

GALICIA ANTE LA ESTRATEGIA TERRITORIAL EUROPEA

FERNANDO GONZÁLEZ LAXE
Universidad de A Coruña

Recibido: 9 de julio de 2008

Aceptado: 25 de septiembre de 2008

Resumen: El nuevo escenario que se configura en Europa obliga a repensar estrategias de desarrollo que desbordan el ámbito estrictamente regional para poder afrontar líneas de acción multirregionales.

La heterogeneidad de situaciones, de diferencias regionales y de distintas dinámicas de integración espacial en Europa subraya la necesidad de compatibilizar objetivos de competitividad y de cohesión territorial dentro de un marco de crecimiento sostenido y bajo la perspectiva de una Estrategia territorial europea.

Nuestro trabajo busca situar la economía y el rol de Galicia dentro de ese marco integrador, subrayando las características propias de una identidad territorial y dando cuenta de los problemas y de las ventajas de especialización.

Palabras clave: Integración económica / Competitividad territorial / Atractivo económico / Espacio atlántico.

GALICIA IN VIEW OF THE EUROPEAN TERRITORIAL STRATEGY

Abstract: The new European scenario makes us to reconsider development strategies beyond the purely regional level, so that we could face up to new multi-regional action lines.

The heterogeneity of situations, with regional differences and several dynamics of spatial integration in Europe, highlight the need to reconcile objectives of both competitiveness and territorial cohesion within a framework of sustainable growth, under the perspective of a European Territorial Strategy.

This document intends to establish where the economy and the role of Galicia is within this integration framework, by underlining the own characteristics of a territorial entity, and also providing results of the problems and advantages derived from specialisation.

Keywords: Economic integration / Territorial competitiveness / Economic attractiveness / Atlantic space.

1. INTRODUCCIÓN

En alguna de las reuniones internacionales escuché frases como estas: “*las regiones de Europa no se conocen entre ellas*”, “*es preciso imprimir nuevas direcciones a la política europea para evitar el desarrollo de la periferia*”, o “*uno de los objetivos es procurar unir a las periferias para hacer contrapeso a las grandes concentraciones del centro europeo*”. Estas preocupaciones muestran la existencia de desafíos pendientes en el continente europeo en el ámbito del equilibrio espacial, e insisten en que la cuestión regional y la integración económica siguen siendo prioritarias al alimentar dinámicas desequilibradoras.

Destinados a reducir las disparidades regionales que existen y a lograr prevenir nuevos desequilibrios, la Unión Europea dispuso de numerosos instrumentos y planes de acción, pero sin poseer una visión de conjunto del territorio europeo.

El nuevo escenario que se configura en Europa obliga a repensar de manera permanente estrategias de desarrollo que desbordan el ámbito estrictamente regio-

nal para poder afrontar líneas de acción de cooperación multirregional. Esas estrategias son las que podrán proponer dinámicas propias en aras a potenciar los diferentes niveles de especialización, diferenciación y competitividad.

Un análisis crítico de la actuación europea lo particularizamos al repasar los trabajos académicos y los propios informes sobre la cohesión económica y social que redacta la Comisión Europea (2001, 2004, 2007). Por su parte, Cuadrado (2001) y Puga (2002) asumen asimetrías regionales dentro de la Unión Europea, y Rodríguez Pose y Fratesi (2003a, 2003b) descubren que las tasas de convergencia regional son irrelevantes cuando se habla de convergencia beta.

Los resultados muestran un crecimiento de la divergencia que es producto del mayor dinamismo de las regiones centrales y de aquellas áreas que están mejor conectadas con las redes centrales y globales, tal y como afirma Rodríguez Pose (2000). Del mismo modo, tanto Rodríguez Pose y Petrakos (2004) como Puga (2002) demuestran que se genera un fuerte proceso de concentración económico-territorial en favor de ciertas zonas, cuestión que si la expresamos gráficamente supondría pasar de la famosa “banana azul” a la “banana naranja” y, posteriormente, al “pentágono económico”. Según Qua (1996), las regiones se agrupan en clubes de convergencia que corresponden a una Europa de “racimos” o de “islas”. En suma, una gran heterogeneidad de situaciones, de diferencias regionales y de distintas dinámicas de integración espacial. Sin duda alguna, atacar las deficiencias estructurales, solucionar las bajas dotaciones de capital físico y humano, estimular la carencia de habilidades para innovar, impulsar los apoyos efectivos para fomentar la empresarialidad y lograr un desarrollo sostenido ambiental figuran entre los objetivos de una política y de una acción coherente. Para ello es preciso hacer compatible la competitividad y la cohesión en el marco de un crecimiento sostenido; esto es, facilitar la dinámica para que las regiones periféricas se puedan afianzar en un nuevo marco y en una perspectiva europea y global bajo los ámbitos de la competitividad y de la cohesión social y territorial.

Nuestro trabajo busca situar la economía y el papel de Galicia dentro de ese marco integrador europeo, subrayando las características propias de una identidad territorial propia y resaltando los problemas y las ventajas que supone estar especializada en determinadas actividades y funciones. Para ello, nuestro objetivo es interpretar la capacidad de la región para resolver y superar las estructuras heredadas, orientar las transformaciones derivadas de las condiciones históricas y, asimismo, explicar la influencia de las condiciones sociales y, finalmente, estimar los efectos de las políticas de desarrollo regional, nacional y comunitario.

2. LA ESTRATEGIA TERRITORIAL EUROPEA

Es evidente que la ordenación territorial sigue siendo una asignatura pendiente para la Unión Europea (Faludi, 2003a) y que continua siendo objeto de estudio,

análisis y recomendaciones tanto por los responsables políticos como por los institutos de investigación. El proceso de integración europea hace necesario analizar todas y cuantas experiencias territoriales se formulen y hacer hincapié en abordar la agenda territorial.

De esta necesidad nace la *Estrategia territorial europea* (ETE) (Postdam, 10 y 11 de mayo de 1999) cuando recibe el visto bueno de los ministros de la Unión Europea. En la resolución final se indica que “*el territorio es una nueva dimensión de la política europea*”. El documento continúa subrayando que “*las políticas de desarrollo territorial... no deben servir para uniformar las distintas identidades locales y regionales... que contribuyen a enriquecer la calidad de vida de sus ciudadanos*”. De aquí se desprende una mayor atención a los aspectos territoriales o, como afirma Faludi (2003b), “*con la Estrategia territorial europea, los Estados miembros de la Unión y la propia Comisión se comprometieron a asumir un enfoque territorial*”.

Dicha estrategia –más conocida por sus siglas en inglés ESDP (*European Spatial Development Perspective*)– fija con nitidez los procesos a seguir con objeto de generar nuevas visiones territoriales de Europa. Las propuestas se sustentan sobre tres principios rectores: la cohesión económica y social, el desarrollo sostenible y la competitividad equilibrada, ya que la razón de ser de la ETE es la búsqueda de un mejor equilibrio entre competitividad y cooperación en los diferentes territorios europeos.

Cuadro 1.- La gestación de un ambicioso proyecto

LUGAR	OBJETO	CONCLUSIONES
Nantes, 1989	Reunión informal de ministros de Ordenación del Territorio de la UE	
La Haya, 1991	Creación del Comité de Desarrollo Espacial (CDS)	Publicación de la comunicación de la UE <i>Europa 2000</i>
Lieja, 1993	Bajo la presidencia belga, propuesta de la elaboración del <i>Esquema de desarrollo del espacio comunitario</i> (SDEC) y de la extensión de INTERREG a las regiones y no sólo a las regiones fronterizas	
Leipzig, 1994	Aprobación de los grandes principios de futuro del SDEC	La Comisión presenta la nueva comunicación <i>Europa 2000+</i>
Noordwijk, 1997	Aprobación del primer proyecto oficial del SDEC	Intensos debates y acuerdo de colaboración entre los Estados miembros
Postdam, 1999	Adopción del <i>Esquema de desarrollo del espacio comunitario</i> (SDEC) por los ministros de Ordenación del Territorio de la UE	Referencia para la política de cohesión de la UE

FUENTE: Elaboración propia.

En la medida en que la Unión Europea sacraliza la competitividad como uno de sus principales motores, significa que no todas las regiones pueden llegar a competir en igualdad de condiciones, y de ahí el interés manifiesto de ciertas regiones en

promover y defender una política de cohesión económica, social y territorial. De esta forma, un desarrollo territorial equilibrado puede ayudar a conciliar las reivindicaciones económicas y sociales, junto con las funciones sociales y culturales de la totalidad de las regiones y zonas.

La ETE apuesta por el desarrollo de un sistema urbano policéntrico equilibrado, por una nueva relación entre los ámbitos rurales y urbanos, por fomentar estrategias integradas de transporte y comunicación que garanticen la igualdad de acceso a las infraestructuras y al conocimiento, y por el desarrollo sostenible, la gestión responsable y la protección de la naturaleza y del patrimonio cultural.

Pero, sin duda alguna, tanto las políticas comunitarias con efectos territoriales como el libre desplazamiento de los bienes, servicios, capitales, tecnología y mano de obra hacen posible la diversidad de niveles de desarrollo, de forma que las ventajas derivadas de una integración no se lleguen a encontrar distribuidas de manera equilibrada.

Las acciones llevadas a cabo para paliar y atenuar la emergencia de nuevos desequilibrios a través de ayudas y de incentivos a las regiones menos desarrolladas han contribuido, sin duda alguna, a estimular el crecimiento de esas regiones. No obstante, los desequilibrios internos no han desaparecido sino que incluso en ciertos Estados se constata un agravamiento de las desigualdades regionales y una cierta falta de éxito de las instrumentos que se pusieron en marcha, como recoge Rodríguez Pose.

La ETE pretende desarrollar un esquema global, abierto, de amplia participación y consensuado, que pueda servir de referencia a la implementación de las políticas comunitarias para lograr un territorio equilibrado y sostenible. Por eso, el “enfoque territorial” comienza a cobrar fuerza en los documentos y en las políticas europeas, sirviendo de base a las orientaciones estratégicas que hay que poner en funcionamiento.

Este planteamiento es novedoso, pues concede al territorio una relevancia máxima, y es complejo porque debe aunar políticas transversales (por lo que respecta a las acciones) y atender los multiniveles (por lo que respecta a las instituciones o a los niveles de gobierno). A pesar de que las propuestas de la ETE no poseen valor normativo ni carácter vinculante para los Estados, no es menos cierto que poseen un valor político y un valor de referencia al existir un compromiso claro de que las instancias comunitarias están obligadas a considerar los objetivos de política territorial dentro de las políticas sectoriales comunitarias, aunque es mucho más débil en relación con los Estados (Parejo, 2003). Incluso, se puede llegar a afirmar que las políticas territoriales añaden valor al poder integrar las dimensiones económica, social y ambiental de las políticas multisectoriales.

Por lo tanto, la ETE relaciona la existencia de desequilibrios territoriales con la preocupación por la competitividad del espacio comunitario, y desea perseguir como objetivos favorecer una mayor integración económica y global de las zonas de fuera del pentágono (área que comprende las metrópolis de Londres, París, Milán,

Munich y Hamburgo), estimular el potencial económico de todas las regiones europeas por medio de la consolidación de una estructura territorial relativamente descentralizada, y fomentar la complementariedad, es decir, aprovechar las ventajas que suponen todas las funciones de las ciudades/regiones.

De ello se pueden deducir tres elementos: el primero, que la Comisión Europea asume el “enfoque territorial” como paso para conseguir una mayor coherencia en sus políticas; en segundo término, que eso lo hace bajo la premisa de la “cohesión territorial”, que se menciona profusamente en la mayor parte de los documentos; y, finalmente, como tercera conclusión, que pretende elaborar indicadores en los que se puedan involucrar los Estados miembros.

Cuadro 2.- Perspectiva general del proceso de la Agenda Territorial

FECHA	LUGAR	ÓRGANO CONVOCANTE	OBJETO	CONCLUSIONES
2002	Copenhague	Presidencia danesa	Delegaciones SUD interesadas invitadas a formar el Grupo Mermaid	Ninguna
Septiembre de 2003	Bruselas	Grupo de trabajo SUD		Documento de expertos <i>Gestión de la dimensión territorial de las políticas de la UE después de su ampliación</i>
Junio de 2004	París	Delegación francesa	Reunión Dirección General	Ninguna
29 y 30 de noviembre de 2004	Rotterdam	Presidencia holandesa	Reunión informal de ministros responsables de la cohesión territorial	- Conclusiones de la presidencia - Documento de valoración
20 y 21 de mayo de 2005	Luxemburgo	Presidencia luxemburguesa	Reunión informal de ministros responsables de la cohesión territorial	- Conclusiones de la presidencia - Documento de valoración
13 y 14 de diciembre de 2005	Londres	Presidencia del Reino Unido	Sugerencia de reunión de trabajo a nivel de la UE para separar TSP* y AT**	Ninguna
28 de junio de 2006	Amsterdam		Conferencias de los interesados sobre cohesión territorial	Primer borrador sobre TSP
2006-2007	Espoo, Berlín	Presidencias finlandesa y alemana	Varios borradores de debates de encuentros de la Dirección General sobre la Agenda territorial	Varios borradores de: - AT - TSP
24 y 25 de mayo de 2007	Leipzig	Presidencia alemana	Acuerdo en la reunión informal de ministros responsables de la planificación espacial y del desarrollo	- Agenda territorial de la UE - Carta de Leipzig

*TSP: Estado territorial y perspectivas (*Territorial State and Perspectives*); **AT: Agenda territorial.

FUENTE: Elaboración propia a partir de Waterhout (2008).

La ETE recomienda tres niveles para la cooperación territorial: el comunitario, el transnacional-regional y el regional-local. Es evidente que ninguno de ellos se ajusta al Estado-nación, y eso hace que se deba insistir en la revitalización de las políticas públicas en varios aspectos: en los relativos a la elaboración de los proyectos (mayor participación), en los que se hace referencia a la selección de alternativas (evaluación *ex ante*) y sobre aquellos en que sea factible y necesario aplicar el principio de subsidiariedad (cuestión de competencia). El debate sobre estas cuestiones merece una atención aparte y excede de nuestro planteamiento, y además ya está bien tratado en la tesis de Parejo (2003); pero es necesario hacer un pequeño apunte para afirmar que el problema de las competencias es un problema de poder y que, asimismo, sirve para reflejar las diferentes concepciones sobre cómo se concibe la ordenación territorial y las propias relaciones territoriales.

A medida que la nueva ordenación territorial adquiere carácter de “contrato”, que vincula a los agentes sociales de una determinada entidad territorial y que plantea una visión conjunta de dicha zona, se hace necesario incrementar el concepto de identidad territorial y su capacidad competencial con el objeto de dar consistencia al territorio, a la identidad y a la función. En esta línea, Anderson (1996) opina que el “*pensamiento unidireccional es inapropiado para enfrentarse a procesos de múltiples niveles y facetas*”.

Para orientar de forma voluntaria a los Estados en las recomendaciones y para llevar a cabo este sistema territorial equilibrado y policéntrico, se creó el Observatorio en Red de Desarrollo Territorial Europeo –conocido por sus siglas en inglés ESPON–, que fue elaborando importantes estudios de estrategia y de impacto, alentando a las ciudades más pequeñas a incorporarse a este proceso (ESPON, 2004). Este mayor nivel de implicación y de adhesión suponía una nueva forma de entender el fenómeno por el que “*los territorios empiezan a moverse y a superar situaciones de crisis, de reconversiones, pudiendo apostar por nuevos ámbitos de integración*”.

El denominado Tratado o Constitución europea (que fue aprobada en el año 2004) recoge la esencia de la ETE e incorpora el concepto de cohesión territorial (artículos 1 a 3) y pretende inculcar las tesis del policentrismo para contrarrestar los efectos de un desarrollo desequilibrado.

A partir de esta posición innovadora en materia de enfoque territorial, se propone que se piense en nuevas geografías funcionales del espacio europeo, en la articulación de grandes conjuntos económicos macrorregionales y en la cooperación territorial (González Laxe, 1995). Este nuevo esquema alimenta los nuevos territorios, nuevas solidaridades e iniciativas renovadas de regionalización. Siguiendo a Dematteis (2002), estas nuevas unidades económicas territoriales serían construcciones intencionales, esto es, espacios de colaboración macrorregionales para incrementar la masa crítica y las oportunidades de interacción en una economía globalizada, con el objeto de constituir auténticos entes territoriales de futuro en la toma de decisiones.

Estos nuevos planteamientos comportan, evidentemente, una serie de nuevos paradigmas y de nuevas oportunidades. Por una parte, los territorios, sus gobiernos y sus agentes poseen la capacidad de organizarse de forma horizontal o en red con el objeto de responder a los nuevos desafíos de la globalización en lo que respecta tanto a la reestructuración económica como a las relaciones y comportamientos sociales y, por otra parte, la nueva organización en red se basa en el potencial de los actores regionales y locales (Castells, 1997). La tarea de los territorios es gestionar la interdependencia y las posibilidades de cooperación en lo que respecta a las estrategias comunes, de ahí la configuración de los procesos de conformación territorial y las nuevas formulas de asociación económica, empresarial y de ordenación común del territorio.

Esta nueva concepción regional estimula a reconsiderar varios aspectos, pudiendo señalarse entre los más significativos los siguientes:

- a) Los efectos externos de las decisiones de los territorios vecinos, dada la creciente dependencia e interferencia de las dinámicas económicas y sociales de unos territorios con otros.
- b) La conveniencia de construir y de dotarse de infraestructuras en un esquema de red, ya que la accesibilidad se ha convertido en un factor clave para mejorar la competitividad de un territorio.
- c) El fomento de la cooperación territorial con el objeto de evitar una rivalidad no competitiva con las áreas vecinas. Es lo que se denomina *cooperación*, es decir competir en aquellos campos donde puedan darse situaciones *win-win* y cooperar en aspectos tales como infraestructuras o cuando se trate de objetivos que requieran elevados costes y que o no se podrían abordar o cuya ejecución llevaría mucho tiempo en caso de tener que afrontarlos de manera individual.
- d) El desarrollo de sinergias derivadas de una mayor cooperación y de integración en espacios más grandes.

3. EL ESPACIO ATLÁNTICO COMO MEGARREGIÓN

El espacio atlántico muestra una elevada fragilidad económica en comparación con el resto del territorio europeo. El PIB *per cápita* de las regiones se encuentra por debajo de la media comunitaria, y sólo la excepción de Irlanda llama la atención. Posee, asimismo, una estructura desequilibrada en términos de sectores económicos, donde las actividades del sector primario son elevadas, el sector industrial está determinado por actividades de industria tradicional y el sector servicios todavía no alcanza las medias nacionales y europeas. Y estas especificidades se suman al concepto de periferia, esto es, una accesibilidad reducida con respecto a los centros de gravedad económica, que subraya la débil tasa de integración y las dificultades de modelos competitivos.

En el espacio atlántico se visualiza un débil armazón urbano, donde las aglomeraciones urbanas son menores de 500.000 habitantes y donde existen escasas conexiones con las grandes infraestructuras de transporte y donde su situación geográfica es excéntrica con respecto a la banana azul o al pentágono europeo.

Como consecuencia de sus especificidades, las dinámicas de integración al modelo competitivo europeo han sido más lentas y han sufrido los avatares de unos procesos de reconversión muy duros. Los procesos de adhesión de nuevos países del este europeo a la Unión Europea aumentan la distancias de la fachada atlántica con respecto al centro.

A pesar de estas debilidades, el espacio atlántico dispone de importantes fortalezas basadas en la importancia de los puertos y de sus intercambios comerciales y en la existencia de una red de ciudades medias, respondiendo a un modelo de desarrollo policéntrico tal y como propone el SDEC.

A la vista de los resultados obtenidos en los últimos años, las regiones menos desarrolladas fueron reformulándose la validez de las teorías tradicionales. Así, en las actuales orientaciones estratégicas es fácil detectar ciertas reconsideraciones sobre los siguientes aspectos: a) los subsidios y la cultura de la dependencia de las ayudas públicas, b) la creación artificial de polos de desarrollo económico que no tuvieron en cuenta las ventajas competitivas de las regiones, y c) el sostenimiento de sectores industriales en declive con el objetivo de mantenerse en el puesto de trabajo que ha llevado en la mayoría de los casos a soportar importantes gastos.

De forma general, podemos afirmar que el modelo territorial europeo se caracteriza por un modelo concentrado y polarizado espacialmente, en el que las áreas metropolitanas o las regiones funcionales urbanas concentraron no sólo la población y la actividad económica sino también los centros de decisión, los centros de investigación e innovación y las principales infraestructuras y equipamientos ligados a la dotación de la calidad de vida. En suma, el “*modelo territorial europeo articulador de los espacios de la UE en un marco de creciente interdependencia internacional presenta como características básicas la consolidación de los procesos de concentración relativa a la población, de la actividad, de la riqueza y del control político y económico en un mundo reducido de áreas metropolitanas y de regiones funcionales urbanas*” (Serrano, 2003).

Los modos que se han ido adoptando de manera gradual se centran en los siguientes puntos:

- a) La realización del máximo esfuerzo en asegurar que las regiones puedan maximizar sus oportunidades de desarrollo (desarrollo endógeno) más que buscar inversión por medio de incentivos públicos (exenciones fiscales o ayudas materiales). Con ello se desea no perseguir un “desarrollo artificial” y, por el contrario, construir relaciones más sólidas y duraderas, evitando la volatilidad empresarial; en suma, una apuesta por el capital territorial.

- b) Asegurar entornos favorables para el desarrollo económico y, en concreto, para los emprendedores por medio de la combinación de políticas y de acciones que entremezclen diferentes formas de asistencia, de colaboración, de calidad y de accesibilidad en función de las características de las zonas.
- c) Las infraestructuras desempeñan un papel muy relevante en la promoción de las ventajas comparativas de las regiones y contribuyen a reforzar la atracción.
- d) El conocimiento y las tecnologías de innovación constituyen dotaciones imprescindibles para abordar las dinámicas de crecimiento.
- e) La actuación del sector público en lo que respecta a las regulaciones, controles, fluidez, asistencia en la resolución de conflictos, estableciendo medidas para garantizar la armonía social y la cohesión, el fomento de la empresarialidad, la protección y la mejora del entorno físico y humano.

De esta forma, la mayor parte de sus objetivos se centran en afrontar mayores dotaciones de infraestructuras y de modos de comunicación terrestres, aéreos y marítimos, así como amplias infraestructuras de telecomunicaciones para poder favorecer el desarrollo de estas regiones y la preparación y promoción de grandes proyectos industriales apoyándose en las dotaciones de infraestructuras de la fachada marítima, valorizando las funciones portuarias y contribuyendo al desarrollo de las zonas interiores; en el reforzamiento de las capacidades endógenas gracias a la creación de redes que unan y que vinculen los actores de las regiones transfronterizas y próximas tanto en el campo de la I+D+i como en el desarrollo del sector servicios; en la consolidación de las redes de centros financieros; y en las medidas de protección del medio ambiente para conservar espacios de vida muy atractivos.

Las regiones del espacio atlántico mantienen un pacto de solidaridad para hacer de contrapeso ante las grandes concentraciones del centro europeo y hacer presión a las instituciones europeas para potenciar una verdadera macrorregión. Sus acciones se encaminan hacia: a) actuaciones sobre actividades económicas y sociales, b) actuaciones en el campo de las infraestructuras y los servicios públicos, y c) gestión de los recursos naturales, patrimoniales y culturales.

Así las cosas, las clasificaciones prospectivas sobre las ciudades y regiones atlánticas europeas subrayan entre sus características comunes las siguientes: por lo que respecta al poder de decisión, medio; por lo que respecta a la especialización funcional, ligeramente especializada; por lo que respecta a la jerarquía, parcial o incompleta; y por lo que respecta a la accesibilidad, entre buena y baja. En suma, forman parte de las regiones o áreas funcionales con incidencia internacional limitada y muy especializadas (Cattan, 1994; Comisión Europea, 2001).

La ausencia de una visión integradora en las políticas sectoriales de la Unión Europea aumenta el crecimiento de las disparidades entre las regiones mostrando, de esta forma, una notable falta de integración en los proyectos comunitarios. De la misma forma, las rígidas delimitaciones competenciales de las estructuras administrativas dificultan la puesta en marcha de acciones comunitarias en defensa de los

espacios geográficos y de las regiones funcionales homogéneas. Esto es, la carencia de armonización de las diferentes políticas sectoriales de la Unión Europea no facilita la cooperación interregional ni tampoco favorece la complementariedad de los distintos niveles administrativos. La razón que explica esta dinámica es que las políticas sectoriales comunitarias con dimensión territorial tienen cada vez más influencia en la elaboración y ejecución de las políticas nacionales y regionales relacionadas con la ordenación territorial. De esta forma, las políticas de competencia, las redes transeuropeas, los fondos estructurales, la política agraria comunitaria, la política pesquera comunitaria, la política de medio ambiente, la política de investigación y desarrollo y las actividades de préstamos del BEI inciden de manera directa en los objetivos territoriales pero apenas se tienen en cuenta a la hora de su elaboración o de la plasmación de acciones.

A pesar de ello, las regiones menos avanzadas apuestan por la ETE como un reto y como una oportunidad, y defienden que los objetivos operativos formulados sean plenamente coherentes con los fines principales. En este sentido, cabe plantear que si centramos los objetivos en un mayor dinamismo de las ciudades mediante un sistema urbano más equilibrado y policéntrico, basado en la constitución de redes; en las nuevas relaciones entre el campo y la ciudad; en la diversificación de las economías rurales; en las infraestructuras más accesibles, eficaces y respetuosas con el medio ambiente; en una mayor divulgación de los conocimientos y de las capacidades de innovación; y en la gestión prudente del medio natural y cultural, podremos combinar un diagnóstico veraz, un documento de orientación político-estratégica y una proposición de líneas de acción.

4. GALICIA Y SUS ESTRATEGIAS

A pesar de llevar más de una década trabajando en el desarrollo territorial, la Unión Europea no ha conseguido encontrar un marco único que puedan seguir las regiones. Unos territorios aplicaron como pudieron sus acciones acordes a la ETE, mientras que, por el contrario, otros ni lo intentaron. La Unión Europea en algunas políticas ha tenido en consideración los principios de la cohesión territorial y en otras políticas comunes las preocupaciones territoriales han sido escasas o casi nulas.

Los desafíos a los que se enfrenta toda estrategia territorial son varios. En primer término, eliminar y reducir al máximo los marcos de incertidumbre; en segundo lugar, tomar en consideración un amplio rango de variables; y, finalmente, crear opciones de futuro. En suma, desarrollar estrategias que faciliten respuestas del territorio frente a los cambios económicos, sociales y tecnológicos.

Los principios metodológicos aplicados en Galicia se sustentan en varios ejes: a) la competitividad, b) la cohesión social, c) la ordenación del territorio como verdadera opción para el establecimiento de perspectivas de desarrollo regional, d) la

participación de agentes sociales y de los ciudadanos, e) el acceso a las infraestructuras y al conocimiento, y f) la gestión y la protección ambiental.

Distinguiamos dos tipos de indicadores: los de naturaleza estratégica y los de naturaleza territorial. Los primeros nos sirven para identificar la competitividad, la cohesión social y la sostenibilidad, mientras que los de carácter territorial hacen referencia al policentrismo interno, a la accesibilidad y a la gestión del patrimonio natural y cultural.

Somos conscientes de que cada indicador abarca varios ámbitos y de que, además, poseen la peculiaridad de estar interconectados, por lo que su medición puede llegar a resultar dificultosa en términos comparativos con otros territorios.

Cuadro 3.- Indicadores de naturaleza estratégica

COMPETITIVIDAD-OUTPUT	INDICADORES
Empleo	Tasas de actividad, tasas de ocupación
Productividad	Tasas de variación anual
Comercio exterior	Grado de apertura, tasa de cobertura, saldos netos
COMPETITIVIDAD-INPUT	INDICADORES
Capital humano	Formación, estudios
Capital fijo	Stock capital, inversión privada, inversión pública
Tecnología	Gasto I+D+i, personal cualificado, patentes
Instituciones	Obstáculos a la creación de empresas, tasa de supervivencia empresarial
Capital social	Asociaciones, número de ONG
COHESIÓN SOCIAL	INDICADORES
Empleo	Desempleo
Renta	Índices de pobreza
Educación	Fracaso escolar o niveles de analfabetismo
Salud	Esperanza de vida
Vivienda	Acceso a vivienda propia y protegida
Integración social	Pertenencia a ONG y sociedades
Igualdad de oportunidades	Becas, incentivos
SOSTENIBILIDAD	INDICADORES
Uso energía	Cálculo de la huella ecológica
Movilidad	Uso transportes públicos
Producción alimentos	Importancia industria agroalimentaria
Materias primas	Relación real intercambios-materias primas
Consumo	Porcentajes sobre renta disponible

FUENTE: Elaboración propia.

Cuadro 4.- Indicadores de naturaleza territorial

POLICENTRISMO	INDICADORES
Desarrollo interno	Número de ciudades, villas, asentamientos
	Ciudades puerta/ <i>gateways</i>
	Ciudades feriales
	Núcleos rurales
	Ciudades diversificadas
ACCESIBILIDAD	INDICADORES
Conectividad	Índice y frecuencia de conexiones
Conocimiento	Nivel de acceso banda ancha, uso de internet y dotación de TIC
GESTIÓN PATRIMONIO NATURAL Y CULTURAL	INDICADORES
Cultura	Bibliotecas, uso idioma, monumentos referenciados
Paisaje	Áreas y hábitats protegidos

FUENTE: Elaboración propia.

En Galicia, casi todos los análisis se han centrado en la convergencia, esto es, en la disminución de las disparidades regionales y en las velocidades e intensidades de acercamiento y de aproximación a las medias nacionales y europeas tanto en lo que respecta a la convergencia sigma y a la convergencia beta como en lo que respecta a la accesibilidad como indicador del sistema de transportes que determina las ventajas de localización en una zona respecto de las demás.

Sin duda alguna, los esfuerzos se centraron en cómo medir los beneficios que los consumidores y empresas instaladas en una zona pueden obtener de la presencia y de la utilización de las infraestructuras de transporte. En este sentido, es preciso constatar el hecho de que la accesibilidad potencial está basada en las hipótesis de que la atracción de un destino aumenta con el tamaño o con la talla y disminuye con la distancia, con el tiempo o con el coste del desplazamiento, y en la especialización regional, esto es, por los grados de representatividad de las actividades tanto en el ámbito regional como respecto de las ratios nacionales.

Es evidente que los cambios económicos invitan a reflejar distintas relaciones de las regiones en lo que respecta al PIB, a la especialización sectorial y a la dinámica económica. Distinguimos las siguientes categorías:

- a) Regiones fuertes, es decir, aquellas en las que el PIB *per cápita* de la región es superior a la media nacional y la tasa de crecimiento del PIB *per cápita* es, asimismo, superior a la media.
- b) Regiones con pérdida de velocidad, que son aquellas en las que el PIB *per cápita* está por encima de la media nacional pero la tasa de variación del PIB *per cápita* es inferior a la media nacional.
- c) Regiones en convergencia son aquellas en las que el PIB *per cápita* está por debajo de las medias y la tasa de crecimiento por encima.
- d) Regiones en divergencia son aquellas en las que el PIB *per cápita* está por debajo de las medias y la tasa de variación del PIB *per cápita* también es inferior a la mostrada por las ratios nacionales.

Los datos de los últimos ejercicios reflejan para la economía gallega un importante avance, situándose en la categoría de regiones en convergencia. De ser una de las comunidades autónomas que menos ha crecido en el período 1995-2005 (2,7% de Galicia por el 3,7% de España) y también en el período reciente del 2000-2004 (2,8% de Galicia por el 3,2% de España), se ha pasado a formar parte del grupo de las comunidades autónomas que más esfuerzo han realizado en el proceso de convergencia, situándose en el 85,5% en el año 2007, cuando en el año 2005 era del 84,2% y en el año 2000 del 79,15%, ya que en el período 2005-2007 la economía de Galicia crece a una tasa acumulativa anual del 4% y España al 3,8%. Eso significa que la apuesta de Galicia frente a la ETE se mueve entre tres ejes:

- a) La búsqueda de tamaño de región, que vendrá expresado por la población y por el PIB. Siguiendo la primera magnitud resultan nítidos los reducidos niveles de

los saldos vegetativos, la estabilización de la población y la presencia de una gama de grandes y pequeñas ciudades que revelan que el espacio regional no está dominado por una gran ciudad sino que destacan tres áreas funcionales con un elevado potencial, como son las zonas nucleadas en torno a las áreas metropolitanas de Vigo y de A Coruña y los entornos urbanos de Santiago, Lugo y Ourense.

- b) La localización/atracción por la que se trata de disminuir los alejamientos (medidos en distancias, en tiempo y en coste) con respecto a los centros de gravedad y a los mercados, procurando la accesibilidad de los bienes y servicios. Además, se apuesta por una distribución más equilibrada del territorio que evite la subdivisión del espacio o la fragmentación y que logre estimular la reagrupación de franjas espaciales.
- c) Finalmente, las interacciones espaciales o conexiones mediante el reforzamiento de la conectividad que subrayan las nuevas relaciones funcionales entre villas del mismo nivel o de tamaño diferente que faciliten los flujos de desplazamientos o de interacción de los distintos modos de transporte, estimulando el potencial de las interacciones existentes.

En suma, siguiendo a la ETE, las estrategias territoriales gallegas se ajustarán a las acciones de combinación de la demografía y la economía, de lo urbano y lo rural, y de la accesibilidad y el medio ambiente; resaltarán las estrechas relaciones entre desarrollo y policentrismo, entre desarrollo y accesibilidad y entre policentrismo y accesibilidad; y las relaciones inversas entre desarrollo y sostenibilidad, y entre policentrismo, accesibilidad y gestión natural.

Al analizar los indicadores sintéticos de competitividad de Galicia se aprecian tímidamente las tendencias, todas en positivo, en la línea de convergencia. Más específicamente señalamos: a) la mejora en los términos macroeconómico y laboral, b) los crecimientos más suaves en infraestructuras y accesibilidad, y c) el crecimiento pero con un fuerte distanciamiento en desarrollo empresarial e innovación.

Cuadro 5.- Indicadores sintéticos de competitividad de Galicia

AÑOS	INDICADOR SINTÉTICO MACROECONÓM.	INDICADOR SINTÉTICO LABORAL	INDICADOR SINTÉTICO DESARROLLO EMPRESARIAL	INDICADOR SINTÉTICO INFRAESTRUCT. Y ACCESIBILIDAD	INDICADOR SINTÉTICO INNOVACIÓN
2000	93,3	92,8	76,6	109,0	58,5
2003	97,3	93,2	92,4	98,0	70,1
2004	96,8	92,8	83,0	95,1	68,8
2005	101,2	95,2	88,2	96,0	71,4
VARIABLES	PIB <i>per cápita</i> ; productividad; grado apertura (terceros países)	Coste laboral por trabajador; tasas de ocupación	Dinamismo empresarial; gasto empresarial en actividades ID+, número de trabajadores en actividades de I+D+i	Vías de alta capacidad por superficie, población y PIB, infraestructura tecnológica; de equipamientos y educacional	Capacidad inventiva, esfuerzo inversor en I+D+i, actividad comercial de los sectores de alta dotación tecnológica; y porcentaje de empresas TIC sobre el total

FUENTE: Elaboración propia a partir de CES-Galicia (2007).

No cabe duda, asimismo, de que los resultados de nuestra aproximación económica y territorial a las medias europeas deben ser objeto de una comparación y adecuación a los objetivos definidos en la Estrategia de Lisboa. En este sentido, todavía es evidente que queda una amplia distancia por recorrer.

Cuadro 6.- Indicadores de la Estrategia de Lisboa

	GALICIA	ESPAÑA	UE-27
Crecimiento población (1995-2004)	0,0	0,9	0,3
PIB <i>per cápita</i> (UE=100)(2004)	81,0	100,7	100,0
PIB persona ocupada	83,9	91,7	100,0
Crecimiento PIB 1995-2004 (variación anual media)	2,7	3,7	2,3
Gasto en I+D (%PIB) (2004)	0,9	1,1	1,8
Gasto en I+D empresarial (%PIB)(2004)	0,3	0,6	1,2,
TASA DE EMPLEO (2005)			
Total, 15-64 años	61,1	63,3	63,3
Mujeres, 15-64 años	51,1	52,2	55,9
Total, 55-64 años	43,2	43,1	42,2
NIVEL EDUCATIVO (2005)			
Bajo	55,7	51,2	29,1
Medio	17,0	20,6	48,6
Alto	27,2	28,2	22,4
Indicadores de Lisboa (media de los valores recalculados a la media UE-27)	0,5	0,53	0,51

FUENTE: Elaboración propia a partir de Comisión Europea (2007).

En resumen, es de suma importancia poner el énfasis en el factor institucional ya que imprime dos rasgos de indudable trascendencia. El primero hace referencia a la competitividad en una doble perspectiva de mejora de posición en términos relativos y aprovechamiento de la dimensión de la integración en nuevos marcos políticos de decisión y de apuesta por la eficiencia. De aquí se puede inferir una mayor capacidad de competencia que ilumina el binomio regiones ganadoras/regiones perdedoras o regiones ricas/regiones pobres. Se advierte, asimismo, en estos supuestos que crear un contexto favorable que apueste por estas iniciativas de favorecer las actividades económicas es mucho mejor que aplicar políticas de subsidación. De esta forma, la teoría económica advierte de la “*importancia que poseen los factores locales por la actividad económica, pues se identifican con las ventajas comparativas*” (Amin y Thrift, 1994). El segundo se refiere al concepto de “regiones globales” en el sentido de acomodación a la dimensión territorial de una nueva economía global. El territorio con orientación global se convierte en una pieza clave de la economía mundial globalizada, y sobre ello se institucionalizan distintos vínculos administrativos para su gestión. Su desarrollo es lo que ha permitido a Scott (1988) afirmar la presencia de un “mosaico de economías regionales” que implican incuestionablemente una geometría global variable.

Cada región se organiza, pues, en redes y alianzas, busca cooperación, afronta la concertación y, finalmente, es muy abierta a espacios dinámicos, no necesariamente contiguos pero sí muy competitivos.

Aún así, los procesos de reterritorialización o de desterritorialización relativa llevados a cabo como consecuencia de las hiperconexiones y de las fragmentaciones territoriales suscitan nuevas cohesiones territoriales capaces de producir ventajas o, simplemente, de suscitar resistencias que refuercen las identidades locales. Estos procesos pueden dar lugar a una nueva reorganización, rearticulación y redefinición a escala territorial de las estrategias regionales, nacionales y comunitarias, dinámica que Brenner (1999) llama los “procesos de *rescaling*”. Es decir, la complejidad del espacio aparece estrechamente unida al debilitamiento de la centralidad y a la emergencia de niveles y formas supra e infranacionales de organización territorial por lo que respecta a las funciones políticas, a los niveles de participación y a las acciones estratégicas.

5. CONCLUSIONES

Llama la atención que frente a las dificultades y obstáculos que poseen las regiones menos desarrolladas y periféricas, los ministros responsables de la ordenación y del desarrollo territorial europeo presenten la Agenda territorial como un marco político orientado a la acción para la futura cooperación mutua, con el objeto de contribuir al crecimiento económico sostenible, a la creación de empleo y al desarrollo social y ecológico, apoyándose en las estrategias complementarias de Lisboa y de Gotemburgo.

La declaración de Leipzig (2007) insiste con más fervor que nunca en el desarrollo urbano policéntrico y defiende “*la necesidad de que la dimensión territorial juegue un papel más fuerte en la futura política de cohesión, para promover el bienestar económico y social*”.

Ante los nuevos desafíos (tales como los impactos del cambio climático, el aumento del precio de la energía, la acelerada integración de las regiones, los impactos de la ampliación, la sobreexplotación de recursos ecológicos y culturales y la pérdida de biodiversidad, y los efectos territoriales del cambio demográfico y especialmente el envejecimiento), las nuevas prioridades territoriales europeas se construyen sobre la puesta en práctica de redes en un territorio europeo policéntrico, sobre nuevas formas de asociación y gobernanza territorial entre áreas urbanas y rurales; sobre la creación de agrupaciones sectoriales innovadoras donde la comunidad empresarial y científica y las Administraciones Públicas trabajen de manera conjunta; sobre el fortalecimiento y extensión de las redes transeuropeas que permitan garantizar la movilidad y la accesibilidad, así como un acceso libre y socialmente justo de las tecnologías de la información y la comunicación; explorar las oportunidades de producción de energía renovable descentralizada, eficiente y segura y ambientalmente respetuosa; fortalecer las estructuras ecológicas y los recursos culturales como valor añadido para el desarrollo.

Para ello, la nueva Agenda territorial europea requiere de enfoques y estrategias conjuntas transregionales e integradas, de tal forma que pueda enfrentarse a los

riesgos naturales, desarrollar e intensificar las políticas de cohesión territorial, mejorar la eficiencia de las medidas aplicadas, revelar las relaciones causa-efecto y desarrollar indicadores operativos para disponer de una información permanentemente útil sobre las materias y las competencias territoriales.

BIBLIOGRAFÍA

- AGENDA TERRITORIAL DE LA UNIÓN EUROPEA (2007): *Hacia una Europa más competitiva y sostenida de regiones diversas*. (Acordada con ocasión de la reunión informal de ministros sobre desarrollo urbano y cohesión territorial. Leipzig, 24 y 25 de mayo de 2007).
- AMIN, A.; THRIFT, N. (1994): *Globalization, Institutions and Regional Development in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- ANDERSON, J. (1996): "New Medieval and Postmodern Territorialities?", *Environment and Planning D. Society and Space*, 14, pp. 133-153.
- BRENNER, N. (1999): "Globalisation and Re-Territorialisation. The Re-Scaling of Urban Governance in the European Union", *Urban Studies*, vol. 36 (3), pp. 431-451.
- BRULAY, F. (2007): "Le champ atlantique: de la relation entre les élus locaux et l'océan", *XLIII Colloque de l'ASRDLF*. Grenoble-Chambery.
- CASTELLS, M. (1997): *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. La sociedad en red*, vol. 1. Madrid: Alianza.
- CATTAN, N. (1994): *Le système de villes européennes*. Paris: Anthropos.
- CES-GALICIA (2007): *Memoria económica de Galicia*.
- COMISIÓN EUROPEA (2001): *Unidad de Europa. Solidaridad de los pueblos. Diversidad de territorios*. (II informe periódico sobre la cohesión económica y social). Luxemburgo.
- COMISION EUROPEA (2004): *Una nueva asociación para la cohesión*. (III informe sobre la cohesión económica y social). Luxemburgo
- COMISIÓN EUROPEA (2007): *Crecimiento de las regiones, desarrollo de Europa*. (IV informe sobre la cohesión económica y social). Luxemburgo
- CUADRADO ROURA, J.R. (2001): "Regional Convergence in the EU from Hypothesis to the Actual Trends", *The Annals of Regional Science*, 35, pp. 333-356.
- DEMATTEIS, G. (2002): "De las regiones-área a las regiones-red. Formas emergentes de gobernabilidad regional", en J. Subirats [coord.]: *Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*, pp. 163-175. Barcelona: Diputación Provincial de Barcelona.
- ESPON (2004): *Informe intermedio sobre la cohesión territorial*. Luxemburgo.
- ESTEBAN, F. (2001): "La ETE, una dimensión operativa del desarrollo regional", *III Congreso Internacional de Ordenación Territorial*. Gijón.
- FALUDI, A. (2003a): "Unfinished Business. European Spatial Planning in the 2000s", *Town Planning Review*, vol. 74 (1), pp. 121-140.
- FALUDI, A. (2003b): "Un asunto inacabado: la ordenación territorial europea en el primer decenio del siglo XXI", *Urban*, 8, pp. 19-34.
- FALUDI, A. (2004): *Territorial Cohesion: A Polycentric Process for a Polycentric Europe*. (Working Paper, 2004/03). University of Nijmegen.
- FALUDI, A. (2007): *Making Sense of the Territorial Agenda of the European Union*. Napoli: AESOP.

- FARINOS, J. (2004): "La estrategia territorial europea para el futuro", en J. Romero y J. Farinos: *Ordenación del territorio y desarrollo territorial*, pp. 45-73. Oviedo: Trea.
- GONZÁLEZ LAXE, F. (1995): "Las macro-regiones en la perspectiva de la Unión Europea". *Boletín Económico del ICE*, 2484, pp. 9-23.
- LEIZPIG CHARTER (2007): *Leipzig Charter on Sustainable European Cities*.
- PAREJO NAVAJAS, T. (2003): *La estrategia territorial europea: la percepción comunitaria del uso del territorio*. (Tesis doctoral). Madrid: Universidad Carlos III, Departamento de Derecho Público del Estado.
- PUGA, D. (2002): "European Regional Policy in Light of Recent Location Theories", *Journal of Economics Geographic*, 2 (4), pp. 373-406.
- QUA, D. (1906): "Regional Convergence a Clusters Across Europe", *European Economy Review*, 40, pp. 951-958.
- RODRÍGUEZ POSE, A. (2000): *Economic Convergence and Regional Development Strategies in Spain. The Case of Galicia and Navarra*. (EIB Papers, 5 (7), pp. 89-115).
- RODRÍGUEZ POSE, A.; FRATESI, U. (2003a): "Ciclos económicos y economías protegidas en la periferia de la Unión Europea", *XXIX Reunión de Economía Regional*. Santander.
- RODRÍGUEZ POSE, A.; FRATESI, U. (2003b): "Policy Debats: Between Development and Social Policies: The Impact of European Structural Fund in Objective 1 Regions", *Regional Studies*, 38 (1), pp. 97-113.
- RODRÍGUEZ POSE, A.; PETRAKOS, G. (2004): "Integración económica y desequilibrios territoriales en la UE", *Eure*, 89, pp. 63-80.
- SAPIR, A.; AGHION, P.; BERTOLA, G.; HELLVIG, M.; PISANI-FERRY, J.; ROSITA, D.; VIÑALS, J.; WALLACE, H. (2004): *A Agenda for a Growing Europe: The Sapir Report*. Oxford: Oxford University Press.
- SCOTT, A.J. (1998): *Regions and World Economy: The Coming Shape of Global Production, Competition and Political Order*. Oxford: Oxford University Press.
- SERRANO, A. (2003): "El modelo territorial europeo. Tendencias para el siglo XXI y sus implicaciones para el modelo territorial español", *Urban*, 8, pp. 35-54.
- WATERHOUT, E. (2008): *The Institutionalisation of European Spatial Planning*. Delft: Delft University of Technology.