ciudades que se han visto sometidas a situaciones de crisis, debidas a acontecimientos puntuales de especial gravedad y, más aún, al agotamiento de su modelo de desarrollo anterior, con impactos visibles en múltiples aspectos. El concepto de *resiliencia*, utilizado con anterioridad en otras disciplinas, emerge ahora para poner nuevo nombre a la capacidad mostrada por algunas de esas ciudades para en-

frentar el declive, adaptarse a la nueva situación y reconstruir una trayectoria de desarrollo, por contraste con aquellas otras que se enfrentan a graves dificultades para lograrlo. Pero esa novedad no deja de proyectar ciertas sombras que exigen un análisis crítico de sus potencialidades y limitaciones.

En una referencia a las políticas urbanas, que aquí puede trasladarse también al conjunto de los estudios urbanos, HARVEY (2007: 384) señaló cierta tendencia posmoderna:

«a optar por lo efímero y el eclecticismo de la moda y del estilo en lugar de apostar por valores duraderos, a preferir la cita y la ficción en lugar de la invención y la función... a primar el medio sobre el mensaje y la imagen sobre la sustancia».

En tiempos como el actual, caracterizado por la multiplicación de metáforas para describir la evolución urbana mediante la traslación de términos procedentes de disciplinas donde a menudo tenían un significado distinto, conceptos como el aquí considerado suscitan la creciente atención de unos, pero también el escepticismo

de otros sobre su aportación a una mejor descripción y comprensión de este tipo de procesos. Más allá de una posible moda pasajera, su uso sólo resultará de utilidad si se precisan los diversos significados que se le han dado hasta ahora y si incorpora un contenido teórico coherente, que pueda quedar enmarcado en los debates actuales sobre claves del desarrollo urbano y regional. Sólo si se profundiza en esa dirección cabe compartir la opinión de SIMMIE & MARTIN (2010: 27) en el sentido de que la noción de resiliencia puede ser:

«altamente relevante para comprender los procesos y pautas del desarrollo desigual».

En el plano de las definiciones, frente a quienes identifican la resiliencia urbana con el regreso a una supuesta situación de equilibrio previa al choque provocado por algún acontecimiento externo, o a quienes lo asocian a la capacidad para prevenir esos posibles golpes reduciendo la vulnerabilidad del sistema, aquí se interpreta que se trata de una capacidad no generalizada de adaptación y posterior recuperación tras el impacto de una crisis duradera,

iniciando una nueva etapa en que se entremezclan rasgos heredados del pasado, transformados total o parcialmente, junto con otros nuevos. En el plano teórico, la propuesta interpretativa realizada ha buscado poner de manifiesto la posibilidad de integrar estos estudios sobre resiliencia urbana en el marco que aportan la geografía relacional, el neoinstitucionalismo y los enfoques evolucionistas.

Pero sólo la contrastación de este tipo de reflexiones con el análisis de la evolución registrada por ciudades concretas mediante el uso de estrategias de investigación multimétodo permitirá comprobar su verdadero valor explicativo y su utilidad para orientar políticas de dinamización. Si la crisis iniciada en 2008 se entiende como algo más que una simple oscilación coyuntural en la evolución cíclica del capitalismo, el estudio de las diferentes respuestas urbanas ante la nueva amenaza que se cierne sobre muchas ciudades puede suponer una línea de trabajo relevante en los planos científico y social para la que el concepto de resiliencia ofrece un camino a explorar.

7. Bibliografía

- ADGER, W. N. (2000): «Social and ecological resilience: are they related?» *Progress in Human Geography*, 24, pp. 347-364.
- ALBERTOS, J. M. & I. CARAVACA & R. MÉNDEZ & J. L. SÁNCHEZ (2004): «Desarrollo territorial y procesos de innovación socioeconómica en sistemas productivos locales». En J. L. ALONSO & al. (ed.). *Recursos territoriales y geografía de la innovación industrial en España*: 15-60, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca.
- BASSOLS, M. & C. MENDOZA (coords.) (2011): *Gobernanza. Teoría y prácticas colectivas*. Anthropos-Universidad Autónoma Metropolitana. México DF.
- BOSCHMA, R. A. & R. MARTIN (2007): «Constructing an evolutionary economic geography» *Journal of Economic Geography*, 7: 537-548.
- BUSTOS, E. DE (2000): *La metáfora. Ensayos transdisciplinarios*. Fondo de Cultura Económica. Madrid.
- CAMAGNI, R. & D. MAILLAT (eds.) (2006): *Milieux innovateurs. Théorie et politiques*. Economica, Paris.
- CARAVACA, I. & G. GONZÁLEZ (2009): «Las redes de colaboración como base del desarrollo territorial». *Scripta Nova*, XIII, 289, 1 de mayo.
- CHERNICK, H. (ed.) (2005): *Resilient city. The economic impact of 9/11*. Nueva York, Russell Sage Foundation.
- CHRISTOPHERSON, S. & J. MICHIE & P. TYLER (2010): «Regional resilience: theoretical and empirical perspectives». *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 3: 3-10.
- CLAYTON, N. & K. MORRIS (2010): *Recession, recovery and medium-sized cities*. The Work Foundation. Londres.
- CSIRO (2007): *A research prospectus for urban resilience. A Resilience Alliance Initiative for transitioning urban systems towards sustainable futures*. Canberra, CSIRO-Arizona State University-Stoc-kolm University.
- CYRULNIK, B. & al. (2004): *El realismo de la esperanza. Testimonios de experiencias profesionales en torno a la resiliencia*. Barcelona, Gedisa.
- DAUPHINÉ, A. & D. PROVITOLLO (2007): «La résilience: un concept pour la gestion des risques». *Annales de Géographie*, 654: 115-125.
- DAVID, P. A. (2000): «Path dependence, its critics and the quest for historical economics». En P. GARROUSTE & S. IOANNIDES (eds.). *Evolution and path dependence in economic ideas: past and present*: 15-40, Cheltenham, Edward Elgar.
- DUVAL, R. & J. ELMESKOV & L. VOGEL (2007): «Structural policies and economic resilience to shocks». OECD Economics Department, *Working Paper* 567, 52 pp.
- FICENEC, S. V. (2010): «Building regional economic resilience: what can we learn from other fields?» Building Resilient Regions Network/Institute of Governmental Studies, Universidad de California, Berkeley, *Working Paper* 2010-06, 33 pp.
- FLORIDA, R. (2005): *Cities and the creative class*. Londres, Routledge.

- FOL, S. & E. CUNNINGHAM-SABOT (2010): «Declin urbain et shrinking cities: une evaluation critique des approches de la décroissance urbaine». *Annales de Géographie*, 674: 359-383.
- FOLKE, C. (2006): «Resilience: the emergence of a perspective for socio-ecological systems analyses». *Global Environmental Change*, 16 (3): 253-267.
- FORÉS, A. & J. GRANÉ (2010): *La resiliencia. Crecer desde la adversidad*. Barcelona, Plataforma Editorial, 2.ª edición.
- FOSTER, K. A. (2010): «Regional resilience. How do we know it when we see it?» *4th Annual Brookings-GWIPP-Urban Conference on Urban and Regional Policy and Its Effects*, Washington DC (Disponible en [http://www.gwu.edu/~gwipp/Foster%20-%20Regional%20Resilience %20May%202010.pdf](http://www.gwu.edu/~gwipp/Foster%20-%20Regional%20Resilience%20May%202010.pdf)).
- GLAESER, E. (2005): «Reinventing Boston, 1630-2003». *Journal of Economic Geography*, 5: 119-153.
- GROTBERG, E. H. (ed.) (2006): *La resiliencia en el mundo de hoy. Cómo superar las adversidades*, Gedisa, Barcelona.
- GUNDERSON, L. H. & C. S. HOLLING (2002): *Panarchy: understanding transformations in human natural systems*. Island Press Washington DC.
- HARVEY, D. (1989): «From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism». *Geografiska Annaler*, 71B (1): 3-18.
- (2007): *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica*. Madrid, Akal.
- HASSINK, R. (2010): «Regional resilience: a promising concept to explain differences in regional economic adaptability?» *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 3: 45-58.
- HILL, E. W. & H. WIAL & H. WOLMAN (2008): «Exploring regional economic resilience» Building Resilient Regions Network/Institute of Governmental Studies, Universidad de California, Berkeley, *Working Paper* 2008-04, 17 pp.
- HILL, E. W. & al. (2010): «Economic shocks and regional economic resilience». Building Resilient Regions Network/Institute of Governmental Studies, Universidad de California, Berkeley, *Working Paper* 2010-10, 69 pp.
- HOLLING, C. (1973): «Resilience and stability of ecological systems» *Annual Review of Ecology & Systematics*, n.º 4, pp. 1-23.
- HUDSON, R. (2010): «Resilient regions in an uncertain world: wisful thinking or a practical reality?» *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 3: 11-25.
- JESSOP, B. (1997): «Capitalism and its future: remarks on regulation, government and governance». *Review of International Political Economy*, 4 (3): 561-581.
- KEYES, C. L. M. (2004): «Risk and resilience in human development: an introduction». *Research in Human Development*, 1 (4): 223-227.
- LANG, T. (2011): «Urban resilience and new institutional theory. A happy couple for urban and regional studies?» En B. MÜLLER (ed.). *Urban regional resilience: how do cities and regions deal with change?* Berlín-Heidelberg, Springer Verlag, 15-24.
- LANGNER, M. & W. ENDLICHER (eds.) (2008): *Shrinking cities: effects on urban ecology and challenges for urban development*. Nueva York, Peter Lang.
- LE GALÉS, P. (2002): *European cities: social conflicts and governance*. Oxford, Oxford University Press.
- LECOMTE, J. (2010): «El buen uso de la memoria y del olvido». En M. MANCIAUX (comp.), *La resiliencia: resistir y rehacerse*: 202-213. Gedisa, Barcelona.
- LUTHAR, S. S. & D. CICCHETTI & B. BECKER (2000): The construct of resilience: a critical evaluation and guidelines for future research. *Child Development*, 71: 543-562 (disponible en <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1885202/>).
- MACKINNON, D. & A. CUMBERS & A. PIKE & K. BIRCH & R. MCMASTER (2009): «Evolution in economic geography: institutions, political economy and adaptation». *Economic Geography*, 85: 129-150.
- MACLEOD, G. & G. JONES (2007): «Territorial, scalar, networked, connected: in what sense a regional world?» *Regional Studies*, 41: 1177-1191.
- MARKUSEN, A. (1999): «Fuzzy concepts, scanty evidence, policy distance: the case for rigour and policy relevance in critical regional studies». *Regional Studies*, 37 (1): 701-717.
- MARTIN, R. (2012): «Regional economic resilience, hysteresis and recessionary shocks». *Journal of Economic Geography*, 12 (1): 1-32.
- & J. SIMMIE (2008): «Path dependence and local innovation systems in city-regions». *Innovation Management Policy & Practice*, 10: 183-196.
- MASKEL, P. & A. MALMBERG (1999): «Localised learning and industrial competitiveness». *Cambridge Journal of Economics*, 23: 167-185.
- MÉNDEZ, R. (2009): «Conocimiento e innovación para el desarrollo de ciudades intermedias». En *Ciudades, culturas y fronteras en un mundo en cambio*: 20-43, Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Transportes, Sevilla.
- MOULAERT, F. & E. SWYNGEDOUW & A. RODRÍGUEZ (2001): «Nuevas políticas urbanas para la revitalización de ciudades en Europa». *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 129: 409-424.
- PASCUAL, J. M & X. GODÁS (coords.) (2010): *El buen gobierno 2.0: la gobernanza democrática territorial*. Valencia, Tirant lo Blanch.
- PELLING, M. (2003): *The vulnerability of cities: natural disasters and social resilience*. Earthscan Londres.
- PENDALL, R. & K. A. FOSTER & M. COWELL (2007): «Resilience and regions: building understanding of the metaphor». *Working Paper* 2007-12, Building Resilient Regions Network/Institute of Governmental Studies, University of California, Berkeley, 22 pp.
- PIKE, A. & S. DAWLEY & J. TOMANEY (2010): «Resilience, adaptation and adaptability». *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 3: 59-70.
- PIKE, A. & A. RODRÍGUEZ-POSE & J. TOMANEY (2011): *Desarrollo local y regional*. Publicaciones Universidad de Valencia.
- POLÈSE, M. (2010): «The resilient city: on the determinants of successful urban economies». *Working Paper*, 2010-03, Centre-Urbanisation Culture

- Société. INRS. University of Quebec, Montréal, 24 pp.
- SALOM, J. & J. M. ALBERTOS (eds.) (2009): *Redes socioinstitucionales, estrategias de innovación y desarrollo territorial en España*. Publicaciones Universidad de Valencia.
- SHAW, R. & A. SHARMA (eds.) (2011): *Climate and disaster resilience in cities*. Emerald Group Publishing. Londres.
- SIMMIE, J. & R. MARTIN (2010): «The economic resilience of regions: towards an evolutionary approach». *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 3: 27-43.
- STORPER, M. & A. J. VENABLES (2004): «Buzz: face-to-face contact and the urban economy», *Journal of Economic Geography*, 4 (4): 351-370.
- SUNLEY, P. (2008): «Relational economic geography: a partial understanding or a new paradigm?». *Economic Geography*, 84: 1-26.
- SWYNGEDOUW, E. (2005): «Governance innovation and the citizen: the Janus face of governance-beyond-the-State». *Urban Studies*, 42 (11): 1991-2006.
- & F. MOULAERT & A. RODRÍGUEZ (2002): «Neoliberal urbanization in Europe: large-scale urban development projects and the new urban policy». *Antipode*, 34 (3): 542-577.
- URIARTE, J. D. (2005): «La resiliencia. Una nueva perspectiva en psicopatología del desarrollo». *Revista de Psicodidáctica*, 10 (2): 61-80.
- VALE, M. (2011): «Innovation networks and local and regional development policy». En A. PIKE & A. RODRÍGUEZ-POSE & J. TOMANEY (eds.), *Handbook of local and regional development*: 413-424, Routledge Nueva York.
- VALE, L. J. & T. J. CAMPANELLA (eds.) (2005): *The resilient city: how modern cities recover from disaster*. Oxford University Press. Nueva York.
- VANISTENDAEL, S. (1998): *La resiliencia ou le réalisme de l'espérance*. Cahiers du BICE, 3.^a edición. Ginebra.
- WALKER, B. & C. S. HOLLING & S. R. CARPENTER & A. KINZIG (2004): «Resilience, adaptability and transformability in socio-ecological systems». *Ecology & Society*, 9 (2). Disponible en <http://www.ecologyandsociety.org/vol9/iss2/art5/>.
- WALLISSER, B. & B. MUELLER & C. MCLEAN (2005): *The resilient city*, Ministry of Community Aboriginal and Woman's Services, Government of British Columbia. Vancouver.
- WOLFE, D. A. (2010): «The strategic management of core cities: path dependence and economic adjustment in resilient regions». *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 3: 139-152.

El imaginario social de la propiedad y su incidencia en la formación de burbujas en España (2004-2010)

Anna GARCÍA MASIÁ

Socióloga. Doctora en Gestión y Valoración Urbana por la UPC.
Servei de Planificació d'Habitatge i Millora Urbana. Diputació de Barcelona

RESUMEN: El presente artículo analiza la formación de la burbuja inmobiliaria (volumen y valor) mediante los datos trimestrales de transacciones inmobiliarias del ministerio de fomento. Más allá de la forma de los mercados inmobiliarios en desequilibrio trata el análisis de los componentes que inciden en su formación. De cómo el imaginario social de la propiedad expresado a través de la teoría del consumo, basada en la renta permanente y el ciclo de vida, incide en la formación de la burbuja inmobiliaria. Se desarrolla un modelo de regresión lineal múltiple que determinan los factores que forman la burbuja, tanto en la variable oferta como en la demanda mediante las variables independientes de empleo y paro por sexos, Euribor, PIB, IPC... Se determinan así los factores que inciden en la propensión a la compra y perpetúan el imaginario social de la propiedad. Los modelos presentan una burbuja formada por el empleo (femenino sobre todo) en el eje de las ordenadas (precio) y por la situación económica en el eje de abscisas (volumen). Concluye con el análisis de las consecuencias sociales del comportamiento del mercado de estos últimos años ante el aumento del paro y la situación económica actual.

DESCRIPTORES: Transacciones inmobiliarias. Burbuja. Imaginario social de la propiedad.

1. Introducción

La evolución del mercado inmobiliario en los últimos años ha experimentado un incremento sin parangón. No sólo la produc-

ción (oferta) de viviendas ha aumentado, también la demanda y el precio de las mismas. Ante la presencia a la par de estos tres inputs se desmorona la máxima de la clásica ley de la oferta y la demanda. Pues si la elevada oferta no reduce el precio de la vivienda (como pre-

Recibido: 08.03.11. Revisado: 01.06.11
e-mail: anna.garcia-masia@upc.edu
Las opiniones y reflexiones recogidas en este artículo pertenecen exclusivamente a su autora, y no pueden hacerse

extensivas a la institución en que desarrolla su labor profesional. La autora agradece a los evaluadores anónimos del manuscrito original sus útiles comentarios y sugerencias.

tendía la Ley de Suelo 6/1998), ni el elevado precio de la misma reduce la demanda ¿quién afecta a quien? Pareciera que fuera éste, el mismo precio, el que determinara (favoreciendo) la oferta y la demanda de viviendas.

Y, si así fuera ¿cuál sería entonces el punto de inflexión? ¿Dónde se produce el cambio de tendencia? Preguntas como éstas nos sugiere la reciente evolución del precio de la vivienda. Y a partir de éstas se plantea el presente análisis, no sólo como mero observador de la tendencia actual, pues, intentando hallar los factores que la determinan y explican, pretende especular sobre posibles repercusiones y evoluciones de la misma.

2. Los «felices 2000» y la burbuja inmobiliaria

Durante los años que suceden a las crisis de 1993 y 2000¹, los «felices 2000», se producen una serie de acontecimientos en el mercado inmobiliario sin precedentes. Ante una economía estable, con una evolución del PIB y del IPC continua y positiva (entre el 6-8% y el 2-5% respectivamente) y una cada vez más reducida tasa de paro (de entre el 15% y el 8% desde el año 2000 hasta el tercer trimestre de 2007); se perpetúa una conciencia social de bienestar económico y laboral. Reforzada por la pertenencia a la Unión Europea y la situación de estabilidad socioeconómica mediante la moneda única.

La situación de crecimiento económico del conjunto de la UE de esta etapa se refleja en unas reducidas tasas de paro (con valores máximos de 10,17 en mayo de 2010 y con el valor mínimo del 7,27 en marzo de 2008) y una tasa de inflación constante del 2%. Se traduce en una evolución de los tipos de interés del mercado interbancario a la baja que favorecen el crecimiento económico. Produciéndose así una tensión inflacionista con incidencia directa en el Euro, que refuerza su cotización al alza hasta mediados de 2008. Hechos que favorecen el crecimiento económico y el endeudamiento referenciado al tipo de interés del mercado interbancario (Euribor), que se reduce a mínimos históricos entre agosto de 2000 y junio de 2005, cuando empieza un incremento hasta valores máximos en agosto de 2008.

Estos hechos favorecen una percepción de estabilidad económica y laboral que se manifiesta mediante un elevado consumo de bienes no duraderos y que se consuma mediante la adquisición de viviendas en propiedad. Mientras la inflación fue superior al tipo de interés (coste) de la deuda fue más rentable el endeudamiento al ahorro.

Aunque sí se aprecia una estabilidad económica y laboral, en el caso español no es tan acentuada como en el resto de Europa. Con una tasa de paro que, si bien se reduce, sólo entre el segundo trimestre de 2005 y el primero de 2008 se sitúa por debajo del 10% (siendo éste el valor máximo de la UE) y mantiene una inflación por encima de un punto porcentual en la mayoría de los casos. Así, a pesar de la equivalencia en la forma de la evolución de la inflación española (medida a través del IPC Armonizado del Banco Central Europeo creado expresamente par comparar las cifras de la inflación europea²), la diferencia entre los valores españoles respecto los europeos incrementa en los momentos de máxima inflación y deflación por encima del punto porcentual. Con la consecuente maximización de la percepción social tanto de los periodos de crecimiento como de los de decrecimiento.

Y es que la imagen de este capitalismo galopante mella en el imaginario colectivo mediante una elevada oferta de todo tipo de bienes de consumo que se consolidan gracias a las formas de financiación que superan las posibilidades (reales) de consumo. La evolución de los tipos de interés y la continua reducción de los mismos, junto al alargamiento de los plazos de retorno, amén a los eslóganes publicitarios de reducidas cuotas mensuales, alimentaron el afán de consumo propio del sistema llegando a máximos insospechados. Generándose así un círculo consumista basado no siempre en la necesidad como en la demostración de bienestar y capacidad adquisitiva (aún siendo necesarios 40 años para hacerlos de propiedad).

Siendo éste el marco general en el que nos hallamos hasta el segundo trimestre de 2007, aunque más visible en trimestres consecutivos, se analiza el mercado inmobiliario. Siendo la vivienda un bien de consumo primario, cuando de dar cobijo se trata, se desliga de éste ante el trato especulativo que se le da en esta etapa de crecimiento. Valorándose por su valor de cambio

¹ Resueltas mediante una inyección de liquidez por parte del Estado, la crisis del 2000 provocada por las nuevas tecnologías que afectó a los mercados bursátiles y la de 1993 basada en una crisis de liquidez.

² European Central Bank. Statistical. <http://sdw.ecb.int/home.do?chart=1.9>

en lugar de hacerlo mediante su valor de uso. De ahí la propensión a la compra y el ánimo especulativo con el que a menudo se ha accedido a la misma para posteriormente (re)vender a precios superiores y, así, sucesivamente, elevar el escalón residencial-social. Valorización que responde a un momento de crecimiento económico, de reducida tasa de paro y elevadas facilidades de financiación mediante hipotecas con bajos intereses variables y elevados períodos de retorno que permiten la compra-venta de viviendas a (aparentemente) «reducidas» cuotas. Asimismo, al ser la vivienda (desde el cobijo) un bien de consumo primario, y al ser sus diversas alternativas de acceso: unos alquileres elevados en comparación a las cuotas hipotecarias de la compra, perpetúan el acceso a la propiedad. Añádase a más, el supuesto de la «revalorización constante y sinfin» de la vivienda tan difundido para entender el escaso alquiler y el ánimo especulativo de la compra.

La FIG. 1 muestra la evolución del precio medio de las transacciones inmobiliarias y su inversa proporcionalidad con la tasa de paro. Establecida así la relación entre precios y la evolución del empleo pareciera que el valor de los inmuebles algo tuviera que ver con el empleo, o más bien, con la capacidad de compra

que éste permite. Obteniendo así un valor objetivo, que incide en la percepción de la capacidad de endeudamiento y el esfuerzo económico, seguramente también relacionado con otros valores subjetivos de más difícil percepción. Tal como se verá próximamente, el imaginario social de la propiedad, la capacidad de consumo y endeudamiento que permite la función de la renta permanente, valorándose más factores intrínsecos a la capacidad que el propio nivel de ingresos en sí mismo, afectan directamente tanto al valor como al volumen de transacciones inmobiliarias.

Son los felices 2000 consecuencia del empleo y la ilusión consumista de los eslóganes publicitarios de reducidas cuotas, capaces de financiar importes superiores al valor inmobiliario. Y generándose así una vorágine consumista basada en el crédito fácil y los tipos de interés variable que dan una percepción de la capacidad de consumo superior a la realidad.

3. Mercados en desequilibrio

El mercado perfecto es la demanda cóncava de Marshall, según la cual se mantiene la proporcionalidad en el volumen de transacciones y

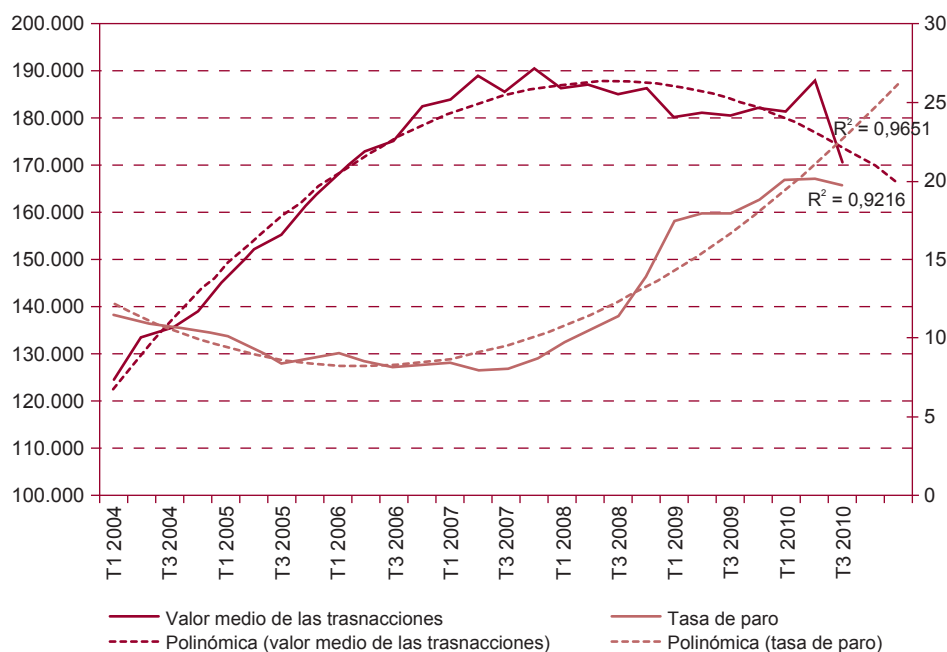


Fig. 1/ Evolución del valor medio de las transacciones inmobiliarias y la tasa de paro (Valores trimestrales Total Nacional I2004-III2010)

Fuente: EPA del INE; estudios y estadísticas del Ministerio de Fomento. Elaboración propia.

cantidades, con una representación de los precios en la curva de inferencia. Otra cosa es cuál de las dos infiere a la otra³. Un intercambio negociado de bienes básicos en competencia perfecta y sustituible (sean los productos A y B) mostraría una elasticidad de sustitución en el consumo, en el que, si el bien A escasea, incrementa el consumo de B. Y, según la función cóncava, el precio de cualquiera de ambos tiende a aumentar o disminuir cuando la correspondiente cantidad ofertada disminuye o aumenta, y viceversa (EZEKIEL, 1938 en VERGÉS, 2006). De modo que se asegura la constancia del volumen de transacciones de ambos mercados sin que se afecten entre ellos y facilitando el equilibrio óptimo de la función de utilidad.

Ahora bien, una cosa es el intercambio racional de bienes y servicios de cara a la supervivencia, mediante dos productos reemplazables, y otra el intercambio motivacional de la vivienda. Siendo el mercado en equilibrio aquél que mantiene

oferta y demanda en oposición y con igual fuerza, veamos qué sucede en el caso de la vivienda. Pues no es ésta comparable a cualquier otro bien ni servicio por sus propias cualidades. Siendo la propiedad de la vivienda indicativa del estatus (categorización social) y asociada en la actualidad al éxito, a la materialización del ahorro y a la posibilidad de incremento de beneficios ante la posibilidad de (re)vender a precios más elevados. Y siendo su alternativa, el alquiler, con contratos quinquenales y sujeto a revalorización (LAU 1994⁴) con un precio de partida elevado, la elección minoritaria.

No es de extrañar pues el desequilibrio de este mercado y que se produzcan espirales de crecimiento. En la compraventa inmobiliaria aparecen bolsas de ganancia que permiten la disfunción cóncava que se materializa en que a mayor precio se produzca una mayor demanda, contrariamente a lo que debería ser en un mercado en equilibrio (FIG.2).

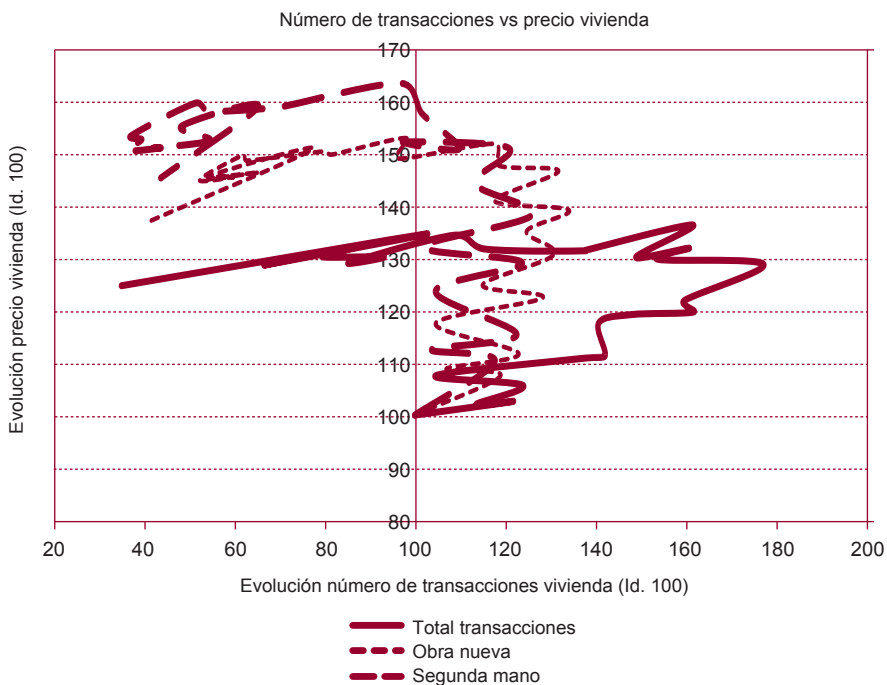


FIG. 2/ Evolución de las transacciones inmobiliarias españolas (Índice 100)

NOTA: Se representan las variaciones porcentuales (índice 100) de los valores trimestrales de precio y volumen de transacciones del conjunto de España desde I2004 hasta III2010. Situando la evolución del precio en el eje de ordenadas y del número de transacciones en el eje de abscisas. Siendo el primer trimestre 2004 = 100 y los sucesivos valores trimestrales la variación porcentual respecto al valor del primer trimestre.

Fuente: Estudios y estadísticas del Ministerio de Fomento. Elaboración propia.

³ Véase apartado 4. ¿de qué está formada la burbuja?

⁴ Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos. Modificada por la Ley 19/2009, de 23 de

noviembre, de medidas de fomento y agilización procesal del alquiler y de la eficiencia energética de los edificios.

Dado que oferta y demanda son previas a la transacción sólo es posible observarlas mediante encuestas y estadísticas expresamente diseñadas para ello. En su lugar, se analizan las estadísticas del ministerio de fomento (anterior ministerio de vivienda) de transacciones inmobiliarias disponibles a la fecha de redacción del presente artículo, datos trimestrales 1T2004-3T2010. Reflejándose los valores totales a nivel nacional, aunque, cuando sea preciso, se puntualicen los valores de las transacciones de la costa mediterránea⁵, con incrementos (tanto de precio como volumen) superiores a la media nacional.

En el análisis de la evolución del volumen de transacciones de viviendas y el precio de las mismas durante los últimos años apreciamos una elevada producción (oferta), consumada mediante la compraventa, que se acompaña de un elevado incremento de los precios. Así lo muestra la nube de puntos que asciende desde 2004 hasta los 190.000 € por transacción media en la primavera de 2007; cuando el volumen de transacciones no es en ningún caso inferior a las 180.000 viviendas y, cuantas más transacciones se efectúan, tanto más incrementa el precio medio de las mismas. Aunque ya a finales de 2006 se inicia una reducción en el número de transacciones (debido básicamente a las transacciones de segunda mano, pues las de obra nueva no retroceden hasta finales de 2007) ¿A qué razón obedece esta máxima? ¿No debiera ser lo contrario? ¿Tanto más *stock* menor precio?

Sucede que, entre el primer trimestre de 2004 y el cuarto de 2007, el valor de las transacciones de vivienda nueva se revaloriza hasta un 37% en el conjunto del estado (y un 56% en la costa mediterránea), con un volumen que no deja de incrementar hasta finales de 2006 que llega a ser un 77% superior al de 2004 (el 66% en la costa)⁶. Siendo la obra nueva más cara que la vivienda usada, no es de extrañar que el incremento de valor que ha efectuado no sea tan elevado como la última. Ahora bien, incrementos tan elevados en las transacciones de vivienda usada como los que se han producido y en un período tan corto como los mentados incrementos de obra nueva da qué pensar.

De modo que, mientras la vivienda de obra nueva ha protagonizado un elevado incremen-

to, sobre todo en cuanto a volumen de transacciones se refiere, el incremento en la vivienda usada se ha producido sobre todo en su revalorización. Siendo los incrementos máximos para el volumen de transacciones de obra nueva el 77% (y 66% Mediterráneo) en el cuarto trimestre de 2006, transcurridos apenas dos años. Mientras el incremento máximo del valor de las transacciones de segunda mano se alcanza en el segundo trimestre de 2008, alcanzando el 60% a nivel estatal y el 74% en la costa. Aunque el volumen global de transacciones no es tan superior, llegando a máximos en el segundo trimestre de 2006 con un incremento del 34% (y 36% en la costa).

Refuerza la evolución alcista del mercado inmobiliario la incidencia de la inversión en el área mediterránea española con carácter vacacional. En zonas costeras como Marbella, Comunidad Valenciana, Baleares y en algunas otras zonas de la costa mediterránea, como el potencial almeriense, consecuencias de la construcción desordenada del litoral español. El efecto de la globalización de la inversión en inmuebles, junto al envejecimiento de la población europea, principal fuente emisora de las inversiones inmobiliarias con carácter residencial, y las nuevas compañías aéreas, con menores costes, serán condicionantes para que los flujos de inversión inmobiliaria por parte de no residentes ganen peso en nuestra economía (RUBIO DE JUAN, s.a.).

Podría pensarse que tal incremento responde al crecimiento demográfico y, por lo tanto, al incremento de la demanda, en sintonía con la demanda cóncava de Marshall. Hecha la prueba y contrastados los resultados, nos hallamos ante un mercado inmobiliario que, puesto a escala poblacional (volumen de transacciones por cada 1.000 habitantes), no guarda relación con el crecimiento demográfico. Hasta finales de 2006 no deja de incrementar el volumen de transacciones en proporción a la evolución de la población, que sigue un crecimiento más lento: mientras la población incrementó un 5% hasta finales de 2006 el volumen de transacciones lo hizo en un 32%. Parece así que la demografía no está detrás de este comportamiento desmedido.

Por lo tanto, estos incrementos hacen sospechar un afán de lucro especulativo, que pudie-

⁵ El análisis de datos para la costa mediterránea se ha realizado mediante la agrupación de los NUTS 5 y 6 del nivel 1. Se consideran así de forma agrupada como costa mediterránea las Comunidades de Cataluña, Valencia e Islas Baleares (NUT 5) y Andalucía y Murcia (NUT 6).

⁶ Con los siguientes valores de obra nueva 4T 2007: 197.912 euros (total nacional) y 203.042 euros (costa mediterránea), un 37% y 56% respectivamente, superior que en 1T2004: 144.968 euros (nacional) y 130.163 euros (costa).

ra expresarse a partir de la hipótesis: a mayor revalorización de la vivienda en general, mayor expectativa de beneficio ante la posibilidad de (re)vender a precios más elevados la vivienda actual (usada) para cambiar a una de obra nueva (expectativa de mejora). Los incrementos de valor y volumen en las transacciones de obra nueva y segunda mano antes expuestas no contradicen dicha hipótesis, aunque lo que en éste artículo nos ocupa son los factores que inciden y posibilitan la expectativa, el imaginario social.

La FIG. 2 muestra un mercado en constante desequilibrio, descentrado, en el que el incremento de precio es siempre desproporcionadamente superior al volumen de transacciones. Sobre todo, como se ha visto debido al sobreprecio de la vivienda usada. El modelo tridimensional muestra 3 dígitos de clasificación: sincronía, centricidad y elasticidad (VERGÉS, 2006). Con una relación entre los vectores cantidad-precio, mayormente asincrónica al no hallarse inversamente relacionados. El modelo permanece descentrado en el período de boom inmobiliario (cuando los precios incrementan muy por encima del volumen de

transacciones) y más centrado a partir de la crisis. Se aprecia también una mayor elasticidad en el volumen de transacciones, más acentuada en las de segunda mano, con una menor volatilidad en el precio que en el volumen de ventas de las mismas.

La representación del comportamiento del mercado inmobiliario se caracteriza por el desequilibrio, la desincronización y una elasticidad variable que se materializan en configuraciones circulares que dan forma al llamado «efecto burbuja». Agregadamente se distinguen dos momentos: la evolución trimestral hasta el primero de 2008 muestra un antimercado propio de los mercados en expansión, con incrementos constantes tanto de precio como de volumen con origen coyuntural en la vivienda usada; a partir de entonces se visualiza el periodo de crisis, con una mayor centricidad y algunos momentos de equilibrio en los que, sobre todo, se reduce el volumen de transacciones. Se encuentran también en prácticamente todos los años de crecimiento (*boom*) puntos de equilibrio, se trata de los terceros (y algunos primeros) trimestres, debido a la reducción del volumen de compraventas cuando sigue el ascenso

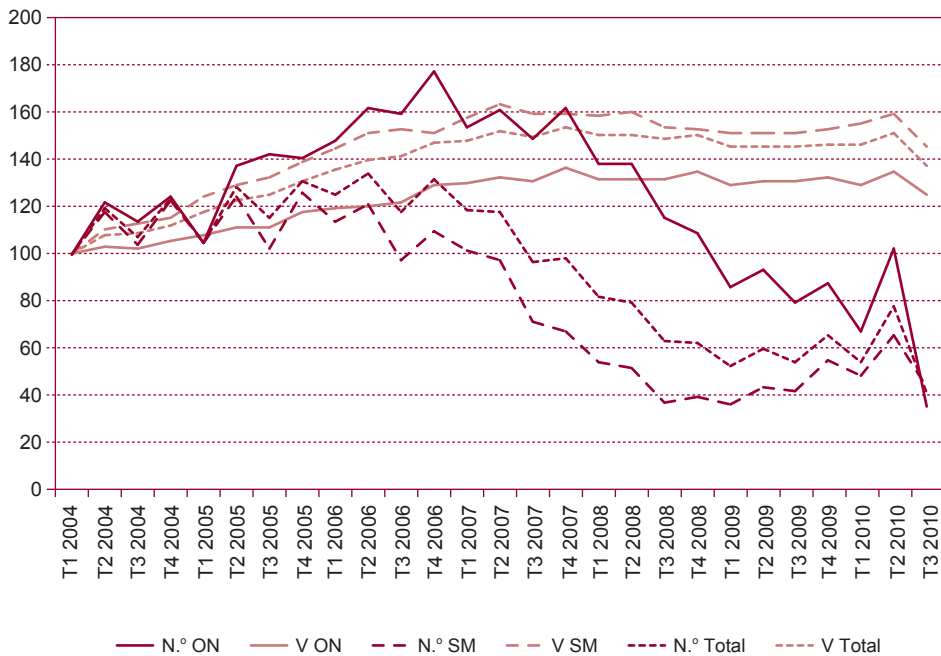


FIG. 3/ Evolución del número de transacciones y valor según tipo de vivienda (obra nueva, segunda mano y total) (Índice 100)

NOTA: (Valores trimestrales Total Nacional I2004-III2010). Primer trimestre 2004 = 100.

Fuente: Estudios y estadísticas del Ministerio de Fomento. Elaboración propia.

de los precios. Aunque no responde a una corrección del mercado sino más bien al período vacacional que reúne dos características: no computa importantes transacciones y contrasta con el trimestre posterior que anota elevadas transacciones, las que no se realizaron el trimestre anterior y las que se desean realizar antes de finalizar el año. Igual pasa con el primer trimestre de año, en el que pocas operaciones de compraventa se cierran.

La diferencia más relevante entre el comportamiento del mercado de obra nueva y segunda mano es el volumen de efectivos de uno y otro submercado. Mientras el mercado de segunda mano es amplio y genera un elevado número de transacciones ante la expectativa de beneficio (y lo hace a precios muy superiores a los que en su día fueron adquiridas) forma una burbuja ascendente, más alargada y menos circular. En cambio, el mercado de obra nueva, con menos efectivos, muestra una mayor horizontalidad, pues la burbuja se mueve más a través de los precios (eje de ordenadas) que del volumen (eje de abscisas). Hallándose el global de las transacciones entre ambos submercados y más próximo al de vivienda usada al haberse producido mayores transacciones de segunda mano.

En la etapa de crisis (con inicio en el segundo trimestre de 2007) se distinguen dos momentos: los dos primeros años, hasta el 2T-2009, caracterizado por la drástica reducción del volumen de transacciones (-49%) pero un mantenimiento del precio (-4%)⁷, que no decae mas que en el último año (2T-2008-2T-2009). Y el período final, desde el segundo trimestre de 2009), que se caracteriza por una incipiente recuperación del volumen de transacciones a precios inferiores (situación de equilibrio).

Aunque en el momento del cierre del artículo sólo se disponía de los datos hasta el tercer trimestre de 2010 se aprecian importantes variaciones en los 3 trimestres del mismo año. Las modificaciones fiscales anunciadas a principios de año y aplicadas en 2010 y 2011 es-

percuten en la variación del volumen de transacciones en los dos últimos trimestres representados. Coincidiendo con la valoración de Julio Rodríguez 2010 (RODRÍGUEZ, 2010a): el incremento del volumen de transacciones del penúltimo trimestre (2T-2010) responde a la voluntad de los compradores de avanzarse al incremento del 1% de los impuestos (IVA para obra nueva e ITP para segunda mano) que tendría lugar a partir del 1 de julio de 2010. La reducción del volumen de transacciones en el último (3T-2010) al hecho que ya se incrementaron los impuestos (IVA e ITP), a la reducción propia de los terceros trimestres, pero sobre todo, por la restricción en la concesión de hipotecas⁸ y las restrictivas condiciones que se empiezan a aplicar.

Seguramente, de acuerdo con el pronóstico de RODRÍGUEZ (2010b), el cuarto trimestre de 2010 mostrará un elevado incremento de las transacciones debido a la derogación de las desgravaciones fiscales a ingresos anuales superiores a los 24.170 €⁹. Aunque, todavía sumergidos en la crisis, (gráficamente) parece que 2010 se comporta como una incipiente recuperación. Ahora bien, habrá que ver cómo las restricciones hipotecarias afectan al mercado, corrigiéndolo hacia un comportamiento más selectivo al que sólo tendrán acceso los hogares con solvencia económica y ahorros para el pago del 30% del inmueble (20% en concepto de entrada no financiada por la hipoteca y 10% en concepto de gastos e impuestos).

Seguramente se cerrará el círculo «burbujista» (FIG. 2), con una reducción drástica en el volumen de transacciones al que seguirá una reducción de precios, que colocará la próxima espiral más a la izquierda del eje de abscisas y con forma más aplanada (menor variación en el eje de ordenadas). Un comportamiento más propio del mercado que se materializará en forma de «caracol» y que encontrará un futuro pero leve incremento cuando, pasados algunos años, incremente la capacidad adquisitiva y de endeudamiento de los hogares. Aunque esperemos el incremento sin parangón de es-

⁷ Con los siguientes valores para el periodo 2T2007-2T2009: reducción del 42% y del 55% del volumen de transacciones de obra nueva y vivienda usada, y reducción del 1% y 8% del precio, respectivamente. Y con valores para el periodo 3T2009-3T2010: reducción del 56% e incremento del 4% del volumen de transacciones de obra nueva y vivienda usada, respectivamente, y reducción del 4% del precio en ambos.

⁸ Tal como indica el boletín de idealista del viernes 31 de diciembre de 2010, bajo el titular Hipotecas: pocas alegrías: *en España el grifo de las hipotecas se ha cerrado un poco más y los últimos datos señalan que estamos en*

el nivel más bajo de concesión de créditos de los últimos años. Algo que, por otra parte, no parece que vaya a mejorar en los próximos meses cuando además se espera que las tensiones lleguen a los ciudadanos en forma de hipotecas más caras.

⁹ Así lo indica la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011. El artículo 67 modifica la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Se elimina así la desgravación a la compra de vivienda habitual en el IRPF para los contribuyentes con ingresos anuales superiores a los 24.170 € desde el 1 de enero de 2011.

tos últimos años, que ha llevado a los hogares a endeudarse muy por encima de sus capacidades, no vuelva a producirse ¿Se convertirá así la vivienda en propiedad en un régimen de tenencia minoritario, al alcance de pocos?¹⁰

El inmobiliario es un mercado que no trata tanto la función de utilidad (siendo de igual utilidad el alquiler) cuán maximizador del beneficio. Responde éste al imaginario colectivo que sobrevalora la propiedad al alquiler. De modo que la espiral inmobiliaria ha continuado creciendo hasta que las economías domésticas se resienten y el grifo financiero se ha cerrado. Mientras han podido revender y comprar a precios (y calidades) más económicos, mientras existe mercado. Hasta que se ha llegado al extremo (con restricción de mercado y sobreprecios), cuando de nada sirve (re)vender la vivienda adquirida anteriormente si, para sustituirla (en caso de primera residencia), debe pagarse un precio superior o bien no puede materializarse la venta de la anterior llegados a máximos los precios. Dada la situación extrema, sólo le queda al mercado, estancarse hasta posteriores recuperaciones (y escalada de espiral) o vuelta al punto de origen para reiniciar su espiral alcista con la progresiva mejora de la capacidad adquisitiva de los hogares. Siendo los protagonistas de ésta los pocos hogares con solvencia económica y ahorros se popularizará el alquiler como antaño.

4. ¿De qué está formada la burbuja?

Llegados a éste punto, con un comportamiento del inmobiliario más propio del anti-mercado, nos inquieta además de la forma de espiral/caracol los factores que subyacen a ésta forma ¿De qué está formada la burbuja? ¿A qué responde este comportamiento aparentemente especulativo? ¿Tiene algún fundamento? ¿Racional? ¿O es propio del inconsciente colectivo?

Para resolver nuestras dudas (y después de lo visto anteriormente) partimos de las siguientes hipótesis: el comportamiento es especulativo (hip. 1), responde a fundamentos racionales (o basados en aspectos más o menos objetivos) (hip. 2) y se consolida creando un «imaginario social de la propiedad» (analizado en el siguiente apartado) (hip. 3).

En el presente apartado se analizan las dos primeras hipótesis mediante el análisis de regresión lineal múltiple (mínimos cuadrados, pasos sucesivos). Se crean dos modelos, uno para hallar los factores que inciden en el valor y otro para los que inciden en el volumen de transacciones inmobiliarias. Se utilizan en estos casos (regresiones) los valores absolutos (y no su evolución como en los apartados precedentes) y se establece la matriz de datos con las siguientes variables que se introducirán al análisis estadístico:

- Valor medio y número de transacciones inmobiliarias para el conjunto de España (*variables dependientes (a explicar) de cada regresión*);
- *Variables independientes (explicativas)*: además del valor medio o del número de transacciones cuando no sea la variable dependiente. Valor medio de las transacciones de obra nueva, de las de segunda mano, número de transacciones de obra nueva, de segunda mano, tasa de actividad (global, masculina y femenina), tasa de paro (global, masculina y femenina), Euribor, IPC (no en valor sino evolución trimestral) y PIB. Se añade además una variable *dummy* (crisis no crisis)¹⁰.

Aunque en un inicio se hayan introducido todas las variables independientes se presentan sólo los resultados de las regresiones en las que se han extraído las variables que presentaban colinearidad¹¹ que distorsiona el modelo.

El primer modelo, explicativo del valor medio de las transacciones inmobiliarias en el conjunto de España (variable dependiente) explica

¹⁰ La variable dummy es una variable ficticia, cualitativa y de carácter dicotómico (o binario) con valor 0 o 1. En éste caso se define con el objetivo de introducir en el modelo el cambio de tendencia que ha habido en la matriz de datos que comprende los trimestres desde 2004 a 2010. De modo que los valores 0 responden al período de crecimiento (o boom inmobiliario) y los valores 1 al período de crisis. Se identifican con valor 0 (boom o no crisis) los trimestres I-2004 hasta I-2007 y con valor 1 (crisis) los trimestres II-2007 hasta III-2010. Para la determinación del punto de inflexión de ambos períodos nos basamos en la prensa y reconocimiento políticosocial de la situación. Puesto que en España no hay un órgano que declare

oficialmente cuando se entra en recesión. Si existiera, el comienzo de la recesión se hubiera declarado muy probablemente en el cuarto trimestre del 2007 a pesar de haberse iniciado mucho antes. Se establece como fecha de inicio de la crisis el segundo trimestre de 2007, con el desplome bursátil de Astroc (abril de 2007) y con la repercusión que tubo en el sector inmobiliario y constructor (*El País*, 24 de abril de 2007). Fecha previa al crack de las hipotecas subprime del verano de 2007.

¹¹ Se entiende por colinearidad la combinación lineal de variable independientes. Al tratarse de un modelo con pocos casos (27 trimestres) se han omitido las variables con un factor de inflación de la varianza (FIV) ≥ 2 .

el 93,6% de la muestra. Esto es, que mediante las variables independientes tasa de actividad y tasa de paro femenina se explica el precio de los inmuebles.

FIG. 4/ Resumen del modelo para variable dependiente valor medio de las transacciones

Modelo	R	R cuadrado	R cuadrado corregida	Error típ. de la estimación
1	0,899a	0,809	0,801	8802,06500
2	0,970b	0,941	0,936	4992,59232

- a. Variables predictoras: (constante), Tasa de actividad Nacional.
 b. Variables predictoras: (constante), Tasa de actividad Nacional, tasa de paro femenina nacional.
 c. Variable dependiente: Valor medio transacciones. Nacional.

Fuente: Estudios y estadísticas del ministerio de fomento, tasas de paro y actividad de la EPA (INE), IPC y PIB del INE, Euribor del Banco de España. Resultados de análisis de regresión lineal múltiple mediante SPSS. Elaboración propia.

Más concretamente, que el modelo de regresión lineal múltiple que explica el precio de la vivienda (valor medio de las transacciones) lo hace mediante el empleo. En un primer paso se introduce la tasa de actividad con signo positivo y estadísticamente significativa (Sig. = 0,000). Lo que equivaldría a decir, a mayor tasa de actividad mayor probabilidad de incremento del precio de la vivienda. Con esta variable explicaríamos el 80% de la muestra. Ahora bien, el modelo realiza un segundo paso en el que se incluye a la primera variable (actividad) la tasa de paro femenina, con signo negativo y estadísticamente significativa (Sig. = 0,000).

Esto es que el 93,6% de los precios de las transacciones inmobiliarias del modelo se producen gracias a una tasa de actividad positiva y una reducción de la tasa de paro femenina. O lo que vendría a simplificar, que el incremento del precio de la vivienda (situación predominante en el modelo) se debe a una situación

FIG. 5/ Coeficientes del modelo para el valor medio de las transacciones

Modelo	Coeficientes no estandarizados		Coeficientes estandarizados		t	Sig.	Estadísticos de colinealidad	
	B	Error típ.	Beta				Tolerancia	FIV
1 (Constante)	-599130,843	74896,078			7,999	0,000		
Tasa de actividad Nacional	13127,971	1277,271	0,899		10,278	0,000	1,000	1,000
2 (Constante)	-689003,586	44216,263			15,583	0,000		
Tasa de actividad Nacional	15218,416	778,610	1,042		19,546	0,000	0,866	1,155
Tasa de paro femenina Nacional	-2290,87	312,599	-0,391		-7,328	0,000	0,866	1,155

- a. Variable dependiente: Valor medio de transacciones. Nacional.

Fuente: Estudios y estadísticas del ministerio de fomento, tasas de paro y actividad de la EPA (INE), IPC y PIB del INE, Euribor del Banco de España. Resultados de análisis de regresión lineal múltiple mediante SPSS. Elaboración propia.

económico-laboral positiva y al segundo empleo (el femenino). De modo que la escalada es producto del doble empleo (femenino y masculino) en los hogares y a una perspectiva laboral (tasa de actividad) positiva.

El segundo modelo, explicativo del número de transacciones inmobiliarias en el conjunto de España (variable dependiente) explica el 91,5% de la muestra. Esto es, que mediante las variables independientes dummy, evolución del IPC y tasa de paro femenina se explica el volumen de transacciones.

En este caso, la regresión se detiene en el quinto paso, en cada uno se van introduciendo variables, algunas de las cuales desaparecen en siguientes pasos debido a su elevada colinealidad con otras. El modelo finaliza en el quinto paso con las variables dummy en sentido negativo, evolución del IPC positiva y tasa de paro femenina en negativo; todas ellas estadísticamente significativas (Sig. = 0,000) y sin colinealidad¹².

Los factores que explican el 91,5% del volumen de transacciones inmobiliarias son: el pe-

¹² A pesar que en pasos precedentes sí se manifestara colinealidad entre algunas variables independientes

el último paso concluye con una ecuación sin colinealidad.

Fig. 6/ Resumen del modelo para la variable dependiente número de transacciones

Modelo	R	R cuadrado	R cuadrado corregida	Error típ. de la estimación
1	0,866a	0,750	0,740	27050,261
2	0,922b	0,849	0,837	21409,007
3	0,947c	0,896	0,883	18163,358
4	0,965d	0,931	0,919	15116,042
5	0,962e	0,925	0,915	15458,157

- a. Variables predictoras: (Constante), PIB Nacional.
 b. Variables predictoras: (Constante), PIB Nacional, Variable dummy.
 c. Variables predictoras: (Constante), PIB Nacional, Variable dummy, IPC Nacional.
 d. Variables predictoras: (Constante), PIB Nacional, Variable dummy, IPC Nacional, Tasa de paro femenina Nacional.
 e. Variables predictoras: (Constante), Variable dummy, IPC Nacional, Tasa de paro femenina Nacional.
 f. Variable dependiente: N.º transacciones. Nacional.

Fuente: Estudios y estadísticas del Ministerio de Fomento, tasas de paro y actividad de la EPA (INE), IPC y PIB del INE, Euribor del Banco de España. Resultados de análisis de regresión lineal múltiple mediante SPSS. Elaboración propia.

ríodo de crecimiento económico (variable dummy = 0, equivalente a no crisis o boom inmobiliario), el segundo empleo (expresado mediante la reducción de la tasa de paro femenina) y una evolución del IPC positiva. De modo que en éste segundo modelo aparece de nuevo el empleo femenino, aunque también incide de forma determinante la situación económica expresada por una evolución positiva del IPC y la variable dummy en su valor como no crisis que, además de expresar también una situación económica positiva contiene otros factores que la caracterizan.

Ambos modelos presentan una burbuja formada por el empleo en el eje de las ordenadas (precio) y por la situación económica en el eje de abscisas (volumen). Aunque más relevante es la incidencia del segundo empleo en la formación de la burbuja inmobiliaria ¿Habría sido posible ésta situación sin el (femenino) segundo empleo? Ambos modelos sugieren que no habría sido posible. Que el precio depende más de una situación económico-laboral posi-

Fig. 7/ Coeficientes del modelo para la variable dependiente número de transacciones

Modelo	Coeficientes no estandarizados		Coeficientes estandarizados	t	Sig.	Estadísticos de colinealidad	
	B	Error típ.	Beta			Tolerancia	FIV
1 (Constante)	141619,595	6093,453		23,241	0,000		
PIB Nacional	16332,537	1887,585	0,866	8,653	0,000	1,000	1,000
2 (Constante)	174585,130	9568,681		18,245	0,000		
PIB Nacional	10686,990	2057,918	0,567	5,193	0,000	0,527	1,898
Variable dummy	-45309,010	11358,978	-0,435	-3,989	0,001	0,527	1,898
3 (Constante)	173249,545	8128,664		21,313	0,000		
PIB Nacional	8734,440	1848,477	0,463	4,725	0,000	0,470	2,127
Variable dummy	-50318,091	9761,980	-0,483	-5,154	0,000	0,514	1,947
IPC Nacional	34347,961	10679,869	0,230	3,216	0,004	0,883	1,132
4 (Constante)	255378,416	25447,485		10,036	0,000		
PIB Nacional	3227,033	2252,276	0,171	1,433	0,166	0,219	4,559
Variable dummy	-57285,038	8386,480	-0,550	-6,831	0,000	0,482	2,075
IPC Nacional	36076,397	8903,060	0,242	4,052	0,001	0,880	1,136
Tasa de paro femenina Nacional	-4882,501	1458,399	-0,310	-3,348	0,003	0,365	2,742
5 (Constante)	285837,087	14304,366		19,983	0,000		
Variable dummy	-64977,966	6588,223	-0,624	-9,863	0,000	0,817	1,224
IPC Nacional	39473,474	8775,776	0,264	4,498	0,000	0,947	1,056
Tasa de paro femenina Nacional	-6408,725	1018,663	-0,407	-6,291	0,000	0,782	1,279

- a. Variable dependiente: Número de transacciones. Nacional.

Fuente: Estudios y estadísticas del Ministerio de Fomento, tasas de paro y actividad de la EPA (INE), IPC y PIB del INE, Euribor del Banco de España. Resultados de análisis de regresión lineal múltiple mediante SPSS. Elaboración propia.

tiva, en tanto expectativa de máximo pago en vivienda. Y el volumen de transacciones del empleo femenino (y con el segundo empleo se materializa la posibilidad de mejora residencial) y de la situación económica positiva y favorable a ello. Sin olvidar la incidencia que ha tenido el mercado financiero (a través de las hipotecas) en la materialización de las transacciones inmobiliarias.

Y, si el precio está tan condicionado al empleo (al segundo especialmente) ¿qué cabe esperar al incremento de las tasas de paro? O bien, si el desahogo de los hogares depende de la (re)venta de sus inmuebles y cancelación de hipotecas ¿qué cabe esperar de la situación de crisis y restricción de hipotecas de las que dependen las transacciones inmobiliarias? No es el futuro inmediato para nada alentador, aunque ¿cómo cabría esperar otra situación si durante los años de crecimiento se ha fomentado el consumo abusivo, la falsa ilusión del «tener» a costa de préstamos «baratos»? ¿Cuál será el coste social del modelo consumista?

5. El imaginario social de la propiedad

Hasta aquí los factores que inciden en el valor y volumen de transacciones; véase ahora en qué medida dichos factores se relatan no sólo estadísticamente. Cómo se ubican en la función del consumo y la propensión media a consumir de las teorías económicas clásicas.

La teoría del consumo basada en la renta permanente sostiene, que el consumo no está relacionado con la renta obtenida cada año, sino con una estimación a largo plazo de la renta (FRIEDMAN, 1956). La renta permanente se define como la tasa constante de consumo que podría mantener una persona el resto de su vida, dado el nivel actual de su riqueza y la renta que percibe actualmente y que percibirá en el futuro. Y tiene estrecha relación con la situación laboral y personal y la expectativa de éstas. Se trata más de una valoración subjetiva en cuanto a la situación actual y la expectativa de futuro que a una función mediante variables estrictamente cuantitativas.

Extendiéndonos en el significado de la función de la renta permanente, la situación económica, laboral, familiar, personal... así como el resto de factores que inciden en la forma de residencia y cohabitación, determinan el precio

de la vivienda a la que se accede. E, indirectamente, esta expectativa determinista cuando se considera de forma global por el conjunto de la sociedad (distinguiéndose los distintos estratos sociales), también determinan el precio de mercado inmobiliario (en los distintos estratos residenciales). Siguiendo con éste razonamiento y tal como resuelven las regresiones lineales múltiples antes analizadas podría describirse la siguiente función del precio de la vivienda:

$$P(V) = f [RP (\text{situación económica, laboral (f), familiar...})]^{13}$$

La ocupación (y por lo tanto la tasa de actividad y una reducida tasa de paro) sobre todo femenina, así como otros factores hallados en la propensión a la formación del hogar (emancipación juvenil): situación familiar, estabilidad laboral, nivel de ingresos y de instrucción,... determinan la expectativa económica o renta permanente familiar, y de ella el gasto que puede asumirse que, a su vez, determina el precio de la vivienda. Entendiéndose así la Renta Permanente como el valor expectativo subjetivo creado a partir de factores reales y expectativas subjetivas de trayectoria personal y laboral. Traducido a euros mediante la expectativa de ingresos a percibir y la capacidad de ahorro se estima la capacidad de endeudamiento máximo a realizar para el pago de una vivienda; y de ahí, el precio máximo a pagar en función de las formas de pago y estrategias de financiación.

Ahora bien, esta expectativa (de venta y residencia) no sólo se produce como proceso individual, pues también incide en la colectividad. La teoría del consumo vinculada al colectivo, la Hipótesis del Ingreso Relativo (propuesta por DUESENBERY, 1949 en PÉREZ, 2007: 164.), se basa en la «*tendencia psicológica a mantenerse a la altura del vecino*». Es decir, la fracción del ingreso que consume una familia depende no tanto del nivel absoluto de los ingresos familiares cuanto de la posición relativa que ocupa en la distribución del ingreso. Para Duesenberry la hipótesis del ingreso absoluto de Keynes falla en considerar la influencia que el contexto social y psicológico tiene en las decisiones de consumo y ahorro de las familias. La propensión media al consumo de un individuo depende inversamente de su posición económica relativa al grupo social al que pertenece. Teoría a la que la psicología social se

¹³ Donde: P(V) = precio de la vivienda y RP = Renta Permanente.

refiere como teoría de la comparación social (FESTINGER, 1954). Y que no tanto se basa en el consumo mismo como en la percepción y ubicación de uno mismo en el grupo para su auto-evaluación de los valores propios.

De modo que no sólo la psicología social analiza las influencias sociales en la toma de decisiones y en la creación de valores individuales. También la economía tiene en cuenta en sus funciones de consumo aspectos menos tangibles, basados en expectativas subjetivas (aunque a menudo objetivables) y en la interacción con el entorno grupal y la influencia de éste en la propensión al consumo. Hallamos pues una influencia social que se expresa en la identidad personal y viceversa. Y es que la sociedad está en los individuos como los individuos están en la sociedad. De modo que los objetos intervienen en la constitución y mantenimiento de identidades sociales, existe una implicación del orden material en la producción de socialidad.

Partiendo del postulado de Mead de la concepción dinámica entre sujeto y objeto. En el que el ser humano, en posesión de un «*self*», es capaz de auto-percibirse como objeto, como entidad separada. Creándose la conciencia individual del sí mismo cuando ésta se confronta con el mundo de los «*otros*» y el mundo de las cosas.

Si los objetos corresponden al acto social complejo, esto es, pueden existir espacio-temporalmente en la experiencia de los diferentes miembros de una sociedad («*selves*»). Siendo un diálogo coordinado en que los estímulos para las respuestas de aquellos que participan en el acto opuesto tienen presentes las tendencias a responder como lo harían los otros participantes en el acto (en tanto somos conscientes del «*otro*» y de sus posibles respuestas). Existe pues, un objeto social correspondiente a las respuestas de los diferentes individuos de una sociedad basada en la percepción del objeto en sí mismo y de la repercusión/relación que tiene en/con nuestro «*self*» (MEAD, 1925).

Así, si la propiedad es en la experiencia de los «*selves*» un objeto social, es porque hay rasgos del inmueble que uno compra que inervan al complejo total de respuestas mediante las cuales, no sólo es adquirida la propiedad, sino también respetada y protegida. De modo que, el individuo se convierte en objeto para sí mismo porque se descubre adoptando las actitudes de los otros que están implicados en su conducta.

Y la propiedad únicamente puede aparecer como un objeto en la medida en que el individuo se autoestimula a comprar mediante una oferta de venta en expectativa; pues comprar y vender están mutuamente implicados. Más en una situación en que la compra requiere un proceso largo y costoso en el que intervienen otros factores como los préstamos hipotecarios a largo plazo. Siendo ahora, más que en tiempos pasados, dicho rol que adoptamos, un «*otro generalizado*» como diría George H. Mead, apareciendo así como objetos sociales, como *selves*.

La auto-realización del «*ego*» siempre tiene lugar gracias a la resistencia de los objetos, resistencia que, obviamente, es depositada por el «*ego*» mismo (JOAS, 1980 en DOMÉNECH & *al.*, 2003). Además, buena parte del autoconcepto de la persona se deriva de su pertenencia a diferentes grupos. Pues, mediante la comparación social con otros grupos similares, los individuos obtienen información acerca del estatus relativo de su grupo y del suyo mismo como miembros de éste. Y de ahí que, cuando la identidad social resultante es positiva o satisfactoria, produce un alto prestigio (CANTO & MORAL, 2005:61¹⁴). Siendo la identidad social una situación dinámica que, en caso de ser negativa, está sujeta a la posible modificación (positivación) a partir de las acciones que emprenda el grupo y/o el individuo para cambiarla hacia una situación positiva. No es de extrañar pues que, de acuerdo con Duesenberry, los individuos se comparen con su grupo de iguales y quieran mantenerse a la altura del vecino o incluso mejorarla.

De ahí la pretensión al estatus «propietario» en contraposición al de «inquilino», pues el primero implica la auto-realización del «*ego*» y, entendiendo la propiedad como un objeto social, no sólo es adquirida la propiedad, sino también respetada y protegida socialmente. Añádase la revalorización y la expectativa de beneficio que la compra-venta inmobiliaria ha generado estos últimos años y se entenderá la desvalorización del alquiler en estos tiempos.

6. ¿Quién pagará la fiesta inmobiliaria?

Llegados al punto que nos ocupa, vista y vivida la propiedad estos últimos años más como un

¹⁴ Se refiere a la Teoría de la Identidad Social de TAJFEL & TURNER, 1979 a partir de la teoría de la comparación social de FESTINGER, 1954.

medio para la revalorización económica y social individual, que por su finalidad/cobijo. Y habiéndose fomentado tal situación desde el propio gobierno y entidades financieras, ante la capacidad de crecimiento de empleo, PIB e intereses que ha generado el sector de la construcción, la mirada miope de ambos ha favorecido la situación ante la que nos encontramos. Con un imaginario social de la propiedad que sigue basado en la (re)valorización que alimenta todavía hoy la ilusión de unos cuantos y que contrasta con la situación actual.

Se han asumido así unos riesgos muy superiores a los «recomendados» que han favorecido el comportamiento propio de las «burbujas» bursátiles e inmobiliarias. Dicho comportamiento inicia en la distinta calidad de los activos y pasivos generados. Ya que mientras el valor de los componentes de pago es inequívoco, y hasta puede aumentar si lo hace el tipo de interés, no ocurre lo mismo con el de los activos, es decir de las viviendas. (NAREDO, 2009).

Y, si el precio está tan condicionado al empleo (al segundo especialmente) ¿qué cabe esperar al incremento de las tasas de paro? Nada menos que el desaliento de las expectativas de (re)valorización y la desilusión de quienes necesitan (re)vender para cancelar sus deudas. Como mínimo se espera un retraimiento en los precios y un desplome de las transacciones inmobiliarias a causa de la restricción crediticia. Es el turno de quienes tienen capacidad de compra «al contado» y del alquiler como régimen de tenencia dominante en los próximos años. Ahora bien, que la caída sea lenta o rápida y que la crisis nos enseñe, más allá del afán de lucro del sistema consumista, que no sólo los estímulos, ayudas e inyecciones de liquidez resolverán la crisis, y que se requieren soluciones estructurales, nos pone en manos de la capacidad de visión de expertos y gobierno.

La preocupación real, más allá del volumen y precio de las transacciones, es la repercusión que tendrá esta corrección del mercado en los hogares. Porque en la fiesta inmobiliaria participaron la mayoría, desde los gobiernos y bancos para la movilización y crecimiento económico (decían...) hasta los hogares más humildes, para la «inversión» en vivienda (entendida como aquella que siempre incrementa su precio) para la auto-promoción residencial/social. Razonamiento éste último en base a la experiencia de aquellos (y no tantos) hogares que adquirieron su vivienda en los años 90, a unos precios inferiores, mediante hipotecas a corto plazo (y más elevados intereses), y que, amortizadas las hipotecas si no absolutamen-

te, casi, pudieron materializar el deseo de auto-promoción residencial al ver más que duplicados los precios en los últimos años. Hechos que animaron a otros tantos a la vorágine consumista en materia de vivienda, olvidando las diferencias en la situación de partida, la escasez de ahorros y los reducidos tipos de interés (nunca vistos antes). Apoyados a su vez por las entidades bancarias, mediante hipotecas por importes superiores (no ya al 80% del valor del inmueble) al precio total de la vivienda, sobrevalorando las tasaciones para favorecer los préstamos por valores hartamente superiores. Asumiéndose así en muchos casos situaciones de alto riesgo crediticio (por parte de entidades bancarias) y altísimo riesgo personal, asumiéndose deudas muy superiores a la capacidad real de endeudamiento y a retornar a más largo plazo que la vida laboral.

¿Cómo podían pensar que el crecimiento económico de los «felices 2000» era real, cuando se producía a base de endeudar las economías domésticas? La situación actual muestra la evidencia del espejismo producido los últimos años del «tener» a costa de créditos «baratos» ¿Serán pues, las entidades financieras las que pagarán la fiesta inmobiliaria? En parte la pagarán, aunque no será por la responsabilidad que tuvieron favoreciendo la situación producida con su comportamiento.

Los gobiernos, que tan poca previsión hicieron ante el coste político que suponía frenar la situación de auge, también tendrán que abonar un trozo del pastel, aunque éste se pague a muy largo plazo. A pesar de las medidas tomadas en el último año (reducción de desgravaciones fiscales, incremento de impuestos (ITP e IVA),...) para poner el freno a la situación, difícilmente se resolverá lo que legal y fiscalmente se favoreció antaño. Cuando se aplicaban amplias medidas de fomento a la compra: desgravaciones fiscales en la renta por la compra de vivienda, sin tener en cuenta el nivel de ingresos ni si fuera ésta habitual, secundaria o del tipo que fuera. Hasta la Ley sobre régimen de suelo y valoraciones de 1998 que abría la veda a la transformación urbanística de todo suelo que no fuera especialmente protegido. De modo que la parte del pastel del gobierno vendrá condicionada por el futuro de los hogares. A pagar sobre todo de forma indirecta, a partir del coste en Seguridad Social producto de las elevadas tasas de paro, la reducción de la natalidad de los próximos años y su repercusión en la estructura poblacional y laboral.

Entonces, quien pagará la mayor parte del pastel serán los hogares en primera persona

y de forma inminente. Viendo disminuidas sus capacidades de consumo doméstico tendrán que establecer prioridades. Los hogares más humildes y los más endeudados serán los más perjudicados. Siendo además la posibilidad de venta una realidad minoritaria al no cubrir el importe total de la deuda la situación se agravará. Más aún en aquellos hogares en los que alguno de sus miembros esté sin trabajo.

Aunque no hay que ver sólo la parte medio vacía del vaso del festín. Tendrán lugar tam-

bién un ajuste del mercado inmobiliario que, de momento se basará en el alquiler como forma predominante (y casi exclusiva) de acceso a la vivienda, pero que, a pesar de las duras consecuencias, pondrá el mercado en su lugar. Finalizará así la etapa consumista y superflua de los felices 2000, siendo el turno de la capacidad de desarrollo, de creatividad y empleo. Quizás, al fin y al cabo, si los gobiernos lo favorecen, la perspectiva no sea tan amarga. Eso sí, caerá en el olvido la estabilidad y la seguridad de antaño, valores demodés ante el futuro próximo.

7. Bibliografía

- CANTO, Jesús M. & Félix MORAL (2005): «El sí mismo desde la teoría de la identidad social». *Escritos de Psicología 2005*, 7: 59-70.
- DUESENBERY, James (1949): «Hipótesis del Ingreso Relativo». En Laura PÉREZ (2007), *Los derechos de la sustentabilidad: desarrollo, consumo y ambiente*: 164. Colihue, Buenos Aires.
- DOMÉNECH, Miquel & Lupicinio ÑIGUEZ & Francisco TIRADO (2003): «Mead, George Herbert y la psicología social de los objetos». *Psicol. Soc. vol.15 no.1 Belo Horizonte Jan/June*.
- EL PAÍS (2007): «El Ibox sufre la segunda mayor caída del año arrastrado por el derrumbe del sector inmobiliario». *El País*, 24 de abril de 2007.
- ETXEZARRETA, Miren (coord.) (2004): *Crítica a la economía ortodoxa*. Editorial Universidad Autónoma de Barcelona.
- EZEKIEL, M. (1938): «The Cobweb Theorem». En Ricardo VERGÉS (2006), *The Quarterly Journal of Economics*, 52: 255-280.
- FRIEDMAN, Milton (1956): «Studies in the Quality Theory of Money. Chicago: Chicago Press». En Miren ETXEZARRETA (cord.): 333.
- GARCIA MASIÁ, Anna (2009): *El proceso de emancipación de los jóvenes desde una perspectiva socioeconómica y del mercado inmobiliario: el caso del Maresme*. Universidad Politécnica de Cataluña, Barcelona, Tesis doctoral Gestión y Valoración Urbana.
- IDEALISTA NEWS (2010): «Hipotecas: pocas alegrías». *Boletín Idealista*, viernes 31 de diciembre.
- MEAD, G. H. (1925): «La Génesis del self y el control social». En *REIS*: 55/91: 161-186. Madrid. Primera publicación en *International Journal of Ethics*, 35: 1925: 251-277.
- (1980): «A Contemporary Re-examination of his Thought». En DOMÉNECH, Miquel & al.
- NAREDO, José M. (2009): «La cara oculta de la crisis. El fin del boom inmobiliario y sus consecuencias». *Revista de economía crítica*, 7: 118-133.
- PÉREZ, Laura (2007): *Los derechos de la sustentabilidad: desarrollo, consumo y ambiente*. Colihue, Buenos Aires.
- RODRÍGUEZ, Julio (2010a): «La incierta recuperación del mercado de vivienda en 2010». *Observatorio Inmobiliario. CyTET XLII (164)*: 335-356.
- (2010b): «Lenta recuperación del mercado de vivienda. Mejoran las ventas». *Observatorio Inmobiliario. CyTET XLII (165-166)*: 657-675.
- ROCHE, Juan Antonio (2008): *Tiempo y sentido. Apuntes acerca del mito del génesis y su influencia en el desarrollo de la civilización occidental*. Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes. Alicante.
- RUBIO DE JUAN, M.^a Asunción (s.a.): «Flujos de inversión de no residentes en inmuebles residenciales. Flujos de inversión de residentes en inmuebles residenciales fuera de España». [En línea: *Estudios de vivienda y actuaciones urbanas Estadística y publicaciones del Ministerio de Fomento*. http://www.fomento.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/ESTADISTICAS_Y_PUBLICACIONES/INFORMACION_ESTADISTICA/Vivienda/Estudios/ [consulta: 31 de mayo de 2011].
- TAJFEL, Henri & John TURNER (1979): «A partir de la teoría de la comparación social de Festinger, 1954». En Jesús M. CANTO & Félix MORAL, «El sí mismo desde la teoría de la identidad social». *Escritos de Psicología 2005*, 7: 59-70.
- VERGÉS, Ricardo (2006): «Función neoclásica generalizada para mercados de producción en desequilibrio. Contribución al conocimiento de las burbujas inmobiliarias». *Euskal Hiria*. Bilbao, 20-21 Nov.
- WEBER, Max (1921): *Economía y Sociedad*, 306, 927, 932. Fondo de Cultura.

Análisis territorial y planeamiento

Blanca MARTÍN CORTÉS

Diploma de Estudios Avanzados en Geografía. Universidad Autónoma de Madrid

RESUMEN: El análisis científico técnico y el correspondiente diagnóstico territorial son el fundamento necesario para la formulación de propuestas en la práctica planificadora. La superación de la crisis epistemológica y metodológica que atraviesa la planificación territorial pasa necesariamente por recuperar la racionalidad del proceso. Las peculiaridades del marco legislativo urbanístico junto con otros factores vinculados a la práctica planificadora ponen de manifiesto la necesidad de cambio para mejorar el instrumento planificador. A modo de conclusión se formulan algunas propuestas que podrían contribuir a impulsar este cambio.

DESCRIPTORES: Análisis territorial. Planeamiento urbanístico. Marco legislativo. Participación pública. Indicadores.

1. Introducción

La práctica planificadora, actividad regulada en España por la Administración, se acomoda generalmente a las fases secuenciales preestablecidas formalmente por la normativa legal y su desarrollo¹, a partir de mediados del siglo XX cuando se aprueba la primera ley del Suelo Estatal que adopta el esquema y metodología de planificación de las principales leyes urba-

nísticas europeas de los años cuarenta, que le habían servido de modelo (TERÁN, 1999:242-4)².

En su formulación teórica, se sustancia en tareas de análisis de información urbanística, establecimiento de las conclusiones que condicionan la ordenación del territorio, definición de criterios y objetivos para la ordenación, análisis de alternativas y justificación del modelo territorial elegido.

Recibido: 07.01.2011; Revisado: 23.04.2012
e-mail: bmartincortes@hotmail.com

La autora agradece a los evaluadores anónimos del manuscrito original sus útiles comentarios y sugerencias.

¹ Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación urbana de 12 de mayo de 1956 y Real Decreto 2159/1978, de 23

de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el Desarrollo y Aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1976 (Art. 38).

² Leyes italiana de 1942, francesa de 1943 y británica de 1947.

El análisis territorial o *survey*³ es la práctica que, institucionalizada como requisito indispensable de todo plan por la *Town and Country Planning Act* en 1947⁴ y trasladada como concepto al marco legislativo estatal, se considera imprescindible para alcanzar el conocimiento suficiente sobre las características y condicionantes del territorio, detectar sus problemas y oportunidades y plantear posibles alternativas de planeamiento ajustadas a la realidad territorial y basadas en una justificación científico-técnica proporcionando a la planificación una estructura lógica (BENABENT, 2004:50-2; DE TERÁN, 1982:110 y ss.; GALIANA Y VINUESA, 2010:21-7; SÁNCHEZ DE MADARIAGA, 1999:144-8).

La dinámica territorial de los últimos quinquenios, caracterizada por un crecimiento difuso y aparentemente ilimitado de los desarrollos urbanos y las infraestructuras sobre el territorio, la sobreexplotación de recursos naturales, los desequilibrios territoriales cada vez más acusados, la sobreproducción de viviendas y la inadecuación a las demandas sociales entre otros factores, conducen a pensar que no se está llevando a cabo de manera eficiente ese análisis territorial dando lugar en muchos casos a modelos poco imaginativos, irracionales e injustificados, además de insostenibles, que poco tienen que ver con el objeto tradicional del planeamiento.

En este artículo se reflexiona sobre algunas de las posibles causas de esta ausencia o ineficacia del análisis territorial aplicado al planeamiento y se buscan respuestas factibles de cara a su consideración en un nuevo marco metodológico cuyo objetivo principal sea recuperar la racionalidad de la práctica planificadora.

2. Justificación del análisis territorial en la planificación

Conocer adecuadamente la realidad territorial requiere ser consciente de todos los condicionantes que configuran la situación de partida y

cuáles son las deficiencias y conflictos que demandan solución. Esto permitirá ir configurando una imagen objetiva de la realidad en un momento dado, deducir su posible evolución tendencial y considerar la aparición de nuevos condicionantes, aunque esto introduzca un inevitable grado de incertidumbre en la planificación (EZQUIAGA, 1994:72).

El conocimiento científico-técnico fundamenta los criterios objetivos que, junto con los criterios ideológicos de carácter político, y por tanto sujetos a un cierto grado de subjetividad, permitirán definir los objetivos con los que se ha de dar solución a las distintas cuestiones detectadas a abordar por el planeamiento.

En muchos casos, la documentación de los instrumentos de planeamiento se limita a incorporar un mero compendio de «información urbanística» descriptiva, obtenida en las fases iniciales del ejercicio, carente de análisis o llevado a cabo de manera errónea o incompleta, del que difícilmente se pueden extraer conclusiones útiles que permitan un conocimiento acertado de la realidad territorial para la definición y elección de alternativas y propuestas coherentes de planificación.

Cabe por tanto preguntarse el porqué de esta limitación en la adquisición de conocimiento y su incorporación en la toma de decisiones, el porqué el componente racional científico-técnico del planeamiento es subestimado y desdeñado: ¿es el marco legislativo el causante de esta situación? ¿Resulta el análisis y diagnóstico territorial poco útil por la falta de calidad? ¿Porque no hay interés técnico ni voluntad política?

La oportunidad que brinda el momento actual de *impasse* urbanístico, motivado entre otros factores por la crisis económica internacional junto con el cuestionamiento del modelo de crecimiento territorial insostenible que se está dando en España⁵ en la última década, y la crisis del planeamiento «tradicional» (DE TERÁN, 1997:9-27; EZQUIAGA, 1998:7-33; FONT, 2002-2003:77-81) en el que la deficiencia de

³ Metodología sistémica propuesta por Geddes en *Cities in Evolution* (1915), esbozada por Unwin en su *Town Planning in Practice* (1909) y completada por Abercrombie en *Town and Country Planning* (1933) en la que presenta la necesidad del análisis (*survey*) como modo de diagnosticar los problemas y preparar el planeamiento destacando además la necesidad de una amplia educación cívica que permita afrontar ese diagnóstico.

⁴ Norma que es el resultado de la reflexión teórica sobre la conveniencia de elaborar una política de ordenación del territorio de alcance regional y de contenido estratégico controlada por el Gobierno central británico, que

suministró las líneas maestras del planeamiento urbanístico moderno con la puesta en marcha de una planificación global e integrada capaz de afrontar con éxito los grandes proyectos de reconstrucción tras la II Guerra Mundial.

⁵ Informe AUKEN sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho comunitario, con fundamento en determinadas peticiones recibidas. (2008/2248(INI)) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2009-0082+0+DOC+XML+V0//ES>

análisis territorial es determinante en cuanto que facilita la ausencia de fundamentación, parece un momento oportuno para plantear alternativas renovadas a la práctica planificadora que permitan alcanzar una mayor racionalidad como requisito para la defensa de modelos territoriales sostenibles.

3. La complejidad del análisis territorial

La complejidad del análisis territorial deriva de la propia naturaleza cambiante del objeto de estudio. El territorio, resultado de la interacción del hombre con el medio físico, es el espacio donde se establecen las relaciones causales y de intercambio entre los diferentes subsistemas lo cual requiere el análisis de las múltiples y diversas relaciones que se establecen entre ellos.

El análisis debe integrar todos los aspectos que condicionan el territorio y los flujos relacionales que se establecen entre ellos y su ámbito de influencia. Con objeto de lograr un análisis acertado la información de partida debe ser omnicompreensiva pero no indiscriminada. Sólo la necesaria para poder basar en ella el objeto principal del planeamiento. El exceso de información puede llegar a ocultar la realidad, y tampoco ésta ha de ser demasiado sintética, sino que ha de ajustarse a la realidad territorial y permitir establecer una metodología de análisis bien fundamentada (EZQUIAGA, 1994:5). El análisis territorial ha de incorporar además aspectos de futuro mediante ejercicios de prospectiva que permitan minimizar las incertidumbres del planeamiento (FERNÁNDEZ-GÜELL, 1997:6).

El aumento de conciencia ambiental y la consideración de nuevos aspectos territoriales en el planeamiento, relativos a aspectos del medio físico (integración de la ciudad en el medio rural, conservación de espacios naturales, valoración del paisaje, diseño de zonas verdes, cambio climático, etc.) y del medio socioeconómico (nuevas dinámicas sociodemográficas, calidad de vida, integración social, desequilibrios espaciales, inadecuación de equipamientos, etc.) entre otros, han in-

troducido nuevos parámetros que si bien aumentan la complejidad del análisis, adecuadamente tratados por expertos, permiten establecer unas estrategias de planificación más coherentes con la dinámica territorial y con la ordenación completa de los usos del suelo frente a aquellos planes basados en análisis territoriales débiles obtenidos a partir de variables territoriales simples y limitados al suelo urbano y urbanizable.

Hoy día el planeamiento persigue la consecución de objetivos de sostenibilidad, eficacia y equidad en un proceso complejo en el que el conocimiento científico-técnico aportado por el equipo redactor del plan, de carácter pluridisciplinar, se suma al resultante de la consulta obligada al resto de administraciones afectadas y público interesado⁶. Proceso que además de diagnosticar sobre la dinámica territorial, y las necesidades y demandas de sus habitantes, ha de hacerlo para consensuar a todos los agentes (técnicos, políticos, agentes sociales y económicos públicos y privados) que intervienen en la toma de decisiones que afecta a la planificación del territorio.

4. La debilidad metodológica del análisis territorial en el marco legislativo autonómico

Esta complejidad hace que no parezca razonable plantear una metodología genérica para la elaboración de planes, con una gran diversidad de objetivos consecuencia de las peculiaridades y complejidad territoriales (TRAPERO, 1994:9) ni consecuentemente para el análisis de las variables que inciden en él.

Sin embargo la práctica planificadora en España ha heredado un modelo metodológico «forzado» por el Reglamento de Planeamiento de 1978 en el que se establece la documentación⁷ que ha de conformar los Planes Generales⁸ y en la que se ha de fundamentar las determinaciones del planeamiento y se determinan los contenidos⁹ mínimos que han de nutrir la «Memoria» del Plan en la que:

⁶ Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE).

⁷ Art 37: Memoria y estudios complementarios, Planos de información y de ordenación urbanística del territorio, Normas urbanísticas, Programa de actuación y Estudio económico y financiero.

⁸ Instrumento clave y esencial en el planeamiento urbanístico español, de carácter preceptivo, necesario para la ordenación general e integral del conjunto del territorio. Plan «originario», no requiere formulación previa de ninguna otra figura de planeamiento, y «necesario», en cuanto constituye la «llave» de los instrumentos de planeamiento de desarrollo.

⁹ Art. 38 del RP de 1978.

«...se han de establecer, las conclusiones de la información urbanística que condicionen la ordenación del territorio, el análisis de las distintas alternativas posibles y la justificación del modelo elegido, junto con las determinaciones de carácter general y las correspondientes a los distintos tipos y categorías de suelo refiriéndose a los siguientes extremos:

- Justificación de la conveniencia y oportunidad de su formación.
- Información urbanística, acompañada de los estudios complementarios necesarios, que deberán considerar todos los aspectos que puedan condicionar o determinar el uso del territorio, y en todo caso los siguientes:
 - Planeamiento vigente con anterioridad.
 - Resultado del trámite de participación pública en el proceso de elaboración del Plan.
 - Características naturales del territorio como las geológicas, topográficas, climáticas y otras.
 - Aprovechamiento de que sea susceptible el territorio, desde el punto de vista agrícola, forestal, ganadero, cinegético, minero y otros.
 - Usos a que el terreno esté destinado, edificaciones e infraestructuras existentes en el mismo.
 - La diferente aptitud de los terrenos para su utilización urbana.
 - Señalamiento de los valores paisajísticos, ecológicos, urbanos e histórico-artísticos, existentes en el ámbito territorial del Plan.
 - Análisis de la posible incidencia de la legislación específica del patrimonio histórico-artístico y de la de carácter protector en materia de espacios naturales, montes, costas, aeropuertos, cauces públicos, embalses y defensa nacional y cualquier otra del mismo carácter que sea de aplicación en el territorio objeto del Plan.
 - Características de la población asentada sobre el territorio, sus condiciones económicas y sociales y las previsiones de su evolución.
 - Obras programadas y política de inversiones públicas que pueden influir en el desarrollo urbano, en especial las previstas en el Plan nacional de ordenación, planificación económica y social y, en su caso, en el Plan director territorial coordinación, así como las de cualquier otro plan o proyecto de los órganos de la Administración del Estado, o de los entes locales, o institucionales, que tengan relación con el territorio objeto de planeamiento.
- Objetivos y criterios de la ordenación del territorio.

- Examen y análisis ponderado de las diferentes alternativas contempladas.
- Justificación del modelo de desarrollo elegido y descripción de la ordenación propuesta.
- Justificación razonada del sistema de ponderación empleado para la elección de los parámetros aplicables en la obtención del aprovechamiento medio.
- También se especificarán las circunstancias... en relación con la revisión del Plan...».

De acuerdo con el modelo secuencial de planeamiento que se deriva del Reglamento, la «Memoria» no debería limitarse a presentar series de datos o de «información urbanística» sino que debería conformar un documento claro y coherente cuyo contenido permita establecer las relaciones secuenciales de análisis y diagnóstico territorial que habrían de permitir el establecimiento de objetivos y criterios de ordenación y fundamentar razonadamente las propuestas del Plan en un marco consensuado.

El conocimiento científico-técnico de la realidad territorial junto con las experiencias y teorías que aporta la historia, los criterios técnicos objetivos procedentes de las distintas disciplinas y organismos involucrados en la planificación territorial y los criterios ideológicos y por tanto sujetos a un cierto grado de subjetividad, procedentes de los planteamientos políticos y del resultado de la participación pública permitirán ir estableciendo los objetivos con los que se han de solucionar las distintas cuestiones a abordar.

El análisis de la información habrá de estar presidido por los objetivos que guían el proceso de elaboración de planeamiento los cuales irán siendo revisados, matizados o cambiados en función del resultado del análisis y que serán la base para la formulación de las propuestas de ordenación. El conocimiento de la realidad territorial es un proceso constante y continuamente retroalimentado que debe ser dinámico, adaptable y adecuado a cada circunstancia y territorio concreto.

Tras la transferencia de competencias en materia de urbanismo a las Comunidades Autónomas en 1978, cada Comunidad Autónoma adquirió la potestad de establecer su propio marco legislativo en materia de urbanismo y de desarrollar su correspondiente Reglamento de Planeamiento lo que permitía introducir modificaciones en la «metodología forzada» para el desarrollo del Planeamiento.

Sin embargo, de las diecisiete Comunidades Autónomas sólo siete¹⁰ han desarrollado un Reglamento de Planeamiento propio, manteniendo el resto el Reglamento de Planeamiento de 1978 como instrumento vigente al que acompañan en algunos casos de normas o instrumentos¹¹ complementarios para el desarrollo del mismo.

A continuación se valoran las aportaciones que recogen estos nuevos Reglamentos o instrumentos de desarrollo del planeamiento autonómico respecto a la estructura de partida del RP de 1978, el cual sigue vigente en diez¹² Comunidades, estableciéndose como referente básico para la práctica urbanística a pesar de su antigüedad y obsolescencia.

FIG. 1/ **Legislación autonómica en materia de urbanismo y reglamento de planeamiento en las CC.AA.** Legislación vigente en materia de suelo, ordenación del territorio y urbanismo en aquellas CC.AA que mantienen vigente el Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el Desarrollo y Aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (actualizado a fecha 23-04-2012)

CC.AA.	Ley OT y actividad urbanística
Andalucía	<ul style="list-style-type: none"> – Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía. – Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía. – Ley 1/1994, de 11 de enero, de ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
Aragón	<ul style="list-style-type: none"> – Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanística de Aragón. – Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón.
Baleares	<ul style="list-style-type: none"> – Ley 8/2003 de 25 de noviembre, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial y urbanismo en las Illes Balears. – Ley 10/1990, de 23 de octubre, de Disciplina Urbanística. – Ley 6/1997, de 8 de julio, de Suelo Rústico. – Ley 1/1991, de 30 de enero, de Espacios Naturales y de Régimen Urbanístico de las Áreas de Especial Protección de las Islas Baleares. – Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial.
Canarias	<ul style="list-style-type: none"> – Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias.
Cantabria	<ul style="list-style-type: none"> – Ley de Cantabria 6/2010, de 30 de julio, de Medidas Urgentes en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo. – Ley de Cantabria 2/2009, de 3 de julio, de Modificación de la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria. – Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo.
Galicia	<ul style="list-style-type: none"> – Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia.
La Rioja	<ul style="list-style-type: none"> – Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja.
Madrid	<ul style="list-style-type: none"> – Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid. – Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo.
Murcia	<ul style="list-style-type: none"> – Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia.
País Vasco	<ul style="list-style-type: none"> – Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo.

¹⁰ Asturias, Castilla La Mancha, Castilla León, Cataluña, Extremadura, Navarra y Valencia.

¹¹ Normas o Instrucciones Técnicas de Planeamiento, Pliegos de Prescripciones Técnicas, Pliegos de Pres-

cripciones Técnicas en Andalucía, Aragón, Castilla León.

¹² Andalucía, Aragón, Baleares, Canarias, Cantabria, Galicia, La Rioja, Madrid, Murcia y País Vasco.

Fig. 2/ **Legislación autonómica en materia de urbanismo y reglamento de planeamiento en las CC.AA.**

Análisis de las determinaciones para el planeamiento urbanístico relativas al análisis y diagnóstico territorial (abril 2012) en los nuevos instrumentos reglamentarios desarrollados por las CC.AA. complementarios o en sustitución del RD 2159/1978

ANDALUCÍA

Ley OT y Actividad urbanística	– Ley 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía.
Reglamento de planeamiento	– Real Decreto 2159/1978, de 23 de Junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el Desarrollo y Aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
Otros instrumentos normativos	– Pliego de Prescripciones Técnicas para la redacción de Planes Generales. http://www.juntadeandalucia.es/viviendayordenaciondelterritorio/www/servlet/descargacopt?up=4981

Aspectos destacables para el planeamiento. A falta de un desarrollo reglamentario de la Ley, la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio de Andalucía ha puesto a disposición de los equipos redactores de planeamiento tres guías metodológicas (Pliego de Prescripciones Técnicas) para el desarrollo de los planes generales de municipios en función de su relevancia territorial.

En ellos se detalla ampliamente el contenido que ha de fundamentar las fases de información, análisis y diagnóstico, se hace hincapié en su adaptabilidad a las condiciones propias del territorio a ordenar y en su vinculación a los criterios y objetivos de ordenación los cuales han de basarse en la realidad territorial concreta.

En cuanto a metodología, cabe destacar la propuesta de una serie de fases operativas para la consecución del plan entre las que se destaca la incorporación de dos fases optativas previas a la fase preceptiva de información, análisis y diagnóstico, que sirven tanto para establecer las bases metodológicas y operativas (Programa de Trabajo) a lo largo de todo el proceso de redacción del Plan General como para generar un primer debate (Documento previo: Problemas urbanísticos, criterios y objetivos de ordenación) entre agentes involucrados en el planeamiento, técnicos, Ayuntamiento, Consejería y otras Administraciones (en esta fase parece quedar excluida la sociedad civil), y que permitirá elaborar un documento previo cuyo objetivo sea dirigir las actuaciones prioritarias, permitir la identificación de problemas, incluso orientar y depurar la información urbanística.

El Pliego de Prescripciones establece el Contenido sustancial y documental para cada fase de redacción, facilitando la tarea al equipo redactor ayudando a la concreción de contenidos para las fases posteriores de información, análisis y diagnóstico.

ARAGÓN

Ley OT y Actividad urbanística	– Ley 3/2009, de 25 de marzo, Urbanística
Reglamento de planeamiento	– Real Decreto 2159/1978, de 23 de Junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el Desarrollo y Aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. – Decreto 52/2002, de 19 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística, en materia de organización, planeamiento urbanístico y régimen especial de pequeños municipios.
Otros instrumentos normativos	La Ley aragonesa ha previsto la aprobación de la directriz especial de urbanismo y la creación de la norma técnica de planeamiento (NOTEPA) de carácter vinculante. Esta última responde al propósito de normalizar técnicamente los instrumentos de planeamiento con objeto de facilitar y agilizar su elaboración y conocimiento, y junto con la directriz especial de urbanismo está llamada a convertirse en el marco técnico que simplifique el sistema de planeamiento urbanístico de Aragón.

Fig. 2/ **Legislación autonómica en materia de urbanismo y reglamento de planeamiento en las CC.AA.** (continuación)**ARAGÓN**

Otros instrumentos normativos Por otra parte, esta norma técnica de planeamiento es fundamental para unificar criterios para la elaboración de los documentos de planeamiento urbanístico estandarizando la cartografía de utilidad urbanística, la terminología y los conceptos urbanísticos generales, con la finalidad de reducir el grado de discrecionalidad en su interpretación y de facilitar su integración en los sistemas de información territorial y urbanística de Aragón.

<http://portal.aragon.es/portal/page/portal/DGA/OPUT%20NAV%20Dptos%20Destacamos/NOTEPA..pdf>

Aspectos destacables para el planeamiento. La Ley, para posibilitar su utilización en todos los casos, establece contenidos diferenciados del plan general, atendiendo al tamaño de los municipios. Habida cuenta de la gran dispersión del mapa municipal Aragonés, se ha distinguido a los pequeños municipios, de menos de 500 habitantes, y, parcialmente, también a los de menos de 2.000 habitantes, cuyo contenido se flexibiliza notablemente.

En los contenidos exigidos al PGOU la Ley Aragonesa establece unos criterios previos vinculados al desarrollo y la sostenibilidad ambiental y económica exigiendo consideración de la ponderación entre el desarrollo y la sostenibilidad ambiental y económica del planeamiento y su evaluación ambiental.

En la NOTEPA llama la atención los criterios de entrega de la documentación en la que se hace mención explícita al «Documento de Información Urbanística» como documento no propositivo y válido para todo el procedimiento de aprobación del planeamiento, por lo que no es necesario repetirlo en cada entrega. Más adelante disgrega una «Memoria descriptiva» de la «Memoria de Avance» sin requerir relación alguna entre ella ni exigir en ningún caso conclusiones del análisis territorial que fundamente las propuestas.

ASTURIAS

Ley OT y Actividad urbanística – Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

Reglamento de planeamiento – Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias.

Aspectos destacables para el planeamiento. El Decreto exige una fase previa de información pública cuyos resultados deben ser la base del planeamiento.

Los contenidos mínimos de la memoria de información son similares a los que establece el RP de 1978 con algunas matizaciones: exigen al planeamiento municipal un análisis con visión supramunicipal y establece criterios diferenciadores de los municipios que han de incorporar información más detallada al plan entre los que se consideran la población (> 40.000 habitantes) o cuya dinámica de crecimiento en los últimos diez años (más de 10%) o tengan marcada vocación turística que comporte una duplicación de la población en algún periodo del año.

Amplía los contenidos de la memoria con otros estudios relativos a vivienda, movilidad, tráfico, etc.

Exige la determinación de indicadores de sostenibilidad para el análisis ambiental, concepto derivado de la legislación relativa a «Evaluación ambiental de planes y programas» (L9/2006).

CASTILLA-LA MANCHA

Ley OT y Actividad urbanística – Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.

Reglamento de planeamiento – Decreto 248/2004, de 14-09-2004, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.

Fig. 2/ Legislación autonómica en materia de urbanismo y reglamento de planeamiento en las CC.AA. (continuación)

CASTILLA-LA MANCHA

- Otros instrumentos normativos – Decreto 178/2010, de 01/07/2010, por el que se aprueba la Norma Técnica de Planeamiento para homogeneizar el contenido de la documentación de los planes municipales.
<http://www.jccm.es/contenidos/porta/ccurl/868/40/Decreto%20Norma%20Tecnica%20de%20Planeamiento.pdf>

Aspectos destacables para el planeamiento. El Decreto 248 mantiene la estructura y contenidos del Reglamento de Planeamiento del 78.

Castilla-La Mancha remite el planeamiento a las Normas e Instrucciones Técnicas de Planeamiento.

El principal objetivo de la misma es especificar el contenido de los distintos documentos integrantes de los planes, de manera que resulten óptimamente definidas las determinaciones que constituyen los mismos, en desarrollo y de conformidad con el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, y su Reglamento de Planeamiento, aprobado por Decreto 248/2004, de 14 de septiembre para dotar un grado de homogeneidad y calidad suficiente que facilite no sólo su redacción, tramitación, y posterior aprobación, sino también, y muy especialmente, su más amplia divulgación y acceso.

La NTP establece que los planes diferenciarán claramente los documentos informativos de los de ordenación. No obstante hace mención a que «los documentos de ordenación motivarán e integrarán las decisiones de ordenación a partir de la información recogida». Ésta establece además el objeto y define el contenido de los estudios de los aspectos con incidencia territorial que ha de conformar la «Memoria Informativa». Exige también un diagnóstico final de la información tratada y la «identificación de los problemas actuales y las necesidades a las que debe dar respuesta el nuevo planeamiento» exigiendo así la justificación de coherencia al planeamiento.

CASTILLA Y LEÓN

- Ley OT y Actividad urbanística – Ley 4/2008, de 15 de septiembre, de Medidas sobre Urbanismo y Suelo.
 – Ley 10/2002, de 10 de julio, de modificación de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León. Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo.
- Reglamento de planeamiento – Decreto 22/2004, de 29 de enero, que aprueba el Reglamento de Urbanismo. (anteproyecto de modificación del Reglamento en fase de exposición pública).
- Otros instrumentos normativos – ITPLAN: Instrucción de Normalización del Planeamiento de Castilla y León
<http://www.jcyl.es/web/jcyl/ViviendaUrbanismo/>
 – Orden FOM/1602/2008, de 16 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción Técnica Urbanística 1/2008, para la aplicación del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León tras la entrada en vigor de la Ley 4/2008, de 15 de septiembre, de Medidas sobre Urbanismo y Suelo.

Aspectos destacables para el planeamiento. Como novedad singular se definen criterios a observar por todos los instrumentos de planeamiento urbanístico, sobre orientación del crecimiento urbano, delimitación de sectores, sostenibilidad, protección del medio ambiente y del patrimonio cultural, calidad urbana, cohesión social y equidistribución.

La Ley establece densidades máximas de población y edificación, e introduce estándares de sostenibilidad, como el índice de permeabilidad, porcentaje de suelo que deberá estar cubierto de vegetación a fin de contribuir al equilibrio de la atmósfera y las aguas subterráneas. En cuanto a la cohesión social, el planeamiento habrá de propiciarla por dos vías: asegurando niveles mínimos de calidad urbana, mediante la exigencia de reservas para dotaciones urbanísticas, y favoreciendo la mezcla equilibrada de usos, para lo que se regula un índice de variedad urbana. Exige fundamentación de las propuestas en función del análisis y diagnóstico (Art. 111 del Rgto.: «El Plan General de Ordenación Urbana debe contener los documentos de información que sean necesarios para elaborar el análisis y diagnóstico de la situación urbanística del término municipal, servir de soporte a sus propias determinaciones y realizar su evaluación ambiental»).

Fig. 2/ **Legislación autonómica en materia de urbanismo y reglamento de planeamiento en las C.C.AA.** (continuación)**CASTILLA Y LEÓN**

La ITPLAN sigue el esquema trazado inicialmente por el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, que diferencia claramente entre Planeamiento General y Planeamiento de Desarrollo. La ITPLAN contiene modelos de fichas de ámbitos y conceptos de planeamiento y detalla los métodos de entrega de la documentación a las Administraciones responsables. En cuanto a contenidos exigidos para la documentación del Plan incluye, además de los del RP del 78, un diagnóstico en el que se analice la tendencia y se establezcan unas conclusiones, y remite la justificación de los criterios y objetivos de ordenación a esas conclusiones y otros criterios definidos en el Art. 81 del RUCyL.

CATALUÑA

Ley OT y Actividad urbanística	<ul style="list-style-type: none"> – Ley 3/2012, de 22 de febrero, de modificación del texto refundido de la Ley de urbanismo, aprobado por el Decreto legislativo 1/2010, de 3 de agosto. – Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo.
Reglamento de planeamiento	– Decreto 305/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Urbanismo.

La normativa catalana, manteniendo la estructura del RP de 1978, presta una atención específica al contenido de la documentación ambiental que, por prescripción legal, tienen que incorporar los instrumentos de planeamiento, estableciendo el alcance de su contenido y determinaciones en congruencia con las características de cada instrumento de planeamiento.

El Reglamento también introduce las precisiones necesarias para facilitar la determinación, por parte del planeamiento general, de las reservas de techo con destino a vivienda protegida y asequible establecidas por la Ley de urbanismo y desarrolla el contenido de la memoria social, que debe permitir evaluar las necesidades sociales de acceso a la vivienda y justificar las determinaciones que el planeamiento general establezca en esta materia. Corresponde también a la memoria social evaluar el impacto de la ordenación urbanística propuesta en función del género, así como respecto a los colectivos sociales que requieren atención específica. Introduce además aspectos relativos a la incorporación de los resultados de la participación ciudadana y la metodología empleada.

EXTREMADURA

Ley OT y Actividad urbanística	– Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial.
Reglamento de Planeamiento	– Decreto 7/2007 de 23 enero, por el que se aprueba el Reglamento de planeamiento de Extremadura.

Aspectos destacables para el planeamiento. Aunque en la legislación autonómica de Extremadura en materia de urbanismo se hace especial hincapié en el análisis y las consecuencias demográficas, sociológicas y ambientales de las determinaciones establecidas por el planeamiento, en el estudio de la movilidad sostenible y en la incorporación de la evaluación ambiental, partiendo de ésta para analizar las características del territorio, el posterior desarrollo de los contenidos exigidos se limita a trasladar literalmente lo establecido en el RP de 1978, excluyendo además el epígrafe de la incorporación de resultados procedentes de la participación ciudadana quedando consecuentemente bastante limitado respecto a los objetivos iniciales.

Los contenidos exigidos relativos a tráfico y movilidad pasan a la memoria justificativa sin exigencia de realizar los estudios previos de diagnóstico.

NAVARRA

Ley OT y actividad urbanística	<ul style="list-style-type: none"> – Ley Foral 6/2009, de 5 de junio, de medidas urgentes en materia de urbanismo y vivienda. – Ley Foral 4/2008, de 25 de marzo, por la que se modifica el apartado 2 de la disposición transitoria sexta de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo. – Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo.
--------------------------------	---

Fig. 2/ Legislación autonómica en materia de urbanismo y reglamento de planeamiento en las CC.AA. (continuación)

NAVARRA

Reglamento de planeamiento	– Decreto Foral 85/1995 Reglamento de Desarrollo de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo de 1994 (vigente en lo que no se oponga a la Ley 35/2002).
Otros instrumentos normativos	– Instrucciones Técnicas de Planeamiento http://siun.navarra.es/contenidos/itp.aspx

Aspectos destacables para el planeamiento. La Legislación foral de Navarra introduce una serie de modificaciones relevantes para la elaboración del Planeamiento general y que resultan novedosas respecto a otros sistemas legislativos autonómicos en materia de urbanismo. Entre ellas destacan las relativas a la nueva configuración del Plan General Municipal, constituido por la «Estrategia y el Modelo de Ocupación» y por la «Memoria Urbanística». Estos dos documentos pueden ser asimilables respectivamente a la «Memoria de Información» y a la «Memoria Justificativa» del sistema de planeamiento estatal por los contenidos que contemplan. Sin embargo, el mero hecho del cambio de denominación ya aporta elementos de cambio, pasando de un concepto relacionado con la información del territorio tal cual, en el caso de la Memoria Informativa, a un concepto de análisis y diagnóstico del territorio en aras del establecimiento de una estrategia territorial del municipio acorde con la planificación superior. Esta situación, también contemplada en la «Memoria Informativa» tradicional recoge un peso mucho mayor en la legislación Navarra al ser el objetivo prioritario del planeamiento, el establecimiento de la «Estrategia y Modelo de ocupación», el cual ha de aprobarse previamente al desarrollo del Plan Urbanístico como tal y cuyo objetivo principal es la introducción de estándares que contribuirán a la mejora de la calidad urbanística de los municipios y a la calidad de vida de sus habitantes.

VALENCIA

Ley OT y Actividad urbanística	– Ley 16/2005, de 30 de diciembre, urbanística Valenciana.
Reglamento De Planeamiento	– Decreto 67/2006, de 12 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística.

Aspectos destacables para el planeamiento. El Reglamento de la Comunidad Valenciana aúna los contenidos de la Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, la Ley del Suelo No Urbanizable y Ley Urbanística Valenciana dictando las disposiciones para su aplicación. Entre ellas se encuentran las relativas al desarrollo del planeamiento urbanístico. Éste difiere del RP de 1978 en cuanto que la Memoria Justificativa de los instrumentos de planeamiento debe incorporar y justificar los Criterios para la Ordenación del territorio que recoge el Reglamento entre los que se encuentran relativos a calidad de vida (mejora de entornos urbanos, accesibilidad, movilidad y transporte público, acceso a la vivienda), desarrollo sostenible (utilización racional del suelo y de los recursos naturales, recursos hídricos, conservación y restauración del patrimonio, implantación de las infraestructuras y mejora de los recursos energéticos) y gestión territorial (indicadores y umbrales territoriales y ambientales y cuotas de sostenibilidad).

Fuente: Elaboración propia.

Tras el análisis realizado, cabe afirmar que el tratamiento legislativo que se le da a las exigencias científico técnicas de análisis territorial en la redacción de los instrumentos de planeamiento mantiene la misma estructura y contenidos desde el primer Reglamento de Planeamiento de 1978 a pesar de los cambios tanto metodológicos como teóricos que se han ido sucediendo a lo largo del medio siglo que lleva institucionalizada la práctica urbanística en España. En la mayoría de los casos, sólo se han incorporado nuevos conceptos relativos a la sostenibilidad y equidad

territorial en la declaración preambular de intenciones de las leyes urbanísticas revisadas, sin trasladarse posteriormente al desarrollo normativo de éstas (BURRIEL, 2002:11), salvo contadas excepciones.

Permanece un marco regulador que resulta rígido y obsoleto en cuanto a la metodología «forzada» que se extrae de él para la elaboración de planeamiento y que consiste básicamente en la consecución de una serie de fases que dificultan una aproximación integrada, flexible y de carácter continuado al territorio

que permita su adecuada planificación. No responde en la práctica a los objetivos racionales del planeamiento bien por resultar un esquema demasiado rígido difícilmente adaptable a una realidad excesivamente compleja y dinámica (VINUESA, 1995:16), y demasiado generalista en la definición de sus contenidos, lo que facilita la ausencia de justificación de las propuestas.

Son sin embargo, los instrumentos complementarios al desarrollo reglamentario (Normas e instrucciones técnicas de planeamiento¹³) los que recogen y detallan los aspectos más novedosos a tener en cuenta en el desarrollo de los instrumentos de planeamiento tanto a nivel metodológico como en cuanto a contenidos.

5. Otras posibles causas de las deficiencias del análisis territorial

Justificada la «debilidad» legislativa se argumenta sobre otras hipotéticas causas de la deficiencia del análisis territorial.

Los estudios de análisis y diagnóstico territorial en la redacción de planeamiento son, como ha quedado expuesto, exigidos por ley y se asumen como algo necesario para el propio desarrollo de la actividad planificadora como fundamento principal de la misma.

Sin embargo en gran número de casos constituyen documentos poco útiles, o al menos insuficientes, para la justificación de las decisiones de planeamiento dando lugar a propuestas que, en la práctica, resultan poco acordes y respetuosas con la realidad territorial.

A partir de esta hipótesis general interesa verificar, contrastar y reflexionar sobre posibles causas y factores del porqué el proceso de adquisición del conocimiento territorial no se está dando de forma adecuada en la práctica planificadora.

Dada la complejidad del análisis territorial, se requiere un elevado esfuerzo técnico y económico para su realización, apoyado preferentemente por un equipo pluridisciplinar que aporte una visión integrada del territorio. Hoy más que nunca, la consideración en la actividad planificadora de temas transversales, especial-

mente aquellos relativos a la sostenibilidad ambiental y la calidad de vida, hacen necesaria la contribución de expertos de distintas materias en la redacción de los instrumentos de planeamiento.

No faltan ocasiones en los que la intuición suplanta al análisis técnico científico ante la dificultad y el coste de los análisis, fundamentada en el conocimiento derivado de la experiencia previa adquirida por técnicos y políticos.

Dado el marcado carácter político del planeamiento es fácil imaginar que en no pocas ocasiones el análisis técnico de la realidad pueda no coincidir con los objetivos políticos. El conflicto se resolverá, de acuerdo con la lógica del proceso planificador, en función del grado de conciencia y participación en la toma de decisiones de técnicos, administradores y políticos que tratarán de manera diversa (magnificando, velando u ocultando) aquellos aspectos del análisis y del diagnóstico que puedan condicionar decisiones políticas que interesa que trasciendan o no en función de los intereses de poder estratégicos.

La escasa participación de la sociedad en la toma de decisiones del planeamiento está seguramente relacionada además de con la insuficiencia de conciencia social que exija que se justifique el fundamento técnico de las propuestas con la ausencia de cultura territorial necesaria para entender la práctica planificadora, lo cual permite una mayor laxitud en la falta de justificación de las propuestas. La mala praxis de los procesos de información y participación pública (DELGADO, 2007:17) dificultan a los ciudadanos el acceso a la información y al conocimiento sobre el territorio.

En el sistema administrativo actual, el control de la coherencia del planeamiento se realiza exclusivamente a través de estos ineficaces procedimientos de participación pública y de la consulta a administraciones afectadas y otros agentes interesados. Aparte de esos dos mecanismos no existen otros protocolos de control y fiscalización del proceso administrativo relativo al planeamiento.

Esto, junto con los largos procesos administrativos a los que está sometido el planeamiento, dificulta la vinculación de los objetivos de éste con la compleja dinámica territorial dando lugar a planes deterministas.

¹³ Pliego de prescripciones técnicas para el Planeamiento en Andalucía, Norma Técnica de Planeamiento en Ara-

gón y Castilla La Mancha e Instrucción Técnica en Castilla y León y Navarra.

6. Consecuencias de las deficiencias del análisis territorial

Los estudios de análisis y diagnóstico considerados el fundamento de la planificación, al resultar ineficientes conllevan a su desprestigio y el cuestionamiento de su utilidad. Se ven subestimados y desdeñados, bien por falta de calidad y/o utilidad bien porque no interesa a agentes políticos y económicos, dando lugar a estudios desenfocados respecto al objetivo o mal resueltos, con determinaciones y propuestas incoherentes con la realidad de partida y la estimación tendencial de ésta y que por tanto no resuelven los problemas actuales del territorio ni su futuro.

Esto ha hecho que muchos planes carezcan de suficiente base teórica, conceptual y metodológica dando lugar al cuestionamiento tanto de la validez y necesidad del análisis como incluso de la práctica planificadora. Los instrumentos de planeamiento generados bajo el marco legislativo actual se perciben como ineficientes (regulan lo inadecuado) y resultan incoherentes con la realidad territorial, opacos en la toma de decisiones (no justificadas y difícilmente accesibles a los ciudadanos) y rígidos ante los cambios necesarios para flexibilizar la práctica.

7. Algunas propuestas para el cambio de modelo metodológico

Las insuficiencias observadas¹⁴ animan a formular algunas propuestas, que podrían sustentar una nueva aproximación metodológica al planeamiento bajo un nuevo marco legislativo.

7.1. La insuficiencia terminológica del concepto de análisis y diagnóstico

El marco legislativo autonómico ha heredado en prácticamente todos los casos el nombre de «Memoria Informativa» para el documento en el que teóricamente se ha de recoger el diagnóstico del análisis territorial obtenido a partir de las conclusiones de la denominada

«información urbanística». Esto supone una insuficiencia terminológica que ha devenido en insuficiencias de método.

Como es de sobra sabido, la información no es válida en si misma sino que requiere de un análisis que permita elaborar un diagnóstico coherente con la finalidad del trabajo, y en este caso, establecer unos criterios y líneas de actuación de los que habrán de salir las propuestas de ordenación territorial.

Éstas se apoyan en muchos casos, en otro tipo de justificaciones de carácter intuitivo, político, económico, circunstancial, etc. y que distan mucho de estar justificadas desde un punto de vista científico-técnico.

Hay que diferenciar las etapas de información de las de análisis, y esto debería quedar reflejado tanto en la terminología empleada en la legislación urbanística como en los contenidos. La generalmente denominada «Memoria Informativa» debería denominarse y satisfacer el «Análisis y Diagnóstico Territorial».

7.2. Formalización de los trabajos de información, análisis y diagnóstico

Los trabajos de análisis y diagnóstico territorial suelen llevarse a cabo en las fases iniciales del planeamiento. Constituyen documentos de trabajo iniciales que generalmente quedan en manos de la Administración sin llegar a formalizarse ni someterse a consulta pública. Sus conclusiones¹⁵ son trasladadas a la «Memoria Informativa» de manera excesivamente sintética y generalista a partir de la cual será difícil adquirir un entendimiento de la realidad territorial.

El diagnóstico territorial debe fundamentar las propuestas de ordenación y por tanto debería ser exigible su consideración íntegra en los documentos formales del Plan, siendo así mismo accesible para consulta al público mediante procedimientos adecuados.

El conjunto de los estudios debería tener una doble versión documental. Por una parte los que nutren los documentos justificativos del Plan deberían exponer las conclusiones del análisis y

¹⁴ Insuficiencias detectadas en la práctica urbanística general superadas no obstante por numerosos buenos ejemplos de planes concretos.

¹⁵ Generalmente es el «Documento de síntesis» de la información o del análisis y diagnóstico realizado el que se

somete a una mayor difusión mediante los procedimientos de exposición pública y consultas. En este proceso se suele perder, información de partida útil para el entendimiento y justificación de la misma lo que contribuye al descrédito del diagnóstico realizado.

diagnóstico de manera suficientemente expresiva como para permitir su entendimiento. Por otro lado, los trabajos que hayan servido a este fin, en su versión primaria e íntegra, constituirían una documentación complementaria detallada la cual debería ser auditada por un organismo externo al equipo redactor del Plan y a la corporación local para asegurar su validez científico-técnica con objeto de evaluar la adecuación del análisis y diagnóstico a la realidad territorial¹⁶ ante la ausencia de carácter vinculante de la misma. Se requiere una exigencia normativa que de manera eficiente garantice el fundamento científico técnico de las propuestas y la coherencia del proceso: información-análisis-diagnóstico-propuestas.

7.3. La definición de contenidos

Los contenidos correspondientes a la llamada «información urbanística» descritos en el Reglamento de Planeamiento de 1978 pretenden comprender *todos aquellos elementos con incidencia sobre el territorio, oportunos a considerar en la planificación*. Sin embargo, este índice de contenidos, considerado de mínimos, y máximos en un elevado número de planes, resulta excesivamente generalista y carente de unos objetivos y metodología de análisis suficientemente precisos para garantizar la elaboración de un diagnóstico riguroso¹⁷.

La información contemplada como fundamental para el análisis territorial, en la legislación vigente, diferenciada en función de las características territoriales en algún caso¹⁸, suele incorporar aspectos relativos al medio físico, socioeconómico, al sistema de infraestructuras y servicios, equipamientos y zonas verdes, grado de desarrollo del planeamiento, etc. dejando el análisis relativo a las relaciones funcionales, impacto ambiental, tráfico y movilidad, accesibilidad, vivienda, aspectos sociales, etc. como análisis optativos o a tratar en estudios complementarios. Esto dificulta el tratamiento integrado del conocimiento que permita obtener un diagnóstico acertado que fundamente los objetivos de ordenación.

¹⁶ Los Observatorios Regionales del territorio existentes en muchas CCAA podrían llevar a cabo esas funciones.

¹⁷ No hay que dejar de señalar que en ocasiones, son otros instrumentos complementarios de planeamiento los que recogen de manera detallada la información que los instrumentos de planeamiento deben analizar.

¹⁸ Andalucía, Asturias, Aragón, Cantabria, Galicia, Extremadura y Cataluña diferencian la información requerida en función del tamaño y características propias del territorio.

¹⁹ Cabe proponer como ejemplo los Pliegos de Prescripciones Técnicas para la redacción de Planes Generales de

El planteamiento de la fase de trabajo de análisis y diagnóstico territorial debe orientarse en completa armonía con los objetivos y capacidades operativas de la figura de planeamiento¹⁹.

7.4. Determinación previa de criterios, objetivos y estrategias de ordenación

Los trabajos de recopilación de información urbanística y su posterior análisis para la obtención de un diagnóstico parten en la mayoría de los casos de cero. Es decir, según el procedimiento derivado de los Reglamentos de Planeamiento autonómicos esta suele ser siempre la primera fase de la planificación. Sin embargo, en algunas Comunidades Autónomas²⁰, los Reglamentos o instrumentos complementarios de Planeamiento propios, incorporan la obligación de definir, previamente a los trabajos de redacción del Plan, los criterios y objetivos generales que han de guiar todo el proceso posterior de elaboración del plan (orientación del crecimiento urbano, sostenibilidad, protección del medio ambiente, patrimonio, calidad urbana, cohesión social y equidistribución, etc.). Estos criterios sirven para orientar y depurar el contenido de la información urbanística a analizar, centrandolo en el objeto de análisis, y facilitando las exigentes tareas de análisis y diagnóstico territorial y la definición de estrategias.

Sería recomendable por tanto que, si no lo hacen los Reglamentos de Planeamiento, sean el resto de instrumentos complementarios para la redacción del planeamiento, los que incorporen necesariamente los criterios y objetivos, específicos para cada caso concreto, que dirijan todo el proceso de razonamiento lógico al servicio del planeamiento.

Los objetivos deberán ir siendo matizados y revisados a lo largo del proceso de planificación en función del resultado del análisis territorial y del resultado de los procesos de participación pública.

Ordenación Urbanística de la Junta de Andalucía, cuyo alcance y profundidad de los contenidos que los sustentan, viene determinado por la naturaleza y características del territorio y los asentamientos humanos, asimismo por la escala del trabajo y propuestas de ordenación. Aprobado por Resolución de la Directora General de Urbanismo de 3 de diciembre 2003.

<http://www.juntadeandalucia.es/obraspublicasyvivienda/portal-web/web/areas/urbanismo>

²⁰ Ej.: Andalucía, Aragón, Castilla y León, Navarra.

Esta práctica, indispensable para la obtención de resultados coherentes y adecuados a una realidad territorial cada vez más dinámica y sujeta a mayores incertidumbres, no llega sin embargo a aplicarse con el necesario acierto siendo el resultado un exceso de rigidez y voluntarismo en el planeamiento.

7.5. Mejora del proceso de información y participación pública

La fase de información pública de los instrumentos de planeamiento suele llevarse a cabo en fases avanzadas de su elaboración, y en muchos casos una vez consensuadas y aprobadas las primeras orientaciones del modelo.

La realidad pone de manifiesto que los procedimientos empleados, difícilmente alcanzan el objetivo deseado. Éstos son poco accesibles para la población por causas diversas entre las que destacan: publicidad del periodo de información pública deficiente, en periodos estivales, plazos insuficientes, documentación técnica de difícil comprensión para el ciudadano no experto, comunicación Administración-administrado excesivamente rígida, etc. (GARCÍA DE ENTERRÍA & PAREJO, 1981).

Ésta, aunque ya se establecía en el Reglamento de Planeamiento de 1978²¹, no acaba de implantarse en la práctica urbanística con una metodología adecuada que permita el acceso y la comprensión de la «información urbanística» a la sociedad (por su complejidad técnica y la falta de métodos y procedimientos adecuados) lo que condiciona su respuesta considerándose generalmente escasa y difícilmente incorporable al proceso de planificación (DELGADO, 2007:17). En la actualidad sólo está reglado el tiempo de exposición mínima de información pública, que ronda en torno a los 30-45 días, pero no los procedimientos.

Con objeto de recoger el conocimiento y las demandas de la población sobre el territorio, debería establecerse una metodología y procedimientos adecuados que permitan la participación pública a lo largo de todo el proceso de elaboración del plan, fomentando la adquisición con-

tinua de conocimiento y la retroalimentación en todas las fases de la elaboración de éste.

La planificación, lejos de ser un instrumento meramente técnico, debe ser la herramienta para potenciar el territorio y hacerlo competitivo, donde los ciudadanos sean partícipes de un proyecto que cubra sus expectativas sociales, económicas y medioambientales y la Administración lidere el proceso de participación con objeto de obtener el mayor número de perspectivas posible²².

7.6. Integrar la evaluación ambiental estratégica

La participación pública está cobrando un mayor protagonismo a raíz de la reciente aplicación del marco legislativo en materia de evaluación ambiental estratégica²³ cuyo objeto principal es el de promover un desarrollo sostenible, conseguir un elevado nivel de protección del medio ambiente y contribuir a la integración de los aspectos ambientales en la preparación y adopción de planes y programas.

Mediante los procedimientos derivados de este marco jurídico, es obligatoria, no sólo la realización de Informe de Sostenibilidad Ambiental del plan que se evalúe, que ha de incluir la descripción de las características ambientales, socioeconómicas e infraestructurales y las repercusiones del plan sobre éstas, lo que requiere una visión integral del territorio, sino la puesta a disposición del público del resultado de esta evaluación junto con la información urbanística para consultas y emisión de alegaciones, contribuyendo de esta manera a difundir el conocimiento y análisis territorial y a implementar, aunque sea de forma paralela, la realización de análisis territoriales para la práctica urbanística y la participación pública en la toma de decisiones.

7.7. Justificación de las propuestas

En la comúnmente llamada «Memoria justificativa», los problemas urbanísticos detectados aparecen generalmente expuestos de forma muy sintética e insuficientemente justificada (BU-

²¹ «...La apertura por parte de la Administración Urbanística, de un periodo de información pública con objeto de recoger sugerencias u observaciones de la realidad territorial y sobre la necesidad, conveniencia y demás circunstancias de la ordenación futura...»

²² Conclusiones del Grupo de Trabajo 3 del III foro de participación de la juventud en el diseño y evaluación de las políticas de vivienda. Madrid, 16 de diciembre de

2006. Consejo de la Juventud de España y Ministerio de Vivienda.

²³ Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de junio de 2001 relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente y su trasposición según Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas sobre el medio ambiente .

RRIEL, 2002:11). Para facilitar su conocimiento y comprensión así como la solución que se propone se deberían presentar debidamente jerarquizados y de manera expresiva (clara y concisa).

Se debería exigir la definición de una metodología que establezca la secuencia clara de planificación: Información, análisis, adquisición de conocimiento, diagnóstico, criterios y objetivos y definición de propuestas (incluidas varias alternativas) bajo un marco de retroalimentación continua. El análisis debe estar presente permanentemente permitiendo que el conocimiento y la información se usen antes, durante y después de la acción (ASCHER, 2003:1).

7.8. Control y fiscalización del planeamiento

En la actualidad no existe ningún mecanismo de control y fiscalización de la actividad planificadora más que el que ejerce la participación pública, la consulta interadministrativa y la administración autonómica encargada de la aprobación última de los instrumentos de planeamiento. En estos procesos la valoración científico técnica de los resultados del planeamiento y su adecuación a la realidad es en muchos casos secundaria frente a otros intereses de índole política, económica o estratégica. La evaluación científico técnica se está llevando a cabo en cierta medida gracias a los procedimientos derivados de la Directiva Europea sobre Evaluación Ambiental Estratégica de planes y programas mediante la cual se pretenden evaluar las consecuencias del desarrollo de planes sobre el medio ambiente y a través de los Observatorios Urbanos, Territoriales, de Sostenibilidad, etc., cuyas funciones habría que potenciar.

Se debería exigir la definición de una metodología que establezca junto con la secuencia clara de planificación, un sistema basado en indicadores que permitan la evaluación continua de la adecuación del planeamiento a la dinámica territorial.

8. Conclusiones

El modelo metodológico inherente al proceso de planificación que se desprende del marco legislativo carece de la definición y los mecanismos suficientes para controlar la coherencia o justificación de las propuestas de planificación respecto a la dinámica territorial.

El tratamiento que se le da al análisis y diagnóstico territorial, considerados procesos clave para

la incorporación del conocimiento territorial al planeamiento es inadecuado y tiene consecuencias muy negativas en el desarrollo territorial.

El marco regulador en relación con el análisis territorial resulta insuficiente, rígido e ineficaz para resolver los problemas territoriales actuales, cada vez más complejos, impredecibles y diversos.

La incorrecta conceptualización del análisis y diagnóstico territorial, enmascarado en las « conclusiones de la información urbanística », la mala calidad o insuficiencia de los estudios de análisis y diagnóstico territorial, que aún resultan en documentos eminentemente descriptivos que no permiten la justificación científico técnica de las propuestas, junto con los deficientes procesos de participación pública y la ausencia de mecanismos de control y fiscalización del planeamiento son elementos que han contribuido a que el análisis y diagnóstico territorial haya sucumbido ante un descrédito generalizado por parte de técnicos y administración competente en la materia.

La creciente demanda social de conocimiento e interpretación del territorio en el marco de una nueva cultura del territorio en la que primen no sólo los aspectos funcionales o de rentabilidad económica sino aquellos que buscan la sostenibilidad ambiental y social y la mejora de la calidad de vida requieren de un cambio metodológico en la práctica planificadora que garantice su racionalidad.

Para ello es clave que el análisis esté presente permanentemente permitiendo que el conocimiento y la información se usen durante todo el proceso de planificación. Ante la acelerada dinámica territorial el análisis y diagnóstico no debería limitarse a la fase inicial del planeamiento sino que debería ser algo constante y continuamente retroalimentado, dinámico, adecuado a cada circunstancia y territorio concreto, permanentemente revisado a lo largo del proceso de planificación, incluso en etapas posteriores a su aprobación definitiva, lo cual permitiría a la planificación adoptar un carácter estratégico (ASCHER, 2003:1) y flexible.

La realidad territorial y el contexto temporal del ámbito objeto del Plan han de alumbrar los criterios que orienten y fortalezcan la coherencia del análisis y el desarrollo de una metodología adecuada²⁴ que debe incluir un proceso participativo.

²⁴ Aspectos contemplados en el recientemente publicado « Libro Blanco de la Sostenibilidad del Planeamiento Urbanístico » por el Ministerio de Vivienda en (10).

Además sería necesaria la adopción de métodos de seguimiento como los sistemas de indicadores, que permitiesen la evaluación, revisión y reconsideración periódica de objetivos y estrategias del planeamiento²⁵ adecuándolo a la compleja dinámica territorial.

Esas propuestas de cambio metodológico exigen una renovación del marco legislativo. El adecuado conocimiento del territorio mediante la instauración de su análisis y diagnóstico bajo criterios científico-técnicos otorgarían un verdadero carácter territorial a la planificación, todavía hoy carente de una real vinculación con la dinámica del medio que teóricamente ordena; y contribuiría a asegurar el establecimiento de un eficaz modelo de desarrollo territorial de calidad.

9. Bibliografía

- ASCHER, François (2001): *Los nuevos principios del urbanismo*. Alianza (2004), Madrid.
- BENABENT, Manuel (2004): *La ordenación del territorio en España. Una perspectiva disciplinar. Análisis de su objeto, alcance y contenidos propositivos*. Universidad de Sevilla, Sevilla.
- BURRIEL DE ORUETA, Eugenio (2002): «Análisis geodemográfico y planificación territorial en España». *Revista Estudios Geográficos*, 63 (248-249): 443-470. CSIC, Madrid.
- DE TERÁN, Fernando (1982): *Planeamiento urbano en la España contemporánea. 1900-1980*. Gustavo Gili, Barcelona.
- (1997): «Resurgam: Invocación para recuperar el urbanismo y continuar el planeamiento». *Urban*, 1. DUyOT. ETSAM-UPM, Madrid.
- (1999): *Historia del urbanismo en España: Siglos XIX y XX*. Cátedra, Madrid.
- (2009): «La gran excusa Cerdà». *El País*, 26 de setiembre, Madrid.
- DELGADO PÉREZ, Germán J. (2007): «La participación ciudadana en el planeamiento urbanístico y el fenómeno de la teledirección: Análisis crítico sobre el proceso de formación de los planes urbanísticos en España y la incidencia de la opinión de los ciudadanos en su redacción, tramitación y gestión posterior». *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto, XI (245). <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-24512.htm>>
- ESPAÑA. MINISTERIO DE VIVIENDA (2010): *Libro blanco de la sostenibilidad en el planeamiento urbanístico español*. Ministerio de Vivienda. Centro de Publicaciones.
- EZQUIAGA, José María (1994): «El planeamiento municipal». En MOYA, Luis (ed.), *La práctica del planeamiento urbanístico*, 69-138. Síntesis, Madrid.
- (1998): «¿Cambio de estilo o cambio de paradigma? Reflexiones sobre la crisis del planeamiento urbano». *Urban*, 2: 7-33. DUyOT. ETSAM-UPM, Madrid.
- FERNÁNDEZ GÜELL, José Miguel (1997): *Planificación estratégica de ciudades*. Gustavo Gili, Barcelona.
- FONT, Antonio. (2002-2003). «La renovación del planeamiento urbanístico». *Revista Ciudades*, 7. Instituto Universitario de Urbanística, Universidad de Valladolid.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo & Luciano PAREJO (1981): *Lecciones de derecho urbanístico*. Civitas, Madrid.
- GALIANA, Luis & Julio VINUESA (2010): «Definición y evolución del concepto y su práctica». En GALIANA, Luis & Julio VINUESA (coords.), *Teoría y práctica para una ordenación racional del Territorio*. Síntesis, Madrid.
- SÁNCHEZ DE MADARIAGA, Inés (1999): *Introducción al urbanismo. Conceptos y métodos de la planificación urbana*. Alianza Editorial, Madrid.
- TRAPERO, Juan Jesús (1994): «La práctica del planeamiento urbanístico en España». En MOYA, Luis (ed.), *La práctica del planeamiento urbanístico*, 19-38. Síntesis, Madrid.
- VINUESA, Julio (1995): «Análisis geodemográfico y planeamiento urbanístico». *Revista Estudios Geográficos*, 56 (218): 147-168. CSIC, Madrid.

²⁵ Cabe mencionar la valiosa experiencia de buenas prácticas empleadas en la Estrategia Territorial de Navarra (http://www.nasursa.es/es/OrdenacionTerritorio/Estrategia_Plan_Trabajo.asp) y en el Plan General de Ordenación Urbana de Sevilla (Memoria de Participación: http://www.sevilla.org/plandesevilla/ade/indice_part.html)

Hacia la integración de Andalucía en la sociedad del conocimiento: algunas estrategias públicas regionales, metropolitanas y locales

Inmaculada CARAVACA (1) & Antonio GARCÍA (2)
& Gema GONZÁLEZ (3)

(1) Catedrática de Geografía Humana, Universidad de Sevilla.

(2) Profesor contratado doctor en Geografía, Universidad Pablo de Olavide.

(3) Profesora titular de Geografía Humana, Universidad de Sevilla.

RESUMEN: Conocimiento e innovación actúan como principales impulsores de la competitividad y del dinamismo económico, al permitir maximizar las potencialidades productivas de las empresas, pero también del desarrollo territorial, propiciando comportamientos ambientalmente sostenibles, socialmente cohesionados y territorialmente equilibrados. En consecuencia, aumenta el interés por el análisis de las políticas y estrategias públicas que se están desarrollando para impulsar la innovación y la integración de los territorios en la sociedad del conocimiento. En este contexto general de referencia, el objetivo de este artículo es analizar la dimensión territorial de la innovación en Andalucía, así como las estrategias de actuación llevadas a cabo por instituciones públicas de distintos niveles y a diferentes escalas espaciales. Se presta, especial atención a la aglomeración metropolitana de Sevilla y, dentro de ésta, a las propuestas realizadas por la administración local en Alcalá de Guadaíra, al constituir un ejemplo interesante de este tipo de estrategias.

DESCRIPTORES: Conocimiento. Innovación. Políticas públicas. Aglomeración urbana. Sevilla.

1. Introducción

El interés despertado por el conocimiento y la innovación no puede considerarse nuevo, no hay que olvidar que ya desde

la Revolución Industrial se puso en evidencia que eran factores claves para impulsar los procesos de desarrollo económico y el progreso de las sociedades. No obstante, dicho interés se ha multiplicado significativamente durante

Recibido 17.12.2010 Revisado: 08.06.2011
e-mail: caravaca@us.es; agargar1@upo.es; gemagonzalez@us.es

Los autores agradecen tanto la atención prestada a nuestro trabajo como las correcciones hechas al mismo, que,

a nuestro entender, han permitido mejorar sustancialmente sus contenidos.

Este artículo se integra en el Proyecto de I+D+i del Ministerio de Ciencia e Innovación (CSO2009-10888).

las últimas décadas, al entender que tales factores se han convertido en los principales recursos estratégicos para sustentar la transformación del modelo económico hoy imperante en favor de otro alternativo ambientalmente sostenible, socialmente cohesionado y territorialmente equilibrado.

Se parte así de la base de que conocimiento e innovación actúan como impulsores de la competitividad y del dinamismo económico, al permitir maximizar las potencialidades productivas de las empresas; pero también como condicionantes del desarrollo territorial, al capacitar a las sociedades para poner en valor y utilizar más racionalmente los recursos existentes en los distintos ámbitos.

No puede extrañar, por consiguiente, que conocimiento e innovación se hayan convertido en el punto de confluencia de diferentes corrientes epistemológicas y disciplinas científicas preocupadas por las relaciones entre las actividades económicas y los territorios (AYDALOT, 1986; MAILLAT, 1995; MAILLAT-KEBIR, 1998; CATING-LACOUR-LUNG, 2001; MÉNDEZ, 2002; MOULART-SEKIA, 2003). Pero no hay que olvidar que, junto a las interpretaciones más tradicionales de dichos conceptos ligadas al comportamiento de las empresas, se incorporan algunas otras interesadas en la capacidad que tienen las instituciones, las sociedades y, en definitiva, los territorios para incorporar conocimientos, desarrollar estrategias innovadoras y llevar a cabo proyectos colectivos basados en el aprovechamiento inteligente de los recursos disponibles (MACKINNON & *al.*, 2002; ALBERTOS & *al.*, 2004; MOULAERT, 2008). Se centra así la atención en el potencial de los distintos ámbitos territoriales para producir y utilizar conocimientos, creando un ambiente favorable a la experimentación con nuevas ideas y a la búsqueda de respuestas con las que ir adaptándose a los continuos y acelerados cambios que se vienen produciendo (RULLANI, 2000).

Tales argumentaciones han dado paso a la incorporación y a la generalización del uso de categorías conceptuales como las de *innovación territorial*, *territorio que aprende* o *territorio inteligente* para hacer referencia a aquellos ámbitos en los que los procesos de aprendizaje colectivo e innovación adquieren un mayor protagonismo (MORGAN, 1997; JAMBES, 2001; MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, 2004). Pero junto a las anteriores, está cobrando especial relevancia la expresión *sociedad del conocimiento* para hacer referencia a los territorios especializados en actividades que tienen como base este re-

curso intangible. Si bien es cierto que este concepto tiene su origen a mediados del siglo xx (DRUCKER, 1969; MACHLUP, 1962), es ahora cuando ocupa un lugar destacado, no sólo en el debate científico sino también en el discurso institucional (BOISIER, 2001; UNESCO, 2005; ROHRBACH, 2007), entre otras razones porque «ofrece una visión de futuro para guiar normativamente las acciones políticas» (KRÜGER, 2006: 2).

Ante este orden de cosas, y teniendo en cuenta los profundos cambios que están experimentando las economías, las sociedades y los territorios como resultado de la crisis que desde los últimos años les afecta, crece la demanda de nuevas respuestas por parte de investigadores y responsables públicos con las que hacer frente a los graves problemas y retos que ahora se perfilan y así evolucionar hacia la configuración de nuevos modelos de funcionamiento socioeconómico y de organización territorial estrechamente relacionados con la innovación y el conocimiento. En consecuencia, aumenta el interés por las políticas y estrategias públicas, llevadas a cabo a diferentes escalas y desde distintos niveles institucionales, que tienen como objetivo impulsar la integración de los territorios en la llamada *sociedad del conocimiento*. Se pone con ello de manifiesto que «la necesidad de adquirir permanentemente nuevo conocimiento se convierte en un imperativo para quien dirige una empresa tanto como para quien dirige un gobierno territorial o un organismo de fomento del desarrollo» (BOISIER, 2001: 10).

Con este marco general de referencia, el objetivo de este artículo es analizar, por una parte, el comportamiento territorial de la innovación y el conocimiento en Andalucía y, por otra, las estrategias públicas de actuación implementadas para promover su desarrollo. Para la consecución de tal objetivo resulta especialmente interesante considerar las políticas públicas concebidas e implementadas desde distintos niveles administrativos para diferentes escalas espaciales. Con este planteamiento, la investigación se realiza a tres escalas. A escala regional, se propone una tipología municipal, basada en el conocimiento y la innovación, que ayuda a identificar las diferencias territoriales, relacionadas en parte con algunas de las estrategias públicas que se están llevando a cabo. A escala subregional, se centra la atención en la aglomeración metropolitana de Sevilla, al concentrarse en ella buena parte del conocimiento y la innovación de la región. A escala local, se utiliza como ejemplo el municipio de Alcalá de Guadaíra, donde se están poniendo

en marcha medidas relevantes desde la perspectiva del conocimiento y la innovación.

El trabajo se ha realizado utilizando como base la información disponible, en su mayoría no publicada, procedente de organismos muy diversos: Instituto Nacional de Estadística, Instituto de Estadística de Andalucía, consejerías de la Junta de Andalucía, Tesorería General de la Seguridad Social, Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial (CDTI) y Oficina Española de Patentes y Marcas (OEPM)¹. Junto a ella, se ha utilizado, además, otra de carácter cualitativo que ha sido obtenida mediante un sistemático trabajo de campo.

2. La dimensión territorial de la innovación y el conocimiento en Andalucía

Como es sabido, Andalucía es una región periférica, tanto en el contexto europeo como en el español y, pese a los sustanciales cambios que ha venido experimentando durante las últimas décadas, sigue estando aquejada de un conjunto de debilidades socioeconómicas estructurales que dificultan su proceso de desarrollo (ZOIDO, 2001; ZOIDO & CARAVACA, 2005; PITA, 2011). Desde la perspectiva que ahora interesa, al protagonismo detentado por actividades basadas en el uso de trabajo poco cualificado, hay que añadir la debilidad de su industria, especializada en ramas maduras de baja demanda e intensidad tecnológica, así como la incapacidad de su economía para generar suficiente número de empleos. Es por ello por lo que la apuesta por el conocimiento y la innovación se convierte en un importante pero difícil reto. Todos estos condicionantes exigen un gran esfuerzo a las instituciones, las empresas y la sociedad en su conjunto para superar las dificultades inherentes a tales circunstancias y lograr que la región se integre con una buena posición en la llamada sociedad del conocimiento y avance en su proceso de desarrollo.

No obstante, y como contrapunto a lo anterior, Andalucía dispone también de ciertas potencialidades que deben ponerse en valor: una

relativa concentración de recursos de conocimiento en las dos principales aglomeraciones metropolitanas, las de Sevilla y Málaga; un sistema urbano formado por una malla de ciudades de tamaño medio, que pueden contribuir a la difusión de conocimiento e innovación desde las mayores aglomeraciones hacia el conjunto del territorio, y algunos sistemas productivos locales que parecen evolucionar hacia la conformación de *medios innovadores*.

Los espacios definidos por su talante innovador, aunque estén sólo en parte vinculados a la economía del conocimiento, son aquellos que cuentan con capital humano cualificado, servicios avanzados, equipamientos que favorecen los procesos de aprendizaje e innovación, esfuerzo institucional y empresarial en el desempeño de proyectos innovadores, y actividades vinculadas al conocimiento (GONZÁLEZ, 2006 y 2011; MÉNDEZ & al., 2009). El estudio de la distribución territorial de estos componentes permite dibujar el mapa del conocimiento y la innovación en esta región; con tal propósito, se ha diseñado un índice sintético con el que realizar una tipología municipal. Para ello se han seleccionando de entre los indicadores disponibles los que se han considerado más representativas de los recursos vinculados al conocimiento, los esfuerzos realizados para impulsarlo y los resultados con ello conseguidos (FIG. 1).

Del análisis integrado de los indicadores seleccionados, y mediante su tipificación, se ha obtenido el índice sintético sobre conocimiento e innovación de cada uno de los municipios de la región. En primer lugar, se ha procedido a cualificar el sumatorio de los valores z de cada indicador en función de la media regional. Con el fin de evitar el efecto de los valores extremos de ciertas variables se han simplificado los valores z de la siguiente manera: cuando el valor z de la variable excede en 2 o más unidades de desviación típica al promedio se le asigna un 2; si lo hace de 1 a 2 unidades se puntúa con un 1; en caso de que el valor z supere a la media entre 0 y 1 unidades de desviación típica, se sustituye por 0,5; si una vez tipificados los valores originales, se obtienen cifras negativas, se cambian por 0. Con los resultados de la suma de estos nuevos valores

¹ Buena parte de esta información ha sido tratada en el seno de diversos proyectos de investigación: *Observatorio de la Cohesión y el Desarrollo Territorial de Andalucía* (SEJ-2006-1714); *Las ciudades de Andalucía en la sociedad del conocimiento* (Instituto de Estadística de Andalucía); *Procesos de innovación en ciudades intermedias y desarrollo territorial policéntrico en España. Las ciudades medias como potencial recurso para el desarrollo de An-*

⁰ *Andalucía* (SEJ2006-14277-C04-03); *Las regiones metropolitanas españolas en la sociedad del conocimiento. Tendencias económicas y transformaciones territoriales* (CSO 2009-10888). Los resultados de estos proyectos pueden consultarse en diversas publicaciones (CARAVACA & al., 2009; MÉNDEZ & al., 2009; CARAVACA & GONZÁLEZ, 2010a y b; GONZÁLEZ, 2011).

FIG. 1./ Indicadores utilizados para la construcción de un índice sintético sobre innovación y conocimiento en Andalucía

	Indicador	Fuente
Recursos Humanos en actividades de generación, difusión y transferencia de conocimientos	Ocupados técnicos y profesionales científicos e intelectuales, técnicos y profesionales de apoyo/ población ocupada, 2001	Censo de Población (Instituto Nacional de Estadística)
Recursos dotacionales: servicios y equipamientos para la innovación	Establecimientos de servicios avanzados/número total de establecimientos, 2008	Informe sobre Servicios Avanzados en Andalucía (Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa, Junta de Andalucía) Directorio de Establecimientos con Actividad Económica en Andalucía (Instituto de Estadística de Andalucía)
Esfuerzo empresarial e institucional para la innovación	Inversiones en proyectos innovadores gestionados por el Centro para el Desarrollo Tecnológico e Industrial, período 2006-2008	Centro para el Desarrollo Tecnológico e Industrial (Ministerio de Industria, Turismo y Comercio)
	Inversiones en proyectos innovadores incentivados por Consejería de Innovación Ciencia y Empresa, período 2006-2008	Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa, Junta de Andalucía
Los resultados empresariales de la actividad innovadora	Número de patentes y modelos de utilidad concedidos por la Oficina Española de Patentes y Marcas, período 2006-2008	Oficina Española de Patentes y Marcas
	Empresas de base tecnológica, 2009	Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa, Junta de Andalucía
Especialización en sectores de alta intensidad tecnológica	Empleo en sectores de alta intensidad de I+D/ empleo total, 2008	Directorio de Establecimientos con Actividad Económica en Andalucía (Instituto de Estadística de Andalucía)
	Establecimientos en sectores de alta intensidad de I+D/ Establecimientos totales, 2008	Directorio de Establecimientos con Actividad Económica en Andalucía (Instituto de Estadística de Andalucía)

Fuente: Elaboración propia.

de los indicadores se han establecido cinco categorías de municipios:

1. *Conocimiento e innovación muy altos.* Ámbitos que destacan significativamente respecto al comportamiento medio andaluz en el conjunto de las variables seleccionadas. El valor del sumatorio oscila entre 8 y 16.
2. *Conocimiento e innovación altos.* Municipios con una predisposición innovadora por encima del promedio regional, fluctuando el resultado de la suma entre 5 y 7.
3. *Conocimiento e innovación medios.* Poblaciones que tienen sólo algunas variables

- con valores ligeramente por encima de la media, de ahí que el resultado sea 3 o 4.
4. *Conocimiento e innovación bajos.* Localidades que destacan escasamente sobre la media, alcanzando un valor final de 1 o 2.
 5. *Conocimiento e innovación muy bajos.* Ámbitos en los que el sumatorio queda por debajo del valor 1.

Por cuanto al tamaño municipal se refiere, la FIG. 2 evidencia cómo éste parece ser un condicionante para la innovación y las actividades basadas en el conocimiento (ver FIG 2). Así, los municipios que cuentan con las mayores

Fig. 2./ Índice sintético de conocimiento e innovación según tamaño municipal en Andalucía

	< 10.000 hab.		10.000 < 20.000 hab.		20.000 < 50.000 hab.		50.000 < 100.000 hab.		≥ 100.000 hab.	
	Municipios	%	Municipios	%	Municipios	%	Municipios	%	Municipios	%
Muy alto					3	6,1	1	5,9	7	58,3
Alto	2	0,3	2	2,7	4	8,2	1	5,9	3	25,0
Medio	50	8,1	15	20,6	10	20,4	5	29,4	2	16,7
Bajo	167	27,0	37	50,7	29	59,2	10	58,8		
Muy bajo	400	64,6	19	26,0	3	6,1				
TOTAL	619	100,0	73	100,0	49	100,0	17	100,0	12	100

Fuente: Elaboración propia.

ciudades se identifican fundamentalmente con aquellos que disponen de una muy alta capacidad de innovación. Por su parte, más del 20% de los que tienen entre 10.000 y 100.000 habitantes destacan por una capacidad media o alta, que llega al 35% si se trata sólo de los mayores del grupo. Como contrapunto a lo anterior, más del 90% de los municipios con menos de 10.000 habitantes tienen una baja o muy baja capacidad de innovación.

La FIG. 3 muestra cómo se distribuye territorialmente este índice, lo que permite matizar las conclusiones obtenidas teniendo sólo en cuenta los tamaños municipales. Los municipios que más destacan son los ubicados en las aglomeraciones urbanas, especialmente en la de Sevilla, observándose además que los valores más altos se sitúan en sus núcleos centrales. Junto a las aglomeraciones urbanas, otras áreas con una capacidad de inno-

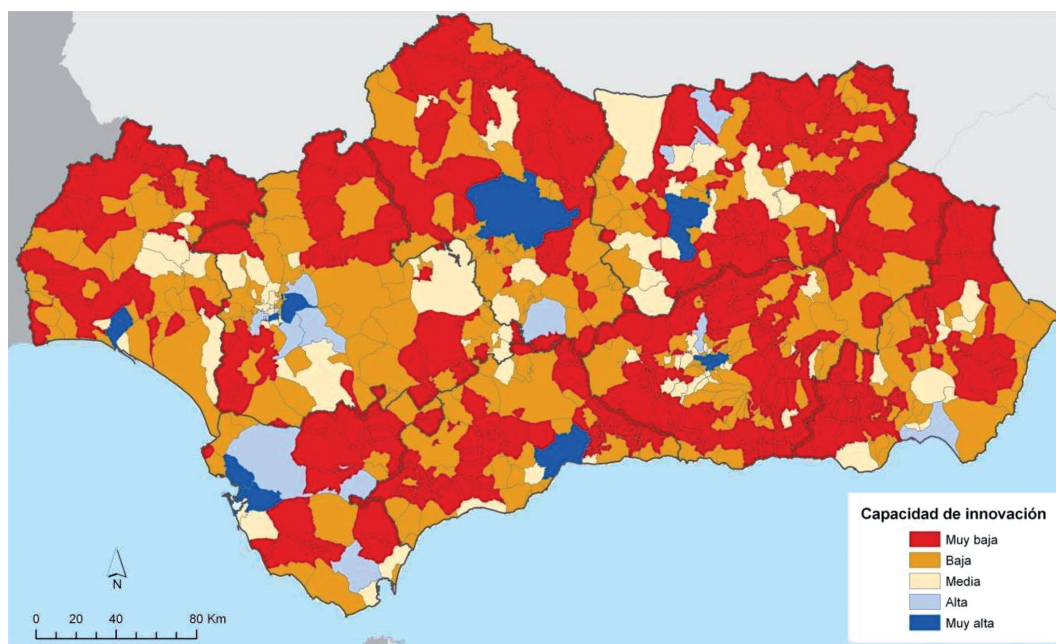


Fig. 3./ Distribución territorial del índice sintético de conocimiento e innovación en Andalucía.

Fuente: Elaboración propia.

vacación muy por encima de los parámetros medios regionales son las que incluyen a ciertos municipios que cuentan con distritos o *cuasi* distritos industriales, entre los que destaca Lucena.

3. Estrategias y actuaciones a escala regional para la promoción de la innovación y la integración de Andalucía en la sociedad del conocimiento

En Andalucía inciden una serie de políticas, acciones, instrumentos y entidades cuyo objetivo básico es impulsar el interés por el conocimiento y la innovación. La integración de España en la Unión Europea y las competencias que tiene asumidas Andalucía en el contexto español explican que las principales líneas de actuación que guían la investigación e innovación en esta región, vengán orientadas por las directrices recogidas en los Programas Marco de la Unión Europea, los Planes Nacionales de I+D+i y los Planes Andaluces de Investigación, Desarrollo e Innovación.

Como suele ser habitual, uno de los instrumentos más utilizados por las administraciones públicas para implementar las políticas de fomento de la actividad innovadora es la concesión de incentivos a las empresas. En este sentido, y por lo que se refiere a la inversión en actividades innovadoras, las empresas instaladas en Andalucía tienen acceso a diversos programas procedentes de los diferentes niveles administrativos, aunque hay que destacar el protagonismo de la Unión Europea, ya que, además de ayudar directamente a partir de sus propias líneas de actuación, lo hace indirectamente cofinanciando una parte de los programas vigentes en España tanto a nivel nacional como autonómico.

El esfuerzo público en la promoción de la innovación empresarial se puede evidenciar por el peso que las ayudas públicas representan sobre la inversión final realizada en este tipo de proyectos. En tal sentido, los incentivos estatales concedidos por el Centro de Desarrollo Tecnológico e Industrial, y los autonómicos procedentes de la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa y cofinanciados por la Unión Europea, suponen en Andalucía una media del 19,3% de la inversión final durante el período 2006-2008. Este valor medio esconde, sin embargo, grandes diferencias interterritoriales, puesto que en la gran mayoría de los municipios (73%) se sobrepasa dicho valor.

Con relación al fomento de la cooperación empresarial en proyectos innovadores, la Unión Europea apoya la constitución de redes internacionales. En esta misma línea, el Estado financia la participación de empresas españolas en programas de cooperación internacionales y ha diseñado, además, el *Programa de Agrupaciones Empresariales Innovadoras* (AEI) (Orden ITC/1843/2009, de 3 de julio y Orden ITC/134/2011, de 27 de enero) para promover la integración de empresas, administraciones, asociaciones empresariales y centros de formación, investigación e innovación en torno a un proyecto de carácter innovador. En Andalucía, en 2011 son 12 las entidades inscritas en el Registro de AEI del Ministerio de Industria, Turismo y Deporte, representando un 9% del total. La cooperación en materia de innovación está recibiendo también una especial atención por parte de la administración regional, que cuenta con programas dirigidos a promoverla entre empresas y entre éstas y los centros de investigación, tecnológicos y de transferencia de conocimiento. Se trata de actuaciones que en buena parte están ligadas a las concentraciones territoriales de empresas, lo que supone una revalorización del territorio como factor con incidencia en la innovación y constituye una inflexión respecto a políticas anteriores.

Uno de los inconvenientes con los que tradicionalmente se ha enfrentado Andalucía en relación a las actividades con base en el conocimiento y aquellas otras que, aún sin formar parte del grupo anterior también pueden considerarse innovadoras, es el insuficiente número de espacios capaces de acoger a empresas e instituciones, así como a centros de servicios avanzados que faciliten el desarrollo tecnológico y den apoyo a las empresas. Para solucionar dichas carencias y superar tales limitaciones, desde los años 90 la administración regional está llevando a cabo un intenso programa dirigido a potenciar el interés empresarial por el conocimiento y la innovación, mediante la creación de una serie de espacios y de centros. Esta actuación, que cuenta con el respaldo de la Unión Europea a través del *Programa Regional de Acciones Innovadoras* (Decisión de la Comisión Europea de 12 de abril de 2006), se concreta en la creación tanto de espacios como de centros (Orden de 18 de septiembre de 2006, y Decreto 254/2009, de 26 de mayo).

Los primeros, denominados *Espacios tecnológicos y de conocimiento*, se subdividen en tres categorías:

- *Parques científico-tecnológicos*, que se definen como «espacios ubicados en suelos ur-

banísticamente aptos, que albergan a empresas y entidades que tienen entre sus objetivos la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación».

- *Parques de innovación empresarial*, «espacios ubicados en suelos urbanísticamente aptos, donde se agrupan empresas y entidades ligadas a la I+D+i, que de forma conjunta pueden alcanzar sinergias e inducir el desarrollo económico de la zona que constituye su ámbito de influencia... Se interrelacionan con su entorno próximo mediante procesos de difusión, aplicación y transferencia tecnológica y del conocimiento».
- *Parques empresariales*, «espacios ubicados en suelos urbanísticamente aptos, donde se agrupan empresas y entidades que trabajan de forma conjunta para alcanzar sinergias a través de las que se induzca el desarrollo económico de la zona que constituye su ámbito de influencia».

Por su parte, las entidades orientadas a la aplicación y transferencia del conocimiento están conformadas por los *Centros Tecnológicos de Aplicación del Conocimiento*, las *Entidades de Transferencia de la Tecnología y el Conocimiento*, los *Centros de Creación y Consolidación de Empresas de Base Tecnológica* y los *Agentes del Conocimiento Tecnológico Acreditados*.

Por último, conforman también el sistema de apoyo a la innovación regional las entidades públicas de gestión dedicadas a la coordinación y administración del conocimiento y las tecnologías, entre las que se incluyen tres agencias: *Andaluz del Conocimiento*, de *Innovación y Desarrollo de Andalucía* y *Andaluz de la Energía*.

Como muestra la FIG. 4, existen en Andalucía 24 espacios tecnológicos y del conocimiento y 125 entidades orientadas a la aplicación de la transferencia del conocimiento. Tanto en un caso como en otro se comprueba una cierta concentración a favor de las principales aglomeraciones urbanas, rompiéndose este patrón sólo cuando se trata de ciertas ciudades pequeñas y medias con sistemas productivos de base territorial.

Se pone así de manifiesto que la distribución territorial de la infraestructura y el equipamiento que la administración regional está desarrollando para la promoción de la innovación evidencia la implementación de dos claros objetivos: por un lado, conseguir adecuar la oferta de este tipo de servicios a su demanda empresarial; ello explica que a los primeros centros tecnológicos de carácter horizontal se añadan ahora otros de carácter sectorial que

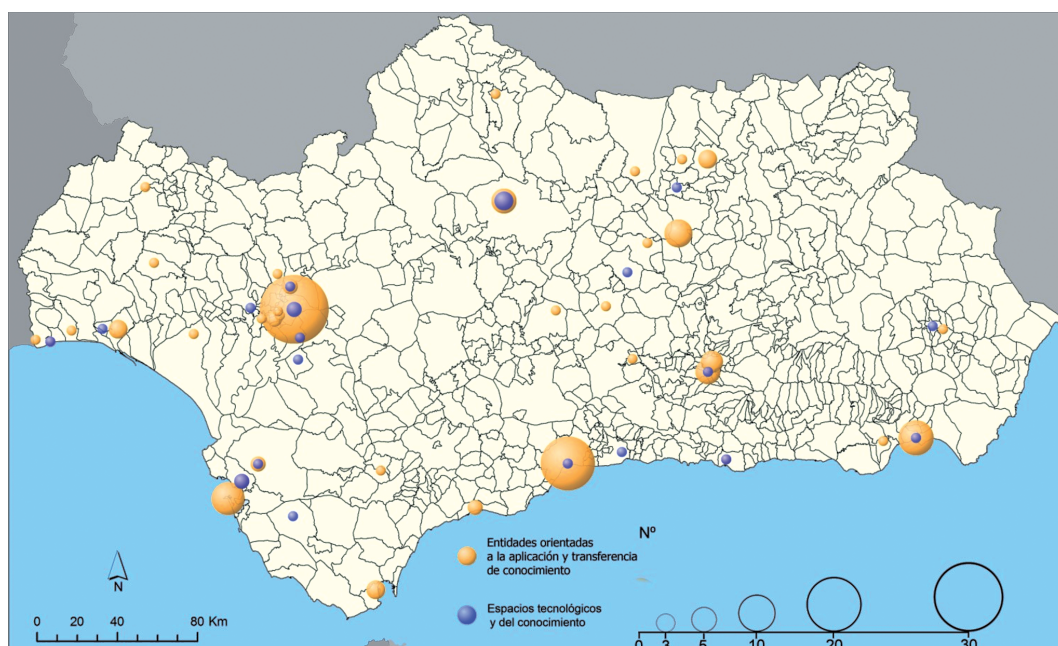


FIG. 4./ **Espacios y centros tecnológicos y de conocimiento en Andalucía (2010)**

Fuente: Registro de Agentes del Sistema Andaluz del Conocimiento y Programa de Suelos Productivos de Andalucía, JUNTA DE ANDALUCÍA. CONSEJERÍA DE ECONOMÍA, INNOVACIÓN Y CIENCIA y elaboración propia.

pretenden adecuarse a la estructura productiva de cada ámbito; por otro, superar la tradicional concentración de este tipo de infraestructuras en las principales aglomeraciones urbanas, mostrando una clara preocupación por fomentar su localización en ciudades de tamaño medio e incluso en áreas rurales.

Se trata, pues, de un planteamiento territorialmente interesante y ambicioso sustentado en un complejo conjunto de actuaciones que pretenden incidir no sólo en la capacidad innovadora de Andalucía, sino también en el dinamismo y la competitividad de los distintos municipios que la conforman, pudiendo contribuir con ello al equilibrio territorial.

Pese al indudable interés de la propuesta, tanto desde la perspectiva económica como desde la territorial, no puede dejarse al margen el excesivo número de figuras que conforman el sistema, lo que puede generar cierta confusión y dificultar su funcionamiento.

4. Estrategias y actuaciones a escala subregional. El caso de la aglomeración metropolitana de Sevilla

4.1. La promoción de la innovación empresarial

Como ya se ha señalado, las actuaciones públicas que pretenden impulsar la innovación empresarial y las actividades basadas en el conocimiento tienen una presencia destacada en la aglomeración metropolitana de Sevilla, el ámbito con mayor relevancia económica de la Comunidad Autónoma.

En dicho ámbito los incentivos para la promoción de proyectos innovadores concedidos por la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa de la Junta de Andalucía y por el Centro de Desarrollo Tecnológico e Industrial del Gobierno de España suponen más del 20% de los concedidos en Andalucía durante el período 2006 y 2008. Su distribución territorial está claramente polarizada en el núcleo central (46%) y, en menor medida, en los municipios de La Rinconada, Alcalá de Guadaíra, Dos Hermanas y Aznalcóllar (que conjuntamente reúnen a casi al 37%); algunos de ellos con presencia destacada de actividades basadas en el conocimiento, como es el caso del sector aeronáutico en La Rinconada. Es, por contra, anecdótica la presencia de estas ayudas en el resto de la aglomeración (ver FIG. 5).

La relevancia del capital público en la financiación de la innovación empresarial se deduce del peso de las ayudas procedentes de las administraciones públicas respecto a la inversión movilizada en proyectos innovadores. En el ámbito territorial objeto de estudio, las procedentes de los dos organismos antes referidos (Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa, y Centro de Desarrollo Tecnológico e Industrial) superan el 16% del monto invertido en este tipo de proyectos, porcentaje algo inferior a la media regional (19,3%), lo que evidencia aquí una mayor independencia y esfuerzo inversor privado en actividades innovadoras. Dentro de la aglomeración, se observan diferencias muy significativas entre unos municipios y otros; mientras en algunos casos, como Santiponce o Gines, más del 50% de la inversión proviene de fondos públicos, en otros, como Espartinas o Guillena, no alcanza el 10%. Resulta también significativo que Sevilla se encuentre entre los municipios de la aglomeración en los que el apoyo público a la innovación tiene un valor inferior a la media (13%) (ver FIG. 6).

En este ámbito se localizan 6 de los 24 espacios tecnológicos y del conocimiento incluidos en el Registro de Agentes del Sistema Andaluz del Conocimiento, el 25% de los existentes en Andalucía. La figura de los *Parques Científicos y Tecnológicos* está presente en municipios de la primera corona metropolitana y, más concretamente, en los de Sevilla, Dos Hermanas y La Rinconada. Estos municipios vienen a coincidir con algunos de los que más destacan en cuanto a su índice de conocimiento e innovación, tal y como se observó en la FIG. 3. Por su parte, existen *Parques de Innovación Empresarial* en municipios más alejados del núcleo central del área metropolitana, como los de Sanlúcar la Mayor y Los Palacios; en ambos casos son parques de carácter temático en torno a una actividad prioritaria, la producción de energía solar y la agricultura respectivamente (ver FIG. 7).

Las entidades orientadas a la aplicación de la transferencia del conocimiento que se localizan en esta área son 37, casi un 30% de las andaluzas. Respecto a la distribución territorial de este tipo de equipamientos en la aglomeración, llama la atención su concentración en Sevilla capital, donde se localizan 29, de los que 15 son *Agentes del Conocimiento Tecnológico Acreditados*, 9 *Entidades de Transferencia de Tecnología y Conocimiento*, la totalidad de los existentes en la aglomeración, y 5 *Centros Tecnológicos de Aplicación del Conocimiento*. Existen, además, *Agentes del Conocimiento Tecnológico Acreditados* en La Rinconada, Mairena del Aljarafe, Bollullos de la

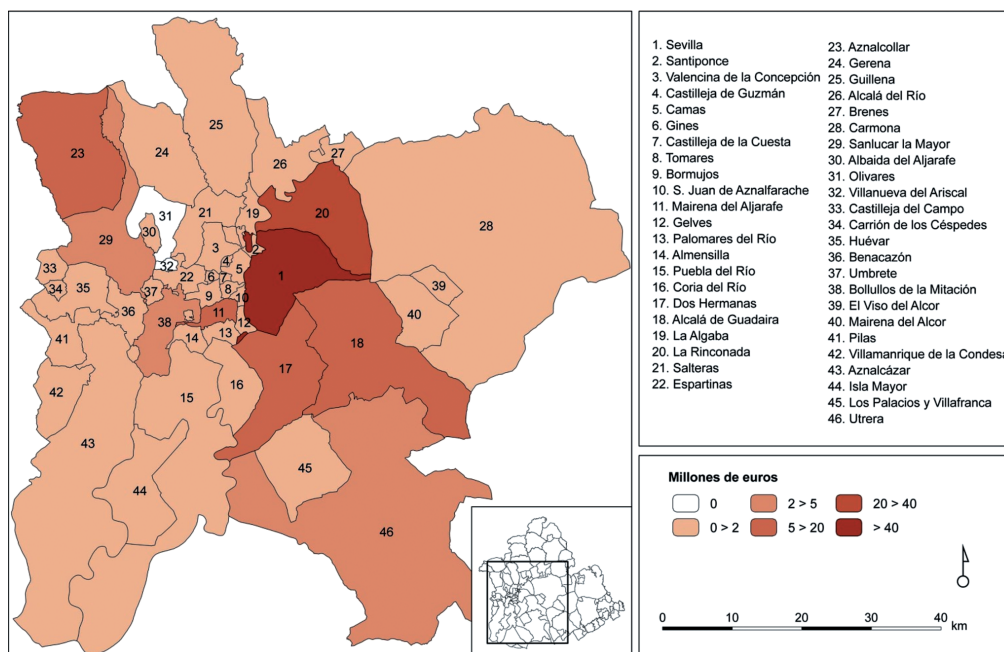


FIG. 5./ Incentivos para la promoción de proyectos innovadores en la aglomeración metropolitana de Sevilla (2006-2008)

Fuente: JUNTA DE ANDALUCÍA CONSEJERÍA DE INNOVACIÓN, CIENCIA Y EMPRESA, CENTRO DE DESARROLLO TECNOLÓGICO E INDUSTRIAL y elaboración propia.

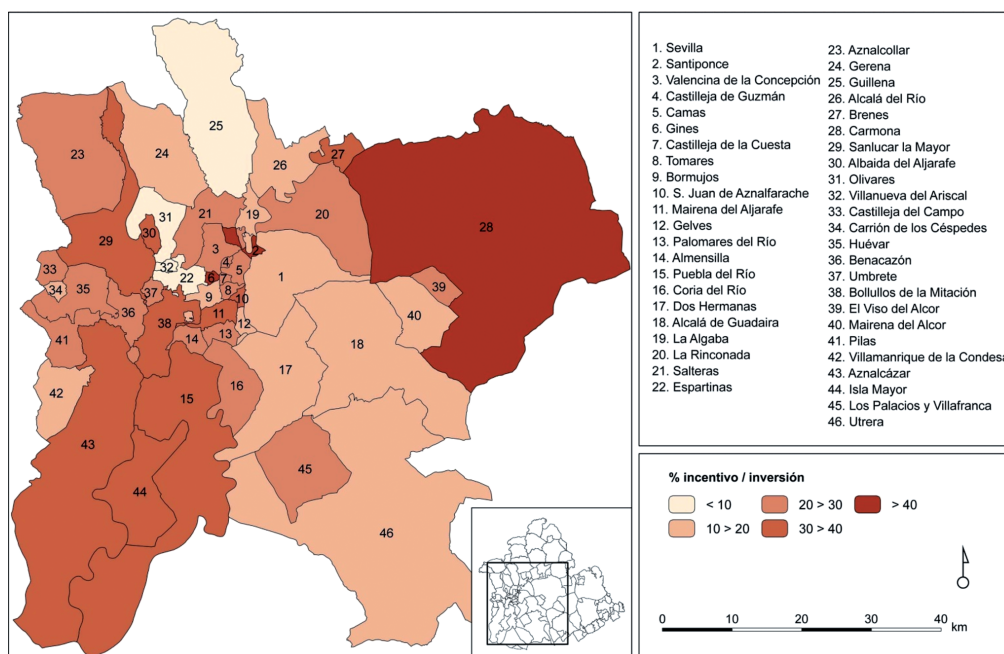


FIG. 6./ Relevancia del capital público en la financiación de la innovación empresarial en la aglomeración metropolitana de Sevilla (2006-2008)

Fuente: JUNTA DE ANDALUCÍA. CONSEJERÍA DE INNOVACIÓN, CIENCIA Y EMPRESA, CENTRO DE DESARROLLO TECNOLÓGICO E INDUSTRIAL y elaboración propia.

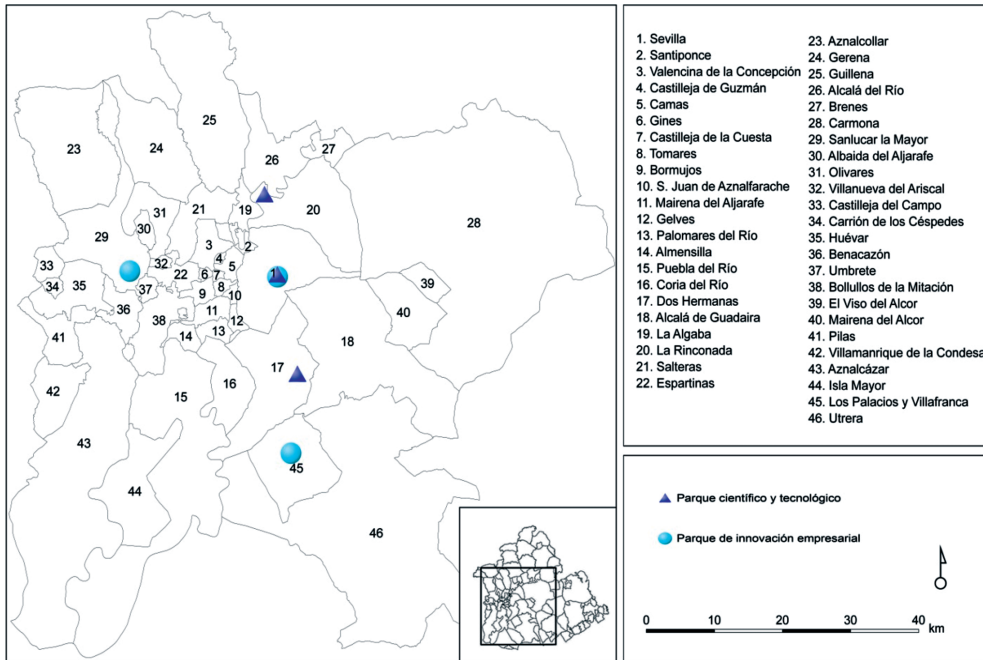


Fig. 7./ Espacios tecnológicos y de conocimiento en la aglomeración metropolitana de Sevilla (2010)

Fuente: Registro de Agentes del Sistema Andaluz del Conocimiento y Programa de Suelos Productivos de Andalucía, JUNTA DE ANDALUCÍA. CONSEJERÍA DE ECONOMÍA, INNOVACIÓN Y CIENCIA y elaboración propia.

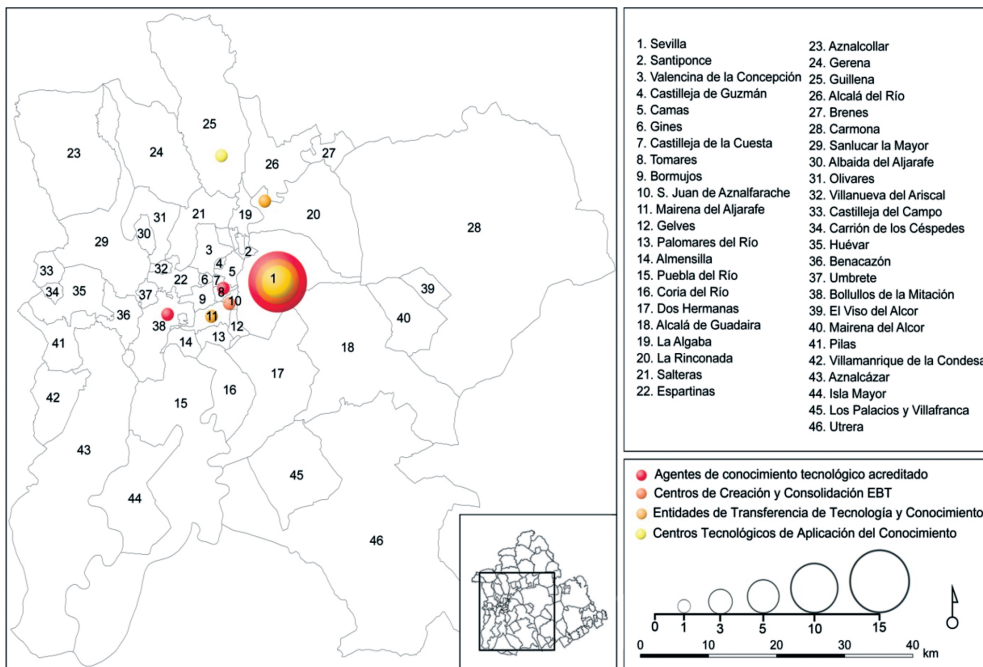


Fig. 8./ Entidades orientadas a la aplicación de la transferencia del conocimiento en la aglomeración metropolitana de Sevilla (2010)

Fuente: Registro de Agentes del Sistema Andaluz del Conocimiento, JUNTA DE ANDALUCÍA. CONSEJERÍA DE ECONOMÍA, INNOVACIÓN Y CIENCIA y elaboración propia.

Mitación y Tomares, a los que hay que añadir los *Centros Tecnológicos de Aplicación del Conocimiento*, situados en Guillena, La Rinconada y Mairena del Aljarafe. Por último, el único *Centro de Creación y Consolidación de Empresas de Base Tecnológica* se ubica en San Juan de Aznalfarache (ver FIG. 8).

4.2. Actuaciones relacionadas con la innovación en el marco de la ordenación territorial

Los procesos de ordenación territorial, siempre necesarios, adquieren especial importancia en los ámbitos metropolitanos, dada la complejidad funcional de los mismos y la imprescindible coordinación para su gestión. En el caso de Sevilla, ha sido largo el horizonte temporal seguido por el marco normativo que rige su ordenación, produciéndose sucesivas modificaciones de los documentos de planificación que ponen de manifiesto que éste es un tema polémico, que ha tenido que ir superando las constantes resistencias municipales.

En efecto, el primer documento que pretende concebir la aglomeración metropolitana de Sevilla con vistas a su ordenación física incluye en ella 18 municipios y data del año 1984. Dos años más tarde, se aprobaron las Bases para la Coordinación Urbanística del Área Metropolitana y en 1989 las Directrices para la Coordinación Urbanística, que ampliaban el ámbito hasta incluir 20 municipios. Hubo que esperar otros diez años para que se diseñase una propuesta de Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración, que consideraba ya 22 términos municipales. Por último, el Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración, aprobado en el año 2007, amplía considerablemente su ámbito de actuación abarcando ahora un total de 46 municipios que se dividen en dos coronas: la primera compuesta por los 22 que la conformaban ya antes y la segunda que incluye los 24 restantes.

En este último documento, se parte de la base de que el buen orden territorial es un factor de desarrollo y competitividad. Pero, además, y desde la perspectiva que aquí interesa, entre los criterios considerados para su formulación, se enfatiza en la necesidad de modernizar la economía metropolitana

«basándola en la generación de conocimiento, en la investigación, innovación y formación especia-

lizada, en el mantenimiento y la atracción de personal cualificado, en el fomento del espíritu empresarial y en el desarrollo de actividades de alto valor añadido».

Para lo que

«la ordenación territorial debe aportar un entorno de calidad ambiental y ofrecer suelos necesarios para la implantación de estas actividades ligadas a la nueva economía» (JUNTA DE ANDALUCÍA. CONSEJERÍA DE VIVIENDA Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, 2009: 98)².

Desde esta perspectiva, llama especialmente la atención la inclusión de la figura de las llamadas *áreas de oportunidad*. Tal y como señalaba Más Serra en su momento refiriéndose a la aglomeración de Bilbao, esta figura «remite de manera sustancial a intervenciones realizadas con una alta dosis de consideración de las oportunidades económicas. Esta cuestión que, por sí misma, no reclama una especial crítica, se hace particularmente acreedora de ella cuando el destino final de muchas de las áreas así calificadas se ha resuelto sin una clara percepción de las necesidades territoriales ni de la evolución histórica, social y cultural del área» (MÁS SERRA, 2009: 38). En el caso que ahora nos ocupa, las necesidades territoriales sí parecen estar presentes en la concepción de dichas áreas, puesto que se señala que «están constituidas por aquellos suelos de interés metropolitano que tienen como objeto contribuir a la recualificación territorial y a la mejora de la organización y estructura interna de la aglomeración urbana» (JUNTA DE ANDALUCÍA. CONSEJERÍA DE VIVIENDA Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, 2009: 71). Pero se insiste, además, en que estas áreas no pueden responder tan sólo a la necesidad de ofertar suelo para actividades estratégicas sino que, con un planteamiento que pretende ser innovador respecto a las actuaciones de ordenación territorial, se considera que deben propiciar la evolución hacia nuevos modelos de desarrollo metropolitano.

Tal y como recoge la FIG. 9, son 69 las áreas de oportunidad incluidas en el Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla, ocupando una superficie de 6.488 Hectáreas, y clasificándose en 5 categorías establecidas en relación con su uso y funcionalidad (ver FIG. 9). Teniendo en cuenta que, como se señala en dicho Plan,

² Para una mejor comprensión del discurso de la innovación en el Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración

Urbana de Sevilla es imprescindible citar el texto original en sus principales ideas.

FIG. 9./ Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla: áreas de oportunidad

Tipos de áreas	Número	Superficie ocupada
Tecnológicas	8	855 hectáreas
Logísticas	5	725 hectáreas
Empresariales	25	3.218 hectáreas
Residenciales	22	1.210 hectáreas
Terciarias	9 (una sin especificar superficie)	480 hectáreas
TOTAL	69	6.488 hectáreas

Fuente: JUNTA DE ANDALUCÍA. CONSEJERÍA DE VIVIENDA Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, 2009.

FIG. 10./ Áreas de oportunidad tecnológica (2009)

Identificación	Municipios	Ubicación	Sup. Ha	Criterios de actuación
T1 Parque de Actividades	Alcalá de Guadaíra	Primera corona	250	Recualificación SE de la aglomeración. La mayor parte de usos tecnológicos y de investigación, pero permite 2.500 viviendas
T2 Ciudad del Agua	Carrión de los Céspedes	Segunda corona	20	Actividades de investigación e ingeniería hidráulica.
T3 Parque de Actividades Científicas y Tecnológicas	Castilleja del Campo	Segunda corona	60	Actividades industriales especialmente vinculadas a las nuevas tecnologías y actividades científicas que dinamicen la segunda corona metropolitana
T4 Ciudad del Conocimiento	Dos Hermanas	Primera corona	50	Diversificación productiva para el municipio y el sector sureste de la aglomeración. Usos empresariales más cualificados
T5 Parque de Innovación Empresarial	Los Palacios y Villafranca	Segunda corona	64	Actividades agroalimentarias y de investigación relacionada con ellas
T6 Parque Tecnológico Aerópolis (ampliación)	La Rinconada	Primera corona	146	Carácter estratégico e innovador para la industria aeroespacial
T7 Parque de Innovación Empresarial	Sanlúcar la Mayor	Segunda corona	200	Las plantas de energía solar sitúan a este sector de la aglomeración en posición de vanguardia nacional en el desarrollo de nuevas tecnologías renovables. Actividades industriales y científicas ligadas al sector energético
T8 Villanueva del Pítamo	Sevilla	Ciudad central	65	Segunda tecnópolis
TOTAL 8			855	

Fuente: JUNTA DE ANDALUCÍA. CONSEJERÍA DE VIVIENDA Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, 2009.

«las mayores tensiones territoriales de la aglomeración urbana están provocadas por una extensión de la superficie dedicada a usos urbanos que se incrementa por encima de los crecimientos de la población o de la actividad económica» (JUNTA DE ANDALUCÍA. CONSEJERÍA DE VIVIENDA Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, 2009: 68).

Llama bastante la atención tanto el elevado número de áreas de oportunidad planificadas como la extensa superficie que se ve afectada por ellas y muy especialmente el elevado número de las de carácter residencial. Este hecho parece, además, entrar en contradicción con los criterios sobre limitación del crecimiento urbanístico establecidos en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, pese a que la medida intenta justificarse del modo siguiente:

«dado que estos suelos se localizan, dimensionan y ordenan para servir para demandas de escala metropolitana, que exceden de las necesidades propias de los municipios donde se sitúan, su clasificación por el planeamiento urbanístico no contabilizará a los efectos de los límites al crecimiento establecidos por el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía» (JUNTA DE ANDALUCÍA. CONSEJERÍA DE VIVIENDA Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, 2009: 100).

Partiendo de la consideración de que la nueva economía impulsa nuevas demandas de suelo empresarial para los sectores innovadores, los ligados a la economía del conocimiento, las tecnologías avanzadas y los considerados estratégicos según los recursos propios (industrias aeronáutica, medioambiental y agroalimentaria; energías renovables; servicios avanzados...), el Plan de Ordenación delimita áreas de oportunidad específicas. Interesa ahora, pues, centrar la atención en las áreas de oportunidad tecnológica. Son 8 en total, encontrándose distribuidas bastante equilibradamente entre municipios que conforman la primera y la segunda corona (3 y 4 respectivamente), además de en la ciudad central (1), respondiendo al objetivo de reequilibrar el territorio de la aglomeración; dicho objetivo, también se pretende lograr si se atiende a la superficie planificada, aunque en este caso es algo mayor la correspondiente a la primera corona (446 Ha) que a la segunda (344 Ha) (FIG. 10).

Resulta interesante que, partiendo de la base de que el Plan de Ordenación apuesta por sustituir la estrategia de competencia interinstitucional por otra de cooperación, se señale que

«los suelos que pueden acoger actividades productivas de interés metropolitano, deben diseñar-

se con visión supralocal», apostando por «una estrategia conjunta para estos suelos» (JUNTA DE ANDALUCÍA. CONSEJERÍA DE VIVIENDA Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, 2009: 99).

No obstante, todas las áreas de oportunidad tecnológicas se emplazan dentro de un mismo término municipal, sin tener en cuenta que la localización a escala supramunicipal permite contribuir a potenciar las relaciones de cooperación y la solidaridad entre municipios, a evitar una excesiva dispersión que contribuya a aumentar el consumo de suelo y a reducir los problemas de movilidad y los gastos de mantenimiento.

Por su parte, un análisis cualitativo y más detallado de alguno de los casos, muestra ciertas sombras en las posibilidades de desarrollo real de estas áreas. Por ejemplo, en cuanto a su uso, aunque la instalación de viviendas en suelos empresariales no tiene, en principio, que considerarse rechazable, llama la atención el elevado número de las permitidas en el Parque de Actividades de Alcalá de Guadaíra. Más compleja es la situación de otros casos, como el de Dos Hermanas, donde se yuxtaponen el área de oportunidad tecnológica *Ciudad del Conocimiento* y la mayor área de oportunidad residencial de toda la aglomeración, aprovechando una promoción urbanística de viviendas libres que se derivan a protegidas como respuesta a la crisis.

5. Estrategias y actuaciones a escala local. El ejemplo de Alcalá de Guadaíra

La integración de ciudades y territorios en la sociedad del conocimiento debe asociarse a la puesta en valor y la gestión inteligente de los recursos en ellas disponibles y muy especialmente a los considerados intangibles, lo que requiere capacidad para innovar tanto desde la perspectiva económica como desde la social e institucional. Para el logro de tal resultado es necesario adoptar nuevas formas de gobernanza que se asocian «al capital social territorial, por un lado, al fortalecimiento y la coordinación institucional, por otro, y en definitiva, a la búsqueda de una nueva gobernabilidad territorial capaz de responder adecuadamente a los desafíos planteados por el contexto actual» (MÉNDEZ & al., 2006: 378).

Como ejemplo de lo que pueden significar las estrategias públicas locales se ha elegido Alcalá de Guadaíra, municipio que forma parte de la primera corona metropolitana. La

inclusión del mismo en el Polo de Desarrollo de Sevilla, en vigor entre 1964 y 1970, resultó determinante para impulsar un cierto crecimiento de su industria, de forma que uno de los rasgos que le caracteriza es que, tras Sevilla, es el ámbito que cuenta con más actividades industriales en el área metropolitana y uno de los más industrializados de Andalucía.

El rasgo más destacable en relación con las estrategias públicas locales que se están llevando a cabo en Alcalá de Guadaíra es la gran atención que está dedicando su Ayuntamiento a la integración de esta ciudad en la sociedad del conocimiento y el hecho de que buena parte de las actuaciones se realizan en colaboración con las administraciones regional y provincial, así como con otros organismos de carácter privado o mixto, lo que tiene el interés añadido de propiciar la cooperación entre los distintos tipos de agentes que, de una u otra forma, intervienen en el municipio.

Otro rasgo de interés es que las actuaciones que se llevan a cabo a través de la Agencia Municipal de Desarrollo se concentran en el *Complejo de Innovación y Desarrollo de Alcalá de Guadaíra*. En él, junto a los organismos e infraestructuras dependientes del Ayuntamiento, se ubican otros cuyo objetivo común es propiciar el conocimiento y la innovación; es el caso, por ejemplo, de la Unidad Territorial de Empleo y Desarrollo Local y Tecnológico, de-

pendiente de la administración regional, o la Cámara de Comercio (FIG. 11).

Desde la perspectiva que ahora interesa, destaca fundamentalmente la *Sociedad Innovar en Alcalá*, de capital municipal, que, además de gestionar el *Complejo de Innovación y Desarrollo* antes mencionado, se encarga de asesorar y tutelar a las empresas, de promocionar suelo empresarial a precios más bajos que los del mercado, de sensibilizar a los empresarios sobre la importancia del aprendizaje y la incorporación de conocimiento y de impulsar el establecimiento de relaciones de colaboración interempresariales.

Por su parte, la *Fundación Alcalá Innova*, de carácter mixto, ha firmado un convenio de colaboración con la administración regional para crear el *Centro de Apoyo a la Calidad y la Seguridad en la Industria*, cuyo objetivo es asesorar a las empresas en esta materia, y el *Centro de Realidad Virtual*, que permite desde crear prototipos a realizar simulaciones de intervenciones quirúrgicas, siendo uno de los pocos centros públicos de este tipo existentes en España.

Especial mención merecen también aquellas otras estrategias dirigidas a promover el conocimiento. Por un lado, hay que señalar al respecto la creación del *Instituto Tecnológico de Formación*, integrado en la Agencia Municipal de Desarrollo, que organiza cursos y semina-

FIG. 11./ **Organismos e infraestructuras para la promoción del desarrollo y la innovación en Alcalá de Guadaíra, 2010**

Organismos e infraestructuras de promoción económica	<ul style="list-style-type: none"> • Agencia Municipal de Desarrollo (Ayuntamiento) • Centro de Exposiciones y Congresos • Vivero de empresas (Administración provincial, Asociación de Empresarios) • Unidad Territorial de Empleo y Desarrollo Local y Tecnológico, (Administración regional)
Organismos e infraestructuras de apoyo a la innovación	<ul style="list-style-type: none"> • Sociedad Innovar en Alcalá (Ayuntamiento) • Fundación Alcalá Innova (Ayuntamiento y empresarios) • Centro de Realidad Virtual (Ayuntamiento y Administración regional) • Incubadora de Empresas de Base Tecnológica (Ayuntamiento) • Centro de Apoyo a la Calidad y la Seguridad en la Industria (Ayuntamiento)
Organismos e infraestructuras de apoyo a la formación	<ul style="list-style-type: none"> • Instituto Tecnológico de Formación (Ayuntamiento) • Centro de Formación Avanzada (Ayuntamiento) • Universidad Pablo de Olavide (Administración regional)
Organizaciones y asociaciones empresariales y sindicales	<ul style="list-style-type: none"> • Cámara de Comercio • Federación de Industriales y Comerciantes de Alcalá de Guadaíra • Sindicatos

Fuente: Elaboración propia.

rios para empresarios y trabajadores. Por otro, despierta interés el *Proyecto de Movilización Social Educativa Alcalá Educa* que, además de contar con una línea de sensibilización de la cultura emprendedora, pretende reducir el fracaso escolar, educar en valores y fomentar el interés por el aprendizaje. En esta línea, se explica su integración en la *Red Internacional de Ciudades Educadoras* conformada por un número significativo de ciudades de treinta y seis países, lo que además de contribuir a canalizar información e innovaciones desde el exterior, con todo lo que ello supone para la integración de Alcalá en la sociedad del conocimiento, parece responder a las nuevas estrategias de gobierno del territorio (CASTAÑER & al., 2009).

Requiere, por último, atención el *Proyecto Territorio Socialmente Responsable*, que se está llevando a cabo en colaboración con la Organización Internacional del Trabajo. En él participan asociaciones empresariales y sociales, empresas, sindicatos, universidades, así como la administración regional y su objetivo es implicar a la sociedad local en un proyecto de ciudad económicamente dinámica, ambientalmente sostenible y socialmente cohesionada.

En general las estrategias de desarrollo llevadas a cabo por el Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra se centran, pues, en tres pilares: la innovación empresarial, la educación como base del conocimiento y la responsabilidad social.

Se trata, por consiguiente, de una interesante apuesta de actuación, estrechamente relacionada con la inserción de esta ciudad en la sociedad del conocimiento. Con ello, se pone en evidencia la capacidad de las administraciones locales para diseñar estrategias que permitan poner en valor los recursos intangibles y que propicien un cambio en la lógica de funcionamiento económico. El escaso intervalo de tiempo desde la formulación de estas estrategias y el hecho de haber coincidido con la crisis económica impide aún hacer un balance de los resultados obtenidos, pero el propio diseño de las estrategias y los conceptos de los que parten deben ser en sí mismos reconocidos como un valor.

6. Algunas conclusiones

El conocimiento y la innovación se erigen en factores claves no sólo para la competitividad económica sino también para los procesos de desarrollo territorial. El carácter estratégico

que adquieren las actuaciones dirigidas a favorecer que los territorios destaquen por su capacidad para innovar así como para incorporarse a la sociedad del conocimiento, explica el interés que despierta la investigación sobre las mismas.

En el caso de España, cualquier aproximación a este tipo de estrategias públicas requiere que sean considerados los diferentes niveles administrativos entre los que se reparten las competencias en materia de promoción de la innovación y el conocimiento. Junto a lo anterior, es importante reflexionar sobre la incidencia de estas actuaciones a diferentes escalas espaciales, ya que puede resultar de interés para el diseño de políticas públicas que persigan la consecución de un desarrollo territorial más equilibrado. No puede olvidarse, además, que las actuaciones realizadas por instituciones de distintos niveles administrativos y a diferentes escalas espaciales arrojan matices interesantes que permiten valorar su adecuación a las diferentes realidades territoriales.

A una mejor comprensión de las estrategias públicas objeto de estudio, tanto en relación a su concepción como a su lectura espacial, puede contribuir la medición de la capacidad de innovación y de integración en la sociedad del conocimiento de los distintos ámbitos territoriales. Con tal propósito, se ha elaborado, para el conjunto de Andalucía un indicador sintético a escala municipal.

Como se ha podido comprobar, la distribución territorial de las actividades basadas en la innovación y el conocimiento está asociada a las economías de urbanización y aglomeración, coincidiendo así con lo que suele ser habitual en otros ámbitos. Ahora bien, y esto es lo destacable, ciertas ciudades pequeñas y medias, donde pueden identificarse distritos industriales o sistemas productivos locales, cuentan también con comportamientos destacados, lo que pudiera estar matizando la tradicional pauta de distribución territorial de la actividad económica en Andalucía.

A propiciar esto último están contribuyendo determinadas políticas públicas que, a **escala regional**, intentan prestar atención al equilibrio y la cohesión territorial. Así, la mayor dispersión en la ubicación de los nuevos espacios y centros tecnológicos persigue corregir la tradicional concentración de este tipo de infraestructuras y equipamientos en las dos principales aglomeraciones urbanas de la región, Sevilla y Málaga, a la vez que adaptarse a las necesidades específicas de los sistemas pro-

ductivos de base local más relevantes en Andalucía. Pese a lo señalado, no puede negarse el alto grado de concentración territorial tanto de las actividades ligadas al conocimiento y a la innovación como de ciertas actuaciones y estrategias realizadas, lo que exige que los esfuerzos públicos continúen dirigiéndose hacia la corrección de tales disfunciones.

Esta tendencia concentradora puede observarse a **escala subregional**, como se comprueba en el caso de la aglomeración metropolitana de Sevilla, donde destaca la ciudad central y los dos municipios de mayor volumen poblacional y dinamismo socioeconómico, Dos Hermanas y Alcalá de Guadaíra, situados ambos en la primera corona. Resulta reseñable que se focalicen en estos tres municipios buena parte de las actuaciones públicas, aunque también cabe destacar las realizadas en los de La Rinconada y Sanlúcar la Mayor, donde se están llevando a cabo proyectos de marcado carácter innovador y de tal envergadura que trascienden el ámbito metropolitano, como es el caso de la localización de *cluster* aeronáutico en el primero y de una plataforma solar en el segundo que es un referente no sólo en Europa, sino incluso a escala mundial.

El interés del gobierno regional por impulsar el conocimiento y la innovación no sólo está presente en los objetivos de sus programas de promoción económica, sino también en los relacionados con la ordenación territorial. Así, en el Plan de Ordenación Territorial de la Aglomeración Urbana de Sevilla se enfatiza la necesidad de modernizar la economía metropolitana, promoviendo el crecimiento de las actividades más ligadas al conocimiento y la innovación, que son las que conforman la llamada nueva economía, además de equilibrar su distribución por el territorio. En relación con dicho planteamiento, entre las áreas de oportunidad incorporadas al citado documento, se incluyen las clasificadas como tecnológicas, que pretenden desarrollar y atraer actividades basadas en el conocimiento y sectores considerados como estratégicos que contribuyan a hacer más competitiva la economía metropolitana.

Es importante resaltar, sin embargo, que en tales propuestas se observan algunas contradicciones que cuestionan el carácter innovador

de los planteamientos realizados y su interés por propiciar el desarrollo territorial. En tal sentido, llama la atención, por ejemplo, el elevado número de áreas de oportunidad que han sido planificadas y la extensa superficie que ocupan, incumpliendo así los criterios sobre limitación del crecimiento urbanístico establecidos en el Plan de Ordenación Territorial de Andalucía, que es el documento que marca las directrices para el conjunto de la región. Sirve también como ejemplo el que se enfatice la necesidad de planificar actuaciones con una visión supralocal, potenciando la cooperación intermunicipal y que, sin embargo, cada una de las áreas de oportunidad, de carácter tecnológico, se emplacen en un solo municipio. Por encima de estas contradicciones, la forma en que finalmente se implemente esta nueva figura de ordenación condicionará si tiene un carácter innovador o podría convertirse en una excusa con la que justificar la continuidad de un modelo territorial agresivo que difícilmente puede contribuir a un proceso de verdadero desarrollo.

A **escala local**, resulta especialmente interesante el caso de Alcalá de Guadaíra que puede considerarse un buen ejemplo del papel que las administraciones locales pueden jugar en la promoción del conocimiento y la innovación. No hay que olvidar que las estrategias desarrolladas por el Ayuntamiento están especialmente encaminadas tanto a potenciar la innovación empresarial como el interés de la población por el aprendizaje, lo que puede permitir no sólo una mejor inserción de esta ciudad en la sociedad del conocimiento, sino también conseguir una mayor calidad de vida para sus habitantes.

En definitiva, puede concluirse que buena parte de las estrategias públicas que se están implementando en Andalucía desde distintos niveles administrativos y a diferentes escalas espaciales, parecen dirigidas a impulsar la competitividad de los distintos ámbitos territoriales y su integración en la sociedad del conocimiento. No obstante, ya se trate de medidas económicas o de ordenación territorial, no siempre incorporan nuevos conocimientos, ni se conciben con un carácter verdaderamente innovador, ni tienen suficientemente presente entre sus objetivos impulsar verdaderos procesos de desarrollo territorial.

7. Bibliografía

- ALBERTOS, J. M. & I. CARAVACA & R. MÉNDEZ & J. L. SÁNCHEZ (2004): «Desarrollo territorial y procesos de innovación socioeconómica en sistemas productivos locales», en ALONSO, J. L. & *al.*, (ed.), *Recursos territoriales y geografía de la innovación industrial en España*, 15-60. Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca.
- AYDALOT, P. (1986): *Milieux innovateurs en Europe*. GREMI, París.
- BELLET, C. & J. LLOP (2004): «Miradas a otros espacios urbanos: las ciudades intermedias». *Scripta Nova*, 165, vol. VIII (<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-165.htm>).
- BOISIER, S. (2001): «Sociedad del conocimiento, conocimiento social y gestión territorial». *Interações. Revista Internacional de Desenvolvimento Local*, 2 (3): 9-28.
- CARAVACA, I. & G. GONZÁLEZ (2010a): «Estrategias y actuaciones para el desarrollo de ciudades medias. Algunos ejemplos». *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 331 (33): XIV (<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-331/sn-331-33.htm>).
- (2010b): «Políticas de innovación como base para el desarrollo de andalucía. Atención especial a una ciudad media metropolitana». *Paradigma Económico*, 2 (1): 5-23.
- & A. MENDOZA & R. SILVA (2009): *Dinamismo, innovación y desarrollo en ciudades medias de Andalucía*. Consejo Económico y Social de Andalucía, Sevilla.
- CASTAÑER, M. & *al.* (2009): «Las redes de ciudades: gobiernos emergentes en las ciudades intermedias catalanas», en CARAVACA, I. & V. FERNÁNDEZ & R. SILVA, *Ciudades, culturas y fronteras en un mundo en cambio*, 6-66. Consejería de Obras Públicas y Transportes, Junta de Andalucía, Sevilla.
- CATING, M. & C. LACOUR & Y. LUNG (2001): «Innovation et développement regional». *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 1: 3-20.
- DRUCKER, P. F. (1969): *The age of discontinuity*. Harper & Row, Nueva York.
- FLORIDA, R. (1995): «Towards the learning regions». *Futures*, 27 (5): 527-536.
- GAULT, M. (1989): *Villas intermédiaires pour l'Europe?* Syros Alternatives, París.
- GONZÁLEZ, G. (2006): *Innovación, redes y territorio en Andalucía*. Universidad de Sevilla Consejería de Obras Públicas y Transportes, Junta de Andalucía, Sevilla.
- (2011): *Modelos territoriales de innovación en Andalucía*. Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía, Sevilla (http://grupo.us.es/giest/sites/default/files/file/IDTA3_Monografia_2_ModelosTerritorialesdeInnovacion_Web.pdf).
- JAMBES, J. P. (2001): *Territoires apprenants. Esquisses pour le développement local du XXI siècle*. L'Harmattan, París.
- JUNTA DE ANDALUCÍA. CONSEJERÍA DE VIVIENDA Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (2009): *Plan de ordenación del territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla*. Junta de Andalucía, Sevilla.
- KRÜGER, K. (2006): «El concepto de la "sociedad del conocimiento"». *Biblio 3w. Revista bibliográfica de geografía y ciencias sociales* (serie documental de Geocritica), XI (683), <http://www.ub.es/geocrit/b3w-683.htm>.
- MACHLUP, F. (1962): *The production and distribution of knowledge in the United States*. Princeton University Press, Princeton.
- MAILLAT, D. (1995): «Les milieux innovateurs». *Sciences Humaines*, 8: 41-42.
- & L. KEBIR (1998): «Learning region et systèmes territoriaux de production». *Working Paper Irer*, 9802a. Université de Neuchâtel, Neuchâtel.
- MACKINNON, D. & A. CUMBERS & D. CHAPMAN (2002): «Learning, innovation and regional development: a critical appraisal of recent debates». *Progress in Human Geography*, 26: 293-311.
- MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, M. C. (2004): «La capacidad innovadora de las redes de desarrollo regional: el valor añadido de la colaboración, la competitividad y la difusión del conocimiento». *Información Comercial Española*, 812: 55-69.
- MÁS SERRA, E. (2009): «Ciudad, identidad y ranking». *Eure Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, vol. XXXV (106): 29-49.
- MÉNDEZ, R. (2002): «Innovación y desarrollo territorial: algunos debates teóricos recientes». *Eure Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, vol. XXVIII (84): 63-84.
- MÉNDEZ, R. & L. ABAD & I. CARAVACA & G. GONZÁLEZ (2009): *Las ciudades de Andalucía en la sociedad del conocimiento*. Instituto de Estadística de Andalucía, Sevilla (documento inédito).
- MÉNDEZ, R. & J. J. MICHELINI & P. ROMEIRO (2006): «Redes institucionales e innovación en ciudades intermedias para el desarrollo territorial». *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, XXXVIII (148): 377-395.
- MORGAN, K. (1997): «The learning region: institutions, innovation and regional renewal». *Regional Studies*, 31 (5): 491-503.
- MOULAERT, F. (2008): «Innovación social. Institucionalmente enraizada, territorialmente (re)producida», en ALBERTOS, J. M. & *al.* (eds.), *Globalización económica: amenazas y oportunidades para los territorios*, 9-17.
- & F. SEKIA (2003): «Territorial innovation models: a critical survey». *Regional Studies*, 37: 289-302.
- PITA, M. F. (coord.) (2011): *Tercer Informe de Desarrollo Territorial de Andalucía*. Universidad de Sevilla y Consejería de Economía, Ciencia y Empresa, Sevilla (en prensa).
- ROHRBACH, D. (2007): «The development of knowledge societies in 19 OECD countries between 1970 and 2002». *Social Science Information*, 46 (4): 655-689.
- RULLANI, E. (2000): *Local systems and knowledge production*. OCDE-Banco Mundial.
- UNESCO (2005): *Hacia las Sociedades del Conocimiento*. ONU, París.
- ZOIDO, F. (2001): *Primer Informe de Desarrollo Territorial de Andalucía*. Universidad de Sevilla, Fundación Sevillana de Electricidad, La General, Sevilla.
- & I. CARAVACA (coords.) (2005): *Andalucía. Segundo Informe de Desarrollo Territorial*. Universidad de Sevilla, Sevilla.

Regadío y territorio en la Región de Murcia: evolución y perspectivas de futuro

Alejandro Luis GRINDLAY MORENO (1)
& Carmen LIZÁRRAGA MOLLINEDO (2)

- (1) Doctor ingeniero de Caminos, Canales y Puertos, profesor del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio.
(2) Doctora en Ciencias Económicas y Empresariales, profesora del Departamento de Economía Aplicada. Universidad de Granada.

RESUMEN: El modelo de desarrollo económico regional de Murcia no puede entenderse sin tomar en cuenta la agricultura de regadío y su indisoluble relación con las disponibilidades hídricas. En este territorio semiárido, la necesidad de garantizar la eficiencia en los usos agrícolas del agua ha sido una constante que ha derivado en la progresiva modernización de los sistemas de aprovechamiento del recurso. Sin embargo, la demanda total de agua en la Cuenca del río Segura ha aumentado hasta sobrepasar los límites de los recursos naturales existentes, dando lugar a un déficit hídrico estructural con una tendencia insostenible, como se pone de relieve en la planificación hidrológica.

En este trabajo se analizan la forma y consecuencias socioeconómicas y medioambientales de la expansión del regadío murciano. Y se pone de manifiesto que su principal debilidad es la escasez estructural del agua. Se concluye con las ideas de que, pese a esta severa limitación, el regadío más productivo podría asumir los mayores costes de una solución basada en el agua procedente de desalación en el litoral para solventar el déficit hídrico y que, a su vez, puede convertirse en un sector garante de la calidad de los ecosistemas, de la seguridad alimentaria, y de buen orden territorial.

DESCRIPTORES: Regadío. Agua. Economía. Territorio. Región de Murcia.

1. Introducción

El rasgo territorial definitorio del Sureste peninsular, donde se sitúa la Región de Murcia, incluida en su totalidad en la

cuenca del Segura, es la aridez, manifiesta en una extraordinaria radiación solar y una pluviometría escasa e irregular, temporal y espacialmente, aunque de carácter torrencial en otoño. Esta benignidad climática y la buena calidad

Recibido: 14.12.2010; Revisado: 10.03.2011
e-mail: clizarra@ugr.es; grindlay@ugr.es

El origen de este trabajo ha sido el proyecto de Investigación titulado *Agua, ingeniería y territorio: la transformación de la Cuenca del río Segura por la Ingeniería Hidráulica*, financiado por la Dirección General del Agua del Ministerio

de Medio Ambiente mediante el Convenio suscrito con el Área de Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Universidad de Granada (2005-2008). Los autores agradecen a los evaluadores anónimos del manuscrito original sus útiles y enriquecedores comentarios y sugerencias.

agronómica de los suelos han convertido a la zona en un área muy productiva y rentable para la agricultura de regadío, si bien cuenta con la limitación de los exiguos recursos hídricos disponibles, que se resolvió con la temprana construcción y desarrollo de obras hidráulicas. Además, la estructura del poblamiento territorial está completamente vinculada al aprovechamiento del agua en los regadíos tradicionales (GRINDLAY & al., 2010) (ver FIG. 1).

El modelo de desarrollo regional ha sido muy dependiente del agua, tanto en lo que se refiere al sector agrícola, como al urbano-residencial-turístico del litoral y las áreas metropolitanas. El desarrollo agrícola tuvo lugar apoyado en los centenarios regadíos tradicionales de las vegas aluviales, y experimentó una importante expansión desde la segunda mitad del siglo XX (MORALES, 2001). La evolución de este proceso de expansión muestra una cierta tendencia de curva logística con unos inicios

de ligero crecimiento paulatino, a los que siguen una etapa de despegue e intenso crecimiento entre mediados de los 80 y finales de los 90, hasta alcanzar la etapa de madurez a principios del nuevo siglo, en la que se detiene el crecimiento. Esta estabilización de la tendencia creciente revela, por un lado, una ralentización de los procesos de expansión vinculada a los últimos períodos de grave escasez de recursos y, por otro, que los ligeros crecimientos se han compensado con la pérdida de suelos productivos por su urbanización (GRINDLAY & al., 2009, 2010, 2011).

El regadío está indisolublemente ligado a la disponibilidad de agua. Históricamente, el crecimiento del regadío en la Región de Murcia se ha debido a la fertilidad del suelo en las vegas, a las bondades climáticas y a la laboriosidad de los habitantes de los territorios del río Segura, que lo han hecho sumamente rentable (MORALES, 2001). Las múltiples funciones eco-

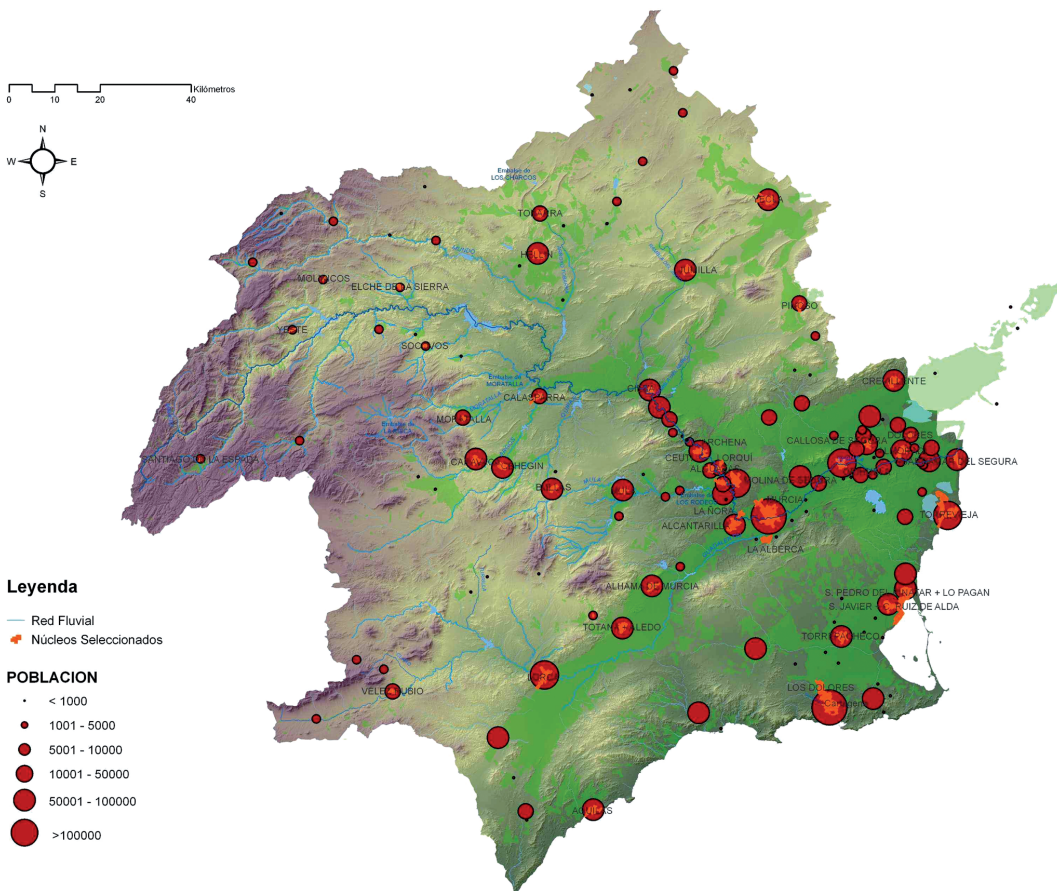


FIG. 1./ Poblaciones de la cuenca del Segura en torno a la red hídrica y las superficies brutas de regadío.

Fuente: GRINDLAY & al., 2010.

lógicas, vitales y económicas del agua la hacen imprescindible para la conservación de los ecosistemas, para satisfacer las necesidades del ser humano y cumplir sus funciones como recurso productivo. A principios del siglo XX, el modelo de planificación y gestión de aguas español consideraba que el sector público debía ponerla a disposición de la sociedad, invirtiendo en la construcción de grandes infraestructuras hidráulicas. La financiación y subvención públicas que proveían de estas obras estaban basadas en los principios regeneracionistas de Joaquín Costa de finales del siglo XIX y principios del XX. Con base en una estrategia de oferta y el argumento del «interés general» se justificaron grandes presas y trasvases, y la política hidráulica contribuyó al desarrollo económico territorial durante casi un siglo. De ese modo se produjo un extraordinario desarrollo infraestructural hidráulico, que ha sido el soporte de la transformación socioeconómica y espacial de la Cuenca del Segura (GÓMEZ & GRINDLAY, 2008; GRINDLAY & *al.*, 2011).

Desde entonces, la tecnología, la sociedad y la economía han observado profundos cambios que permiten utilizar instrumentos técnicos y económicos que han permitido modificar la forma en que se toman las decisiones y la gestión del recurso. Si bien, la planificación hidráulica española que se elaboró a finales de la década los 80 y principios de los 90 carecía de los necesarios análisis económicos, dándose por sujeta la rentabilidad de numerosas obras hidráulicas que aparecen en estos planes como de «Interés General» (ARROJO & *al.*, 2002). Más tarde, la creciente preocupación por el desarrollo sostenible ha modificado el enfoque sobre la planificación hidrológica, considerando que ha de realizarse conjuntamente con la territorial (GÓMEZ & GRINDLAY, 2008).

La Directiva Marco de Aguas (DMA) aprobada en la Unión Europea (COMISIÓN EUROPEA, 2000), y traspuesta a nuestra normativa¹, además del buen estado ecológico de las masas de agua, exige nuevos criterios de racionalidad económica en la gestión de aguas. La disposición correspondiente al área económica, obliga al análisis del grado de cumplimiento del principio de recuperación de costes de los servicios del agua, a fin de aumentar la eficiencia y la equidad en su uso. El análisis económico

debe incluir una previsión a largo plazo de la oferta y la demanda y, donde no haya datos accesibles, las estimaciones del volumen, precio y coste asociado a los servicios del agua. El precio del agua debe ser incluido en el programa de medidas, de forma que se considere como una medida más y se analice su coste y eficacia.

En la actualidad en la cuenca del Segura, donde se inserta la Región de Murcia, un 87% del agua se destina a la agricultura de regadío (CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL SEGURA [CHS], 2008). La extraordinaria desproporción de productividad (que llega a ser de 15 a 1) y rentabilidad entre los regadíos y secanos de estas tierras, ha dado lugar a una «tensión hacia la transformación en regadío» (MMA, 2000b), en un histórico y consolidado proceso de crecimiento de las superficies regadas, que comenzará propiamente en los conocidos como regadíos tradicionales desde el primer tercio del siglo XX.

El inseparable binomio agua-regadío en una región donde la escasez de agua es un rasgo característico, ha obligado a modernizar de forma paulatina las explotaciones con sistemas de riego, recursos de regulación o reutilización y racionalización del agua, y esto ha provocado que su productividad sea de las más altas de España. En gran parte del territorio español, el acceso al recurso hídrico es determinante para explicar la viabilidad económico-financiera de las explotaciones agrarias, su productividad física, la renta agraria y el valor del suelo rural (MIMAM, 2007). Sin embargo, el desarrollo del sector choca con los límites medioambientales y los nuevos parámetros de racionalidad económica planteados en la DMA.

En este trabajo se analiza la importancia de la agricultura de regadío en el territorio y la economía de la Región de Murcia, los esfuerzos realizados para mejorar su funcionamiento y los retos a que se enfrenta un sector frágil pero muy competitivo. A tal fin, en el epígrafe 2 se presenta la evolución seguida por el regadío y sus implicaciones socioeconómicas y territoriales. En el epígrafe 3 se relacionan la productividad y eficiencia del agua de riego. En los epígrafes 4 y 5 se analizan la modernización, perspectivas y retos del regadío murciano.

¹ La aplicación legal de la DMA a la legislación española tuvo lugar el 30 de diciembre de 2003 a través del artículo 129 la Ley 62/2003, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, que procedió a la modificación del Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio. Posteriormente, la Ley 11/2005, de 22 de junio, por la que se modifica la

Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, modificó la redacción del apartado 1.b.c) del artículo 42 del Texto Refundido, estableciendo una definición de caudales ecológicos y la figura de las reservas naturales fluviales, y añadió un nuevo apartado 5 al artículo 46, relativo a las obras hidráulicas de interés general.

2. El regadío como elemento dinamizador del sector agrario en la economía de la Región de Murcia y sus implicaciones territoriales

De forma general, a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, la economía de la Región de Murcia se ha ajustado a los ciclos de la economía española. Las transformaciones acaecidas en la economía murciana en el periodo 1971-1987 incluyen un espectacular crecimiento en el stock de capital en infraestructuras hidráulicas por las obras del trasvase Tajo-Segura y recogen una fase de expansión, una larga y profunda crisis, y el comienzo de una etapa de recuperación, cuyo inicio coincide con la incorporación de España en la Unión Europea (ESTEBAN & GARCÍA LUQUE, 1993; ARANDA GALLEGO, 1993). El desarrollo infraestructural que tuvo lugar desde mediados de la década de los 70 hasta mediados de la década de los años 80 del siglo XX, coincidió con la expansión del regadío y el acelerado proceso de urbanización que tenía lugar en la región (ver FIG. 2).

Murcia se encuentra entre las regiones españolas con renta per cápita por debajo de la media nacional. Durante la década de los años

sesenta del siglo XX, se produjo un aumento espectacular en términos absolutos y relativos. Tras esta etapa de fuerte incremento, el Valor Añadido Bruto (VAB) per cápita no ha llegado a superar el 85% de la media nacional, y desde 2005 se observa un proceso de pérdida de posicionamiento en la producción per cápita de la región (ver FIG. 3)².

Entre 1955 y 1975, el incremento en renta per cápita fue acompañado de un cambio estructural caracterizado por la pérdida progresiva de importancia del sector agrario en su aportación a la producción global³ (ver FIG. 4). Durante la fase «dura» de política económica autárquica e intervencionista, el aislamiento del país tuvo consecuencias negativas para la agricultura especializada de regadío y la industria agroalimentaria, los sectores más dinámicos de la economía murciana (LIZÁRRAGA & *al.*, 2008). Los procesos de modernización y especialización, que ya se dejaban sentir en el siglo XIX, se vieron interrumpidos y se produjo una ruralización de la sociedad. La población activa en el sector agrario pasó de 49% en 1930 al 60,5% en 1950 (LÓPEZ ORTIZ & *al.*, 1993, 1995). Aunque la reducción de la importancia relativa del sector agropesquero haya representado una aproximación a la estructura productiva nacional, se han de tener en cuenta dos aspectos adyacentes al modelo de transformación es-

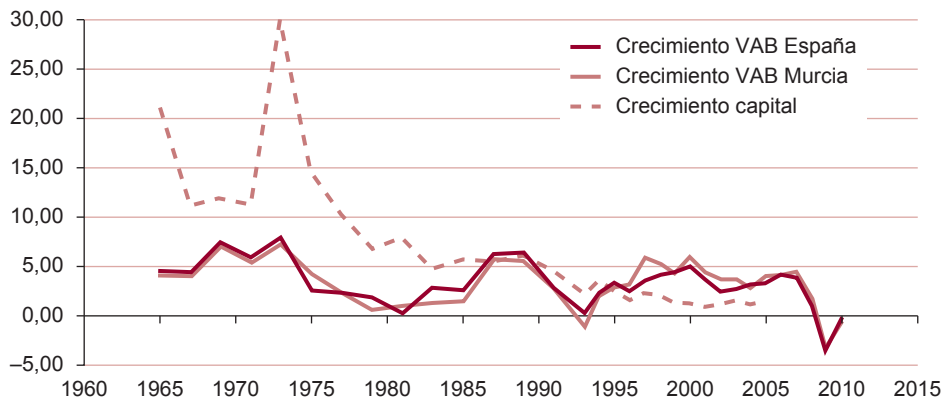


Fig. 2./ Valor Añadido Bruto, 1965-2010 (tasa de crecimiento interanual)

Fuente: 1955-1995, FBBVA (1999); 1995-2010, INE. CRE. Serie 1995-2010. Base 2000; FBBVA (2009).

² Para estudiar la evolución del VAB en la Región de Murcia se ha empleado la serie bienal de la *Renta Nacional de España y su Distribución Provincial* de la Fundación BBVA, y los datos de la serie homogénea 1995-2009 de la Contabilidad Regional de España (CRE). Después de esa fecha, y a la vista de la revisión y modernización metodológica de la Contabilidad Regional de España (CRE), que llevó a cabo el Instituto Nacional de Estadística (INE)

en el año 2000, la Fundación BBVA dio por cerrada su aportación sobre estimaciones de renta regional.

³ El patrón de la demanda se transforma con el incremento del nivel de renta per cápita, que da lugar a una reducción relativa en la importancia del consumo de alimentos en el presupuesto familiar. Sobre la crisis de la denominada agricultura tradicional, iniciada en España a finales de la década de los 50 del siglo XX GARCÍA DELGADO (1990).

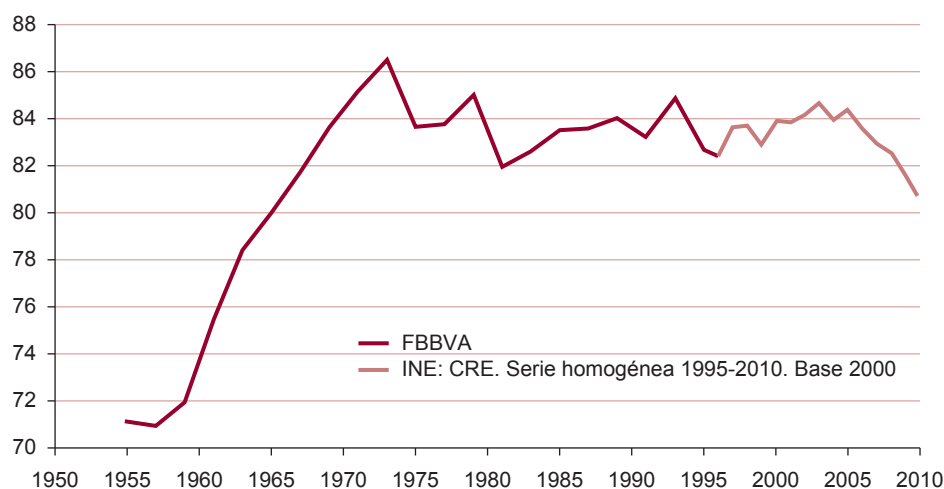


FIG. 3./ VAB per cápita de la Región de Murcia, 1955-2010 (VAB per cápita España = 100)

Fuente: FBBVA; INE, CRE. Serie homogénea 1995-2010. Base 2000.

FIG. 4./ VAB por ramas de actividad Murcia y España, 1955-1991 (% sobre el total)

	Murcia					España				
	1955	1965	1975	1981	1991	1955	1965	1975	1981	1991
Agricultura, ganadería y pesca	25,21	20,14	12,46	9,71	9,52	20,43	17,51	9,43	6,37	5,02
Industria	25,95	24,97	25,04	25,28	21,97	30,69	25,59	30,15	29,28	23,96
Construcción	5,51	7,07	11,31	8,18	10,75	6,34	8,28	10,32	7,34	8,70
Servicios	43,33	47,82	51,19	56,82	57,76	42,54	48,62	50,10	57,00	62,33
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: FBBVA (1999).

tructural que desplazaba la agricultura hacia posiciones secundarias desde un punto de vista cuantitativo. En primer lugar, el éxodo rural que se produjo desde las regiones eminentemente agrarias hacia las más industrializadas en las décadas de los 50 y 60. Dicha situación tuvo sus efectos sobre la modernización de las técnicas de producción agrarias y, por ende, sobre la productividad del sector. En segundo lugar, tras la crisis de mediados de los 70, la menor capacidad del sector de emplear trabajadores dio lugar a un aumento del paro rural y de mano de obra no cualificada y desempleada, difícilmente insertable en otro sector⁴.

Desde 1995, la aportación del sector agrario al Producto Interior Bruto (PIB) y al empleo ha

continuado decreciendo, si bien se mantiene la especialización agraria regional. Por su parte, la mayor aportación a la producción final agraria (PFA) en 2004 correspondió al subsector agrícola, con un 76,49%, seguida de la ganadería (REGIÓN DE MURCIA. CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y AGUA, 2005). El índice de productividad del sector agrario de la Región de Murcia se sitúa por encima de la media española debido a los cultivos de regadío (ver FIG. 5). De hecho, la supervivencia de algunas explotaciones agrícolas se ha basado en su transformación en regadío con márgenes superiores a los del secano que, sólo en casos excepcionales, da una rentabilidad superior a 900 €/ha. El regadío tiene un margen bruto por hectárea superior en 4,4 veces al secano,

⁴ Para el caso español, GARCÍA & MARIMÓN (1996) y MARIMÓN & ZILIBOTTI (1996), afirmaban que la tasa de paro

sería inferior si el peso del sector agrario hubiera sido similar al que poseía Francia en la década de los 70.

FIG. 5./ PIB y empleo del sector agrario en la Región de Murcia y España, 1995-2009 (% sobre el total)

Año	% PIB agrario		% empleo agrario		Índice de productividad agrario	
	Murcia	España	Murcia	España	Murcia	España
1995	7,66	4,15	11,29	7,95	67,81	52,22
2000	7,92	3,96	11,31	6,52	70,03	60,78
2005	5,58	2,86	8,64	5,14	64,54	55,70
2009	4,65	2,46	8,12	4,37	57,27	56,29

Fuente: INE, CRE. Serie 1995-2010. Base 2000.

y es la base de las producciones con mayor valor económico (90% de cultivos hortícolas y cítricos, 75% de tubérculos, entre 20 y 30% de viñedo, olivar, cultivos forrajeros e industriales). Para una misma especie, el cultivo de regadío en invernadero llega a ofrecer un rendimiento hasta ocho veces superior respecto al cultivo de secano (MARM, 2010). El riego murciano sin ayudas a la producción está ligado a un modelo agrícola dinámico y competitivo, que llega a ofrecer márgenes netos mayores a 7.000 €/ha (MIMAM, 2007). Tales diferencias están basadas en la diversificación de la producción, en la minimización del riesgo climático y en las técnicas de cultivo empleadas. Además, el regadío genera hasta cincuenta veces más empleo directo que el secano en el litoral mediterráneo y las ligazones entre la agricultura y empresas no agrarias de la región generan un 35% de empleos adicionales a los de la propia agricultura (MAPA, 2002). Los efectos de arrastre hacia delante del sector agrícola están evaluados en un 45,3% adicional al propio VAB agrario (COLINO, 1994; CESRM, 1996; MAPA, 2002). Además, existe una fuerte relación entre el regadío y la industria agroalimentaria. La alta productividad agraria de la región explica la conformación de complejos de producción agroalimentaria, de gran importancia, que sitúan a Murcia como líder en industrias de conservas vegetales y de adecuación para el consumo de productos hortofrutícolas. Incluso, en algunos de sus municipios, el peso de la industria agroalimentaria en la producción local sextuplica al peso que tiene, por término medio en la economía española (MIMAM, 2007).

El crecimiento de la población autóctona y, especialmente, inmigrante en las últimas décadas está asociado a esta productividad y nivel de empleo agrícola, cuyas tareas serán frecuentemente ocupadas por la inmigración (SERRANO MARTÍNEZ, 2004). De hecho, la fuerte

demanda de trabajo, provocada por la expansión de la producción hortofrutícola murciana —intensiva en capital y mano de obra— ha sido atendida, en gran medida, por inmigrantes irregulares, que han compensado la disminución de ocupados autóctonos en el sector (KARABOYTCHEVA, 2007).

La modernización del sector agrícola murciano está íntimamente ligada a la apertura exterior. El saldo de la balanza comercial, deficitaria hasta los años 90 del siglo xx, se tornó positivo gracias, principalmente, a la fuerte expansión de la hortofruticultura. La balanza comercial agraria pasó de una tasa de cobertura del 82% en 1985 a una del 110% en 1999, y las exportaciones de la Producción Final Agraria pasaron del 30% al 56% en el mismo período. Además, las exportaciones de productos alimenticios supusieron un 70% de las exportaciones totales en la década de los 90 (COLINO & MARTÍNEZ PAZ, 2002). La tasa de cobertura (exportaciones/importaciones) del sector agroalimentario es muy superior a la tasa de cobertura comercial total. De hecho, desde 2000, la Región de Murcia viene presentando déficit comercial, mientras que el sector agroalimentario mantiene su superávit, aunque está viendo empeorar su posición competitiva internacional (ver FIG. 6).

El regadío ofrece mayor rentabilidad que otras formas de agricultura y ha representado un papel fundamental en la modernización del sector agrario. A pesar de las dificultades por las que atravesaba el país, su transformación se inició en los años 40 del siglo xx con la política de reservas, continuó en los años 50 con su progresiva tecnificación y aumento de productividad, y en la década de los 60 se diversificaron las producciones para atender las nuevas demandas de alimentos. Con el desarrollo de los motores para la extracción de las aguas subterráneas, las áreas regadas se fue-

Fig. 6./ Tasa de cobertura comercial de la Región de Murcia, 1985-2005 (% Exportaciones/% Importaciones en total y Sector Agroalimentario)

Año	Tasa de cobertura comercial	
	Sector agroalimentario	Total
1985	471,7	92,6
1990	435,8	107,4
1995	386,8	130,6
2000	386,7	78,3
2005	260,4	51,5

Fuente: CONSEJERÍA AGRARIA DE LA REGIÓN DE MURCIA, varios años. Estadísticas agrarias.

ron extendiendo más allá de las llanuras aluviales, en un proceso continuo dando lugar a una grave sobreexplotación de los acuíferos. El gran incremento de superficie bruta de regadío experimentada en las décadas de los cincuenta y sesenta, se asocia a la construcción de las grandes obras hidráulicas en la cuenca que proporcionaron una elevadísima regulación (alrededor del 80% del flujo natural) (CHS, 1998, 2007; TOMÁS & *al.*, 2005; GÓMEZ & GRINDLAY, 2008). Las inversiones públicas y privadas realizadas para mejorar el sistema de regulación e incrementar la disponibilidad de agua se justificaron por su impacto positivo sobre el crecimiento económico regional; y las efectuadas para la mejora y modernización de los sistemas de riego tenían como objetivo lograr altos niveles de rentabilidad e incrementar la capacidad exportadora de una agricultura capitalizada e intensiva

(JUÁREZ, 2004). En los años 70, se produjo un importante incremento de la superficie agraria de regadío, no sólo como resultado de la actuación estatal (zonas regables del postrasvase), sino porque la iniciativa privada recurrió a la captación de aguas subterráneas. La demanda de agua de los nuevos regadíos que se crearon con el suministro del trasvase incidió negativamente en el tradicional déficit hídrico de la región, a pesar de que se satisfizo, en parte, con recursos subterráneos (MORALES, 2001; TOBARRA, 2002).

La superficie neta de regadío ha mantenido cierta estabilidad superficial a lo largo del proceso de regulación general en la década de los setenta, situándose en torno a las 100.000 hectáreas. Más tarde, en la década de los 80, se vivirá una etapa de desarrollo y fuerte expansión asociada al trasvase. En los años 90, las superficies netas de regadío se vuelven a estabilizar ante lo limitado de los recursos del trasvase para riego y la escasez provocada por las sequías de mediados de esta década (GÓMEZ & GRINDLAY, 2008), período en el que el agua se revela «como factor de estrangulamiento de la economía» en las Comunidades Valenciana y Murciana (MARCO, 1995). Las obras de trasvase y postrasvase Tajo-Segura (desde 1979) permitieron aumentar la superficie de regadío, que pasó de 166.689 hectáreas en 1984 a 221.085 hectáreas en 1991 (ver FIG. 7). Tal aumento significó un gran impulso para la agricultura tradicional que se vio sometida a profundas modificaciones en las técnicas de cultivo y en las especies cultivadas. El cambio en las técnicas supuso un aumento de los cultivos intensivos y del riego por goteo. En 2004 se alcanzó el máximo de superficie regada, debido a la alta disponibilidad

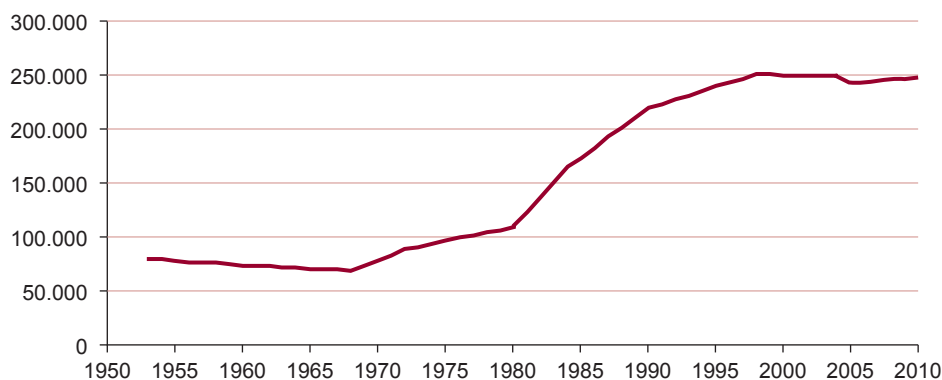


Fig. 7./ Aproximación a la evolución de la superficie de regadío en la Cuenca del Segura, 1953-2010

Fuente: CHS, 1998; URREA, 2007; CHS, 2008.

de recursos, coincidente con la extensión registrada de 251.121 ha⁵ (CHS, 2008).

En la anterior planificación hidrológica, el regadío figuraba como limitado a la cifra de 269.029 hectáreas netas (efectivamente regadas cada año) sobre una superficie bruta regable de 457.950 hectáreas (perímetros globales) (CHS, 1998). Únicamente estaba previsto el incremento de 2.450 hectáreas en el territorio de Castilla-La Mancha, correspondiente a la segunda ampliación de regadíos de Hellín y otros, según el Plan Nacional de Regadíos (horizonte 2008). La nueva planificación hidrológica, en redacción de acuerdo a la DMA, sólo contempla la consolidación del regadío ya existente, que contará con los actuales recursos de la propia cuenca y del trasvase Tajo-Segura; y los de desalación del Programa AGUA (Actuaciones para la Gestión y Utilización del Agua)⁶ (URREA, 2007). Esta amplia extensión explica su relevancia en la configuración territorial murciana.

Los distintos estudios hasta ahora realizados, tanto por el Organismo de Cuenca, como por la propia Dirección General del Agua, recogen una evolución variable de la superficie neta regada para el período 1980-2005 en función de las disponibilidades hídricas y que no ha superado la cifra indicada en la última planificación vigente (FIG. 7) (URREA, 2007; CHS, 2008). Las difíciles perspectivas agrícolas, junto a la reciente dinámica económica orientada netamente hacia la construcción, han dado lugar a la urbanización de parte de estas superficies, tanto en las áreas litoral y prelitoral murciana (GARCÍA MARÍN, 2010), vinculadas fundamentalmente a la proliferación de campos de golf (ORTUÑO & NAVARRO, 2010), como en las huertas tradicionales mutadas en áreas suburbanas en torno a las principales poblaciones (GRINDLAY & *al.*, 2010). Estos cambios en la ocupación del suelo se muestran también en los análisis basados en imágenes Landsat del proyecto *Corine Land Cover* (GUAITA & *al.*, 2008). De acuerdo a éstos, la agricultura intensiva y el turismo explican la transformación, entre 1985 y 2005, del 7,61% de la superficie de la cuenca (VALENZUELA & *al.*, 2008).

Agua y agricultura resultan, de forma general y como ya se ha comentado, un binomio inseparable. La Confederación Hidrográfica del Segura (CHS) en sus estudios del anterior plan hidrológico (1983a, 1983b, 1984a, 1984b, 1986, 1998) ha reiterado la importancia socioeconómica del sector agrario en la cuenca, evaluando sus disponibilidades hidráulicas, el uso del agua y la demanda futura del sector y sus factores explicativos. No obstante, la expansión de los regadíos ha conllevado, en general, graves impactos ambientales (GÓMEZ LIMÓN, 2008; MAESTU & GÓMEZ, 2010), que incluyen transformaciones directas de los hábitats naturales, sobre-explotación de aguas, y salinización y contaminación —puntual y difusa— de las mismas (OÑATE, 2009). Particularmente, en la Cuenca del Segura las presiones más significativas en las masas de agua superficiales, vinculadas al desarrollo de los regadíos, incluyen extracciones de recursos en los regímenes hídricos; modificaciones hidromorfológicas; regulación del régimen hídrico; presiones por usos del suelo; contaminación difusa y puntual e incidencias antropogénicas. Además, las masas de agua subterráneas han sido sometidas a sobreexplotación, que ha provocado intrusión marina, y presión por fuentes difusas de contaminación. Prácticamente, el 10% de las masas de agua superficiales y más de las dos terceras partes de las masas de agua subterráneas se han evaluado con riesgo seguro de no cumplir los Objetivos Medioambientales (OMA) de la DMA. Una parte importante de las superficiales (89%), y tan sólo el 11% de las subterráneas, se encontraban en estudio (CHS, 2005; 2008a). Según los hechos expuestos, la recuperación del medioambiente hídrico va ligada a la mejora de la eficiencia (técnica, productiva y económica) en el uso agrario del agua (MAPA, 2002; MIMAM, 2007).

La escasez, falta de garantía, y baja calidad del agua vienen constituyendo la principal debilidad y limitación estructural del regadío (JUÁREZ, 2004), tal y como se presenta en los escenarios futuros de la planificación hidrológica actual en la Cuenca del Segura (CHS, 2008).

⁵ La evolución de la expansión de las superficies irrigadas se ha determinado usando datos del pasado plan hidrológico (CHG, 1998) referentes a los primeros estudios y/o planes (1933, 1941, 1953, 1968, 1974, 1980), así como de su Anexo de Demanda Agraria. Estos han sido completados con información más reciente de un estudio de teledetección llevado a cabo por la Dirección General del Agua del Ministerio de Medio Ambiente, que muestra la evolución de las superficies regadas de la cuenca en los años 1984, 1990, 2000 y 2004 (URREA, 2007). De acuerdo con el actual Plan Hidrológico de la Cuenca del Segura (PHCS) (CHS, 1998), la superficie bruta del regadío ubicado dentro

de los límites de la Demarcación alcanza las 433.608 ha, con una superficie neta (efectivamente regada cada año) máxima de 253.001 ha. Según los estudios de teledetección realizados por la CHS, la superficie neta de regadío en el año natural 2004 fue de 251.121 has. De acuerdo con los datos de las hojas 1-T del año 2005, elaboradas por el antiguo MAPYA, la superficie de riego de la Demarcación alcanzó las 244.794 ha, de las cuales un 67% de las mismas se ubican en la Región de Murcia (164.759 ha).

⁶ Real Decreto-ley 2/2004, de 18 de junio, por el que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional.

Pese a estas limitaciones, y como se mostrará más adelante, el regadío más productivo podría asumir los costes de una solución basada en el agua procedente de desalación en el litoral, que constituye el recurso de garantía y calidad planteado en la planificación hidrológica actual para solventar el déficit hídrico (CHS, 2008).

3. Uso del agua, productividad y eficiencia del regadío murciano

La demanda total de agua en la Cuenca del río Segura se ha incrementando a los largo de los años con una intensidad creciente hasta sobrepasar los límites de los recursos naturales existentes, dando lugar a un déficit hídrico estructural con una tendencia insostenible (MARTÍNEZ-FERNÁNDEZ & *al.*, 2000). Según datos del anterior Plan Hidrológico de la Cuenca del Segura y de los estudios para la elaboración del nuevo, la demanda total de agua para usos consuntivos ha pasado de 1.750 hm³/año a 1.901 hm³/año y, concretamente, la demanda para usos agrícolas, que suponía un 80% del total, se sitúa en un 87% actualmente⁷ (MMA, 2000a; CHS, 2008). Particularmente, la demanda de agua vinculada a la expansión de las superficies irrigadas y establecida en el anterior Plan Hidrológico en 1.660 hm³/año, se ha incrementado ligeramente en los últimos estudios hasta los 1.662 hm³/año, debido a la estabilización de este uso (CHS, 1998, 2008).

A principios del siglo XXI, la aportación del regadío a la producción final agrícola está en torno al 90%, a pesar de que sólo ocupa el 13% de la superficie agrícola útil. En el último Plan Hidrológico Nacional se calculaba la productividad del agua de los cultivos de la Región de Murcia con un resultado de 1,15 €/m³ respecto a la media nacional de 0,82 €/m³ (MMA, 2000). Las diferencias son mayores por tipos de cultivo. Según datos MIMAM (2007) sobre productividad, los cultivos protegidos (hortícola, flores y plantas ornamentales) son los que aportan mayor valor añadido por unidad de agua (7,83 €/m³) seguidos por las hortalizas (2,09 €/m³) y, es reseñable que la productividad de estos cultivos en la Cuenca del Segura está por encima de la media española (ver FIG. 8). La productividad del agua de riego ha aumentado entre 1996 y 2007 (GIL & *al.*, 2009). Además, la diferencia de generación de

Fig. 8./ Productividad del uso del agua en las explotaciones de regadío en términos de VAB_{pm}/m³ (€/m³) (2001/2002)

	Cuenca del Segura	España	Índice de productividad comparada (Segura/España)
Arroz y maíz	0,08	0,07	1,14
Cereales	-0,01	0,04	—
Cítricos	0,49	0,61	0,80
Frutales no cítricos	0,57	0,68	0,84
Hortalizas	2,09	1,69	1,24
Olivar	0,26	0,49	0,53
Otros cultivos	0,10	0,27	0,37
Protegidos	7,83	5,69	1,38
Viñedo	1,07	1,08	0,99

Fuente: MIMAM (2007).

empleo según Orientación Técnico Económica (OTE) era muy alta. Mientras que las orientaciones cerealícolas generaban entre 5 y 10 unidades de trabajo-año/hm³, las hortofrutícolas, entre 24 y 62, y los cultivos de invernadero podían alcanzar los 190 puestos de trabajo-año/hm³ (CESRM, 2000). Las producciones hortofrutícolas, concentradas en el litoral mediterráneo han mantenido una elevada rentabilidad y productividad, a pesar de las dificultades de suministro y del agotamiento de las disponibilidades de agua en el entorno local (MMA, 2000b).

La mejora en la eficiencia técnica y el relevante crecimiento de la superficie de regadío de la horticultura murciana, encuentran una base común en la modernización de los sistemas de riego. Si se divide la superficie regada en la Región de Murcia según el sistema de riego empleado, conociendo que la productividad media de los distintos sistemas (*PMe*)⁸ es 0,75 para aspersión, 0,925 para riego localizado y 0,575 para gravedad; se puede calcular un índice de eficiencia técnica de cada comarca. Para obtenerlo, la importancia porcentual de la superficie de regadío se ha corregido por el

⁷ A ésta le siguen los usos urbanos con más del 7%, junto con los industriales y ambientales con algo más del 2% cada uno (CHS, 2008).

⁸ Media de los resultados de los estudios del Ministerio de Agricultura y Pesca (MAPA, 1997) y del Ministerio de Medio Ambiente (MIMAM, 2005) para los distintos sistemas de riego recogidos en CHS, 2008.

índice de productividad del sistema de riego empleado, de forma que el valor máximo que puede alcanzar el índice de eficiencia es 92,5. Según los cálculos realizados, el campo de Cartagena y la comarca Nordeste presentan los mayores índices de eficiencia, mientras que el Noroeste presenta el más bajo, resultados que están relacionados con la disponibilidad territorial de agua (FIG. 9).

$$IE_i = \sum_{j = s \cdot \text{riego}} \frac{S_j}{S_i} PMe_j$$

siendo:

i = Comarca.

j = Sistema de riego.

Para finalizar este apartado, es necesario poner de manifiesto que la estructura de propiedad agraria en la Región de Murcia se ha modificado profundamente. En el Censo Agrario de 1989 ya se apreciaba un elevadísimo número de explotaciones a tiempo parcial en el regadío murciano fruto de la parcelación de los terrenos agrícolas antes de convertirlos en solares urbanos (CESRM, 1996). Como se pone de manifiesto en los Censos Agrarios de 1972 y 1999, el número de empresarios agrícolas se ha reducido en la Región de Murcia en un 20,77% y ha afectado, especialmente, a los municipios con procesos de industrialización y posterior terciarización más acusados. Sin embargo, esta reducción se ha visto acompañada de una mayor profesionalización en el empre-

sariado agrícola. En 1972, el 45,99% de los empresarios agrícolas declaraban la agricultura como ocupación principal, frente al 57,86% en 1999 (ANDRÉS, 2004).

4. La modernización de los regadíos en la Región de Murcia

La necesidad de una mayor eficiencia en el uso agrícola del agua ha sido una constante en un territorio semiárido como el murciano, con unos regadíos tradicionalmente deficitarios por sus dotaciones hídricas escasas e irregulares. En los territorios con mayores dificultades en la obtención de este recurso, o en su reparto, se comenzaron a generalizar las mejoras y las nuevas técnicas de riego que constituyeron los primeros antecedentes de la modernización de los regadíos. Durante la década de los sesenta, el Plan de Mejora del Regadío de Lorca (1959-1960) y el Plan de Mejora del Regadío de Mula (1968) contemplaban la reducción de pérdidas por la mejora de la red de distribución, la incorporación de nuevos recursos subterráneos y el aprovechamiento de aguas de avenida. Más tarde, el Plan de Modernización de los regadíos tradicionales de Mula (1987), planteaba un nuevo sistema de distribución y su completa automatización y control informático. Paralelamente, se producía una amplia difusión del riego localizado, a partir de finales de los setenta, desde el litoral a toda la Cuenca del Segura (GIL & DEL AMOR, 2004).

FIG. 9./ Índice de eficiencia técnica comarcal en relación con superficie y sistemas de riego en la Región de Murcia (2005)

Sistema de riego (j)	Comarca (i)						TOTAL
	Nordeste	Noroeste	Centro	Río Segura	Suroeste y Valle Guadalentín	Campo de Cartagena	
Aspersión (% s/S _i)	16,30	3,30	0,60	1,10	2,70	1,90	3,80
Localizado (% s/S _i)	57,30	33,60	60,90	60,10	53,60	91,20	61,00
Gravedad (% s/S _i)	25,90	62,80	37,90	38,60	43,60	6,60	34,90
Otros métodos (% s/S _i)	0,50	0,30	0,60	0,20	0,10	0,40	0,30
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
% s/superficie total (S _j /S _i)	13,05	7,300	3,19	30,52	29,63	16,32	100,00
Índice de eficiencia (IE _i)	80,60	69,70	78,60	78,70	76,70	89,60	79,46

Fuente: Elaboración propia a partir de CHS (2008).

En el anterior Plan Hidrológico de la Cuenca del Segura se produce un giro en la concepción del binomio agua-regadío, y la política de estricto fomento del regadío comienza a sustituirse por la atención a la calidad de vida y a la corrección de desequilibrios sectoriales y territoriales. De este modo, gran parte de las actuaciones contempladas en dicho plan se referían a la protección y recuperación del medio ambiente hidráulico; a la atención a las situaciones de sequía y a la conservación, mantenimiento y reposición del patrimonio hidráulico. En lo referente al regadío, se recogía la reordenación, mejora y modernización de los regadíos con recursos propios asignados e importados del trasvase Tajo-Segura (Planes Coordinados) y la realización de obras encaminadas a mejorar la regulación y distribución del agua o lograr un mayor ahorro energético (CHS, 1998). En el Plan Nacional de Regadíos (2002) con horizonte 2008, para la mejora y consolidación del mismo, a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia le correspondía un 5,25% de la inversión programada (GÓMEZ ESPÍN, 2009).

La política hidráulica tradicional apostó por la transferencia de caudales externos a la cuenca para resolver el déficit hídrico. Su acción paradigmática, desde un modelo de oferta, fue el trasvase Tajo-Segura y este enfoque se mantuvo con las previsiones del Plan Hidrológico Nacional de 2001, que incluía la realización del trasvase desde el Ebro, y que se mostró como económicamente insostenible (ALBIAC & *al.*, 2003). El cambio en esta política del agua y en los paradigmas de su gestión se produjo con la modificación de dicho Plan Hidrológico Nacional⁹ y su sustitución por el programa AGUA en 2004 (GARRIDO & LLAMAS, 2009). Este último contenía una serie de «Actuaciones Urgentes en la Cuenca Mediterránea» para incrementar los recursos hídricos mediante desalación y mejorar la gestión y calidad de las aguas. Su Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) la consideró como mejor solución a largo plazo para los problemas hídricos, desde la perspectiva de sus consecuencias ambientales, frente a la alternativa del trasvase del Ebro (SERRANO RODRÍGUEZ,

2006). En el marco de un intenso conflicto social (MARIE, 2008) y político, el nuevo modelo orientado a la demanda, reclamado desde años antes (MARTÍNEZ LÓPEZ & MARTÍN BARAJAS, 1995), vendrá a sustituir las exigencias regionales de «agua para todos», a proporcionar por transferencias externas, por el principio estatal de «agua para siempre», en la búsqueda de una «hidroindependencia» que se podría lograr con la desalación masiva de agua de mar.

A lo largo de los últimos años, y en pos de la implantación de este programa, se han modificado las Confederaciones Hidrográficas, incluyendo a las Comunidades Autónomas en la toma de decisiones y en el control del uso del agua, a fin de fomentar la participación de todos los ciudadanos en su gestión. Además, tal y como se establece en la DMA, se han establecido las Demarcaciones Hidrográficas, que incorporan a las confederaciones¹⁰, y se están acometiendo actuaciones dirigidas a la optimización de las infraestructuras de almacenamiento y distribución existentes, de regadío y de abastecimiento urbano, atendiendo tanto a la depuración y reutilización, como a la desalación. Según el programa AGUA, las actuaciones en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia supondrían un incremento de 204 hm³/año (con una inversión de 876 millones de €). Estas se dividen en «Actuaciones en incremento de la disponibilidad de recursos hídricos» (140 hm³/año), «Actuaciones en mejora de la gestión de los recursos hídricos» (64 hm³/año), y «Actuaciones en mejora de la calidad del agua, prevención de inundaciones y restauración ambiental». Las primeras, se basan, fundamentalmente, en el desarrollo de diversas desaladoras (como las del Campo de Cartagena, para garantizar los regadíos del trasvase Tajo-Segura, la ampliación de las de la Mancomunidad de los Canales del Taibilla, la del Guadalentín, etc.). Las segundas, se centran en la reutilización de aguas residuales y la conclusión de la modernización de las infraestructuras hidráulicas de los regadíos de la Vega Media (Vega Alta hasta Ojós y la Contraparada) y de las zonas regables de Lorca y Valle del Guadalentín.

⁹ Derogado por el Real Decreto-ley 2/2004, de 18 de junio, de modificación de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional.

¹⁰ Establecidas por el Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero, por el que se fija el ámbito territorial de las Demarcaciones Hidrográficas. Según su artículo 1: «se entiende por demarcación hidrográfica la zona terrestre y marina compuesta por una o varias cuencas hidrográficas vecinas y las aguas de transición, subterráneas y costeras asociadas a dichas cuencas». Particularmente, la Demarcación Hidrográfica del Segura, comprende (art. 2.2) «el territorio de las

cuencas hidrográficas que vierten al mar Mediterráneo entre la desembocadura del río Almanzora y la margen izquierda de la Gola del Segura en su desembocadura, incluidas sus aguas de transición; además la subcuenca hidrográfica de la Rambla de Canales y las cuencas endorreicas de Yecla y Corralrubio. Las aguas costeras tienen como límite sur la línea con orientación 122° que pasa por el Puntazo de los Ratones, al norte de la desembocadura del río Almanzora, y como límite norte la línea con orientación 100° que pasa por el límite costero entre los términos municipales de Elche y Guardamar del Segura».

Desde entonces, se ha continuado con las políticas de ahorro y modernización de los regadíos, haciendo de la actividad agrícola un sector más eficiente en el uso del agua. Las acciones de modernización de regadíos se encontraban entre las políticas agraria y ambiental de la Unión Europea, así como de la administración estatal, aunque confluirán, finalmente, en el Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino (MARM), con las acciones del Plan de Choque de Modernización de Regadíos (R.D. 287/2006) para paliar la sequía; la Ley 45/2007 para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural, y el borrador del nuevo Plan de Regadíos Sostenibles-Horizonte 2013 (GÓMEZ ESPÍN, 2009; GIL MESEGUER, 2010), actual Estrategia Nacional para la Modernización Sostenible de los Regadíos, Horizonte 2015 (MARM, 2010).

La Comunidad Autónoma de la Región de Murcia también ha llevado a cabo actuaciones notables, tendentes a modernizar los regadíos, bien como obra propia, totalmente subvencionada, o bien mediante convenios con el Estado y las comunidades de regantes que, en el período 1992-2006, presentaron 267 solicitudes de las que se han ejecutado un tercio (GÓMEZ ESPÍN, 2009)¹¹. La difusión de las tecnologías de distribución y control del agua en las comunidades de regantes ha sido analizada a través de un modelo logístico, que muestra que el momento de máxima difusión coincide con el año en que se establece un nuevo sistema de ayudas para la mejora, modernización y consolidación de los regadíos dentro del ámbito de actuación del Plan Nacional de Regadíos (ALCÓN & ARCAS, 2007). La posesión de un pozo de apoyo; el empleo de un sistema tarifario variable en función del consumo; las políticas de subvenciones a las obras de modernización y mejora de los regadíos; y la incidencia de las sequías han funcionado como aceleradores en el proceso de adopción de las nuevas tecnologías de distribución y control del agua por parte de las comunidades de regantes (ALCÓN & *al.*, 2008).

5. Perspectivas y retos del regadío

La Agenda 2000 considera al regadío multifuncional como uno de los pilares del nuevo modelo de agricultura europea, porque fija la población, ordena el territorio y mantiene el espacio rural (GÓMEZ-LIMÓN & *al.*, 2007; LIZÁ-

RRAGA & CASAS, 2005; 2006). En consecuencia, los programas de mejora y modernización del regadío y su futura planificación se enmarcan en un contexto de ordenación territorial, más amplio que el meramente hidráulico, y han de considerar a las estructuras ecológicas como recursos fundamentales, e incorporan parámetros de desarrollo sostenible, fijación y ocupación de la población en el ámbito rural (SAURA, 1996; VALENZUELA & *al.*, 2009). No obstante, como se ha indicado, gran parte de los requerimientos de mano de obra del regadío intensivo será cubierto por inmigrantes. Además de atender a los valores paisajísticos y patrimoniales de los regadíos (MATA & FERNÁNDEZ, 2010), también la «agroecología» aparece como alternativa a la prevención y lucha contra la desertificación en la Comarca del Noroeste de la Región de Murcia (CHOCANO & *al.*, 2007).

La viabilidad agrícola y la rentabilidad de los regadíos son dos componentes esenciales para la fijación de la población en este medio, especialmente teniendo en cuenta que, a principios del siglo XX, las tres cuartas partes de la superficie total de regadío cultivada en la región suponían la fuente principal de ingresos para economías familiares y empresas (INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS CAJAMAR, 2001). Uno de los rasgos que deben incorporar los sistemas agroalimentarios sostenibles es el uso eficiente de los recursos (FERERES, 2009). Las nuevas ayudas contenidas en la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural se refieren a una «agricultura territorial», en el sentido de que la explotación sea menor de una dimensión económica determinada, esté ubicada en zonas rurales prioritarias y su titular se dedique profesionalmente a la agricultura (SANCHO & *al.*, 2008). Se destaca (art. 25) la importancia de medidas destinadas al fomento de la eficiencia energética; al uso de energías renovables y al ahorro y buen uso del agua, en especial, en lo que se refiere a la modernización de regadíos.

Como se ha mostrado previamente, más de dos tercios del total de la superficie de regadío se han modernizado, incorporando sistemas de riego por aspersión o localizado, hasta el punto que se ha llegado a considerar a la Región de Murcia como un «laboratorio de experiencias de modernización», lo que ha cosechado éxitos en términos de ahorro y eficiencia en el uso del agua, de regulación, distribución y control de la misma. Siendo la Comunidad Autónoma con mayor porcentaje de superficie con riego por goteo (77,31%), seguida de Ca-

¹¹ Se remite a este estudio para conocer con mayor detalle el desarrollo de la modernización de los regadíos en la Región de Murcia en los últimos años.

narias (73,94%) y Andalucía (73,67%) (ALCÓN & *al.*, 2009). El convenio o acuerdo pactado entre administraciones y regantes es crucial para llegar a estos últimos, que son los principales usuarios del agua. La iniciativa privada, de forma individual o colectiva, también ha tenido una intervención destacada en el proceso de expansión y modernización de áreas regadas, dando como resultado la reducción de costes, el incremento de la producción y de la calidad de los productos, y la mejora de las condiciones de vida en los regadíos; teniendo en cuenta que las administraciones deben garantizar los caudales para riego para que el sistema de modernización funcione (GÓMEZ ESPÍN, 2009; GIL MESEGUER, 2010). Sin embargo, el marco impuesto por aplicación de la DMA europea está dando lugar a unas importantes limitaciones en el uso del agua para lograr los objetivos del buen estado ecológico de las masas de agua y de los ecosistemas acuáticos, su posterior mantenimiento y su uso sostenible como recurso. Para alcanzar estos en 2015, las Demarcaciones Hidrográficas están elaborando los nuevos planes hidrológicos de cuenca, como el de la Demarcación Hidrográfica del Segura, que deberían haber sido aprobados en 2009. El proceso actual de planificación hidrológica ha incluido la elaboración del documento denominado «Esquema de Temas Importantes» (ETI), que incorpora las cuestiones más relevantes para alcanzar en plazo los objetivos requeridos. A tal fin, se analizan las principales presiones e impactos a considerar en el plan; se estudian las posibles alternativas de actuación para conseguirlos, de acuerdo con los programas de medidas básicas y complementarias; y se indican los sectores y grupos afectados por los programas de medidas.

Los objetivos que se plantean en el ETI de la Demarcación Hidrográfica del Segura proceden tanto de la DMA (fundamentalmente, destinados a conseguir el buen estado de todas las masas de agua y de los ecosistemas acuáticos y un uso sostenible del agua), como de la vigente Ley de Aguas que, además de transponer la Directiva, ya contemplaba la adecuada satisfacción de las demandas del agua para los distintos usos. En primer lugar, los objetivos medioambientales constituyen un requerimiento legal prioritario sobre la mayor parte de los usos del agua en la cuenca. El nivel de degradación ambiental de una parte significativa de los ecosistemas acuáticos de la Demarcación; la inexistencia de un régimen de caudales ecológicos; la afección antrópica de las riberas de los cauces y de los humedales; y la sobreexplotación de los acuíferos, constituyen

graves limitaciones a la consecución de estos objetivos. Su logro conducirá a una restricción del sistema de explotación, reduciendo la limitada disponibilidad de agua, fundamentalmente para riego, lo que va a suponer una de las mayores dificultades a afrontar en la Demarcación (CHS, 2008). Por este motivo, una vez determinados los caudales ecológicos y su régimen anual e interanual, se debe lograr un proceso de concertación, considerando las afecciones medioambientales, los efectos socioeconómicos y los costes de las medidas que se proponen durante los próximos tres ciclos de planificación (hasta el año 2027) para su implementación. La sobreexplotación de acuíferos está afectando negativamente a los ecosistemas que dependen de ellos, y da lugar a costes crecientes de bombeo para los usuarios de un recurso cada vez más escaso. Dado que la problemática de las aguas subterráneas es muy variada, se está trabajando en distintas soluciones posibles según las diferentes zonas de la Demarcación (CHS, 2008).

El segundo objetivo considerado en el ETI se refiere a la satisfacción de las demandas y la racionalidad del uso; y una de las mayores dificultades para la implementación de esta nueva planificación hidrológica será la atención a las importantes demandas agrícolas existentes en la cuenca. El abastecimiento urbano/industrial no se ha incluido específicamente como posible tema importante, puesto que las medidas realizadas y en curso en materia de desalación, garantizarán a largo plazo la adecuada satisfacción de estas demandas. Sin embargo, se llama particularmente la atención sobre las limitaciones en la satisfacción de las demandas de uso agrario debido a la reducción de la cantidad de agua disponible en la cuenca y a la disminución de las aportaciones naturales en el sistema Segura-Mundo y en la cabecera del Tajo. Si se comparan los datos sobre recursos disponibles regulados en cabeceras provenientes de la planificación vigente, basada en la serie de datos 1940-1990, con los de la serie hidrológica 1980-2006, utilizada para la asignación de reservas de acuerdo con la nueva Instrucción de Planificación Hidrológica¹², se observan una reducción notable de los recursos y déficit adicionales no contemplados en la planificación vigente (CHS, 2008).

El déficit final medio interanual en la Demarcación para el 2015 se estima entre 313 hm³/año y 371 hm³/año, una vez actualizados los ba-

¹² Orden ARM/2656/2008, de 10 de septiembre, del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino por la que se aprueba la Instrucción de Planificación Hidrológica.

lances del sistema único de explotación (con actuaciones del programa AGUA, horizontes 2009 y 2015-2027), con el modelo del sistema de explotación de la cuenca utilizado en los estudios desarrollados para la elaboración del PHN. El déficit proviene del propio sistema de explotación del río Segura (uso de recursos superficiales y sobreexplotación de acuíferos entre 200 y 245 hm³/año), de la sobreexplotación recursos subterráneos en otras áreas (88 hm³/año del sureste de Albacete) y de la necesidad de implantar caudales ecológicos en los afluentes de la margen derecha y reducir las afecciones de las extracciones de recursos a los manantiales de la zona (25 hm³/año). El origen del déficit se encuentra en los negativos efectos de las sequías que se presentan dos o tres años de cada década, lo que hace que, a pesar de aplicar los criterios de garantía establecidos, siga habiendo déficit. Si se dispusiera para el regadío de los recursos previstos en el vigente Plan Especial de Sequías (2007) y se mejorara su gestión, se podría reducir parcialmente este déficit hasta situarlo entre 213 hm³/año y 263 hm³/año (CHS, 2008).

En estos balances se ha estimado que la reducción global en las aportaciones naturales derivada del cambio climático será un 11% (CHS, 2008), cifra similar a la obtenida en otros estudios existentes (IGLESIAS, 2009; IGLESIAS & *al.*, 2010). No obstante, los esfuerzos realizados en estos territorios para gestionar los recurrentes y graves períodos de sequía, han dado lugar a una importante capacidad para manejar estas situaciones, si bien quedan por resolver los graves conflictos medioambientales e interusuarios (IGLESIAS, 2009; IGLESIAS & *al.*, 2010).

La actual planificación hidrológica pretende cubrir ese déficit con agua procedente de desalación. Sin embargo, la resolución de esta brecha hídrica con la incorporación de las aguas desaladas para el ciclo de consumo agrícola ofrecerá mayores dificultades que para los usos urbano o industrial. Para tomar una decisión sobre la solución más adecuada en la gestión del agua de riego es imprescindible determinar el precio sombra e internalizar los costes socioambientales, y considerar la disposición al pago de los regantes para garantizar el buen estado de los ecosistemas hídricos. Los precios actuales del agua en las comarcas del sureste se encuentran por debajo de su precio sombra o valor marginal (entre 0,06 y 0,21 €/m³), provocando un exceso de demanda que podría reducirse con el incremento de los precios. Desde esta perspectiva, medidas como desalación o mercados de

agua, unidas a un aumento de los precios, tanto en aguas de origen superficial como subterráneo, podrían solventar la escasez hídrica. La construcción de desaladoras es factible económicamente para el regadío de invernadero de las comarcas costeras al sur del Campo de Cartagena. Sin embargo, dado que los costes de extracción (0,09-0,18 €/m³) están muy por debajo de los de desalación (0,52 €/m³) y que la administración hidráulica no ejerce un control efectivo sobre los acuíferos, es difícil que los agricultores empleen agua desalada. Una gestión sostenible de los acuíferos requeriría de la acción pública y de la cooperación entre los grupos de interés de la zona (ALBIAC & *al.*, 2007, 2008).

El control de la sobreexplotación de acuíferos y manantiales es imprescindible en aras de lograr un uso sostenible del recurso, pero requiere un marco de regulación abierto para dar cabida a los agentes locales implicados, y el compromiso de las administraciones responsables (CHS) a la hora de limitar el desarrollo de actividades que pongan en peligro el objetivo de la sostenibilidad en el uso de los recursos básicos. Para ello es preciso destacar la relevancia del capital social del regadío, con su modelo centenario de gestión colectiva del agua a través de las comunidades de regantes, que se ha convertido en un referente internacional debido a su eficacia y carácter participativo (SANCHÍS & *al.*, 2009; VARELA & HERNÁNDEZ-MORA, 2010). En este sentido, una de las formas asociativas recomendada, y que sigue el modelo de participación propuesto por la DMA, es la «entidad de tercer orden» que agruparía a regantes individuales, comunidades de regantes, sociedades agrarias de transformación, ayuntamientos, otros usuarios y, además, agentes sociales interesados. El objetivo de esta entidad consistiría en controlar de forma conjunta los recursos hídricos, incluyendo los subterráneos (PEDREÑO & PÉREZ, 2008).

Además de los aspectos considerados, se están elaborando análisis económicos para incluir en el programa de medidas del plan hidrológico, en los que se prevé la oferta y demanda de agua en el largo plazo, a fin de cumplir los criterios de recuperación de costes expuestos en la DMA y aumentar la eficiencia y equidad en el uso del recurso. Sin embargo, en el escenario actual de crisis, se puede prever que la política de modernización de regadíos y las cuantiosas inversiones necesarias para implementar los nuevos planes hidrológicos y alcanzar los objetivos de la DMA, se van a ralentizar (MENÉNDEZ PRIETO, 2010).

Junto a los aspectos relativos al agua, el futuro del sector agrario en la Región de Murcia depende de la apuesta por la calidad y la innovación en la actividad, como elementos claves para mantener una posición competitiva a través de la diferenciación de la producción y de la identificación de la producción murciana con marcas de calidad creadas a tal efecto. La corrección de deficiencias, como el fuerte diferencial entre los precios percibidos por el agricultor y los abonados por el consumidor, forma parte de las estrategias precisas para fortalecer el sector. Además, la coordinación entre agricultura e industria agroalimentaria resulta un aspecto clave para que Murcia mantenga su posicionamiento en estos sectores (CARM, 2006).

6. Conclusiones

El regadío, como elemento dinamizador de la agricultura, mantiene un importante protagonismo en la configuración territorial y en la economía de la Región de Murcia, a pesar de la pérdida de importancia relativa de la agricultura en la producción. El regadío ha presentado los mayores índices de rentabilidad y productividad agraria y ha representado un papel fundamental en la modernización del sector agrario.

El gran incremento de superficie bruta de regadío experimentada en las décadas de los cincuenta y sesenta, estuvo relacionada con las grandes obras hidráulicas. En 2004 se alcanzó el máximo de superficie regada, y más de dos tercios de ésta se han modernizado, incorporando sistemas de riego por aspersión o localizado, y se ha mejorado la eficiencia en el uso del agua, en términos de regulación, distribución y control de la misma. Según los cálculos realizados, el campo de Cartagena y la comarca Nordeste presentan los mayores índices de eficiencia técnica, mientras que el Noroeste presenta el más bajo, resultados que están relacionados con la disponibilidad territorial de agua. Sin embargo, la demanda total de agua en la Cuenca del río Segura ha aumentado,

provocando graves riesgos medioambientales que incluyen la sobreexplotación de los acuíferos subterráneos y la puesta en peligro de los ecosistemas que dependen de ellos.

La escasez, falta de garantía, y baja calidad del agua vienen constituyendo la principal debilidad y limitación estructural del regadío, tal y como se presenta en los escenarios futuros de la planificación hidrológica actual en la Cuenca del Segura. Una de las mayores dificultades en su puesta en marcha será el proceso de concertación en el que se consideren todos los costes ambientales, sociales y económicos, y se puedan atender a las importantes demandas agrícolas aún existentes en la cuenca. El agua procedente de desalación en el litoral se podría plantear como una solución factible económicamente para asumir las demandas del recurso para su uso en la agricultura del regadío más productivo. Sin embargo, el mayor coste del agua desalada frente a la de captación subterránea dificulta su aceptación entre los regantes. Por este motivo, la cooperación entre los grupos de interés de la zona y la acción pública de control de la sobreexplotación son imprescindibles para lograr el cambio de procedencia del agua y alcanzar los objetivos medioambientales de la DMA.

El futuro del medio rural, en general, y, singularmente, del regadío murciano, requiere una especial atención, más allá de su mera consideración como sector productivo agrario en múltiples sentidos. La competencia internacional se hará más dura en un plazo no muy largo, debido a la progresiva liberalización del sector a escala internacional. Se requerirá una base multisectorial de desarrollo basada en la diversificación de actividades y en la puesta en valor de los recursos existentes en el propio medio rural. Además, el papel multifuncional relacionado con la satisfacción de las demandas crecientes del público sobre seguridad y calidad de los alimentos, diferenciación del producto, bienestar y protección medioambiental; convierte a los habitantes rurales en garantes de esas ganancias de calidad y del buen orden territorial.

7. Bibliografía

- ALBIAC, J. & J. UCHE & A. VALERO & L. SERRA & A. MEYER & J. TAPIA (2003): «The Economic Unsustainability of the Spanish National Hydrological Plan». *International Journal of Water Resources Development*, 19 (3): 437-458.
- ALBIAC, J. & A. DINAR & J. SÁNCHEZ-SORIANO (2007): «Game theory: A useful approach for policy evaluation in natural resources and the environment», en DINAR, A. & J. ALBIAC & J. SÁNCHEZ-SORIANO (eds.), *Game Theory and Policy Making in Natural Resources and the Environment, Routledge Explorations in Environmental Economics*, Routledge, Abingdon.
- ALBIAC, J. & J. TAPIA & A. MEYER & M. HANEMANN & M. MEMA & J. CALATRAVA & J. UCHE & E. CALVO (2008): «Los Problemas Económicos de la Planificación Hidrológica», *Revista de Economía Aplicada*, 16 (47): 25-50.

- ALCÓN, F. & N. ARCAS (2007): «Innovaciones en la economía social: comunidades de regantes de Murcia». *Revista de Economía Social. La Sociedad Cooperativa*, 44: 24-29.
- ALCÓN, F. & M. D. DE MIGUEL & M. BURTON (2008): «Adopción de tecnología de distribución y control del agua en las Comunidades de Regantes de la Región de Murcia». *Economía Agraria y Recursos Naturales*, 08 (1): 83-102.
- ALCÓN, F. & N. ARCAS & M. D. DE MIGUEL & M. A. FERNÁNDEZ-ZAMUDIO (2009): «Adopción de tecnologías ahorradoras de agua en la agricultura», en GÓMEZ LIMÓN, J. A. & J. CALATRAVA & A. GARRIDO & F. J. SÁEZ & A. XABADIA (eds.), *La economía del agua de riego en España. Una perspectiva regional*, 128-146. Ed. Fundación Cajamar, El Ejido (Almería).
- ARANDA GALLEGU, J. (1993), «El proceso de recuperación y desencadenamiento de la crisis actual, 1985-1992», en COLINO, J. (dir.), *Estructura Económica de la Región de Murcia*, Cívitas, Madrid: 97-155.
- ARROJO, P. & E. MIGUELEZ & M. ATWI (2002): «Análisis y valoración socio-económica de los trasvases del Ebro proyectados en el PHN». *Informe de la Fundación Nueva Cultura del Agua para Adena-WWF*. http://grupo.us.es/ciberico/archivos_acrobat/sevilla2arrojo.pdf.
- BANESTO (varios años): *Anuario de Mercado Español*.
- CE (2000): Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2000 por la que se establece un Marco Comunitario de Actuación en el ámbito de la Política de Aguas.
- CHOCANO VAÑÓ, C. & C. SÁNCHEZ FUSTER & F. LÓPEZ BERMÚDEZ. (2007): «La agroecología como alternativa a la prevención y lucha contra la desertificación en la Región de Murcia: la Comarca del Noroeste». *Agroecología*, 2: 75-84.
- COLINO SUEIRAS, J. (dir.) (1994): *Análisis de la Estructura Productiva del Sector Privado de la Economía de la Región de Murcia*. Universidad de Murcia, Instituto de Fomento de la CARM.
- COLINO, J. & J. M. MARTÍNEZ PAZ (2002): «El agua en la agricultura del sureste español: productividad, precio y demanda», en GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J. M. (coord.), *La agricultura mediterránea en el siglo XXI*, 199-221. Instituto Cajamar, Almería.
- COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA (CARM) (2006): *Plan estratégico de desarrollo de la región de Murcia 2007-2013*. CARM, Murcia.
- CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL SEGURA (CHS) (1983a): *Población y ámbito socioeconómico de la Cuenca del Segura*. Murcia.
- (1983b): *Uso actual del agua y demanda futura*. Murcia.
- (1984a): *Prognosis de los factores explicativos de la demanda de agua en la Cuenca del Segura*. Murcia.
- (1984b): *Impacto de la sequía de 1980-1984 en el sector agrario de la Cuenca del Segura*. Murcia.
- (1986): *Disponibilidades, regulación y balances hidráulicos de la Cuenca del Segura*. Murcia.
- (1998): *Plan Hidrológico de la Cuenca del Segura, Memoria*. Murcia. <http://www.chsegura.es/chs/planificacionydma/planificacion/>.
- (2005): *Demarcación Hidrográfica del Segura. Informe de los artículos 5, 6 y 7 de la DMA*. Murcia.
- (2007): *Estudio General sobre la Demarcación Hidrográfica del Segura*. Murcia. <http://www.chsegura.es/chs/planificacionydma/planificacion/>.
- (2008): *Esquema Provisional de Temas Importantes. Demarcación Hidrográfica del Segura*. Murcia. http://www.chsegura.es/export/descargas/planificacionydma/planificacion/docsdescarga/ETI_v6_29julio2008.pdf.
- (2008a): *Documento Inicial de Evaluación Ambiental Estratégica. Demarcación Hidrográfica del Segura*. Murcia. <http://www.chsegura.es/chs/planificacionydma/planificacion/>.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA REGIÓN DE MURCIA (CESRM) (1996): *Recursos hídricos y su importancia en el desarrollo de la región de Murcia*. CES, Murcia.
- (1999): *Informe sobre la distribución intermunicipal de la renta. Disparidades intermunicipales de la Región de Murcia durante el periodo 1986-1996*. CES, Murcia.
- (2000): *Informe sobre la situación hidrológica y socioeconómica en la cuenca del Segura en el nuevo contexto del Plan Hidrológico Nacional, Informe 2/2000*. CES, Murcia.
- ESPAÑA. MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN (varios años): *Cuentas Económicas de la Agricultura (CEA)*.
- (2002): *Plan Nacional de Regadíos, Horizonte 2008*. Madrid.
- ESPAÑA. MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (2000a): *Plan Hidrológico Nacional*. Madrid.
- (2000b): *Libro Blanco del Agua en España*. Secretaría de Estado de Aguas y Costas, Dirección General de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas, Madrid.
- (2007): *El agua en la economía española: Situación y perspectivas. Informe integrado del análisis económico de los usos del agua en España. Artículo 5 y Anejo III de la Directiva Marco de Agua*. MIMAM, Madrid.
- ESPAÑA. MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, RURAL Y MARINO (MARM) (2010): *Estrategia nacional para la modernización sostenible de los regadíos horizonte 2015. Informe de Sostenibilidad Ambiental*. Dirección General del Agua, Madrid. http://www.mma.es/secciones/participacion_publica/eval_amb/pdf/ISA_EAE_ENMSRH2015_210710_parte1.pdf.
- ESTEBAN YAGO, M. & O. GARCÍA LUQUE (1993): «La evolución de la estructura productiva, 1971-1987», en COLINO, J. (dir.), *Estructura Económica de la Región de Murcia*, 97-119. Cívitas, Madrid.
- FERERES, E. (2009): «Trayectoria reciente de la agricultura y la alimentación: retos de futuro». *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 224: 111-124.
- FUNDACIÓN BBV (FBBV) (1999): *Renta nacional de España y su distribución provincial. Serie homogénea. Años 1955-1993. Avances 1994 a 1997*. Bilbao.
- FUNDACIÓN BBVA (FBBVA) (2002): *Stock de capital en España y su distribución territorial, 1964-2000*. Bilbao.

- GARCÍA MARÍN, R. (2010): «Población y vivienda en los ámbitos litoral y prelitoral de la Región de Murcia (España). Cuestiones básicas para una óptima ordenación del territorio». *VI Congreso Internacional de Ordenación del Territorio: Relatoría, Ponencias y Comunicaciones*. Pamplona.
- GARCÍA, T. & R. MARIMÓN (1996): «Integración regional e inversión pública en España» en R. MARIMÓN, (ed.), *La economía española: una visión diferente*. Antoni Bosch, Barcelona.
- GARRIDO, A. & M. R. LLAMAS (2009): «Water Management in Spain: An Example of Changing Paradigms», en DINAR, A. & J. ALBIAC (eds.), *Policy and Strategic Behaviour in Water Resource Management*, 125-144. Earthscan, Londres.
- GARRIDO, A. & M. R. LLAMAS (eds.) (2010): *Water Policy in Spain*. CRC Press, Boca Ratón, Estados Unidos.
- GIL, M. & A. GARRIDO & A. GÓMEZ-RAMOS (2009): «Análisis de la productividad de la tierra y del agua en el regadío español», en GÓMEZ LIMÓN, J. A. & al. (eds.), 95-114.
- GIL MESEGUER, E. (2010): «La Región de Murcia, un laboratorio de experiencias de ahorro y eficiencia en el uso del agua: la modernización de sus regadíos, entre las políticas agraria y ambiental de la unión europea». *Papeles de Geografía*, 51-52: 131-145.
- GIL OLCINA, A. & F. DEL AMOR GARCÍA (2004): «Modernización de regadíos y difusión del riego localizado en la Cuenca del Segura», en GIL OLCINA, A. (dir.), *La Cultura del Agua en la Cuenca del Segura*, 373-402. Fundación Cajamurcia, Murcia.
- GÓMEZ ESPÍN, J. M. (2009): «La Modernización de regadíos en España (1973-2008). Proyectos y realidades», en GÓMEZ ESPÍN, J. M. & R. MARTÍNEZ MEDINA (eds.), *Desarrollo rural en el siglo XXI: Nuevas orientaciones y territorios. XV Coloquio de geografía rural*, 57-102. Universidad de Murcia, Murcia.
- GÓMEZ-LIMÓN, J. A. (2008): «El regadío en España». *Papeles de Economía Española*, 117: 86-109.
- & J. BERBEL & C. GUTIÉRREZ (2007): «Multifuncionalidad del regadío: una aproximación empírica», en GÓMEZ-LIMÓN, J. A. & J. BARREIRO HURLÉ (eds.), *La multifuncionalidad de la agricultura en España*, 207-224. Eumedia/Ministerio Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid.
- GÓMEZ LIMÓN, J. A. & J. CALATRAVA & A. GARRIDO & F. J. SÁEZ & A. XABADIA (eds.) (2009): *La economía del agua de riego en España. Una perspectiva regional*. Ed. Fundación Cajamar, El Ejido (Almería).
- GÓMEZ ORDÓÑEZ, J. L. & A. L. GRINDLAY MORENO (dirs.) (2008): *Agua, ingeniería y territorio: la transformación de la Cuenca del río Segura por la Ingeniería Hidráulica*. Confederación Hidrográfica del Segura, Murcia.
- GRINDLAY, A. L. & M. ZAMORANO & M. I. RODRÍGUEZ & E. MOLERO & M. A. URREA (2009): «Territorial Transformation and Water Utilization: Hydrological Planning Scenarios in the Segura River Basin», en *WIT Transactions on Ecology and the Environment, Sustainable Development and Planning IV*, 120: 975-984. Ed. WIT Press.
- GRINDLAY MORENO, A. L. & M. I. RODRÍGUEZ ROJAS & F. E. MOLERO MELGAREJO (2010): «Infraestructuras de abastecimiento y suburbanización en la Cuenca del Segura: la transformación de las huertas tradicionales», en Consejería de Obras Públicas y Vivienda, Centro de Estudios Paisaje y Territorio, *2.º Congreso Paisaje e Infraestructuras*. Granada, 221-231.
- GRINDLAY, A. L. & M. ZAMORANO & M. I. RODRÍGUEZ & E. MOLERO & M. A. URREA (2011): «Implementation of the European Water Framework Directive: Integration of hydrological and regional planning at the Segura River Basin, southeast Spain». *Land Use Policy*, 28: 242-256.
- GUAITA, N. & I. LÓPEZ & F. PRIETO (2008): «Cambios de ocupación del suelo en España: implicaciones para la sostenibilidad». *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, 156: 235-259.
- IGLESIAS, A. (2009): «Policy issues related to climate changes in Spain», en DINAR, A. & J. ALBIAC (eds.), *Policy and Strategic Behaviour in Water Resource Management*, 145-173. Earthscan, Londres.
- IGLESIAS, A. & M. MONEO & L. GARROTE & F. FLORES (2010): «Drought and water scarcity: current and future vulnerability and risk», en GARRIDO, A. & M. R. LLAMAS (eds.), *Water Policy in Spain*, 63-76. CRC Press, Boca Ratón, Estados Unidos.
- INE (varios años): *Censos de población*.
- INE: *Contabilidad Regional de España. Base 1995*.
- JUÁREZ SÁNCHEZ-RUBIO, C. (2004): «Asignación de recursos de agua para uso agrario y crecimiento económico en la comarca meridional de Alicante». *Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 202: 135-166.
- KARABOYTCHEVA, M. K. (2007): «Los efectos económicos de la inmigración: el sector de la agricultura en España». *Documento de trabajo*, 4. Real Instituto Elcano, Madrid. http://www.realinstituto-elcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/demografia+y+poblacion/dt4-2007.
- LIZÁRRAGA MOLLINEDO, C. & A. C. CASAS JURADO (2005): «Política agraria común y desarrollo rural en la Unión Europea ampliada». *Estudios Económicos de Desarrollo Internacional*, 5, 2: 27-48.
- (2006): «Perspectivas de la política de desarrollo rural en la Unión Europea, 2007-2013». *Economistas*, 107: 99-104.
- LIZÁRRAGA MOLLINEDO, C. & A. ORTUÑO PADILLA & D. SOLER DOMINGO (2008): «La transformación socioeconómica de la cuenca del Segura», en GÓMEZ, J. L. & A. L. GRINDLAY (dirs.), *Agua, ingeniería y territorio: la transformación de la Cuenca del río Segura por la Ingeniería Hidráulica*, 357-434. Confederación Hidrográfica del Segura, Murcia.
- LÓPEZ ORTIZ, I. (1995): «Los efectos de la autarquía en la agricultura murciana». *Revista de Historia Económica*, XIV (3): 591-618.
- LÓPEZ ORTIZ, I. & J. M. MARTÍNEZ CARRIÓN & M. T. PÉREZ PICAZO & M. A. PÉREZ DE PERCEVAL (1993): «De la autarquía al crecimiento extravertido», en COLINO, J. (dir.), *Estructura Económica de la Región de Murcia*. Civitas, Madrid.
- MAESTU, J. & C. M. GÓMEZ, (2010): «Water uses in transition», en GARRIDO, A. & M. R. LLAMAS (eds.), 39-48.
- MARCO, J. B. (1995): «El agua como factor de estrangulamiento de la economía en las Comunida-

- des Valenciana y Murciana». *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, 105: 577-588.
- MARIE, F. (2008): «La Región de Murcia y el agua ¿entre el discurso modernizante y el «contramodernizante»?». *Papeles de geografía*, 47-48: 81-100.
- MARIMÓN, R. & F. ZILIBOTTI (1996): «¿Por qué hay menos empleo en España? Empleo real versus empleo virtual en Europa», en MARIMÓN, R. (ed.), *La economía española: una visión diferente*. Antoni Bosch, Barcelona.
- MARTÍNEZ-FERNÁNDEZ, J. & M. A. ESTEVE-SELMA & J. F. CALVO-SENDÍN (2000): «Environmental and Socioeconomic Interactions in the Evolution of Traditional Irrigated Lands: A Dynamic System Model». *Human Ecology*, 28: 279-299.
- MARTÍNEZ LÓPEZ, L. & S. MARTÍN BARAJAS (1995): «Por un enfoque de demanda en la gestión de agua». *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, 105: 509-513.
- MATA OLMO, R. & S. FERNÁNDEZ MUÑOZ (2010): «Paisajes y patrimonios culturales del agua. La salvaguarda del valor patrimonial de los regadíos tradicionales». *Scripta Nova*, XIV, 337. <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-337.htm>.
- MENÉNDEZ PRIETO, M. (2010): «Facing the challenges of implementing the European Water Directive in Spain», en GARRIDO, A. & M. R. LLAMAS (eds.), 175-184.
- MORALES GIL, A. (2001): *Agua y territorio en la Región de Murcia*. Fundación Centro de Estudios Históricos e Investigaciones Locales, Murcia.
- OÑATE, J. J. (2009): «Regadío y ecología: exigencias medio ambientales», en GÓMEZ LIMÓN, J. A. & al. (eds.), 407-428.
- ORTUÑO PADILLA, A. & J. R. NAVARRO VERA (2010): «Impacto de los campos de golf en Levante». *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, 163: 35-48.
- PEDREÑO CÁNOVAS, A. & I. PÉREZ IBARRA (2008): «Hay que conservar los manantiales: organización social del regadío y aguas subterráneas en el noroeste murciano». *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 220: 123-159.
- REGIÓN DE MURCIA CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y AGUA (varios años): *Macromagnitudes del sector agrario*. Dirección General de Industrias y Asociacionismo Agrario.
- SANCHÍS, C. & M. GARCÍA MOLLÁ & C. CALAFAT & V. VEGA (2009): «Las entidades de riego en común. Aspectos institucionales», en GÓMEZ LIMÓN, J. A. & al. (eds.), 76-92.
- SANCHO, R. & J. G. REGIDOR & L. RUIZ-MAYA (2008): «Medio Rural y Agricultura», en REGIDOR, J. G. (coord.), *Desarrollo rural sostenible: un nuevo desafío. Ley para el desarrollo sostenible del medio rural*, 43-82. MMAMRM, Madrid.
- SAURA MARTÍNEZ, J. F. (1996): «Impacto de la sequía en Andalucía: cuenca del Guadalquivir». *I Congreso Regional del Agua, Junta de Castilla y León, Confederación Hidrográfica del Duero*. Valladolid.
- SERRANO MARTÍNEZ, J. M. (2004): «Pautas de crecimiento de la población en la Región de Murcia, 1975-2004. Dinamismo y debilidades. Algunas consideraciones». *Papeles de Geografía*, 40: 151-171.
- SERRANO RODRÍGUEZ, A. (2006): «Evaluación ambiental estratégica (EAE) del Programa AGUA en las Cuencas Mediterráneas». *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, 149-150: 573-606.
- TOBARRA GONZÁLEZ, M. A. (2002): «Agua y plan hidrológico en la región de Murcia». *Papeles de Geografía*, 36: 185-206.
- TOMÁS, R. & Y. MÁRQUEZ & J. M. LOPEZ-SANCHEZ & J. DELGADO & P. BLANCO & J. J. MALLORQUÍ & M. MARTÍNEZ & G. HERRERA & J. MULAS (2005): «Mapping ground subsidence induced by aquifer overexploitation using advanced differential SAR interferometry: Vega Media of the Segura River (SE Spain) case study». *Remote Sensing of Environment*, 98 (2-3): 269-283.
- URREA MALLEBRERA, M. A. (2007): «El Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Segura: un nuevo reto de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos». *Ingeniería y Territorio*, 80: 72-81.
- VALENZUELA, L. M. & F. AGUILERA & J. A. SORIA & M. R. ESPAÑA (2008): «Estudio de las dinámicas de los usos del suelo evaluadas desde imágenes de satélite», en GÓMEZ, J. L. & A. L. GRINDLAY (dirs.), *Agua, ingeniería y territorio: la transformación de la Cuenca del río Segura por la Ingeniería Hidráulica*, 496-519. Confederación Hidrográfica del Segura, Murcia.
- VALENZUELA MONTES, L. M. & R. PÉREZ CAMPAÑA & A. MATARÁN (2009): «Ecoestructura y multifuncionalidad del paisaje agrourbano». *Ciudades*, 12: 67-95.
- VARELA ORTEGA, C. & N. HERNÁNDEZ-MORA (2010): «Institutions and institutional reform in the Spanish water sector: a historical perspective», en GARRIDO, A. & M. R. LLAMAS (eds.), 117-130.

8. Lista de abreviaturas

AGUA: Actuaciones para la Gestión y Utilización del Agua.
 CARM: Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
 CE: Comisión Europea.
 CEA: Cuentas Económicas de la Agricultura.
 CESRM: Consejo Económico y Social de la Región de Murcia.
 CHS: Confederación Hidrográfica del Segura.
 CRE: Contabilidad Regional de España.
 DMA: Directiva Marco de Aguas.
 EAE: Evaluación Ambiental Estratégica.
 ETI: Esquema de Temas Importantes.

FBBVA: Fundación BBVA.
 INE: Instituto Nacional de Estadística.
 MMA: Ministerio de Medio Ambiente.
 MAPA: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
 MMAMRM: Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino.
 OTE: Orientación Técnico Económica.
 PFA: Producción Final Agraria.
 PHN: Plan Hidrológico Nacional.
 PIB: Producto Interior Bruto.
 VAB: Valor Añadido Bruto.

El derecho de superficie sobre suelos públicos: el caso polaco

Carlos MARMOLEJO DUARTE (1) & Magdalena PLOCIKIEWICZ (2)

(1) Profesor Titular del Departamento de Construcciones Arquitectónicas I, e Investigador del Centro de Política de Suelo y Valoraciones de la Universidad Politécnica de Cataluña.

(2) Uniwersytet Jagiellonski.

RESUMEN: A pesar de que en Polonia el suelo nunca fue totalmente nacionalizado, en la actualidad casi medio millón de hectáreas de parcelas y solares públicos son explotados bajo el denominado «derecho de usufructo perpetuo» (DUP), figura que jurídicamente se asemeja y tiene, parcialmente sus orígenes, en el derecho de superficie tal y como se conoce en España. Consolidado en el auge del comunismo este sistema, antes de la caída del Muro, fue el sucedáneo perfecto de la propiedad del suelo: de esta manera tanto hogares como empresas públicas erigieron sus edificaciones en el marco de contratos de larga duración. Sin embargo, en la convulsa época de la transición económica este instituto ha jugado un papel fundamental como herramienta de control urbano, ante la pérdida de vigencia de los planes urbanísticos comunistas y, aunque modestamente, como una contribución territorial, que ha subsanado los problemas del ineficiente sistema recaudatorio basado en el impuesto sobre la propiedad. En este artículo, se expone el funcionamiento, valoración y problemática del DUP. El análisis de las entrevistas sostenidas con expertos en la materia sugiere la inminente transformación de esta figura, que acabará o bien reduciendo su papel a una forma de provisión de suelo asequible para usos socialmente necesarios, o bien como una vía para la generación de ingresos en suelos públicos, que por su localización y aprovechamiento, resulten altamente rentables.

DESCRIPTORES: Derecho de superficie. Política de suelo. Usufructo perpetuo. Polonia.

1. Introducción

La reunión de expertos celebrada en la Lincoln House en junio del año 2000 puso de relieve que el «leasehold» no sólo es una forma de tenencia del suelo presente en una gran cantidad de ordenamientos

jurídicos, sino que también es amplia y exitosamente utilizada en varios países (BOURASSA & HONG, 2003). En el sistema jurídico español la figura equivalente es el derecho de superficie, regulado, entre otros, por el Código Civil, la Ley Hipotecaria, y de manera clara, por la vigente Ley de Suelo.

Se parte así de la base de que conocimiento e innovación actúan como impulsores de la competitividad y del dinamismo económico, al permitir maximizar las potencialidades productivas de las empresas; pero también como condicionantes del desarrollo territorial, al capacitar a las sociedades para poner en valor y utilizar más racionalmente los recursos existentes en los distintos ámbitos.

Conceptualmente podríamos situar esta forma de posesión de suelo a medio camino entre la propiedad de pleno dominio y el arrendamiento. Quizá estaría más cerca de la propiedad en tanto en cuanto es un derecho real, inscribible en el registro de la propiedad, oponible frente a terceros, disponible, heredable y gravable. De manera que ésta representaría una «propiedad débil» frente a la «fuerte» representada por la propiedad de pleno dominio (ROCA, 2008).

Este derecho no solo se constituye en suelos privados, sino que también alcanza la esfera de los públicos. En este último sentido dicho instituto no es exclusivo de los países que históricamente nacionalizaron parte o todo el suelo (por ejemplo: el antiguo bloque socialista del Este de Europa), sino que en muchos países de economía de libre mercado coexiste con la plena propiedad (por ejemplo: Inglaterra, Holanda, Suecia, Finlandia, Australia), mientras que en otros como, Hong Kong y Singapur, es la principal alternativa de que los privados utilicen el suelo público, lo cual no imposibilita la existencia de mercados libres y sofisticados que permiten su transacción, creando entre otras cosas, precios específicos para dichos derechos.

El origen, y sobre todo, los fundamentos que mantienen vigentes los sistemas de leasehold de suelos públicos en el mundo son variopintos. Por ejemplo en Hong Kong si bien tiene sus orígenes en la naturaleza concesional del suelo durante la época colonial, en la actualidad es visto como uno de los principales mecanismos de financiación del gobierno. De hecho, entre 1970 y el 2000, los ingresos por el leasehold de suelo público representaron, en ese país, el 16% de todos los ingresos del Estado (HONG, 2003); mientras que en Singapur, cuyo origen colonial es similar, entre 1970-1991 representaron el 18,7% de los ingresos locales (HONG, 1996). En Camberra el leasehold fue adoptado como una estrategia para construir el ambicioso proyecto de Griffins para la ciudad capital, y en concreto, para dotarla de suelo público para construir equipamientos y viviendas a un coste asequi-

ble, evitando el encarecimiento del suelo debido a la captura privada de las plusvalías. A diferencia de Hong Kong y Singapur, en Camberra los ingresos por el leasehold del suelo público son frugales, y además ha habido una contracción de las potencialidades de la propiedad pública del suelo frente a la privada del leasehold, cuyo epitome está representado por la supresión, a partir de 1971, del canon anual en los suelos residenciales, reduciendo de esta manera, los ingresos públicos por este concepto (NEUTZE, 2003). En las ciudades holandesas de Ámsterdam, Rotterdam y La Haya, los orígenes son muy distintos, y responden a la necesidad de los gobiernos locales de controlar el desarrollo urbano, ante la gran demanda de vivienda experimentada durante la industrialización en la segunda mitad del siglo XIX (NEEDHAM, 2003). De esta manera el leasehold, aplicado sobre los suelos adquiridos previamente por las municipalidades, sirvió para compensar las limitaciones en los poderes estatutarios de éstas en materia de ordenamiento urbanístico imponiendo a los futuros «leaseholders» reglas sobre el tipo y calidad de edificios permitidos. En la actualidad el sistema pervive, coexistiendo con la plena propiedad, como una fuente de ingresos locales, aún cuando en Ámsterdam, por ejemplo, sólo representa el 1,3% del presupuesto municipal. En Suecia el leasehold fue instaurado, a partir de Estocolmo, como un instrumento de captura de plusvalías (MATTSSON, 2003), ampliándose luego como una herramienta de política de vivienda, pero con un alcance limitado en materia de ordenación urbanística. En Israel los orígenes y supervivencia del leasehold son diametralmente distintos a todos los casos anteriores. Según ALTERMAN (2003) el leasehold del suelo público es la forma en cómo el Estado Israelí delinea los límites de su expresión territorial, controlando, entre otras cosas, el trasvase demográfico entre sus territorios (por ejemplo, migraciones ciudad-campo); se trata por tanto de una naturaleza geopolítica más que recaudatoria o social. Mas allá de estos ejemplos, relativamente recientes, es importante citar los antiquísimos orígenes de este instituto, que en Europa se incardinan en la concepción y evolución del derecho romano (de manera indirecta con el *emfiteuze* en suelos agrícolas, y directa con el *superficies* en urbanos) y germano de propiedad. Para conocer un análisis de su evolución e incorporación en el ordenamiento español véase el trabajo de DE LOS MOZOS (1974) y DE LA IGLESIA (1996), ya que no es el objeto de este artículo realizar un análisis jurídico del caso español.

Como se ha visto el *leasehold* de suelo público es una institución con una larga tradición en países con democracias consolidadas, incluidos aquellos con economías de libre mercado. Capturar plusvalías, financiar los erarios públicos (básicamente los locales), controlar el uso del suelo y la calidad edificatoria, proveer vivienda asequible, podrían ser citadas como algunas de las ventajas que, en teoría, podrían derivarse de esta forma de gestión del suelo público. Sin embargo,

«pocos autores han reconocido el importante papel de este instrumento como mecanismo tácito de inversión público privada»,

donde la administración aporta, el suelo, mientras que los privados construyen edificaciones, infraestructuras, equipamientos, vivienda, sin tener que desembolsar o repercutir dicho valor al usuario final de manera inmediata, conservando en todo momento responsabilidades separadas en tanto cuanto se constituye (temporalmente) una doble propiedad, la del suelo de carácter público y la de las obras o mejoras de carácter privado.

Naturalmente este sistema no solo existe en el ámbito de las economías capitalistas, sino que es un instrumento altamente utilizado en los países en transición como Ucrania y Polonia o aún en los controlados por regímenes comunistas como China.

En Polonia casi medio millón de hectáreas de suelo público están gestionadas a través de «*leaseholds*». Si bien el sistema moderno surgió, durante el régimen socialista, como una alternativa a la propiedad privada para dotar a los hogares de vivienda construida sobre suelo público o como parte de la compensación a los propietarios afectados por las nacionalizaciones, en la actualidad persiste como un instrumento de dinamización urbana. De manera que la filosofía ideológica que subyace en su origen ha sido claramente sustituida por una naturaleza más pragmática en donde tácitamente la administración participa en multitud de operaciones público-privadas, aliviando de esta manera, la presión de la expansión urbana.

«El objetivo de este artículo es exponer la naturaleza, potencialidades, limitaciones y desarrollo futuro del *leasehold* en su acepción polaca».

La metodología ha consistido en un análisis de la documentación, y en un conjunto de entrevistas, seguidas por encuestas aplicadas a un grupo de expertos locales de la esfera académica, la administración de la justicia, la inversión inmobiliaria, la arquitectura y el urbanismo¹.

El resto del artículo se estructura así: 1) primero se exponen las generalidades del sistema, incluido el mecanismo legal y económico que lo habilita; 2) seguidamente se subrayan sus potencialidades para una economía en transición; 3) para después analizar los elementos de debate y detracción que, entre otras cosas, han derivado en una legislación diseñada para extinguir, en ciertos supuestos, este sistema. El artículo acaba con un sumario del trabajo realizado.

2. Operativa del *leasehold* polaco

En Polonia el derecho de superficie constituido sobre suelo público recibe, literalmente, el nombre de *derecho usufructo perpetuo* (*użytkowanie wieczyste*) en lo sucesivo DUP (GOTSHAL & MANGES, 2000). Puesto en simple el «usufructuario» (en su traducción literal) o «superficiario» (en su traducción conceptual) tiene el derecho a utilizar, durante un periodo acotado de tiempo, el suelo de titularidad pública en exclusión de terceros, a cambio de pagarle a la administración una retribución monetaria. Este derecho lleva inherente la facultad de edificar (en función de lo pactado y legalmente permitido) y convertirse en propietario de las obras y mejoras que se realizan sobre el suelo. Se constituye, de esta manera, una propiedad separada. Se trata de un derecho real inscribible en el registro de la propiedad. Puede decirse es una figura intermedia entre el derecho de propiedad y los derechos reales limitados² (ŻYŻYLEWSKI & al., 2008).

Como se ve, este sistema guarda una relación directa con la acepción española del derecho de superficie, por ello, me referiré en lo sucesivo al usufructuario como superficiario.

A diferencia de lo que ocurre en España, y en otros tantos países, en Polonia solamente la administración pública puede utilizar esta figura contractual. Esto nos podría incitar a compararlo con una concesión administrativa; sin

¹ Los autores quieren agradecer a los expertos entrevistados, cuya identidad se ha convenido mantener en el anonimato, el tiempo destinado a las entrevistas y encuestas. Este trabajo forma parte de una estancia de investigación del primer autor en la Politechnika Krakowska financiada

por el Programa José Castillejo del Ministerio de Ciencia e Innovación.

² Aunque en el sistema de ordenamiento español se reconoce plenamente como un derecho real limitado.

embargo, como se verá más adelante, el DUP no se constituye solamente para prestar servicios públicos bajo la gestión privada, sino que tiene una utilización generalizada a toda clase de usos del suelo. En este último sentido es más parecido al derecho de superficie.

El derecho de UP puede ser otorgado únicamente por el Ministerio de Hacienda (*Ministerstwo Finansow*) y por las unidades de autogobierno territorial³ (*jednostka samorządu terytorialnego*). La administración competente es la primera en el caso de los suelos urbanos, o aquellos que no siendo urbanos están relacionados con el núcleo poblacional en tanto cuanto prestan servicios indispensables para su funcionamiento (por ejemplo: servicios técnicos) o que están incluidos dentro de los planes urbanísticos; mientras que los municipios (o las unidades de autogobierno territorial) puede actuar en cualquier clase de suelo, sea ese urbano o rural. En la práctica, dentro de la esfera local, es decir, municipios (*gminy*), comarcas (*powiaty*) o voivodías (*województwa*) son los primeros quienes llevan el papel protagónico en esta clase de transacciones en tanto son titulares de amplias extensiones de suelo (DOBEK & WIELICKI, 2007).

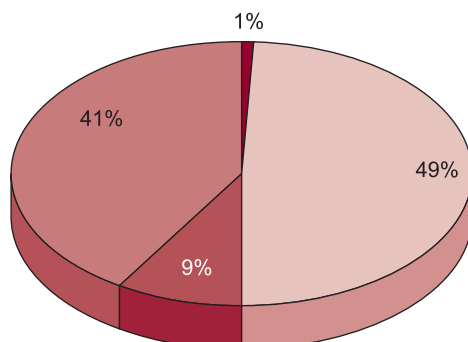
En el año 2005 había en Polonia 413.384 hectáreas de suelo público con DUP concedido a toda clase de operadores. La mayor parte (76,71%) había sido concedida por el Ministerio de Hacienda, mientras que el resto por otras administraciones, como se documenta en las Figs. 1 y 2 respectivamente. Como se ve, en dichas figuras, el perfil de superficiarios es diametralmente distinto, mientras que los suelos gestionados directamente por la el Gobierno de la República están básicamente ocupados por empresas públicas (por ejemplo: cooperativas mineras e industriales), en el caso de los suelos gestionados por las unidades de autogobierno territorial están ocupados por cooperativas de vivienda y personas físicas (en muchos casos también para usos residenciales).

2.1. Aspectos generales

El origen del DUP contemporáneo se remonta a la época del régimen socialista. Este derecho era utilizado como un «sucedáneo» de la

³ Este concepto se refiere a la administración regional, comarcal y municipal, aunque en la práctica son los municipios quienes otorgan el RPU al haber recuperado su autonomía tras el fin del socialismo recibieron también, del Estado, suelos públicos para su gestión ulterior.

- Cooperativas vivienda
- Personas físicas
- Empresas públicas
- Otros (p.e. empresas privadas)

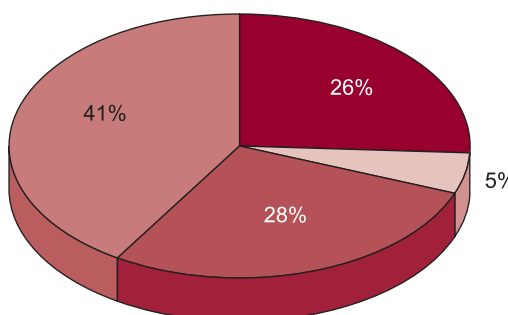


Cooperativas de vivienda	3.171 ha	1%
Empresas públicas	155.391 ha	49%
Personas físicas	28.541 ha	9%
Otros	130.021 ha	41%
Total	317.124 ha	100%

FIG. 1/ Suelo con DUP gestionado por el Ministerio de Hacienda a fecha de 2005.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de DOBEK & WIELICKI (2007) y NIURUCHOMOSCI (2005).

- Cooperativas vivienda
- Personas físicas
- Empresas públicas
- Otros (p.e. empresas privadas)



Cooperativas de vivienda	25.028 ha	26%
Empresas públicas	4.813 ha	5%
Personas físicas	26.953 ha	28%
Otros	39.467 ha	41%
Total	96.260 ha	100%

FIG. 2/ Suelo con DUP gestionado por los municipios a fecha de 2005.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de DOBEK & WIELICKI (2007) y NIURUCHOMOSCI (2005).

propiedad, y en concreto, como vía para construir vivienda sobre el suelo nacionalizado. Especialmente fue utilizado en los suelos liberados tras el desplazamiento de la frontera con Alemania. Aunque los antecedentes remotos de este instrumento hay que buscarlos en el derecho romano, y en menor medida en el germano. Durante la Época de las Particiones (1795-1918) se desarrollaron variantes del DUP cuyos orígenes estaban ligados a las naciones invasoras. Según DALE-JOHNSON & BRZESKI, (2003: 254-255): en los territorios ocupados por Rusia se desarrollaron arrendamientos perpetuos tanto en suelo agrícola como urbano, en los cuales los propietarios tenían pocos derechos en relación a los arrendatarios; en los territorios ocupados por Austria existió la propiedad del suelo separada de la propiedad de la edificación, aunque a partir de 1912 esta última fue sustituida por el derecho de construcción (*baurecht*) afiliado directamente al germano *erbbauerecht* mediante el cual se podían edificar viviendas asequibles mediante la constitución de una especie de servidumbre sobre el suelo ajeno; este derecho pronto se extendió a otros territorios, como los ocupados por Rusia bajo el nombre de *zastroika*.

En la actualidad el DUP está reglado en el Artículo 232 del Código Civil (1964), y de manera complementaria, en la Ley de Administración Inmobiliaria (1997). Según este ordenamiento el superficiario puede ser tanto una persona física como jurídica⁴, e incluso puede celebrarse entre distintas administraciones. El DUP puede establecerse por vía administrativa y por vía contractual. El primer caso se utiliza para otorgarlo a entidades públicas que utilizan o poseen el suelo (por ejemplo: empresas públicas que gestionan actividades económicas constituidas en el anterior régimen socialista), aquí la decisión es realizada por el Voivode (presidente de la región). La segunda modalidad es la contractual en esta los privados celebran contratos formalizados en escritura pública con la administración actuante. Al tratarse de un derecho real, oponible, transmisible e hipotecable es necesario que se inscriba en el Registro de la Propiedad e Hipotecario, ya sea que se trate de la primera constitución, como de su transferencia a otro titular. El contrato empieza a ser efectivo (oponible frente a terceros) a partir de la fecha de inscripción registral, este acto tiene un carácter constitutivo.

⁴ Aunque existen restricciones, cambiantes, a la adquisición del DUP por parte de extranjeros.

⁵ Regularmente estos plazos pueden ser modificados cuando la obra no se ejecuta por causas ajenas al superficiario. Asimismo, la administración puede establecer sancio-

Es importante señalar, que en Polonia, a diferencia de lo que ocurre en otros países el Registro de la Propiedad no es una institución en sí misma, sino una potestad que ejecutan los juzgados civiles de primera instancia.

Tres suelen ser los destinos del suelo sobre los que se constituye el DUP:

1. Infraestructuras.
2. Equipamientos.
3. Residenciales o para actividad económica.

Como norma general el contrato especifica el uso del suelo permitido; si además este será edificado se especifican los siguientes extremos:

- a) La fecha de inicio y finalización de las obras⁵;
- b) El tipo de edificación;
- c) La obligación del superficiario del suelo de mantener las obras y mejoras en condiciones adecuadas;
- d) Las condiciones de re-desarrollo en el caso de daño y demolición de las obras y mejoras, y
- e) La compensación que una vez concluido o terminado el acuerdo se dará al superficiario derivada de las obras y mejoras realizadas por él durante la duración del contrato (DALE-JOHNSON & BRZESKI, 2003)⁶.

Las obligaciones contratadas (por ejemplo: aprovisionamiento de infraestructura) son inscribibles como cargas urbanísticas en el Registro de la Propiedad, de manera que el cambio de titularidad del DUP no exime al nuevo superficiario de su obligado cumplimiento.

Si el suelo en el que se constituye el DUP está edificado o tiene mejoras el superficiario debe adquirirlas. En este caso su valor se computa con independencia del pago que se hace por el suelo. Si el superficiario, de acuerdo con lo pactado, realiza obras o mejoras del suelo, éstas le pertenecen aún cuando no es propietario del suelo en el que se ubican. Se suspende, de esta manera, el derecho de accesión por el cual, en otro caso, las obras pertenecerían al propietario del suelo.

Si el superficiario transmite su DUP está obligado también a transmitir la propiedad de las

nes por el incumplimiento de las condiciones pactadas (por ejemplo: 10% del valor inicial del suelo establecido en la subasta por cada año de retraso).

⁶ Aunque en la práctica muy pocos contratos de DUP especifican con detalle los extremos antes señalados.

obras o mejoras que hubiese realizado o adquirido en el acto de adquisición del DUP. En el caso de una compra venta el nuevo superficiario del suelo adquiriría onerosamente dichas obras o mejoras. Como se ve, el mecanismo que subyace en este procedimiento constituye una propiedad separada, por una parte el suelo y por otra parte las obras o mejoras que son propiedad del superficiario y al finalizar el acuerdo (si no existe prorrogación) tienen que ser adquiridas por el propietario del suelo (administración) o por el superficiario que le suceda.

«Por tanto el pago del valor (depreciado) de las obras y mejoras al superficiario es una de las peculiaridades más singulares de este sistema de gestión del suelo polaco.»

Como se ve el DUP sólo puede constituirse sobre el suelo y no sobre las obras ni las mejoras.

El adjetivo de perpetuo no debe llevar a confusión, porque este derecho está claramente delimitado en el tiempo. Normalmente el DUP se constituye a 99 años, eventualmente en función del uso del suelo, la duración del contrato puede ser menor, pero nunca inferior a 40 años. Dentro de los últimos 5 años del acuerdo el superficiario puede solicitar la extensión del mismo por otro periodo de 40 a 99 años⁷.

La administración solo puede negarse a renovar el contrato en el caso de que el suelo vaya a destinarse a usos de interés colectivo. No existen precedentes sobre la forma en cómo deben operar las segundas renovaciones ni en el Código Civil ni, por el momento, en la Jurisprudencia. El plazo para realizar reclamaciones por ambas partes contratantes termina 3 años después de la fecha de finalización del contrato.

En el caso de incumplimiento de las obligaciones contratadas por parte del superficiario (por ejemplo: no destinar el suelo al uso convenido o no edificar lo pactado) la administración, por vía de un procedimiento judicial, puede instar la finalización del contrato. En este caso ésta ha de compensarlo por el valor depreciado, a la fecha de terminación del contrato, de las obras y mejoras realizadas, siempre y cuando dichas obras hubiesen sido ejecutadas según lo estipulado en el documento contractual (GNIEWEK, 2000).

Finalmente es necesario indicar que las municipalidades tienen el derecho de tanteo y retracto cuando un superficiario vende el DUP de un suelo vacante. Aunque estos derechos no operan cuando no se trata de una venta, por ejemplo, en el caso que el DUP se aporte al capital social de una empresa, en una cesión no onerosa o una permuta (GOTSHAL & MANGES, 2008). Asimismo, el suelo que tiene constituido un DUP únicamente puede ser vendido al superficiario, y en la fecha efectiva de la transacción el DUP se extingue automáticamente por ley.

2.2. Valoración económica

La administración en tanto propietaria del suelo recibe un pago por parte del superficiario que se fija mediante un procedimiento público competitivo. El concurso público es obligatorio como norma general, salvo cuando:

1. El que adquiere el derecho tiene prioridad (por ejemplo: antiguos propietarios de puestos ilegalmente, que en vez restituírseles la propiedad se les otorga este derecho).
2. Se trate de una operación entre administraciones.
3. El suelo se destine a actividades sociales (por ejemplo: usos sanitarios, educativos, de investigación o recreacionales).
4. Se trate de una permuta o regalo.
5. Sea una aportación en especie al capital social de una compañía o fundación (por ejemplo: empresas público-privadas).
6. El superficiario adquiera el suelo tras haberlo desarrollado.
7. Se destine a vivienda promovida por organizaciones sin ánimo de lucro (DALE-JOHNSON & BRZESKI, 2003).

El precio más alto obtenido en la subasta se utiliza como base para el establecimiento del pago o canon inicial que normalmente va de un 15 a un 25% del valor del suelo. Este pago inicial puede ser diferido en cuotas. Luego se paga un canon periódico que se establece como un porcentaje del valor de mercado (actualizable) del suelo; el mismo debe cubrirse de manera adelantada a más tardar el 31 de marzo de cada año. En la FIG. 3 se especifica que, cuando menos, el superficiario ha de abonar de forma anual un 0,3% del valor del suelo en concepto de canon. Como se ve este porcentaje depende del uso y no cambia durante

⁷ En la historia moderna del DUP sólo existe un caso en el cual se debería haber renovado un contrato, y por descuido de los superficiarios, pasó el tiempo legal para solicitar

su extensión; de manera que estas personas ahora alquilan al municipio de Gdansk las cocheras cuya edificación antes les pertenecían.

Fig. 3/ Forma de cálculo del pago inicial y el canon

Pago	Tipo de uso	Porcentaje	Base
Canon inicial (puede fragmentarse)	Todos (excepto los casos señalados en el texto)	15% al 25% (depende de la oferta realizada en la subasta)	Valor de mercado del suelo
Canon (anual)	Infraestructura	Al menos 0,3%	Valor de mercado del suelo (actualizable cuando mucho 1 vez al año)
	Vivienda	Al menos 1%	
	Ocio	Al menos 2%	
	Otros	A lo más 3%	

Fuente: Elaboración propia.

la vida del contrato, al menos, que las condiciones de explotación económica varíen⁸.

En el evento de que ocurra un cambio en el uso del suelo (por ejemplo: debido a un cambio en el planeamiento urbanístico o a la aprobación de un plan general) durante la vida del contrato el porcentaje con el cual se calcula el canon se adapta al nuevo uso autorizado. Asimismo, si dicho cambio perjudica negativamente al valor de los bienes del superficiario está habilitado a pedir una indemnización a la administración (ŻYŻYLEWSKI, & al., 2008).

La base del pago o canon periódico es el valor del suelo, el cual se puede actualizar como máximo cada año. Dicha actualización puede ser solicitada tanto por el superficiario como por la administración (aunque las administraciones, en la práctica, ejercen este derecho en lapsos superiores al año debido al alto coste de retasación de los terrenos). En todo caso se requiere una tasación oficial emitida por un tasador autorizado por la administración. Los superficiarios tienen derecho a apelar dicha actualización en los tribunales. En el caso de actualización del canon la administración competente debe notificar al superficiario antes del 31 de diciembre del año anterior a aquel en el que empiece a ser vigente la nueva cuota.

Por lo que se refiere al valor de las obras y mejoras, en el caso de que el contrato termine o sea cancelado con anticipación, éste se paga al superficiario, depreciado en función de su vida económica. En el caso de que el contrato termine por incumplimiento de las cláusulas por parte del superficiario la administración,

además de pagar el valor depreciado de las obras y mejoras, como se ha dicho antes, debe reintegrar el pago inicial, y si el superficiario hubiese adelantado pagos anuales no disfrutados, también se le reintegraran debidamente capitalizados. En todo caso, el pago a realizar al superficiario por concepto de pago inicial y adelantado no puede ser superior al valor del derecho de usufructo perpetuo computado en la fecha de terminación. Se trata por tanto de un sistema que protege de manera amplia los intereses de los superficiarios.

3. Ventajas del DUP para una economía en transición

El derecho de superficie del suelo público, en los términos en los que opera actualmente en Polonia, tiene ventajas potenciales en el desarrollo social de un país con una economía en transición.

Desde la perspectiva de las finanzas públicas

- Las municipalidades obtienen una fuente de ingresos respetable, en tanto, la tasa que se aplica para calcular el canon es relativamente alta; a la vez que la base del cálculo es el valor de mercado del suelo, que puede ser actualizado. Esta fuente de impuestos es especialmente relevante para países que, como en Polonia, el catastro tiene una utilidad como censo de los inmuebles existentes y no funge realmente como base del cobro del impuesto inmobiliario⁹ (IBI en España).

⁸ Existen descuentos en función del nivel de renta o de supuestos especiales de transmisión del derecho por herencia.

⁹ El impuesto de la propiedad inmobiliaria se cobra en función de la superficie de la misma, mediante la aplicación

de unos valores que poco o nada tienen que ver con su precio de mercado. Un experto en inversiones inmobiliarias señala que el pago anual realizado en este extremo puede equivaler a un 0,1% del valor de mercado la propiedad.

- La plusvalía que se genera, tanto por la intervención directa de la administración en la mejora de las condiciones urbanas (i.e. accesibilidad y externalidades), como por razones extrínsecas (por ejemplo: macroeconómicas) es íntegramente capturada por la colectividad.

Desde la perspectiva de la satisfacción de las necesidades sociales

- Los agentes productores de vivienda tanto públicos como privados con o sin ánimo de lucro pueden desarrollar fácilmente su función en tanto cuanto la cuota que pagan por el suelo es cuando mucho una cuarta parte de su valor de mercado (el porcentaje se fija en la subasta). Valor que, en el caso de vivienda producida por entidades sin ánimo de lucro es sensiblemente inferior al del mercado.
- Además de los privados las administraciones públicas pueden desarrollar equipamientos, infraestructuras y actividades económicas beneficiándose del sistema.
- Tanto en el caso residencial como en el de la actividad económica el hecho de evitar pagar el valor del suelo al principio permite acceder tanto a hogares como empresas al mercado inmobiliario, sobre todo, en el contexto de sistemas hipotecarios inexistentes o en proceso de consolidación.

Desde la perspectiva del control y planeamiento urbano

- El DUP comporta la obligación de desarrollar el suelo en función del acuerdo pactado en el contrato de constitución. De esta manera las municipalidades pueden controlar el uso del suelo aún y cuando no existan planes urbanísticos generales).
- Finalizado el contrato, la administración puede denegar su extensión si concurren causas de interés público (por ejemplo: el cambio de uso del suelo para crear equipamientos). De manera que puede reconvertir el uso del suelo en función de las cambiantes necesidades sociales. En este sentido el instrumento tiene grandes ventajas en los procesos de renovación urbana.¹⁰

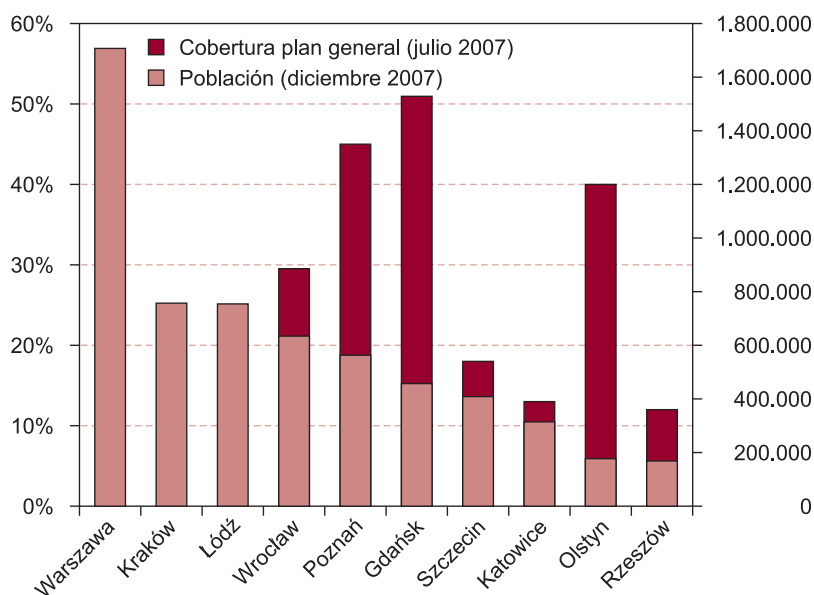
Cabe destacar la potencialidad del DUP en el caso de que, como en la actualidad ocurre en muchas ciudades polacas, no exista planeamiento urbanístico general. Fruto de la Ley de 27 de marzo de 2003 sobre Planificación y Ordenación del Suelo Los planes generales aprobados con anterioridad a 1995 perdieron su validez a finales del año 2003, por considerar el legislador que sus determinaciones no se ajustaban al nuevo régimen económico. De esta manera se estima que en la actualidad el 70% del suelo polaco carece de ordenación general. La FIG. 4 documenta que a fecha de julio de 2007 sólo el 24% del territorio de las 10 principales ciudades, en términos demográficos, estaba ordenado de manera general. De hecho cuanto más poblados son los términos municipales, menor es la cobertura de los planes generales como lo sugiere el coeficiente de Pearson calculado sobre la población y la cobertura del plan general ($r = -0,22$). Con lo cual es evidente la utilidad de especificar en el contrato de DUP las condiciones edilicias bajo las cuales se concede, aunque evidentemente, aún cuando no existen planes generales, hay otros procedimientos administrativos como el de condiciones de desarrollo y la licencia urbanística que permiten controlar el uso del suelo.

Sin embargo, la evidencia empírica demuestra que el control del uso del suelo a través del derecho de superficie puede ser problemática, en tanto cuanto, este instrumento introduce una rigidez en el sistema que dificulta el cambio del aprovechamiento urbanístico. Este es precisamente el problema con el que se ha encontrado el gobierno de Hong Kong en donde los contratos muy viejos que a menudo no especifican con precisión el destino del suelo o son muy específicos hacen difícil la implementación de nuevos planes urbanísticos (HONG, 2003).

Por otra parte (DALE-JOHNSON & BRZESKI, 2001; 2003) han realizado una simulación basada en un modelo de optimización de la utilidad (mediante un Experimento de Montecarlo y algoritmos genéticos) para averiguar hasta qué punto las condiciones contractuales del DUP podrían conllevar una subutilización del suelo en el sentido discutido por BERTAUD & BERTRAND (1997)¹⁰. Sus resultados apuntan que los contratos de largo plazo, y sobre todo,

¹⁰ Según estos autores, en los regímenes socialistas, la intensidad y uso del suelo no son ni el mejor ni el mayor, en tanto cuanto, el estado sigue un criterio de minimización de costes y no de maximización de utilidad. De manera que es más fácil edificar en la periferia que renovar

las áreas interiores con lo cual éstas quedan subedificadas y con usos ineficientes (por ejemplo: áreas industriales). De manera que el gradiente de reducción de la densidad que se observa del centro a la periferia en las ciudades capitalistas no suele existir en las comunistas.



	Población (diciembre 2007)	Superficie (km²)	Cobertura plan general (julio 2007)
Warszawa (Varsovia)	1.706.624	517	16%
Kraków (Cracovia)	756.583	327	10%
Łódź	753.192	293	15%
Wrocław (Breslavia)	632.930	293	30%
Poznań	560.932	262	45%
Gdańsk	455.717	262	51%
Szczecin	407.811	301	18%
Katowice	312.201	165	13%
Olsztyn	175.710	88	40%
Rzeszów	166.454	92	12%

FIG. 4/ Estado del planeamiento general y población de las principales ciudades polacas (2007).

Fuente: Planes generales (ŻYŻELEWSKI & al., 2008) y población (GŁÓWNY URZĄD STATYSTYCZNY, 2007).

la certeza de que estos serán renovados una vez acabado el primer periodo incentivan a renovar las edificaciones sobre el suelo usufructuado a la vez que a incrementar la densidad (si es legalmente posible). Muy por el contrario en el caso de contratos de corta duración o en aquellos en donde existe una gran incertidumbre sobre la renovación, si bien es probable se re-desarrollen los solares, los nuevos proyectos son de menor densidad, y además ocurren más pronto por tal de maximizar el periodo en el cual se reciben los beneficios del nuevo proyecto, y por tanto se recupera el capital inver-

tido. De manera que los contratos de DUP de largo plazo y renovables en la forma que lo prevé la legislación polaca aproximarían el comportamiento de los superficiarios al de los plenos propietarios.

4. Debate y transformación del DUP en plena propiedad

Desde el fin del gobierno socialista, en 1989, el derecho de superficie sobre suelo público (DUP) ha sido motivo de importantes contro-

versias en el ámbito económico y político, que han derivado en propuestas para su total abolición, sustitución, y en leyes que, bajo ciertos supuestos, permiten su reconversión en plena propiedad. Los detractores del instituto arguyen que el DUP es una reliquia del sistema socialista que debería ser abolida por tal de promover e incentivar las inversiones privadas en el país, retrayendo el papel del estado a una posición pasiva.

«El usufructo perpetuo polaco no otorga ciertos derechos sobre los inmuebles, a diferencia de [la plena] propiedad, lo cual puede sorprender y disgustar a los inversores extranjeros, haciendo sus inversiones en Polonia inciertas y riesgosas» (SKOWRON, 2008: 1).

El principal riesgo, no se refiere en sí mismo al mecanismo legal que subyace en el DUP, que como he expuesto anteriormente, está plenamente protegido y regulado; sino a los orígenes del suelo en el que se puede constituir. En concreto, existe la posibilidad de que los antiguos propietarios (físicos o jurídicos) cuyos inmuebles fueron confiscados o apropiados ilegalmente (fuera o en contra de las legislaciones de nacionalización entonces vigentes¹¹) durante y después de la Segunda Guerra Mundial (SGM) puedan reclamar su restitución. Aunque la reclamación prospere jurídicamente, la devolución del inmueble a su antiguo propietario no está garantizada; especialmente en estos casos opera el principio de protección de la fe pública registral, en el caso de que un tercero actuando de buena fe y a título oneroso hubiese adquirido el inmueble en cuestión a la administración.

En este grupo de inconformes se encuentran los antiguos propietarios alemanes afectados por la redefinición de la línea Oder-Neisse que se constituiría, tras la Conferencia de Postdam, en la nueva frontera política entre Alemania y Polonia. Cabe destacar que del conjunto de países del bloque socialista Polonia es el único que carece de una legislación sobre privatización, lo que exacerba la complejidad de estos procesos (ŻYŹYLEWSKI, &al., 2008).

Existen casos, sobre todo en viviendas construidas antes de la SGM en los cuales, actuando fuera de la ley, los antiguos propietarios irrumpen en los inmuebles de los superficiarios actuales; obligándolos incluso a marchar de, las que por años han sido, sus viviendas. Por esta razón, algunos inversores solicitan a la administración «certificados de no-restitución» en los que se hace constar que no existen procesos de restitución ni reclamos sobre el inmueble en el que el inversor ha puesto su interés. Lo cual, evidentemente, no garantiza que los antiguos propietarios, o quienes los sucedan, puedan emprender acciones restitutorias en el futuro.

La aprobación del Decreto Dz. U. RP 175, poz. 1459 de 29 de julio de 2005, y su entrada en vigor el 13 de octubre de ese año, Sobre la Transformación del Derecho de Usufructo Perpetuo en Derecho de Propiedad es el mayor logro de los detractores de este sistema¹², aunque también es cierto, es visto como una estrategia para «proteger» a quienes, en el Oeste de Polonia (por ejemplo: las Silesias¹³), poseen los inmuebles cuya propiedad era de los alemanes que se vieron obligados a marchar tras la SGM. Sin embargo la transformación del DUP en plena propiedad no es ni automática¹⁴ ni universal. El Artículo 1 de dicho decreto establece los casos en los cuales es posible la transformación (ŻRÓBEK & ŻRÓBEK, 2006), a saber:

- Cuando el superficiario es una persona física, y DUP se había constituido, antes de la entrada en vigor del Decreto, sobre suelos agrícolas o destinados a vivienda (ocupados o vacantes). En este caso los sucesores legales siempre y cuando sean personas físicas también tienen derecho a solicitar la transformación.
- Cuando el superficiario es una personas física o jurídica que es titular de la propiedad de los edificios o instalaciones localizadas en el suelo en que está constituido el DUP.
- Cuando el superficiario es una cooperativa de vivienda que es propietaria de los edificios residenciales (incluidos los garajes).

¹¹ En concreto el Decreto de 6 de septiembre de 1944 Sobre la Reforma Agrícola; el Decreto de 8 de marzo de 1946 Sobre las Propiedades Abandonadas y Posgermanas; el Decreto de 26 de octubre de 1945 Sobre la Propiedad y la Ordenación de los Terrenos Ubicados en el Término Municipal de la Ciudad de Varsovia.

¹² Si bien es el tercero de los decretos que desde 1997 han existido por tal de privatizar parcialmente esta clase de suelo público. Los dos decretos anteriores datan del 4 de septiembre de 1997 y del 26 de julio del 2001.

¹³ Por esta razón y para favorecer aún más si se puede a los superficiarios que decidieron acceder a la propiedad del suelo, en algunas ciudades como Gdansk, Breslavia o Szczecin, las bonificaciones de la cuota llegan a ser de hasta el 95% del valor legalmente estipulado, según ha apuntado un funcionario de la impartición de justicia.

¹⁴ Los superficiarios interesados pueden solicitar la transformación hasta el 31 de diciembre del 2012. Si el propietario del suelo es el Ministerio de Hacienda la agencia gestora es la Starosta, si lo es el municipio la agencia gestora es el Wojt, el Burmistrz.

En estos dos últimos casos también pueden solicitar la transformación los sucesores legales, con independencia de que sean personas físicas o jurídicas.

La privatización del suelo es onerosa excepto en el caso que se demuestre que:

- El DUP fue adquirido como una compensación por la destitución o confiscación de la propiedad realizada por el Ministerio de Hacienda con anterioridad al 5 de diciembre de 1990.
- El DUP fue adquirido en el marco del decreto Dz. U. 50, poz. 279 de 26 de octubre de 1945 sobre la Propiedad y la Ordenación de los Terrenos en el Término Municipal de la Ciudad de Varsovia.

En los demás casos el pago (P) que el superficiario debe hacer a la administración para convertirse en el propietario del suelo se computa de la siguiente manera:

$$P = Vm - Vu \quad (1)$$

En donde Vm es el valor de mercado del suelo de pleno dominio dictaminado por un perito valuator y Vu es el valor del usufructo calculado como sigue:

$$Vu = (Vm)K \quad (2)$$

K es un factor de reducción que se calcula según (3):

$$K = \left\{ 1 - \frac{Pc}{i} \right\} \times \frac{t}{T} + 0,25 \frac{T-t}{T} \quad (3)$$

Donde Pc es el porcentaje con el cual se calcula el canon anual (véase FIG. 5), t el número de años remanentes del contrato de usufructo, T es la duración total en años del mismo e i es la tasa de rentabilidad (capitalización) media de los productos inmobiliarios incluidos en el mercado local en el que se haya el suelo en cuestión, mejor conocida como «yield». Esta tasa también es dictaminada por un perito valuator al igual que el valor del suelo en pleno dominio; sin embargo, por disposición legal ha de estar comprendida entre un 9% y un 12% anual, por tanto en la práctica se aleja de una rentabilidad de mercado.¹⁵

La FIG. 5 detalla el pago que tendría que hacer un superficiario que quisiera convertir su DUP en plena propiedad. Dicho ejercicio se ha realizado considerando una tasa de capitalización del 9% (la mínima legalmente permitida), un canon del 1% del valor del mercado del suelo (caso del suelo para viviendas), y una vida total del contrato de 99 años (la máxima posible). Como se observa cuanto mayor es la vida remanente del contrato de DUP menor es el pago que se tendría que hacer para adquirir la propiedad del suelo en el que se encuentra constituido en tanto cuanto mayor es el valor de dicho derecho. La línea roja y/o discontinua señala que en el caso de que un superficiario quisiese adquirir la propiedad faltando 99 años para la finalización del contrato, es decir, en el inicio del mismo, tendría que pagar solamente un 11% del valor de mercado del pleno dominio del suelo (dictaminado por un perito valuator). Muy por el contrario, si solo faltase un año para la finalización del contrato, entonces el pago ascendería al 74% del valor de mercado de pleno dominio del suelo.

Como se ve la ley es coherente con el valor de anticipación que supone el DUP: cuantos más años se tiene derecho a disfrutar del mismo, mayor es su valor.

El reconocimiento de este principio por parte de la legislación no es banal, en tanto, refuer-

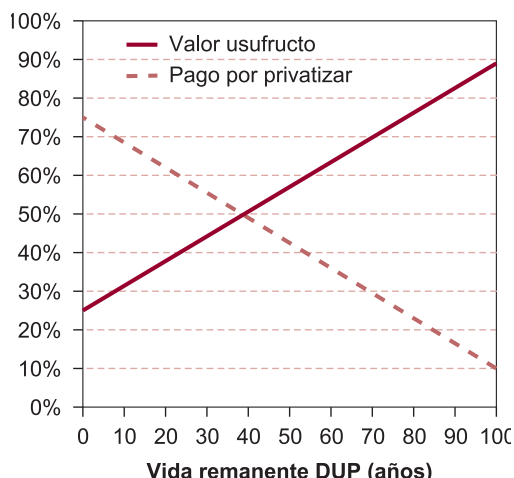


FIG. 5/ Pago por convertir un DUP en plena propiedad ($T = 99$, $Pc = 1\%$, $i = 9\%$).

Fuente: elaboración propia.

¹⁵ El pago calculado de esta manera puede ser reducido si se cumplen ciertos supuestos contemplados en el propio Dz. U. RP 175, poz. 1459 de 29 de julio de 2005 Sobre

la Transformación del Derecho de Usufructo Perpetuo en Derecho de Propiedad.

za el carácter del DUP como derecho gravable y sujeto de otorgarse en garantía ante operaciones crediticias.

Ahora bien, la determinación del pago por «privatizar» el suelo depende no solo de la ratio tiempo de vida remanente/vida total del contrato, sino también de la ratio entre porcentaje de canon *anual/yield*. La FIG. 6 pone de manifiesto que cuando el *Yield* se minimiza (hasta el límite legalmente permitido) y el porcentaje del valor con el que se calcula el canon se maximiza (según lo pactado en función del uso del suelo) el pago por adquirir los derechos de propiedad se maximiza.

«La filosofía que subyace en este planteamiento legal es evidente y coherente con la teoría económica: cuanto más lucrativo es el uso del suelo (i.e. *Pc* es mayor) mayor es el valor de la “nuda” propiedad, a la par que cuanto mayor es el riesgo inherente al mercado inmobiliario local (*yield*) menor es el valor de la misma.»

De esta manera el legislador polaco reconoce directamente las reglas *fundiaris* que operan en las economías de libre mercado, aunque no llega a reconocer el interés compuesto que ortodoxamente tendría que acompañar a los principios económicos antes impuestos. Y sobre todo, el hecho de que la tasa de actualización sea artificiosa (legalmente limitada), aleja el resultado de un valor de mercado, y en todo caso al tratarse de una tasa muy alta para el mercado residencial, beneficia al superficiario, al reducir el pago que éste tendría que hacer para adquirir la plena propiedad.

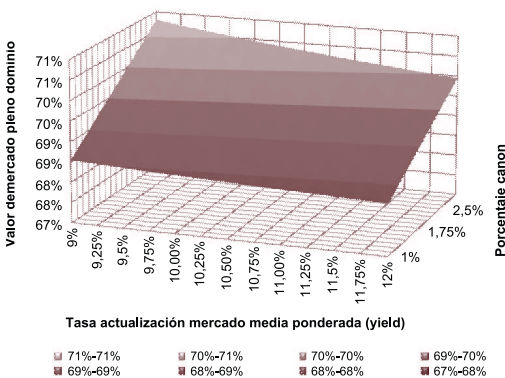


FIG. 6/ Pago por convertir un DUP en plena propiedad ($T = 99$ y $t = 10$).

Fuente: elaboración propia.

Más allá de las consideraciones económicas el Decreto de 29 de julio de 2005 es visto por los juristas como el primer paso para la eliminación del DUP del sistema jurídico polaco (ŻYŻYLEWSKI *et al.*, 2008; p. 199). A la vez que se estima que el 80% de los superficiarios legalmente habilitados transformarán su DUP en plena propiedad para el año 2012 (ŻRÓBEK & ŻRÓBEK, 2006).

5. Aspectos críticos de la operativa del DUP y perspectivas de futuro

En la práctica el DUP presenta tres problemas que deberían resolverse por tal de preservar la institución y explotar sus beneficios potenciales:

1. Una fuente de ingresos exigua. Los ingresos provenientes del DUP son relativamente modestos, incluso en ciudades como Varsovia en donde más de la mitad del término municipal está utilizado bajo el DUP debido a la particular nacionalización del suelo, dichos ingresos están en torno al 4,5% del presupuesto municipal. Esta situación deriva del hecho que los superficiarios residenciales gozan de importantes descuentos, que en algunos casos llegan a suponer una rebaja del 90% de la cuota calculada como antes se ha explicado¹⁶. Por esta razón, del 4,5%, un 1% aproximadamente es aportado por los usufructos residenciales, mientras que un 3,5% por los de actividades económicas. Más allá de estos datos, los expertos entrevistados señalaron que, en la práctica, la actualización del valor del suelo no se realiza debido al alto coste que una valoración masiva representa para las administraciones locales, las cuales no están dotadas técnica ni financieramente para asumirlo, de manera que a los descuentos se suma un proceso de pérdida de vigencia de las bases de cálculo de los cánones actuales.

2. Un sistema desfasado del urbanismo contemporáneo. El advenimiento de nuevos modelos urbanísticos de usos mixtos y compactos, en un esquema jurídico diseñado en el marco de un modelo comunista con usos segregados, ha provocado inconvenientes en la gestión del DUP. Concebido para aplicarse al suelo, y no al «techo», el sistema se aplica en el ámbito urbano a solares, de manera que si el plan de urbanismo indica que el uso predominante de un solar concreto es el residencial,

manera que una amplia capa de la población puede beneficiarse de estos descuentos.

¹⁶ De acuerdo con el Decreto Dz. U. RP 175, poz. 1459 de 29 de julio de 2005 aquellos hogares con ingresos menores a 2.500 Złoty mensuales (520 euros aprox.), de

todas las actividades ubicadas en él pagarán un canon basado en el valor residencial del suelo. En estos casos las actividades económicas (por ejemplo: comercio), ubicadas generalmente en las plantas bajas, son injustamente beneficiadas en relación a otras ubicadas en solares cuyo uso del suelo sea, de acuerdo con el plan, predominantemente actividad económica. Por esta razón la legislación de administración inmobiliaria ha sido recientemente modificada para que aquellos DUP que se creen a partir del 22 de octubre de 2007, se valoren en función del uso del «techo» y no del predominante del «suelo»¹⁷. Es decir, para que cada local pague en función del valor de repercusión específico del uso al que se destina. Este remedio, sin embargo, es marginal entre tanto los contratos firmados con el antiguo régimen seguirán por décadas aplicando los criterios anteriores.

3. Un derecho con una apreciación de mercado inmadura. Quizá el punto más preocupante de la operativa del DUP en Polonia es que el mercado *tiende* a sobrevalorarlo: los consumidores finales, sean hogares sean empresas, no parecen hacer distinción en su disposición a pagar entre inmuebles edificadas en suelos de propiedad e inmuebles construidos en suelos en régimen de DUP¹⁸. De manera que en la práctica pagan lo mismo por un inmueble en plena propiedad u otro edificado en suelo en DUP; a pesar de que en este segundo caso, tendrán que pagar anualmente a la administración un canon, y además, al finalizar el contrato el suelo, con su plusvalía acumulada, revierte a ella. Alguno de los expertos entrevistados señaló que en ciertas localizaciones «prime» de Varsovia los compradores no son plenamente conscientes del gasto anual que tienen que afrontar en concepto del pago del canon, y mucho menos que éste crece a la par que el valor del suelo. Es probable que esta equiparación del valor del suelo en plena propiedad y el usufructuado, sobre todo en el

caso de la vivienda, se deba no sólo al pago reducido del canon, sino y sobre todo, a que al no haber aún habido finalizaciones de los primeros contratos de DUP, el mercado no tiene «plena consciencia» del hecho que una vez finalizados el suelo, con sus posibles aumentos del valor, revierte a su propietario. Asimismo, es probable que el debate parlamentario que ha culminado en la aprobación de la ley de transformación de ciertos usufructos en propiedad sea visto por los compradores como una clara señal de que en el futuro este instituto dejará de existir, y por ende, los inmuebles que compran sobre suelo en DUP acabaran estando sobre suelo privado. Desde la perspectiva de los promotores inmobiliarios un experto en análisis de este tipo señala «la opinión predominante de los inversores es que el DUP es muy similar a la plena propiedad; aunque algunos de ellos se muestran reacios a invertir en suelos en régimen de DUP»; sobre este respecto, otro de los expertos contrapone «la mayor parte de los inversionistas lo tratan como una dificultad. El DUP significa que no pueden vender o alquilar el suelo por las enormes cantidades a las que están acostumbrados». Por tanto, habría una dicotomía, por una parte un mercado de usuarios finales relativamente desinformados, y un grupo de promotores que invierten «en el corto plazo» en estos suelos para luego vender los productos acabados (prefieren no retener los inmuebles debido a la imposibilidad de capturar la plusvalía, y por problemas de cómputo del DUP como activo en el sistema contable internacional¹⁹) siendo sus compradores quienes acaban recibiendo las consecuencias económicas.

A pesar de estos inconvenientes el DUP es un instrumento con enormes potencialidades; y así lo han sabido ver algunos ayuntamientos. En las zonas turísticas y en aquellos sectores de las grandes ciudades con suelos para actividad económica bien localizados el DUP es una alternativa sustentable como fuente de in-

¹⁷ En todo caso esta modificación legislativa vino a poner fin a casos en dónde había discrepancia sobre qué tasa aplicar al valor del suelo para cobrar el canon. Un funcionario de la impartición de justicia explica cómo en un principio el Aeropuerto Frédéric Chopin, las pistas tributaban por un 1%, mientras que el suelo del edificio terminal por un 3% (por entender se trataba de un uso comercial); luego esta situación cambió en el sentido de aplicar un 1% a todo el suelo por entender que se trataba de un complejo equipamental y no de un uso comercial lucrativo.

¹⁸ En este sentido, sólo un experto del mundo académico ha discrepado: «conozco un ejemplo en Cracovia en el cual se promovió un complejo residencial sobre suelo en régimen de DUP. En dicho caso los precios de venta fueron menores en relación con una promoción realizada en suelo privado. Me parece que a los usuarios finales les importa la tenencia del suelo. Tras 60 años de propiedad

pública la gente desea ser propietaria de pleno derecho. [...] En mi caso, yo he preferido comprar sobre suelo privado, porque uno nunca sabe lo que podrían inventar los políticos».

¹⁹ El DUP, al ser un derecho real limitado, tendría que poder computarse como un activo en los informes financieros de las empresas. Sin embargo existe un debate sobre su consideración como tal; en concreto 4 son las posturas: la primera que lo considera como un activo relacionado con un derecho limitado de tipo real; la segunda que no lo considera como activo, entretanto entiende que se trata de un arrendamiento operativo y no de un leasing financiero; la tercera que aplica cuando el DUP se ha adquirido por una decisión administrativa y entiende que no forma parte del activo; y la cuarta entiende que es un tipo de donación del estado, susceptible de ser contabilizada en el activo.

greso para los erarios locales. Asimismo, un experto en derecho urbanístico ha señalado que en algunas ciudades el DUP está siendo introducido como una política de control del uso del suelo a escala micro-territorial en el centro histórico. En este sentido se favorece la implantación de actividades comerciales y de servicios, y limita la localización de oficinas, sobre todo bancarias que al tener una mayor capacidad de pago tienden a monopolizar las mejores localizaciones empobreciendo la diversidad de actividades y reduciendo el atractivo urbano. Aunque, esto es más bien una excepción en ciudades importantes como Katowice, porque como señala otro experto en la práctica del urbanismo

«los políticos y funcionarios ven en el DUP una fuente de ingreso que les ayuda a cerrar el presupuesto. El problema es que en Polonia nadie, especialmente la clase política, piensa en el largo plazo (es decir más allá de los 4 años entre elecciones), lo cual aniquila el desarrollo urbano de nuestras ciudades».

En general los expertos han concordado en el hecho que en un futuro es probable que, a pesar de las opiniones en conflicto y de la incertidumbre que el debate parlamentario plantea, el DUP sólo se preserve en los usos de actividad económica altamente rentables. En la práctica existen casos en Varsovia o Zakopane en donde el canon anual cobrado sobre suelos de actividad económica está entre el 5 y 7% del valor del suelo, es decir, muy por encima del 3% establecido como mínimo por Ley; de manera que, como lo indica un experto en análisis inmobiliario, «[para la administración] es muy rentable dar en DUP estos suelos en vez de venderlos». Asimismo, el DUP podría ser utilizado como vía para la provisión de suelo asequible para equipamientos u otros usos socialmente necesarios. En este sentido un experto señala:

«el Aeropuerto de Balice en Cracovia podría haberse convertido en un buen ejemplo [de la utilización del DUP]»

Sin embargo, por el momento no existe acuerdo entre los distintos propietarios del suelo (Ayuntamiento, República, Ejército).

Finalmente destacar que uno de los posibles instrumentos que baraja el *Sejm* (Congreso) como sustituto del DUP es el de la venta de los derechos de construcción; es decir, la separación de la facultad de urbanizar de la de construir tal y como lo hiciera la famosa legislación inglesa en el periodo 1947-1976.

6. Conclusiones

Forjado en pleno auge del sistema comunista, el actual Derecho de Usufructo Perpetuo (DUP), es empleado en Polonia como un mecanismo de explotación del suelo público. A diferencia de otros ordenamientos jurídicos en Polonia este derecho, similar al derecho de superficie tal y como está ordenado en España, sólo puede ser constituido en suelos públicos. La segunda diferencia estriba en el hecho que una vez finalizado el contrato, el superficiario tiene derecho a que se le pague el valor residual del edificio que, en ejecución del contrato, hubiese materializado; dicho pago es realizado o bien por la administración como propietaria del suelo, o bien por quien suceda al superficiario.

Como ocurre en otros países, en Polonia existe un mercado consolidado de DUP, entre otras cosas porque al ser un derecho oponible frente a terceros, a partir de su inscripción registral, brinda fluidez y seguridad a su tráfico. Sin embargo, el mercado de usuarios finalistas (por ejemplo: hogares) no parece hacer distinción en su disposición a pagar por inmuebles edificados sobre suelo en régimen de DUP, en comparación con otros edificados en suelo privado. Este hecho puede deberse a que, 1) en el caso residencial el canon anual puede ser fácilmente reducido, 2) el mercado de pequeños inversores-usuarios no tiene «plena madurez de consciencia» de que una vez finalizado el contrato el suelo revierte a la administración junto con la plusvalía acumulada, y 3) a las señales que provienen del debate parlamentario en el sentido de que, en el futuro, es probable que desaparezca dicho instituto. En este último respecto cabe destacar la labor legislativa para permitir transformar en plena propiedad ciertos DUP. En el trasfondo de estas leyes subyace, más que una apuesta ideológica por borrar los últimos vestigios del sistema comunista, un intento para proteger a los «usufructuarios perpetuos» de los suelos que fueron nacionalizados sin indemnización, de los posibles ataques ilegales de sus antiguos propietarios.

Tres deberían ser las líneas de mejora del sistema de DUP:

1. Una mejor gestión en su implementación, en el sentido de rediseñar el instrumento para ser aplicado en zonas con usos del suelo mixto;
2. Una mejor definición de la estrategia a largo plazo de su utilización como instrumento de provisión de suelos para fines socia-

- les o como instrumento de financiación de los erarios locales; y
3. En el caso de promociones privadas de vivienda, un mejor control de la transacción de los productos finales para permitir una reducción efectiva del precio de los mismos. En cualquier caso, para la Polo-

nia de la transición, el DUP ha permitido suplir, parcialmente, la falta de un sistema de planeamiento general y de contribuciones urbanas derivadas de un catastro cuyo funcionamiento como instrumento recaudatorio es ineficiente.

7. Bibliografía

- ALTERMAN, R. (2003): «The Land of Leaseholds: Israel's Extensive Public Land Ownership in an Era of Privatization», en BOURASSA, S. & Y. HONG (ed.).
- BERTAUD, A. & R. BERTRAND (1997): «Socialist cities without land markets», *Journal of Urban Economics*, 41: 137-151
- BOURASSA, S. & Y. HONG (ed.) (2003): *Leasing Public Land* Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge.
- BOURASSA, S. & Y. HONG (2003): «Why public leasehold? Issue and concepts», en BOURASSA, S. & Y. HONG, (ed.).
- DALE-JOHNSON, D. & J. BRZESKI (2001): «Land Value Functions and Land Price Indexes in Cracow, 1993-1999», *Journal of Housing Economics*, 10: 307-334.
- (2003): «Long-term public leaseholds in Poland: implications of contractual incentives», en BOURASSA, S. & Y. HONG (2003).
- DE LA IGLESIA, M. I. (1996): *El derecho de superficie. Aspectos civiles y registrales*. Centro de Estudios Registrales del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Madrid.
- DE LOS MOZOS, J. L. (1974): *El derecho de superficie en general y en relación con la planificación urbanística*, Ministerio de la Vivienda, Secretaría General Técnica, Madrid.
- DOBIEK, A. & W. WIELICKI (2007): «An evaluation of the transformation of the perpetual usufruct right to real estate property right», *Ekon*, 6: 27:38.
- GNIEWEK, E. (2000): *Prawo rzeczowe*. BECK, C. H. Warszawa.
- GOTSHAL, W. & L. MANGES (2000): *Right of Perpetual Usufruct in Polish Civil Law*, FindLaw, recurso electronic consultado 12 de marzo de 2009 <http://library.findlaw.com/2000/Jan/1/129161.html>.
- HONG, Y. (1996): «Can leasing public land be an alternative source of local public finance?», *LILP Working Paper* Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge.
- (2003): «Policy Dilemma of Capturing Land Value under the Hong Kong Public leasehold system», en BOURASSA, S. & Y. HONG (ed.).
- MATTSSON, H. (2003): «Site leasehold in Sweden: a tool of Capture Land Value», en BOURASSA, S. & Y. HONG (ed.).
- NEEDHAM, B. (2003): «One hundred years of public land leasing in the Netherlands», en BOURASSA, S. & Y. HONG (ed.).
- NEUTZE, M. (2003): «Leasing of publicly owned land in Canberra, Australia», en BOURASSA, S. & Y. HONG (ed.).
- ROCA, J. (2008): «Políticas de Suelo»; conferencia impartida en el curso de *Política de Suelo y Vivienda del Máster Universitario en Gestión y Valoración Urbana*, UPC, Barcelona.
- SKOWRON, R. T. (2008): «Property law: the disadvantages of perpetual usufruct from the investor's viewpoint», *Warsaw Business Journal*, recurso electronic consultado el 12 de marzo de 2009 disponible en <http://www.wbj.pl/article-40742-property-law-the-disadvantages-of-perpetual-usufruct-from-the-investors-viewpoint-part-i.html>.
- VIRTANEN, P. V. (2003): «Public Land Lease in Finland», en BOURASSA, S. & Y. HONG (ed.).
- ŻRÓBEK, S. & R. ŻRÓBEK (2006): «Transformation of land perpetual usufruct into ownership right in Poland», *Proceedings of XXIII International Federation of Surveyors Congress*, Munich, Germany.
- ŻYŻYLEWSKI, L. & R. VAN DER KROFT & M. WĘŻIK & A. DEMUTH & K. KUŻMA & J. VILLACAMPA (2008): *Guía del Mercado Inmobiliario 2007*, Domański Zakrzewski Palinka, Varsovia.

La inclusión de la ciudad informal en el territorio urbano: una comparación entre Medellín y Mumbai

Paula RESTREPO CADAVID

PhD economía y finanzas-Mines Paris Tech.

RESUMEN: El crecimiento de las ciudades en países en vía de desarrollo ha estado acompañado por el crecimiento de una ciudad al margen de la ciudad, una ciudad informal. Esta ciudad informal carece, por lo general, de los servicios básicos de la ciudad imaginada y genera un sinnúmero de fragmentaciones del tejido urbano. En este artículo haremos un recorrido por la historia de la ciudad informal en Medellín (Colombia) y Mumbai (India), evaluaremos sus razones y evoluciones. Veremos cómo las políticas urbanas han influenciado la tipología y localización de la ciudad informal y como a su vez esta tipología ha influenciado las políticas de inclusión implementadas en estas dos urbes. La comparación entre la política de Proyectos Urbanos Integrados PUI, de la ciudad de Medellín, y el Esquema de Rehabilitación de Asentamientos Informales ERAI, de la ciudad de Mumbai, confirma la relevancia de definir las políticas localmente a la vez que permite enunciar elementos que son validos globalmente, en especial en el caso de la concepción y coherencia de la política.

DESCRITORES: Asentamientos informales. Políticas de renovación urbana. Políticas urbanas. Medellín (Colombia). Mumbai (India).

1. Introducción

La urbanización de los países en vía de desarrollo se ha traducido, en gran parte, en una multiplicación de asentamientos informales los cuales son sinónimo de pobreza y bajas condiciones sanitarias. Las urbanizaciones piratas, los barrios de invasión y los habitantes de la calle son una misma evidencia del problema de vivienda y una muestra de la vida al margen de la ciudad planeada. Según las Naciones Unidas cada año 70 millones

de personas se suman a la población de las ciudades y alrededor de la mitad de los nuevos habitantes de las ciudades de países en vía de desarrollo está siendo alojada por el sector informal (UN, 2007).

En algunos casos, la magnitud de la ciudad informal puede llegar a opacar la ciudad formal tal como ocurre en la ciudad de Mumbai (India) en donde más de la mitad de los habitantes viven en barrios de invasión. Mientras que en otros, como ocurre en la ciudad de Medellín

(Colombia) la ciudad informal se vuelve foco de ilegalidad o informalidad generando efectos perversos sobre la calidad de vida de los habitantes de estos asentamientos y del resto de la ciudad. En esta última, los asentamientos informales alojan la mayoría de las actividades ilegales y grupos al margen de la ley.

Las políticas frente a los asentamientos informales han evolucionado considerablemente desde finales de los años 70, época en la cual la principal política aplicada consistía en demoler y desalojar a los habitantes sin ningún tipo de compensación. Los avances en la ideología se han traducido en acuerdos como los Objetivos de Desarrollo Milenario, a partir de los cuales se espera mejorar significativamente la vida de 100 millones de personas que viven en este tipo de hábitat entre 1990 y 2015, y en un mayor reconocimiento del problema a nivel local. En la última década, algunos países y ciudades han liderado campañas de inclusión de la ciudad informal mediante la introducción de nuevas políticas urbanas. Sin embargo, la reciente búsqueda de ciudades más inclusivas se ha concentrado en el problema (la ciudad informal existente) y ha ignorado la dinámica relación que existe entre las políticas urbanas, la ciudad informal y las políticas de inclusión.¹

Pero ¿qué papel juegan las políticas urbanas o las llamadas políticas de inclusión en la formación y evolución de la ciudad informal? Y ¿cómo pueden las ciudades lograr una total inclusión de la ciudad informal en el territorio urbano? Para lograr responder a estas preguntas haremos un análisis histórico de la ciudad informal y las políticas urbanas/inclusión de Medellín y Mumbai. Estas dos ciudades se han destacado por la introducción de nuevas e innovadoras políticas urbanas que aunque difieren en su forma poseen el mismo objetivo: lograr una inclusión completa de la ciudad informal en el territorio urbano. A lo largo de este artículo se evalúan las razones y evoluciones de la ciudad informal en Medellín y Mumbai así como los desarrollos jurídicos e ideológicos que hicieron posible la aplicación de las políticas actuales. Aunque difícilmente se podrían intercambiar políticas de un lugar a otro, un análisis general permite enunciar elementos que son válidos globalmente, en especial en el caso de la concepción y coherencia de la política y en la búsqueda de la creación de un tejido urbano uniforme.

Este artículo está organizado de la siguiente forma. En la segunda sección se expone un modelo básico dinámico que sirve como marco conceptual para el análisis que se realiza en el resto del artículo. En la tercera sección se hace un breve análisis del surgimiento y tipología de los asentamientos informales en cada una de las ciudades. En la cuarta sección, se evalúa el recorrido histórico de las políticas de inclusión hasta llegar a las políticas actualmente implementadas. La quinta sección incluye un análisis detallado de las políticas actuales. Finalmente en la sexta sección se presentan discusiones y conclusiones.

2. Marco conceptual

La existencia, magnitud y evolución de la ciudad informal está estrechamente ligada a la creación y a la transformación de las políticas urbanas así como a la introducción de políticas de inclusión o exclusión. A continuación se presenta un modelo simple mediante el cual se expone la dinámica de formación y transformación de la ciudad informal y al cual se hará referencia a lo largo del artículo (ver FIG. 1). En el modelo teórico presentado se observa la ciudad en tres tiempos. En el instante t , al inicio de la planeación urbana, las autoridades definen cuales son los requerimientos mínimos de la ciudad formal ya sea a partir del establecimiento de un perímetro urbano, la zonificación del área urbana o la definición de estándares mínimos de construcción. En este momento la ciudad existente queda dividida en dos: aquella que cumple los requerimientos mínimos, la ciudad formal, y aquella que no los cumple, la ciudad informal. La creación de requerimientos mínimos establece además el costo de ingreso a la ciudad formal para la nueva población e influencia la decisión de vivienda entre la ciudad informal y la ciudad formal en el instante $t+1$.

Sin embargo, la existencia de la ciudad informal genera un sinnúmero de externalidades sobre la ciudad formal y/o oportunidades. Por ejemplo vivir al lado de un asentamiento informal puede generar una pérdida del valor de la propiedad y la generalización de la ciudad informal puede generar problemas fiscales a las autoridades locales, quienes no logran recaudar impuestos en estas áreas pero sí les proporcionan una serie de servicios públicos¹. Estas externalidades y/o oportunidades generan

¹ Aunque por lo general los servicios básicos domiciliarios (agua, alcantarillado, energía) no son suministrados a la totalidad de la ciudad informal, la mayoría de las ciudades

sí proporcionan servicios de salud o educación a sus habitantes.

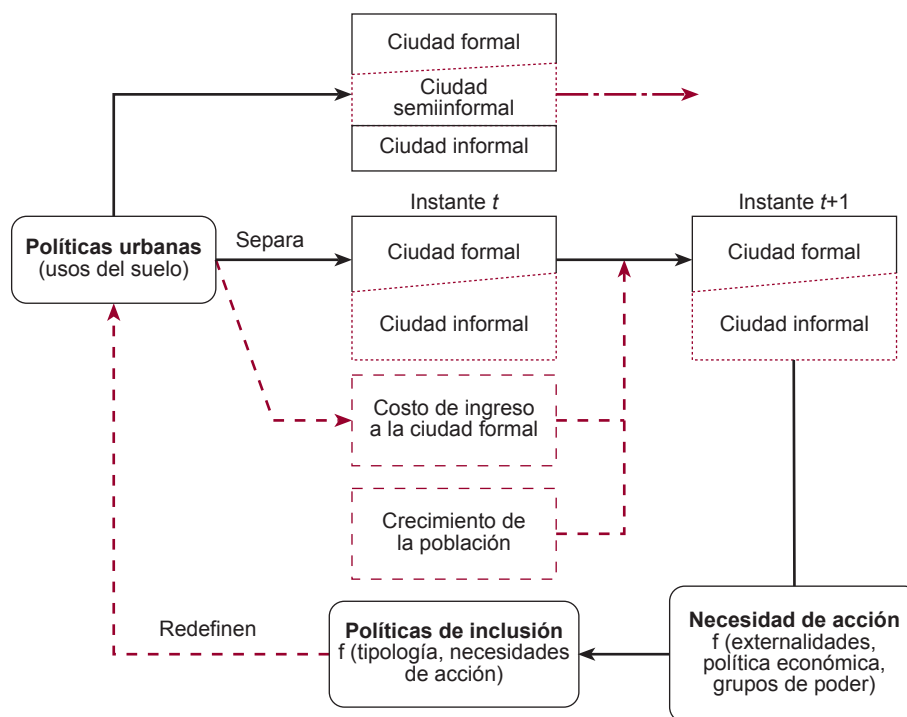


FIG. 1/ **Dinámica entre políticas urbanas, ciudad formal e informal y políticas de inclusión**

Fuente: Elaboración propia.

necesidades de acción y son las precursoras de las políticas de inclusión o exclusión que redefinen las políticas urbanas. Las autoridades locales puede decidir, por ejemplo, legalizar a todos aquellos urbanizadores informales que se encuentren en el territorio antes de una fecha establecida. La reestructuración de las políticas urbanas iniciales en el instante $t+2$, a partir de las llamadas políticas de inclusión, tiene dos efectos: en una primera etapa modifica la división entre la ciudad formal e informal o crea nuevas fracturas al interior de la ciudad informal, y luego redefine los costos de ingreso a la ciudad formal que determinan futuros crecimientos de la ciudad formal e informal.

En las siguientes secciones se estudia —haciendo uso de dos casos de estudio— el surgimiento y evolución de la ciudad informal y la dinámica relación que existe entre políticas urbanas, políticas de inclusión y oportunidades o necesidades de acción. Adicionalmente veremos cómo se insertan las actuales políticas de inclusión en esta dinámica y cuales factores, aparte de los mencionados anteriormente, pueden influenciar algunas de los componentes de la FIG. 1. Por ejemplo, la puesta en marcha de procesos de descentralización, que otorgan un mayor poder a las ciudades sobre el manejo de

su territorio permite la puesta en marcha de políticas de inclusión de pertinencia local. Si bien en este artículo no pretendemos realizar una demostración empírica del modelo teórico presentado en la FIG. 1, este nos es útil para entender las interconexiones existentes entre la creación o modificación de políticas públicas en un ámbito urbano y la expansión o inclusión de los asentamientos informales.

3. Urbanización y crecimiento de la ciudad informal

Medellín y Mumbai son dos ciudades separadas por varios océanos y con culturas diferentes pero con muchas cosas en común. Ambas han cumplido papeles elementales en el desarrollo económico de sus países, Colombia e India, ambas tienen restricciones topográficas considerables en el desarrollo urbano dada su localización (en el caso de Medellín son las montañas, en el caso de Mumbai el mar) y ambas se han puesto la tarea de lograr una inclusión de la ciudad informal en el territorio urbano.

Mumbai es hoy la ciudad más grande de India con una población de 13 millones de habitan-

tes y la de mayor importancia económica, dada su contribución al PIB nacional (MCGM, 2005). Medellín por su lado, es la segunda ciudad más importante del país en términos de contribución al PIB y de población, con 2.4 millones de habitantes dentro del municipio de Medellín y alrededor de 3,5 millones contando los municipios lindantes (ALCALDÍA DE MEDELLÍN, 2006a). La urbanización de Mumbai comenzó a partir de una concentración de la población en el sur de la península, lo que hoy se conoce como *Island City*, para expandirse luego hacia el norte y sobrepasar sus propios límites. La de Medellín se inició en el centro del Valle de Aburrá para luego expandirse hacia el norte y hacia el sur, eliminando los límites que existían con municipios cercanos, y más tarde hacia el oriente y el occidente invadiendo las laderas de las montañas en terrenos de alta pendiente.

El crecimiento urbano de las dos metrópolis se ha hecho a constas de un crecimiento de la ciudad informal a pesar de que las formas y la

proporción que ha tomado este crecimiento informal son diferentes. En Mumbai, la mayor proporción de asentamientos informales son producto de invasiones de propiedades que pertenecen a terceros (58% propiedad privada y 42% propiedad de entidades públicas), mientras que en el municipio de Medellín una gran parte de la urbanización informal se ha hecho a través de urbanizaciones piratas que poseen una mayor legitimidad en la ocupación de los terrenos (MONTGOMERY WATSON & CONSULTANTS, 2001). Como se puede observar en la FIG. 2 la distribución de la ciudad informal en Medellín y Mumbai es bastante diferente. En Mumbai, los asentamientos informales se encuentran dispersos a lo largo y ancho de la ciudad, mientras que en Medellín estos se encuentran concentrados al margen de la ciudad y en mayor proporción al Noroccidente. A continuación expondremos algunas de las acciones o políticas que determinaron estas distribuciones divergentes e ilustraremos la evolución de la ciudad informal en estas dos urbes.

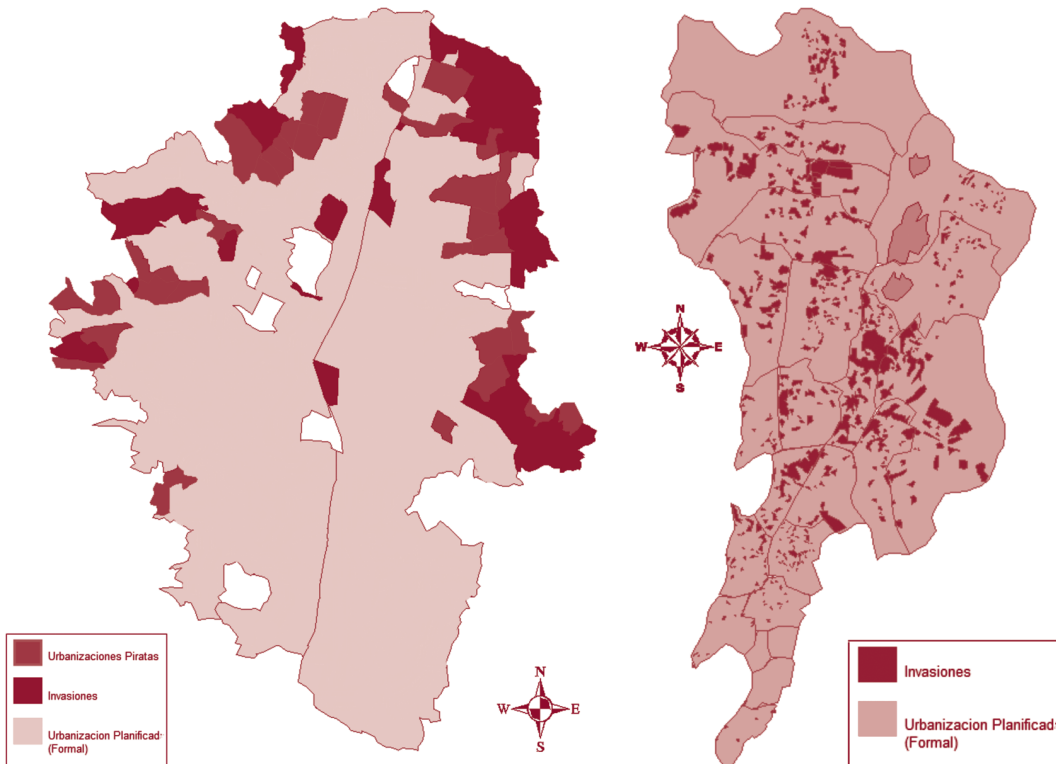


FIG. 2./ Distribución de asentamientos informales en Medellín (izquierda) y Mumbai (derecha)

* El área de Mumbai es aproximadamente 1.5 veces la de Medellín.
Fuente: Mapas creados a partir de MCGM (2005) y DPU (2006).

3.1. Mumbai, restricciones de espacio y de derechos

India continúa siendo un país rural y posee un campo sobrepoblado y altamente fragmentado en el cual la agricultura de subsistencia se hace difícil, característica que hace inevitable el éxodo rural. Las estadísticas oficiales sugieren que alrededor de 46% de la población migrante posee menos de 0,01 hectáreas cultivables en el campo (NSSO, 1993). Frente a estas evidencias uno podría pensar que las ciudades de la India estarían preparándose para recibir la masa de nuevos habitantes, pero la realidad es diferente. En el discurso político se le asigna toda la responsabilidad de la ciudad informal al rápido crecimiento de la población urbana mientras que el «mal» crecimiento urbano es en gran parte el resultado de una serie de políticas urbanas implementadas antes y después de la independencia que generaron una ciudad formal inaccesible para los más pobres.

Una de las políticas urbanas que se ha utilizado con el objeto de frenar las migraciones es el establecimiento de Coeficientes de Ocupación de Suelo (COS)² homogéneos y extremadamente bajos. Las estrictas normas de Ocupación de Suelo se crearon bajo el pretexto de restringir el crecimiento y descongestionar las ciudades limitando migraciones del campo a la ciudad. Estas restricciones de COS, sumadas a las restricciones topográficas generaron un

cuello de botella en el sector inmobiliario y según BERTAUD & BRUECKNER (2004) han generado un sobrecosto equivalente al 20% del ingreso de los más pobres de la ciudad y son responsables de que hoy en día Mumbai sea la ciudad con mayor densidad poblacional del mundo (389 per/ha).

Tres censos realizados en 1976, 1983 y 2000 reflejan el crecimiento constante de la población de la ciudad informal en Mumbai la cual paso de 2,8 millones en 1976 a 4,3 millones en 1983 y a 6,2 millones en 2000 (ver FIG. 3). El alto costo de ingreso a la ciudad formal, producto de los bajos y homogéneos COS, explica la explosión y generalización de la ciudad informal en Mumbai, pero es insuficiente para explicar su tipología y dispersión. Esta última se explica en gran parte por la relación que existe entre culturas o religiones en la India que permiten una coexistencia entre pobres y ricos a partir de una microsegregación espacial.

3.2. Medellín, la ciudad marginal al margen de la ciudad

En el caso de la ciudad de Medellín, la situación del hábitat está claramente ligada a la coyuntura del país. La violencia en el campo ha generado una migración, en donde las incitaciones al desplazamiento no están dadas solo por gradientes de ingreso (campo-ciudad)

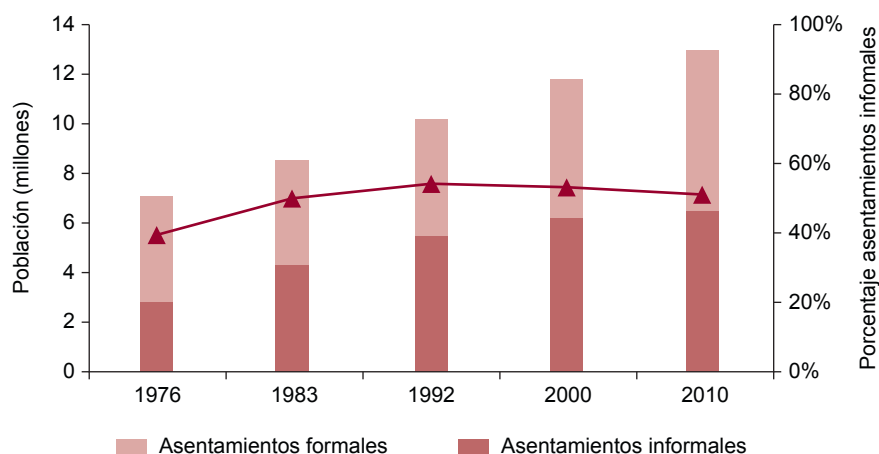


FIG. 3./ Crecimiento ciudad informal y formal en Mumbai

Fuente: MONTGOMERY WATSON & CONSULTANTS (2001), MCGM (2005).

² Coeficiente de Ocupación del Suelo (COS): es la relación entre el área construida y el área del terreno. Por ejemplo, con un COS de 1 se puede construir una casa de un solo piso que ocupe todo el terreno o un edificio de 4 pisos que

ocupe un cuarto del terreno. Por lo general las normas de construcción urbanas están definidas no sólo por el COS sino por la restricción de altura (en metros o en número de pisos).

sino por reducciones de riesgo. Esta migración —producto del desplazamiento forzado— ha conllevado a una reducción de la productividad en el campo y un aumento del desempleo en las ciudades. En efecto, una serie de publicaciones ha mostrado que tanto el desplazamiento preventivo como reactivo genera pérdidas de bienestar considerables. De acuerdo con un estudio realizado en Medellín, Bogotá y Cali, por IBÁÑEZ (2008) la realidad del empleo de los desplazados es drástica: alrededor de 30% de los desplazados se encuentran desempleados, cifra que alcanza el 39% si se incluye a los vendedores ambulantes. Este fenómeno, ajeno en su mayoría a las acciones de las autoridades locales, exacerba el crecimiento de la ciudad informal en las periferias urbanas puesto que enfrenta a una población que ha perdido gran parte de su capital físico a una ciudad que no está preparada para acogerlos. La mayoría de esta población vulnerable se suma a los asentamientos informales recién formados o exacerba el hacinamiento al alojarse, en ocasiones de manera permanente, en los hogares de familia cercana.

La evolución de la ciudad informal en Medellín presenta una característica particular que responde, en parte, a la evolución de las políticas urbanas en Colombia y a la evolución del rol del estado en la solución del problema de la vivienda. Como se puede ver en la FIG. 4, a partir de la década de los 60, la mayor parte de la urbanización informal se ha hecho a través de invasiones de terrenos acompañada de una reducción en la proporción de urbanizacio-

nes piratas. Esta mutación se debe en parte a la instauración de la Ley 66 de 1968 que declara la urbanización ilegal o pirata como un delito sancionable con cárcel. El peso de las urbanizaciones de carácter estatal en la creación de nuevos barrios ha disminuido considerablemente desde de la década de los 80. La eliminación de dos de las formas principales de acceder a la vivienda de los sectores de menores ingresos, urbanizaciones piratas y de carácter estatal, es una de los grandes responsables del aumento de las invasiones en la década de los 90.

En Medellín se identificaron alrededor de 70 barrios de origen informal en 1992 en los cuales había cerca de 37.000 vivienda de origen informal y una población aproximada de 185.000 personas. En 1994, planeación municipal registró 87 asentamientos informales constituidos por 45.000 viviendas, en los que habitaban 202.500 personas y en 1998 las cifras habían aumentado a 50.000 viviendas y 250.000 habitantes (ver FIG. 5). A finales del 2002 planeación identificó 104 asentamientos en donde habitaban unas 350.000 personas, población equivalente al 18% de toda la ciudad (TORRES, 2010). La generalización de la pobreza y la violencia en estos barrios se evidencian en indicadores básicos: de acuerdo a una encuesta del SISBEN 59% de los habitantes de asentamientos informales en Medellín recibía un ingreso menor al salario mínimo, 71% vivían en condiciones de extrema pobreza y 68% de los núcleos familiares tenían jefaturas femeninas (ALCALDÍA DE MEDELLÍN, 2001).

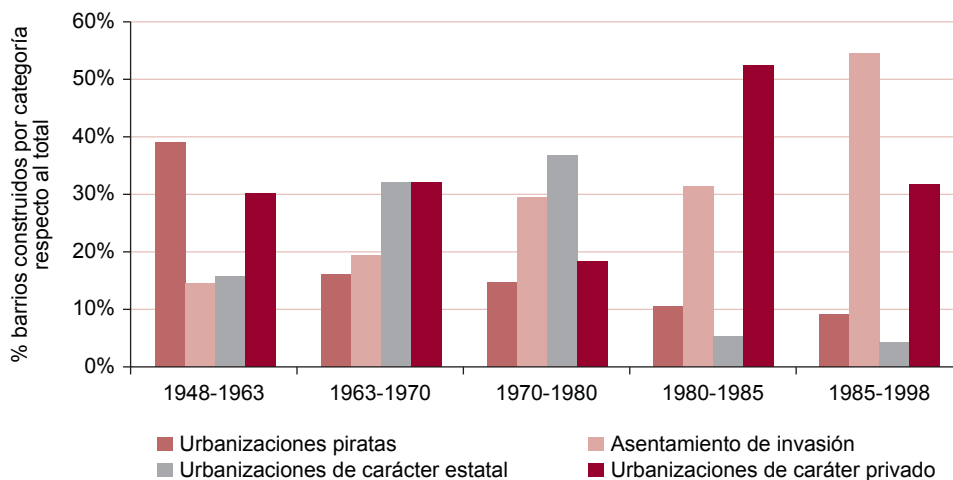


FIG. 4./ Urbanización de la ciudad de Medellín por tipo de asentamiento, distribución porcentual de barrios por tipo de asentamiento

Fuente: Adaptado a partir de DPU (2006).

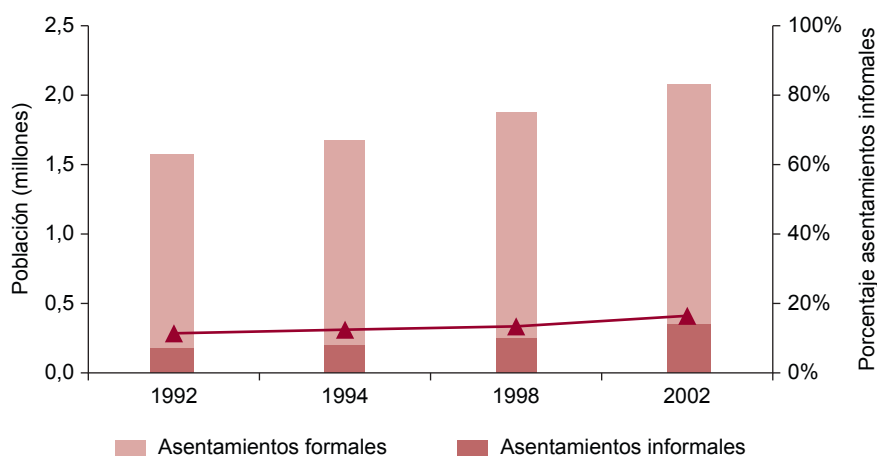


Fig. 5./ Crecimiento ciudad informal y formal en Medellín

Fuente: TORRES (2010).

Como se mencionó anteriormente en Medellín los asentamientos informales se encuentran en su mayoría concentrados al margen de la ciudad. Un análisis de la urbanización de la ciudad de Medellín y la dinámica de los barrios informales muestran como estos se ubicaron en su mayoría en los límites de la ciudad y como la tipología predominante de estos (urbanización pirata o de invasión) varía de acuerdo a la década. La actual distribución de la ciudad informal en Medellín es consecuente con la aplicación de varias políticas urbanas a lo largo de su urbanización. En un principio la planificación urbana consistía en definir el perímetro de la ciudad, lo cual hacía que aquellos terrenos ubicados justo afuera del perímetro, cercanos a la ciudad y de menores precios, fueran ocupados por la población pobre a través de urbanizaciones piratas. El perímetro de la ciudad, como explican LÓPEZ & GONZÁLEZ (2008), fue redefinido en varias ocasiones hasta llegar a la talla actual, absorbiendo los predios aledaños a la línea de división e integrando a las urbanizaciones piratas anteriormente formadas. A pesar de que hubo formaciones de ciudad informal en el centro de la ciudad de Medellín, una serie de políticas de inclusión y exclusión contribuyeron a su desaparición. Solo algunos fragmentos aislados, como es el caso de Moravia, continúan existiendo y conservaron su carácter informal. Estas políticas serán discutidas en la próxima sección.

3.3. Niveles y tipos de informalidad

Los elementos expuestos anteriormente nos han permitido entender la actual dispersión,

tipología y magnitud de la ciudad informal en Medellín y Mumbai. Además a partir del modelo teórico desarrollado en la sección 2 vimos como toda modificación de las políticas urbanas genera nuevas rupturas del tejido urbano entre ciudad formal y ciudad informal. Ahora veremos como a las rupturas generadas por las políticas urbanas se le suman otras rupturas producto de la heterogeneidad de preferencias de los actores de la ciudad. Esta heterogeneidad de preferencias genera diferentes formas de apropiación del terreno y produce diferentes niveles de informalidad y de calidad de hábitat.

Una comparación entre las dos ciudades muestra como las condiciones del hábitat de la ciudad informal son mejores en Medellín. En Mumbai alrededor del 50% de población «informal» no tiene un adecuado acceso a alcantarillado, 73% de ellos dependen de sanitarios comunales y 28% de ellos hacen sus necesidades al aire libre. Además solo un 36% de ellos tienen un sistema organizado de recolección y disposición de desechos sólidos (MONTGOMERY WATSON & CONSULTANTS, 2001). La población más vulnerable de los asentamientos informales en Mumbai es sin duda alguna los habitantes de la calle, conocidos como *pavement dwellers* y aquellos viviendo en asentamientos informales que no han sido *notificados* por la municipalidad puesto que corren el riesgo de ser expulsados en cualquier momento sin obtener a cambio ningún tipo de compensación.

La FIG. 6 describe los diferentes tipos de asentamientos informales existentes en cada ciu-

dad. Se puede observar como a medida que el nivel de informalidad aumenta, las condiciones del hábitat se deterioran. En el caso de Medellín las urbanizaciones piratas poseen en su mayoría una estructura vial determinada y un mayor nivel de consolidación que los asentamientos producto de invasiones. El mismo análisis se puede hacer comparando los habitantes de la calle en Mumbai y los invasores, estos últimos, poseen una mejor calidad de vida. De forma general, este análisis nos permite ver como a partir de la forma de apropiación del terreno y las causas³ de esta apropiación se generan diferentes tipologías de hábitat.

Dos elementos son importantes a destacar de la FIG. 6. El primero se refiere a la alta correlación entre la calidad o el estado del hábitat y los niveles de informalidad. Se puede observar como los asentamientos o poblaciones con mayores niveles de informalidad poseen las más bajas calidades de hábitat. Este fenómeno ha sido estudiado previamente por una serie de académicos, en especial DE SOTO (2002). Segundo, vemos que a la matriz de informalidades teórica (impuesta por las leyes) se sobrepone otra matriz de informalidad real (arbitraria) definida por las autoridades locales. La matriz de informalidad arbitraria esta por lo general compuesta de dos acciones:

1. La identificación de los asentamientos en el mapa.
2. la definición de fechas de *semilegalidad*.

La primera de las acciones se evidencia en el caso de Mumbai a través de un mecanismo que se llama la *notificación* —definido por las autoridades locales— que determina cuales asentamientos son notificados y cuáles no. Esta *notificación* supone la aparición del asentamiento en el mapa y presume la provisión de servicios básicos domiciliarios. El equivalente a la *notificación* en Colombia sería la regularización urbanística que, al igual que en Mumbai, supone la inclusión —mas no legalización— de un asentamiento informal en el territorio urbano y genera cierta legitimación de la acción del estado al interior de este territorio.

La segunda acción, que llamamos la definición de fechas de *semilegalidad* corresponde a una serie de fechas o tiempo de estadía en la ciudad que determina de cierta forma los niveles de informalidad de las familias en la ciudad.

Ante el ojo de las autoridades los asentamientos informales más antiguos poseen una mayor legitimidad que los recién formados. A pesar de que las fechas o tiempos de estadía son casi siempre definidos por leyes, estas leyes suelen mutar en el tiempo y en los casos específicos de las políticas de inclusión de la ciudad informal resultan fundamentales para definir quienes son aquellos que poseen derechos a integrar la ciudad formal. Por ejemplo, en el caso de Mumbai, el *Prime Minister Gran Project* definió que solo aquellos que estuvieran en las listas electorales de 1985 o antes podían beneficiar de la política, fecha que fue redefinida en 1995 con la introducción del *Slum Rehabilitation Scheme* y cuya reforma está siendo discutida para incluir a aquellos que llegaron entre 1995 y 2000. A continuación veremos cómo han evolucionado las políticas urbanas en cada una de las ciudades, la forma como estas han moldeado la creación o absorción de la ciudad informal y la evolución de las políticas de inclusión a partir de una evolución o concertación de las necesidades de acción.

4. Políticas urbanas, ciudad informal y políticas de inclusión

La visión de la ciudad informal desde las autoridades públicas, en ambas ciudades, ha evolucionado considerablemente desde los años setenta, época en la cual los asentamientos informales eran estigmatizados y/o señalados de ser la fuente de todos los males urbanos y la única política existente consistía en la evicción y demolición de los asentamientos.

En el caso de la ciudad de Medellín tres elementos resultan fundamentales en la transformación de las acciones emprendidas en la ciudad informal. El primero de ellos es la evolución de la legislación a nivel nacional que le dio una mayor autonomía de acción y responsabilidad a los municipios para actuar en la ciudad informal y una mayor legitimidad a la acción del gobierno en los asentamientos informales. El segundo, responde a la creación de instituciones y organizaciones capaces de actuar en estos asentamientos y resolver los problemas específicos de ellos y el tercero se refiere a la relación con la violencia y la visión de la ciudad vista desde adentro (por sus ciudadanos y dirigentes) y desde afuera (por el mundo). La evolución de la visión de la ciudad informal se hace visible en el cambio en el dis-

³ A pesar de que las formas de apropiación de la ciudad de los habitantes de la calle de Medellín y Mumbai es similar, puesto que ambos ocupan un espacio público no apto

para vivienda, las causas de esta apropiación del terreno son diferentes; por lo tanto la solución no puede ser la misma.

Fig. 6/ Tipos y niveles de informalidad

Tipo	Descripción	Nivel de informalidad	Calidad del hábitat
Chawls	Apartamentos compuestos normalmente por un solo cuarto con una pequeña cocina y baños compartidos. Fueron construidos por algunas industrias para alojar a los obreros entre 1920 y 1956 y en algunos casos por las autoridades portuarias y el sector público para sus trabajadores. A pesar de estar diseñados inicialmente para albergar solamente los obreros, poco a poco hubo un aumento de la densidad poblacional (formación de familias).	Media	Hay altos grados de hacinamiento dada la densificación de los cuartos. Visto que fueron construidos hace mucho tiempo y dada la falta de mantenimiento la mayoría presenta condiciones peligrosas en términos de estructura.
Zopadpattis o invasores piratas	Zopadpattis significa invasores piratas. Representan la categoría principal del hábitat ilegal en Mumbai. Hay dos tipos de invasores piratas que definen su nivel de informalidad: <i>asentamientos notificados</i> y <i>asentamientos no notificados</i> .	Media a alta: dependiendo del año de ocupación, de la propiedad del terreno (privada o pública) y de si es <i>notificado o no</i>	Por lo general las condiciones mejoran a través del tiempo. De acuerdo con la ley los asentamientos <i>notificados</i> pueden acceder a los servicios públicos de la ciudad pero en la realidad la provisión de servicios varía de acuerdo al tipo de servicio y al poder relativo de cada comunidad (líderes y relaciones con grupos políticos). Algunos de estos asentamientos se encuentran en terrenos no aptos para la vivienda: ciénagas, alrededor de las vías del tren o en zonas inundables.
Pavement dwellings o habitantes de la calle	Son pequeños ranchos construidos a lo largo de las aceras y las calles que permiten a sus habitantes estar más cerca del trabajo. Según las estadísticas la población pasó de 20.000 familias en 1952 a 62.000 en 1961. El censo de 1981 identificó solamente 22.600 familias pero un estudio hecho más tarde por una ONG (SPARC) en 1985 contó alrededor de 125.000 familias.	Alta	Son por lo general los que se encuentran en peores condiciones, la mayoría no posee ningún servicio básico. Las condiciones estructurales son bajas (materiales de desecho o reciclables) y en los casos más extremos no hay ninguna estructura.
Urbanizaciones piratas	Estos barrios surgen a partir de un loteo de un terreno. Por lo general los habitantes poseen algún tipo de documento para probarlo sin embargo la informalidad radica en que el sistema de loteo no sigue las normas reguladoras de planificación determinadas por la Administración Municipal. Fueron una de las formas principales formas de apropiación del territorio en la ciudad de Medellín (por parte de las familias de menores ingresos) entre 1948-1963.	Baja a media	Las viviendas por lo general están construidas en ladrillos y cemento y en la mayoría de los casos hay un trazado de vías. Las urbanizaciones piratas se densifican en altura a partir de la construcción de planchas, segundos y tercer pisos. En la mayoría de los casos los pisos adicionales albergan a la familia cercana aunque en ciertas ocasiones los pisos adicionales sirven como sustento a las familias a través del alquiler.
Invasiones	Son esencialmente barrios de invasión en donde se hace una apropiación de un terreno que no supone una transacción de derechos de propiedad. En la mayoría de los casos el territorio invadido es propiedad del Estado. Los barrios de invasión son por lo general menos estructurados y consolidados que los barrios producto de urbanizaciones piratas.	Media a alta	Por lo general hay una mejora de las condiciones estructurales y de acceso a servicios básicos con el transcurso del tiempo. En el caso de Medellín la mayoría de las invasiones se encuentran en zonas de riesgo inminente (recuperable o no recuperable); a lo largo de quebradas y cuerpos de agua, en zonas de alta pendiente o en terrenos no aptos para la vivienda (basureros, escombreros).
Inquilinatos	Son viviendas de tipo multifamiliar dentro de la cual se comparten áreas y servicios en mayor o menor grado, por lo general en condiciones de pobreza extrema. Se trata en la mayoría de los casos, de una, construcción antigua y amplia, en un proceso de subdivisión y/o ampliación. Personas que viven al día. En el año 2008 se determinó la existencia de 173 inquilinatos en tres sectores particulares de la ciudad (FOVIMED y Secretaría de Desarrollo Social).	Media a alta	Muchos inquilinos dedican gran parte del día a conseguir dinero para pagar la habitación. El censo Piloto San Lorenzo mostró que una habitación puede costar desde 1000 pesos hasta 16000 pesos. Las condiciones habitacionales y sanitarias son variables.
Indigentes o habitantes de la calle	Son habitantes que ocupan el espacio público y no poseen vivienda. La mayoría vive en las cercanías del Río Medellín o en el centro. Se diferencian de los <i>pavement dwellers</i> de Mumbai en el sentido que muchos de ellos son adictos a sustancias psicoactivas. La mayor parte basan su sustento en el reciclaje o en el cuidado de carros.	Alta	Puesto que su vivienda es la calle, no poseen por lo general ningún servicio básico. La única forma que tienen para acceder a ellos es a través de los programas y centros de atención dispuestos por la Alcaldía. La salud de estos habitantes es por lo general precaria dada las condiciones del hábitat y sus hábitos (drogadicción).

Fuentes: MCGM (2008), TORRES (2009), ORTIZ (2009).

curso público y refleja las necesidades de acción en cada momento histórico (ver Marco teórico). LÓPEZ (2008) explica cómo a partir de los años 50 las referencias a los asentamientos informales fueron cambiando: de *núcleos de tugurios* a *núcleos piratas*, luego a *barrios subnormales* o *asentamientos de desarrollo incompleto*.

En Mumbai el desarrollo de las políticas urbanas en relación con los asentamientos informales es diferente al de Medellín puesto que la India es un Estado federal y las políticas de vivienda y ordenamiento territorial son definidas a nivel de Estado y no por el Gobierno Central. Esta configuración del poder le da mayor libertad de acción al estado de Maharashtra (al cual pertenece la ciudad de Mumbai) y a las autoridades de la ciudad de Mumbai. La evolución de la visión y las políticas de asentamientos informales es en parte el producto de la intervención de diferentes grupos de influencia. En una primera instancia fueron sin duda alguna las Organizaciones No Gubernamentales quienes fomentaron la conciencia y urgencia de actuar para resolver los problemas a los que se enfrentaban los habitantes de la ciudad informal. ONG como SPARC y SRS lideraron las primeras acciones para la provisión de servicios y mejora de las condiciones sanitarias de los asentamientos informales. Más adelante, la actuación de organismos de crédito internacional, notablemente del Banco Mundial, y su financiamiento de proyectos de infraestructura y provisión de servicios significó la introducción de nuevas prácticas para la implementación de proyectos. De la misma forma el financiamiento directo por parte del gobierno central de proyectos dirigidos al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de estos asentamientos, tales como el *Prime Minister Grant Project PMGP*, y las lecciones aprendidas de estos proyectos sirvieron como fundamento para la modificación de las políticas. Por ejemplo fue a través del PMGP que se identificaron los problemas de los habitantes para pagar la reconstrucción de sus viviendas y se evaluó la posibilidad de instaurar mecanismos de subvención cruzadas que involucraran al sector privado. Finalmente, el reconocimiento de parte de los políticos de la importancia del voto de los habitantes de la ciudad informal hizo que sus campañas tuvieran en cuenta políticas dirigidas a los habitantes de estos sectores. En efecto, la actual política fue propuesta durante las elecciones de 1995 por el partido *Shiv Sena*, quien prometió dar 800.000 nuevas viviendas a 4 millones de habitantes de asentamientos informales. Al llegar al poder el ERAI fue introducida y se deter-

minó que solo aquellos que tuvieran un *photo-pass* o que aparecieran en el censo electoral de 1995 o anterior eran elegibles, estableciendo la fecha de *semilegalidad*, que aún se conserva.

En la FIG. 7 se puede apreciar la evolución de las políticas urbanas en ambas ciudades. En el caso de Medellín, dos ejemplos nos permiten esbozar la influencia de las políticas urbanas en la localización de los asentamientos informales en esta urbe. El primero (1964), se refiere a una política mediante la cual se ordena parar nuevas invasiones y desalojar barrios ilegales ubicados en sitios estratégicos de la ciudad a cargo de la Superintendencia Bancaria, y el segundo (1982) se refiere a una ley de amnistía que legitimaba a ciertos asentamientos informales y despenalizaba a los habitantes. Juntos explican la actual concentración de los asentamientos informales en la periferia de la ciudad. Más adelante, las leyes del Gobierno Nacional dotaron a los municipios de herramientas y responsabilidades de acción que permitieron la iniciación de programas como Programa de Mejoramiento Integral de Barrios Subnormales de Medellín PRIMED a principios de los 90. Las intervenciones integrales urbanas actuales están ligadas a la forma como se ha desarrollado el concepto de planeación urbana en Colombia, y posee sus orígenes en la Ley 9 de 1989 de reforma urbana y la Ley 388 de 1997. La utilización de este tipo de herramientas de ordenamiento para la inclusión de la ciudad informal en el territorio urbano esta a su vez justificado en la forma y la tipología de la ciudad informal colombiana.

5. Urbanismo social versus Neoliberalismo urbano: dos respuestas a una necesidad de acción

Como vimos las ciudades de Medellín y Mumbai han liderado una serie de políticas de inclusión de la ciudad informal desde hace varias décadas. En un principio ambas ciudades se concentraron en la provisión de servicios esenciales para luego implementar políticas más completas e incluir otros aspectos esenciales de la vida en la ciudad armónica (UN, 2008): armonía espacial, social y ambiental. En Medellín la introducción de Proyectos Urbanos Integrales es coherente con la existencia de una ciudad informal concentrada en áreas específicas y con las herramientas de planeación disponibles mientras que en Mumbai, la alta fragmentación y coexistencia de la ciudad in-

Fig. 7. Evolución de pensamientos y políticas

Período	Colombia	Medellín	Mumbai
1950-1970	<p>Se obliga a los municipios, con presupuesto no inferior a \$200.000 a levantar un plan regulador del desarrollo urbano (Ley 188 de 1947).</p> <p>Se regulan las actividades de urbanización y prevé sanciones penales a los urbanizadores clandestinos (Ley 66 de 1966).</p>	<p>Creación de las empresas públicas de Medellín (EERP), 1955.</p> <p>Surgen las Casitas de la Providencia con participación de organismos privados y religiosos que colecta fondos para la reubicación de asentamientos informales, 1956.</p> <p>Nace el Comité de barrios EERP encargado de hacer mejoras de vivienda y conexión a servicios públicos en asentamientos informales, 1958.</p> <p>Creación del Fondo de habilitación de barrios. Se dio a la Superintendencia bancaria el poder para parar nuevas invasiones, desalojar barrios ilegales en puntos estratégicos de la ciudad y dirigir instituciones para el desarrollo de la vivienda social, 1964.</p>	<p>Demolición y evicción de asentamientos de invasión, 1950-1960.</p> <p>Ninguna ley existente para las familias afectadas por proyectos de infraestructura públicos. En el mejor de los casos estas eran reasentadas en la periferia de la ciudad, 1950-1960.</p>
1970-1980	<p>Se ordena a las ciudades la elaboración de un plan regulador para reorientar la planificación de las ciudades (Ley 88, de 1974).</p> <p>Se autoriza a los municipios para crear planes de desarrollo en donde se identifiquen áreas de autoconstrucción (Ley 61, de 1978).</p>	<p>Aparece la Defensa Civil y el Centro Habitacional para las calamidades públicas, 1971, 1974, 1979.</p> <p>Casitas de la Providencia es remplazada por la Corporación de Vivienda y Desarrollo Social, 1975.</p>	<p>Se crea el Slum Improvement Program (SIP) que comprende la provisión de infraestructura de base en los asentamientos de invasión, 1970-1980.</p> <p>Tarjetas de identidad (photopasses) fueron dadas a los invasores de terrenos públicos.</p>
1980-1990	<p>Se introducen instrumentos y herramientas para la promoción de proyectos de mejoramiento de viviendas, así como para la legalización de asentamientos y títulos para VIS, incorporándolos al perímetro urbano o de servicios (Ley 9, de 1989).</p> <p>Se fortaleció el papel de los municipios al definir nuevas responsabilidades: 1) levantamiento de inventarios de población en zonas de alto riesgo. 2) Implementación de proyectos de reubicación entre otros (Ley 9, de 1989).</p>	<p>Amnistía que legitimaba los asentamientos informales de autoconstrucción y despenaliza a los habitantes, 1982.</p> <p>El plan de desarrollo de la ciudad incluye la provisión y relocalización de asentamientos informales. Otros decretos crearon instituciones para la prevención y atención de desastres, 1989.</p>	<p>Se crea el <i>Slum Upgrading Program</i> (SUP) compuesto por un programa de Site & Services y otro de oferta de vivienda asequible para los más pobres financiado en parte por ventas hechas a la clase media y a los más ricos, 1980.</p> <p>Se crea el <i>Prime Minister Grant Project</i> (PMGP) financiado por el gobierno central basado en una reconstrucción en el mismo lugar y titularización: sólo los habitantes en las listas electorales de 1985 eran elegibles, las familias debían pagar el costo de construcción de sus viviendas (apartamentos de 18 m²), 1985-1991.</p>
1990-2000	<p>Se crean la actual política de vivienda y subsidios familiares de vivienda (Ley 3, de 1991).</p> <p>Se define a través de la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo el alcance de la planeación en las entidades territoriales (Ley 152, de 1994) y se definen una serie de herramientas de planificación a través de la Ley 388 de 1997: los Macroproyectos Urbanos (art. 113), los Planes Parciales (art. 27) y los Planes de Ordenamiento Territorial.</p>	<p>Establecimiento, desde el Gobierno Nacional, de la Consejería para el Área Metropolitana de Medellín. El programa PRIMED (ver abajo) surge de esta consejería, 1990.</p> <p>PRIMED: programa piloto financiado entre el Gobierno Nacional, el Gobierno de Alemania y la Alcaldía de Medellín, 1993-2000.</p>	<p>Se crea el <i>Slum Redevelopment Scheme</i> (SRD) y se introducen los primeros mecanismos de subvención cruzada basados en derechos de construcción suplementarios. Solo los habitantes que estaban en las listas electorales antes de 1985 podían ser considerados. Los habitantes debían cubrir alrededor de un tercio del costo (500 US contra 1.500 US), 1991-1995.</p>
2000-2010	<p>Se definen los Macroproyectos de Interés Social Nacional (MISN) y se determinan los procedimientos para la aplicación de subsidios familiares de vivienda en MISN (Ley 1151, de 2007; Decreto 4260, de 2007; Decreto 3671, de 2009, y Decreto 3450, de 2009).</p>	<p>Se identifican y diseñan los primeros Proyectos Urbanos Integrales, 2004.</p> <p>Se crea el ISVIMED (Instituto de Vivienda de Medellín) y se continúa con la implementación de los PIU, 2008-2010.</p>	<p>Se crea el <i>Slum Rehabilitation Scheme</i> (ERA) y se introduce un nuevo mecanismo de subvención cruzada (los derechos de construcción transferibles) para complementar los desarrollados en el SRD. Las viviendas son dadas de forma gratuita a los habitantes, 1995-2010.</p>

Fuente: Medellín y Colombia: Entrevistas de campo 2010, BETANCUR (2007), LÓPEZ & GONZÁLEZ (2008).
Mumbai: Entrevistas de campo 2008, 2009, RISBUD (2003), MUKHJA (2001), BURRA (2005).

formal y formal hace posible la implementación de mecanismos de financiamiento cruzados y la cohabitación de varios grupos poblacionales. A continuación se expondrán las principales características de las políticas de inclusión de Medellín y Mumbai, así como mismo los mecanismos o necesidades de acción que las hicieron posibles.

5.1. Medellín un urbanismo social

El nacimiento de PRIMED⁴ y más tarde la configuración de los Proyectos Urbanos Integrales PUI, se explica en gran parte por la búsqueda de la administración municipal de una ciudad menos violenta y más equitativa y el uso de la inclusión de la ciudad informal en el territorio urbano como herramienta. De acuerdo con BETANCUR (2007) PRIMED fue propuesto por la Consejería para el Área Metropolitana y Medellín, entidad que había sido encargada, por parte del Gobierno Nacional, de hacer frente a los problemas de violencia, gobernabilidad y descomposición social de los barrios pobres de la ciudad. Betancur explica como el objetivo superior de PRIMED era lograr contribuir a la unificación de la ciudad mediante la incorporación de barrios subnormales y lograr una convivencia pacífica en Medellín.

La concepción de proyectos urbanos en los cuales se integraran todos los componentes de la ciudad se inició con PRIMED, programa que tuvo en cuenta el mejoramiento de las condiciones de vivienda y tenencia, del empleo y la formación, de la educación, del medio ambiente, de las relaciones sociales, de la seguridad y de la gobernabilidad. Todos estos componentes y una serie de componentes adicionales fueron nuevamente incluidos en la formulación de los Proyectos Urbanos Integrales. PRIMED logró una mejora considerable del espacio público y la infraestructura vial, la legalización de más de 2100 viviendas y el aprovisionamiento de agua y alcantarillado a la gran mayoría de las viviendas que se encontraban dentro del rango de acción. Sin embargo, según Betancur (2003) los proyectos no generaron un mayor sentimiento de pertenencia y los programas de titularización no lograron los objetivos esperados puesto que los procesos de legalización eran demasiado complejos y demorados. PRIMED fue descontinuado por una serie de inconvenientes pero sirvió más tarde como base para la formulación e implementación de los PUI.

⁴ Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales de Medellín (PRIMED).

La introducción de los PUI, con la llegada de Sergio Fajardo a la administración de la ciudad, encuentra su justificación en la línea 3 del Plan de Desarrollo 2004-2007 que tenía como objetivos brindar igualdad de oportunidades territoriales, intervenir en la ciudad integralmente para saldar la deuda social acumulada y propiciar cambios favorables en los comportamientos socioculturales de la población. Según la EDU, un Proyecto Urbano Integral es un instrumento de planeación e intervención física en zonas caracterizadas por altos índices de marginalidad, segregación, pobreza y violencia (ECHEVERRI & ORSINI, 2010). Los PUI consideran la interacción de tres componentes fundamentales para la coordinación de acciones en un territorio definido. El primero, llamado el *componente institucional* busca la coordinación de las diferentes políticas y programas y servicios de la Alcaldía. El segundo, llamado el *componente de participación comunitaria y comunicación pública* busca incitar la participación de las comunidades involucradas en los proyectos en todas sus (diseño, construcción y apropiación). El tercero y último es el *componente físico* mediante el cual se generan las transformaciones físicas de forma integral: espacio público, medio ambiente, vivienda y movilidad. Con el objetivo de lograr una mayor apropiación de los espacios generados y teniendo en cuenta las enseñanzas de PRIMED se determinó hacer una arquitectura agradable y moderna que suscitara el orgullo de la comunidad y que generara sentido de pertenencia.

En realidad no se puede hablar de los PUI como una política puesto que son el acoplamiento de una serie de acciones encaminadas a llevar a la ciudad informal todos los servicios urbanos esenciales, así como una serie de ayudas para la población de bajos recursos. En términos normativos, los PUI son delimitados por decretos del municipio que a la vez están fundamentados en los principios del ordenamiento territorial de la Ley 388 de 1997 y los planes de ordenamiento territorial adoptados por el municipio de Medellín. Puesto que las acciones de intervención de los PUI consideran un sinnúmero de componentes, su correcta implementación, requiere una precisa coordinación de todas las secretarías del municipio y los diferentes niveles de gobierno. La consolidación de la Empresa de Desarrollo Urbano (EDU) en 2002, encargada de llevar a cabo el diseño e implementación de los PUI, fue fundamental para la ejecución de estos proyectos puesto que sin este instrumento de acción los PUI, que cubren períodos de 4 o 5 años, no cabrían dentro del panorama del plan de inversión municipal que es anual.

La FIG. 8 muestra los cuatro PUI que se han iniciado hasta el momento, la población involucrada y la inversión presupuestada. Los proyectos de vivienda y de transporte por lo general cuentan con un financiamiento compartido de los tres niveles administrativos (local, departamental y nacional) y en algunos casos se hacen a través de organismos de préstamo internacional, mientras que intervenciones para la mejora del espacio público y de las entidades educativas presentes en el territorio se financian en gran parte por el municipio. Esta política, por lo tanto requiere la existencia de recursos propios considerables o de entidades dispuestas a otorgar préstamos al municipio. En el caso de la ciudad de Medellín, la generalización de los PUI ha sido posible gracias a la mejora de los ingresos del municipio en las dos últimas administraciones los cuales pasaron de alrededor de 1.517 mil millones de pesos en 2004 a 3.309 mil millones de pesos en 2009, o lo que equivale a un aumento del 118%. En el mismo período la inversión creció en 169% (ALCALDÍA DE MEDELLÍN, 2010b). Las zonas de intervención de los PUI coinciden con los lugares de la ciudad que poseen los más bajos niveles de calidad de vida, de las diez comunas con menores valores de Indicador de Calidad de Vida ocho han o están siendo intervenidas a través de PUI.

La sistematización de los PUI se ha hecho poco a poco a partir del aprendizaje de los primeros proyectos implementados. En todos los Proyectos Urbanos Integrales hay una etapa que precede a las intervenciones físicas en donde se hacen una serie de estudios técnicos y socioeconómicos para determinar cuáles son los principales requerimientos del sector, así como para hacer concertaciones con la población. De esta forma los diseños se acoplan a

las características y necesidades de cada una de las zonas de intervención. Una de las principales innovaciones de las intervenciones que se han hecho en los barrios pobres es la forma como se han ajustado las infraestructuras urbanas a las condiciones preexistentes del terreno como es el caso de la instalación de los dos sistemas Metrocable y las escaleras eléctricas en la Comuna 13. La FIG. 9 presenta un listado de las intervenciones hechas (o previstas) en los diferentes PUI de la ciudad. Durante la alcaldía de Sergio Fajardo (2004-2007) los principales componentes de los PUI fueron la educación y el espacio público mientras que la implementación y manejo del componente de vivienda aún estaba en construcción. Este último se ha trabajado en mayor profundidad en la actual administración con la creación del Instituto de Vivienda de Medellín (ISVIMED), entidad que ha sido encargada de orientar las políticas y planear la inversión en vivienda popular.

5.2. Mumbai, neoliberalismo urbano

Con más de la mitad de la ciudad viviendo en asentamientos informales de precarias condiciones sanitarias, la realidad de la ciudad de Mumbai es muy diferente de aquella ciudad de clase mundial imaginada por sus dirigentes⁵. Dotada de una capacidad de dirigir políticas urbanas considerable Mumbai se ha caracterizado, contrario a Delhi, por liderar políticas de inclusión de asentamientos informales. La actual política de rehabilitación de Mumbai (ERAI) fue antecedida por tres políticas diferentes, *Slum Upgrading Program (1985-1991)*, *Prime Minister's Grant Project (1985-1991)*, *Slum Redevelopment Scheme (1991-1995)*,

FIG. 8./ **Proyectos Urbanos Integrales**

Nombre	Período	Área de intervención	Población (habitantes)	Índice de desarrollo humano (IDH)*	Inversión total (millones de pesos)	Inversión por persona (pesos)
PUI Nororiental (Comuna 1 y 2)	2004-2007 2008-2011	11 barrios	+ de 170.000	74,80 (2006)	650.000 (2004-2007)	3.823,529
PUI Noroccidental (Comunas 5 y 6)	2008-2011	12 barrios	364.157	78,19 (2006)	106.765	293,184
PUI Comuna 13	2008-2011	10 barrios	134.794	77,54 (2004) 77,48 (2006)	311.333	2.309,695

Fuentes: ALCALDÍA DE MEDELLÍN (2006b, 2010a), GÓMEZ (2008).

⁵ Vision Mumbai: busca hacer de Mumbai una ciudad de clase mundial semejante a Shanghai.

FIG. 9./ Componentes de intervenciones integrales

		Nororiental (comunas 1 y 2)	Norocci- dental (comunas 5 y 6)	Comuna 13	Centro- oriental
Medio ambiente	Parques lineales	X	X	X	X
	Paseo urbanos	X		X	X
Espacio público	Mejora o construcción de andenes	X			
	Puentes peatonales	X		X	
	Parques barriales	X	X	X	X
	Mejora o construcción de viaductos o calles			X	X
Movilidad y conectividad	Sistema integrado de Transporte				X
	Deposito de buses				X
Vivienda	Vivienda nueva				X
	Reubicación de familias riesgo	X*	X	X	
	Reubicación de familias infras.	X	X		
	Titulos de propiedad		X		X
	Mejora de viviendas	X*	X		X
	Parques o unidades deportivas	X	X	X	X
Educación, recreación y deporte	Parques bibliotecas	X	X	X	X
	Jardines infantiles		X		X
	Colegios		X	X	X
	Casas de cultura		X		X
	Centro de Desarrollo Empresarial (CEDEZO)	X		X	
Salud y nutrición	Formalización de empleos				
	Centros de Salud		X	X	X
	Restaurantes escolares			X	
Gobierno equipamientos de seguridad	Hogares comunitarios			X	
	Centros de Atención Inmediata (CAI) de la policía		X		X
	Casas de justicia			X	X

* Algunos autores prefieren dejar por fuera del PUI Nororiental el proyecto habitacional Juan Bobo en el cual se reubicó a un grupo de familias que vivían en zona de riesgo y se mejoró la vivienda de otras.

Fuente: Entrevistas de campo 2010a, ALCALDÍA DE MEDELLÍN (2010).

que a pesar de no tener un éxito considerable sirvieron como base para establecer la política actual (MUKHIJA, 2001). A partir de las anterio-

res, se determinó que era necesario por un lado mejorar los mecanismos de financiamiento de forma que se pudieran brindar soluciones

de vivienda asequibles para los más pobres y por otro lado lograr una mayor intervención del sector privado, mejorar los procedimientos de aprobación y construcción de proyectos que eran muy complejos y largos.

De esta forma se sustituyó el *Slum Redevelopment Scheme* en 1995 y se creó el Esquema de Rehabilitación de Asentamientos Informales ERAI o *Slum Rehabilitation Scheme* bajo el mando de la *Slum Rehabilitation Authority (SRA)*, institución independiente creada en 1990. El ERAI mejoró los mecanismos de subsidio cruzados introduciendo dos tipos de incentivos:

1. Coeficientes de Ocupación de Suelo Adicionales COSA.
2. Coeficientes de Ocupación de Suelo Transferibles COST.

La política funciona de la siguiente forma, primero un constructor llega a un acuerdo con una comunidad perteneciente a un barrio informal y se recogen las firmas de por lo menos el 70% de las familias elegibles. Luego, el proyecto es enviado a la autoridad encargada (SRA) y sigue un número de procedimientos administrativos en los cuales se determina la cantidad de COSA y COST que va a generar el proyecto, se evalúan los planos y se valida o no la recolec-

ción de firmas y la elegibilidad de las familias involucradas (ver FIG. 10). Una vez aprobado el proyecto, los habitantes del barrio son alojados en campamentos transitorios, las casas son demolidas y se construyen los apartamentos nuevos siguiendo procedimientos estandarizados. Al final de la construcción se forman cooperativas y se asignan los apartamentos a las familias, cada familia obtiene un apartamento gratis con títulos de propiedad. Los constructores son compensados a través de los dos incentivos mencionados anteriormente. Si hay espacio suficiente para la construcción de más apartamentos en el terreno donde se encontraba el asentamiento informal, se le otorgan COSA (por lo general del COS utilizado en la rehabilitación) para que construya más apartamentos y los venda en el mercado inmobiliario normal. Sin embargo existe un límite de COS (igual a 2,5) que no debe excederse y como muchas de los barrios informales tienen densidades poblacionales altas, no se permite a los constructores superar este límite. En estos casos se otorgan, además de los COSA, unos bonos de COST que el constructor puede vender en un mercado de bonos de COST de la ciudad y alguien puede comprar para utilizarlo en otro sitio de la ciudad⁶.

Dos elementos o necesidades de acción resultan fundamentales para explicar el inicio y con-

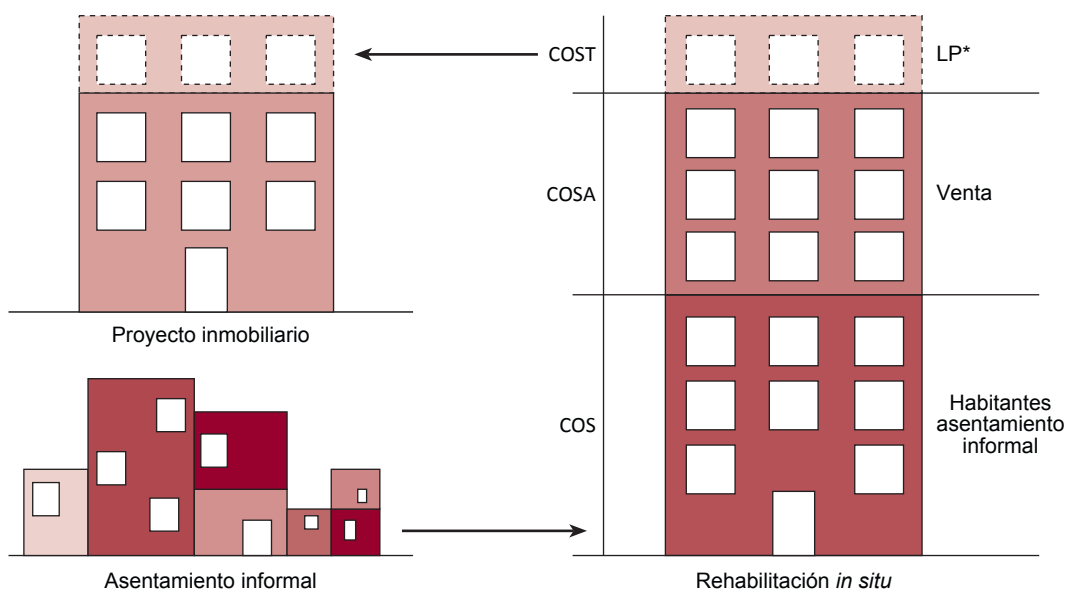


FIG. 10./ Mecanismos de financiamiento de la política ERAI de Mumbai

LP*: límite permitido máximo de COS.

⁶ Los bonos de COST sólo pueden ser utilizados al norte del proyecto generador y afuera de *Island City*.

tinuación del Esquema de Rehabilitación de Asentamientos Informales ERAI. Primero, la alta concentración de la población en asentamientos informales hace que estos fueran vistos como bancos de votos por los partidos políticos, quienes intentaron introducir en sus campañas programas dirigidos a esta población. Segundo, la existencia y generalización de asentamientos informales contradicen la visión futura de ciudad (MCKINSEY, 2003) que busca transformar a Mumbai en una ciudad de clase mundial.

En la FIG. 11 se pueden observar el número de propuestas de solución de vivienda hechas a través de la ERAI y la cantidad de viviendas que han sido efectivamente construidas y ocupadas. Entre 1995 y junio de 2009 la política ha logrado una inclusión de cerca de 100.000 familias, el equivalente a una pequeña ciudad, sin embargo esta cifra resulta insuficiente comparada con la totalidad de familias que permanecen en asentamientos informales. A pesar de que en los últimos años se ha apreciado un aumento en las propuestas de ERAI, sin embargo, parece haber un cuello de botella puesto que no todas estas propuestas están pasando a convertirse en soluciones reales de vivienda. Uno de los elementos que disminuye los incentivos de los constructores para participar en la ERAI son los tiempos que transcurren entre la propuesta, la construcción y el desembolso de los bonos COST. Visto que este proceso puede durar hasta 4 años, esto presenta un riesgo adicional para el constructor puesto que la incertidumbre en las ganancias va a depender del estado del mercado inmobiliario en ese momento.

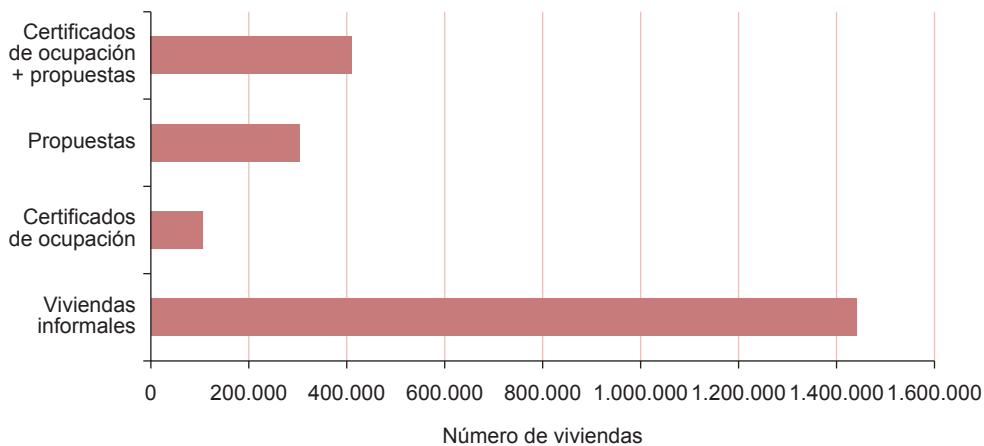


FIG. 11./ Soluciones de vivienda propuestas, construidas y ocupadas bajo el ERAI

Fuente: SLUM REHABILITATION AUTHORITY (2009).

6. Discusión y conclusiones

El análisis de la evolución y tipología de los asentamientos informales así como la historia de las políticas de inclusión de la ciudad informal en Medellín y Mumbai nos permite entender el porqué de las políticas actuales. Mientras en Medellín la existencia de una ciudad altamente segregada e inequitativa hace lógica una intervención localizada e integral, en Mumbai, la coexistencia de la ciudad informal y formal hace posible la aplicación de una política estandarizada y dirigida por el mercado. En Medellín la continua reconfiguración del perímetro urbano y la expulsión de los asentamientos informales de sitios estratégicos de la ciudad género una ciudad dividida en donde los más pobres se ubicaron en las zonas más «baratas» a la periferia de la ciudad, sitios que desafortunadamente suponen altos riesgos para los asentamientos humanos. La ciudad de Mumbai por su lado aplicó políticas urbanas con el objetivo de descongestionar la ciudad durante décadas que generaron altas densidades poblacionales, hacinamientos preocupantes y representan sin duda alguna una de las principales causas de la generalización de la ciudad informal en Mumbai.

Estos dos ejemplos nos muestran como las políticas urbanas influyen la formación, tipología y distribución de la ciudad informal en el territorio urbano y a la vez estos tres componentes resultan fundamentales para el diseño y aplicación de políticas de inclusión. La FIG. 12 muestra un paralelo de la situación del hábitat informal en ambas ciudades, así como las principales características de las políticas de inclusión actualmente aplicadas.

Fig. 12./ Ciudad informal y actuales políticas de inclusión: Medellín y Mumbai

	Medellín	Mumbai
Principal política	Proyectos urbanos integrales.	Esquema de rehabilitación de asentamientos informales.
Tipo de ciudad informal elegida	Invasiones, urbanizaciones piratas.	Invasiones anteriores a 1995.
Características predominantes de la ciudad informal	Zonas de alto riesgo. Acceso a servicios públicos depende del grado de consolidación. Concentrada espacialmente. Ligada a fenómenos de violencia y actividades ilegales. Tejido social desintegrado.	Algunos en zonas de riesgo (inundaciones, zonas costeras). Precarias condiciones sanitarias. Espacialmente dispersa y mezclada a ciudad formal. Cada asentamiento está compuesto de comunidades relativamente uniformes.
Prioridades y objetivos	Mejora del espacio público, reubicación familias en zonas de riesgo no recuperable, disminución de las desigualdades e integración de la ciudad informal en el territorio urbano.	Mejorar las condiciones de vivienda y mejorar el acceso a los servicios públicos.
Criterios de elección de zonas o grupo de beneficiarios	Índice de calidad de vida.	Fechas de semilegalidad.
Espacialidad	Áreas de acción definidas por la municipalidad y soportadas en estudios técnicos y socio económicos.	Zonas definidas a partir de las leyes del mercado.
Financiamiento	Público en su mayoría (municipal, departamental o nacional) aunque algunas obras se financian a partir de préstamos de organismos de crédito internacional.	Privado.
Componentes*	Medio ambiente. Espacio público. Movilidad y conectividad. Vivienda. Educación, recreación y deporte. Formación y trabajo. Salud y nutrición. Acceso a la justicia y/o equipamientos de seguridad.	Vivienda. Educación.
Aplicación	Especializada y individualista (caso por caso).	Estandarizada.
Diseño	Especializado.	Estandarizado.

* Los componentes varían de un PUI a otro.

La estandarización de la política en Mumbai permite una mejora en los procedimientos y un mayor control sobre la calidad y forma de las soluciones encontradas pero puede no responder a las necesidades (heterogéneas) de la población. Por otro lado, en el caso de Medellín, puesto que los PUI no están soportados

por una política establecida la continuación de ellos está determinada por el político de turno. Los PUI tal como están siendo aplicados hoy permiten responder a necesidades propias de los territorios (heterogéneas) pero resultan costosos y no están respondiendo al tema de la vivienda ni a los problemas de segregación

espacial de la ciudad. La dependencia del gobierno central en temas de vivienda hace que se creen dificultades en la aplicación de programas de vivienda a nivel municipal puesto que mientras en Colombia la competencia en temas de educación de los departamentos y municipios no está en discusión existen conflictos frente al tema de la vivienda.

A pesar de que las políticas de Medellín y Mumbai han sido reconocidas como exitosas a nivel internacional y se ha planteado la posibilidad de aplicar políticas similares en otras ciudades es importante tener en cuenta un elemento que resulta fundamental en la búsqueda de la inclusión de la ciudad informal en el territorio urbano a nivel mundial: la coherencia. Como hemos visto, la aplicación y generalización de políticas debe estar soportada sobre el sistema de gobierno propio de cada ciudad o país y las condiciones del hábitat informal de cada ciudad. La estrategia para la inclusión en ciudades con asentamientos informales consolidados y distribuidos uniformemente a lo largo de la ciudad debe ser diferente a la estrategia de inclusión en ciudades con asentamientos informales con precarias condiciones sanitarias. De esta forma el análisis de la efectividad de cada política debe ser entendido dentro del contexto de cada ciudad y los objetivos propios establecidos por los poderes públicos aunque una comparación de las dos políticas estudiadas nos permite elaborar elementos generales que son válidos globalmente. A continuación haremos un recorrido por cinco puntos que nos parecen esenciales para iniciar, replantear o reforzar las políticas de inclusión de la ciudad informal en los tejidos urbanos de las ciudades en países en vía de desarrollo teniendo en cuenta la dinámica entre políticas urbanas, ciudad informal y políticas de inclusión.

En primer lugar, cualquier política de inclusión debe estar antecedida por un **reconocimiento e inventariado de la ciudad informal en TODAS sus formas**. Como vimos en el caso de Mumbai y Medellín, existen un sinnúmero de formas de ciudad informal que van desde los habitantes de la calle hasta las urbanizaciones piratas y cada una de estas posee prioridades de intervención diferentes. La FIG. 12 muestra como los asentamientos informales que albergan a la mayoría de la población de la ciudad informal en Medellín se caracterizan por estar en zonas de alta pendiente, a la periferia de la ciudad y son históricamente zonas de «no ley» por lo cual una adecuada inclusión de estas áreas requiere más que una simple política de vivienda o mejora de acceso a servicios públicos domiciliarios.

Desde cierto punto el reconocimiento de la ciudad informal puede considerarse como una política en si misma puesto que le da un lugar a la ciudad informal en el lenguaje de ciudad. Este reconocimiento puede ir desde un simple recuento de la población y sus condiciones socioeconómicas hasta una delimitación de estos asentamientos en el mapa urbano. Por ejemplo, acciones de notificación (en Mumbai) o de regularización urbanística (en Colombia) permiten incluir de cierta forma en el mapa de la ciudad real a la ciudad informal; y resultan en algunos casos fundamentales para justificar la acción del estado o del municipio en estas áreas. El reconocimiento del problema es elemental para lograr una acción, así la acción no lleve a una verdadera inclusión.

En segundo lugar, toda política de inclusión debe buscar utilizar **la estructura actual de la ciudad como punto de partida** o de cierta forma de construir sobre lo construido. Medellín ha sabido aprovechar de la concentración y aislamiento de la mayoría de sus asentamientos informales para la coordinación de políticas integrales en zonas predefinidas, políticas que son difícilmente aplicables en territorios dispersos mientras Mumbai ha logrado sacarle provecho a uno de los elementos causantes de la existencia y generalización de la ciudad informal: los bajos Coeficientes de Ocupación del Suelo, al mismo tiempo que ha utilizado la mezcla de ciudad informal y ciudad formal como base para crear financiamientos cruzados.

En tercer lugar, toda política de inclusión necesita una clara delimitación de la **estructura y distribución de poderes, deberes y responsabilidades** frente al ordenamiento del territorio urbano. Comparando nuestros dos casos de estudios vemos como la organización del poder de la India ha permitido el surgimiento de políticas de inclusión adaptadas a cada ciudad mientras en Colombia las acciones e instrumentos de inclusión para adaptar localmente han sido previamente determinados a nivel del Estado. En ambos casos hemos visto como la creación de una mayor autonomía sobre la planeación urbana permite a las ciudades diseñar e implementar políticas que responden a las condiciones propias de su territorio. En el caso colombiano el fortalecimiento de la capacidad de planificación urbana durante los últimos 15 años fue fundamental para la creación de Planes de Ordenamiento Territorial POT de la ciudad de Medellín y la implementación de los actuales PUI. Las actas legislativas creadas entre 1989 y 1998 no sólo dieron a los municipios responsabilidades, sino

que proporcionaron instrumentos que les permitieron moldear el crecimiento de las ciudades.

En el caso de los PUI, que son en realidad una coordinación de acciones del estado en un área determinada, se observa como los componentes que se refieren a responsabilidades del municipio delimitadas claramente por la ley, como es el caso de la educación y el transporte, han sido llevados a cabo con éxito mientras los componentes con responsabilidades esquizofrénicas, como es el caso de la vivienda, han presentado una serie de dificultades. La actual creación del Instituto de Vivienda de Medellín ISVIMED responde a la necesidad de tener una política de vivienda a nivel local coherente con las circunstancias de la ciudad y adaptable a los PUI. Una correcta definición de poderes y responsabilidades hace que sea más fácil traducir necesidades de acción —visibles localmente— en políticas de inclusión.

En cuarto lugar, la experiencia muestra como **toda política de inclusión genera nuevas fragmentaciones del hábitat informal** puesto que crea nuevas subdivisiones en los niveles de informalidad. Por ejemplo, tanto en el caso del PUI de Moravia como en la política ERAI de Mumbai se han establecido fechas que definen quienes, de los habitantes de la ciudad informal, tienen derecho a beneficiar de las políticas de inclusión. Estos nuevos límites están claramente relacionados con el llamado Derecho a la Ciudad, tema que por su extensión no hemos abordado en este artículo.

Finalmente, toda política que busque una inclusión total de la ciudad informal en el territorio urbano debe estar compuesta de dos partes. La primera que busque la **inclusión de los asentamientos informales existentes** de forma armónica, de acuerdo a sus necesidades y prioridades. La segunda que busque **evitar nuevas exclusiones** a través de la creación de sistemas paralelos para acceder a la vivienda y los servicios básicos urbanos para las poblaciones de bajos recursos.

Los puntos anteriores son a mi juicio elementales para lograr convertir las ciudades de los países en vía de desarrollo en ciudades armónicas, pero no son suficientes. Si los ejemplos de Mumbai y Medellín algo nos muestra es que hace falta una voluntad política considerable para impulsar estos cambios. Si no, ¿cómo explicamos que otras ciudades de India o de Colombia, que poseen las mismas prioridades y capacidades no hayan aplicado políticas de inclusión de forma generalizada? Esta llamada voluntad política puede estar realmente liderada por intereses particulares o preocupaciones colectivas, que llamamos en la primera sección necesidades de acción. En Mumbai, los asentamientos informales han sido vistos por muchos partidos políticos como bancos de votos lo que ha hecho de las políticas de inclusión una estrategia para ganar o permanecer en el poder. En Medellín, la expansión de la violencia desde las llamadas zonas de «no ley» al resto de la ciudad lograron poner estas zonas como áreas de prioridad para la acción.

7. Bibliografía

- ALCALDÍA DE MEDELLÍN (2001): «Holistic Upgrading Programme in Medellín, Colombia». Dirección URL: www.un.org/ga/Istanbul+5/3-Colombia.doc.
- (2006a): «Proyección de población por género y edades». Dirección URL: http://www.medellin.gov.co/alcaldia/jsp/modulos/V_medellin/obj/pdf/Poblacion%20por%20edades%20simples%20proyectada%20junio%202006.pdf.
- (2006b): «Encuesta de Calidad de Vida 2006: Indicador de Desarrollo Humano —IDH— para Medellín por comuna o corregimiento». Dirección URL: <http://www.medellin.gov.co/alcaldia/jsp/modulos/datosEstadisticos/obj/pdf/calidaddevida2006/288-%20indicadores.pdf>.
- (2010a): «PUI - Proyecto Urbano Integral». Dirección URL: <http://www.medellin.gov.co/irj/portal/ciudadanos?NavigationTarget=navurl://712a6c8702223c10b7283e9c22210b82> [Consulta: 2010-01-29].
- (2010b): «Medellín Calidad de vida y transformación», en presentación del ministro de Hacienda de Medellín en el seminario *Ciudades Latinoamericanas y Calidad de Vida* - AFD.
- BERTAUD, A. & J. K. BRUECKNER (2004): «Analyzing Building Height Restrictions: predicted impacts, welfare costs and a Case Study of Bangalore, India». *Policy, Research working paper*, WPS 3290.
- BETANCUR, J. (2007): «Approaches to the regularization of informal settlements: the case of PRIMED in Medellín, Colombia». *Global Urban Development*, 3 (1).
- BURRA, S. (2005): «Towards Pro-poor framework for slum upgrading in Mumbai». *Environment and urbanization*, 17 (1): 67. SAGE Publications.
- DE SOTO, H. (2002): *El misterio del capital ¿Por qué el capitalismo triunfa en occidente y fracasa en el resto del mundo?* Editorial Sudamericana.
- DEVELOPMENT PLANNING UNIT (DPU) (2006): *Suelo Urbano y Vivienda para la población de Ingresos Bajos: estudios de caso: Bogotá-Soacha-Mosquera; Medellín y Área Metropolitana*. DPU University College London.

- GÓMEZ, G. L. (2008): «El PUI transformara la 8 y la 9», en *Elcolombiano.com*. Dirección URL: http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/E/el_pui_transformara_la_8_y_la_9_premio_a_los_pui_de_la_13_y_nororiental/el_pui_transformara_la_8_y_la_9_premio_a_los_pui_de_la_13_y_nororiental.asp [publicado el 12-10-2008].
- ECHVERRI, A. & F. ORSINI (2010): «Informalidad y Urbanismo Social en Medellín». *Medellín Medio-Ambiente Urbanismo y Sociedad*, Fondo Editorial Universidad EAFIT.
- http://edu.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=107&Itemid=73#2008-2011.
- http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/E/el_pui_transformara_la_8_y_la_9_premio_a_los_pui_de_la_13_y_nororiental/el_pui_transformara_la_8_y_la_9_premio_a_los_pui_de_la_13_y_nororiental.asp.
- <http://www.medellin.gov.co/alcaldia/jsp/modulos/datosEstadisticos/obj/pdf/calidaddevida2006/288-%20indicadores.pdf>.
- IBÁÑEZ, A. M. & C. E. VÉLEZ (2008): «Civil conflict and forced migration: the micro determinants and welfare losses of displacement in Colombia». *World Development*, 36 (4): 659-676. Elsevier.
- LÓPEZ, J. (2008): «La construction sociale du risque a Medellín (Colombie): gouvernance locale et representations». Tesis de doctorado en geografía de l'Ecole de Hautes Etudes en Sciences Sociales.
- & L. F. GONZÁLEZ (2008): «Marginalité et inclusion urbaine à Medellín (Colombie): un regard historique à partir des instruments de planification». *Autrepart*, 3: 187-207. Presses de Sciences-Po.
- MCGM (2005): «Mumbai City development Plan 2005-2025».
- MCKINSEY & COMPANY (2003): *Vision Mumbai: Transforming Mumbai into a world-class city*, McKinsey & Company, Inc. for Bombay First.
- MONTGOMERY WATSON & CONSULTANTS (2001): *Slum Sanitation Programme*, Montgomery Watson consultants India Pvt. Ltd and YUVA in July.
- MUKHIJA, V. (2001): «Enabling Slum Redevelopment in Mumbai». *Housing Studies*, 16 (6): 791-806. Citeseer.
- NATIONAL SAMPLE SURVEY ORGANISATION (NSSO) (1993): «Migration in India - NSS 49th round».
- ORTIZ, N. A. (2009): «Al interior de un inquilinato». <http://delaurbedigital.udea.edu.co/index.php/ciudad/763-al-interior-de-un-inquilinato>.
- RISBUD, N. (2003): «Understanding slums: the case of Mumbai, India». *Case studies for the Global Report on Human Settlements*, 2003.
- TORRES, C. A. (2009): *Ciudad informal colombiana: Barrios contruidos por la gente*. Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá.
- UN (2007): *World Urbanization Prospects: the 2007 revision*. http://www.un.org/esa/population/publications/wup2007/2007WUP_Highlights_web.pdf.
- (2008): *State of the World's cities 2008/2009: Harmonious Cities*. <http://www.unhabitat.org/content.asp?cid=5964&catid=7&typeid=46>.

La seguridad en las urbanizaciones cerradas, mito o realidad: el caso de Yerba Buena, Argentina

Matilde MALIZIA

Becaria posdoctoral CONICET

RESUMEN: Entre las causas que inducen al surgimiento y difusión de las urbanizaciones cerradas (UC) en las metrópolis, la búsqueda de seguridad es la que se menciona con más frecuencia tanto para explicar su surgimiento como para justificar su adopción como residencia permanente.

Esta investigación se propone analizar si el sistema de seguridad implantado por las UC es realmente efectivo a la hora de atenuar los hechos delictivos, o simplemente actúa para controlar o disminuir la sensación de inseguridad, generando una sensación protectora. Asimismo indaga si la sensación de seguridad se convierte en una construcción social donde subyacen y se gestan otros procesos sociales.

Finalmente esta investigación señala que las medidas de seguridad desplegadas por las UC aumentan las posibilidades de prevenir las sorpresas no deseadas en su interior, pero no pueden ser consideradas como respuestas concretas a la hora de disminuir los hechos delictivos. Ofrecen a sus miembros una «sensación de seguridad» que se antepone a la verdadera protección. Se advierte que bajo la búsqueda de seguridad subyacen y se gestan otros procesos sociales que se relacionan con el status social adquirido por vivir en estas urbanizaciones y la pertenencia a un determinado grupo social.

DESCRIPTORES: Urbanizaciones cerradas. Seguridad. Procesos sociales. Yerba Buena (Argentina).

«Se mudan a estos lugares por una cuestión de estatus, para aparentar que tienen más dinero, que son personas importantes y recién al último se mudan porque buscan más seguridad [...].

Vivir adentro de estos lugares te da una posición dentro de la sociedad.»

VECINO DE YERBA BUENA, 3/11/08.

Recibido 10.12.2010; Revisado: 07.02.2011
e-mail: matumaliza@yahoo.com.ar
El presente artículo forma parte de la tesis doctoral titulada «Countries y barrios privados en el Gran San Miguel de Tucumán. Efectos y contrastes sociales», dirigida por el

Dr. Pablo Paolasso. Asimismo su escritura se realizó en España con financiamiento de la Fundación Carolina y bajo la tutoría de la Dra. Isabel Rodríguez Chumillas. Mi agradecimiento a los dos evaluadores anónimos, cuyas observaciones han permitido mejorar el trabajo.

1. Introducción

Las investigaciones sobre las urbanizaciones cerradas —en adelante UC— en las ciudades latinoamericanas señalan que existe un conjunto de causas que inducen al surgimiento y difusión de estos emprendimientos residenciales en las metrópolis¹. Estas causas se refieren a la influencia de la globalización y de los procesos neoliberales, la búsqueda de un hogar rodeado de espacios verdes y en contacto con la naturaleza, las pretensiones de exclusividad, individualismo y homogeneidad social del grupo de pertenencia (SVAMPA, 2001; LACARRIEU & ÁLVAREZ, 2002; JANOSCHKA & GLASZE, 2003; HIDALGO & BORSODORF, 2005; RODRÍGUEZ, 2005). Las mismas están relacionadas entre sí pero no necesariamente deben confluír para que aparezcan estos nuevos emprendimientos urbanos. A su vez, estas causas son consideradas como respuestas a las demandas que caracterizan a un determinado sector de la sociedad en las postrimerías del siglo XX y comienzos del siglo XXI. La búsqueda de seguridad es la causa que se menciona con más frecuencia tanto para explicar el surgimiento de dichas urbanizaciones como para justificar su adopción como residencia permanente. Esto posiblemente se deba a que el aumento de la inseguridad en las ciudades es el motivo más fácil de apoyar con datos estadísticos provenientes de organismos oficiales y difundidos por los medios masivos de comunicación.

(JANOSCHKA & GLASZE, 2003) resaltan que las medidas de liberalización económicas, impuestas por el modelo neoliberal actual, conllevaron la reducción de los sistemas de seguridad, provocando que los ciudadanos busquen refugios en los que aislarse y protegerse. De acuerdo con (MOLLÁ, 2005) los ciudadanos sienten que el Estado deja de cumplir con la vieja función de brindarles seguridad, entonces asumen, de manera privada, la tarea de auto-protegerse. Se comienza a hablar de la seguridad como un bien que se tiene que comprar si se desea, como un bien al que sólo pueden acceder ciertos grupos sociales —que pueden y quieren permitírselo—. El acceso a la seguridad (DAVIS, 2003) pasa a tener un valor rela-

tivo que depende de la renta de las personas, posibilitándoles el acceso a ciertos servicios de protección o ser miembros de un emprendimiento residencial cerrado. BAUMAN (2009) explica esto de la siguiente manera:

«La seguridad... en un mundo implacablemente individualizado y privatizado, entra en el ámbito del "hágalo usted mismo". "La defensa del lugar", considerada la condición necesaria de toda seguridad, debe ser un asunto del vecindario, una "cuestión comunal". Allí donde ha fracasado el Estado, quizá... una comunidad encarnada en un "territorio" habitada por sus miembros y por nadie más (nadie que no pertenezca a ella), provea el sentimiento de "seguridad"...» (BAUMAN, 2009: 109-110).

Por su parte los medios masivos de comunicación influyen en la percepción de la seguridad e inseguridad que se vive en las ciudades e impulsan a que las personas modifiquen su comportamiento. En Argentina, como expresa (IGARZÁBAL, 2006), la prensa oral, escrita y televisiva se ha dedicado en los últimos años a difundir índices de inseguridad que, por lo general, son el resultado de encuestas poco representativas sobre distintos universos difíciles de comparar entre sí y no siempre reflejan resultados objetivos derivados de registros oficiales. Se enfatiza cada vez más la idea de que la ciudad abierta contemporánea dejó de ser segura y que ahora la seguridad plena sólo podrá encontrarse en los espacios cerrados, controlados y de acceso restringido².

Los promotores inmobiliarios conjugan la ausencia del Estado en materia de seguridad, la influencia de los medios y las demandas de las personas por habitar lugares seguros para enfatizar y conducir a la adopción de UC como residencia permanente. Estos espacios aparecen como un refugio que protege a sus miembros ante la inseguridad creciente en las ciudades. Se instala una moda que insta a emular lo que sucede en otras metrópolis de América Latina, especialmente en el Área Metropolitana de Buenos Aires.

A partir de lo mencionado cabría preguntarse: ¿el sistema de seguridad implementado por

¹ En Argentina las mismas abarcan desde una calle cerrada al libre acceso peatonal y vehicular hasta un complejo cerrado formado por múltiples barrios. En general sus habitantes pertenecen a los sectores alto y medio alto de la sociedad, conformando grupos y ambientes bastante homogéneos. Se ubican en zonas periféricas, pericentrales, y en algunos casos centrales, de la ciudad, próximas a vías de rápida circulación con el fin de facilitar el desplazamiento de sus residentes. Parte de estos emprendimientos residenciales, en especial los *countries*, *megaemprendimientos*

y torres jardín, poseen instalaciones sociales, deportivas y recreativas de uso común. Estas urbanizaciones son administradas, en general, por un organismo interno integrado por un grupo de vecinos. Por último el proyecto y la gestión de las UC responden a iniciativas privadas (TELLA, 2000; SVAMPA, 2001; CARBALLO, 2002; VIDAL, 2007).

² Siguiendo a (ARIZAGA & MURGIDA, 2005) la ciudad abierta es caótica, violenta y contaminada, y se caracteriza por ser el lugar donde se producen intercambios con múltiples otros.

las UC es realmente efectivo a la hora de atenuar los hechos delictivos, o simplemente actúa para controlar o disminuir la sensación de inseguridad? ¿las UC simulan espacios seguros que ofrecen esa sensación protectora? Si esto es así ¿la sensación de seguridad es entonces una construcción social en la que subyacen y se gestan otros procesos sociales?

Esta investigación se lleva a cabo en el Municipio Yerba Buena en el que, hasta el año 2007, se habían construido alrededor de cincuenta UC (MALIZIA & PAOLASSO, 2009). Tradicionalmente este municipio fue considerado en el imaginario urbano como el lugar de residencia de los grupos acomodados de la sociedad. No obstante, en la actualidad, en él conviven sectores diversos que resaltan la gran heterogeneidad socio-económica existente entre sus habitantes. Yerba Buena se encuentra ubicada en el sector occidental del aglomerado Gran San Miguel de Tucumán (en adelante GSMT) que cuenta con aproximadamente 850.000 habitantes y forma parte del conjunto de ciudades intermedias argentinas³.

2. De qué debatimos cuando hablamos de seguridad

La promoción y difusión de las UC centra su argumento más importante en el sistema de seguridad —entendido como el cierre y privatización del emprendimiento— que ofrecen a sus residentes. Por un lado, el territorio ocupado por cada uno de estos desarrollos residenciales cerrados se encuentra delimitado por cercas, muros, rejas y/o barreras que lo separan del espacio exterior público y/o privado. Por el otro, cuentan con un acceso restringido y controlado por dispositivos automáticos y personal de vigilancia privada que generalmente está activa las 24 horas.

Sostener el discurso que enfatiza el temor y la inseguridad creciente en las ciudades tiene por fin último estimular la auto-segregación de algunos grupos más acomodados de la sociedad y reforzar el establecimiento de fronteras que separen, en términos de (BAUMAN, 2009),

la homogeneidad de quienes están dentro de la heterogeneidad de quienes están en el exterior. Esa situación conduce a legitimar la instalación de estos emprendimientos en el espacio urbano y a exacerbar el valor de la protección y exclusividad promulgada por los mismos⁴. La inseguridad se convierte en un icono valorado que utiliza un determinado sector de la sociedad para demandar y justificar la segregación de ciertos espacios y grupos sociales y para estimular el control y el encierro de las actividades cotidianas, replegando la vida social hacia el interior (RODRÍGUEZ, 2005)⁵.

Se va construyendo la cultura del miedo compuesta por una combinación de temor, búsqueda de seguridad y publicidad, que genera gradualmente consumidores que acuden al mercado inmobiliario en busca de espacios donde sentirse protegidos. Sin embargo, más que para protegerse de la inseguridad, los muros y rejas que se erigen sirven para ocultar a sus residentes de la mirada del otro que se construye en base a la diferencia, la diversidad y/o la desigualdad, pero que en definitiva se trata de un otro lejano e incierto, de un otro que estando próximo es desconocido (BOIVIN & *al.*, 1999).

El mercado inmobiliario —liberalizado y altamente especulativo— es el medio ideal para la expansión de esta nueva forma de vivienda en el espacio urbano. El Estado, en algunas ocasiones, tiene una actitud relativamente pasiva ante el establecimiento de normas que regulen el crecimiento de la ciudad y, en otras, modifica dichas normas con el objetivo de favorecer el sector inmobiliario. Las empresas constructoras y comercializadoras, con el peso significativo que representan en la economía de un país, manejan la expansión de la ciudad a través de proyectos urbanísticos, dirigiendo la demanda y estimulando los deseos y temores de los compradores a través de sus campañas publicitarias.

Los promotores inmobiliarios a la hora de ofrecer diversas opciones de «encierro» evalúan el contexto socio-histórico local y lo conjugan con el nivel socioeconómico de los compradores, su composición familiar, aspiraciones y percepciones sobre la seguridad e inseguridad en

³ El GSMT, ubicado en la provincia de Tucumán, Argentina, comprende un conjunto de localidades que se distribuyen entre cinco departamentos de la provincia, incluyendo distintos municipios y comunas rurales. Su núcleo está constituido por la capital provincial San Miguel de Tucumán.

⁴ La seguridad ciudadana es aquella condición o situación de una comunidad que permite el libre y pacífico ejercicio de los derechos de sus habitantes, acompañada de la conciencia de dicha condición por parte de los mismos así como la razonable expectativa de que esta situación se mantendrá en el tiempo. Por el contrario, la inseguridad

ciudadana es aquella situación o condición que sufre una comunidad por la cual una parte significativa de sus habitantes se ven privados del libre y pacífico ejercicio de sus derechos, o bien sienten temor de verse privados como resultado de acciones violentas de cualquier naturaleza y sin vislumbrar para el futuro, por lo menos inmediato, un cambio positivo en la situación (HUESCA & ORTEGA, 2007).

⁵ Se entiende a la segregación como la ausencia de interacción entre grupos sociales, y en sentido geográfico como la desigual distribución de estos grupos sociales en el espacio físico (RODRÍGUEZ, 2001).

la ciudad (LÓPEZ & RODRÍGUEZ, 2004). En las campañas de *marketing* se enfatizan ciertos valores propios del consumo para simular un microcosmos fortificado donde se vive con tranquilidad, confort, seguridad y en armonía con la naturaleza. Desarrollan una oferta comercial general que podría resumirse en la construcción de *shoppings centres*, parques empresariales y UC. No obstante también existen grupos de ciudadanos que, al no poder o no querer acceder a estas últimas, deciden auto cerrar sus barrios emulando, sobre todo, las características de seguridad y exclusividad propias de las UC⁶.

El miedo y el consumo, como explica (RODRÍGUEZ, 2005), se convierten en los elementos centrales de la dinámica de privatización y aislamiento urbano. La llegada de las UC modifica el espacio de las localidades que las contienen e influye en su población preexistente. Se fortalecen ciertos estereotipos, se construyen identidades y se resaltan las diferencias con el otro, provocando cambios en los ámbitos político, económico, cultural, social y espacial (GIROLA, 2005).

Como resultado de este proceso la seguridad se convierte en un ícono valorado por los grupos sociales. Las UC se erigen como comunidades simuladas que brindan sensación de bienestar, exclusividad y seguridad pero, que al mismo tiempo, recuerdan constantemente los peligros externos y la importancia de mantenerse aislado (LÓPEZ & RODRÍGUEZ, 2005). En este sentido, las autoras señalan que la simulación de la seguridad sólo sirve para complacer a la demanda y conduce a la creación de un mundo diferente del que se encuentra afuera. El imaginario sobre inseguridad urbana queda resuelto y con ello se promueve la fantasía de que no existe dentro de su cotidianidad y que, por lo tanto, no representa amenaza alguna. Finalmente la percepción de la inseguridad, muchas veces, es una construcción social influenciada por creencias, actitudes y experiencias que no necesariamente están relacionadas con hechos delictivos.⁷

3. Las urbanizaciones cerradas en Yerba Buena

El Municipio Yerba Buena surgió a comienzos del siglo xx como un enclave suburbano, un lugar de descanso con casas de fin de semana destinado a los grupos acomodados de la sociedad que buscaban escapar de la ciudad capital hacia espacios que estuvieran en contacto directo con la naturaleza. Muchos años después, a partir de la década de los 90, se transformó en un subcentro en creciente desarrollo con numerosos comercios dispersos. Estos usos están afectados por fenómenos de renovación funcional difusa, caracterizados por la eclosión de actividades urbanas de variada índole. Su pujanza le permite competir, con éxito creciente, contra el *Central Business District* —en adelante CBD— del GSMT (PAOLASSO & al., 2011)⁸.

La convivencia de viviendas unifamiliares, barrios planificados, UC, antiguas quintas, asentamientos precarios y terrenos ilegalmente ocupados, es una característica sobresaliente de Yerba Buena en la actualidad (MALIZIA, 2008). Asimismo, y como resultado de esta convivencia, la población del municipio aumentó considerablemente en los últimos treinta años. De acuerdo con los datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos —en adelante INDEC— en el año 2001 tenía una población de 50.057 habitantes. No obstante se estima que para el año 2007 su población había aumentado hasta alcanzar los 75.000 habitantes aproximadamente, ubicándose entre los tres núcleos más poblados del aglomerado GSMT y uno de los de mayor crecimiento demográfico de los últimos veinte años (véase FIG. 1) (MALIZIA & PAOLASSO, 2009).

Yerba Buena ocupa una superficie estimada de 38 km². En ellos se construyeron hasta el año 2007 cuarenta y nueve UC, convirtiéndose en el municipio con más UC del aglomerado⁹ (MALIZIA & PAOLASSO, 2007). Si bien el primero de estos emprendimientos —denominado Yerba Buena Golf Country Club, asentado sobre 65 ha y en el que viven 180 familias— se inauguró en

⁶ El barrio privado Las Marías, situado al noreste de Yerba Buena, es un ejemplo de esto. Fue construido con el formato de barrio abierto por una empresa privada e inaugurado en el año 2000. Pero luego, por cuestiones de seguridad como afirmar sus vecinos, se hizo un convenio con la Municipalidad de Yerba Buena y con la constructora para cercarlo. Contrataron una empresa privada de seguridad que instaló un puesto de control en el acceso al barrio y realiza rondas por el interior del mismo durante las 24 horas (*Revista Contexto*, 21/05/2001).

⁷ A los efectos de la investigación en curso los límites espaciales de Yerba Buena se establecieron en función de las UC asentadas sobre la parte interior de sus bordes.

⁸ Se prefiere hablar de un «área central» o de «centralidad difusa» y no de CBD, ya que no hay una concentración neta de los locales comerciales, sino que los mismos se distribuyen intercalados con el espacio residencial —en franco retroceso— en un área extensa. Este hecho rompe con la definición formal de CBD, pero también con la percepción que tenemos del mismo.

⁹ En Yerba Buena las UC se clasifican en barrios privados y countries. Los primeros no disponen, o es mínimo, de equipamiento deportivo y social para uso común, aunque generalmente tienen una pequeña plaza. Pueden ocupar desde media hectárea hasta 100 aproximadamente y se ubican tanto en los márgenes del municipio como en sus

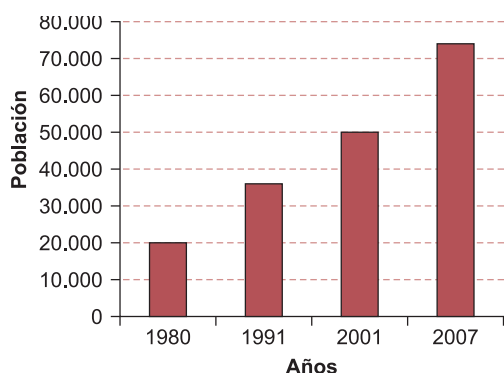


Fig. 1/ Municipio de Yerba Buena. Crecimiento poblacional. 1980-2007.

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos 1980, 1991, 2001. Trabajo de campo de la autora. Elaboración propia.

el año 1978 su desarrollo exponencial comenzó a partir del año 2000¹⁰ (véanse Figs. 2 y 3). De acuerdo con los patrones de difusión que se establecen entre las principales ciudades latino-

Fig. 2/ Yerba Buena. Período de surgimiento de las urbanizaciones cerradas. 2007

Período de surgimiento	Cantidad de UC
1970-1970	1
1980-1989	1
1990-1999	10
2000-2007	37
Total	49

Fuente: Elaboración propia a partir del trabajo de campo de la autora.

americanas y aquellas de menor tamaño y poblaciones reducidas (MERTINS, 1995), la llegada de las UC al aglomerado GSMT se produjo algunos años después de su incorporación a la trama urbana del Área Metropolitana de Buenos Aires. Su difusión implica, siguiendo a (JANOSCHKA & GLASZE, 2003), la importación de nuevos valores y estilos de vida que se relacionan con la producción de estos espacios urbanos.

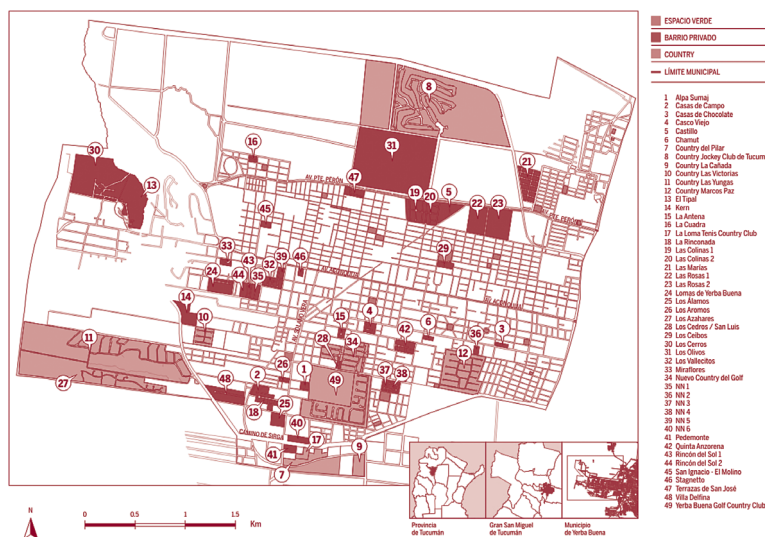


Fig. 3/ Yerba Buena. Distribución espacial de las urbanizaciones cerradas. 2007.

Fuente: Elaboración propia a partir del trabajo de campo realizado por la autora. 2007.

áreas centrales. El country, en cambio, cuenta con instalaciones deportivas, recreativas y sociales de uso común como canchas de fútbol, paddle y tenis, campos de golf, pileta de natación y club house, entre otras cosas, destinados al uso comunitario y familiar. Pueden ocupar entre 10 y 200 hectáreas aproximadamente y se localizan, sobre todo, en la periferia del municipio. La residencia en estos complejos urbanos es más gravosa, en términos financieros, que en un barrio privado debido a los elevados costes de mantenimiento. Ambos tipos de UC se rigen por reglamentos de co-propiedad, convivencia y, en algunos casos, de construcción (MALIZIA & PAOLASSO, 2007).

¹⁰ En el año 1994 la Municipalidad de Yerba Buena incorporó a su Código de Ordenamiento Urbano el término Urbanización Especial. El mismo se refiere a toda fracción de tierra cuya superficie sea igual o mayor a 2.500 m² o tenga las características de manzanas conformadas. Puede estar destinada para fines habitacionales —grupo de dos o más viviendas que conforman un conjunto de características constructivas y diseños homogéneos— o no habitacionales, uno a más edificios cuyo destino no sea vivienda y que por su función genere una infraestructura necesaria para el fin por el cual ha sido creado.

FIG. 4/ Yerba Buena. Población, superficie y densidad de habitantes, 2007.

Lugar	Población	Sup. en km ²	Hab./km ²
Urbanizaciones cerradas	5.704	7,27	784,59
Municipio Yerba Buena sin UC	69.296	30,73	2.255
Total municipio Yerba Buena	75.000	38	1.973,68

Fuente: Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, INDEC 2001. Trabajo de campo de la autora, 2007. Elaboración propia.

Ahora bien, tal como puede observarse en la FIG. 2, la construcción de estos emprendimientos residenciales aumentó considerablemente en los últimos años, no obstante la densidad de población que poseen continúa manteniéndose relativamente baja en comparación con la densidad total del municipio. Se estima que estas urbanizaciones ocupan alrededor del 20% del total de la superficie de Yerba Buena pero sólo albergan al 7,6% de su población¹¹ (véase FIG. 4).

Por último, la llegada de las UC trajo consigo problemas y beneficios al área que las contiene. En relación con las infraestructuras de servicios, como la provisión de agua potable y la instalación de cloacas, su instalación no implicó una mejora sustancial (*La Gaceta*, 10/12/06). Por el contrario sí se verificaron importantes cambios en el sector comercial, sobre todo en los últimos diez años. Sobre las avenidas principales de acceso —Avenidas Aconquija y Presidente Perón— se construyeron una amplia variedad de locales de bienes y servicios —centros bancarios, médicos, comerciales, educativos, parques empresariales y *shopping center*, entre otros— que si bien conviven con los antiguos negocios de la zona paulatinamente los van reemplazando. También se inauguraron anexos de algunas oficinas públicas —como la Dirección General de Rentas y la Caja Popular de Ahorros— cuya sede principal se encuentra en la capital tucumana. Su apertura significa otra acción pública que refrenda la promoción política de Yerba Buena y sus formas de crecimiento actuales. Asimismo su desarrollo influyó en el incremento y mejora de las vías de comunicación que conectan este sector del aglomerado con la ciudad capitalina.

4. ¿Seguridad o sensación de seguridad?¹²

4.1. La seguridad al alcance de todos

Las UC son el componente principal que integra el nuevo paisaje urbano defensivo que surge progresivamente en la ciudad de Yerba Buena. Su difusión responde, en gran medida, a las campañas publicitarias implementadas por los promotores inmobiliarios. En sus campañas de *marketing*, en la gran mayoría de los casos, conjugan ciertos valores como la seguridad, la mejor calidad de vida que se obtienen al vivir allí y el entorno privilegiado en el que se localizan:

«Los Azahares les ofrece un estilo de vida diferente, que conjuga seguridad y libertad, vida sana, al aire libre, con un entorno residencial lejos del ruido de la ciudad. El mismo fue especialmente diseñado con la idea de que sus habitantes puedan disfrutar de la naturaleza. Lo espera un lugar paradisíaco, alejado del ruido de las ciudades, con el espacio para disfrutar de los mejores momentos con su familia y amigos» (*folleto publicitario Los Azahares Country Club*);

«Es un estilo de vida en el que usted y su familia podrán desarrollar múltiples actividades en un entorno privilegiado. Como Country es el primero y único terminado que responde a éste concepto en Tucumán. Desarrollado con las pautas más exigentes de diseño urbanístico en 135 hectáreas recostadas sobre el pedemonte del cerro San Javier y a 200 metros de altura sobre San Miguel de Tucumán, posee una vista panorámica espectacular y un microclima ideal [...] circuitos de segu-

¹¹ JANOSCHKA (2002) en un estudio realizado en el Gran Buenos Aires señala que en el año 2000 habitaban en las UC alrededor de 400.000 personas en unos 100.000 lotes con casas y departamentos asentados en 300 km² de superficie aproximadamente. Estas cifras suponen entre el 3 y 4 por 100 de la población total del área metropolitana.

¹² Para el desarrollo del siguiente apartado de las 49 UC existentes en Yerba Buena, sólo se trabajará con 41 de ellas, dado que las 8 restantes fueron abandonadas durante su construcción y actualmente se encuentran deshabitadas, lo que imposibilitó efectuar una investigación exhaustiva en torno a las mismas.

ridad permanentes, con guardias especializados que resguardarán la tranquilidad de su propiedad» (folleto publicitario Country Las Yungas).

Las medidas de seguridad que despliegan las UC, definidas previamente en sus planes maestros, se asientan sobre dos ejes principales, los dispositivos perimetrales y los mecanismos de seguridad. Su utilización de manera combinada tiene como meta garantizar a sus residentes espacios seguros, protegiéndolos del ingreso casual de personas no deseadas o ajenas a la UC.

Los dispositivos perimetrales tienen por objetivo establecer los límites visibles y tangibles de las UC con el fin de otorgar privacidad a sus residentes y evitar, dentro de lo posible, que ingresen personas no deseadas o ajenas al emprendimiento. Tal como puede observarse en el FIG. 5 en el 95,1% de los casos estudiados la cerca de alambre afianzada en postes es el dispositivo predominante, por lo general se encuentra combinado con otros materiales como rejas y muros, con el propósito de reforzar el sistema de cerramiento. Asimismo es poco frecuente que una UC delimite su perímetro utilizando un sólo dispositivo. El aditamento de cerca viva compuesta por diversas

especies vegetales como ligustros, enredaderas o pequeños arbustos, está destinado, sobre todo, a disimular el uso de estos dispositivos y disminuir el primer impacto que puedan causar en los habitantes que se topan con ellos:

«Tiene alambrado perimetral cubierto por dentro de árboles relativamente chicos» (M., Nuevo Country del Golf, 13/07/07)¹³.

El segundo eje se asienta sobre los mecanismos de seguridad cuya función principal es controlar de manera permanente las entradas y salidas —de las UC— de residentes, visitantes y trabajadores. Los más utilizados son la garita de seguridad con la presencia de un guardia —y en algunos casos dos— durante las 24 horas, el permanente control a los trabajadores —domésticos, jardineros y obreros, entre otros— y las barreras de acceso¹⁴.

Todos los emprendimientos estudiados utilizan de manera combinada, como mínimo, dos de estos mecanismos para garantizar la máxima seguridad posible a sus moradores (ver FIG. 6). No obstante, el uso de alarma perimetral no es tan frecuente debido a los altos costos de instalación y mantenimiento que requiere:

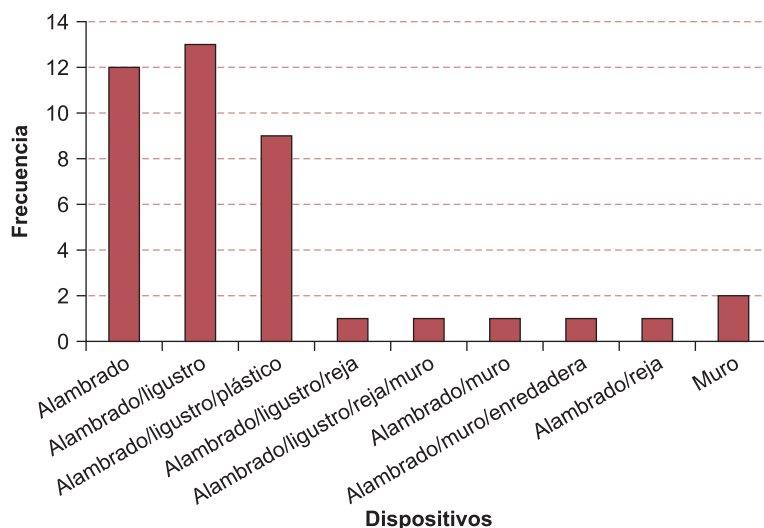


Fig. 5/ Yerba Buena. Disposiciones perimetrales y frecuencia de uso en las urbanizaciones cerradas. 2007.

Fuente: Elaboración propia a partir del trabajo de campo de la autora.

¹³ Para resguardar la identidad de los interlocutores se mencionan por sus iniciales y, cuando no se han identificado se registran como s/n. En cambio los nombres de las UC, las citas de notas periodísticas y los nombres de las agencias inmobiliarias se mantuvieron en su forma original.

¹⁴ Los guardias pertenecen a empresas de seguridad privada contratadas por las UC: «...La seguridad en este barrio

está muy bien, es contratada...» (L., administrador barrio privado Villa Delfina, 27/06/08); o bien son miembros del personal de servicio empleado por estos emprendimientos: «La seguridad es gente contratada y controlada por el mismo country, es decir que no son de ninguna empresa de seguridad» (S., barrio privado Las Colinas, 4/09/09). En ambos casos dependen del sector privado.

«La mayoría de los barrios no tiene alarma perimetral porque encarece mucho el servicio. El country Marcos Paz tiene un buen sistema de seguridad porque tiene doble alambrado y en el medio un espacio para que los guardias puedan recorrer el perímetro en moto. Además el cerco de afuera tiene alarma perimetral y cada tantos metros cámaras de seguridad y un guardia especial que monitorea todas las pantallas» (G., *El Águila Servicios Integrales*, 09/09/08).

El mantenimiento del sistema de seguridad en su conjunto es el componente que tiene mayor incidencia sobre el monto de las expensas que abonan mensualmente los residentes de estos emprendimientos. Los dueños y empleados de las diversas empresas de seguridad privada consultadas estiman que el 80% de los gastos mensuales se invierte en seguridad.

Por otra parte, y como contraparte al sistema de seguridad desplegado por estos emprendimientos residenciales cerrados, los medios de comunicación informan sobre delitos cometidos contra estas urbanizaciones. En marzo del corriente año se produjo un robo en uno de los countries más seguros de Yerba Buena, el country Marcos Paz. Una revista local relataba la noticia de la siguiente manera:

«Violento atraco en el Country Marcos Paz: ¿adiós a la ilusión de seguridad en los barrios cerrados de Tucumán?... Los delincuentes, no conformes con el “golpe” [haciendo referencia al asalto en dos viviendas del country], atacaron la

administración del country. Según el parte policial, dañaron la CPU donde estaban registradas las filmaciones y se llevaron el dinero que estaba en la caja fuerte» (*Contexto*, 14/03/10).

Los registros policiales de Yerba Buena señalan que del total de hechos delictivos denunciados por año, el 50% ocurre en relación con las UC:

«Nosotros sólo tenemos intervención cuando nos llaman... de los llamados que recibimos, la mitad son eventos afuera de los countries [refiriéndose a todas las UC del área] y la otra mitad son eventos adentro de esos barrios» (O., *Comisaría de Yerba Buena*, 4/09/09).

Asimismo el análisis de la tasa de hechos delictivos registrada en la provincia de Tucumán durante el año 2007 pone en evidencia que la tasa registrada en Yerba Buena —261,21 cada diez mil habitantes— es una de las más altas de toda la provincia (DIRECCIÓN NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL, año 2007)¹⁵.

4.2. La seguridad ¿una ilusión?

Las personas al escuchar permanentemente las noticias sobre el aumento de la inseguridad en la ciudad elaboran, generalmente, una serie de percepciones —o interpretaciones— sobre la realidad que dependen del entorno en el que viven y que influyen en su comportamiento y toma de decisiones (BOURDIEU, 1996). Es-

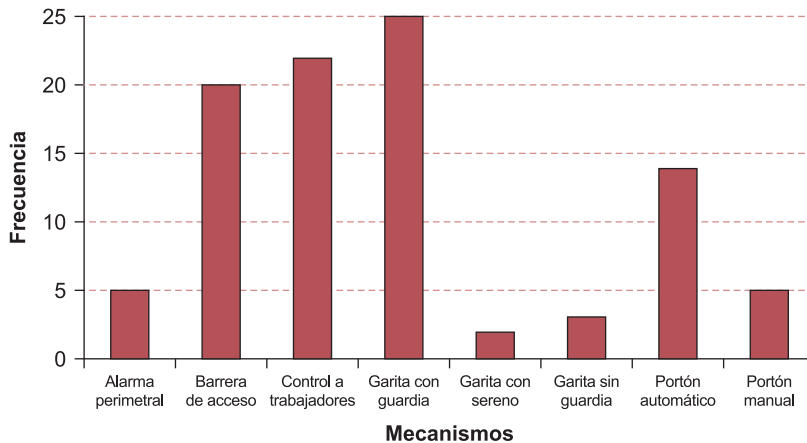


FIG. 6/ Yerba Buena. Mecanismos de seguridad y frecuencia de uso en las urbanizaciones cerradas, 2007.

Fuente: Elaboración propia a partir del trabajo de campo de la autora.

¹⁵ No existe información oficial disponible para el Municipio Yerba Buena que de cuenta del perfil de las víctimas reales de delitos ni mapas de delincuencia.

tas percepciones sobre la inseguridad están influidas, a su vez, por la posibilidad de ser víctima de un delito, la desconfianza hacia las instituciones estatales responsables de velar por la seguridad de los ciudadanos y las condiciones ambientales —la inseguridad se asocia a un entorno sucio y desordenado— (TORRENTE, 2001). Sin embargo, estas creencias, actitudes y experiencias no necesariamente están relacionadas con el delito real.

En este contexto, el encierro refuerza las percepciones sobre la inseguridad que se vive en la ciudad abierta, y esta situación, a su vez, se convierte en un fuerte determinante a la hora de adoptar a las UC como residencia permanente. De este modo se genera un circuito que se retroalimenta permanentemente. Residentes de los countries y barrios privados lo explican así:

«Antes no existía el miedo y la inseguridad. Ahora ni loca vivo afuera de un country, todo está muy inseguro» (G., *Yerba Buena Golf Country Club*, 11/07/07); «... a nosotros nos han entrado ladrones un par de veces y entonces esa inseguridad te invade, uno siempre está inseguro, te sentís vulnerable, en cambio acá [refiriéndose al country en el que vive] es como otra realidad» (M. E., *Yerba Buena Golf Country Club*, 13/06/08); «... yo me he venido más por seguridad que por otra cosa... Yo quería más seguridad» (J., *Yerba Buena Golf Country Club*, 23/07/07).

Al inicio de las entrevistas los residentes de las UC acudían al binomio seguridad/inseguridad para explicar la adopción de estos emprendimientos como residencia permanente. Enfatizaban que la búsqueda de lugares seguros donde sentirse protegidos terminaba al mudarse a estas urbanizaciones. Sin embargo avanzada la entrevista la mayoría de ellos comenzaba a relatar un conjunto de valoraciones, por lo general contradictorias, en relación con la seguridad y con otros procesos sociales que se generan al trasladarse a una UC. El análisis de estas valoraciones ponía de manifiesto que, para los interlocutores, vivir en estas urbanizaciones finalmente representa la obtención de una «sensación de seguridad» que se antepone a la protección pretendida inicialmente¹⁶.

La presencia de dispositivos perimetrales y mecanismos de protección, más que eliminar la

ocurrencia de hechos delictivos, probablemente provocan un efecto disuasorio ante la intención de cometer un delito contra estos emprendimientos, y por tanto limitan las sorpresas no deseadas al interior de estos barrios¹⁷. No obstante, afuera de los mismos la situación continúa siendo la misma. Lo explican así:

«Hay mucha inseguridad afuera, en las calles, y los únicos que se benefician de eso son los que No pueden pagar. Porque la seguridad es de la portería para adentro afuera sigue siendo inseguro, te venden un mundo ficticio de la puerta para adentro» (B., *Country Jockey Club*, 22/10/08); «... es mucho más seguro... bueno es relativa la seguridad porque si te quieren entrar a robar al country te van a entrar...» (V., *Country Las Yungas*, 18/07/07); «Este country [Yerba Buena Golf Country Club] brinda la sensación de mayor seguridad [...]. No puede entrar cualquiera al country pero igual te pueden robar, me imagino, pero te deja la sensación de mayor seguridad» (U., *Yerba Buena Golf Country Club*, 21/06/08); «Es seguro porque no pasa nada [...] porque no hay gente buscando hacer algo, por eso es seguro porque si no sería como cualquier otro lugar» (O., *Country Jockey Club*, 01/08/07); «... lo que hay es sensación de seguridad porque los chicos [los guardias] no llevan armas ni nada de eso... son porteros, ni policías ni guardias» (M., *barrio privado Casco Viejo*, 30/10/08).

Estas valoraciones, a su vez, se refuerzan con las opiniones emitidas por administradores, arquitectos y constructores que coinciden en señalar que el sistema de seguridad implementado por las UC sólo existe puertas adentro, produciendo, por tanto, espacios seguros que ofrecen una sensación protectora. Esta sensación tiene su fundamento en la imagen que brinda el sistema de seguridad instalado. Para los entrevistados los residentes de estas urbanizaciones perciben el entorno de la urbanización como seguro cuando observan, por ejemplo, a los guardias recorriendo el emprendimiento. El administrador de un barrio privado lo explica así:

«... este es un predio angosto y largo, se necesitaría todo un ejército para dar total seguridad, lo que se contrata es sensación de seguridad, la gente quiere ver al tipo [guardia] caminando por ahí... la seguridad es preventiva [...] las personas están equivocadas si creen que vivir en un coun-

¹⁶ El binomio seguridad/inseguridad se refiere a la seguridad que ofrecen las UC por contraposición a la imagen de inseguridad creciente que hay en las ciudades.

¹⁷ Svampa en una entrevista con la Revista Viva editada por el diario Clarín (5/06/2005) explica que muchos residentes consideran, ingenuamente, que por contar con vigi-

lancia perimetral las relaciones internas están aseguradas. Sin embargo el crimen de María Marta García Bel-sunce ocurrido en octubre de 2002 en su residencia del Country Carmel —Municipio de Pilar, Buenos Aires—, mostró en forma paradigmática las limitaciones de esa ilusión de seguridad absoluta.

try o barrio privado es cien por ciento de seguridad, vivir adentro o afuera tiene sus riesgos» (*L., Administrador barrio privado Villa Delfina*, 27/06/08); «... la seguridad que ellos [los promotores inmobiliarios] te venden no es tan así, hay robos en los countries. [...] la seguridad en general de estos lugares es relativa. Por ejemplo Terrazas de San José [un barrio privado de Yerba Buena] tiene seguridad al frente pero al costado está muy expuesto, tienen cañaverales y el canal, son muy permeables... ofrecen sensación de seguridad pero eso no significa que sean seguros, esta sensación es lo que te determina para estar ahí» (*S., Deza y Krapovickas Arquitectos*, 16/10/08).

Estas afirmaciones se fortalecen y consolidan con la explicación que brinda el dueño de una de las empresas de seguridad privada que custodia algunas de las UC de la zona:

«... somos una empresa de prevención. La seguridad es una mezcla de prevención y acción: prevenir es evitar que entren al barrio, y si entran viene la parte de la acción [...]. Brindamos sensación de seguridad, la idea es que el vecino se sienta seguro porque ellos pagan para sentirse seguros, porque la realidad es que si aparece un grupo comando a tratar de entrar a un barrio, a la seguridad la deja descolocada. [...] es todo una cuestión de imagen» (*G., El Águila Servicios Integrales*, 11/09/08).

Desde otra perspectiva, los vecinos, dueños de negocios y personas que trabajan —de manera temporal o permanente— adentro de estas urbanizaciones también construyen representaciones sociales acerca de las medidas de protección implementadas. Ponen en tela de juicio su eficacia a la hora de brindar seguridad resaltando, entre otras cosas, la dimensión de estas urbanizaciones y los mecanismos puestos en funcionamiento. Explican con énfasis la idea que la seguridad e inseguridad son las mismas fuera que adentro de las UC:

«A mi estos lugares no me dan la sensación de seguridad porque hay una mínima rejita [...]. Es todo muy simbólico porque a esas rejitas si querés entrar las cortas y listo. Eso de “acá estoy tranquilo” es una moda y es bastante relativo...» (*J., empleado*, 18/07/08); «... esos lugares no son seguros para nada. ¿Cómo puede ser tan seguro como dicen si sólo tienen tres o cuatro personas para controlar todo el country?, entonces son lugares inseguros...» (*A., empleada*, 27/06/08); «Son un mundo aparte, lo que tienen es seudo seguridad, no seguridad como la palabra misma dice. Lo que pasa es que ellos creen que van a estar más seguros y no es así, la seguridad total es muy difícil, además se encierran a sí mis-

mos...» (*A., vecino de Yerba Buena*, 3/11/08); «... los countries están igual que las casas de afuera [...]. Es lo mismo la seguridad adentro que afuera» (*B., dueña de un negocio*, 15/06/08).

4.3. Procesos sociales subyacentes: status social versus seguridad

Del conjunto de valoraciones analizadas anteriormente se desprende que las medidas de seguridad desplegadas por las UC sólo sirven para atenuar las percepciones sobre el binomio seguridad/inseguridad sostenidas por sus residentes. Esto responde a que tales mecanismos no pueden ser considerados como respuestas concretas y efectivas a la hora de disminuir y/o eliminar la ocurrencia de hechos delictivos, sólo limitan algunas sorpresas no deseadas en el interior de los mismos. Esto da como resultado la creación de una cierta «sensación de seguridad» en relación a las UC, con lo cual sus residentes ven aplacadas sus ansias de protección plena. Asimismo, los entrevistados cuestionan permanentemente la eficacia de tales mecanismos, opinando que estos emprendimientos despliegan una situación ficticia más que una protección real.

Por otra parte, de los testimonios arriba mencionados cabría resaltar algunos extractos:

«Es todo muy simbólico», «... es una moda», «... lo que tienen es seudo seguridad», «... se encierran a sí mismos».

La lectura y análisis de los mismos deja entrever que bajo el discurso de búsqueda de seguridad, quizás, se enmascaran otros procesos sociales que se relacionan con la autoexclusión y la necesidad de diferenciarse del otro mediante la búsqueda de exclusividad y *status* social (DAMMERT 2001). A través de la voz de los entrevistados se confirma esta necesidad de diferenciarse del otro mediante el despliegue de diversas estrategias de distinción (BOURDIEU, 1998):

«... tienen [haciendo referencia a los residentes de las UC] un discurso mentiroso porque todo el tiempo ponen como excusa la seguridad y el verde y en realidad hay otras cosas por detrás» (*J., empleado*, 01/07/08); «... la seguridad queda en segundo plano, eso de que el motivo principal para irse a vivir a un country es la seguridad es mentira, antes se busca una mejor calidad de vida» (*L., barrio privado Villa Delfina*, 27/06/08); «Yo creo que buscan estar apartados, separados del resto, como el Vaticano, buscan hacer su propia ciudad adentro de la ciudad [...]. Diferenciar

entre el que tiene plata y el pobre [...] marcar las diferencias» (S., *empleado*, 22/09/08). «... estos countries apartan a la gente, ellos dicen que es por seguridad, pero yo creo que es para separarse del resto» (N., *empleada*, 27/06/08); «En un comienzo la gente adoptaba a estas urbanizaciones por la paranoia del robo pero creo que ahora creo que es más una cuestión de *status* social, ninguna empresa piensa en construir afuera [de las UC]» (C., *barrio privado Lomas de Yerba Buena*, 11/11/08); «Se mudan a estos lugares por una cuestión de *status*, para aparentar que tienen más dinero, que son personas importantes, y recién al último se mudan porque buscan más seguridad [...]. Vivir adentro de esto lugares te da una posición dentro de la sociedad» (s/n, *vecino de Yerba Buena*, 3/11/08);

Finalmente para (HIDALGO, 2004) la exclusividad que ofrecen estos emprendimientos residenciales se basa, principalmente, en las murallas y/o alambrados que se construyen para delimitar su perímetro. Estos dispositivos separan físicamente el adentro del afuera, pero sobre todo establecen un límite simbólico que representa la distancia existente entre las personas que viven adentro y aquellas que están afuera, es decir «los otros». Habitar, y más aún pertenecer a una UC, brinda la posibilidad de estar en contacto directo con aquellos a los que se quiere parecer, con la idea de espejarse en el vecino y lograr la homogeneidad social, y hasta generacional (SVAMPA, 2004), del lugar en el que se habita:

«... las personas que se mudan a estos barrios buscan mostrarse, exponerse, mostrar donde viven y como viven [...] la razón principal es por la necesidad de pertenecer a algún lado, de estar junto a un determinado grupo social» (S., *Deza y Krapovickas Arquitectos*, 16/10/08); «Primero que nada buscan un ascenso social. Después en segundo lugar buscan seguridad [...] se mudan a lugares que les den más *status* social» (J., *empleado*, 01/07/08); «... te encontras [al vivir en una UC] con gente que tiene una historia más parecida a la propia [...] con gente que busca algún tipo de inserción social» (K., *Yerba Buena Golf Country Club*, 10/11/08); «... buscan [los residentes de las UC] aislarse de los pobres, meterse en su propia burbuja y mezclarse sólo con los de su mismo grupo social» (A., *Country Las Yungas*, 17/09/08).

5. Reflexiones finales

Existe en Tucumán un grupo de personas con cierto poder adquisitivo que construyen un discurso basado en la resignificación de la seguridad e inseguridad que perciben en las ciuda-

des y que, posteriormente, utilizan para justificar la adopción de las UC como residencia permanente. No obstante, las medidas de seguridad implementadas por las UC, posiblemente, aumenten las posibilidades de prevenir las sorpresas no deseadas en el interior de estos emprendimientos, pero no pueden ser consideradas como respuestas concretas y efectivas a la hora de disminuir y/o eliminar la ocurrencia de hechos delictivos. Como se resalta en los testimonios de los interlocutores de las UC, en realidad, ofrecen a sus miembros una cierta «sensación de seguridad» que se antepone a la verdadera protección.

Por otra parte, al ahondar aún más en las respuestas emitidas por los entrevistados es posible advertir que bajo la búsqueda de seguridad subyacen y se gestan otros procesos sociales que se relacionan con el *status* social adquirido por vivir en estas urbanizaciones y la ansiedad por pertenecer a un determinado grupo social. Residir en estos emprendimientos residenciales cerrados otorga cierta exclusividad, distinción y prestigio social.

En forma simultánea, el incremento de las percepciones sobre la inseguridad en las ciudades es uno de los elementos que utilizan las agencias inmobiliarias para promocionar el desarrollo de las UC. Sus campañas de *marketing* enfatizan ciertos valores de consumo como la búsqueda de seguridad para estimular el desarrollo de estos espacios cerrados. Sin embargo, la instalación de UC en Yerba Buena no refleja una disminución en las tasas delictivas registradas hasta la fecha. Por el contrario, la falta de tales evidencias revela la ineficiencia del encierro defensivo, el delito no queda suspendido ni detenido tras las puertas de acceso exclusivo.

La llegada de las UC a Yerba Buena provocó —y lo continúa haciendo— cambios significativos en el conjunto urbano tradicional. Gradualmente esta ciudad se va convirtiendo en una estructura compuesta por subestructuras de carácter privado y con acceso controlado. Asimismo, las pretensiones sostenidas por los grupos de mayor poder adquisitivo están generando un proceso gradual de transformación de las relaciones sociales que se expresa en la ruptura de los vínculos sociales y simbólicos que unen a los individuos y/o grupos con el resto de la sociedad. Esos grupos sociales buscan separarse y negar la existencia del otro que se construye en base a la diferencia, la diversidad y/o la desigualdad, pero que en definitiva se trata de un otro lejano e incierto, de un otro que estando próximo es desconocido.

6. Bibliografía

- ARIZAGA, C. & A. M. MURGIDA (2005): «La pequeña Australia. La experiencia de las nuevas fronteras de las urbanizaciones cerradas», en: *Buenos Aires a la deriva. Transformaciones urbanas recientes*, Editorial Biblos, Argentina.
- BAUMAN, Z. (2009): *Comunidad. En busca de la seguridad en un mundo hostil*, Siglo XXI, Madrid.
- BORSODORF, Axel (2003): «Cómo modelar el desarrollo y la dinámica de la ciudad latinoamericana», en: *Eure*, 29(86): 37-49.
- BOURDIEU, P. (1996): *Cosas Dichas*, Gedisa editorial, Barcelona.
- (1979): *La distinción. Criterios y bases sociales del gusto*, Taurus, España, 1998.
- BOIVIN, M. & A. ROSATO & V. ARIBAS (1999): *Constructores de Otriedad*, Editorial Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires.
- CARBALLO, C. T. (2002): «Buenos Aires y urbanización cerrada: nuevas formas de apropiación del espacio urbano», en: *Latinoamérica: países abiertos, ciudades cerradas*: 237-259, Universidad de Guadalajara, UNESCO, México.
- DAMMERT, L. (2001): «Construyendo ciudades inseguras: temor y violencia en Argentina», en: *Eure*, [en línea] XXVII (diciembre): [fecha de consulta:]. Disponible en: <<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=19608201>>.
- GIROLA, F. (2005): «Nuevos paisajes residenciales en el Gran Buenos Aires: los emprendimientos cerrados entre el urbanismo escenográfico y el urbanismo afinitario», en: *Revista Litorales*, 5(6). Disponible en: <http://litorales.filo.uba.ar/web-litorales/7/articulo-1.htm>.
- HIDALGO, R. (2004): «De los pequeños condominios a la ciudad vallada: las urbanizaciones cerradas y la nueva geografía social en Santiago de Chile», en: *Eure*, 30(91): 29-52.
- & A. BORSODORF (2005): «Barrios cerrados y fragmentación urbana en América Latina: Estudio de las transformaciones socio-espaciales en Santiago de Chile (1990-2000)», en: *Transformaciones urbanas y procesos territoriales. Lecturas del nuevo dibujo de la ciudad latinoamericana*, 105-121, Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Geografía, Serie Geo Libros, México.
- HUESCA GONZÁLEZ, A. & E. ORTEGA ALONSO (2007): *La percepción de inseguridad en Madrid*, Universidad Pontificia Comillas, Madrid.
- IGARZÁBAL DE NISTAL, M. A. (2006): «Enfoque espacial de la problemática del delito aplicado a la ciudad autónoma de Buenos Aires», en: *Paisaje ciudadano, delito y percepción de la inseguridad. Investigación interdisciplinaria del medio urbano*, Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati, Dykinson, Madrid.
- JANOSCHKA, M. (2002): «El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización», en: *Eure*, 28(85): 11-29. Disponible en: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612002008500002.
- & G. GLASZE (2003): «Urbanizaciones cerradas: un modelo analítico», en: *Ciudades*, 59: 9-20.
- LACARRIEU, M. & M. ÁLVAREZ (2002): *La (indi)gestión cultural. Una cartografía de los procesos culturales contemporáneos*, Ediciones Ciccus-La Crujía, Buenos Aires.
- LÓPEZ LEVI, L. & I. RODRÍGUEZ CHUMILLAS (2004): «Miedo y consumo: el encerramiento habitacional en Madrid y México», en: *Perspectivas Urbanas*, 5: 21-32.
- (2005). «Evidencias y discursos del miedo en la ciudad: casos Mexicanos», en: *Scripta Nova*, vol. IX(194): 54.
- MALIZIA, M. (2008): «La expansión urbana y procesos sociales en Yerba Buena (Gran San Miguel de Tucumán, Argentina). Countries y barrios privados», en: *Revista Proyección*, Disponible en: <http://www.cifot.com.ar/proyeccion/admin/app/webroot/index.php/frontend/fichaRevista/36?CAKEPHP=b21ade7f6072a644dd032b9501df84f2>.
- & P. PAOLASSO (2009): «Countries y barrios privados en Yerba Buena, Gran San Miguel de Tucumán, Argentina: nuevas formas de expansión urbana», en: *Estudios Demográficos y Urbanos*, 72: 583-614.
- MERTINS, G. (1995): «La diferenciación socio-espacial y funcional de ciudades Latinoamericanas: ejemplos del noroeste argentino», en: *I Congreso Investigación social. Región y Sociedad en Latinoamérica. Su problemática en el noroeste argentino*, Universidad Nacional de Tucumán, Tucumán.
- MOLLÁ RUIZ-GÓMEZ, M. (2005): «La privatización del espacio público como respuesta al miedo. El caso de la ciudad de México», en: *La ciudad y el miedo*. VII Coloquio de Geografía Urbana: 231-239 Grupo de geografía urbana, Asociación de geógrafos españoles y Universitat de Girona, España.
- PAOLASSO, P. & M. MALIZIA & F. LONGHI (2011): «Vulnerabilidad y segregación socio-espacial en el Gran San Miguel de Tucumán», en: *Vulnerabilidad en grandes ciudades de América Latina*: 50-71, Universidad del Norte, Barranquilla.
- RODRÍGUEZ CHUMILLAS, I. (2005): «¿"Privatopía" versus ciudad pública? La materialización del miedo en el espacio urbano», en: *La ciudad y el miedo*. VII Coloquio de Geografía Urbana: 127-152, GGU, AGE y Universitat de Girona, España.
- ROITMAN, S. (2004): «Urbanizaciones cerradas: Estado de la cuestión hoy y propuesta teórica», en: *Norte Grande*, 32: 5-19.
- RODRÍGUEZ VIGNOLI, J. (2001): *Segregación residencial socioeconómica: ¿Qué es? ¿Cómo se mide? ¿Qué está pasando? ¿Importa?*, Serie Población y Desarrollo, CEPAL/ECLAC, Chile.
- SVAMPA, M. (2001): *Los que ganaron. La vida en los countries y barrios privados*, Biblos, Argentina.
- TELLA, G. (2000): «La modernización de una metrópolis semiperiférica: el caso de Buenos Aires y sus transformaciones socio territoriales recientes», en: *Scripta Nova*, 69 (70).
- TORRENTE, D. (2001): *Desviación y delito*, Alianza editorial, Madrid.
- VIDAL KOPPMANN, S. (2007): *Transformaciones socio-territoriales de la Región Metropolitana de Bue-*

nos Aires en la última década del siglo xx. La incidencia de las urbanizaciones privadas en la fragmentación de la periferia, Tesis doctoral, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC), *Censo de Población, Hogares y Viviendas, años 1980. 1991 y 2001*. [En línea] www.indec.gov.ar.
Revista *Contexto*, Tucumán, Argentina.
Revista *Yerba Buena*, Tucumán, Argentina.

Fuentes y organismos consultados

Dirección Nacional de Política Criminal, Ministerio de Justicia, Seguridad y DD. HH., Informe Provincia de Tucumán, año 2007. [En línea] www.dnpc.jus.gov.ar.

Abreviaturas

CBD: *Central Business District*.
GSMT: Gran San Miguel de Tucumán.
INDEC: Instituto Nacional de Estadística y Censos.
UC: urbanizaciones cerradas.

Abstracts

Cities and Metaphors: on the Concept of Urban Resilience

Ricardo MÉNDEZ

The concept of resilience arises now as an emerging concept, developed mainly in the fields of psychology and ecology, to describe and explain, essentially, why some declining cities or regions manage to renew and revitalize, whereas others remain in their decline. This theoretical paper proposes a critical review and analysis of urban resilience, including its characteristics, mechanisms and key explanations from the perspective of relational and neo-institutional geography approaches and its implications for public policy, ending with a reflection on their contribution to a better understanding of the unequal capacity shown by the cities to cope with crises.

The Social Imaginary of Real Estate Property and its Incidence on the Formation of Speculative Bubbles in Spain (2004-2010)

Anna GARCIA MASIÁ

In this paper, using quarterly data from housing transactions (number and value) from the Ministry of Housing, the formation of real estate bubble in Spain is analyzed. Beyond the form of the unbalanced real estate markets, is the analysis of the components that affect their formation. How the social imaginary of property expressed by the consumption theory, based on permanent income and life cycle, affect the formation of such a bubble. A multiple linear regression model is built to determine the evolution of both supply and demand, using as independent variables data employment, unemployment (by gender), GNP, and inflation.

The factors behind the purchase preference are identified. The models depict a bubble formed by the evolution of women employment in the x (volume) axis, and the economic growth in the y (price) axis. A final reflexion is laid on the social consequences of market evolution in recent years with rising unemployment and economic recession.

Territorial Analysis and Planning

Blanca MARTÍN CORTÉS

Technical and scientific analysis for territorial diagnosis is the necessary foundation for the formulation of proposals, in the planning practice. Overcoming the epistemological and methodological crisis that crosses territorial planning, will necessarily restore rationality of the process. The peculiarities of urban legislative framework, along with other factors related to planning practice, highlight the need for change to improve the planning tool. Finally, the author makes some suggestions that could help drive this change.

Towards the Integration of Andalusia in the Knowledge Society. Some Regional Metropolitan and Local Public Strategies

Inmaculada CARAVACA & Antonio GARCÍA & Gema GONZÁLEZ

Knowledge and innovation act as major drivers of competitiveness and economic dynamism allowing maximizing the productive potentials of enterprises but also territorial development, promoting environmentally sustainable behaviors, socially cohesive and geographically balanced. Consequently, increased interest in the analysis of public policies and strategies are being developed to foster innovation and integration of the territories in the knowledge society. In this general context of reference, the aim of this paper is to analyze the territorial dimension of innovation in Andalusia, as well as strategies of action undertaken by public institutions from different levels and different spatial scales to promote interest in knowledge and innovative capacity of society and territories. Special attention is given to the metropolitan area of Seville and within this, the proposals made by the local administration in Alcalá de Guadaíra, because provides an interesting example of this kind of strategy.

Irrigation and Territory in the Region of Murcia Future Developments and Outlook

Alejandro Luis GRINDLAY MORENO & Carmen LIZÁRRAGA MOLLINEDO

The model of Murcia regional economic development cannot be understood without taking into account the irrigated agriculture and its binding relationship with water availability. In this semi-arid territory, the need to ensure efficiency in the use of agricultural water has been a must that has led to the gradual modernization of the systems of resource exploitation. However, the whole demand for water in the Segura River Basin has increased to exceed the limits of the existing natural resources, leading to a structural water deficit with an unsustainable trend, as is emphasized in hydrological planning.

In this paper we analyze the shape and socio-economic and environmental consequences of irrigation expanding in Murcia, and it shows that its main weakness is a structural shortage of water. The paper concludes with the idea that, despite this severe restriction, the most productive irrigation could absorb the higher costs of a response based on water from coastal desalination to solve the hydrological deficit and, in turn, become a guarantee for the quality of the ecosystems, food security and a good spatial organization within the sector.

Long-Term Public Land Leasehold: the Polish Case

Carlos MARMOLEJO DUARTE

In Poland private land was never fully nationalized, nonetheless, almost half a million hectares of public land are nowadays leased using what Poles call “right of perpetual usufruct” (RPU) a figure that resembles legally and has partially its origins in the leasehold as is known in Spain. Consolidated in the middle of the communist epitome, the RPU was given, in the framework of long-term land leasing, to households and public companies instead of full property. Nevertheless the role of RPU in the transition age has been enormously changed: it has played a key role as a tool of land use control, in a context where communist master plans were declared redundant. Also RPU has modestly fulfilled the income of public authorities, since property tax is not performing well because of the problems on the cadastral system. In this paper shows the way how RUP works, outlining its potentialities and failures. The analysis of interviews with experts suggest the imminent transformation of this figure which will end or reduce his role to a way of providing affordable land for uses socially necessary, or as a way for income generation on public land, which by their location and use, are highly profitable.

The Inclusion of the Informal City in the Urban Territory: a Comparison Between Medellín and Mumbai

Paula RESTREPO CADAVID

The growth of cities in developing countries has been accompanied by the growth of an informal city on the margins of the city. This informal city generally lacks of basic urban services and generates a number of fragmentations of the urban tissue. In this article I review the history of the informal city in Medellín, Colombia and Mumbai, India: evaluating its formation and evolution. I reveal how urban policies have influences the typology and location of the informal city and how this typology has influence the inclusion policies implemented in these two metropolises. The comparison between the policy of Urban Integral Projects in the city of Medellín and the Slum Rehabilitation Scheme (in the city of Mumbai confirms the relevance of defining policies locally while —at the same time— setting forth elements that are valid globally, especially in the case of policy design and coherence.

Security in Gated Communities: Myth or Reality. The Case of Yerba Buena, Argentina

Matilde MALIZIA

Among the causes that lead to the emergence and spread of the gated communities —GC— in the cities, the search for security is the most frequently mentioned to explain their emergence and to justify its adoption as a permanent residence.

This paper aims to examine whether the security system implemented by the GC is really effective in mitigating crimes, or simply acts to control or reduce feelings of insecurity, creating a protective sensation. It also asks whether the feeling of security becomes a social construction within other underlying and social processes are conceived.

Finally, this research underlines that security measures implemented by the GC increase the chances of preventing unwanted surprises within, but cannot be considered as specific responses to reduce criminal acts. The GC offers their residents a “sense of security” that overpowers real protection. Please note that under the search for security underlie other social processes that are related to the social status gained by living in these developments and being a membership in a particular social group.

2012. La difícil normalización del mercado de vivienda

Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ

Doctor en CC. Económicas UCM, vocal del CES de la Comunidad de Madrid y del Consejo Superior de Estadística. Fue presidente del BHE y de Caja Granada

«No era difícil percatarse que los mercados desconfían de los esfuerzos heroicos porque consideran que tales planteamientos acaban siendo poco realistas y, por tanto, poco creíbles. Y otra inclinación evidente de los mercados es la de confiar más en lo que se pueda hacer en el medio y largo plazo que lo asumible apresuradamente en el corto plazo.»

MUNS (2012)

1. Introducción

En 2012 descenderá el PIB de la Eurozona y de España. En el caso de la economía española destaca el fuerte descenso real previsto de la demanda interna. La política económica de estabilidad contribuirá a la reducción de los desequilibrios de déficit y deuda pública, pero afectará a la demanda agregada de la economía. El descenso del empleo y la persistente restricción crediticia no impulsarán en 2012 un aumento de las compras de vivienda respecto del ejercicio precedente.

En los dos apartados siguientes se analiza la evolución de la economía general y de España. Entre los apartados cuarto y sexto se comenta la evolución del mercado de vivienda en España en los primeros meses de 2012. En el séptimo se analizan los cambios más recientes y los previstos en la política de vivienda. En el octavo y último apartado se efectúan algunas previsiones sobre el mercado de vivienda en 2012.

2. Evolución económica general

La economía mundial registró una desaceleración significativa del crecimiento en la segunda mitad de 2011. Dicha circunstancia frenó el proceso de recuperación iniciado tras la «gran recesión» de 2009. El freno al crecimiento procedió de un amplio conjunto de variables, entre las cuales destacaron las pesimistas expectativas creadas sobre el futuro de la Unión Económica y Monetaria, el áspero debate introducido en Estados Unidos acerca de la política necesaria para lograr la consolidación fiscal, los altos precios de la energía y el impacto de algunos desastres naturales (FMI, 2012).

Se prevé que en 2012 persistan las condiciones de endurecimiento financiero de los últimos años. Las fuertes necesidades de apelación a los mercados de capitales por parte de los estados y empresas, junto al desapalancamiento de las entidades de crédito no facilitarán la expansión del crédito bancario. Dicha

circunstancia frenará, en general, el ritmo de crecimiento de las economías.

La Unión Europea registrará un crecimiento nulo en 2012, mientras que el conjunto de países de la Eurozona puede experimentar un retroceso del -0,3% (EUROPEAN COMMISSION, 2012). La Unión Europea sufrirá de nuevo en este ejercicio las consecuencias de la interacción entre la debilidad de la deuda pública en un amplio número de estados miembros, la fragilidad de los mercados financieros y la desaceleración del crecimiento de la economía real.

La Eurozona adolece de un serio problema de gobernanza en su diseño inicial. A ello se han unido las consecuencias de los notables flujos de crédito transfronterizo posteriores a su puesta en marcha, en la que los riesgos crediticios fueron objeto de una deficiente valoración. A lo anterior se une el que el Banco Central Europeo (BCE) no actúe como prestamista en última instancia. Todo lo anterior ha contribuido a la problemática situación de dicha área económica en 2012.

En 2012 se desacelerarán el comercio mundial y el crecimiento global (FIG. 1). Es posible que Estados Unidos crezca por encima del 2%,

mientras que las economías emergentes lo harán a un ritmo del 5,7%. Persistirá así en 2012 el fuerte diferencial de crecimiento de estas últimas con las de los países avanzados (1,4%, -0,3% en la Eurozona) (FIG. 2), circunstancia que parece va a prolongarse durante bastante tiempo. El desempleo se mantendrá elevado en Estados Unidos y Eurozona en 2012, reforzándose la tendencia a la reducción de los desequilibrios públicos.

Tras el «bache» de la segunda mitad de 2011 y primer trimestre de 2012 se advierte la debilidad de la recuperación posterior a la «gran recesión» de 2009 entre los países avanzados. La evolución económica posterior a 2009 tiene cierto paralelismo con la recuperación posterior a la recesión de 1991, que también se produjo tras una fuerte expansión crediticia y del mercado de vivienda. En ambos casos los excesos se concentraron sobre todo en Europa.

Un elemento diferencial de la recuperación posterior a 2009 es que arranca de una caída de la actividad bastante más profunda que las que se habían sufrido previamente a las recuperaciones precedentes. La superación de dichas situaciones ha ocasionado elevaciones de los tipos de interés y restricciones crediticias, todo lo cual

FIG. 1/ OCDE, USA y Zona euro. Principales agregados macroeconómicos. Tasas anuales de crecimiento

	2011	2012 (*)	2013 (*)
1. PIB precios constantes			
Estados Unidos	1,7	2,1	2,4
Zona Euro	1,4	-0,3	0,9
Economía mundial	3,9	3,5	4,1
Países desarrollados	1,6	1,4	2,0
Países emergentes y en desarrollo	6,2	5,7	6,0
2. Inflación, IPC (aumentos medios anuales)			
Estados Unidos	3,1	2,1	1,9
Zona Euro	2,7	2,0	1,6
3. Desempleo (% activos)			
Estados Unidos	9,0	8,2	7,9
Zona Euro	10,1	10,9	10,8
4. Balanza P. C Corriente (% PIB)			
Estados Unidos	-3,1	-3,3	-3,1
Zona Euro	-0,3	0,7	1,0
5. Comercio Mundial (bienes y servicios)	5,8	4,0	5,6
6. Saldo AA. Públicas (% PIB)			
Estados Unidos	-9,6	-8,1	-6,3
Zona Euro	-4,1	-3,2	-2,7

(*) Previsión.

Fuente: FMI, WEO, abril 2012.

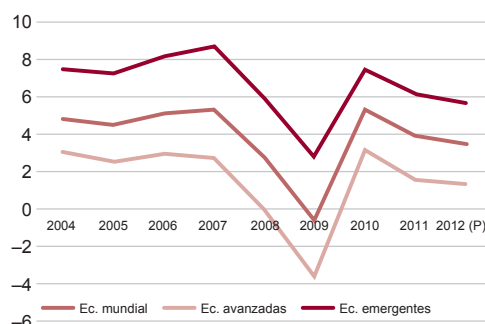


Fig. 2/ PIB mundial. Tasas de crecimiento anuales (%), 2004-2012 (previsión). Economía mundial, economías avanzadas y economías emergentes

Fuente: INE.

ha frenado la demanda de consumo y de inversión productiva, destacando en la presente fase de recuperación la fuerte disminución de las inversiones públicas en infraestructuras.

La débil recuperación actual se caracteriza asimismo por tener lugar, además, en un contexto de elevados precios de la energía. Estos últimos no han frenado apenas su expansión a pesar de la situación deprimida de las economías avan-

zadas (FMI, op. cot.). Dicha evolución la confirma el aumento del precio del barril de petróleo, expresado en dólares, un 13,3% en el primer trimestre de 2012 sobre el año precedente.

3. La economía española, 2011-2012

El PIB de la economía española aumentó en un 0,7% en 2011. Dicha evolución fue la resultante de un crecimiento moderado en la primera parte del año y de un estancamiento de la actividad en el segundo semestre. Según la Comisión de la UE, el débil contexto exterior, la intensificación de la crisis de la deuda pública, la reducción del gasto público y el deterioro del mercado de trabajo fueron los factores que más pesaron sobre el débil crecimiento de la economía española en 2011 (EUROPEAN COMMISSION, op. cit.).

El crecimiento citado del PIB en 2011 se derivó del retroceso de la demanda interna (-1,8%) y de la aportación positiva al crecimiento que realizó el sector exterior, en el que las exportaciones aumentaron a fuerte ritmo y las importaciones retrocedieron ligeramente (FIG. 3).

Fig. 3/ España. Principales macromagnitudes. 2004-2012. Tasas interanuales de crecimiento. Precios constantes

ESPAÑA	2011	2012(*)	2013(*)
1. PIB, precios mercado	0,7	-1,7	0,2
2. Consumo privado	-0,1	-1,8	-0,7
3. Consumo público	-2,2	-7,1	-5,1
4. Formación bruta de capital fijo	-5,1	-8,4	-3,2
4.1. Construcción	-8,1	-10,4	-4,7
4.2. Bienes de equipo y otros	1,2	-6,0	-0,4
5. Demanda interna	-1,8	-4,2	-2,0
6. Exportaciones	9,0	3,1	5,7
7. Importaciones	-0,1	-5,7	0,0
8. Exportaciones netas (% PIB)	2,5	2,5	2,2
9. Empleo. Ocupados	-2,0	-3,3	-1,4
Tasa de desempleo (% activos)	21,6	24,0	24,6
10. Índice de precios de consumo (media anual)	3,2	1,6	1,5
11. Deflactor del PIB	1,4	1,0	1,9
12. Salario por persona ocupada	1,1	-0,5	-1,0
13. Balanza de Pagos. Cuenta Corriente (% PIB)	-3,9	-1,8	-0,6
14. AA. Públicas	-8,5	-5,8	-3,4

(*) Previsiones.

Fuente: Funcas, INE, BCE Funcas, abril 2012.

El empleo descendió en un -2 % en 2011, correspondiente a un retroceso de 600.000 ocupados en el pasado ejercicio. La construcción, con un descenso de 296.000 empleos, explicó el 49,3% de la pérdida de empleo en 2011. El nuevo descenso del empleo en el primer trimestre de 2012 ha situado en 718.500 la reducción de puestos de trabajo entre el primer trimestre de 2012 y el mismo periodo de 2011 (FIG. 4). Es de destacar que las disminuciones del empleo, conforme se prolonga la crisis económica en España, se están haciendo más acusadas en el sector de los servicios que en la construcción.

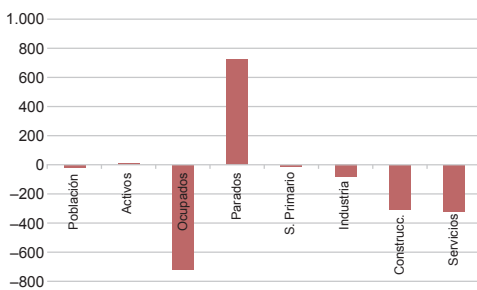


FIG. 4/ Encuesta de Población Activa. Variaciones 2012. I/2011. I (miles)

Fuente: INE.

De forma paralela a la destrucción de empleos, la actividad productiva ha retrocedido en un -4,4% en los cuatro años transcurridos entre el primer trimestre de 2008 y el mismo periodo de 2012. La inversión en construcción ha descendido en un 35% en dicho periodo, mientras que el resto de la actividad productiva, la no construcción, ha crecido ligeramente.

La inversión en vivienda ha visto reducirse su presencia dentro del conjunto de la construcción desde el inicio de la crisis. De un 52,2% de participación en la inversión en construcción, dicha participación ha descendido hasta el 35,7% en 2011. El peso de la inversión en construcción ha retrocedió desde el 22,2% del PIB en 2006 hasta el 14% en 2011, siempre según la Contabilidad Nacional de España. De forma simultánea, el peso del empleo en la construcción disminuyó desde el 13,9% de 2007 hasta el 8% en 2011. Esta tendencia persiste en 2012: el peso de los afiliados a la seguridad social en la construcción ha disminuido hasta el 6% del total. Ello implica un número de afiliados en la construcción en 2012 de alrededor de un millón, frente a los 2,3 millones de 2007.

Los desequilibrios de precios y de balanza de pagos se redujeron en 2011. Los precios de

consumo aumentaron en un 2,4% (3% en 2010) endicho año. El déficit de balanza de pagos por cuenta corriente se situó en el 3,9% del PIB. El descenso de dicho desequilibrio refleja la fuerte reducción del déficit comercial, consecuencia a su vez de la debilidad de la demanda interna de la economía.

La previsión del PIB para 2012 es de un descenso del -1,7%, en el que el papel restrictivo de la demanda interna se va a acentuar respecto del año anterior. Según la previsión citada para el PIB de la economía española, dicha magnitud retrocedería en el primer semestre de 2012 a un ritmo próximo al 2% y se aproximaría a un crecimiento nulo en la segunda parte del año. Destaca sobre todo el acusado descenso previsto para el consumo público (-7,1%). La caída del empleo se reforzaría respecto de 2011 y la tasa media de desempleo de 2012 sería del 24% (21,8% en 2011).

El proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2012 contempla un fuerte descenso del gasto inversor (-29,5%). El contenido de los presupuestos citados se engloba en el Programa de Estabilidad 2012-2015, aprobado en Consejo de Ministros de 27.4.2012. Dicho programa contempla una reducción del déficit de las Administraciones Públicas desde el 8,5% del PIB en 2011 hasta el 5,3% en 2012 y el 3% en 2013.

Lo anterior supone un ajuste a la baja de más de 55.000 millones de euros en dos años en el gasto público, en línea, pues, con el compromiso asumido por España ante la Comisión Europea en 2010 (FIG. 5). El programa citado incluye una previsión de deuda pública de España que se aproximaría al 80% del PIB al final de 2013 (FIG. 5 bis). El Programa citado está siendo acompañado de la implantación de la reforma del mercado de trabajo y del sistema financiero. Esta última se encamina sobre todo a impulsar la eliminación de los importantes activos inmobiliarios «tóxicos» (unos 185.000 millones de euros) de los balances bancarios, pretendiéndose así lograr un ritmo más fluido de concesión de nuevos créditos bancarios.

En Europa la posición alemana para estabilizar la crisis de la deuda, posición apoyada por la Comisión Europea, consiste en que solo se puede crecer desde la estabilidad presupuestaria, ya que ello es preciso para recuperar la confianza de los mercados en la solvencia del país, fijándose 2013 como el ejercicio en el que deberían de haberse logrado reducciones decisivas en el tamaño del déficit público de

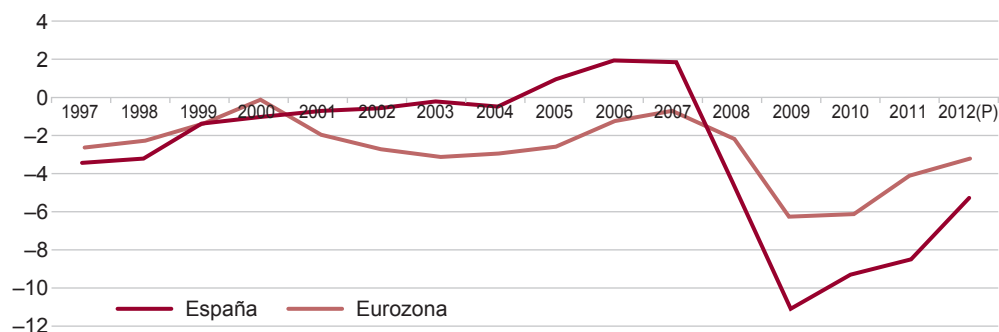


FIG. 5/ Déficit AA. Públicas. España y Eurozona, 1997-2012. Porcentajes del PIB

Fuente: FMI, BCE, Funcas y Programa de Estabilidad, 2012-2015.

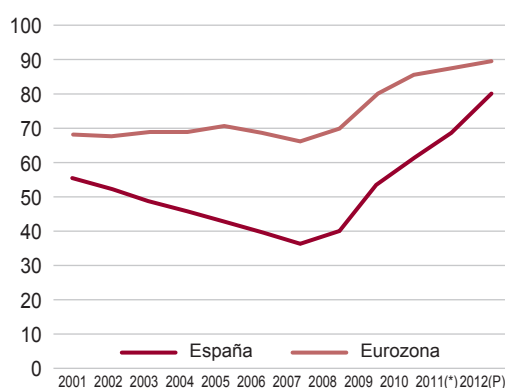


FIG. 5BIS/ Deuda Pública bruta, España y Eurozona. Porcentajes del PIB, 2001-2012 (estimación)

Fuente: FMI, Funcas y Programa de Estabilidad, 2012-2015.

cada estado miembro. En realidad los mercados parecen confiar más en la capacidad de los países en recuperar el ritmo de crecimiento preciso para poder hacer frente a las exigencias de la deuda (MUNS, 2012).

4. Mercado de vivienda (I). Los precios

Los precios de las viviendas parecen estar registrando retrocesos acusados en España en 2011-12, sobre todo si la comparación se hace con 2010, año en el que tales aumentos fueron moderados (-3,5%). Según la estadística del Ministerio de Fomento, los precios de tasación de las viviendas disminuyeron en un 6,8% en 2011, descenso anual que se ha acelerado hasta el 7,2% en el primer trimestre de 2012 (FIG. 6). En este último periodo el precio medio de tasación fue de 1.649,3 euros/m² (148.400

euros sería el valor de una vivienda de 90 metros cuadrados).

Los datos publicados por la empresa tasadora Tinsa, que tienen una cobertura inferior a la de la citada estadística del Ministerio, señalan que el descenso interanual de los precios de las viviendas fue del 9,2% en marzo de 2012. El retroceso más acusado correspondió a capitales y grandes ciudades en dicho mes (-12,6%).

El índice de precios de vivienda del Instituto Nacional de Estadística (INE), con base 100 en 2008, sufrió un descenso interanual del 11,2% en el cuarto trimestre de 2011 (FIG. 7). Dicho índice se obtiene a partir de los precios derivados de los valores y superficies declarados en las compraventas de viviendas formalizadas ante notario. El descenso interanual citado fue mayor en el caso de las viviendas usadas, que vieron bajar sus precios en un 13,7% el pasado año, frente al 8,5% de caída en los precios de las viviendas de nueva construcción. El retroceso registra-

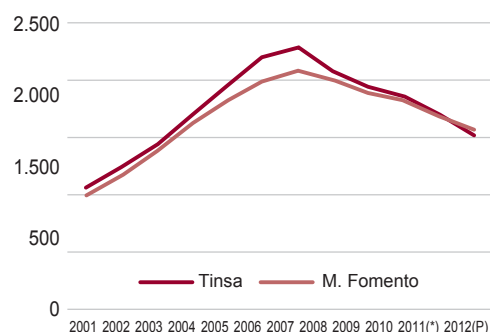


FIG. 6/ Precios de las viviendas, euros/m². Datos a fin de año, 2001-2012 (previsión)

Fuente: Mº DE FOMENTO y Tinsa.

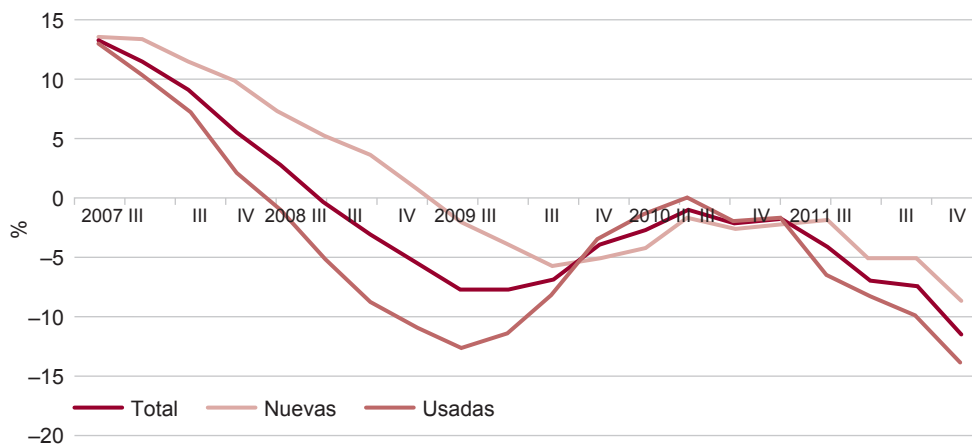


FIG. 7/ Índice de precios de vivienda. Tasas de crecimiento interanual, 2007-11

Fuente: INE, sobre los valores declarados a los Notarios.

do en 2011 por el índice en cuestión supuso una fuerte aceleración de la caída de los precios de la vivienda respecto del comportamiento de dicho indicador en los tres años precedentes, en los que el ritmo medio de retroceso fue inferior al 4% anual.

Los descensos acumulados de los precios de las viviendas desde el inicio de la crisis hasta 2012 en España varían según la estadística de precios utilizada. El retroceso más acusado aparece en la estadística de Tinsa, un 28,6% (marzo de 2012) mientras que el índice de precios de vivienda del INE ha caído en un 21,7% (cuarto trimestre de 2011). Los precios de tasación estimados por el Ministerio de Fomento han descendido en un 21,5%, en este caso hasta el primer trimestre de 2012. Los datos de Tinsa indican que el descenso acumulado mas intenso ha tenido lugar en la Costa Mediterránea (34%). El índice de precios de vivienda del INE revela asimismo que el descenso de precios de las viviendas usadas (28,7%) ha mas que duplicado al correspondiente a las viviendas de nueva construcción (13,1%).

La evolución de los precios de la vivienda en España en 2012 puede resultar afectada por el contenido del Real Decreto Ley 2/2012, de saneamiento del sistema financiero. Dicha norma clasifica a los activos inmobiliarios que afectan a los balances bancarios en viviendas terminadas, promociones en curso y suelo. La excesiva exposición del sector bancario a tales activos es el principal lastre que afecta al mismo al inicio de 2012, casi cinco años después del inicio de la crisis.

Las mayores provisiones sobre los créditos y los activos adjudicados y una mayor exigencia de capital, son los instrumentos empleados para lograr los objetivos de mayores reducciones de precios de las viviendas, de consolidación bancaria y de recuperación del crédito. Frente al afloramiento inmediato en los balances bancarios del impacto sufrido en el mercado de vivienda seguido en los casos de Estados Unidos, Reino Unido e Irlanda, en España se ha seguido una vía más lenta en lo que a actualización de dichos balances se refiere. Dicha vía ahora pretende acelerarse con la nueva norma, que no necesariamente tiene que dar lugar a mayores descensos de precios

El retroceso de los precios de vivienda en España, el 21,7% en cuatro años, según la estadística del INE, ha sido inferior al de otros países en los que apareció un exceso de oferta de vivienda equivalente al de España (el de Irlanda fue del 49% hasta marzo de 2012). Una disminución más acusada de los precios de la vivienda en España, esto es, mas proxima a la realidad del mercado de vivienda, posiblemente hubiese impedido un ajuste tan intenso de la actividad y del empleo como el registrado en el subsector inmobiliario. Los créditos morosos y los activos adjudicados procedentes del mercado inmobiliario son, pues, una palanca para la consolidación y el adelgazamiento del sistema bancario español, en el que las cajas de ahorros han desaparecido prácticamente como entidades de crédito.

La situación de dichos activos, en especial su antigüedad en el balance, varía entre banco y

banco. No es seguro que las mayores provisiones fueren a los bancos a vender tales activos y a provocar mayores descensos en los precios de los mismos, sobre todo si tienen calidad y existen expectativas de revalorización. En todo caso la nueva normativa si que favorece una actitud menos continuista por parte de las entidades de crédito.

5. Mercado de vivienda (II). Demanda y financiación

El contexto económico general, caracterizado por los descensos de la actividad y del empleo en el caso de la economía española, no impulsa precisamente la compra de viviendas para uso habitual, por la relevancia de dicha decisión. Las perspectivas de nuevos descensos de precios comentados en el apartado anterior tampoco ayudan a dicha demanda por el lado de los inversores. Persiste, no obstante, una demanda de vivienda por parte de no residentes algo menos deprimida en las zonas turísticas, aunque el peso de dicha demanda resulta limitado dentro de las compras totales.

La Encuesta de Población Activa del INE del primer trimestre de 2012 ha confirmado la presencia de un importante descenso del empleo en España, descenso que en términos anuales ha superado los 700.000 puestos de trabajo. Según dicha Encuesta se ha desacelerado el ritmo de creación de hogares, que ha pasado a ser del 0,73 % anual en dicho trimestre, lo

que supone un ritmo anual de 126.700 nuevos hogares netos (FIG. 8).

Junto a lo anterior, las restricciones crediticias han seguido desempeñando un papel relevante en las compras de viviendas en España en 2011 y primer trimestre de 2012. Los problemas de liquidez de los bancos españoles, que deben de hacer frente a cuantiosas amortizaciones de recursos captados durante la etapa expansiva precedente, no han facilitado las compras de viviendas en dicho periodo. Así, en el primer trimestre de 2012 los nuevos créditos formalizados por los hogares para compra de viviendas retrocedieron en un 22,9% sobre el mismo periodo de 2011, con lo que el ritmo anual de nuevas concesiones descendería en este año a menos de 30.000 millones de euros (37.502 en 2011) (FIG. 9).

Los saldos vivos del crédito a comprador, constructor y promotor registraron descensos claros en 2011, sobre todo en los dos últimos casos. Mientras que el descenso interanual del crédito a comprador fue del -1,5%, en el caso del crédito a la construcción dicho descenso fue del -15,5%. En el apartado del crédito a promotor la tasa en cuestión fue del -5,5%. (FIG. 10). El descenso de los saldos vivos citados estuvo acompañado asimismo de destacados aumentos de las tasas de morosidad (FIG. 11). La tasa de los créditos a comprador solo alcanzó el 2,79% (7,6% en el conjunto del crédito al sector privado), mientras que se elevó al 17,7% en el crédito a la construcción y al 20,91% en el crédito a promotor. (FIG. 12).

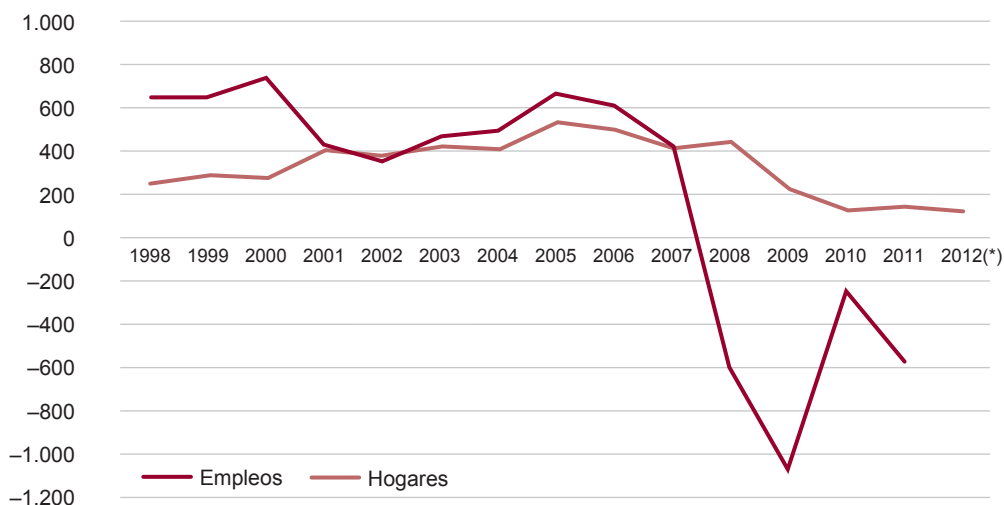


Fig. 8/ Empleo (CNTI) y hogares (EPA). Variaciones absolutas anuales, 1998-2011

Fuente: INE.



FIG. 9/ Crédito a comprador de vivienda. Totales anuales, 2003-2012 (previsión, con datos hasta marzo de 2012), millones de euros

Fuente: BdE.

La consecución de financiación crediticia para la compra de vivienda en España continua reservada a los adquirentes de viviendas en poder de entidades de crédito, mientras que las transacciones de viviendas de segunda mano, en poder de propietarios individuales y de empresas no financieras, adolece de una notable escasez de financiación. En el caso de las viviendas en poder de los bancos se puede disponer de financiación, pero ello implica soportar unos precios de venta mas elevados.

En 2011 se mantuvo estabilizada al nivel de 2011 la accesibilidad, esto es el esfuerzo preciso para acceder a una vivienda. Los descensos de los precios de la vivienda estuvieron acompañados de unos tipos de interés a com-



FIG. 10/ Crédito Inmobiliario, a promotor (Servicios inmobiliarios) y a comprador de vivienda, 1995-2011. Variaciones interanuales, a 31 de diciembre

Fuente: BANCO DE ESPAÑA.

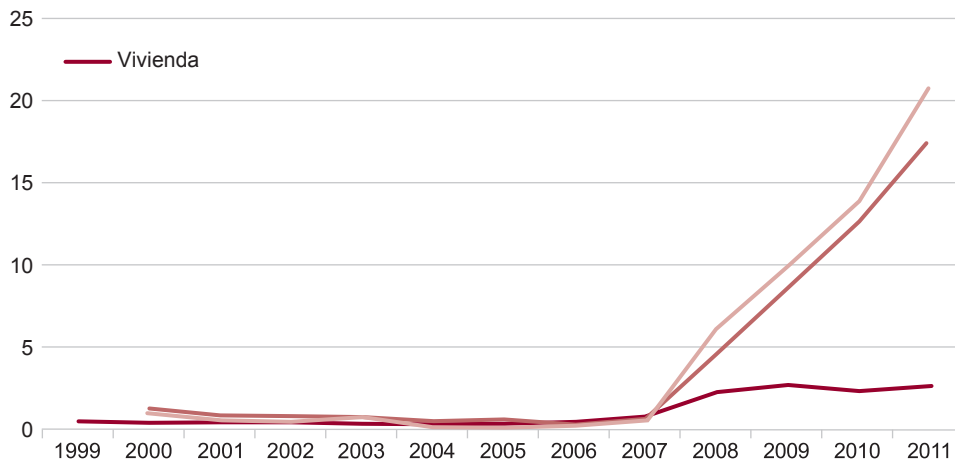


FIG. 11/ Tasas de dudosidad, a 31 de diciembre. Créditos a comprador, constructor y promotor de vivienda, 2000-2011 (%)

Fuente: BANCO DE ESPAÑA.

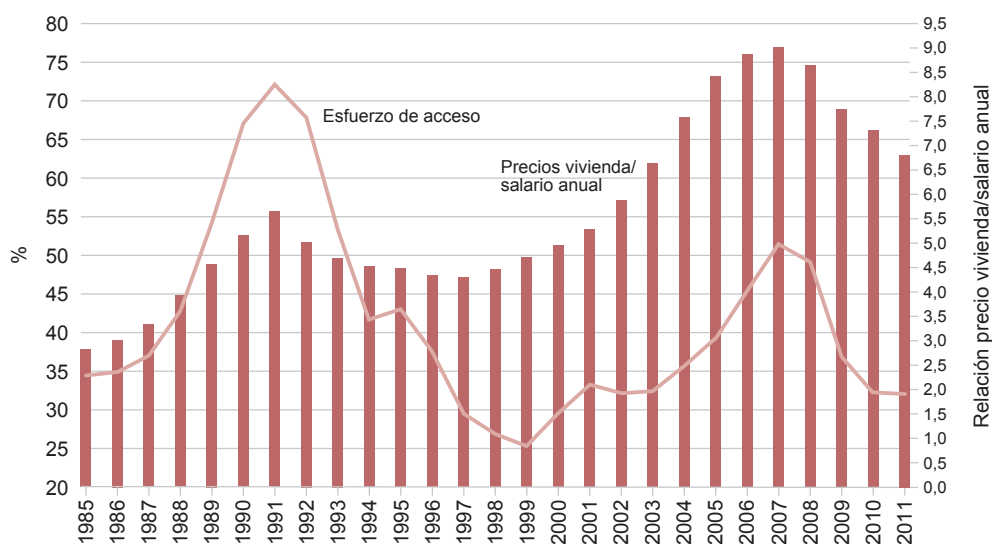


Fig. 12/ **Accesibilidad a la vivienda. Primer acceso. Esfuerzo bruto. Medias anuales, 1985-2011**

Esfuerzo de acceso: Proporción renta familiar precisa para acceder a una vivienda de 90 m² construidos, con un préstamo a 25 años. (P) Previsión.

Fuente: Estimación propia con datos del INE, M^o VIVIENDA y BdE.

prador de vivienda algo más elevados que en el año anterior (Fig. 12). El esfuerzo medio de acceso para el hogar que percibiese en 2011 el salario medio anual del INE (22.740 euros) fue del 32,2% en 2011. La relación precio de la vivienda / salario medio anual descendió hasta 6,82 (9,0 en 2007) en el caso de viviendas de 90 metros cuadrados.

Por comunidades autónomas (Fig. 13), el mayor esfuerzo de acceso en el 4.º trimestre de 2011 correspondió al País Vasco (40,5% de la

renta familiar), mientras que el menor esfuerzo fue el de Extremadura (19,9%). Dicha situación refleja la realidad de unos precios de la vivienda situados todavía en niveles muy distintos dentro de España. Los precios más elevados corresponden por lo general a las áreas metropolitanas y los más reducidos a las zonas menos urbanas.

En 2011 las ventas de viviendas ascendieron en España a 347.305, lo que supuso un descenso del -29,3% sobre las del año anterior

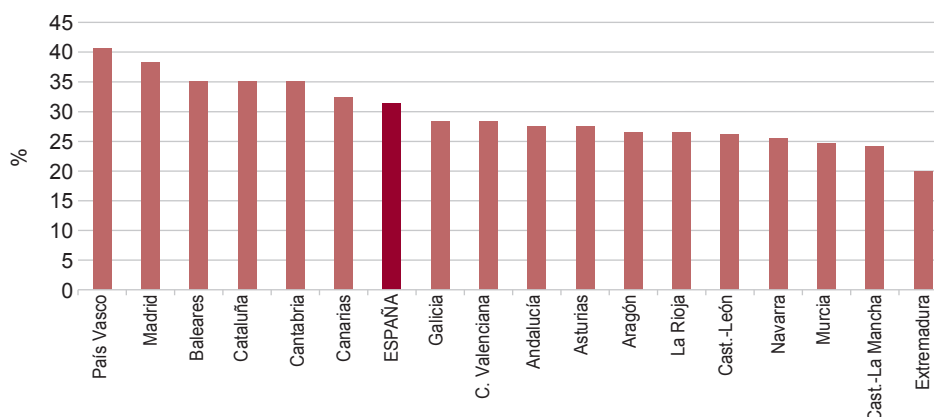


Fig. 13/ **Esfuerzo bruto de acceso a la vivienda. Proporción sobre la renta familiar del hogar monosalarial. Primer acceso. España y CC.AA., 4.º trimestre de 2011**

Fuente: INE, BdE, M^o DE VIVIENDA y estimación propia.

(FIG. 14). El 63,5% de las ventas de viviendas en dicho año fueron usadas, según los datos de transmisiones inmobiliarias formalizadas ante notarios. Las ventas de viviendas nuevas presentaron un descenso más acusado (-36,5%). El nivel de ventas de 2011 se situó casi en la tercera parte de las ventas alcanzadas en el ejercicio anual más dinámico de la fase de expansión precedente (955.200 en 2006).

Andalucía fue la autonomía en la que fueron más elevadas las ventas de viviendas en 2011, (67.019), mientras que el volumen menor fue el de Rioja (2.640). Navarra (-13,4%) registró el menor descenso sobre el año anterior en las ventas y el retroceso más intenso fue el de Rioja (-39,7%) (FIG. 15).

Las ventas de viviendas de nueva construcción estuvieron en 2011 por debajo de las viviendas terminadas, con lo que en principio en dicho ejercicio volvió a crecer el stock de viviendas de nueva construcción no vendidas.

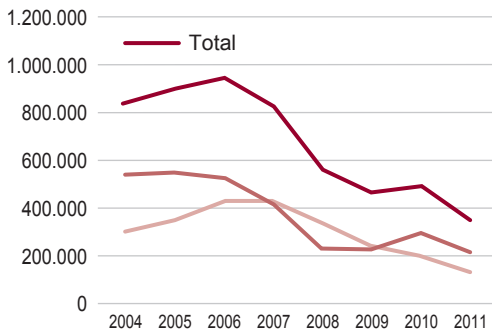


FIG. 14/ Transmisiones de viviendas (Notarios). Totales anuales, nuevas y de segunda mano 2004-2011

Fuente: M^o DE FOMENTO.

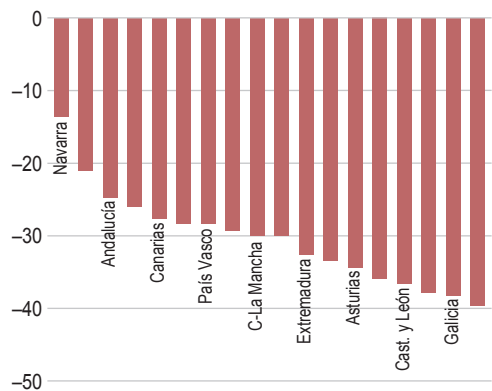


FIG. 15/ Transmisiones Inmobiliarias, 2011/2010 (%). España y CC. Autónomas

Fuente: M^o DE FOMENTO.

(FIG. 16). Sin embargo, el hecho de que las promociones de viviendas por parte de comunidades de propietarios descendiesen menos que el total de viviendas terminadas dio lugar a que las detracciones a dicho stock procedentes de la autopromoción fuesen más importantes. De este modo se puede decir que el stock citado de viviendas no vendidas oscila en España entre las 722.000 y 1.320.000, según los supuestos que se hagan sobre el alcance de la autopromoción.

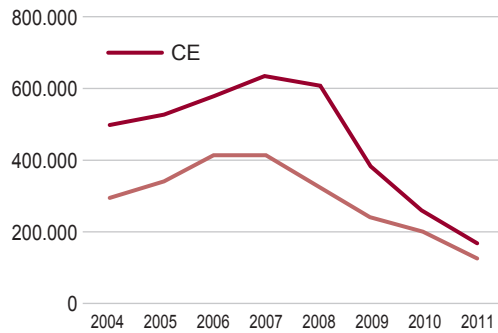


FIG. 16/ Formación del stock de viviendas no vendidas. Viviendas terminadas (CFO) y transmisiones de viviendas nuevas. Totales anuales, 2004-2011

Fuente: M^o DE FOMENTO.

6. Mercado de vivienda (III) . La oferta

La inversión en vivienda, que mide la intensidad de la construcción residencial, supuso en 2011 el 6,9% del PIB y el 35,7% de la inversión del conjunto del sector de la construcción. Dentro del empleo total del sector de la construcción en 2011 (1.374.000 ocupados), la construcción residencial significa alrededor de los dos tercios del total. En 2011 se iniciaron unas 78.300 viviendas, según los visados de dirección de obra de los Colegios de Aparejadores, mientras que los visados de rehabilitación ascendieron a 28.623, el 26,1% del total de visados. Las viviendas terminadas, medidas por las Certificaciones de Fin de Obra de los Colegios citados, ascendieron en 2011 a 167.900 (FIG. 17). En todos los datos hasta aquí citados los niveles alcanzados en 2011 se situaron muy por debajo de los correspondientes a la fase más aguda de la etapa de expansión que terminó en 2007.

El stock de viviendas familiares de España debió de ascender a casi 26 millones de viviendas al final de 2011, de acuerdo con estimaciones que arrancan de los resultados del Censo de Viviendas de 2011. El número de hogares

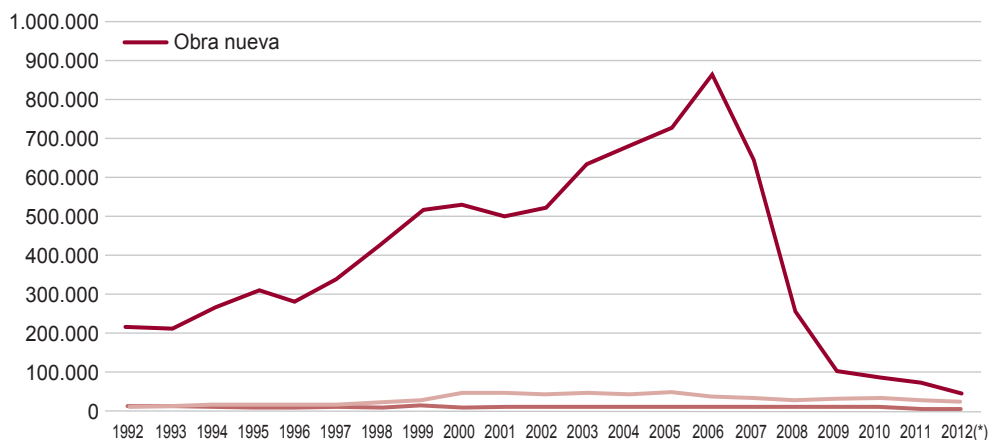


Fig. 17/ **Visados de dirección de obra: Obra Nueva, Ampliación y Rehabilitación. Totales anuales, 1992-2012 (previsión, con datos hasta febrero). Número de viviendas**

Fuente: M^o DE FOMENTO y Colegios de Arquitectos Técnicos.

existentes en España en el último trimestre de 2011 fue de 17,5 millones, lo que indica que la relación viviendas /hogares ascendió a casi 1,5 a fines del pasado ejercicio (Fig. 17 bis).

Por autonomías, la relación más elevada entre viviendas y hogares es la de Castilla y León, con un nivel de 1,74, mientras que la más reducida es la del País Vasco, con 1,19. Entre 2001 y 2010, según la estimación del Ministerio de Fomento, el parque de viviendas en España pasó desde 21 a 26 millones, lo que implicó un crecimiento del 22,8%. Correspondió a Murcia, autonomía situada en pleno «arco mediterráneo», el mayor aumento de dicho parque por autonomías, mientras que el menor fue el del País Vasco, con un 14,6%.

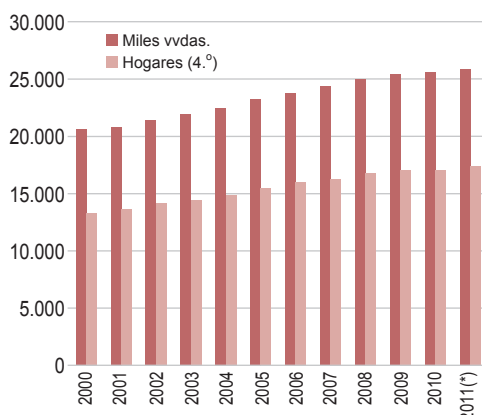


Fig. 17bis/ **España. Stock de viviendas y hogares. Datos de fin de año, 2000-2011 (previsión), miles**

Fuente: INE, M^o DE FOMENTO y estimación.

En los dos primeros meses de 2012 los visados de obra nueva en vivienda descendieron en un 37,4%, mientras que las viviendas terminadas retrocedieron en un 30%, lo que implica una previsión de 118.000 nuevas viviendas en España en este ejercicio. El hecho de que los visados para rehabilitación hayan descendido con menor intensidad que los de obra nueva implica que dentro de la construcción residencial la rehabilitación tiene ahora mayor peso que antes de la crisis (34,6% de los visados de dirección de obra en 2012, frente a 4,3% en 2007).

7. Política de vivienda

Junto al Real Decreto Ley 2/2012, de saneamiento del sistema financiero, comentado en el apartado tercero de este trabajo, es de destacar el alcance del RDL 6/2012, «de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos» (BOE de 10 de marzo de 2012). Se trata de una norma relacionada con la problemática de las ejecuciones hipotecarias de vivienda en España. El ámbito del Real Decreto es el de los prestatarios hipotecarios incluidos en lo que el Real Decreto citado denomina «umbral de exclusión».

Los hogares incluidos en dicho ámbito podrán beneficiarse de un procedimiento, regulado en un «Código de Buenas Prácticas», de adhesión voluntaria por parte de las entidades de crédito. El procedimiento en cuestión incluye la reestructuración del préstamo, una posible «quita» del principal del mismo y, en el caso más extremo,

podrá terminar en la dación en pago de la vivienda como medida liberatoria de la deuda.

Las ejecuciones hipotecarias presentadas entre 2008 y 2011, según la estadística del Consejo General del Poder Judicial, ascendieron a 320.500, mientras que los lanzamientos han ascendido a unos 166.700 en el mismo periodo. Ejecuciones y lanzamientos se refieren a viviendas ocupadas por los propietarios morosos y también a otros bienes hipotecados. (Fig. 18). Por autonomías, el número mas elevado de ejecuciones presentadas en relación con el stock de viviendas correspondió a Murcia (2,17%), mientras que el mas reducido fue el del País Vasco (0,51%).

El Art. 3.1 del citado Real Decreto Ley establece que estarán situados en el «umbral de exclusión» los deudores de préstamos vigentes que cumplan varias condiciones adicionales. Las más relevantes son, en primer lugar, que todos los miembros de la unidad familiar carezcan de rentas derivadas del trabajo o de actividades económicas.

En segundo lugar, la cuota hipotecaria debe de superar el 60% de los ingresos netos que perciba el conjunto de miembros de la unidad familiar. Además, no entrarán en el citado intervalo los hogares endeudados con garantías adicionales, como es el caso del aval complementario frecuente en este tipo de préstamos, salvo que los avalistas se encuentren en una posición tan debilitada como los avalados.

Según la última Encuesta Financiera de las Familias publicada (Banco de España, «Encuesta Financiera de las Familias (EFF) 2008: métodos, resultados y cambios desde 2005». Boletín Económico, diciembre de 2010), el 21,3% de los hogares en los que nadie trabaja tenía algún tipo de deuda. Junto a lo anterior,

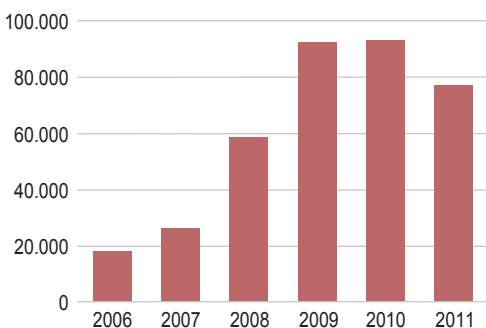


Fig. 18/ Ejecuciones hipotecarias presentadas. Totales anuales, 2006-2011

Fuente: CGPJ.

el 22,5% de dichos hogares sufría una carga de deuda superior al 40%.

En resumen, menos del 4,8% de los hogares en condiciones equivalentes a los que establece el citado «umbral» soportaba una carga financiera de más del 60%. Según la EPA del INE, en el último trimestre de 2011 había 1.575.000 hogares en los que todos estaban parados. Un 4,5% de dicho total supondría alrededor de 71.000 hogares, siempre que no tengan aval de titulares solventes.

El artículo 5 del RDL 6/2012 establece unos precios máximos de adquisición de las viviendas afectadas según el número de habitantes de las poblaciones (200.000 euros para municipios de más de un millón de habitantes, 120.000 euros en el caso de municipios de hasta 100.000 habitantes). A la vista de la población española a 1.º de enero de 2011 en los diferentes tipos de municipios que incluye dicho artículo, el precio medio de venta de una vivienda sería de unos 146.000 euros, supuesto que las viviendas en cuestión tuviesen una superficie construida de 90 metros cuadrados.

Todo indica, pues, que el número de hogares favorablemente afectados por la aplicación del Real Decreto Ley puede resultar limitado. Destaca la amplia aceptación del «Código de Buenas Prácticas» por parte de las entidades de crédito.

No se dispone de información acerca de los resultados de la ejecución del Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-12, del que 2012 es el último ejercicio de vigencia. De este Plan se intuye que ha debido encontrar abundantes dificultades en cuanto a disposición efectiva de financiación crediticia se refiere.

El gobierno ha anunciado, dentro del «Programa Nacional de Reformas. España 2012», la próxima aprobación de una «Ley de Regeneración Urbana y de Fomento del Alquiler». Entre los objetivos de dicha ley destacan los relativos a la potenciación de los usos terciarios, industriales y tecnológicos del suelo urbano, la modificación del Régimen de Valoraciones de Suelo, el impulso a la rehabilitación y el fomento del alquiler.

La implantación de dicha ley implicará la modificación de algunas leyes vigentes, entre las que destacan la actual ley estatal de suelo, la ley de arrendamientos urbanos, la ley de propiedad horizontal y la ley de ordenación de la edificación. Entre las actuaciones contempladas tienen mas relevancia las relativas a la creación de un marco que permita la rehabili-

tación y la regeneración urbana, la flexibilización de los planes urbanísticos en la rehabilitación, el fomento de la transparencia en materia de suelo y vivienda y la dinamización del mercado de alquiler.

Dentro de este último se contempla la unificación y coordinación de las ayudas al alquiler, el fortalecimiento de las garantías de los propietarios, reduciendo para ello la duración de los contratos de arrendamiento y el fomento del alquiler de las viviendas vacías a través de la fiscalidad.

La aprobación de la ley citada estaría acompañada de la aprobación de un nuevo «Plan estatal para la Regeneración Urbana y el Alquiler 2013-2016». Dentro de este último se fomentaría la construcción de viviendas protegidas para el alquiler y al alquiler con opción de com-

pra, y también incluiría actuaciones de fomento de la rehabilitación.

El bajo nivel de cumplimiento del Plan 2009-12 podría deducirse del descenso de las viviendas protegidas iniciadas, estimadas a partir de las calificaciones provisionales de viviendas protegidas, que en 2011 descendieron en un 42% sobre el año precedente, situándose en 60.526. Las calificaciones definitivas (terminaciones) de viviendas protegidas se mantuvieron estabilizadas en 2011 al nivel del año precedente (58.308 viviendas) (FIG. 18 bis).

En 2011 las compraventas de viviendas protegidas ascendieron a 39.574, un 15,6% por debajo de las correspondientes a 2010 (FIG. 19). La participación de las viviendas protegidas en el total de compraventas ascendió en 2011 al 11,4% de dicho total (9,5 % en 2010).

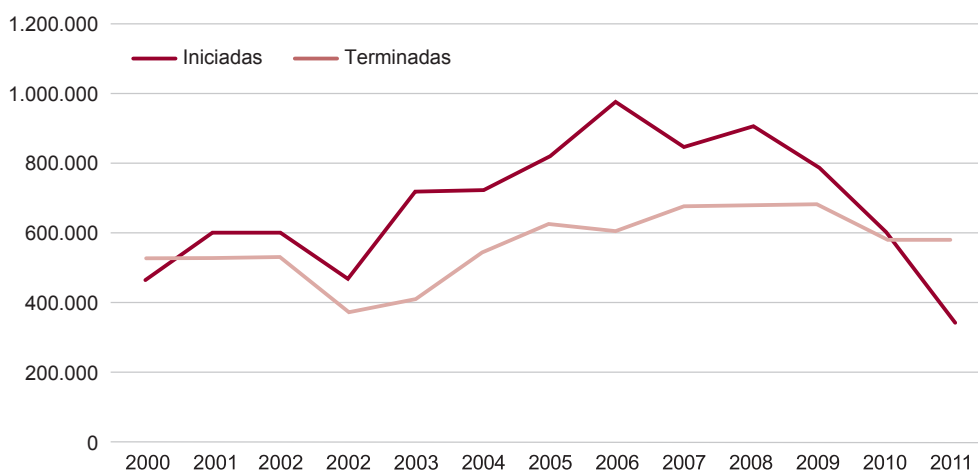


Fig. 18bis/ **Viviendas protegidas. Calificaciones provisionales y definitivas (VV. terminadas). Totales anuales, 2000-2011**

Fuente: M^o DE FOMENTO.

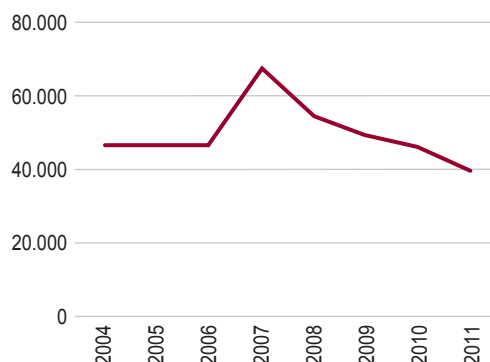


Fig. 19/ **Viviendas protegidas. Transacciones inmobiliarias. Totales anuales, 2004-2011**

Fuente: M^o DE FOMENTO.

8. Previsiones 2012

En la FIG. 20 se han recogido algunas previsiones relativas al comportamiento de las variables más relevantes del mercado de vivienda en España en 2012. La desaceleración del ritmo de creación de hogares ayudaría menos a la demanda que en los ejercicios precedentes. Destaca la trascendencia de la evolución crediticia, donde todo apunta a una nueva reducción en este ejercicio de los préstamos a comprador de vivienda.

El total de nuevos préstamos formalizados para compra de vivienda retrocedería en el conjunto del año menos que lo sucedido en el primer trimestre. Los precios de las viviendas

Fig. 20/ Previsiones del mercado inmobiliario, 2003-2012. España. Porcentajes

	2011 (P)	2012 (P)
Demanda		
1. Hogares.Datos EPA		
1.1. Variación relativa del stock	0,82	0,80
2. Tipos de interés. Créditos-vivienda (Medias anuales). Valores absolutos (TAE)	3,38	3,50
3. Créditos a comprador de vivienda (mill. euros) Variación anual (%)	37.502 -46,0	33.800 10,0
4. Ventas de viviendas.		
4.1. Transmisiones de viviendas (notarios)	347.305	325.000
5. Precios de las viviendas (cuarto trimestre). Previsiones de variación	-6,8	-8,0
Oferta		
6. Viviendas iniciadas (**)		
6.1. Cifras absolutas	78.300	80.000
6.2. Variaciones interanuales relativas	-12,9	0,3
7. Viviendas terminadas (CFO)	168.400	140.000
8. Inversión en vivienda. Contabilidad Nacional. Variaciones interanuales. Precios constantes	-4,8	-3,0

(P) Previsión.

CFO: certificados de fin de obra.

Fuente: Estimación propia, Ministerio de Fomento, INE, Banco de España.

descenderían con mayor intensidad que en 2011, retrocederían las viviendas terminadas y permanecería estabilizado el número de viviendas iniciadas respecto de 2011

2011 fue el 4º ejercicio anual de recesión del mercado de vivienda en España, tras el máximo cíclico alcanzado en la primera mitad de 2007. La mejoría de las ventas de viviendas en 2010 no dejó de ser una consecuencia inmediata de los atractivos fiscales introducidos en dicho ejercicio. Al no encontrar continuidad tales estímulos en el primer semestre de 2011, el declive del mercado se agudizó de nuevo en la segunda mitad del pasado ejercicio. La rebaja del IVA hasta el 4%, que afecta a las viviendas de nueva construcción y que se introdujo muy avanzado el verano, apenas se advirtió en el mercado.

La desaceleración y retroceso de la actividad en el segundo semestre de 2011 ejerció una negativa incidencia sobre las ventas de viviendas. El descenso de la renta disponible derivado de la nueva caída del empleo y el persistente endurecimiento crediticio frenaron de nuevo la demanda en 2011. El ajuste del mercado de vivienda ha seguido descansando sobre todo en el descenso de la nueva construcción, visible en el «record» a la baja alcanzado por los visados de obra nueva en 2011, 78.300.

En 2012 todo indica que se mantendrán las líneas básicas citadas del mercado de vivienda. Los bajos niveles de viviendas terminadas pueden estimular la nueva oferta en los mercados menos afectados por la crisis. De ahí que hasta sea posible que en 2012 toquen fondo las viviendas iniciadas.

9. Bibliografía

EUROPEAN COMMISSION (2012): «Interim Forecast», febrero.
FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2012): «Global prospects and policies» en *World Economic Outlook*, Cap. 1.º, abril.

MUNS, Joaquín (2012): «Los funestos errores de Bruselas». *La Vanguardia*, 15 de abril.

ARGENTINA

Ruben PESCI

Arquitecto. Fundación CEPA

El olvido de la res-pública

En la década del ochenta del siglo xx, el socialismo pareció perder puntos en todo el mundo, sobre todo después de la caída del muro de Berlín.

Con ello se dio rienda suelta al vendaval del capitalismo salvaje o, para llamarlo de un modo más decoroso, del neoliberalismo.

Esa década nos arruinó a todos o casi todos alrededor del mundo, y en América Latina castigó duramente a México, Brasil y Argentina.

En los 2000, muchos países quisimos recuperarnos de esas catástrofes y se establecieron gobiernos electos democráticamente, que poco después realizaron una astuta concentración del poder, en muchos casos eliminando las reglas de la república.

La res-pública, origen del vocablo república, significa la custodia de la cosa pública, del patrimonio de todos, del país, del territorio y su sociedad, como invención de los tiempos griegos para poner orden frente a la tendencia a la entropía o desorden del poder individual.

Desde la época romana quedó muy claro el derecho como administración justa de lo privado y lo público. Sin embargo con el avance de la teoría de mercado, todo tiene valor de compra y venta, cuya única regulación son los límites con el delito. Y bien sabemos que también se traspasa ese límite con demasiada frecuencia.

Por eso, en el perfeccionamiento de la república, en especial desde el Contrato Social, de Rousseau, el Estado se encarga de la custodia de lo público a través de los tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial, y de mantener los

límites necesarios para una sana convivencia con los derechos de los privados.

En esta definición de las misiones de la república están contenidos los grandes capítulos de la historia civilizada, como son una buena ciudad, un territorio rural organizado, el patrimonio natural, el cultural (tangible e intangible) y la vida asociada con su gigantesca creatividad y resguardo permanente de su identidad.

Salud, educación y seguridad son los tres campos de actuación genéricamente considerados intocables y por lo tanto valores que un estado republicano debe custodiar, pero no son suficientes si no se incluyen en el accionar del Estado los valores ambientales y culturales, como dos grandes metas de una nueva revolución.

Sobre estos sectores es que actúa esencialmente la república, pues son valores de la sociedad en su conjunto (derechos difusos) y no de ningún propietario individual.

¿En qué encrucijada estamos?

Por una parte muchos fanáticos del libertinaje de uno contra todos, prefieren perder la república para garantizar el funcionamiento del mercado.

Pero el mercado no construye ciudad, espacios públicos, patrimonio, ecología, belleza. Todo aquello que no demuestre su rentabilidad en el corto plazo es sospechoso de inútil, algo utópico, cuando no poco serio y hasta bolchevique.

Todo aquello que se demuestre altamente rentable es visto como un príncipe encantado, al cual se le deben otorgar todos los favores, hasta los poco republicanos.

Vale una vez más insistir en que esta crónica enfermedad se aplica también a los sectores de salud y educación, pero donde no hay resguardo suficiente es a su aplicación en el mundo del desarrollo inmobiliario, que se ha adueñado de las políticas de tierras y son los verdaderos diseñadores —mal que nos pese— de nuestra vida en el territorio.

En realidad hemos visto un retroceso en este sentido, y vergonzantemente debemos reconocer que las políticas dictatoriales (en Cuba, España, Argentina) dispusieron medidas de ordenación de la ocupación del territorio urbano y rural más honestas.

Pero precisamente este último argumento se asienta sobre un debate que debe ser planteado, ante la realidad de muchos países de Latinoamérica en estos momentos.

¿Estado y república son lo mismo?

Es obvio que no. La república, con sus tres poderes, es la forma que se dio la democracia más madura para funcionar sustentablemente. El poder ejecutivo propone y administra. El poder legislativo convierte las propuestas en legislación para todos, y el poder judicial arbitra las diferencias.

El Estado es la organización que permite hacer funcionar los mecanismos de la república.

Si el Estado se erige en demasiado fuerte, concentrador de poder, puede acelerar las políticas necesarias, pero corre el riesgo de ser demasiado prepotente con la república.

Si la república es serena y sabiamente respetada, le otorga al Estado la confianza y credibilidad necesaria.

Confianza y credibilidad son dos palabras para reflexionar muchísimo en nuestros tiempos, aun en búsqueda de una identidad propia, entre las presiones externas que queremos limitar, y las presiones internas de concentrar prepotentemente el poder.

En definitiva estamos hablando de Maquiavelo con sus enseñanzas de que «el fin justifica los medios». Pero entonces corremos el riesgo de trabajar para el Príncipe, ¿o acaso no es precisamente éste el que recibió el poder concentrado y en muchas ocasiones por designio divino?

No me siento de humor para alagar las políticas del Príncipe. Me percibo a mi mismo, si lo hago, como un obsecuente del poder al mejor estilo anterior a la revolución francesa.

Tampoco quiero aparecer como un ingenuo, frente a la necesidad juvenil —yo diría extremadamente juvenil— de quienes reclaman los fuertes actos paternales para seguir viviendo.

Se trata de robustecer la República antes que al Estado. El Estado es un medio, la República es un fin. Por eso, en las mentadas búsquedas de la sustentabilidad, el tema del ejercicio del poder es central.

¿Cómo hacemos para lograr un crecimiento económico, con inclusión social y cuidado ambiental? El libre albedrío de la competencia de mercado suele desprestigiar tanto la inclusión social como el cuidado ambiental. Las dictaduras, tanto de la economía de estado o del mercado hiper regulado, suelen no generar crecimiento económico, aunque logren una inclusión social quizás demasiado dirigida y un cuidado ambiental tan costoso como difícil de realizar.

Se trata de valorizar la res-pública como un modelo de civilización donde naturaleza y sociedad sean los designios fundamentales.

Estas reflexiones hacen recordar a un relato terrible de Ítalo Calvino sobre su experiencia en un comicio político. Mientras él mismo atiende un comicio, en esa tarea tan necesaria pero tan aburrida, reflexiona sobre el compromiso infinito que exige la función pública, y en ese reflexionar se imagina que quien se elija intendente debe prometer una mano si al final del mandato este se juzga malo. Debe ofrecer un brazo el legislador nacional elegido si no cumple con su juramento. Y debe ofrecer la vida si se trata de un supremo gobernante que finalmente debe salir por la puerta de atrás por la vergonzante tarea cumplida.

Calvino es un humorista, además de haber sido uno de los grandes escritores de la segunda mitad del siglo xx. No tome mi lector al pie de la letra su gigantesca metáfora.

Pero en el pleno ejercicio de la República, y en especial de la Justicia, el imperativo de jugarse a fondo y de verdad sería más fácil de controlar.

No hay sustentabilidad sin gobernanza de la res-pública, de los grandes espacios a proteger, del patrimonio tangible e intangible, de una buena ciudad para todos, de buenas relaciones de vecindad. No hay sustentabilidad en el todos contra todos, ni en el uno que sustituye a todos los demás.

ITALIA

Federico OLIVA

Politécnico de Milano

El terremoto de L'Aquila de 2009 y la reconstrucción de la ciudad

El terremoto que ha sacudido L'Aquila, el 6 de abril de 2009, capital de la Región de los Abruzos en el centro de Italia, junto a 56 municipios de la zona, ha sido uno de los más desastrosos de la reciente historia sísmica italiana; el temblor con una intensidad de 5,9 en la escala de Richter y que duró 32 segundos, ha matado a 309 personas, destruido gran parte de la ciudad y, en particular, el centro histórico, los centros de las numerosas pedanías y los de los otros municipios. Reflexionar hoy sobre las decisiones tomadas para la reconstrucción, las inmediatamente puestas en marcha con la presión de la emergencia, y las vigentes más meditadas, consiente poner a punto una metodología de las cosas por hacer y de las que no se deben hacer, no solo en Italia, sino también en otras situaciones europeas parecidas como, por ejemplo, la de Lorca en Murcia, dañada gravemente por el terremoto de 2011.

Los daños ocasionados por el terremoto de L'Aquila han sido dramáticos y desastrosos. L'Aquila es una ciudad de 73.000 habitantes (al menos estos eran los residentes el día del terremoto), mientras que los otros municipios de la zona afectada tenían aproximadamente la misma población. Es una ciudad de fundación medieval angevina, una guarnición fundamental para el control del centro de Italia por parte de la corte napolitana. Y precisamente el amplio centro histórico, elemento identificativo principal de la ciudad, pero también sede de todos los servicios públicos y privados de la capital y de la zona, ha sido el más afectado y hoy está todavía completamente cerrado con barreras y no se puede acceder a él, salvo en partes muy limitadas. Más de 33.000 habitan-

tes han tenido que abandonar precipitadamente su propia casa y solo una minoría de ellos ha podido volver a ellas; aún hoy, tres años después del terremoto los que residen fuera de su alojamiento, en diferentes situaciones, son 26.400, igual al 36%, un número que aumenta en 6.500 si se consideran también los otros municipios dañados, pero que además hace comprender como los daños mayores se han producido precisamente en L'Aquila y, en particular, en su centro histórico. L'Aquila posee asimismo una gran Universidad, con más de 19.000 estudiantes matriculados, de los que 6.000 son residentes; las sedes del centro histórico están completamente destruidas, incluida la residencia universitaria, bajo cuyos escombros han muerto más de 30 jóvenes, mientras que las sedes externas, más frecuentadas (ingeniería, medicina), han sufrido solamente daños reparables y nunca han dejado de funcionar, excepto los primeros días del desastre.

La emergencia ha representado la fase más crítica de las actuaciones de reconstrucción. No tanto por la falta de recursos que, por el contrario, han sido bastante relevantes, tanto desde el punto de vista financiero (10,6 millardos de € asignados, de los que se han gastado menos del 40%), como del de la solidaridad por parte de otras administraciones, asociaciones y voluntarios, que ha sido verdaderamente excepcional; mientras que la Protección Civil italiana se ha movido con la habitual eficacia. Sin embargo una decisión ha pesado negativamente más que ninguna otra, impuesta explícitamente por el entonces jefe del Gobierno Berlusconi que, contradiciendo las experiencias positivas de intervención en los últimos e igualmente desastrosos [terremotos] italianos (Friuli 1976, Campania – Nápoles 1980 y Umbría – Marcas 1997), ha querido construir rápidamente alrededor de 5.000 nuevas viviendas

completamente amuebladas para 15.000 habitantes, muy costosas (1 millardo de €) proyectadas con particulares tecnologías antisísmicas, distribuidas en 19 emplazamientos, a menudo lejos de la ciudad, sin servicios y sin las más indispensables obras de urbanización. El motivo de esta decisión era solamente de naturaleza política: la voluntad de poner a disposición de los sin techo casas definitivas en poco tiempo (6-8 meses) para demostrar eficacia y capacidad de intervención diferentes de quien había gestionado los precedentes terremotos, junto con la posibilidad de comparecer repetidamente en los *medios de comunicación* en las frecuentes ceremonias de entrega de las casas, con besos, abrazos, botellas de vino en las neveras de las nuevas cocinas, etc. Desmintiendo absolutamente, por tanto, lo realizado en las situaciones precedentes en el Friuli y en la Umbría-Marcas en particular, dos situaciones parecidas a la abruzzesa, donde la decisión había sido la de emprender enseguida la reconstrucción de los centros históricos, recuperando el patrimonio edificatorio histórico, albergando a la población desalojada en alojamientos provisionales pero confortables, generalmente estructuras en madera reutilizables también en el futuro, tras una breve permanencia en condiciones de primera emergencia (tiendas, barracas y alojamientos en hoteles); una solución que en los Abruzzos la han utilizado solo 2.800 habitantes de L'Aquila y 4.400 de los otros municipios. Esta decisión —además de retrasar la reconstrucción de la ciudad que habría tenido que empezar antes que nada por el propio centro histórico, volviendo a poner en pie los servicios y actividades, es muy gravosa (las nuevas casas antisísmicas han costado 3.200 €/m², sin contar con el área excluida)— presenta también el problema de cómo reutilizar en el futuro estos nuevos asentamientos, una vez reconstruida la ciudad. Solo una parte de ellos podrían ser reutilizados para otros usos, como la residencia universitaria al estar cerca de las sedes externas de la Universidad, mientras solo una minoría puede completar partes de la ciudad existente porque está adyacente a ella; en cambio, casi la mitad está demasiado poco comunicada (sea por contigüidad física, que relacional) con la ciudad para poder llegar a ser parte integrante de esta.

Pero hay también otros motivos que han frenado la reconstrucción, ligados a una mala *governance* de la misma: una vez cesados los poderes extraordinarios de la Protección Civil, la responsabilidad de la reconstrucción ha pasado al Presidente de la Región en calidad de comisario delegado del Gobierno, asistido por

una Estructura de Misión Técnica, comunicación del Ministerio de Transportes e Infraestructuras¹ (que en Italia tiene asimismo como competencia la responsabilidad de las obras públicas y del gobierno del territorio); una solución que podía ir bien para los municipios de la zona, a menudo de pequeña dimensión y sin estructuras técnicas internas, pero no para la capital que repetidamente ha reivindicado el control de la responsabilidad directa de la reconstrucción. Se ha creado de este modo un conflicto de competencias entre el comisario delegado y el alcalde de la ciudad, que no ha favorecido precisamente el proceso de reconstrucción, ralentizado por otros dos elementos:

- a) El primero relativo al examen de los proyectos de recuperación de los edificios menos dañados, reparables con actuaciones directas (justamente para «conglomerados» y no para unidades inmobiliarias) ha sido completamente externalizado a tres sujetos diferentes que debían verificar la documentación, la congruencia técnica y la económica; además del alto coste de la operación (18 millones de €/año), la falta de coordinación entre los tres sujetos encargados no ha facilitado la instrucción que se debería concluir antes de finales del 2012.
- b) El segundo relativo al conflicto mediado entre el comisario y el alcalde sobre qué instrumentos de planificación utilizar para la reconstrucción, dada la escasa consistencia de los existentes y las divergentes interpretaciones sobre la naturaleza jurídica del instrumento indicado por el decreto ley y por los otros actos administrativos favorables desde el 2009, el «plan de reconstrucción de los centros históricos». Se trata de un instrumento que no existe en la ordenación urbanística italiana ni en la de la Región de los Abruzzos, dispuesto solamente por L'Aquila y por otros poquísimos municipios y que el comisario ha interpretado como un verdadero instrumento urbanístico prescriptivo y vinculante, mientras que el alcalde lo ha considerado, con razón, como un instrumento programático, útil para construir los presupuestos plurianuales financieros necesarios y actuables directamente solo para las partes coincidentes con las disposiciones del Plan Regulador General (PRG) vigente, mientras que para las otras actuaciones serían necesarias variantes puntuales, que deberían agilizarse con una norma, que sin embargo la Región, competente en la materia, no ha dispuesto nunca.

¹ El Ministerio de Fomento español (Nota de la t.).

Agotada la experiencia del gobierno Berlusconi (noviembre de 2011), el nuevo «gobierno técnico» guiado por Monti y apoyado por una amplia mayoría parlamentaria *bipartisan* ha decidido asumir la responsabilidad de la reconstrucción, que hoy vuelve a partir sobre bases completamente diferentes, ya sea en lo referente a la *governance* de la reconstrucción, ya sea en lo que atañe al mérito de la misma, confiada a una nueva estrategia urbanística. Aunque se hayan perdido casi tres años.

Por lo que se refiere a la *governance* de la reconstrucción parece indispensable su traslado a las instituciones territoriales democráticamente elegidas; reformando, antes que nada, la actual «cadena» de evaluación de los proyectos que, como se ha recordado, ha presentado distintas críticas. Esto se realizará retomando el análisis de los proyectos en cabeza de los entes antepuestos ordinariamente: Ayuntamiento —Ingenieros Civiles— Direcciones Generales reforzando sus estructuras con encargos a plazo fijo, pero reorganizando asimismo por completo la estructura de gestión con la constitución de una Comisión Dictaminadora (así se ha llamado a la estructura de gestión positivamente experimentada en las actuaciones de reconstrucción tras el terremoto de Nápoles de 1980) en la que participan diferentes sujetos competentes en la instrucción y validación del proyecto, con una lógica interdisciplinaria y una organización operativa decisoria en la que el responsable del procedimiento dirige el proceso, los proyectistas pueden interactuar en tiempo real con los sujetos competentes y los representantes de tales sujetos poseen una autorización decisoria efectiva. Si un mecanismo de gestión de este tipo parece adecuado para L'Aquila, lo mismo no se puede suponer para los otros municipios afectados por el seísmo, que no disponen de significativas estructuras técnicas; en este caso parece oportuno transferir la *governance* de la reconstrucción a la única institución democráticamente elegida que puede garantizar tal tarea, es decir la Provincia de L'Aquila, al menos hasta que no cesen sus actuales funciones en la primavera de 2015, como ha sido dispuesto por una reforma promovida recientemente por el gobierno de Monti que prevé la modificación del papel y del número de las Provincias, en el marco de la reducción del gasto público. Una solución como la presentada, comporta, sin embargo, la presencia también de la figura del *city manager*² que sea capaz de guiar con autoridad, en colaboración con el alcalde (y con el presidente de la Pro-

vincia para los otros municipios), todo el proceso de reconstrucción, desde la definición de una nueva estrategia urbanística, hasta la definición de los proyectos y su aplicación. Una figura que deberá ser seleccionada a través de un concurso de carácter internacional y que se desdoblará, para las necesidades de L'Aquila y para las de los otros municipios golpeados por el seísmo.

En lo relativo al provecho de la reconstrucción, el gobierno italiano está convencido que la misma se deba realizar sobre la base de una estrategia urbanística cuyo fin no solo sea reparar los daños sufridos por el patrimonio edificatorio y el infraestructural, sino para sostener una sustancial perspectiva de renovación del papel que la ciudad y los otros municipios desarrollan en el territorio, pero también de una nueva dimensión de su economía y de los respectivos escenarios de desarrollo.

En particular para L'Aquila, además de los desequilibrios sociales determinados por el terremoto y a los, igualmente graves, infringidos a la economía local, permanecen los precedentes, es decir valen los desequilibrios estructurales de una ciudad desde hace tiempo en estancamiento económico, con un elevado grado de envejecimiento de la población asociado a una renta de pensiones media-base y con una estructura de empleo prevalentemente referida al sector público. Es por tanto necesario delinear una nueva estrategia urbanística, innovadora ya sea en lo referente al modelo del plan que se debe utilizar, ya sea en lo referente al modelo físico-ambiental de la ciudad.

El imprevisto abandono de los habitantes y de las actividades y la prohibición física de entrar en el centro histórico, solo desde hace poco parcialmente reducida, está produciendo no solo un deterioro material progresivo del patrimonio arquitectónico ya muy afectado, pero asimismo un prolongado alejamiento de los usos tradicionales y por lo tanto, en perspectiva, un debilitamiento del significado y de los valores que arriesgan el disminuir de manera profunda los desequilibrios estratificados de la ciudad, con efectos de larga duración de difícil contraste.

El primer punto de la nueva estrategia urbanística debe pues contemplar un compromiso relevante y prioritario para la recuperación del centro histórico, evitando que se continúen privilegiando decisiones alternativas, es decir, siguiendo los pasos de las líneas aplicadas en los estados de emergencia, para dar respuesta

² *City manager*: administrador de la ciudad (Nota de la t.).

a la demanda habitacional de viejos y nuevos habitantes y para restablecer y calificar las grandes funciones públicas. En el centro histórico, el tema de la *civitas*, la «ciudad de los habitantes» con sus connotaciones pasadas pero sobre todo futuras, es importante al menos en cuanto al de la *urbs*, de la «ciudad física» con sus tejidos edificatorios, sus espacios y su materialidad: sin una *civitas* fuerte y regenerada en su composición, motivada y soportada por acciones e incentivos eficaces, proyectada hacia una clara y practicable idea de ciudad, es difícil imaginar que la reconstrucción se haga sin reducirse, en el mejor de los casos, a un parcial, episódico y precario «como y donde estaba» de incierta perspectiva. El futuro del centro histórico es parte integrante de una idea de futuro de toda la ciudad, de la identidad y del papel que se reconoce a todas sus partes y a sus recíprocas relaciones e interdependencias. Sin este horizonte de significado y de acción incluso la reconstrucción del centro histórico arriesga no desplegar totalmente sus potencialidades de regeneración e incluso frustrarse encerrándose en el lecho de un culto testigo dentro de un territorio que lo ignora y asume otras direcciones de desarrollo.

Al mismo tiempo ha tomado forma la idea de L'Aquila como *Smart City*, es decir una ciudad capaz de delinear un marco inteligente e integrado y desarrollar una proyección y una gestión sistémica, precisamente *smart*, para una multiplicidad de acciones que son tradicionalmente concebidas y practicadas separadamente. Esto significa que es necesaria una mirada a la ciudad como conjunto inteligente e integrado de redes materiales e inmateriales, capaces de producir una interacción activa y una estrategia adaptadora entre la ciudad y las necesidades de sus habitantes y beneficiarios, con una idea de sostenibilidad fuertemente centrada por tanto en la calidad de la vida. En suma, una ciudad habitada de nuevo que funciona mejor que antes y, al mismo tiempo, capaz de confirmar los propios valores consolidados produciendo también nuevos.

Incluso en su debilidad estructural, la actual ordenación funcional y social no ha impedido que el centro histórico fuera y sea todavía reconocido como el espacio urbano de valor primario para la comunidad de L'Aquila y para la misma comunidad de beneficiarios temporales representados por la numerosa población estudiantil. Una ordenación que ha sido discutida firmemente por el conjunto de actuaciones posteriores al terremoto y que por tanto impone una decisión sobre su futuro: si hacer referencia al difícil intento de proponer de nuevo

un «como y donde estaba» también de la *mixité* preexistente; o si introducir ulteriores elementos de revitalización que obviamente no nieguen el regreso rápido, necesario y más extendido posible de la función habitacional preexistente, pero que se conjuguen con este a través de la introducción de componentes sociales y funcionales innovadoras, compatibles con el palimpsesto material legible en el centro histórico. La salvaguardia de los tejidos antiguos de la ciudad de trama antigua que expresan la memoria más profunda de la historia urbana no se puede dispersar incluso en presencia de relevantes daños y también si estos tejidos se deben adecuar a las nuevas exigencias de las prestaciones. Se trata pues de declinar la perspectiva de la *Smart City* dentro de una dimensión cultural y procesal creíble e interactuando estrechamente con el proceso de reconstrucción en curso, estimulando una revitalización social y económica y robusteciendo así el citado proceso; para hacer esto no basta una acupuntura inteligente y orientada a la prefiguración de nuevos modelos habitacionales en los tejidos históricos, sino que también es indispensable la reorganización de las redes infraestructurales que constituyen la traza más importante del centro histórico motor de la *Smart City*.

La coexistencia racional de los servicios subterráneos en el subsuelo de las calles del centro histórico debe contemplar ciertamente mejorar el impacto que su gestión separada y fragmentaria produce en el espacio urbano, experimentando galerías unificadas en que alojarlos limitando así la presencia en superficie y la reconstrucción continua de las calles caso por caso, red por red; mientras que para cada complejo edificado, se prevé la dotación de conexiones a la red televisiva, evitando antenas y parábolas individuales. Esta acción debe asimismo prever una inversión en el cableado con banda ancha o anchísima a través de fibras ópticas para garantizar adecuadas velocidades de conexión que, como es sabido, es un requisito irrenunciable para la difusión de algunos servicios informáticos avanzados y constituye ya un factor atractivo indispensable para la localización y la generación de actividades en el sector servicios avanzado. La presencia de una infraestructura digital urbana puede en cambio garantizar algunos servicios inteligentes en el campo de la iluminación pública, pero puede consentir igualmente un uso difuso en el abastecimiento de servicios al habitante, al turista y como quiera que sea al beneficiario del centro histórico, capaz de ofrecer conocimientos puestos al día sobre una serie de actividades y fenómenos de la ciudad, garantizar

una interfaz y la provisión de servicios de la administración pública, desarrollar una social network urbana y actividades de comunicación entre los ciudadanos.

Al mismo tiempo, una inversión en la red avanzada de servicios subterráneos permitiría el alojamiento de una red de distribución de la energía generada por una central de combustión de biomásas (ya programada por la Región de los Abruzos), mientras que el control del sistema de las aguas se puede dirigir a la reducción de los consumos hídricos a través del reciclaje de las aguas de lluvia para usos colectivos o domésticos, como el mantenimiento de las zonas verdes públicas y privadas. También el ciclo de los residuos podría formar parte de esta estrategia a través de la adopción de un sistema de eliminación neumática asociado a sistemas de control remoto.

En cuanto al provecho de la nueva estrategia urbanística, deberá afrontar, sobre todo, el proceso de acentuada expansión urbana en acto, debida, pero no solo, a la histórica presencia de las numerosas pedanías y que las actuaciones realizadas en el periodo de emergencia post terremoto han acentuado negativamente. Sin embargo el objetivo no debe ser el de compactar esta ordenación dispersa, sino, por el contrario, el de mantener su carácter policéntrico, reforzando algunas polaridades ya presentes en la ordenación urbana, junto a las necesarias actuaciones de recomposición, consolidación y terminación de las partes de la ciudad más desarticuladas, para garantizar una mayor dotación de los servicios y una mejor calidad urbana gracias a nuevas y calificadas dotaciones de espacio público y asegurando las condiciones para mejorar prestaciones energéticas en los tejidos urbanos. Una ordenación que se apoyará en las dos redes principales que representan la armadura fundamental, la red de las infraestructuras (y de la movilidad en particular) y la red ecológica: la primera para garantizar la mejor accesibilidad posible a la ciudad y a su territorio haciendo así posibles por tanto nuevas opciones de desarrollo y una nueva eficiencia global de la ciudad; la segunda para garantizar la sostenibilidad ambiental de la ordenación actual y la del futuro.

De todos modos, será decisivo para el futuro el nuevo *sistema de infraestructuras de la movilidad* con el potenciamiento de la red vial, la reutilización de la ferroviaria incluso para el transporte urbano con un servicio cuya cadencia sea de 30' y 10 estaciones de las cuales 6 de nueva creación, la potenciación del trans-

porte público local con la realización de una red de *metrobús* (los BHLS³ europeos), la peatonalización del centro histórico apoyada por dos líneas de microbuses «ecocompatibles» (eléctricos). En este primer sistema la nueva estrategia urbanística flanqueará el *sistema ambiental*, organizado en forma de «red ecológica» que integra las áreas de más alto valor natural (los parques urbanos existentes y los de nueva creación) en las zonas verdes internas de los tejidos urbanos (zonas verdes de vecindad, áreas deportivas, parques de barrio). Se recurre para ello a distintas tipologías de vínculos ambientales como las zonas verdes lineales, los tramos de viabilidad con arbolado y los parterres verdes. Mientras tanto, por lo que se refiere al sistema urbanístico, además de la reconstrucción innovadora del centro histórico, el objetivo, ya recordado, es el de reforzar la ordenación policéntrica de la ciudad, recuperando la mayor parte de las actuaciones realizadas en los tres últimos años.

Por último en lo concerniente al plan que se utilizará, debe superarse la dificultad debida al hecho de que la Región de los Abruzos no está entre las que han reformado su propia ley urbanística desdoblado el plan urbanístico en una componente *estructural*, general y programática y una *operativa*, prescriptiva y conformadora de los derechos edificatorios, pero aún utiliza un instrumento exclusivamente regulador, completamente prescriptivo y conformador (el PRG), ineficiente y ya superado, mientras que el modelo reformado garantiza la máxima flexibilidad ejecutiva, bastante adecuada a las actuaciones de transformación urbana o de reconstrucción innovadora como las necesarias a L'Aquila. En el periodo, probablemente no breve, que la Región de los Abruzos utilizará para aprobar la propia reforma, con el apremio del gobierno, deberá asumirse por la Región una medida urgente que defina un modelo de plan transitorio basado en un *masterplan* programático relativo a todos los tejidos urbanos y cada uno de los edificios dañados, que consienta la reconstrucción directa cuando haya coincidencia con los instrumentos urbanísticos vigentes, o como variante con un procedimiento acelerado cuando esto no se verifique; garantizando, al mismo tiempo, también la construcción del necesario presupuesto plurianual financiero.

01.04.2012

Traducción del italiano Sagrario DEL RÍO ZAMUDIO
Revisión Graziella TROVATO

³ *Buses with a high level of service*: autobuses con un alto nivel de servicio (Nota de la t.).

Crónica jurídica

Omar BOUAZZA ARIÑO

Profesor Titular de Derecho Administrativo.
Universidad Complutense de Madrid

RESUMEN: Los últimos meses han quedado marcados por una fuerte producción normativa —tanto legislativa como reglamentaria— en materia de cuestiones de incidencia territorial. La Crónica se abre con la referencia al Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado, que tiene una importante incidencia en la Ley de Costas, como se desarrolla a continuación. Aparte, también se da cuenta de otras normas que reflejan, en cierto modo, medidas coyunturales —quizá improvisadas— y contrarias al principio de desarrollo sostenible, a pesar de las apariencias, como el Decreto-ley balear de Medidas Urgentes en materia de ordenación urbanística sostenible que, bajo el señuelo de la seguridad jurídica y con la finalidad de incentivar la economía, favorece la legalización de desarrollos urbanísticos ilegales, entre otras medidas distantes del concepto de ordenación sostenible del territorio.

DESCRIPTORES: Normativa jurídica.

1. El Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y su impacto en la Ley de Costas

Comenzaré esta crónica con la referencia al *Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante*. Tiene por objeto la refundición de diversas normas referidas a puertos de interés general y marina mercante. En concreto, las Leyes 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la

Marina Mercante; 62/1997, de 26 de diciembre, de modificación de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre; 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios de los puertos del interés general; y 33/2010, de 5 de agosto, de modificación de la Ley 48/2003, de 26 de noviembre. Se trataba de un conjunto normativo que, por estar formado, en acumulación, por normas de época, perspectiva y alcance diversos, carecía de la trabazón, coherencia y consistencia internas deseables.

La evolución experimentada por los espacios y servicios portuarios y la navegación y el trans-

e-mail: obouazza@der.ucm.es

Este trabajo ha sido realizado en el marco del Proyecto de Investigación del Ministerio de Ciencia e Innovación «Servicios públicos e infraestructuras en la nueva ordenación

territorial del Estado» (DER2009-13764/JURI), dirigido por el profesor doctor don Tomás Cano Campos, profesor titular de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense de Madrid.

porte marítimos desde 1992 ha sido diversa y notable. Esta diversidad ha incidido en la normativa. Por ello, se ha considerado necesario tanto homogeneizar la terminología empleada sucesivamente por el legislador y dotar de coherencia a los instrumentos técnicos e institucionales puestos por éste al servicio de la consecución de los objetivos perseguidos cada vez en sus intervenciones en la materia, como actualizar las múltiples remisiones tanto internas, como a muchas otras normas reguladoras de diferentes sectores en la actualidad ya superadas o formalmente derogadas. Es decir, se ha tratado de clarificar el contenido de la normativa. Pero, además y con mayor alcance, también resolver las inevitables disfunciones, e incluso contradicciones internas, que inevitablemente presentaban las diferentes capas del ordenamiento regulador de la materia; lo que quiere decir, regularizar y armonizar éste para dotarle de la indispensable coherencia, teniendo también en consideración otras normas posteriores que afectan a la materia objeto de refundición, como el caso de la reciente Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible. Esta tarea no ha descuidado tampoco los retoques en los propios textos normativos considerados indispensables.

Uno de los aspectos que ha ocasionado más polémica en esta Refundición ha sido, sin duda, el impacto que ha tenido en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, desembocando en la posibilidad de que se puedan exceptuar sus previsiones en base a esta Ley (¡!). Así, por ejemplo, el artículo 72.1.2.º párrafo, establece que «En aquellos terrenos que no reúnan las características naturales de bienes de dominio público marítimo-terrestre definidos en el artículo 3 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas¹, y que, por causa de la evolución de las necesidades operativas de los tráfic portuarios hayan quedado en desuso o hayan perdido su funcionalidad o idoneidad técnica para la actividad portuaria, podrán admitirse en el dominio público portuario espacios destinados a usos vinculados a la interac-

ción puerto-ciudad, tales como equipamientos culturales, recreativos, certámenes feriales, exposiciones y otras actividades comerciales no estrictamente portuarias, siempre que no se perjudique el desarrollo futuro del puerto y las operaciones de tráfico portuario y se ajusten a lo establecido en el planeamiento urbanístico». Es decir, se contempla la posibilidad de permitir en la zona protegida por la Ley de Costas, la construcción de infraestructuras que claramente contradicen su espíritu y el de la Constitución por ser contrarias a la naturaleza del suelo en el que se ubicarán. Esta previsión se completa con la Disposición adicional vigésimo quinta, en la que se indicará que «Las limitaciones de la propiedad sobre los terrenos contiguos a la ribera del mar por razones de protección del dominio público marítimo-terrestre previstas en el título II de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, serán de aplicación a los terrenos colindantes con el dominio público portuario que conserve las características naturales del dominio público marítimo-terrestre definido en el artículo 3 de la referida Ley». En esta misma línea, en el párrafo 4.º del mismo precepto, se contempla la posibilidad de permitir instalaciones hoteleras, albergues u otro tipo de instalación de carácter cultural o de otro tipo, en la zona de protección contemplada en la Ley de Costas: «Con el objeto de preservar el patrimonio arquitectónico que constituyen los faros, en los espacios del dominio público portuario afectados al servicio de señalización marítima se podrán autorizar usos y actividades distintos de los de señalización marítima, de acuerdo con lo previsto en los párrafos anteriores, siempre que los mismos no condicionen o limiten la prestación del servicio que en cada momento sea el apropiado, teniendo en cuenta las necesidades del tráfico y de la tecnología, sin que en ningún caso sean indemnizables las modificaciones que se impongan por dicho motivo. Excepcionalmente, por razones de interés general debidamente acreditadas y previo informe de Puertos del Estado y de la Administración competente en materia de costas, el Consejo de Ministros po-

¹ Define como bienes de dominio público marítimo-terrestre, en virtud de lo dispuesto en el artículo 132.2 de la Constitución:

«1. La ribera del mar y de las rías, que incluye:

- a) La zona marítimo-terrestre o espacio comprendido entre la línea de bajamar escorada o máxima viva equinoccial, y el límite hasta donde alcanzan las olas en los mayores temporales conocidos o, cuando lo supere, el de la línea de pleamar máxima viva equinoccial. Esta zona se extiende también por las márgenes de los ríos hasta el sitio donde se haga sensible el efecto de las mareas. Se consideran incluidas en esta zona las marismas, albuferas, marjales, esteros y, en general, los terrenos

bajos que se inundan como consecuencia del flujo y reflujo de las mareas, de las olas o de la filtración del agua del mar.

- b) Las playas o zonas de depósito de materiales sueltos, tales como arenas, gravas y guijarros, incluyendo escarpes, bermas y dunas, tengan o no vegetación, formadas por la acción del mar o del viento marino, u otras causas naturales o artificiales.
2. El mar territorial y las aguas interiores, con su lecho y subsuelo, definidos y regulados por su legislación específica.
3. Los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental, definidos y regulados por su legislación específica.»

drá levantar la prohibición de instalaciones hoteleras, así como albergues u hospedajes que pudieran favorecer el desarrollo de actividades culturales, o similares, de interés social, en espacios del dominio público portuario destinados al servicio de señalización marítima que se encuentren situados en la zona de 100 metros medidos desde el límite interior de la ribera del mar o de 20 metros si los suelos tienen la clasificación de suelo urbano, siempre que no se realicen nuevas edificaciones y no se condicione o limite la prestación del servicio».

2. Energía

En materia de energía debo referirme, en primer lugar, al **Real Decreto-ley 13/2012, de 30 de marzo, por el que se transponen directivas en materia de mercados interiores de electricidad y gas y en materia de comunicaciones electrónicas, y por el que se adoptan medidas para la corrección de las desviaciones por desajustes entre los costes e ingresos de los sectores eléctrico y gasista**. Por un lado, este Real Decreto-ley incorpora a nuestro ordenamiento aquellas previsiones contenidas en la Directiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, que requieren una modificación de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, así como de aquellas otras contenidas en la Directiva 2009/73/CE del Parlamento y del Consejo, de 13 de julio de 2009, que requieren una modificación de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos. Igualmente, se incorpora parcialmente la Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables y por la que se modifican y se derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE.

La Directiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 2003/54/CE, introduce nuevos preceptos para lograr una separación efectiva de las actividades de suministro y generación de las actividades de red, planteando diferentes opciones para llevar a cabo dicha separación entre actividades. También refuerza el papel de las autoridades reguladores nacionales y así prevé la creación de una única autoridad reguladora a escala nacional, jurídica y funcionalmente independiente de cualquier otra entidad pública o privada, así como fija los objetivos, obligaciones y competencias de las

autoridades reguladoras. Por otra parte, se habilita a la Administración General del Estado para la puesta en marcha de mecanismos de cooperación internacional para el cumplimiento de los compromisos derivados de la Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables y por la que se modifican y se derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE, que tiene como finalidad establecer un marco común europeo para el fomento de la energía procedente de fuentes renovables con el fin de limitar las emisiones de gases de efecto invernadero, así como para promover la eficiencia energética y reducir la contaminación debida al transporte.

En relación con el sector de hidrocarburos, las modificaciones introducidas incluyen la definición del gestor de red de transporte como el titular de instalaciones de la red troncal. Al gestor de red de transporte se le exige la separación efectiva de las actividades de transporte, por un lado, y de las actividades de suministro y producción, por otro. A tal fin se propone, con carácter general, un modelo de separación patrimonial, de forma que ninguna persona puede ejercer el control sobre una empresa de suministro y producción y, al mismo tiempo, tener intereses o ejercer derechos en un sistema de transporte, evitando así que empresas verticalmente integradas puedan favorecer a las de su propio grupo empresarial, discriminando a sus competidoras. No obstante lo anterior, para aquellas empresas titulares de instalaciones de la red troncal que ya eran titulares de estas instalaciones antes del 3 de septiembre de 2009 y que, además, no cumplieran con los requisitos propios de separación patrimonial, se prevé la posibilidad de ceder la gestión de las mismas a un gestor de red independiente que dé cumplimiento a los requisitos establecidos.

Asimismo, se incluye en el ámbito de aplicación de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, al biogás, al gas obtenido de la biomasa y a otros tipos de gas, siempre que sea técnicamente posible su inyección en la red de gas natural. Se introducen también modificaciones relativas al régimen de separación patrimonial en el transporte, incluyendo la definición, obligaciones y condiciones que deben cumplir los transportistas de la red troncal y los gestores de red independiente para ser certificados por la Comisión Nacional de Energía. Se establecen las características de acceso a los almacenamientos no básicos y el procedimiento de concesión de la exen-

ción de acceso a terceros a nuevas infraestructuras o ampliaciones de las existentes. En línea con lo dispuesto en la Directiva 2009/73/CE, se recogen nuevas obligaciones a los comercializadores para asegurar la protección de los consumidores domésticos. Se establece el nuevo sistema de determinación de los peajes y cánones de las actividades de transporte, regasificación y almacenamiento pertenecientes a la red básica, siendo la Comisión Nacional de Energía la responsable de fijar su metodología. Finalmente, se actualiza el régimen sancionador para adecuarlo a la atribución de competencias al efecto a la Comisión Nacional de Energía, tal y como establece la Directiva 2009/73/CE.

En relación con la construcción de nuevas infraestructuras eléctricas, esta norma contempla que deberá limitarse exclusivamente a aquellas infraestructuras imprescindibles para asegurar el funcionamiento del sistema en condiciones de seguridad, a la vista del nuevo escenario de demanda previsto para los próximos años y a las interconexiones con los sistemas eléctricos de los estados limítrofes. Por su parte, la construcción de nuevas infraestructuras de gas se limitará a mantener los compromisos internacionales vinculantes derivados de la construcción de interconexiones gasistas, así como atender a nuevos consumidores de gas siempre que esto no conlleve costes añadidos al sistema.

Desde la óptica estatal, hay que hacer referencia también al **Real Decreto-ley 1/2012, de 27 de enero, por el que se procede a la suspensión de los procedimientos de preasignación de retribución y a la supresión de los incentivos económicos para nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de cogeneración, fuentes de energía renovables y residuos**.

Desde la óptica autonómica, debe darse cuenta del **Decreto andaluz 169/2011, de 31 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Fomento de las Energías Renovables, el Ahorro y la Eficiencia Energética en Andalucía**. Se dicta en desarrollo de la Ley 2/2007, de 27 de marzo, de fomento de las energías renovables y del ahorro y eficiencia energética de Andalucía. Tiene por objeto establecer las medidas de uso de energías renovables, ahorro y eficiencia energética que se deberán cumplir tanto en edificios de nueva construcción como en edificios existentes que se encuentren incluidos dentro de su ámbito de aplicación, en industrias; las obligaciones de uso de biocarburantes en los autobuses de trans-

porte público regular de viajeros de Andalucía, así como en los vehículos titularidad de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales; el régimen jurídico de los organismos colaboradores en materia de energías renovables, ahorro y eficiencia energética; y el control administrativo, inspección y régimen sancionador.

3. Intervención en materia de medio ambiente: actividad de ordenación y evaluación ambiental

La Comunidad autónoma de Extremadura ha dictado en los últimos meses dos reglamentos de desarrollo de la Ley 5/2010, de 23 de junio, de prevención y calidad ambiental en la Comunidad autónoma de Extremadura. Me refiero al **Reglamento de Evaluación Ambiental**, aprobado por **Decreto 54/2011, de 29 de abril**; y al **Reglamento de autorizaciones y comunicación ambiental**, aprobado por **Decreto 81/2011, de 20 de mayo**. El primero se refiere a la regulación de la evaluación ambiental de planes y programas y a la evaluación de impacto ambiental de proyectos, públicos o privados, con el objetivo de conocer, prevenir, valorar y eliminar o reducir los efectos negativos que éstos pueden ocasionar sobre el medio ambiente. El segundo tiene por objeto la regulación de las autorizaciones ambiental integrada y unificada y la comunicación ambiental de instalaciones y actividades, con el fin de evitar y, cuando no sea posible, reducir y controlar en origen, la contaminación y las emisiones que puedan producir, garantizando la protección del medio ambiente y la salud de las personas. Asimismo, establece un régimen de distancias mínimas al suelo urbano o urbanizable para algunas actividades sometidas a autorización ambiental integrada o unificada o a comunicación ambiental con el fin de prevenir los efectos negativos que puedan tener aquellas sobre el medio ambiente y la salud de las personas.

4. Urbanismo, construcción y obra pública

Comenzaré este apartado específico sobre urbanismo y construcción haciendo referencia al **Decreto-ley balear 2/2012, de 17 de febrero, de medidas urgentes para la ordenación urbanística sostenible**. Permite a los ayuntamientos realizar modificaciones urbanísticas sin necesidad de adaptarse a los planes terri-

toriales insulares. En efecto, la Disposición Transitoria primera prevé el reconocimiento como urbanos de aquellos terrenos que ya se encuentran transformados por la urbanización y por tanto han perdido los requisitos que los mantendrían en la situación de suelo rural. La casuística aquí puede ser muy amplia y, por tanto, se ha optado por dar al municipio la posibilidad de delimitar estos suelos para incorporarlos a su ordenación y fijar aquellas cargas que resulten pertinentes para completar los servicios que falten. Esta incorporación se puede hacer con independencia de la clasificación o categoría de suelo en la que se encuentren los terrenos en los diferentes instrumentos de ordenación territorial, con las únicas excepciones de que no se trate de terrenos que hubieran sido objeto de procesos de cambio de clasificación que hubiesen dado lugar al reconocimiento de una responsabilidad patrimonial, o que su transformación se hubiese iniciado teniendo ya la calificación de suelo rústico protegido. Fuera de estos casos, el planeamiento podrá delimitar y ordenar estos suelos, incorporándolos como urbanos al planeamiento y a todos sus efectos. Todo ello sin perjuicio de que, en algunos casos, se les califique como asentamientos en el medio rural. También, la posibilidad de modificar el planeamiento urbanístico aunque éste no se encuentre adaptado a instrumentos de ordenación territorial o no contenga el Catálogo de protección del patrimonio histórico (arts. 11 y 12); finalmente se modifica la Ley de Disciplina Urbanística para facilitar e incentivar los procesos de legalización y de restitución de la realidad física alterada cuando la primera no sea posible (art. 15). Es decir, con el señuelo de la sostenibilidad en realidad se están adoptando medidas de carácter coyuntural, que permitirán situaciones de divergencia entre el planeamiento urbanístico y territorial, así como la consolidación de desarrollos urbanísticos ilegales. Resultados que, en definitiva, no parece que contribuyan a una idea de desarrollo sostenido de la economía ni, en general, un desarrollo territorial sostenible.

Concluyo el ámbito de lo urbanístico con la referencia a sendos reglamentos aprobados por el Gobierno de Castilla-La Mancha, en desarrollo del Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de la Comunidad autónoma. El primero de ellos es el **Reglamento de Actividad de Ejecución de ordenación territorial y urbanística de Castilla-La Mancha**, aprobado por **Decreto 29/2011, de 19 de abril**; el segundo es el **Reglamento de Disci-**

plina Urbanística de Castilla-La Mancha, aprobado por **Decreto 34/2011, de 26 de abril**.

Finalmente, me referiré al **Decreto andaluz 67/2011, de 5 de abril, por el que se regula el control de calidad de la construcción y obra pública**. Se trata de una norma dictada como consecuencia de la necesidad de adaptar el sector a la normativa por la que se ha transpuesto la Directiva de la Unión Europea sobre libre prestación de servicios. Se establecerá así una profunda reforma en relación con la acreditación de los laboratorios y entidades de control de calidad de la construcción y obra pública. Estos pasan de estar sujetos a una autorización previa, con una reglamentación estricta de requisitos iniciales exigibles para el ejercicio de la actividad, a un sistema de declaración responsable. En definitiva, se pasa de un control previo de la Administración basado en autorización previa a un control a posteriori basado en actuaciones inspectoras. Por otra parte, la inscripción en el Registro de los laboratorios de ensayos y de entidades de control de calidad de la construcción y obra pública de Andalucía, pierde su carácter de requisito habilitante y pasa a desempeñar un papel necesario como instrumento de información para la actuación inspectora y como fuente de estadística. Ello conlleva la derogación de la normativa reglamentaria que, hasta la fecha, ha regulado la autorización y registro de estas entidades y laboratorios. Igualmente, este Decreto supone el ajuste de la normativa andaluza con respecto de la Directiva 89/106/CEE, del Consejo, de 21 de diciembre de 1988, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros sobre los productos de construcción. Este Decreto incluye, en fin, los nuevos requisitos para el control de calidad de la construcción y obra pública, los laboratorios de ensayo y las entidades de control de calidad, y para la inscripción de éstos en el Registro correspondiente, así como las condiciones referidas al mercado CE de los productos de la construcción que llegan a las obras.

5. Desarrollo rural

Desde la perspectiva del medio rural, comenzaré refiriéndome a la **Ley 35/2011, de 4 de octubre, sobre titularidad compartida de las explotaciones agrarias**. Tiene como finalidad promover y favorecer la igualdad real y efectiva de las mujeres en el medio rural, a través del reconocimiento jurídico y económico de su

participación en la actividad agraria. En caso de no constitución de titularidad compartida, el objeto de la Ley será la regulación de los derechos económicos generados a favor del cónyuge o persona vinculada por análoga relación de afectividad, frente al titular de la explotación agraria, como contraprestación por su actividad agraria, efectiva y regular en la explotación. En fin, se trata de una norma que tendrá por objeto garantizar una igualdad efectiva entre el hombre y la mujer en el medio rural. No en vano, hay que destacar el importante papel que ha desarrollado tradicionalmente la mujer en el campo (por ejemplo, en el desarrollo del turismo rural), sin que se haya visto reconocido de una manera efectiva. Algo fundamental si la política agraria y territorial pretende un desarrollo regional y un equilibrio territorial efectivo.

Hay que hacer mención también de la **Ley 6/2011, de 13 de octubre, de conservación de la superficie agraria útil y del Banco de Tierras de Galicia 2011**. Regula el uso racional de las fincas con vocación agraria en la búsqueda de su conservación y de evitar su abandono a través de la puesta en valor de las mismas, con la intención de frenar la pérdida de sus valores agrarios, medioambientales u otros valores vinculados a la utilización racional de los recursos naturales dentro de los límites que, en su caso, establezcan esta ley y la legislación sectorial de aplicación. Para el cumplimiento de este objeto se articulan las medidas siguientes: a) Constituir el Banco de Tierras de Galicia, en el que se relacionen todas las fincas vinculadas a fines recogidos en la ley; b) Establecer el régimen jurídico para la gestión del Banco de Tierras de Galicia; c) Regular los diferentes procedimientos de incorporación de fincas al Banco de Tierras de Galicia y de adjudicación de las mismas; d) Regular el procedimiento para la declaración de fincas abandonadas que posibilite la realización de prácticas agronómicas de conservación y la preservación del entorno y de las condiciones medioambientales; e) Establecer el régimen sancionador correspondiente a las acciones y omisiones descritas en la ley; f) Declarar zonas de actuación agraria prioritaria con la finalidad de reactivar la economía rural en el sector agrario. Con todo ello, también se pretende atajar uno de los problemas ecológicos más graves en esta Comunidad autónoma: los incendios forestales.

Finalmente, hay que citar la **Ley 5/2011, de 6 de octubre, del Olivar de Andalucía**. Plantea los siguientes objetivos: a) avanzar en la eficiencia de nuestros territorios y del sector del

olivar de forma equitativa y sostenible; b) ser un instrumento esencial para el asentamiento de las personas, la generación de empleo, un mayor progreso del medio rural y de sus habitantes y una superior calidad de vida, y la cohesión social y territorial; c) orientar nuestros productos hacia el mercado y propiciar estabilidad al sector; d) impulsar la mejora del modelo productivo, en base a la industria agroalimentaria y la transparencia en la cadena de valor; e) aumentar nuestra capacidad de respuesta ante los cambios de los mercados y los cambios tecnológicos, y ante las amenazas climáticas, y f) contribuir al mantenimiento de la singularidad de los paisajes y de los efectos ambientales positivos asociados al olivar.

6. Carreteras

Castilla y León ha aprobado su **Reglamento de Carreteras**, por **Decreto 45/2011, de 28 de julio**. Tiene por objeto el desarrollo de la Ley 10/2008, de 9 de diciembre, de Carreteras de Castilla y León, en todo lo que se refiere a la planificación, proyección, construcción, conservación, financiación, uso y explotación de las carreteras con itinerario comprendido íntegramente en el territorio de la Comunidad autónoma y que no sean de titularidad estatal.

7. Turismo

En materia de turismo, dos comunidades autónomas han aprobado recientemente una nueva norma para, fundamentalmente, ajustar la ordenación jurídica del sector a la Directiva de la Unión Europea sobre Libre Prestación de Servicios y a su evolución misma. Se trata de Galicia y Andalucía.

En primer lugar, me referiré a la **Ley 7/2011, de 27 de octubre, del Turismo de Galicia**. En cuanto a los aspectos territoriales, la Ley tiene, entre otros objetos, la planificación del turismo y la definición de los recursos turísticos. Debe destacarse, así, el plan de organización turística, que establecerá las áreas turísticas en que se estructurará el territorio de la Comunidad Autónoma, para definir actuaciones de planificación, organización, inversión y promoción, con el objetivo de mejorar la oferta turística, la eficiencia del gasto público, la colaboración interadministrativa y la participación empresarial. A continuación, indicará que la Xunta de Galicia promoverá el Plan en consonancia con los instrumentos de ordenación del territorio y, en particular, con los planes y proyectos sectoriales, con la finalidad de definir la

implantación territorial de las infraestructuras, dotaciones e instalaciones necesarias relacionadas con el sector turístico. Desde la perspectiva de su elaboración, será formulado por el departamento competente en materia de turismo, si bien en colaboración con otros departamentos afectados. Finalmente, es destacar que se modificará si las circunstancias lo justifican o ante una modificación de las directrices de ordenación del territorio. Por consiguiente, parece que la ordenación territorial del turismo camina hacia un modelo de ordenación integrada, si bien sería deseable que el departamento de ordenación del territorio adoptara el protagonismo, con la colaboración del de turismo y así alcanzar una ordenación integrada real. Además, se contemplan otros instrumentos relevantes desde la perspectiva territorial, como la posibilidad de crear geodestinos turísticos, es decir, áreas o espacios geográficos limítrofes que comparten una homogeneidad territorial basada en sus recursos turísticos naturales, patrimoniales y culturales, con capacidad para generar flujos turísticos y que, junto a su población, conforman una identidad turística diferenciada y singular. Esta consideración tendrá especial trascendencia desde la perspectiva de la promoción turística. Finalmente, la Ley gallega también recoge la posibilidad de designar territorios de preferente actuación turística, cuando un territorio disponga de recursos de interés turístico así evaluados por la Administración competente y que el planeamiento urbanístico, de cada uno de los territorios, en su caso, tenga previsto el suelo preciso para la dotación de los equipamientos turísticos necesarios para la ejecución de las políticas turísticas que se formulen. En conclusión, se plantea toda una amalgama de instrumentos de ordenación sectorial del turismo que puede provocar solapamientos si realmente se despliegan.

La **Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía**, también contiene destacadas previsiones de incidencia territorial. En efecto, el Título III se dedica enteramente a la planificación y ordenación de los recursos turísticos. Se contempla un Plan sectorial en la materia, que tendrá el carácter de plan con incidencia en la ordenación del territorio de los establecidos en la Ley de Ordenación del Territorio y será sometido a evaluación ambiental estratégica. Por otro lado, los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional incorporarán determinaciones, en el ámbito de sus competencias, que permitan implementar el modelo turístico establecido para los distintos ámbitos territoriales en el Plan General del Turismo o, en su caso, en los Marcos Estratég-

gicos para la Ordenación de los Recursos y las Actividades Turísticas. La incorporación de estas determinaciones se realizará de acuerdo con el modelo territorial adoptado por el Plan de Ordenación del Territorio de ámbito subregional y conforme a las directrices establecidas en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía para las áreas turísticas. Por consiguiente, se contempla una interrelación entre los planes generales, parciales y sectoriales con la finalidad de alcanzar la sostenibilidad. Aparte de los mencionados, la Ley contempla otros instrumentos de incidencia territorial, a cuya lectura me remito.

8. Industria

En materia de industria hay que hacer referencia a la **Ley 13/2011, de 16 de diciembre, de política industrial de Galicia**. Tiene por objeto determinar los órganos y entidades del sector público autonómico competentes para la planificación y promoción de la actividad industrial, disciplinar el régimen jurídico de los clústeres en cuanto agentes del sector privado singularmente relevantes en el ámbito de la actividad industrial y diseñar los instrumentos precisos para la eficaz y eficiente realización de las actividades de planificación y promoción en el ámbito de las competencias que el Estatuto de autonomía atribuye a la Comunidad Autónoma de Galicia. Se contemplan diferentes instrumentos de planificación. El más destacado es el Plan director de la industria de Galicia. Es el documento en el que se contemplan las líneas generales y directrices básicas de la política industrial gallega y en el que se señalan los objetivos y prioridades sectoriales a tener en cuenta en la planificación de la misma, así como los criterios esenciales de intervención a observar en la ejecución de la política industrial gallega. Tiene como fin potenciar el desarrollo de la actividad industrial, bajo parámetros de productividad, competitividad y calidad, para contribuir al establecimiento de un modelo económico basado en el crecimiento sostenible, esencialmente a través del uso racional, eficiente y proporcionado de las materias y recursos naturales, que posibilite avanzar en términos de cohesión económica y social, mediante la creación de puestos de trabajo de calidad. También hay que hacer mención de los denominados proyectos industriales estratégicos que son las propuestas de inversión para la implantación o ampliación de una o varias instalaciones industriales que tengan como resultado previsible una expansión significativa del tejido industrial gallego o la consolidación del mismo. Se exige justificar la

Documentación

relación del contenido del proyecto con el planeamiento urbanístico vigente, con las Directrices de ordenación del territorio y con el Plan de ordenación del litoral.

9. Organización administrativa

En el contexto de crisis económica y la consiguiente y necesaria racionalización de las es-

tructuras administrativas, se extingue en la **Comunidad de Madrid** la entidad de derecho público **MINTRA** (Madrid, Infraestructura del Transporte), por **Ley 4/2011, de 28 de julio**. Fue creada en el año 1999 por la Ley 22/1999, de 21 de diciembre, como un instrumento apropiado para dar un importante impulso cualitativo y cuantitativo a la política de infraestructuras, en especial del ferrocarril metropolitano.

Legislación

Francisca PICAZO

*Jefe del Servicio de Estudios Urbanos de la
Dirección General de Arquitectura, Vivienda
y Suelo*

NORMATIVA ESTATAL

Leyes y Reales Decretos-Leyes

- Real Decreto-ley 11/2012, 30 marzo, medidas para agilizar el pago de las ayudas a los damnificados por el terremoto, reconstruir los inmuebles demolidos e impulsar la actividad económica de Lorca (BOE 31.03.2012).
- Real Decreto-ley 12/2012, 30 marzo, introduce diversas medidas tributarias y administrativas dirigidas a la reducción del déficit público (BOE 31.03.2012).
- Real Decreto-ley 13/2012, 30 marzo, transpone directivas en materia de mercados interiores de electricidad y gas y en materia de comunicaciones electrónicas, y adopta medidas para la corrección de las desviaciones por desajustes entre los costes e ingresos de los sectores eléctrico y gasista (BOE 31.03.2012).

Reales Decretos

- *Real Decreto 1492/2011, 24 octubre, aprueba el Reglamento de valoraciones de la Ley de Suelo (Corrección de errores en BOE 16.03.2012).*
- Real Decreto 452/2012, 5 marzo, desarrolla la Estructura Orgánica Básica del Ministerio de Fomento y modifica el Real Decreto 1887/2011, 30 diciembre, por el que se establece la Estructura Orgánica Básica de los Departamentos Ministeriales (BOE 06.03.2012).
- Real Decreto 600/2012, 30 marzo, declara zona de interés para la Defensa Nacional el Campo Nacional de Maniobras y Tiro de Pájara, Fuerteventura (BOE 31.03.2012).

Otras disposiciones

- Sentencia Tribunal Supremo 25.01.2012, anula la declaración de urgente ocupación de los bienes y derechos afectados por el expediente de expropiación forzosa 85/AENA/08, del Acuerdo del Consejo de Ministros de 03.04.2009 (BOE 08.03.2012).
- Sentencia Tribunal Supremo 22.02.2012, fija la siguiente doctrina legal: «En los supuestos contemplados por el artículo 49.3 del Reglamento de la Ley de Costas, aprobado por Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, las Comunidades Autónomas sólo podrán autorizar el uso, la ocupación o la realización de obras en la zona de servidumbre de tránsito cuando el Servicio Periférico de Costas del Ministerio otorgue su conformidad a esa autorización, la que deberá recoger preceptivamente las observaciones que, a dichos efectos, haya formulado el indicado Servicio Periférico de Costas» (BOE 27.04.2012).
- Sentencia Tribunal Supremo 07.03.2012, por la que se estima la cuestión de ilegalidad planteada en relación con la letra b) del artículo 292 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por Real Decreto 606/2003, de 23 de mayo (BOE 27.04.2012).

NORMATIVA ESTATAL

- Orden HAP/583/2012, 20 marzo, publica el Acuerdo del Consejo de Ministros 16.03.2012, por el que se aprueba el plan de reestructuración y racionalización del sector público empresarial y fundacional estatal. (BOE 24.03.2012).
- Órdenes PRE/773 y 774/2012, 16 abril, publican sendos Acuerdos de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos de 1 y 22 de marzo de 2012, para la puesta en marcha del mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las EELL y CCAA, respectivamente (BOE 17.04.2012).

Desde BB.OO.E. 01.03.2012 hasta 30.04.2012

NORMATIVA AUTONÓMICA

Administración Local

- | | |
|-------------|--|
| ANDALUCÍA | — Acuerdo 21.02.2012, inclusión del municipio de Vélez-Málaga (Málaga) en el régimen de organización de los Municipios de Gran Población (BOJA 09.03.2012). |
| EXTREMADURA | — Decreto 29/2012, 17 febrero, aprueba la segregación de la Entidad Local Menor de Gadiana del Caudillo para su constitución en municipio independiente de Badajoz (DOE 23.02.2012). |
| NAVARRA | — Ley Foral 3/2012, 14 marzo, prolonga la vigencia y modifica la Ley Foral 16/2008, 24 octubre, del Plan de Inversiones Locales para el periodo 2009-2012 (BOE 12.04.2012). |
| PAÍS VASCO | — Resolución 10.01.2012, publica los nombres oficiales de los Municipios de la Comunidad Autónoma (BOPV 01.02.2012). |

Aguas

- | | |
|-----------|--|
| ANDALUCÍA | — Decreto 14/2012, 31 enero, crea la Comisión de Autoridades Competentes de las demarcaciones hidrográficas de las cuencas intracomunitarias situadas en Andalucía y regula su organización, funcionamiento y atribuciones (BOJA 10.02.2012).
— Decreto 52/2012, 29 febrero, regula el Observatorio del Agua (BOJA 13.03.2012). |
| GALICIA | — Decreto 32/2012, 12 enero, aprueba el Estatuto de la Entidad Pública Empresarial Aguas de Galicia (DOG 13.01.2012). |

Cultura

- | | |
|--------------------|--|
| ARAGÓN | — Ley 2/2012, 23 febrero, modifica la Ley 5/2011, 10 marzo, del Patrimonio de Aragón (BOE 27.03.2012). |
| CASTILLA-LA MANCHA | — Acuerdo 07.12.2011, declara BIC (zona arqueológica) el yacimiento Villa Romana de Noheda, en Villar de Domingo García (Cuenca) (DOCM 04.01.2012). |
| CATALUÑA | — Acuerdo GOV/18/2012, 6 marzo, declara BCIN (conjunto histórico) el casco antiguo de Anglès y delimita su entorno de protección (DOGC 08.03.2012 y BOE 09.04.2012). |

NORMATIVA AUTONÓMICA

Espacios Naturales

ANDALUCÍA	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto 382/2011, 30 diciembre, declara monumentos naturales de Andalucía el Meandro de Montoro, los Tajos de Alhama, la Peña de Arcos de la Frontera y la Ribera de Guadaíra y se dictan normas y directrices para su ordenación y gestión (BOJA 13.01.2012). — Decreto 383/2011, 30 diciembre, declara determinados monumentos naturales de Andalucía en la provincia de Málaga y dicta normas y directrices para su ordenación y gestión (BOJA 13.01.2012).
CASTILLA Y LEÓN	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto 1/2012, 12 enero, que regula los aprovechamientos maderables y leñosos en montes y otras zonas arboladas no gestionadas por la Junta de Castilla y León (BOCyL 18.01.2012).
NAVARRA	<ul style="list-style-type: none"> — Decretos Forales 242, 243 y 244/2011, 14 diciembre, designan, respectivamente Lugares de Importancia Comunitaria la «Sierra de Arrigorrieta y Peña Ezkaurre», «Larrondo-Lakartxela» y «Larra-Aztaparreta» como Zonas Especiales de Conservación y aprueban sus Planes de Gestión (BON 30.01.2012).
VALENCIA	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto 29/2012, 3 febrero, declara Paraje Natural Municipal el enclave denominado Sierra de las Águilas y San Pascual, en Monforte del Cid (DOCV 07.02.2012).

Estructura Orgánica

ARAGÓN	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto 31.01.2012, modifica la Estructura Orgánica de la Presidencia del Gobierno de Aragón (BOA 20.02.2012).
BALEARES	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto 9/2012, 3 febrero, modifica el D. 92/2011, 2 septiembre, que determina la composición del Consejo de Administración de la Sociedad Servicios de Información Territorial de las Illes Balears, SAU (SITIBSA) (BOCAIB 23.02.2012).
CASTILLA-LA MANCHA	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto 10/2012, 25 enero, establece la Estructura de la Administración Regional (DOCM 25.01.2012).
GALICIA	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto 1/2012, 3 enero, modifica la Estructura Orgánica de la Xunta de Galicia (DOG 04.01.2012). — Decreto 44/2012, 19 enero, establece la Estructura Orgánica de la Consejería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras (DOG 24.01.2012). — Decreto 77/2012, 9 febrero, modifica el D. 74/2006, 30 marzo, que regula el Consejo Gallego de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (DOG 22.02.2012).
MADRID	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto 33/2012, 16 febrero, establece la Estructura Orgánica de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio (BOCM 21.02.2012).

Leyes de Medidas

CATALUÑA	<ul style="list-style-type: none"> — Ley 3/2012, 8 marzo, de medidas fiscales y administrativas (BOA 19.03.2012). — Ley 5/2012, 20 marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas y de creación del impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos (DOGC 23.03.2012, corrección errores en BOE 04.05.2012).
----------	---

NORMATIVA AUTONÓMICA

Medio Ambiente (continuación)

- | | |
|-----------|---|
| ANDALUCÍA | <ul style="list-style-type: none"> — Decreto 17.01.2012, regula la autorización ambiental integrada y se modifica el D. 356/2010, 3 agosto, que regula la autorización ambiental unificada (BOJA 27.01.2012). — Decreto 6/2012, 17 enero, aprueba el Reglamento de Protección contra la Contaminación Acústica en Andalucía, y modifica el Decreto 357/2010, 3 agosto, aprueba el Reglamento para la Protección de la Calidad del Cielo Nocturno frente a la contaminación lumínica y el establecimiento de medidas de ahorro y eficiencia energética (BOJA 06.02.2012). — Acuerdo 14.02.2012, aprueba el Plan del Medio Ambiente de Andalucía Horizonte 2017 (BOJA 24.02.2012). |
| MADRID | <ul style="list-style-type: none"> — Decreto 55/2012, 15 marzo, establece el régimen legal de protección contra la contaminación acústica (BOCM 22.03.2012). |

Ordenación del Territorio y Urbanismo

- | | |
|-----------|---|
| ANDALUCÍA | <ul style="list-style-type: none"> — Ley 2/2012, 30 enero, modifica la Ley 7/2002, 17 diciembre, de Ordenación Urbanística (BOJA 08.02.2012 y corrección de errores en BOE 22.03.2012). — Decreto 351/2011, 29 noviembre, aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Almería y crea su comisión de seguimiento (BOJA 04.01.2012). — Decreto 369/2012, 20 diciembre, aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa Tropical de Granada y crea su comisión de seguimiento (BOJA 01.02.2012) — Decreto 2/2012, 10 enero, regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable (BOJA 30.01.2012). — Decreto 3/2012, 10 enero, aprueba el Plan de Ordenación del Territorio del Sur de Córdoba y crea su Comisión de Seguimiento (BOJA 22.03.2012). |
| BALEARES | <ul style="list-style-type: none"> — Decreto-ley 2/2012, 17 febrero, de medidas urgentes para la Ordenación Urbanística Sostenible (BOCAIB 18.02.2012). Resolución 29.02.2012, para su convalidación (BOCAIB 06.03.2012). |
| CATALUÑA | <ul style="list-style-type: none"> — Ley 3/2012, 22 febrero, modifica el texto refundido de la Ley de urbanismo, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto (DOGC 14.03.2012 y BOE 10.03.2012). |
| GALICIA | <ul style="list-style-type: none"> — Decreto 244/2011, 29 diciembre, aprueba los Estatutos del Organismo Autónomo Instituto de Estudios del Territorio (DOG 02.01.2012). |
| VALENCIA | <ul style="list-style-type: none"> — Instrucción 13.01.2012 sobre Vías Pecuarias (DOGV 18.01.2012). |

Vivienda

- | | |
|-----------|--|
| ANDALUCÍA | <ul style="list-style-type: none"> — Decreto 1/2012, 10 enero, aprueba el Reglamento Regulador de los Registros Públicos Municipales de Demandantes de Vivienda Protegida y modifica el Reglamento de Viviendas Protegidas (BOJA 30.01.2012). |
| ARAGÓN | <ul style="list-style-type: none"> — Orden 12.12. 2011, acuerda la suspensión temporal de la línea de ayudas para la rehabilitación aislada de edificios y viviendas (RENOVE), prevista en el D. 60/2009, 14 abril, que regula el Plan Aragonés para facilitar el acceso a la vivienda y fomentar la rehabilitación 2009-2012 (BOA 05.01.2012). |

NORMATIVA AUTONÓMICA

Vivienda *(continuación)*

CANARIAS	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto 13/2012, 17 febrero, aprueba el Reglamento que regula el procedimiento de registro del certificado de eficiencia energética de edificios (BOCAN 28.02.2012). — Orden 30.11.2011, al amparo de la disposición adicional primera del D. 135/2009, 20 octubre, que regulan las actuaciones del Plan de Vivienda de Canarias para el período 2009-2012, se fijan los precios máximos de renta y venta de las viviendas de nueva construcción (BOCAN 04.01.2012).
CATALUÑA	<ul style="list-style-type: none"> — Orden 27.02.2012, adapta determinadas previsiones del D. 13/2010, del Plan para el derecho a la vivienda de 1009-2012 y coordina materias con el Plan estatal de vivienda y rehabilitación 2009-2012 (DOGC 02.03.2012).
EXTREMADURA	<ul style="list-style-type: none"> — Resolución 19.01.2012, publica la actualización de precios máximos de venta o adjudicación de la Vivienda de Protección Pública para el ejercicio 2012 (DOE 03.02.2012).
GALICIA	<ul style="list-style-type: none"> — Ley 14/2011, 16 diciembre, modifica la Ley 5/1998, de cooperativas (DOG 03.01.2012)
NAVARRA	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto Foral 16/2012, 14 marzo, deroga el artículo 59 del Decreto Foral 4/2006, 9 enero, que regula las actuaciones protegibles en materia de vivienda y el fomento de la edificación residencial (BON 16.03.2012). — Acuerdo 28.12.2011, determina los módulos aplicables a las actuaciones protegibles en materia de vivienda para el año 2012 (BON 13.01.2012).

Desde BB.00. CC.AA. 01.01.2012 hasta 31.03.2012

Recensiones y reseñas de libros recibidos

Ordenación del Territorio y Urbanismo: conflictos y oportunidades, JURADO ALMONTE, José Manuel (coord.). Universidad Internacional de Andalucía, Sevilla. 2011; 17 x 22 cm. 397 pp, 18,00 € ISBN: 978-84-7993-219-0

La obra que nos ocupa tiene como objetivo central aportar una mirada amplia y diversa sobre la situación actual de la Ordenación del Territorio y el Urbanismo en nuestro país, atendiendo especialmente a los retos que deben afrontar estas disciplinas en el contexto actual, así como a las oportunidades que se plantean en un momento de crisis y cambio como el presente. El origen de la edición se encuentra en el Curso de Verano que se celebró, bajo el mismo título que el libro, en la Universidad Internacional de Andalucía —en su sede de La Rábida (Huelva)— entre los días 12 y 16 de julio de 2010. El contenido del volumen se compone de las aportaciones realizadas por los ponentes que participaron en el citado curso, a las que se suman un conjunto de textos de autores invitados que vienen a completar el carácter globalizador y abiertamente multidisciplinar de la obra.

El título del libro apunta a una temática tan amplia como compleja, difícil de abordar de forma exhaustiva en el marco de un solo volumen. Por ello, es importante remarcar, como hace el propio coordinador de la edición José Manuel Jurado Almonte en el apartado introductorio, que no se trata de una monografía o un manual al uso: la intención no es tanto mostrar un análisis sistemático sobre el actual estado de la cuestión en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, sino aportar un conjunto de reflexiones y materiales que, a través de una notable diversidad de voces y enfoques, ayuden al lector a formarse una imagen global, sintética a la par que clarificadora, de la situación de ambas disciplinas en nuestro país y, con un énfasis particular, en el ámbito andaluz.

La crisis económica en general, y el colapso del sector de la construcción en particular, constituyen inevitablemente el trasfondo de muchas de las aportaciones que integran el volumen. Es imposible obviar que el modelo de desarrollo territorial y urbanístico adoptado en nuestro país en los últimos lustros se encuentra ligado de forma indefectible al devenir reciente de la economía española. Es por ello que los materiales, las opiniones y las propuestas que se ofrecen a lo largo de los diferentes capítulos de la obra gozan de una actualidad y un interés indiscuti-

bles. Nos situamos en un contexto que supone un claro punto de inflexión en cuanto a nuestro modelo de desarrollo, y en el que el debate riguroso sobre lo acaecido en los últimos años debe sentar las bases para la construcción de nuestro futuro más inmediato. La forma de entender y de planificar nuestras ciudades, la urbanización de ámbitos costeros o ecológicamente sensibles, el papel del sector de la construcción en nuestra economía, o la adaptación a los grandes retos ambientales son cuestiones que deben constituirse en ejes centrales de la reflexión sobre un nuevo modelo de desarrollo razonable, equilibrado y sostenible.

A través de la diversidad de miradas y perspectivas que ofrece la obra se consigue reflejar la propia naturaleza compleja de la temática abordada; una materia que, como es sabido, posee múltiples dimensiones y que afecta o incide en muy diferentes aspectos de nuestra sociedad. El libro permite lector acercarse a la situación de la Ordenación del Territorio y el Urbanismo desde la perspectiva que ofrecen diferentes ámbitos sociales —académico, empresarial, institucional— y disciplinares —desde lo geográfico a lo arquitectónico, del plano teórico y normativo al técnico y aplicado—. Confluyen así en un mismo volumen muy distintas visiones de una misma materia, que a su vez ponen su foco de atención sobre un amplio abanico de cuestiones dentro de la temática global de la obra: la cultura territorial y el desarrollo socioeconómico, los ámbitos metropolitanos, el turismo, la edificación sostenible, la complejidad de las relaciones entre actores públicos y privados, etc.

Si la diversidad temática y disciplinar constituye uno de los rasgos que definen el contenido del libro, la variedad de las escalas abordadas es otra característica que merece la pena destacar. En conjunto, los materiales aportados por los autores inciden en mayor o menor medida en los ámbitos europeo, estatal, regional, subregional y local. El mayor peso lo asumen el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía y, en especial, el caso concreto de la provincia de Huelva, cuestión evidentemente ligada al origen de la obra en el mencionado Curso de Verano. No obstante, el interés de los textos centrados en la realidad andaluza u onubense trascienden de forma clara lo estrictamente local; en particular, el ámbito onubense puede entenderse aquí como un interesante estudio de caso donde profundizar en detalle en cuestiones como el análisis de la planificación subregional, la imbricación entre planifica-

Libros y Revistas

ción, turismo y protección de la naturaleza, o el rol de las infraestructuras a escala provincial.

Los contenidos del volumen se dividen en dos bloques; en primer lugar un conjunto de once capítulos denominados de «Investigación», más extensos, que profundizan en aspectos o problemáticas concretas; en segundo lugar seis capítulos de «opinión», textos más breves que aportan la visión de distintos actores económicos e institucionales, en ocasiones en un claro contraste con la mirada académica.

En el capítulo que abre el primero de estos bloques, Rafael Mata Olmo aborda la explosión urbanística vivida en España en la década de 1997 a 2007, analizando su impacto en el territorio, el paisaje y la economía, y aboga por la necesidad de una Nueva Cultura del Territorio. Posteriormente, José Manuel Jurado, coordinador de la edición, centra su texto en las relaciones entre la Ordenación del Territorio y el Urbanismo y reflexiona sobre la situación de ambas disciplinas en el actual contexto de crisis. Julián Mora Aliseda y Francisco Javier Jaráiz Cabanillas aportan una completa revisión de los acuerdos y directrices internacionales en materia de medio ambiente y sostenibilidad, exponiendo cómo el concepto de desarrollo sostenible evoluciona y se materializa a través de acuerdos, programas y políticas que tienen una fuerte incidencia en la Ordenación del Territorio y el Urbanismo. José María Feria Toribio, plantea un análisis de las áreas metropolitanas españolas desde el punto de vista de su ordenación territorial, trazando un completo retrato del estado de la cuestión a nivel nacional. Andreas Hildenbrand Scheid contextualiza la Ordenación del Territorio en Andalucía en relación al ámbito europeo y nacional, y aborda en detalle los vínculos entre la ordenación territorial y el urbanismo a través de la revisión de los contenidos del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. Luis Cobos Fernández y Pilar Hurtado Gallardo desarrollan un análisis pormenorizado del documento de información pública del Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Huelva. Alfonso Fernández Tabales y Enrique Santos Pavón centran su texto en el análisis del tratamiento del turismo por parte de los planes de ordenación del territorio de escala subregional, tomando para ello como casos de estudio de los Planes del Litoral Occidental de Huelva y el Ámbito de Doñana. José Zamorano Wisnes aborda las causas y efectos de la crisis del urbanismo en España, haciendo especial hincapié en la realidad andaluza. Eladio Serrano Orta pone el foco de su aportación en la problemática de las relaciones entre la Administración Pública y los actores privados en el marco del urbanismo. Antonio Montañó Valle, Mar Tomé Martín y Luis Hernando de Moya ofrecen una mirada sobre el urbanismo desde el punto de vista más técnico de la arquitectura, analizando las perspectivas de cambio hacia unas pautas de edificación sostenible y presentando el denominado modelo Qsostenible. Por último, Juan Antonio Márquez

Domínguez aborda el análisis de la infraestructuras de transporte en la provincia de Huelva, uno de los temas centrales en la ordenación territorial, tomando para ello como punto de partida el concepto de *no lugar* desarrollado por Marc Augé.

Los capítulos de opinión que componen el segundo bloque del volumen incluyen un conjunto de reflexiones de carácter más personal o crítico, por parte de los autores Antonio Ponce Fernández, Francisco Javier Regalado Romero, Juan Carlos de León Carrillo, José M. Ojeda García, Miguel Rus Palacios y Jesús Merino Esteban. Los textos abordan cuestiones de notable interés como el posicionamiento del sector empresarial ante la crisis urbanística, el papel de la Administración en relación al mercado de la vivienda, la reivindicación del papel de la gobernanza en el urbanismo y la ordenación territorial a través de la denominada Declaración de Madrid, o las relaciones territoriales entre puerto y ciudad.

En resumen, el libro posee a nuestro juicio dos valores esenciales que hacen recomendable su lectura. En primer lugar, la actualidad, la oportunidad que supone ofrecer al lector, en un momento como el actual, diferentes miradas, opiniones y datos que sirven para alimentar la reflexión y el debate. Como se ha mencionado, la crisis marca un punto de inflexión en nuestro devenir económico y en nuestro modelo de desarrollo; la Ordenación del Territorio y el Urbanismo no solo no pueden estar ausentes del debate sobre el futuro que queremos como sociedad, sino que deben reivindicarse como elementos centrales del mismo, para evitar errores pasados y aprovechar en beneficio de todos los numerosos activos —el patrimonio territorial, las herramientas e instrumentos de ordenación, el capital de conocimiento teórico y aplicado, la experiencia— con que contamos.

El segundo de los valores con que cuenta la obra es su utilidad como material de referencia para la actividad académica, tanto en el plano de la enseñanza como de la investigación. Las aportaciones bibliográficas, la revisión del estado de la cuestión para aspectos específicos de la materia, y el carácter profundamente didáctico y clarificador de determinados capítulos hacen de esta edición un recurso práctico para profesionales, investigadores y estudiantes.

En conclusión, estamos ante una obra que, sin pretender agotar la temática abordada, ofrece una perspectiva global sobre la misma, realiza contribuciones de interés para el debate y aporta materiales de utilidad, con el valor adicional de hacer coincidir en un mismo volumen posicionamientos y miradas muy diferentes sobre un tema trascendental para nuestro desarrollo como sociedad.

Jesús SANTIAGO RAMOS
Departamento de Geografía, Historia y Filosofía.
Universidad Pablo de Olavide, Sevilla

Planificación Territorial: propiedad y valoración catastral (España 1750-2010), PILLET CAPDEPON, Félix. Universidad Biblioteca Nueva, Madrid. 2012; 17 x 22 cm. 176 pp, 15,00 € ISBN: 9788499404134

Planificación territorial aparece cuando se van a cumplir en 2012 los 30 años de la España de las Autonomías, de la aprobación de los 17 estatutos, que marcaron el comienzo de esta nueva situación territorial y política, con sus excesos y ausencias, siendo la planificación la mejor solución en tiempos de crisis. La obra sugiere dos propuestas de planificación territorial en el subestado o Comunidades Autónomas, la primera afecta a la escala subregional o supramunicipal, a partir de los centros urbanos rectores (policentrismo) con sus correspondientes Áreas Funcionales Urbanas (FUA), como forma de vertebrar el desarrollo territorial en la escala regional o autonómica, así como la conexión urbano-rural. Garantizando la cohesión territorial del conjunto de la Comunidad, desde un planteamiento abierto y flexible, en aplicación de la Estrategia Territorial Europea (ETE) que hace referencia a la necesaria cohesión territorial ofreciendo como instrumento de actuación el desarrollo del policentrismo. La segunda hace referencia a la escala municipal, donde, tras apoyar la urgente reagrupación de pequeños municipios, se propone unificar o aproximar la planificación urbanística o tradicional con la estratégica, dando lugar a una planificación urbanística-estratégica; propuestas todas ellas planteada con ejemplos sobre el espacio vivido.

Un elemento importante en la ordenación del territorio fue siempre el análisis de la propiedad rústica y urbana planteadas ahora, conjuntamente, a partir de tres etapas que se extienden a lo largo de un extenso proceso (1750-2010), haciendo especial hincapié en la actual Valoración Catastral de Urbana y Rústica, aspectos que han sido analizados ampliamente para la totalidad del Estado, así como para una Comunidad Autónoma (Castilla-La Mancha).

En este contexto, parece acertado entrar en el debate actual sobre las escalas del Estado o del territorio español, pues la crisis económica y financiera, más el endeudamiento de las Comunidades Autónomas, han originado que desde distintos enfoques se estén haciendo propuestas para mejorar o modificar el actual esquema de la España de las Autonomías. Entre las diversas posturas planteadas parece lógico seguir profundizando en la estructura autonómica, sin endeudar al Estado, procurando aminorar la escala provincial con el fin de dar prioridad a la escala supramunicipal.

Antes de analizar la importancia que las FUA podrían tener en las Comunidades Autónomas para lograr su mayor cohesión territorial, se analizan las tres escalas actuales: el municipio como unidad básica, la provincia como herencia del Estado centralista y la Comunidad Autónoma como resultado del Estado de las Autonomías, con el fin de conocer el proceso seguido en distintos tiempos y escalas. Un aspecto que aparece a lo largo del relato está relacionado con una de las promesas incumplidas o fracasadas en los Estatutos de Autonomía, relacionado

con la escala subregional, esto es la comarcalización, que fue implantada en dos autonomías sin mucho éxito, como es el caso de Cataluña y Aragón, quedando a mitad de camino Galicia. Ahora la nueva oferta procedente de la Unión Europea pasa por una nueva versión de la comarcalización funcional o, más concretamente, por un planteamiento abierto y flexible de la Valoración Catastral de Rústica y Urbana, con el fin de lograr una mejor y más justa cohesión territorial.

Una vez concluido el análisis sobre las escalas del territorio o del Estado español, desde una doble visión, la escala de la Administración y de la planificación, que se desarrollan, se pasa al estudio de la propiedad y la Valoración Catastral de Rústica y Urbana, por haber sido siempre esta cuestión un importante elemento en la ordenación del territorio, aunque desde hace algo más de una década, o desde la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal (1999), son escasos los estudios sobre la propiedad actual, lo que ha condicionado analizar el Catastro Inmobiliario sin hacer referencia a los propietarios.

Se contempla esta cuestión en tres momentos: en primer lugar, la referencia a la propiedad de mediados del siglo XVIII y sus posteriores alternativas para el análisis de la situación heredada; el proceso desamortizador y sus consecuencias en el cambio de propiedad, de la feudal a la capitalista, para a continuación abordar los intentos de reforma de la primera parte del siglo XX. En segundo lugar, la propiedad rústica y urbana de la segunda mitad del siglo XX, a partir del estudio de la contribución territorial rústica y urbana. Y por último, en tercer lugar, la propiedad en el actual Catastro Inmobiliario, del que se analiza, también, la Valoración Catastral de Rústica y Urbana, en el tránsito de un siglo a otro (1995-2005), con el fin de ofrecer la concentración de la propiedad y la riqueza catastral, teniendo en cuenta las variaciones en las estadísticas catastrales desde 2006, especialmente en el Catastro de Urbana.

La relación propiedad y valoración se lleva a cabo para el conjunto de las escalas, estudiando, primero, las 15 Comunidades Autónomas pertenecientes al territorio de la Dirección General del Catastro, en segundo lugar, se incorporan las dos Comunidades Autónomas forales (Navarra y País Vasco), tras solicitarles directamente la información estadística catastral; y, por último, se analiza la evolución de la propiedad y la actual Valoración Catastral de Rústica y Urbana en una Comunidad Autónoma que linda con la capital de España y con la que mantiene una gran relación, Castilla-La Mancha.

Aunque el estudio de la propiedad se realiza desde los años 1980, es a partir de 2007 cuando han aparecido diversas monografías sobre propiedad y valoración catastral en distintas revistas material que ha servido para reelaborar, ampliar y actualizar las páginas de la obra que aquí se presenta.

La sociedad de la información ha convertido al Catastro actual en un sistema de información territorial, en un servicio público que ha encontrado en Internet

Libros y Revistas

un vehículo de desarrollo no solo a nivel nacional, sino también europeo. La utilización del Catastro para el estudio del territorio ofrece gran interés para distintos fines: valoración, ordenación del territorio, cartografía, urbanismo y legislación, lo que demuestra que existe una utilización multifuncional por parte de la sociedad actual, motivo por el cual el análisis de la valoración catastral puede ser una variable interesante en el estudio de las escalas del Estado, así como en la planificación subregional del subestado o las Autonomías

Félix PILLET CAPDEPÓN, doctor en Geografía por la Universidad Autónoma de Madrid, es actualmente catedrático del área de Geografía Humana en la Universidad de Castilla-La Mancha. Asimismo, es investigador principal del Grupo de Investigación DETER (Desarrollo Territorial). El hilo conductor de una de sus líneas de trabajo es el estudio de la Propiedad a la que ha añadido en los últimos años sus análisis sobre la Valoración Catastral Rústica y Urbana. En la actualidad trabaja en dos relaciones conjuntamente: patrimonio territorial-turismo y paisaje-literatura.

Normas para la presentación de originales

1. **Originales:** los trabajos serán necesariamente originales e inéditos en ninguna otra publicación ni lengua. La presentación del manuscrito original a CyTET implica el compromiso ético formal por parte del autor de no haberlo enviado antes o simultáneamente a ningún otro editor para su publicación. Una vez acusada puntualmente su recepción por la Revista y antes de notificar el resultado del arbitraje de su evaluación científica tampoco podrá ser remitido a otros editores, salvo que el autor solicite por escrito retirarlo sin esperar el resultado de la evaluación. Otro proceder anómalo por parte del autor será éticamente reprobado en los círculos editoriales.
2. **Extensión:** no sobrepasará 18 páginas formato UNE A-4 (DIN A4) mecanografiadas en TNR cuerpo 12 a un espacio y numeradas, incluidas en su caso las ilustraciones.
3. **Título del trabajo:** será breve, como máximo ocho palabras, pudiéndose añadir un subtítulo complementario de menor extensión. No contendrá abreviaturas, ni notas o llamadas a notas al pie en el mismo. Las referencias sobre su procedencia, origen o agradecimientos irán en nota al pie.
4. **Descriptores:** se incluirán cuatro o cinco descriptores de las referencias temáticas por los que se pueda clasificar el artículo, a juicio del autor. No obstante, la editorial se reserva su homologación con el tesoro y descriptores propios para confeccionar los índices anuales de la Revista.
5. **Autores:** bajo el título irá el nombre de cada uno de los autores (con el sistema del nombre propio en caja baja y los dos APELLIDOS en versalitas, para poder discernirlos) incluyéndose debajo la profesión o cargo principal con el que desean ser presentados y, si lo señalan expresamente, indicando su número de fax y e-mail en la red (además de los datos solicitados en §14).
6. **Resumen obligatorio:** al comienzo del texto deberá escribirse obligatoriamente un resumen o abstract de su contenido (no un índice), inferior a 200 palabras sobre el objeto, metodología y conclusiones del artículo, sin notas al pie, redactado en español y en inglés (la versión inglesa, en todo caso, será revisada por cuenta de la propia editorial). Lo que supere esta extensión podrá ser suprimido por estrictas razones de composición.
7. **Apartados:** la numeración de los apartados se hará sólo con caracteres arábigos de hasta tres dígitos (*i.e.*: 3., 3.1., 3.1.1). Las restantes subdivisiones inferiores llevarán letras mayúsculas y minúsculas o números [A], b), 1), i), ...].
8. **Bibliografía:** solamente de las obras citadas en el texto que se recopilarán al final del trabajo en un listado de «Bibliografía citada» y en orden alfabético de apellidos (siempre en VERSALITAS y sangrando la segunda línea), con los siguientes caracteres y secuencias:
 - (1) **De libros:**

AUTOR, nombre (año 1ª ed.): *Título del libro*, editorial, lugar, año de la edición consultada (versión, TRADUCTOR: *Título español*, editor, lugar, año)
 - (2) **De artículos:**

AUTOR, nombre (año): «Título del artículo», en: *Título del libro o nombre de la Revista*, volumen: *número*: paginación, editorial y lugar.

Cuando las referencias de cada autor(es) sean varias se ordenarán cronológicamente, y las del mismo año se ordenarán añadiéndoles una letra [(1996a; 1996b; etc.)].

Los segundos y siguientes coautores irán siempre precedidos del signo & (*et latino*) para diferenciar los apellidos compuestos [RAMÓN Y CAJAL], pudiendo colocar su nombre o inicial seguido del apellido [GARCÍA, José & Luis ÁLVAREZ & José PÉREZ]. Para una sistematización de referencias bibliográficas más complejas se facilitará a quien lo solicite un breviarío de apoyo.
9. **Citas:** (textuales o referencias bibliográficas): deberán insertarse *en el propio texto* entre paréntesis con un solo apellido, remitiendo a la bibliografía final (de §8), indicando solamente: (*cf.* o *vide* AUTOR, año: pp. interesadas) [*i.e.*: «cita textual» (PÉREZ, 1985: 213-8)].
10. **Notas a pie de página:** irán numeradas correlativamente por todo el texto; serán publicadas siempre al pie de la página, pero el autor también las entregará al final del manuscrito en *una hoja aparte*. Las notas al pie contendrán exclusivamente comentarios ad hoc, mas *nunca* se utilizarán sólo para citar referencias bibliográficas, las cuales deben ir *siempre* en el texto (ver §9) y recopiladas al final (ver §8).

11. **Abreviaturas:** acrónimos o siglas (organismos, revistas, etc.): se incluirá su listado detrás de la bibliografía.
12. **Ilustraciones:** (1) Los planos, gráficos, tablas, cuadros, fotos, etc., se identificarán todos ellos por igual con el nombre convencional de *figura* poniendo en su título la abreviatura FIG. xx. (2) Irán correlativamente numeradas por su orden de aparición y convenientemente referenciadas en su contexto mediante la indicación (ver FIG. xx). (3) Irán acompañadas en hoja aparte de un listado con su número, pie o leyenda e inequívocamente identificadas en su borde, marco o soporte. (4) *Se indicará siempre su procedencia o fuente de referencia de autor y, en caso de comportar reproducción de gráficos ajenos, deberán contar con la pertinente autorización respectiva de la editora y autor.*
13. **Número y soporte de las figuras:** serán, como máximo, 10 figuras. Siempre que sea posible las figuras se entregarán digitalizadas en un CD-Rom (señalando bien claro el sistema operativo, nombre y número de la versión del programa) o en fotografía en color y/o blanco/negro, tanto en diapositivas como en reproducción fotográfica de papel. En otro caso irán en soporte original (máx. UNE A-3), en impreso o en reproducción fotográfica; *en ningún caso fotocopia*, ni en b/n ni en color. Por limitaciones técnicas, la editorial se reserva el derecho de seleccionar la calidad, cantidad y formato de las ilustraciones publicables, por lo que deberán venir preparadas para el caso de que la reproducción deba ser en blanco y negro.
14. **Datos académicos:** al final del trabajo o en hoja aparte deberá incluirse una breve referencia sobre su respectivo autor o autores, con extensión máxima de 10 líneas, en la que se reflejen los datos de su nombre y dos APELLIDOS, lugar y año de nacimiento, título académico, experiencia profesional más destacable, actual posición profesional y principales publicaciones realizadas, dirección postal, teléfono, fax, e-mail, página en la red, etc., del centro de trabajo, para uso exclusivo en las referencias internas de la Revista.
15. **Original y copias:** los trabajos completos se enviarán en soporte informático con dos copias: una original completa y otra en la que se *habrá suprimido nombre y señales identificadoras del autor* (para poder enviarlas a evaluar anónimamente).
16. **Evaluación y arbitraje de excelencia:** todos los trabajos recibidos en la Redacción serán sometidos (sin el nombre del autor) a evaluación sobre su calidad científica y técnica ante sendos expertos anónimos o *referees* especialistas en la o las materias tratadas, tanto miembros asesores editoriales de la Redacción como externos a ésta, quienes emitirán un informe de evaluación. En caso de notoria divergencia entre ellos se someterá a informe de un tercer árbitro. Si los árbitros sugirieran al Consejo de Redacción observaciones, correcciones o enmiendas puntuales, incluso su rechazo, se transmitirán textualmente al autor quien, con ello, recupera plena libertad para introducir las y reenviarlo para nueva evaluación o desistir de publicarlo. Al publicarse se hará constar al pie del artículo las fechas de su primera recepción y las de sus correcciones sucesivas, en su caso. Se espera que los autores sepan agradecer expresamente dichas correcciones y sugerencias a los árbitros anónimos hechas en beneficio de la calidad científica de los trabajos publicados en CyTET.
17. **Datos personales:** cuando el o los autores reciban la notificación (que se hará siempre al primer firmante) de haberse decidido la publicación de su artículo, deberán comunicar a la Secretaría de la Revista el número de sus respectivos NIF, así como los datos de las cuentas bancarias a la que se deba transferir el importe de la colaboración. En caso de coautoría, salvo expresa indicación en contrario, se entenderá que el importe de la colaboración se distribuye entre sus coautores a partes iguales.
18. **Corrección pruebas:** los autores se comprometen a corregir las primeras pruebas de imprenta en un plazo de *cinco días* desde su recepción, entendiéndose que, de no tener respuesta, se otorga la conformidad con el texto que aparece en ellas. No se podrá modificar sustancialmente el texto original a través de esta corrección de pruebas, limitándose a corrección de erratas y subsanación de errores u omisiones.
19. **Separatas:** una vez publicado el artículo, se entregarán a su autor o autores, a título gratuito, un ejemplar del correspondiente número de la Revista y, se enviará por correo electrónico una copia en formato pdf del mismo.
20. **Cláusula de responsabilidad:** los trabajos firmados expresan únicamente la opinión de sus autores y son de su exclusiva responsabilidad, a todos los efectos legales.
21. **Dirección:** toda la correspondencia y demás actuaciones referentes a los contenidos y confección editorial con la Revista, deberán dirigirse a la siguiente dirección:

CIUDAD Y TERRITORIO **Estudios Territoriales**
Ministerio de Fomento
Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo
Subdirección General de Urbanismo
Pº de la Castellana, 112 - 28071 MADRID (España)
Teléfono: (34) 91 728 4893 (Paloma Pozuelo)
Fax: (34) 91 728 4862
correo electrónico: CyTET@fomento.es

BOLETÍN DE SUSCRIPCIÓN

SUSCRIPCIÓN ANUAL (4 números):

España: 30 € (IVA incluido)
Extranjero: 42 € (Precio sin IVA)

NÚMERO SENCILLO:

España: 9 € (IVA incluido)
Extranjero: 12 € (Precio sin IVA)

correo electrónico: CyTET@fomento.es

Por favor, escriba con letras mayúsculas y claras.
Haga un círculo en la respuesta que corresponda, de las alternativas presentadas.

Institución/ Apellidos:

Nombre:

CIF/ NIF:

Teléfono de contacto:

Domicilio fiscal:

CP:

Localidad, Provincia:

Actividad institucional/ Experiencia:

Profesión/ Cargo profesional (años):

¿Desea recibir puntual información complementaria sobre actividades (seminarios, conferencias) que organice la revista?

NO

SI

Envío cheque nº: del Banco/ Caja: por la suscripción anual

PUEDE ENVIAR ESTE BOLETÍN:

Por correo:

Centro de Publicaciones
Pº de la Castellana, 112 - 28046 Madrid

Por fax: +34 91 728 4862

Por correo electrónico: CyTET@fomento.es

Los datos personales que nos facilite serán tratados por este Ministerio con la finalidad exclusiva de gestionar su suscripción a la revista. Podrá ejercer en todo momento sus derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición presentando un escrito en registro presencial (Pº Castellana 112) o en el registro electrónico (<http://sede.vivienda.gob.es>) del Ministerio de Vivienda, dirigido al Centro de Publicaciones.

CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES se ofrece como medio de expresión para cuantos deseen exponer trabajos de investigación, estudios, teorías, metodologías, informaciones y noticias que supongan una aportación sobre algunos de los siguientes temas:

- Ordenación del Territorio
- Urbanismo
- Ciencia regional
- Infraestructuras territoriales y urbanas
- Planificación y desarrollo
- Vivienda y suelo

La correspondencia para todo lo referente a Redacción, diríjase a:

CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES

Ministerio de Fomento
Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda
Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo
Subdirección General de Urbanismo
P.º de la Castellana, 112
28046 Madrid - España
Teléfono: 91 728 48 93 - Fax: 91 728 48 62
correo electrónico: CyTET@fomento.es

Administración y suscripciones:
Ministerio de Fomento
Pza. San Juan de la Cruz, s/n
28071 Madrid

La Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo y la Redacción de la Revista no se hacen partícipes de las opiniones expresadas por los autores en los artículos que se insertan.

Edita:

Ministerio de Fomento. Secretaría General Técnica
Centro de Publicaciones

Redacción:

Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo

Diseño original

Nic & Will, S.L.

Creación ilustración de portada

Anaïs García Pérez

Maquetación:

Phoenix comunicación gráfica, S. L.

Suscripción Anual:

España: 30 euros / Extranjero: 42 euros

Números sueltos:

España: 9 euros / Extranjero: 12 euros

NIPO: 161-12-035-2

Catálogo de publicaciones de la Administración General del Estado
<http://publicacionesoficiales.boe.es>

Tienda virtual de publicaciones del Ministerio de Fomento
www.fomento.es