
CIUDAD Y TERRITORIO

Estudios Territoriales

Vol. XL. Tercera época
N.º 155, primavera 2008

Una política de vivienda alternativa

*Indicadores de desarrollo humano
sostenible*

*El irrefrenable declive de las cuencas
mineras leonesas.*

*La globalización de los mercados
inmobiliarios: su impacto en la Costa
Blanca*

*La elaboración del mapa de valores
ambientales para la planificación
territorial de la comarca litoral
granadina*

*Parias urbanos: segregación
residencial de africanos y gitanos en
Almería*

*La transición hacia un milieu
innovador en un mercado mexicano*



MINISTERIO
DE VIVIENDA

Índice

PRESENTACIÓN

Presentación.....	5
-------------------	---

ESTUDIOS

Una política de vivienda alternativa Javier BURÓN CUADRADO	9
Indicadores de desarrollo humano sostenible Itziar AGUADO MORALEJO & José María BARRUTIA LEGARRETA & Carmen ECHEBARRÍA MIGUEL	41
El irrefrenable declive de las cuencas mineras leonesas. Jesús SÁNCHEZ MELADO	59
La globalización de los mercados inmobiliarios: su impacto en la Costa Blanca Fernando DÍAZ ORUETA & María Luisa LOURÉS SEOANE	77
La elaboración del mapa de valores ambientales para la planificación territorial de la comarca litoral granadina Luis Miguel VALENZUELA MONTES & Alberto MATARÁN RUIZ	93
Parias urbanos: segregación residencial de africanos y gitanos en Almería Juan Carlos CHECA OLMOS & Ángeles ARJONA GARRIDO	109
La transición hacia un <i>milieu</i> innovador en un mercado mexicano Esther IGLESIAS & Ángel Luis ROCHA	127
Abstracts John POWNALL	149

OBSERVATORIO INMOBILIARIO

La nueva coyuntura del mercado de vivienda Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ	155
Demanda de vivienda frente al tipo de interés: Un análisis de sensibilidad Magdalena FERRÁN ARANAZ	177

INTERNACIONAL

Italia: Federico OLIVA	189
Argentina: Nora CLICHEVSKY	193

DOCUMENTACIÓN

• <i>Convenio europeo del paisaje</i>	199
---	-----

- *Normativa estatal y autonómica*
Ángela de la CRUZ MERA 205

LIBROS Y REVISTAS

- Recensiones y reseñas de libros recibidos 215
Acuse de recibo 220

Presentación

Inicia este nuevo número de la revista el artículo de Javier BURÓN CUADRADO, Director de Planificación y Procesos Operativos de Vivienda del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco, “Una política de vivienda alternativa” donde describe el actual modelo de Vivienda Protegida de Euskadi, que se caracteriza por cuestiones tales como la existencia de unas reservas de suelo urbano y urbanizable para vivienda protegida como no hay en ningún otro lugar de España, la calificación permanente de toda la vivienda protegida, la imposibilidad de acceder a cualquier vivienda protegida si no es a través del sorteo y del Servicio Vasco de Vivienda-Etxebide, el uso masivo del alquiler y del derecho de superficie, la atención preferente a la movilización de vivienda vacía hacia el alquiler protegido, el control de las segundas transmisiones a través de visados públicos, el ejercicio universal del derecho de tanteo y retracto, la inspección, el ejercicio efectivo de la potestad sancionadora y la expropiación de la vivienda protegida por incumplimiento de la función social de la propiedad. Sigue el trabajo, “Indicadores de desarrollo humano sostenible: análisis comparativo de la experiencia española” de Itziar AGUADO MORALEJA, JOSÉ M^a BARRUTIA y Carmen ECHEBARRIA MIGUEL, profesores de la Universidad del País Vasco, cuyo objetivo se centra en el estudio de los sistemas de indicadores para evaluar las políticas locales en el marco del desarrollo humano sostenible. Para ello, parten del análisis de las principales experiencias internacionales de trabajo, que han servido de base para el desarrollo de sistemas de indicadores en todo el mundo. A continuación, realiza un análisis comparativo de algunas experiencias españolas concretas, tratando de sintetizar los aspectos clave que se observan en dichos sistemas de indicadores. Por último, se discuten las oportunidades y aspectos de mejora que deben tenerse en consideración a la hora de definir un sistema de indicadores de desarrollo sostenible. A continuación, Jesús SÁNCHEZ MELADO, profesor del Área de Economía de la Escuela Universitaria de Relaciones Laborales de la Universidad de Valladolid, trata sobre “El irrefrenable declive de las cuencas mineras leonesas. Reflexiones en torno al concepto de desarrollo” donde resume el marco conceptual que, tras varios años dedicados al estudio de las cuencas mineras leonesas, considera como el más adecuado para analizar el fenómeno de la atonía y el declive de los territorios caracterizados por un escaso grado de desarrollo y una dependencia excesiva de una industria inviable. Continúa, “La globalización de los mercados inmobiliarios: su impacto sobre la Costa Blanca”, de Fernando DÍAZ ORUETA y M^a Luisa LOURÉS SEOANE, profesores de la Universidad de Alicante que analizan la evolución de uno de los territorios turísticos españoles más importantes: la costa de la provincia de Alicante, también conocida como Costa Blanca. Este espacio ha conocido un espectacular crecimiento demográfico y económico, basado principalmente en el turismo y la construcción de viviendas. Le sigue la colaboración, “La elaboración del mapa de valores ambientales para la planificación territorial de la comarca litoral granadina”, de Luis Miguel VALENZUELA MONTES y Alberto MATARÁN RUIZ, Profesores del Área de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Universidad de Granada, donde elaboran una descripción y una clasificación de los valores ambientales del territorio que permitan un posterior análisis orientado a la definición de criterios útiles para la planificación, y tendentes a la reducción de las alteraciones paisajísticas que producen tanto la urbanización como los invernaderos. Juan Carlos CHECA OLMOS y Angeles ARJONA GARRIDO, de la Universidad de Almería son los autores del siguiente artículo, “Parias urbanos: segregación residencial de africanos y gitanos en Almería”, cuyo objetivo es medir y analizar los procesos de segregación residencial de los africanos y gitanos que viven en el Poniente almeriense. Para lo que utilizan los principales índices de medida: disimilitud, aislamiento y centralidad. Finaliza la Sección de Estudios con el trabajo de los profesores de la Universidad Autónoma de México Esther IGLESIAS LESAGA & Ángel Luis ROCHA ACEVES, “La transición del espacio zapatero mexicano hacia el milieu innovador”, donde consideran que los problemas del crecimiento y desarrollo, para la mayoría de las regiones latinoamericanas, centran hoy su atención en identificar y promover nuevos espacios inteligentes como una de las estrategias viables para el

cambio, en los que haya un punto de encuentro entre requerimientos de la planta productiva y acciones gubernamentales, se proponen analizar un espacio manufacturero en México con una clara radiografía de milieu en transición.

La sección **Observatorio Inmobiliario** recoge dos artículos. El interesante trabajo de Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ, Doctor en CC. Económicas y Gerente de la Universidad de Alcalá, “El debilitamiento del mercado de vivienda y la economía española”, hace un análisis sobre el cambio de ciclo para el que está resultando decisivo el diferente perfil adoptado por las entidades de crédito, que han frenado de forma radical las nuevas concesiones de créditos, tanto a promotor como a comprador. Dicha circunstancia ha profundizado la caída de la demanda y de las iniciaciones de nuevas viviendas. La economía española debe plantearse crecer mejor, facilitando el despertar de ramas de actividad con más productividad, y también hay que establecer desde el sector público unos objetivos adicionales y más ambiciosos que el que España sirva de lugar de descanso de los jubilados del norte europeo. Se incluye también en esta Sección por su contenido el artículo “Demanda de vivienda frente al tipo de interés: Un análisis de sensibilidad”, de Magdalena FERRÁN ARANAZ de la Escuela Universitaria de Estadística de la Universidad Complutense de Madrid, cuyo objetivo es cuantificar el efecto de las variaciones del tipo de interés del crédito a la vivienda sobre la demanda de vivienda en España. Tras determinar que desde el año 1988 la demanda responde, en término medio, con un desfase de dos trimestres a la evolución del tipo de interés, se ajustará un modelo empírico que permita interpretar las fluctuaciones de la demanda de vivienda en España en términos del precio del dinero.

Finalmente, la sección **Internacional** incluye las colaboraciones de los corresponsales de **Italia**, Federico OLIVA y **Argentina** Nora CLICHEVSKY. Concluye el número con las tradicionales secciones de Documentación, donde se incluye el texto de publicación por parte de España del Convenio Europeo del Paisaje. El habitual apartado de Normativa Estatal y Autonómica. Finalizando con la Sección de Libros y Revistas.



Estudios



Una política de vivienda alternativa

Javier BURÓN CUADRADO

Viceconsejero de Vivienda del Gobierno Vasco

RESUMEN: Este artículo pretende describir el actual modelo de Vivienda Protegida de Euskadi. El divergente modelo vasco se caracteriza por cuestiones tales como la existencia de unas reservas de suelo urbano y urbanizable para vivienda protegida como no hay en ningún otro lugar de España, la calificación permanente de toda la Vivienda Protegida, la imposibilidad de acceder a cualquier Vivienda Protegida si no es a través del sorteo y del Servicio Vasco de Vivienda-Etxebide, el uso masivo del alquiler y del derecho de superficie, la atención preferente a la movilización de vivienda vacía hacia el alquiler protegido, el control de las segundas transmisiones a través de visados públicos, el ejercicio universal del derecho de tanteo y retracto, la inspección, el ejercicio efectivo de la potestad sancionadora y la expropiación de la vivienda protegida por incumpliendo de la función social de la propiedad. Este modelo introduce una propiedad privada sui generis con múltiples servidumbres jurídicas públicas justificadas por el interés general y da lugar a la aparición de un Servicio Público de Vivienda que tiene su eje de gravedad en la búsqueda de la efectividad del derecho ciudadano a la vivienda y su horizonte teleológico en el Estado Social. Un modelo de este tipo que ya ha producido, entre otras cosas, la mayor cuota de vivienda protegida de España y el mayor parque nuevo de alquiler social lo explica, en parte, que se esté pudiendo dar satisfacción directa e inmediata a la necesidad de vivienda de decenas de miles de ciudadanos a unos precios entre dos y cuatro veces inferiores a los de mercado, equipar a las Administraciones Públicas con un patrimonio que no se enajena y sirve para atender las necesidades presentes y futuras de la sociedad vasca en materia de vivienda y ejercer una fuerte presión sobre la Vivienda Libre. Este modelo en el que lo público en vivienda aspira a la hegemonía es, en si mismo, perfectamente exportable a otras CCAA e implantable también a nivel estatal.

DESCRIPTORES: Políticas autonómicas de vivienda. Servicio público de vivienda. Derecho a la vivienda. País Vasco.

I. INTRODUCCION

Este trabajo pretende ser una descripción objetiva de la política impulsada desde el 2002 al 2006 por el Gobierno Vasco en materia de vivienda. Esa objetividad un *príus* en la esfera académica y científica tiene, en este caso, que vencer a mi implicación personal. Soy el Viceconsejero de Vivienda del Gobierno Vasco. Espero haber podido despejar este inconveniente a través de datos y razonamientos. También quisiera advertir otra circunstancia. El maestro Javier García-Bellido, al que tanto añoramos, me pidió un mes antes de morir la redacción del artículo y

días antes de fallecer le hizo las primeras correcciones. Por respeto al maestro no he querido actualizar el artículo y lo he dejado tal y como él lo conoció (con datos hasta el año 2006). En el momento actual, el contexto es aún más favorable a las tesis del artículo.

El trabajo, en su primera parte, analiza el problema de la vivienda en Euskadi y España desde varios puntos de vista, como forma de contextualizar los planteamientos iniciales del Plan Director de Vivienda 2002-2005 de la Comunidad Autónoma del País Vasco así como sus resultados (que a su vez constituyen la segunda parte de este trabajo).

Recibido 11.12.2006. Revisado 05.02.2007
Email: fj-buron@ej-gv.es
Blog personal: <http://leolo.blogspot.com>

Sobre la evolución de la política de vivienda en España existe abundante bibliografía. Entre otros, se puede consultar: VILLAR EZCURRA (1981); GOMÁ (2003); GARRIDO (2004) y PONCE SOLÉ (2005).

La tercera parte tiene por objeto comparar los resultados del citado Plan con los anteriores planes directores de vivienda vascos, así como el resto de políticas de vivienda en la España autonómica. La cuarta parte de este trabajo profundiza en los instrumentos que han sido necesarios para poner en pie una política de vivienda como la vasca. La quinta y última parte del trabajo procura extraer lecciones prácticas, positivas pero también negativas, de todo lo estudiado a lo largo de este trabajo, así como proponer algunas políticas públicas necesarias para conseguir que el derecho a la vivienda pase del estado de desiderátum al de realidad disfrutable por la ciudadanía española.

1.1. Morfología del Problema Social de la Vivienda (en Euskadi)¹

- Demandantes inscritos en el servicio vasco de vivienda-ETXEBIDE
 - En noviembre de 2006 hay un total de 76.000 expedientes inscritos en el Servicio Vasco de Vivienda-Etxebide².
 - Tomando como referencia a las personas dispuestas a aceptar una adjudicación en alquiler como el grupo que realmente tiene una necesidad más urgente y verdadera de vivienda (un 58% del total anterior), la cifra de expedientes se situaría en el entorno de los 44.000.
 - El 52% de los 76.000 demandantes de Vivienda Protegida inscritos en Etxebide tiene unas rentas entre 3.000 y 15.100 euros anuales.
 - El 77% de las personas inscritas tienen unos ingresos anuales inferiores a 21.100 euros.
 - Sólo un 23% está dentro de los dos tramos de rentas superiores (21.100 a 33.100 euros).
 - El 66% de los 76.000 demandantes de Vivienda Protegida inscritos en Etxebide tiene menos de 35 años.
 - El 75% de los 76.000 demandantes de Vivienda Protegida inscritos en Etxebide lo están de forma individual.

¹ Datos obtenidos de los informes del Servicio Vasco de Vivienda-Etxebide.

² Estos datos deben ser interpretados cuidadosamente, ya que una inscripción en el registro no equivale en todos los casos a una necesidad de vivienda. Por ejemplo, en muchas ocasiones

- Población de la Comunidad Autónoma del País Vasco en general
 - Un 75% de la población demandante de vivienda en primer acceso no puede costear un precio superior a 150.000 euros.
 - Es preciso dedicar entre el 40% y el 60% de los ingresos anuales a costear el pago de la vivienda de precio libre.
 - El precio máximo asumible de la vivienda es de 150.000 euros, pero el 95 % de las viviendas en el mercado están por encima del los 150.000 euros citados.
 - El alquiler privado medio ronda los 800 euros al mes y la vivienda libre media en compra se sitúa en el entorno de los 350.000 euros.

1.2. La vivienda: una rama pendiente de nuestro estado social

Mientras otros derechos sociales, como el acceso a la educación o a la sanidad, están razonable y universalmente cubiertos por lo público, el derecho a la vivienda no puede ser ejercido por una parte importante de la población. La explicación no es jurídica sino política (*vg.* la sanidad y la vivienda son, los dos, principios rectores de política social y económica recogidos en la Constitución de 1978 y uno está garantizado de forma universal —como si fuera un derecho subjetivo— y el otro no).

Se produce una notable antinomia entre el ser y el deber ser:

- DEBER SER: el artículo 47 de la Constitución³

“Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general, para impedir la especulación.”

Este principio rector de política social y económica (el acceso a una vivienda digna) no depende sólo de su constitucionalización, sino

parejas de solicitantes presentan dos solicitudes individuales en lugar de una única solicitud como pareja.

³ La bibliografía sobre este precepto es amplia. Entre otros se puede consultar: BASSOLS (1983); BELTRAN DE FELIPE (2000); MUÑOZ CASTILLO (2000); JIMÉNEZ BLANCO (2002); PISARELLO (2003).

del tipo de regulación legal y reglamentaria que lo desarrolle.

- SER

La legislación impulsada a partir de 1996, apostó por un modelo que, en parte ya había sido impulsado por gobierno anteriores, pero que a finales de los 90 se pone decididamente al servicio del lucro de la propiedad del suelo, reconociéndole un valor no por lo que es, sino por lo que puede llegar a ser (asumiendo, en definitiva las expectativas de carácter especulativo del suelo y realizando una capitalización casi exclusivamente privada de los efectos del planeamiento urbanístico público), dañando con ello el derecho de la ciudadanía a acceder a una vivienda digna a un precio razonable.

- Se creo un estado de opinión general que impulsaba a los operadores pero sobre todo a la ciudadanía a creer que el precio del suelo determina el precio de la vivienda. La realidad es más bien la contraria: el precio de la vivienda determina el precio del suelo. Es decir, las Viviendas Libres van a venderse al precio máximo que este dispuesto a pagar el consumidor y el sistema hipotecario dispuesto a financiar.
- Es radicalmente falso identificar mayor oferta de suelo con Vivienda Libre a precios más bajos, como lo demuestra la última década, pródiga en urbanización, edificación y Vivienda Libre a precios muy altos.
- Con liberalización los precios de la vivienda son fijados, sin freno, por los oligopilistas de este mercado (sector inmobiliario y financiero) y degradamos nuestro medio ambiente a un ritmo insostenible.
- Con intervención pública puede llegar a moderarse el precio de la Vivienda Libre y, desde luego, ofrecerse mucha más Vivienda Protegida.

El gobierno actual se ha comprometido a modificar esta legislación y en estos momentos

se está debatiendo el proyecto de Ley estatal del Suelo en el Congreso de los Diputados⁴.

1.3. Causas pasadas de exclusiones sociales presentes

- La legislación ha permitido a la propiedad del suelo obtener grandes rentabilidades anticipadas (sin necesidad de realizar actividad económica o profesional alguna sobre esos suelos) simplemente por la acción del planeamiento urbanístico público⁵.
- La falta de previsión y compromiso de algunas Administraciones Públicas que han tolerado la especulación, cuando no directamente la corrupción y desde luego han debilitado la promoción de vivienda protegida.
- Los factores demográficos y sociológicos⁶:
 - La evolución demográfica, que ha hecho llegar al mercado de la vivienda las cohortes demográficas de los nacidos en los 70. Solo dentro de 10 o 15 años empezaremos a recibir en el mercado de la vivienda a cohortes más reducidas.
 - En términos demográficos, también hay que tener en cuenta que la población española ha crecido un 5% en los últimos años.
 - El cambio cultural que ha llevado a reducir el número de personas por vivienda de forma drástica en los últimos 20 años (de 4 a menos de 3 personas; solo desde 1994 al 2004 se ha pasado de 3.24 a 2.85 personas por hogar). Aún no hemos alcanzado los niveles de la Unión Europea (2,6 personas por hogar⁷), pero llegaremos a ese nivel en pocos años (a expensas del efecto de la inmigración sobre este asunto).
 - La aparición de la tipología de los hogares unipersonales o singles.

⁴ Sobre este deseado Proyecto de Ley se pueden consultar los recientes y claramente autorizados trabajos del profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Carlos III y Director General de Urbanismo (Ministerio de Vivienda) VAQUER (2005a, 2005b, 2005c).

⁵ Sobre la relación entre hiperprotección jurídica del estatuto de la propiedad del suelo y el incremento del precio de mismo se puede consultar la bibliografía de autores que han tratado con profusión este tema desde diversos puntos de vista como

FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, PAREJO ALFONSO, MENÉNDEZ REXACH, VAQUER CABALLERÍA, ROCA CLADERA, o RODRIGUEZ LÓPEZ. En particular FERNÁNDEZ (2005).

⁶ Es de obligada consulta el trabajo de Jesús Leal en su calidad de máxima autoridad en España en materia de sociología de la vivienda y el urbanismo. Entre otros, son de interés: LEAL (2004, 2005). También resulta de interés el reciente trabajo de OLIVER ALONSO (2005).

⁷ Dato extraído de PRIEMUS (2005).

- Todo lo anterior ha llevado a que mientras la población ha crecido un 5% el número de hogares lo ha hecho un 20% en el mismo periodo.
 - La evolución de los mercados bursátiles (bajas rentabilidades de la renta variable respecto a épocas pasadas y bajos tipos de interés en relación a décadas anteriores).
 - Evolución del mercado hipotecario, con unos tipos de interés mucho menores que en décadas pasadas y una gran voracidad crediticia por parte del sistema⁸.
 - La bajísima cuota de mercado de la vivienda protegida (habiéndose pasado en tres décadas de unos cuota cercana al 50% a menos de 8% de cuota de mercado de la vivienda protegida TRILLA, 2001).
 - El atraso sideral de los parques de alquiler social públicos en España (menos del 1% frente al 12% del total del parque de inmuebles propio de la Unión Europea).
 - El acceso a la vivienda de la población inmigrante (ya cerca del 10% del total) que se estabiliza residencialmente.
 - La fuerte demanda extranjera (de la Unión Europea) de segundas residencias en España.
 - La concepción de cierta parte de la población de la compra de vivienda como una garantía frente a la vejez y un Estado Social todavía débil (bajas pensiones).
- la mano invisible del mercado.
- El mercado “libre”, en este caso, no solo no es la solución, sino que es una parte clave del problema. Sirva como ejemplo que en los tres pasados años se han iniciado en España entre 700.000 y 800.000 viviendas al año, cuando solo hay demanda real para absorber 400.000 (según datos del Consejo Superior de Colegios de Arquitectos de España y La Caixa). De estas 750.000 viviendas, casi 700.000 son Viviendas Libres de precios inaccesibles para la mayor parte de la población⁹. Por lo tanto tenemos un mercado de la vivienda en el que aparentemente hay más oferta que demanda y en el que la oferta no pone en el mercado el tipo de productos que demanda la mayor parte de la ciudadanía (viviendas a precios asequibles).
 - En este contexto, no intervenir, no hacer políticas públicas de vivienda protegida, amen de incumplir el mandato constitucional del artículo 47 de la Constitución, es una tremenda irresponsabilidad social, dado que el mercado libre no ha hecho sino expulsar del acceso a la vivienda a buena parte de la sociedad española y vasca y a prácticamente toda nuestra juventud.

• Segundo falso dilema: **subvencionar vs. ofrecer ayudas financieras vs. construir.**

1.4. Los falsos dilemas de las administraciones en vivienda

A mi juicio las políticas públicas de vivienda están recorridas aún hoy por unos falsos dilemas.

- Primer falso dilema: **no intervenir** (*laissez faire*) vs. **intervenir** (*welfare state*), lo que implicar legislar, aumentar el gasto público, dotarse de instrumentos públicos de acción.
- De forma contraria al *telos* social los gobiernos estatales (hasta la fecha) y muchos gobiernos autonómicos han optado por no intervenir: todo lo arregla

- En el pasado la protección que ofrecía el Estado en materia de vivienda era de tipo financiero. Durante buena parte del siglo XX en España no eran caras o inaccesibles las viviendas, sino la financiación bancaria para acceder a ella. Por ello, las políticas públicas de vivienda se centraron en abaratar la financiación. En los últimos años hemos pasado por los tipos de interés de los préstamos hipotecarios más bajos de las últimas décadas y las viviendas son las más caras que recordamos. Por ello la protección pública no debe ser financiera, sino que debe centrarse en

⁸ RODRÍGUEZ LÓPEZ (2005), habla de una economía peligrosamente “enladrillada” (concentración peligrosa de empleo, PIB, etc. en la construcción en detrimento de otras actividades con mayor valor añadido en términos de I+D).

⁹ Datos tomados de los Informes de Coyuntura anuales y del Informe de Estadística de la Edificación de los últimos tres años del Consejo Superior de Arquitectos de España.

- la propia vivienda.
- Frente a la financiación existe también la tentación de centrarse en subvencionar para poder acceder a la vivienda libre. Esta es también una opción ineficaz (en el caso de ser la opción central de una política pública), cuya inutilidad se comprende bien con un simple ejemplo. Una vivienda libre puede estar en muchas Comunidades Autónomas en la banda de precios de los 200.000-350.000 euros y la mayor parte de nuestros jóvenes no pueden pagar más de 150.000 (haciendo ya un esfuerzo superior al recomendado por las instituciones internacionales financieras). La conclusión es ya conocida: el mercado libre construye aquello que la gente no necesita porque no puede pagarlo. La tentación política es subvencionar el acceso a esas viviendas libres y despreocuparse de la construcción de vivienda protegida. De adentrarse por la vía subvencional las Administraciones Públicas no estarán ejerciendo en esta materia sus funciones con plena responsabilidad, pues no hay presupuesto público capaz de aguantar ese diferencial a subvencionar para el conjunto de la población (entre 50.000 y 200.000 euros multiplicados por los millones de ciudadanos necesitados de vivienda). Además de ineficaces estas medidas subvencionales son claramente inflacionistas. Lo único que las puede hacer atractivas a determinados gestores públicos es que son electoralistas y populares entre la ciudadanía y no dañan las posiciones de poder económico y social de los grandes entramados empresariales vinculados al suelo, la promoción y la construcción.
 - Con todos estos factores en consideración es claro que la única opción eficaz y responsable es impulsar desde las Administraciones Públicas la construcción de un número suficiente de Viviendas de Protección Oficial (directamente o a través de agentes consorciados con lo público) para dar satisfacción a la necesidad de amplias capas de la sociedad (especialmente los jóvenes en edad de emancipación) de una vivienda digna

a un precio asequible y para contrarrestar al mercado libre de vivienda, impulsando sus precios a la baja¹⁰. Como es evidente es mucho más fácil dar una subvención que no arregla nada (o que puede llegar a ser inflacionista) que construir viviendas (este proceso lleva varios años, millones de euros y un claro enfrentamiento con los poderes establecidos de este mercado), pero solo ésta es una medida que pueda solucionar el actual problema de la vivienda en Euskadi y España.

- Tercer dilema: **construir + movilizar vivienda vacía.**
 - Tanto desde el punto de vista medioambiental como social, hay que tratar de maximizar el uso del patrimonio inmobiliario ya existente y por ello, junto a la construcción de vivienda antes mencionada, juegan un papel esencial los programas de movilización de viviendas vacías hacia el alquiler (preferentemente social y protegido).
 - En este caso más que ante un dilema excluyente (o una u otra política), estamos ante la necesidad de encontrar la cantidad justa de cada una de las dos políticas (construir y movilizar vivienda vacía hacia el alquiler).
- Cuarto falso dilema: (construir) **vivienda libre vs. vivienda protegida.**
 - Despejada la incógnita sobre la construcción, algunos proponen la disyuntiva falaz sobre qué construir. Pero como es evidente en España o en Euskadi no es necesario construir más vivienda libre. Ya hemos comentado las 750.000 viviendas iniciadas de media en los últimos tres años, siendo esta cifra de viviendas iniciadas en nuestro Estado, por tercer año consecutivo, superior a las iniciadas conjuntamente en Francia, Alemania e Italia, estados que de forma agregada

¹⁰ Sobre la clara relación histórica entre alta cuota de mercado de la vivienda protegida y bajos precios de la vivienda libre (en contra de la falacia establecida de que a mayor volumen de VPO suben los precios de la vivienda libre), TRILLA (2005).

más que cuadruplican nuestra población)¹¹. También podemos traer a colación las 11.987 viviendas libres iniciadas en Euskadi en el año 2005¹² y que tampoco ayudan a solucionar el problema del acceso a la vivienda de los ciudadanos vascos, como consecuencia de sus altos precios y de su inadecuación a las tipologías y superficies demandadas especialmente por la juventud¹³.

- Es claro, que lo que debemos propiciar es un drástico incremento de la cuota de mercado de la vivienda protegida. Dentro de estas coordenadas, entiendo que, desde el punto de vista social y teniendo como horizonte teleológico el artículo 47 de la Constitución, en el campo de la vivienda protegida, debemos priorizar la promoción de vivienda social destinada al alquiler sobre la VPO de régimen general y, a la vez, debemos priorizar esta sobre la Vivienda de Precio Tasado¹⁴.

- Quinto falso dilema: propiedad vs. **derecho de superficie y alquiler social.**

- Desde las Administraciones Públicas la mejor contribución a la cultura del alquiler sería precisamente no promocionar la propiedad y para ello son instrumentos privilegiados, en el contexto de las promociones de viviendas protegidas, el alquiler social y la cesión en derecho de superficie.

- Sexto falso dilema: permitir el lucro privado indebido a costa de esfuerzos públicos vs. **dignificar la vivienda protegida.**

- Es de esperar que esta sea una dicotomía meramente teórica, pues, al menos en público, todo el mundo debería estar en contra de los negocios privados ilegales a costa de la vivienda pública.
- Para avanzar en esa senda de la dignificación de la vivienda protegida son medidas claves, a mi juicio, las siguientes: adjudicación por sorteo, calificación permanente, visado en segundas y posteriores transmisiones, acuerdos con notarios y registradores, ejercicio del tanteo y retracto, inspección sobre el uso, etc.

1.5. Excusas oficiales, mentiras privadas y lobbies empresariales en materia de vivienda protegida

Es habitual en foros ciudadanos y profesionales escuchar a promotores, propietarios de suelo y otros representantes patronales que en España (y en Euskadi) es imposible hacer vivienda protegida sin arruinarse. Desgraciadamente en muchas ocasiones este mensaje es también acogido con gusto por algunas Administraciones Públicas y por los partidos políticos que las gobiernan. Este trabajo pretende ser un modesto contrapunto a todas las excusas oficiales y mentiras privadas que se vierten en relación a la posibilidad de realizar una política potente de vivienda protegida de forma conjunta entre las Administraciones Públicas y el sector privado.

Frente a los mensajes catastrofistas más típicos

“no se puede hacer VPO porque los promotores se arruinan”, “no es posible hacer viviendas

¹¹ En el reciente III Foro Mundial Urbano de las Naciones celebrado en Vancouver (Canadá) el pasado junio del 2006, el Ministro de la Construcción de Vivienda de China asumía como honor productivista sus cinco millones de viviendas iniciadas al año en el 2005. Si ponderamos ese esfuerzo urbanizador por la población de China obtendremos que China ha producido en el 2005 una vivienda por cada 4.166 habitantes, mientras que España en el mismo periodo ha iniciado una vivienda por cada 18.181 habitantes. Aunque también podemos enfocarlo como que en España se inician al año más del 15% de la vivienda que se inicia en la economía emergente más poderosa del mundo que aspira a dar viviendas a más de 1.200 millones de seres humanos.

¹² Datos obtenidos del Observatorio de la Vivienda del Gobierno Vasco.

¹³ Esta brutal construcción de Vivienda Libre no solo es incapaz de atender a precios asumibles la demanda de viviendas

de la mayor parte de la sociedad vasca y española sino que está provocando unos daños medioambientales de grandes magnitudes. Según Ruiz (2005) en los últimos veinte años se ha urbanizado en España más suelo que en los 3.000 anteriores; especialmente en los últimos diez años se ha urbanizado cada año un volumen de suelo equivalente al de un siglo.

¹⁴ La distancia en este punto entre España y los *leading countries* de la UE es evidente. Las conclusiones estudiando los datos de la Conferencia de Ministros de Vivienda de la UE son claras. Mientras que Holanda tiene el 34% de su stock total de viviendas en alquiler social, Dinamarca, Finlandia, Suecia y Chequia están en el entorno del 20%, Francia está en el 17,5%, Austria en el 14% y Alemania en el 6,5, España está en el 0,9% de vivienda social, solo superada en esta clasificación por la cola por Grecia (que carece por completo de esta política pública).

sociales en alquiler”, “no es posible movilizar vivienda vacía”, etc.)

quisiera poner a consideración del lector el ejemplo vasco. A pesar de que dicen que hacer vivienda protegida arruina a los promotores privados, en Euskadi desde hace ya algunos años una de cada tres nuevas viviendas iniciadas es una vivienda protegida (estadística no superada en ninguna CCAA) y los promotores vascos, como no puede ser de otra forma (son empresas, no asociaciones filantrópicas), ganan dinero con ello. A pesar de que dicen que es imposible construir parques de vivienda social en alquiler (como ocurre en toda la Unión Europea) en Euskadi hace ya algunos años que empezamos a dar pasos en esta materia. Y, por citar la tercera de las falacias interesadas, a pesar de que dicen que es imposible movilizar vivienda vacía en Euskadi se está empezando a hacer con determinación. Es imposible, *epure si mouve*. Todas las opciones tomadas en el apartado 1.4 anterior (intervenir, construir vivienda protegida, incrementar la cuota del alquiler dentro de la vivienda protegida, movilizar viviendas vacías hacia el alquiler protegido, etc.) no son *desideratums* teóricos sino realidades, no solo posibles, sino ya en marcha en alguna Comunidad Autónoma del Estado español.

Pongo como ejemplo la situación de la vivienda protegida en Euskadi para afirmar que el grave problema del acceso a la vivienda de amplias capas de la sociedad vasca y española tiene solución a través de la intervención pública (eso sí, de todas y cada una de las Administraciones Públicas al unísono). Un problema que se creo durante décadas de absentismo público a favor del lucro privado desmedido tiene solución solo a través de un Estado Social fuerte y decidido en esta materia. Por ello, frente a tantas excusas oficiales, mentiras privadas y lobbies en posición privilegiada hay que resaltar la inmensa capacidad, también en el campo de la vivienda, de un invento político que como europeo que soy me enorgullece: el Estado Social.

2. RESULTADOS DE CUATRO AÑOS DE POLITICA DE VIVIENDA ALTERNATIVA

A continuación se aportarán una serie de datos y realizaciones que ilustran la ejecución del Plan Director de Vivienda de la

Comunidad Autónoma del País Vasco 2002-2005, así como el avance de algunos datos del primer año de vigencia del Plan Director de Vivienda 2006-2009.

2.1. Cuota de mercado de la vivienda protegida

En Euskadi se ha alcanzado, en esta Legislatura una cuota de mercado del 30,6%.

En el resto del Estado este porcentaje se sitúa en estos momentos por debajo del 8%.

Una de cada tres viviendas iniciadas en Euskadi es una vivienda protegida, mientras que en el conjunto del Estado español solo una de cada trece es una vivienda protegida. La cuota de vivienda protegida es en Euskadi casi cuatro veces superior a la media estatal.

Esta estadística es verdaderamente importante pues en ella se basa la posibilidad de configurar un mercado de vivienda protegida alternativo al mercado libre y con capacidad de:

- **dar satisfacción al derecho constitucional de amplias capas de la sociedad vasca a acceder a una vivienda digna a un precio muy asequible** (uno de cada tres nuevos usuarios de vivienda en Euskadi lo es de Vivienda Protegida)
- **presionar sobre los precios del mercado libre de vivienda a la baja** (en Euskadi los precios de la Vivienda Libre, aunque están creciendo, lo hacen un 40% menos que en el conjunto de Estado español).

2.2. Viviendas protegidas iniciadas en la CAPV

En la pasada legislatura en la Comunidad Autónoma del País Vasco se iniciaron 20.731 nuevas viviendas protegidas.

Como se puede observar en esta serie estadística, la producción de vivienda protegida ha tenido tradicionalmente cierta importancia en Euskadi frente al panorama estatal general, pero en los últimos cuatro ejercicios ésta se ha catapultado a cotas que van más allá del 200% de la media de la década inmediatamente anterior.

FIG. 1. Viviendas iniciadas en la CAPV. 1990-2005 (n.º viviendas)

	1990-1993	1994-1997	1998-2001	2002-2005
Libres	22.060	36.259	52.162	47.099
Media anual libres	5.515	9.065	13.041	11.775
Vivienda protegida	7.635	9.663	13.599	20.731
Media anual protegida	1.909	2.416	3.400	5.183
Total	29.695	45.922	65.761	67.830
Media anual total	7.424	11.481	16.440	16.958
% Protegida/Total	25,7	21,0	20,7	30,6

Fuente: Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales. Gobierno Vasco. Ministerio de Vivienda. Elaboración propia.

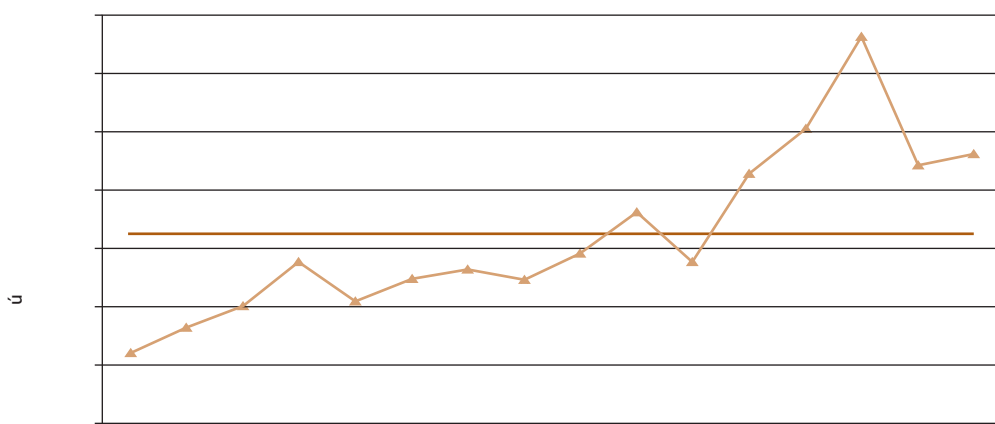


FIG. 2. Evolución de la edificación de vivienda protegida en la CAPV. 1990-2005

Fuente: Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales. Gobierno Vasco.

La diferencia entre la cuota de mercado de vivienda protegida en Euskadi y el conjunto de España es bien clara. Así como en Euskadi una cuota de mercado de vivienda protegida elevada puede permitir en unos años la solución del problema social de la vivienda, en el conjunto de España con una cuota de mercado tan raquítica es, sin más, imposible alcanzar la solución al problema de la vivienda de amplias capas de la sociedad (muy especialmente de los jóvenes en edad de emancipación).

Esta situación es aún más dramática si tenemos en cuenta que en la etapa final de la dictadura franquista el nivel de protección de la vivienda llegó a rondar el 60% del parque inmobiliario, si bien es cierto que la protección era fundamentalmente financiera.

Sea como fuere el objetivo en Euskadi es llegar a configurar un mercado de vivienda protegida tanto o más grande que el de Vivienda Libre.

2.3. Agentes productores de vivienda protegida en Euskadi

La vivienda protegida construida en Euskadi no tienen como único impulsor al Gobierno Vasco, dado que Ayuntamientos, promotores privados y (en menor medida) cooperativas también inician un importante volumen de ellas. De hecho, en estos momentos hay un reparto casi al 50% entre Gobierno Vasco por una parte y 50% Ayuntamientos y promotores privados por

otra (aunque es sumamente difícil definir que es vivienda protegida privada y qué una vivienda protegida municipal). De hecho, uno de los principales logros del pasado Plan Director de Vivienda 2002-2005 es haber conseguido que no solo el Gobierno Vasco se involucre en el impulso de la vivienda protegida, sino que también los Ayuntamientos y los promotores privados impulsen este tipo de viviendas.

Este fenómeno tiene un origen dual:

- la reserva del 65% del suelo urbanizable para Vivienda Protegida establecida por ley (desde 1994 y que empieza a dar sus frutos en estos años); como es bien conocido en la Comunidad Autónoma del País Vasco existe, desde 1994, *ex lege*, una reserva, en suelo urbanizable del 65% de las nuevas viviendas a construir, que es el 20% en el caso de las viviendas a construir en suelo urbano. La Ley 2/2006 de Suelo y Urbanismo de la Comunidad Autónoma del País Vasco ha elevado estas reservas hasta el 75% en suelo urbanizable y el 40% en suelo urbano. Estas reservas para vivienda protegida son las mayores de las existentes en las quince Comunidades Autónomas que disponen de ellas¹⁵.
- y la cooperación entre la iniciativa privada y el Gobierno Vasco en esta materia (con un sistema de gestión del precio del módulo de VPO propio desvinculado del ministerial).

El año 2005 ha supuesto una cierta inversión de la tendencia, dado que el Gobierno Vasco (con sus sociedades) ha sido capaz de producir más vivienda protegida que Ayuntamientos y privados juntos.

Todo lo anterior no obsta, en modo alguno, para que los promotores privados obtengan

un beneficio interesante por producir vivienda protegida (que no puede ni debe competir con las rentabilidades de la vivienda libre).

Siendo ese 20% de beneficio aún mayor si tenemos en cuenta que el coste estimado de producción de una vivienda protegida que manejamos en la estadística es el medio de todos los productores de vivienda protegida, siendo los costes de producción de los promotores de vivienda protegida generalmente menores (referencia de coste de producción de la vivienda protegida concertada por promotores privados con el Gobierno Vasco).

2.4. La apuesta del gobierno vasco por el alquiler

En el periodo 2002-2005 se han producido al año en Euskadi 1.044 viviendas protegidas destinadas al alquiler. En el cuatrienio anterior el número de viviendas protegidas en alquiler iniciadas al año estaba en 390. Se constata, por tanto, un incremento del ritmo de producción de vivienda protegida destinada al alquiler de un 268% en estos cuatro años.

Es necesario recordar que el parque total de viviendas de alquiler del Gobierno Vasco apenas superaba las 1.732 viviendas en el año 2001 (viviendas protegidas destinadas al alquiler y efectivamente alquilada) y que en estos momentos el parque global de alquiler del Gobierno Vasco está integrado por 8.533 viviendas.

- 1.732 parque histórico del Gobierno Vasco.
- 4.176 nuevas viviendas destinadas al alquiler protegido en la pasada legislatura por el Gobierno Vasco.

FIG. 3. Margen de beneficio medio de la vivienda protegida y vivienda libre en Euskadi

	Vivienda protegida	Vivienda libre
Precio	95.000	293.000
Coste edificación	82.000	88.000
Relación precio/coste	1,2	3,3

Fuente: Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales. Gobierno Vasco.

¹⁵ Sobre las reservas de vivienda protegida, PONCE SOLÉ (2004).

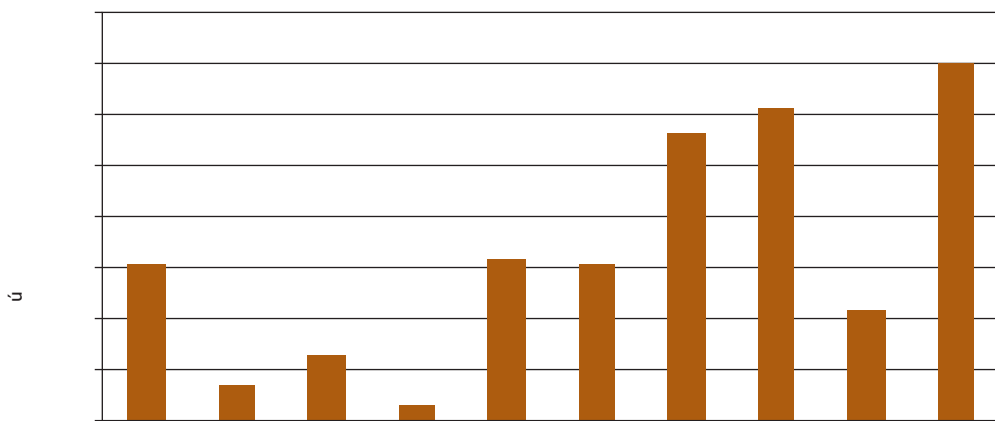


FIG. 4. Evolución de la edificación de vivienda de protección oficial en régimen de alquiler, 1996-2005

Fuente: Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales. Gobierno Vasco.

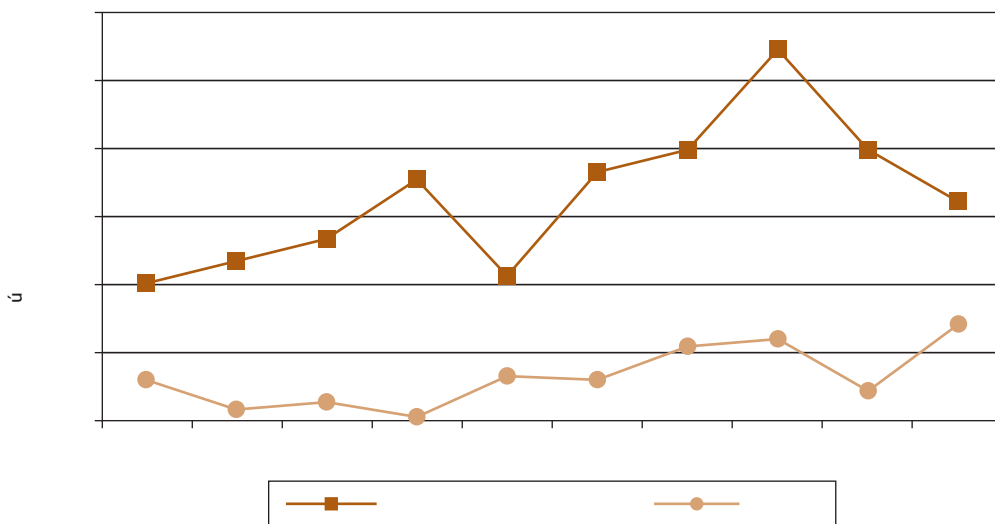


FIG. 5. Evolución de la edificación de vivienda protegida según acceso: propiedad/derecho superficie vs. alquiler, 1996-2005

Fuente: Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales. Gobierno Vasco.

- 2.625 viviendas del Programa de movilización de vivienda vacía hacia el alquiler social Bizigune (tratado en el epígrafe 2.5).
- El incremento del parque público de alquiler ha sido en esta legislatura un 493%.

Todo ello se ha producido gracias a varios factores:

- El 40% del suelo adquirido por el Departamento en los últimos cuatro años se ha destinado a promociones en alquiler.
- La promoción de vivienda protegida en alquiler casi se ha multiplicado por tres.
- El 40% de la vivienda protegida adjudicada por Etxebide se cede en régimen de alquiler.
- Se ha puesto en marcha con éxito el programa de movilización de viviendas

vacías hacia el alquiler protegido del programa Bizigune.

En esta materia (promoción de vivienda protegida destinadas al alquiler) la soledad del Gobierno Vasco es manifiesta, dado que casi todas las viviendas de este tipo son impulsadas directa o indirectamente por el Gobierno Vasco. El total de las 4.176 nuevas viviendas protegidas iniciadas para su puesta en alquiler social en esta legislatura han sido promovidas por algunas de las siguientes fórmulas (que siempre implican financiación total o parcial sustancial por parte del Gobierno Vasco):

- Vivienda Social en alquiler de promoción directa del Departamento.
- Vivienda Social en alquiler promovida por Visesa.
- Vivienda Social en alquiler concertada con la iniciativa privada
- VPO en alquiler conveniado con las cajas de ahorros.
- VPO en alquiler conveniado con Ayuntamientos (especialmente Bilbao y Donostia).
- Los Ayuntamientos y los promotores privados (titulares de suelos calificados para vivienda protegida), salvo contadas excepciones, prefieren las tipologías de vivienda protegida de más precio para su venta, evitando el alquiler de vivienda protegida.

Para calibrar bien la apuesta del Gobierno Vasco por el alquiler protegido basta tener en cuenta los dos siguientes datos:

- Es necesario mantener en alquiler más de 40 años una vivienda social del

Departamento para recuperar la inversión inicial (al ser en la actualidad el alquiler medio mensual en el entorno de los 200 euros al mes). A este esfuerzo está dispuesto el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco, pero, de momento, no lo están los Ayuntamientos vascos.

- El alquiler de mercado en Euskadi está en estos momentos en más de 800 euros al mes, frente a esto el alquiler protegido medio se sitúa en los 222 euros. Es decir, en estos momentos, los alquileres gestionados por el Gobierno Vasco rebajan en un 72% los precios de mercado privado del alquiler y permiten a los usuarios (en este nivel de precios) apreciar las ventajas del alquiler público sobre la propiedad privada.

Por completar todo lo anterior, debemos reseñar que el Gobierno Vasco ha apostado no solo por una política de alquileres altamente sociales en términos de precio, sino que también se han dado pasos decididos a favor de la rotación en el seno del parque público de alquiler. Lo que se pretende es que las personas que dejen de necesitar la tutela pública, por mejorar su situación social y económica, dejen libre su vivienda protegida en alquiler, accedan a la vivienda protegida en compra o al mercado libre y permitan que otra persona necesitada ahora de esa tutela pase a disfrutar de esa vivienda protegida en alquiler. Entre las medidas adoptadas citaré las siguientes:

- No vender las Viviendas Sociales, como ocurría antes del 2001, y dedicarlas íntegramente al alquiler protegido.
- Erradicar los alquileres con opción de

FIG. 6. Parque de vivienda protegida en alquiler del Gobierno Vasco

Tipo alquiler	Número de viviendas	Alquiler medio	% parque total alquiler
Alquiler operativos en estos momentos (inquilinos viviendo)			
VS parque permanente departamento	1.520	140	23,2%
VS Alokabide (parque a 15 años)	1.427	212	21,7%
Bizigune (VL vacía movilizada hacia el alquiler protegido a 5 años)	2.625	253	40%
VPO conveniada (parque a 15 años)	990	280	15%
Total	6.562	222	100%

Fuente: Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales. Gobierno Vasco.

compra por ser contrarios a la cultura del alquiler y dañinos para la consolidación de un parque público de alquiler.

- Cobrar alquileres en función de los ingresos de los inquilinos (hasta el 2001 se hacía en función del alquiler inicial más la evolución del IPC, con lo que personas por encima del nivel de ingresos de Etxebide —33.100 euros al año— pagaban alquileres altamente protegidos en un supuesto en que no era necesaria la protección pública).
- Incrementar los alquileres de forma importante en los tramos de renta altos (para incentivar la rotación) y no renovar contratos de alquiler a personas que superen los 33.100 euros de ingresos anuales (umbral de protección del Gobierno Vasco en materia de vivienda).

2.5. Movilización de viviendas existentes

En este apartado ya no nos estamos refiriendo a producción de viviendas protegidas, sino que estamos reflejando la movilización de viviendas vacías, la rehabilitación y la ayuda a la compra de Vivienda Libre Usada. Estos tres supuestos tienen grandes diferencias entre sí, pero tienen en común la capacidad de dar satisfacción al derecho constitucional de acceso a la vivienda sin necesidad de construir una nueva vivienda. En el periodo 2002-2005 se han realizado 51.250

actuaciones que se descomponen de la siguiente manera:

1. Ayudas a la compra de vivienda usada: 4.811 ayudas.
 - El gasto total del programa ha sido de 26.09 millones de euros.
2. Ayudas a la rehabilitación: 49.718 ayudas.
 - Comparando el gasto en ayudas a la rehabilitación del pasado Plan Director de Vivienda con la etapa anterior se obtiene el siguiente dato: incremento del número de ayudas en un 216%
3. Programa BIZIGUNE: movilización de 2.625 viviendas vacías (más de 1.739 contratos ya firmados y con los inquilinos viviendo).
 - Este es sin duda uno de los mayores y más copiados éxitos de la pasada Legislatura¹⁶. Se ha pasado de elucubrar sobre como movilizar viviendas vacías hacia el alquiler social a hacerlo en un programa amplio.
 - Debo resaltar que no estamos hablando de una Administración Pública que intermedia entre inquilino y arrendador privado y que no consigue rebajar el precio del alquiler (este tipo de experiencias de baja intensidad social ya existen por toda España), sino de la

FIG. 7. Préstamos aprobados y subvenciones a la rehabilitación. 2002-2005

	Número de actuaciones*	Importe (miles de euros)	
		Total	%
Préstamos aprobados	5.332	32.409	100,0
Rehabilitación Aislada	4.646	26.755	82,6
Rehabilitación Integrada	686	5.654	17,4
Subvenciones	49.718	42.326	100,0
Rehabilitación Aislada	43.634	30.831	72,8
Rehabilitación Integrada	6.084	11.495	27,2

Fuente: Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales. Gobierno Vasco.

¹⁶ Aunque ciertamente otras Administraciones Públicas han realizado presuntas copias del Programa Bizigune —por ejemplo la Bolsa de Alquiler Joven de la Xunta de Galicia— las diferencias son tan evidentes (no ofrecer a los inquilinos alquileres sociales sino de mercado, no movilizar viviendas

vacías sino simplemente introducir en esquemas pseudo públicos a viviendas que ya estaban en alquiler, no crear nuevos nichos de mercado de alquiler sino esquilar el ya raquítico mercado privado de alquiler, etc.) que no guardan relación alguna con este programa (vg la SPA estatal).

cesión de la vivienda al Gobierno Vasco (en realidad a la sociedad Visesa) que paga un alquiler en el entorno de los 550 euros al mes al propietario (el alquiler de mercado está en Euskadi en los 800 euros) y que cede la vivienda a un demandante de Etxebide por un alquiler social cuya media está en los 253 euros.

- La vocación social del programa es clara, su carácter medioambiental también. No estamos ante un programa inflacionista. Y, lo que es lo más importante, damos satisfacción a muy corto plazo a una demanda de Vivienda Protegida muy necesitada.
- Hay que hablar también de su rápido éxito e implantación, pues en menos de dos ejercicios ha conseguido movilizar el 10% de las viviendas vacías

gestionables en la Euskadi (en la Comunidad Autónoma del País Vasco hay unas 26.000 viviendas desocupadas desde hace más de un año que no sean segundas residencias; este es el conjunto de viviendas susceptibles de ser encuadradas en el programa Bizigune).

2.6. El papel de Etxebide¹⁷

En los últimos cuatro años Etxebide ha sorteado 9.525 viviendas protegidas, con un promedio anual de 2.381 viviendas.

La comparación con la pasada legislatura es elocuente.

Aportamos también algunos datos relativos a la valoración de los usuarios de Etxebide.

FIG. 8. Tipificación de las viviendas vacías por Territorios Históricos (2005) (número de viviendas)

	CAPV	Álava	Gipuzkoa	Bizkaia
Vacías	54.445	8.006	24.827	21.612
De temporada	20.198	4.852	8.241	7.105
Deshabitadas	34.247	3.154	16.586	14.507
Gestionables	26.691	2.938	13.531	10.222
En el mercado	7.556	216	3.055	4.285

Fuente: Encuesta sobre Vivienda Vacía, 2005. Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales. Gobierno Vasco.

FIG. 9. Viviendas adjudicadas según cupos (2002-2005) (número de viviendas)

Cupo	2002	2003	2004	2005	Total 2002-2005
Discapacitados	110	154	136	58	458
Familias monoparentales	69	132	152	58	411
Familias numerosas	—	7	15	7	29
Antigüedad	—	—	337	326	663
Menores 35 años	1.631	2.154	1.703	647	6.135
Cupo general	564	780	338	147	1.829
Total	2.374	3.227	2.681	1.243	9.525

Fuente: Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales. Gobierno Vasco.

¹⁷ En este apartado se reflejan los sorteos de VPO realizados por Etxebide para promociones del Gobierno Vasco, concertadas y Visesa. Es decir, estas estadísticas no reflejan los procedimientos de adjudicación de Vivienda de Protección Oficial privadas, municipales y cooperativas que no se realizan a través de Etxebide. A raíz de las reformas normativas del 2004 las

promociones privadas, municipales y cooperativas de Vivienda de Protección Oficial también deben adjudicarse a través de sorteo —ante notario en base al listado de demandantes de Etxebide en el caso de las promociones privadas y cooperativas y mediante sorteo municipal en el caso de las promociones de los consistorios.

FIG. 10. Comparativa ritmo trabajo Etxebide en las últimas dos legislaturas

	Plan Director de Vivienda 2002-2005	Legislatura anterior	Incremento
CAPV	2.381 viviendas/año	1.037 viviendas/año	230%

FIG. 11. Valoración transparencia procesos de adjudicación (% vertical)

	Propiedad	Alquiler	Total
Totalmente de acuerdo	26,5	13,0	21,4
Bastante de acuerdo	46,3	41,1	44,3
Bastante en desacuerdo	12,8	15,8	13,9
Totalmente en desacuerdo	4,9	19,0	10,3
Ns/Nc	9,4	11,1	10,0
Valoración media. Índice (0-100)	68,1	51,4	61,8

Fuente: Encuesta a la población adjudicataria de vivienda protegida, 2006.

FIG. 12. Valoración general de Etxebide (% vertical)

Valoración general de Etxebide	Población adjudicataria %	Población solicitante* %
Muy buena	12,2	6,7
Buena	55,3	57,6
Regular	22,4	26,9
Mala	4,1	4,8
Muy mala	2,7	1,6
Ns/Nc	3,3	2,4
Valoración media. Índice (0-100)	68,1	66,1

Fuente: Encuesta a la población adjudicataria de vivienda protegida, 2006.

2.7. Cuadro resumen del incremento de la actividad del departamento de vivienda del gobierno vasco

En el siguiente cuadro sinóptico se puede apreciar el incremento del ritmo de trabajo,

en todas sus áreas, del Departamento de Vivienda del Gobierno Vasco. Este renovado impulso es especialmente importante (tanto en lo cuantitativo, como en lo cualitativo) en los casos del alquiler social y de la movilización de vivienda vacía.

FIG. 13. Cuadro comparativo Plan Director de Vivienda 2002-2005 con su predecesor

	Plan Director de Vivienda 2002-2005	Anterior Plan Director de Vivienda	Incremento
Cuota mercado vivienda protegida	30,6%	17,25%	+ 177%
Nuevas viviendas protegidas iniciadas	media 5.183/año	media 2.416/año	+ 215%
Nuevas vivienda protegidas destinadas al alquiler	media 1.044/año	media 390/año	+ 268,5%
Parque público alquiler	8.533 viviendas	1.732 viviendas	+ 493%
Movilización vivienda vacía	875/año	10/año	+ 8.750%
Sorteos Etxebide	media 2.388/año	media 1.037/año	+ 230%

Lo anterior no quiere decir, en modo alguno, que en el Plan Director de Vivienda

2002-2005 no haya también evidentes claros y oscuros.

Fig. 14. Cumplimiento de Objetivos del Plan Director 2002-2005 (número de viviendas)

	Objetivos PDV 2002-2005					Realizaciones					Cumplimiento (%)				
	2002	2003	2004	2005	02-05	2002	2003	2004	2005	02-05	2002	2003	2004	2005	02-05
Promoción de viviendas protegidas	3.600	3.900	4.250	4.450	16.200	5.054	6.625	4.427	4.625	20.731	141	170	105	104	128
Según calificación															
Sociales	900	1.350	1.450	1.550	5.250	1.100	809	446	795	3.150	123	60	31	52	60
VPO	2.700	2.550	2.800	2.900	10.950	3.954	5.816	3.981	3.830	17.581	147	228	143	132	161
Según tipo de acceso															
Para alquiler	1.200	1.900	2.050	2.150	7.300	1.097	1.181	454	1.393	4.125	92	63	23	65	57
Para venta/derecho de superficie	2.400	2.000	2.200	2.300	8.900	3.957	5.444	3.973	3.232	16.606	165	273	181	141	187
Según agente promotor															
Departamento	500	500	500	500	2.000	618	1.091	446	633	2.788	124	219	90	127	140
VISESA	1.000	1.000	1.000	1.000	4.000	1.479	1.131	1.246	1.741	5.597	148	114	125	175	140
Alokabide*	—	650	800	900	2.350	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Otros agentes	2.100	1.750	1.950	2.050	7.850	2.957	4.403	2.735	2.251	12.346	141	252	141	110	158
Adquisición de suelo	4.100	6.500	6.000	6.000	22.600	2.277	2.065	3.430	3.890	11.662	56	32	58	65	52
Ayudas a la adquisición de vivienda libre usada**	1.050	1.050	1.050	1.050	4.200	705	2.051	1.412	643	4.811	68	196	135	62	115
Ayudas al alquiler de viviendas vacías y compra para alquiler**	1.250	1.250	1.250	1.250	5.000	—	529	602	776	1.907	—	43	49	62	39
Rehabilitación de viviendas y edificios**	7.250	7.250	7.250	7.250	29.000	10.743	9.436	14.068	15.471	49.718	149	131	194	214	172
TOTAL	17.250	19.950	19.800	20.000	77.000	18.779	20.706	23.939	25.405	88.829	109	104	121	127	116

* Pese a lo establecido en el Plan Director 2002-2005 posteriormente se acordó que Alokabide no actuase como agente promotor, sino que adquiriera viviendas promovidas por VISESA y que su actividad se centrara en la gestión del parque de alquiler protegido promovido por otros agentes.

** Número de viviendas subvencionadas.

Fuente: Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales. Gobierno Vasco.

3. EL MARCO ESTATAL Y LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN EUSKADI

Pero la política actual de vivienda del Gobierno Vasco no solo debe compararse con las políticas del pasado en Euskadi. También

debemos contextualizar la citada política en el marco autonómico. A través de una serie de estadísticas trataremos de situar la política de vivienda protegida del Gobierno Vasco en el marco estatal.

FIG. 15. Viviendas protegidas de nueva construcción por CCAA (número de viviendas/1.000 habitantes)

	2002	2003	2004	2005	Total 2002-2005
Andalucía	1,5	1,8	1,7	1,9	6,9
Aragón	1,9	2,3	1,2	1,8	7,2
Asturias	0,9	0,9	0,8	1,7	4,3
Baleares	1,0	0,6	0,5	0,8	2,8
Canarias	0,1	1,5	0,7	0,7	3,0
Cantabria	1,3	1,0	0,6	1,5	4,4
Castilla y León	0,7	1,2	1,5	2,2	5,5
Castilla-La Mancha	0,6	1,7	2,9	2,4	7,6
Cataluña	0,2	0,9	1,0	1,1	3,2
Comunidad Valenciana	1,9	2,1	1,7	1,6	7,3
Extremadura	1,9	2,1	0,9	1,0	5,8
Galicia	1,0	1,8	1,4	1,0	5,2
Madrid	0,2	2,4	3,1	3,8	9,5
Murcia	2,5	1,7	1,8	1,1	7,2
Navarra	2,1	2,5	3,1	6,7	14,4
La Rioja	2,4	2,7	2,0	3,7	10,9
Media Resto Estado	1,0	1,7	1,7	1,9	6,3
País Vasco	2,4	3,2	2,1	2,2	10,0

Fuente: Ministerio de Vivienda. Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco.

FIG. 16. Cuota de vivienda protegida por CCAA (% viviendas protegidas/viviendas libres)

	2002	2003	2004	2005	Total 2002-2005
Andalucía	8,7	8,3	8,9	9,3	8,8
Aragón	12,6	13,8	9,5	12,8	12,3
Asturias	8,9	7,3	5,4	11,0	8,1
Baleares	8,3	8,2	4,3	5,7	6,4
Canarias	0,5	8,2	4,3	4,1	4,4
Cantabria	7,8	7,1	3,6	7,5	6,5
Castilla y León	6,7	9,7	8,6	12,0	9,5
Castilla-La Mancha	5,0	10,8	12,9	8,8	9,7
Cataluña	1,6	5,8	6,6	7,1	5,4
Comunidad Valenciana	11,4	11,5	7,7	7,0	9,2
Extremadura	16,7	20,7	9,4	9,8	14,4
Galicia	9,3	13,0	11,2	6,9	10,1
Madrid	2,0	24,2	21,9	29,7	20,6
Murcia	15,1	9,1	4,9	3,4	6,8
Navarra	17,1	18,3	19,8	36,2	23,9
La Rioja	10,8	11,9	9,3	12,1	11,1
Media Resto Estado	7,4	10,7	9,7	10,7	9,7
País Vasco	34,3	32,7	27,3	27,8	30,6

Fuente: Ministerio de Vivienda. Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco.

FIG. 17. Actuaciones de rehabilitación protegida por CCAA (número de viviendas/1.000 habitantes)

	2002	2003	2004	2005	Total 2002-2005
Andalucía	0,4	0,6	0,3	0,3	1,6
Aragón	0,8	1,2	1,6	1,1	4,6
Asturias	0,0	1,7	1,5	1,1	4,3
Baleares	1,7	2,5	2,8	4,5	11,5
Canarias	0,0	0,0	0,3	0,1	0,5
Cantabria	1,6	1,9	0,8	1,2	5,5
Castilla y León	2,2	1,8	2,2	2,7	8,8
Castilla-La Mancha	0,4	1,4	1,3	1,0	4,0
Cataluña	2,4	4,1	2,7	1,1	10,3
Comunidad Valenciana	1,2	1,2	1,3	1,2	4,9
Extremadura	2,1	2,4	2,6	2,1	9,3
Galicia	0,9	1,1	1,6	1,8	5,4
Madrid	1,2	1,1	1,2	1,3	4,9
Murcia	0,8	0,4	0,7	1,2	3,1
La Rioja	8,5	6,6	6,1	7,5	28,7
Media Resto Estado	1,2	1,6	1,4	1,2	5,6
País Vasco	5,2	4,5	6,8	7,4	23,9

Fuente: Ministerio de Vivienda. Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco.

En Euskadi los buenos datos en materia de vivienda protegida no tiene como origen exclusivo un gasto mayor en vivienda protegida que el de otras Comunidades Autónomas (en este caso, todo no se explica

gracias al sistema de concierto económico). De hecho, otras Comunidades Autónomas tienen un gasto mucho mayor que Euskadi en vivienda protegida y sin embargo su cuota de vivienda protegida es mucho menor.

FIG. 18. Niveles de inversión en vivienda vs. cuota de mercado de la vivienda protegida (CCAA)

	Cuota de mercado de la vivienda protegida	Inversión en euros por habitante
Euskadi	30,6%	57
Extremadura	17,84%	74
Navarra	16,18%	62
Aragón	9,69%	107
Madrid	9,67%	42
La Rioja	9,58%	130
Andalucía	7,6%	42
Valencia	6,09%	60
Media Estatal	9,7%	

Fuente: Ministerio de Fomento. Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco.

A todo lo anterior debemos unirle la evidencia de que en no pocas ocasiones sumamos como iguales cosas que no los son. No todas las viviendas protegidas de todas las Comunidades Autónomas son iguales. De hecho, entre ellas hay no pocas disparidades, entre las que podemos citar las siguientes:

- Periodo de la calificación como vivienda protegida (en Euskadi indefinida, desde diciembre del 2002 y en la mayor parte de las Comunidades Autónomas temporal, siendo notablemente escandalosos los casos de descalificaciones de vivienda protegida a poco más de 5 años desde la calificación).
- Método de adjudicación (en Euskadi el

sorteo transparente para todo tipo de promociones —incluidas las privadas— con política de discriminación positiva a través de los cupos).

- El destino de la vivienda protegida (en Euskadi todas las viviendas sociales se destinan al alquiler, parte de las VPO también se alquilan y toda la VPO que cede el Gobierno Vasco lo es en derecho de superficie a 75 años, reteniendo lo público la propiedad del suelo y recuperando la del vuelo en ese periodo de tiempo).
- Y claro está también hay grandes diferencias de precio en los diferentes tipos de vivienda protegida. A este respecto aportamos algunos datos recientemente recolectados:

FIG. 19. Precios de los distintos tipos de vivienda protegida por CCAA (euros/m²)

	VPO Régimen General		VPO Régimen Especial		Tipología específica	
	Zona más cara	Zona más barata	Zona más cara	Zona más barata	Rentas más altas	Rentas más bajas
CAPV	1.262,00	1.103,00	771,00	580,00	—	—
Navarra	1.210,30	1.210,30	1.117,20	1.117,20	1.536,15	—
Catalunya	1.632,00	1.052,91	1.176,93	759,31	2.300,00	—
Madrid	1.474,07	1.052,91	1.063,03	759,31	—	—
Valencia	1.263,49	843,68	911,17	759,31	—	—
Andalucía	1.015,20	838,04	835,24	759,31	1.158,20	—
Aragón	948,01	838,95	842,83	759,31	1.175,91	—
Asturias	1.158,20	917,92	835,24	759,31	1.345,92	—
Baleares	N.d.	N.d.	N.d.	N.d.	N.d.	N.d.
Canarias	1.052,91	877,42	759,31	759,31	—	—
Cantabria	1.158,20	1.052,91	835,24	759,31	1.417,37	—
Castilla La-Mancha	958,61	734,02	814,82	623,92	1.150,33	—
Castilla y León	1.147,40	944,92	835,58	759,31	—	742,43
Extremadura	808,98	647,08	728,08	582,36	909,00	666,66
Galicia	1.158,20	944,92	759,31	688,44	—	—
La Rioja	1.079,90	1.052,91	778,88	759,31	—	—
Murcia	1.012,41	777,89	803,11	649,48	—	—

Fuente: Normativa de las distintas Comunidades Autónomas. Elaboración propia.

Con todo lo anterior pretendo razonar que en Euskadi no solo la cuota de vivienda protegida es muy superior a la del conjunto del Estado y los precios de las viviendas

protegidas son más reducidos, sino que esas viviendas (sean cuantas sean y se cedan al precio que se cedan) son además de mayor calidad social y carácter público.

4. INSTRUMENTOS NECESARIOS PARA IMPULSAR UNA POLÍTICA DE VIVIENDA COMO LA IMPLANTADA EN EUSKADI

Esta política de vivienda del Gobierno Vasco, tanto en su comparación con el pasado, como en su contraste con la realidad en el resto de las Comunidades Autónomas del Estado español, tienen su explicación en la puesta en práctica de medidas como las ya referidas, pero también en el uso de instrumentos como los que a continuación se reseñan.

4.1. El suelo, el urbanismo y el derecho constitucional a la vivienda

Sin intervención pública el derecho constitucional de la ciudadanía a la vivienda continuará siendo algo meramente semántico para las capas sociales menos poderosas económicamente, tanto en Euskadi como en el resto de España. Para orientar el urbanismo en la dirección adecuada el Gobierno Vasco ha promovido ante el Parlamento Vasco una nueva legislación de suelo y urbanismo que se basa en los siguientes principios:

1. El planeamiento urbanístico como función pública al servicio de los derechos de la ciudadanía y no como un instrumento al servicio de la propiedad privada de los suelos.
2. Asegurar la debida protección al suelo no urbanizable, preservando el mismo de futuros desarrollos urbanos, en aras a garantizar un medio ambiente natural para disfrute de todos los ciudadanos.
3. Vincular la obtención de las plusvalías urbanísticas al cumplimiento efectivo de los deberes urbanísticos.
4. Introducir por parte de las administraciones públicas como obligatoria la fijación de plazos máximos para la realización de los procesos de gestión, urbanización y edificación a través de la idea de la programación urbanística.
5. Recuperar para la administración pública medidas de intervención en el mercado inmobiliario en aras a poder asegurar una oferta pública de suelo que soporte una oferta pública de vivienda y, al mismo

tiempo, contrarreste las dinámicas especulativas del mercado libre.

La nueva Ley Suelo y Urbanismo de Euskadi que finalmente fue aprobada por el Parlamento vasco el 20 de junio del año 2006 y que entró en vigor el pasado 21 de septiembre se basa en los siguientes instrumentos:

1. Reservas vivienda protegida:
 - a) Suelo urbanizable: 75% (55% Vivienda de Protección Oficial + Vivienda Social + 20% Viviendas de Precio Tasado, autonómicas o municipales) en los nuevos desarrollos urbanos —suelo urbanizable— (antes estas reservas de suelo para vivienda protegida estaban en el 65%).
 - b) Suelo urbano: 40% (20% Vivienda de Protección Oficial + Vivienda Social + 20% Viviendas de Precio Tasado, autonómicas o municipales (antes estas reservas de suelo para vivienda protegida estaban en el 20%).
 - c) Aplicables a municipios de más de 3.000 habitantes (antes 7.000).
 - d) Estas reservas no son monetarizables ni canjeables en otros ámbitos (como ocurre en otras muchas Comunidades Autónomas).
2. Viviendas de Precio Tasado como vivienda protegida a todos los efectos (calificación permanente, sorteo, retracto, inspección, sanción, expropiación, etc.) y con un precio máximo un 70% superior al precio de Vivienda de Protección Oficial vigente en cada momento.
3. Agente urbanizador y agente edificador como garantes de que el urbanismo se va a gestionar de acuerdo a los intereses de la comunidad y no de los propietarios privados de suelo (que en caso de no cumplir con sus obligaciones será apartado del proceso urbanizador y edificador por sendos concursos públicos convocados por el Ayuntamiento y que tendrán como efecto al sustitución del propietario-especulador por un profesional que cobrará en función del cumplimiento de las obligaciones y plazos del planeamiento urbanístico).
4. Se introducen las densidades edificatorias mínimas (de 0,4 m² de techo edificable por

cada m² de suelo) para evitar el crecimiento de las bajas densidades y el *Urban sprawl* en una Comunidad Autónoma con un especial problema de carestía y escasez del suelo. También se introducen densidades edificatorias máximas.

5. Patrimonios públicos de suelo obligatorios para ayuntamientos de más de 3.000 habitantes (de forma separada con el 10% de cesiones urbanísticas y 10% de los ingresos municipales, dedicados fundamentalmente a la promoción de vivienda protegida).
6. Expropiación de solares y Vivienda de Protección Oficial por uso antisocial.
7. Participación ciudadana: control ciudadano, luz y taquígrafos para el urbanismo: otra de las preocupaciones que hemos mantenido en la redacción y negociación de la ley ha sido la de garantizar unos niveles significativos de participación ciudadana. El instrumento más importante en este sentido va a ser el Consejo Asesor de Planeamiento, órgano de creación obligatoria, en el que estarán representadas las organizaciones sociales y que deberá informar todos los planes urbanísticos.
 - a) Además, la ley habilita las consultas populares sobre asuntos urbanísticos que podrán ser reclamadas por la ciudadanía a los Ayuntamientos para resolver cuestiones polémicas.
 - b) Por supuesto, la ley incorpora periodos de exposición para ofrecer a las ciudadanas y los ciudadanos la posibilidad de conocer las iniciativas urbanísticas de los Ayuntamientos y plantear, si fuera el caso, alegaciones a las mismas.
 - c) La publicidad aplica también a los convenios urbanísticos, que podrán ser conocidos por toda persona interesada, no como sucedía hasta ahora, que los convenios podían quedar sin publicar en ningún lugar.

4.2. La inaplazable reforma de la financiación municipal

No hay esperanza alguna para el problema de la vivienda en España sin abordar

previamente el debate de la financiación de los municipios. En Euskadi estamos teniendo también serios problemas en esta materia con unos municipios que tienen dificultades para dedicar los Patrimonios Municipales de suelo exclusivamente a la promoción de vivienda protegida.

A los municipios vascos y españoles hay que garantizarles una financiación suficiente de sus servicios públicos por otras vías, de forma que el dinero producido por la acción urbanística municipal se dedique de forma exclusiva a la vivienda y a la construcción de pueblos y ciudades para todos.

4.3. Más y mejor gasto público en vivienda

El gasto público en materia de vivienda en España está en el 30% de la media de la Unión Europea. Además este escaso gasto público se organiza de forma poco eficaz y regresiva desde el punto de vista social.

- Unión Europea = 75% inversión directa y 25% gastos fiscales en vivienda.
- España = 70% gasto fiscal regresivo y 30% inversión directa.

Para realizar políticas poderosas de vivienda protegida debe ser el objetivo de todos lo siguiente:

- Triplicar el gasto público en materia de vivienda, pasando el 1 % del PIB actual al 3%, para con ello promover nuestra convergencia con Europa.
- Subvertir la estructura del gasto público en vivienda.

En el contexto de Euskadi hemos logrado:

- Pasar de un presupuesto de 86 millones de euros en 1999 a uno 189 millones en el 2006 (con una ejecución presupuestaria cercana al 97%).
- Situarnos en el 2% del presupuesto de Gobierno Vasco (el doble de la media estatal).
- Disponer de 2.805 millones de euros entre el Departamento de Vivienda del Gobierno Vasco y sus sociedades (Visesa, Orubide, Alokabide y la futura Bizigune) para impulsar las políticas de vivienda en el cuatrienio 2006-2009.

Sin embargo, el balance inversión directa-gasto fiscal no es bueno:

— Debido a la política fiscal de vivienda de

las Diputaciones Forales en Euskadi también estamos en una muy favorable al gasto fiscal frente al gasto directo en vivienda.

FIG. 20. Importe de las deducciones por arrendamiento, alquiler y compra de vivienda (miles de euros)

Concepto	2001	2002	2003	2004	Total 2001-2004	
					miles de euros	%
Arrendamiento de vivienda	—	5.368	6.830	8.404	20.602	1,5
Alquiler de vivienda	12.260	14.018	21.144	25.222	72.644	5,3
Cuenta vivienda	31.607	32.319	33.451	33.773	131.150	9,6
Inversión vivienda	188.293	203.646	221.288	237.634	850.861	62,4
Financiación vivienda	65.018	73.851	74.207	74.467	287.543	21,1
Total	297.178	329.202	356.920	379.500	1.362.800	100,0

Fuente: Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales.

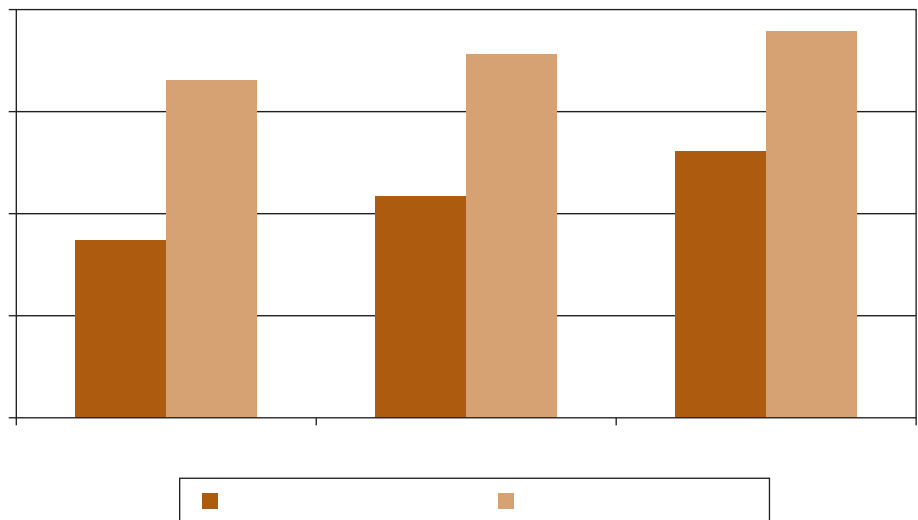


FIG. 21. Comparación entre el nivel de gasto directo del Departamento y VISESA con el importe de las deducciones por vivienda

* Suma de inversiones y gastos corrientes.

Fuente: Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales. Gobierno Vasco.

En la dicotomía subvencionar vs. promover vivienda, el Gobierno Vasco ha optado claramente por lo segundo: en estos momentos más del 90% de los fondos controlados por el Gobierno Vasco en materia de vivienda se destina a promover, directa o indirectamente vivienda.

4.4. Drástico incremento de la producción de vivienda protegida

Nos remitimos a los datos antes reseñados en los apartados 2.1 a 2.3.

4.5. Calidad, dignidad, transparencia y maximización de la utilidad social de la vivienda protegida

Tan importante como la cantidad de vivienda protegida es la calidad social de la misma. En Euskadi se ha realizado una fuerte apuesta por la calidad, dignidad, transparencia y maximización de la utilidad social del parque de vivienda protegida. Por ello no solo hay que prestar atención a cuantas viviendas protegidas se inician en la Comunidad Autónoma del País Vasco, sino también a como son estas viviendas.

Como rasgos diferenciales con el resto del Estado podemos citar los siguientes:

- Se ha mejorado la información contenida en el Registro de Viviendas de Protección Oficial, lo que ayuda a conocer la realidad del parque de vivienda protegida y a diseñar los esfuerzos de inspección del mismo.
- Se ha impuesto la calificación permanente a todas las viviendas protegidas desde diciembre del 2002.
 - Todas las viviendas protegidas, de por vida, solo se pueden transmitir a personas que cumplan los requisitos de la vivienda protegida y por el precio que marque la normativa vigente en la materia.
 - De esta manera se atiende a la necesidad de vivienda de la ciudadanía sin propiciar apropiamientos fraudulentos privados de unas plusvalías generadas únicamente por la acción de lo público.
 - Para garantizar estos principios se han puesto en marcha las siguientes medidas:
- El Servicio Vasco de Vivienda-Etxebide¹⁸ se ha convertido en Euskadi en el impulsor del sorteo (con una política de discriminación positiva a través de los cupos) como método transparente de adjudicación de todos los tipos de vivienda protegida:
 - Vivienda protegida gubernamental (promoción directa, concertadas y Visesa).
 - Vivienda protegida de promotores privados.
 - Vivienda protegida de cooperativas.
 - Vivienda protegida municipal, en determinadas condiciones.
- Las viviendas protegidas promovidas por el Gobierno Vasco solo se ceden en derecho de superficie a 75 años, lo que permite satisfacer durante ese periodo la necesidad de vivienda de los adjudicatarios reteniendo la propiedad del suelo y recuperando el suelo a los 75 años (los edificios revierten en el patrimonio de la administración, los suelos nunca dejaron de pertenecer al mismo).
- Las Viviendas Sociales promovidas por el Gobierno Vasco solo se ceden en alquiler social (nunca en derecho de superficie), con una renta media de 222 euros mensuales.
- Las segundas y posteriores transmisiones de vivienda protegida deben recibir el visado de los contratos que solo se otorgará por las Delegaciones Territoriales de Vivienda del Gobierno Vasco una vez comprobados el cumplimiento de los requisitos (el adquirente cumple los requisitos de vivienda protegida el precio es el legalmente tasado). Se han establecido acuerdos con notarios y registradores de la propiedad que propician que los contratos de compraventa de vivienda protegida no se eleven a escritura pública y no accedan a la protección del Registro si antes no han acreditado el cumplimiento del requisito del visado.
- El Gobierno Vasco ha iniciado una nueva política en materia de tanteo y retracto de vivienda protegida consistente en adquirir todas las viviendas protegidas que se ponen en venta.
- Se han incrementado notablemente los esfuerzos de inspección (más de 20.000 viviendas protegidas inspeccionadas) y sanción en materia de uso del parque de vivienda protegida, llegando incluso a la expropiación de vivienda protegida por incumplimiento de la función social de la propiedad.

¹⁸ Instrumento clave en la política de vivienda de todas las Administraciones en Euskadi, dado que contiene toda la demanda de vivienda protegida de la Comunidad Autónoma

y es la base para la toma de decisiones en materia de suelo, promoción, procesos de adjudicación, etc.

- Como consecuencia de las inspecciones realizadas en los años 2005 y 2006 ya se han empezado a:
 - Imponer sanciones: 138 sanciones por valor de 303.000 euros.
 - Cobrar multas: de momento 121.970 euros (el resto están recurridas, en vía de apremio o en periodo de pago voluntario).
 - Y recuperar viviendas que han vuelto a ser readjudicadas a personas inscritas en Etxebide: de momento ocho (entre puestas a disposición a la Administración de titulares de vivienda protegida inspeccionados o titulares directamente expropiadas).

La aplicación conjunto de todas estas medidas (insisto en que estamos ante un plan integral y todas las medidas deben ser consideradas como un todo integral) dificulta sobremanera la apropiación privada de plusvalías que han tenido como origen la protección oficial y el esfuerzo de todos los ciudadanos a través de sus impuestos. Un patrimonio inmobiliario que tiene por destino el fortalecimiento del Estado Social no puede acabar siendo una fuente de riqueza ilegítima de unos pocos. Por ello, tan importante como construir vivienda protegida es garantizar que estas van a tener no solo un destino social, sino el más social de los destinos posibles.

4.6. Tres vías para la promoción del alquiler protegido

La venta de vivienda protegida no es, a nuestro juicio, el camino a seguir si se quiere atajar el grave problema de la vivienda. Si una Administración Pública esta persuadida de que es el alquiler social el principal camino para conseguir la satisfacción del derecho constitucional a la vivienda de amplias capas de la sociedad, lo primero que tiene que hacer es no promocionar ella misma la cultura de la propiedad. El segundo paso, como es evidente, es pasar ella misma, como Administración Pública, a promocionar la cultura del alquiler a través del alquiler social.

En este contexto y pensando especialmente en los jóvenes, el camino es el

derecho de superficie ya citado, pero sobre todo el alquiler social. El camino que nos queda hasta llegar a la cuota de mercado del alquiler social en la Unión Europea (entorno al 12%) es muy largo, pero ya se están dando los primeros y firmes pasos. Como ya he citado en el apartado 2.4, en Euskadi hemos pasado de un parque histórico de unas 1.732 viviendas de alquiler (parque generado en 25 años de autonomía) a situarnos en el entorno de las 8.000 viviendas de alquiler gestionadas por el Gobierno Vasco, habiendo recorrido este camino en tan solo cuatro años. Esta apuesta decidida por el alquiler social se cimenta en un triple método de trabajo:

1. Parque Permanente de Vivienda Social en alquiler: proviene de la promoción directa del Gobierno (unas 300 viviendas al año) y del Contrato Programa del Gobierno con Visesa (unas 500 viviendas al año).
 - a) Viviendas Sociales destinadas al alquiler con unas rentas medias de 140 euros mensuales.
 - b) Su evidente virtud es que son un patrimonio siempre en manos del Gobierno y al servicio de las capas más desfavorecidas de la sociedad.
 - c) Pero tiene el inconveniente de su alto costo presupuestario (que lo asume en solitario el Gobierno), lo que ha provocado que solo el Gobierno Vasco apuesta por ellas, ante la inhibición de ayuntamientos y cajas de ahorros.
2. Parque a 5 años: Movilización de Vivienda Vacía por Bizigune (2.625 viviendas vacías).
 - a) Visesa consigue el mandato del propietario de las viviendas privadas vacías y alquila a precios sociales a demandantes de Etxebide por periodos de 5 años.
 - b) Además del valor medioambiental de este método (se movilizan hacia el alquiler viviendas vacías) tiene como principales virtudes la rapidez de la respuesta a la demanda (las viviendas están ya construidas) y el alto contenido social del programa (el alquiler privado medio en Euskadi está e 712 euros al mes, a los propietarios de las viviendas movilizadas se le

- abona de media 521 al mes —un 30% menos que los precios de mercado— y el inquilino de Etxebide paga un alquiler social de 253 al mes de media —un 70% menos que el precios de mercado—).
- c) Como es evidente, un programa de estas características supone un importante coste presupuestario para el Gobierno Vasco que financia esa diferencia entre los 236 euros al mes del alquiler social y los 521 euros al mes abonados al propietario.
3. Parque a 15 años: Alokabide (unas 500 viviendas al año, en virtud de su plan de negocio 2003-2008, con 2.898 viviendas ya conveniadas y en marcha).
- a) Alokabide compra promociones de Viviendas Sociales (que generalmente promueve Visesa) y las alquilan a demandantes de Etxebide durante 15 años.
- b) Su utilidad social es idéntica al primer método, su coste presupuestario menor (pues entran en juego los recursos de Gobierno Vasco, Visesa y las cajas de

ahorros) pero, en principio, estos parques de Viviendas Sociales en alquiler están diseñados para ser explotados solo durante 15 años.

- c) Alokabide ya ha comprometido actividad hasta el año 2022 en relación a su propio parque, todo ello sin perjuicio de ser el ente que va a gestionar el conjunto del parque permanente de alquiler social titularidad del Gobierno Vasco).

4.7. Nuevas fuentes de financiación de la vivienda protegida

El Gobierno Vasco lidera acuerdos con entidades privadas, muy significativamente las cajas de ahorros, para incentivar la participación de éstas en operaciones de compra de suelo, promoción y alquiler de Vivienda de Protección Oficial y Vivienda Social. Esta es precisamente la línea que estamos siguiendo con las cajas de ahorros de Euskadi que forman parte del capital social de Visesa, Orubide y Alokabide aportando financiación a operaciones de evidente vocación social y absoluta sintonía con la

FIG. 22. Actividad de Alokabide. 2003-2005 (número de viviendas)

	2003		2004		2005		Total 2003-2005	
	Compra	Alquiler	Compra	Alquiler	Compra	Alquiler	Compra	Alquiler
Álava	230	30	526	370	297	58	1.053	458
Bizkaia	—	—	101	—	—	89	101	89
Gipuzkoa	—	—	72	23	146	73	218	96
Total CAPV	230	30	699	423	443	220	1.372	643

Fuente: Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales. Gobierno Vasco.

FIG. 23. Parques gestionado por Alokabide 2006-2009 (previsiones)

Parques	Enero 2006	Junio 2006	Diciembre 2006	Diciembre 2007	Diciembre 2008	Diciembre 2009
Propio Alkabide	643	758	1.427	1.769	2.759	2.845
Gobierno Vasco	1.228	1.496	1.520	1.720	1.920	2.120
Bizigune	1.421	2.085	2.625	3.600	4.600	5.000
Ayuntamientos	0	96	108	?	?	?
Total	3.292	4.435	5.680	7.197	9.387	10.073

Fuente: Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales. Gobierno Vasco.

política de vivienda protegida del Gobierno Vasco. Hay que destacar que en estos momentos el holding Visesa gestiona un presupuesto aun mayor que el del propio Departamento de Vivienda del Gobierno Vasco.

Esta realidad es, sin duda, transportable, *mutatis mutandi*, a otras Comunidades Autónomas del Estado español que dispondrían de esta manera de más recursos para financiar las políticas de Vivienda Protegida.

4.8. Política de subvenciones directas

El principal instrumento del Gobierno Vasco es la inversión directa o indirecta en promoción de vivienda protegida (sobre el 80% del presupuesto del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales). Una política verdaderamente transformadora en materia de vivienda protegida debe tener a la inversión directa en vivienda como su principal objetivo. Lo anterior, no impide que determinadas políticas subvencionales sean también necesarias, siempre que se pondere su importancia dentro del conjunto de las acciones pública. Por ello en Euskadi impulsamos (con el 11% de nuestros recursos) las dos líneas de ayudas antes citadas: compra de Vivienda Libre Usada y rehabilitación de vivienda.

4.9. Una política de vivienda protegida no solo realizada para la ciudadanía, sino diseñada y ejecutada con la ciudadanía

Participación Ciudadana: las técnicas de participación ciudadana rara vez han penetrado en el ámbito de lo urbanístico y de las decisiones públicas en materia de vivienda. Esta es una dinámica con la que se debe acabar por ética (profundización en la democracia) y también por mera eficacia (los destinatarios de las políticas públicas suelen tener magníficas ideas en relación a los bienes y servicios públicos que quieren recibir). En esta línea el Gobierno Vasco está desarrollando algunos experimentos, de entre los que cabe destacar los dos siguientes:

— Programa Alquiler Joven-Intxaurreondo (Donostia)

- Solar destinado a promover viviendas para jóvenes en alquiler en determinadas condiciones (menos de 30 años, con ingresos entre 3.000 y 15.000 euros anuales, el tiempo de alquiler máximo es 5 años, el precio máximo del alquiler será el 30% de los ingresos anuales del inquilino).
- Programa de alquiler lanzadera-pro emancipación.
- El *input* social se obtiene en dos fases, con dos colectivos diferente y con dos enfoques diversos:

- Antes y después del sorteo de la promoción por Etxebide.
- Con los participantes en el sorteo y con los adjudicatarios finales
- Buscando la opinión con el primer colectivo en la primera fase sobre la política general de Vivienda de Protección Oficial de las Administraciones Públicas y en la segunda fase y con el segundo colectivo sobre el destino de la concreta promoción a realizar.

- Con los adjudicatarios estamos diseñando la promoción tomando decisiones compartidas (dentro de los límites del planeamiento urbanístico y de las disponibilidades presupuestarias) sobre, al menos, los siguientes asuntos: distribución de m², espacio privado, espacios compartidos, servicios individuales, servicios comunitarios, mantenimiento y gestión de viviendas, espacios comunes, mantenimiento del edificio, etc.

— Bolueta (Bilbao)

- Desarrollo emblemático en Bilbao de unas 1.100 viviendas (se ha conseguido pasar del máximo legal del 20% Vivienda de Protección Oficial a un diseño final con un 60% de Vivienda Protegida, todo ello garantizando el mantenimiento de la actividad industrial y el empleo en otro emplazamiento, la descontaminación, etc).
- Los cuatro proyectos preseleccionados por Gobierno Vasco-Visesa-Orubide han

sido sometidos a información pública (dos carpas) y la ciudadanía puede votar su proyecto favorito por correo, en las carpas y por Internet (se han recogido más de 2000 votos). El voto ciudadano ha pesado el 20% de la decisión final (margen decisivo).

- De hecho, el tribunal de expertos al uso y la ciudadanía han escogido el mismo proyecto como finalista (el llamado “Siete Calles”).

Protección Determinados Colectivos:

determinados colectivos y determinados estratos de renta son objeto de una especial protección en materia de vivienda protegida.

— Esto lo podemos comprobar observando algunos datos sobre las adjudicaciones del Servicio Vasco de Vivienda-Etxebide: 43% Viviendas Sociales en alquiler (57% derecho de superficie y 0% cesión en plena propiedad).

- Adjudicaciones por cupos de especial protección
 - a) discapacitados: 4,8%.
 - b) monoparentales: 4,31%.
 - c) numerosas: 0,3%.
 - d) más 4 años: 6,96% (dos tercios son jóvenes menores de 35 años).
 - e) menos 35: 64,41%.
 - f) general: 19,20%.
- Adjudicaciones por tramos de ingresos de los demandantes inscritos en Etxebide

- a) 3.000 y 9.000 euros: 22%.
- b) 9.000 y 15.100 euros: 50,4%.
- c) 15.100 y 21.100 euros: 19,3%.
- d) 21.100 y 27.100 euros: 6,5%.
- e) 27.100 y 33.100 euros: 1,8%.

— Y también si tenemos en cuenta la especial protección de determinados colectivos:

- Mayores 70 años: acceden a Etxebide a pesar de ser propietarios y pueden ser adjudicatarios de Etxebide o Bizigune (siempre que pongan su Vivienda Libre a disposición del Departamento, para su compra o alquiler).
- Inmigrantes: participan en las adjudicaciones de Etxebide y Bizigune una vez empadronados, independientemente de residencia legal o ilegal.
- Víctimas de violencia de género: no solo pueden acceder a un cupo especial, sino que también pueden ser excepcionadas del cumplimiento de requisitos para los sorteos, pueden poner su vivienda a disposición del Departamento para una permuta por vivienda protegida y, en casos extremadamente graves, pueden recibir una adjudicación directa. Aunque hay que matizar que todas estas medidas de discriminación positiva conducen solo hacia el alquiler de Vivienda Social (nunca hacia el derecho de superficie o propiedad de vivienda protegida).
- Realojos y áreas degradadas: estas operaciones son conducidas por el Gobierno Vasco para regenerar tejido

FIG. 24. Viviendas adjudicadas según cupos (2002-2005) (número de viviendas)

Cupo	2002	2003	2004	2005	Total 2002-2005
Discapacitados	110	154	136	58	458
Familias monoparentales	69	132	152	58	411
Familias numerosas	—	7	15	7	29
Antigüedad	—	—	337	326	663
Menores 35 años	1.631	2.154	1.703	647	6.135
Cupo general	564	780	338	147	1.829
Total	2.374	3.227	2.681	1.243	9.525

Fuente: Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales. Gobierno Vasco.

social y urbano, sin menoscabo de los derechos y tutela social de las actuales poblaciones de las mismas. En los últimos cuatro años el Gobierno Vasco ha invertido 24 millones de euros en 90 proyectos de Regeneración de Áreas Degradadas, que afectan a 40 municipios.

- Ayudas a la accesibilidad: este programa pretende impulsar desde el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales los esfuerzos de adaptación del actual parque inmobiliario a las exigencias de la normativa estatal y autonómica en materia de accesibilidad.

FIG. 25. Subvenciones concedidas para la rehabilitación del Patrimonio en Áreas Degradadas (2002-2004) (miles de euros)

Concepto*	2002	2003	2004	Total
Obras de urbanización	3.512	4.862	9.188	17.562
Obras de edificación	1.061	1.739	2.503	5.303
Redacción de proyectos de urbanización	52	209	0	261
Redacción de documentación	59	235	0	294
Total	4.684	7.045	11.691	23.420

* Programa plurianual.

Fuente: Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales.

FIG. 26. Subvenciones concedidas para la rehabilitación del Patrimonio en Áreas Degradadas (2005) (euros)

Concepto*	2005	2006	Total
Redacción de estudios y planes de rehabilitación	35.558	142.232	177.790
Redacción de proyectos de urbanización	18.173	72.690	90.863
Total	53.731	214.922	268.653

* Programa plurianual.

Fuente: Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales.

FIG. 27. Subvenciones concedidas para la mejora de la accesibilidad (2002-2005) (miles de euros)

Concepto	2002		2003		2004*		2005		Total 2002-2005	
	Núm.	Importe	Núm.	Importe	Núm.	Importe	Núm.	Importe	Núm.	Importe
Planes	15	199	36	600	—	—	23	271	74	1.070
Obras	43	2.857	253	1.741	195	2.714	122	2.556	613	9.868
Total	58	3.056	289	2.341	195	2.714	145	2.827	687	10.938

* En 2004 se han complementado las subvenciones por obras de mejora de accesibilidad concedidas en 2003. No se han subvencionado nuevos proyectos de accesibilidad.

Fuente: Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales.

5. CONCLUSIONES

Como resumen sintético de todo este trabajo, debemos reseñar los siguientes logros y/o novedades de la política aplicada

en los últimos cuatro años en la Comunidad Autónoma del País Vasco:

- Se ha dado satisfacción de forma directa a decenas de miles de ciudadanos a través

- de viviendas protegidas (20.731 nuevas viviendas protegidas en los cuatro años de la legislatura, cuota de mercado de la vivienda protegida por encima del 30% —cuatro veces más que la media estatal—, se ha multiplicado por dos el ritmo de trabajo del Gobierno Vasco en materia de viviendas de la década de los 90 y por tres el de la de los 80, etc.).
- Lo anterior se ha conseguido gracias a la planificación, normativa y esfuerzo del Gobierno Vasco, pero también ha sido clave la concertación de voluntades con los ayuntamientos y con los promotores privados.
 - Se ha consolidado el derecho de superficie como fórmula de cumplimiento del artículo 47 de la Constitución que no descapitaliza lo público (es muy probable que el contraste entre el precio medio de las viviendas protegidas cedidas en derecho de superficie a 75 años por el Gobierno Vasco —media de 100.000 euros y la más cara 126.000 euros— y el precio medio de la Vivienda Libre en Euskadi —por encima de los 250.000 euros— haya ayudado a este logro).
 - Se han puesto en marcha parques de alquiler permanentes o temporales, así como una sociedad semipública dedicada exclusivamente a esta materia e incluso se ha involucrado a las cajas de ahorros e iniciativa privada en materia de alquiler, consiguiendo casi 8.000 alquileres a un precio medio de 222 euros mensuales (introduciendo el valor de la rotación en esos parque públicos) cuando el alquiler de mercado libre en Euskadi está en el entorno de los 800 euros.
 - Hemos contribuido a minimizar las cesiones en propiedad plena de la vivienda protegida (dado que esta fórmula solo la utilizan los promotores privados y la mayor parte de los ayuntamientos) y con ello a visualizar el alquiler y otras fórmulas como regímenes de acceso a la vivienda posibles y ventajosos.
 - Se ha consolidado Etxebide como un instrumento de gestión de la demanda de vivienda protegida integral y como un sistema de adjudicación (directa o indirecta) transparente, igualitario y social para toda la vivienda protegida que se produce en Euskadi con independencia de quien sea su promotor (constituyendo un hito estatal que la vivienda protegida privada y cooperativa se adjudique también a través de Etxebide y el sorteo).
 - Se han dado pasos de gigante en la dignificación de la vivienda protegida y en la lucha contra el fraude con medidas como el sorteo, la calificación permanente, el control de las segundas y posteriores transmisiones a través del visado, la cooperación con notarios y registradores, el ejercicio universal de los tanteos y retractos, el establecimiento del primer servicio integral de inspección del uso de la vivienda protegida y el uso más consistente de la potestad sancionadora.
 - Se han movilizado, por primera vez en la historia, viviendas vacías hacia el alquiler protegido, marcando un hito estatal con el programa Bizigune.
 - Se han apoyado gran número de esfuerzos de rehabilitación individual y comunitaria.
 - Se ha apoyado la compra de más de 3.000 Viviendas Libres Usadas como paliativo para aquellas personas que no consiguen ser adjudicatarios de los sorteos de Etxebide.
 - Se han financiado importantes operaciones de regeneración social y urbana a través de la actuación integral del Departamento y muy especialmente de la ARIs.
 - Se ha avanzado en protección de determinados colectivos (discapacitados, jóvenes, familias monoparentales, víctimas de violencia de género, familias numerosas, extranjeros, mayores, personas en riesgo de exclusión social, etc.).
 - Se han obtenido nuevas formas de financiación de las políticas públicas de vivienda a través de la cooperación con las cajas de ahorros vascas.
 - Se han impulsado experimentos y dinámicas de participación ciudadana y codiseño de políticas y promociones de vivienda protegida.
 - En materia de seguridad laboral, hay que destacar que el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales ha firmado un convenio con los sindicatos mayoritarios de la construcción para prevenir la siniestralidad laboral. A través de este acuerdo se establece un Plan de Seguridad en todas las obras del Gobierno Vasco y de VISESA, que actúa

como marco para lograr unas condiciones laborales óptimas, se prohíbe la subcontratación en cadena y se fijan las medidas para la lucha contra la precariedad laboral. Al mismo tiempo, con la firma de este acuerdo el Departamento ha adoptado una actitud de liderazgo como promotor cualificado en el sector de la construcción de vivienda.

- En relación con el fomento de la calidad, el balance del Programa Eraikal resulta muy satisfactorio. Desde la puesta en marcha del programa en 1998 un total de 699 empresas del sector han participado en este programa y un total de 429 han obtenido algún tipo de certificación en las distintas normas de calidad (ISO 9001, ISO 14001, etc.). Además, hay que destacar el éxito del Modelo K-21 entre las microempresas y el desarrollo de una guía específica para la implantación de la ISO 9001 entre las pequeñas empresas.
- Se han superado con creces los objetivos y realizaciones de los anteriores planes directores de vivienda de Euskadi 1996 y 2000 y también se ha superado por gran margen el nivel de realizaciones del Plan Estatal de Vivienda.

Hechas todas estas consideraciones uno puede preguntarse, ¿para qué sirve esta política de viviendas implementada el Euskadi en los últimos años? ¿A dónde vamos con esta política? Si quien hace esa pregunta, la plantea además con cierta malicia la acompañará con el dato de los altos precios de la vivienda libre en Euskadi (siempre entre las tres o cuatro Comunidades Autónomas más caras).

Creo que podemos afirmar que una política como la descrita cumple con tres grandes misiones:

- a) Dar satisfacción directa e inmediata a la necesidad de vivienda de decenas de miles de ciudadanos a unos precios entre dos y cuatro veces inferiores a los de mercado.
- b) Equipar a lo público con un patrimonio que no se enajena y sirve para atender las

necesidades presentes y futuras de la sociedad vasca en materia de vivienda.

- c) Y ejercer una fuerte presión sobre la vivienda libre, como están demostrando los nuevos acontecimientos: los promotores privados vascos y buena parte de las inmobiliarias vascas reconocen que las ventas de vivienda de mercado están haciéndose hoy a un menor ritmo, los precios empiezan a crecer mucho menos o a estancarse y cuesta mucho más tiempo vender hoy una vivienda. Esta situación es explicada por los propios operadores privados del mercado en base a dos factores:

- a. El estrangulamiento de la demanda privada de oferta (la gente ya no compra cualquier vivienda a cualquier precio y en el menor periodo de tiempo posible, bien porque el sistema crediticio ha dejado de financiar esas operaciones hipotecarias bien porque los consumidores no están dispuestos a pagar los altos precios por las viviendas.
- b. La existencia de una oferta de vivienda protegida potente que le hace directamente a la competencia a la vivienda libre (por decirlo en el lenguaje de la calle, la gente no está dispuesta a pagar más de 250.000 euros por 85 metros cuadrados cuando sabe que hay posibilidades reales de que a corto o medio plazo le toque una vivienda protegida con esos metros por menos de 100.000)¹⁹.

Pues bien, este escenario en el que hemos entrado recientemente (demanda privada de vivienda estrangulada y por lo tanto progresivamente elástica —frente a la inelasticidad pasada—, oferta de vivienda privada que tiene que procesar este nuevo escenario —y rebajar sus pretensiones de beneficio ante el riesgo de no colocar el producto— y oferta de vivienda protegida poderosa) tiene grandes virtualidades para solucionar el problema de la vivienda en Euskadi a medio plazo²⁰.

¹⁹ Perfecta ejemplificación de lo anterior la encontramos en el titular de *El Correo* del pasado 13 de junio: “La demanda de pisos libres cae a la mitad por los sorteos (de VPO)”. El artículo explica como las 2.000 VPO que sortean al año en Vitoria-Gasteiz el Ayuntamiento y el Gobierno Vasco hacen que los compradores, especialmente los jóvenes, no estén dispuestos a pagar cualquier precio por la vivienda libre.

²⁰ A modo de ejemplo de la eficacia indirecta (la directa siempre la da la cobertura a la población a través de VPO) de la política de vivienda del Gobierno Vasco podemos citar el titular de *El Diario Vasco* del pasado 22 de octubre “El País Vasco fue una de las Comunidades donde menos se encarecieron los precios (de la vivienda libre)” o el *Diario de Noticia* de Álava del mismo día “Euskadi, una de las Comunidades donde menos se encarece la vivienda libre”.

Pero para ello la sociedad vasca deberá resistir varios ataques que en estos momentos están encima de la mesa. Dado que la vivienda protegida (cuando tiene una importante cuota de mercado) es capaz de dañar los beneficios de los productores de vivienda libre, ciertas fuerzas están exigiendo que parte de la vivienda protegida deje de ser vivienda social en alquiler o VPO y pase a ser Viviendas de Precio Tasado lo más cercana posible a los precios de mercado. No hay que negar la necesidad de establecer un segmento de vivienda protegida que esté entre la VPO y la vivienda libre atenuando el salto de una a otra y posibilitando atender desde la población en riesgo de exclusión social hasta la clase media que tiene dificultades en el mercado. Aunque es necesario aclarar que esas Viviendas de Precio Tasado deben estar sometidas a todos los rigores jurídicos de la vivienda protegida (sorteo, calificación permanente, tanteo, retracto, visado, inspección, sanción, etc.). Pero que deba existir una Vivienda de Precio Tasado no quiere decir que ésta se meta dentro de la vivienda protegida como un Caballo de Troya que todo lo destruye.

El secreto para que la vivienda baje sus precios se halla en la combinación de una política de vivienda protegida fuerte y un mercado privado más sensible a las necesidades y posibilidades de la demanda. Pero no encontraremos nunca la solución al problema de los altos precios de la vivienda libre en subir los precios de la vivienda protegida a través del uso masivo de la Viviendas de Precio Tasado. Parece una obviedad, pero el secreto de que bajen los precios de las viviendas no lo vamos a encontrar en hacer más viviendas caras. El los últimos años se han hecho millones de Viviendas Libres en el Estado español y el problema no ha hecho sino empeorar. La solución no la vamos a encontrar en hacer millones de las siguientes viviendas más caras (las Viviendas de Precio Tasado). La solución pasa por un *mix* adecuado de todas

las tipologías de vivienda protegida. Y es probable que ese *mix* para sociedades como la vasca y para el resto de Comunidades Autónomas del Estado español pueda estar en el entorno de un 25% de vivienda libre, un 20% de Viviendas de Precio Tasado (que como máximo esté en el entorno del 1,3 el precio máximo de VPO) y un 55% de VPO (con el mayor porcentaje posible de VS y VPO de régimen general destinada al alquiler). Con políticas como estas gana la sociedad (y también el mercado, no lo olvidemos, pues evita estrangulamientos de la demanda a costa de tasas de beneficio menores, pero aún muy saludables) y con políticas contrarias a las descritas gana solo el mercado (especialmente los “piratas” que en el mismo navegan) y pierde toda la sociedad (con especial énfasis los jóvenes y personas de menor renta disponible).

Al principio de este artículo hablaba de superar la antinomia entre el ser y el deber ser en relación al derecho constitucional de acceder a una vivienda digna. Y con ello quiero cerrar este trabajo. A modo de resumen somero: para superar la referida antinomia debemos producir el mayor número de vivienda protegida posible y esta tiene que ser lo más pública y social posible. Si caminamos todos (especialmente todas las Administraciones Públicas) por esta senda el actual problema de la vivienda tendrá solución a corto o medio plazo.

Incluso caminando cada Comunidad Autónoma cada una, más a menos, a su ritmo y según sus prioridades políticas (es decir, sin trabajar en red en pos del mismo objetivo) en la Comunidad Autónoma del País Vasco se dan algunos datos que sin ningún lugar a dudas tienen relación con el elevado ritmo de producción de vivienda protegida²¹.

Todo lo anterior, no debe, sin embargo, hacernos perder de vista que la clave del alto precio de la vivienda libre hay que buscarlo, como ya hemos dicho, sobre todo en la bonanza de los tipos de interés hipotecarios y la alegría con la que bancos y cajas permiten endeudarse a los particulares (tanto en el %

²¹ Siendo la ciudad de Vitoria-Gasteiz un ejemplo paradigmático del fenómeno que estamos describiendo. Sirva como ejemplo que según la Sociedad de Tasación en esta ciudad desde el 1 de enero hasta el 30 de junio el precio de la vivienda libre ha subido un 1,5% frente a valores muy superiores en el resto de España (8,8% en Catalunya, 7,7% en Aragón, 7,4% en Valencia y Andalucía, o 4,4% en Madrid). Interpelado por este hecho el concejal de vivienda del Ayuntamiento de Vitoria-

Gasteiz (PP) la respuesta ha sido clara: “el 70% de vivienda protegida que se está edificando en estos momentos en la ciudad está propiciando que poco a poco se establezcan los precios de la vivienda libre”. ¿Quién tiene razón? ¿Los promotores cuando aseguran que la edificación de vivienda protegida encarece la vivienda libre? ¿O la evidencia fáctica de que cuando la vivienda protegida es un porcentaje muy significativo de la vivienda edificada los precios de la vivienda libre se estancan y moderan?

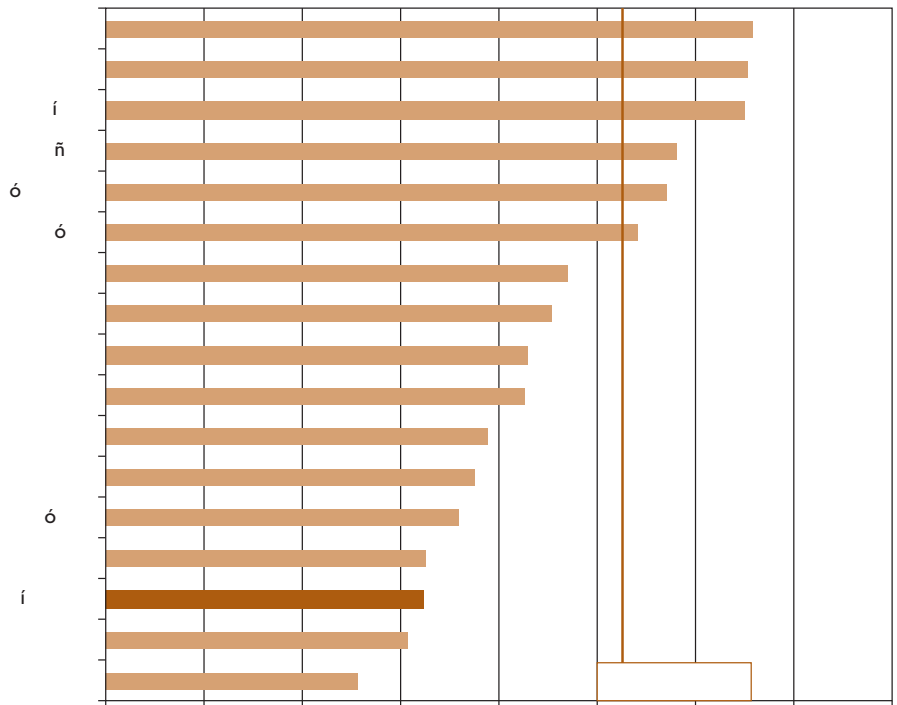


FIG. 28. Incremento del precio de la vivienda libre entre 2002 y 2005 por Comunidades Autónomas

Fuente: Ministerio de Vivienda.

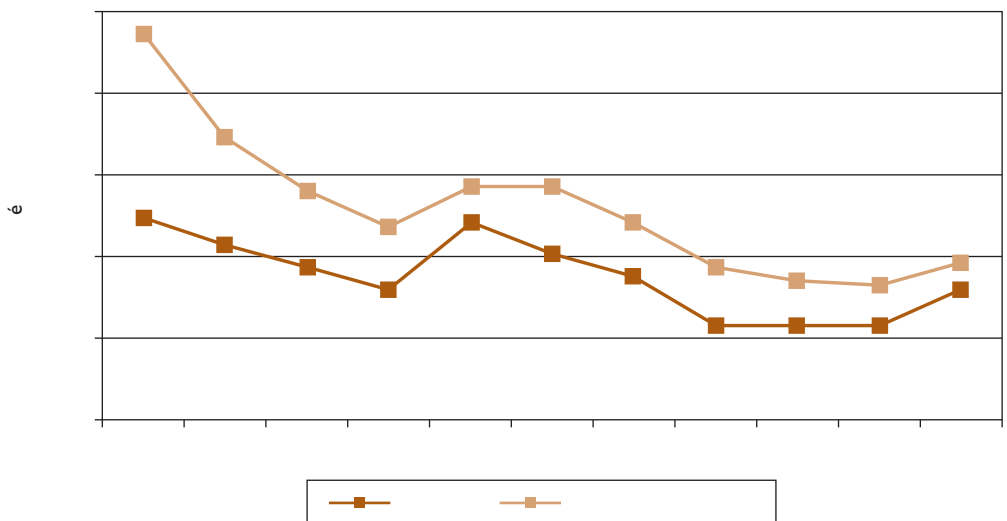


FIG. 29. Evolución de los tipos de interés (tipos medios anuales)

* Tipos de interés de abril de 2006.

Fuente: Banco de España. Elaboración propia.

del servicio de la hipoteca en relación a los ingresos familiares como en el número de años que pueden llegar a durar las hipotecas).

Y la solución a este problema ya se ha experimentado en otros Estados Miembros de la Unión Europea. Sirva como ejemplo a considerar el caso de Francia, país en el que la adopción de la ley Neiertz en 1989 provoca que, de facto, la carga financiera no supere el

30% de los ingresos familiares, lo que no sólo ayuda a contener el endeudamiento familiar, sino que inmediatamente tiene un efecto de contención de los precios de la vivienda libre (las viviendas tienen precios que las personas pueden pagar y que son, a su vez, los que el sistema financiero permite con el crédito hipotecario limitado a menos del 30% de los ingresos familiares).

BIBLIOGRAFÍA

- BASSOLS COMA, Martín (1983): *Consideraciones sobre el derecho a la vivienda en la Constitución española de 1978*, RDU, Madrid.
- BELTRAN DE FELIPE, Miguel (2000): *Intervención Administrativa en la vivienda*, Editorial Lex Nova, Valladolid.
- FERNANDEZ FERNÁNDEZ, Gerardo Roger (2005): “La gestión del suelo para la vivienda social”, en el curso de verano de la Universidad Complutense *El derecho a la vivienda y la política local*, 25 a 29 de julio, El Escorial (Madrid).
- GARRIDO, Pilar (2004): *El derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada*, en *Los principios rectores de la política social y económica*, Editorial Biblioteca Nueva, Madrid.
- GOMÁ, Ricard (2003): Las políticas de viviendas en las Comunidades Autónomas”, dentro del volumen *Estado de Bienestar y Comunidades Autónomas*, Editorial Tecnos, Madrid.
- JIMÉNEZ BLANCO, Antonio, (2002): *El derecho a una vivienda digna y adecuada en Comentarios a la Constitución social y económica de España*, Editorial Comares, Granada.
- LEAL, Jesús (2004): *Housing & Welfare in Southern Europe*, Blackwell Publishing, Oxford.
- (2005): “La segregación urbana y el impacto de los mercados de viviendas”, *Economistas*, 103, Madrid.
- OLIVER ALONSO, Joseph (2005): *Demografía y vivienda en España y en las Comunidades Autónomas*, Caixa Catalunya, Barcelona.
- MUÑOZ CASTILLO, José (2000): *El derecho a una vivienda digna y adecuada*, Editorial Colex, Madrid.
- PISARELLO, Gerardo (2003): *Vivienda para todos, un derecho en (de)construcción*, Editorial Icaria, Barcelona.
- PONCE SOLÉ, Juli (2004): “Solidaridad, cohesión social y derecho público, a propósito de las reservas legales de Vivienda Protegida como instrumento de desarrollo urbanístico sostenible”, *II Seminario Pensando lo local en el nuevo siglo*, Fundació Carle Pi i Sunyer, 5 y 6 de febrero.
- (2005): *Algunas reflexiones sobre la competencia en materia de vivienda y las tendencias actuales en su ejercicio*, Informe Comunidades Autónomas 2004, Instituto de Derecho Público, Barcelona.
- PRIEMUS, Hugo (2005): “Housing strategies in Europe: lessons for Spain?”, conferencia en el curso de verano de la Universidad Complutense *El derecho a la vivienda y la política local*, 25 a 29 de julio, El Escorial (Madrid).
- RODRÍGUEZ LÓPEZ, Julio (2005): “Desarrollo local y crecimiento del parque residencial”, curso de verano de la Universidad Complutense *El derecho a la vivienda y la política local*, 25 a 29 de julio, El Escorial (Madrid).
- RUIZ, Javier (2005): “La vivienda necesaria ¿fracaso del modelo español de Vivienda Protegida?”, conferencia en el curso de verano de la Universidad Complutense *El derecho a la vivienda y la política local*, 25 a 29 de julio, El Escorial (Madrid).
- TRILLA, Carme (2001): *La política de vivienda en una perspectiva comparada*, Colección Estudios Sociales, 9, Fundación “La Caixa”, Barcelona.
- (2005): “La vivienda necesaria ¿fracaso del modelo español de vivienda protegida?”, conferencia en el curso de verano de la Universidad Complutense *El derecho a la vivienda y la política local*, 25 a 29 de julio, El Escorial (Madrid).
- VAQUER CABALLERÍA Marcos (2005a): “Nivel estatal, vivienda y urbanismo”, *Cuadernos de Derecho Local*, 7, febrero.
- (2005b): “La reforma de la legislación básica del Estado”, en el curso del *III Congreso Español de Derecho Urbanístico*, Pamplona, 25-27 de mayo.
- (2005c): “Ley del Suelo y derecho a la vivienda”, en el marco del curso de verano de la Universidad Complutense *El derecho a la vivienda y la política local*, 25 a 29 de julio, El Escorial (Madrid).
- VILLAR EZCURRA, José Luis (1981): *protección pública a la vivienda*, Editorial Montecorvo, Madrid.

Indicadores de desarrollo humano sostenible: análisis comparativo de la experiencia española

Itziar AGUADO MORALEJO¹
& José María BARRUTIA LEGARRETA^{1 2}
& Carmen ECHEBARRÍA MIGUEL^{1 2}

Profesora Laboral Interina de Universidad & Profesor Titular de Universidad & Profesora Titular de Universidad.

¹ Universidad del País Vasco ² Universidad de Oxford

RESUMEN: El objetivo de esta investigación se centra en el estudio de los sistemas de indicadores para evaluar las políticas locales en el marco del desarrollo humano sostenible. Para ello, en primer lugar, partimos del análisis de las principales experiencias internacionales de trabajo, que han servido de base para el desarrollo de sistemas de indicadores a lo largo del Planeta. A continuación, realizamos un análisis comparativo de algunas experiencias españolas concretas, tratando de sintetizar los aspectos clave que se observan en dichos sistemas de indicadores. Por último, discutimos las oportunidades y aspectos de mejora que deben tenerse en consideración a la hora de definir un sistema de indicadores de desarrollo sostenible.

DESCRIPTORES: Desarrollo Humano Sostenible. Sistemas de Indicadores de Sostenibilidad. Agenda 21 Local.

I. INTRODUCCIÓN

En los últimos años, el concepto de sostenibilidad ha ejercido una influencia significativa en todas las políticas. Ya en los años setenta, empezó a evidenciarse una preocupación internacional en torno al Desarrollo Sostenible (en adelante DS). Posteriormente, gracias en parte a los esfuerzos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, los gobiernos nacionales se empezaron a preocupar por el Desarrollo Humano (en adelante DH). En los

últimos tiempos, el concepto de Desarrollo Humano Sostenible (en adelante DHS) está tratando de sustituir e integrar a ambos, erigiéndose en una de las estrategias más perseguidas tanto a nivel internacional como en la esfera local, a menudo, a través de Agendas 21 Locales.

En consecuencia, el objetivo de esta investigación se centra en el análisis de los sistemas de indicadores para evaluar las políticas locales en el marco del DHS, centrándonos, especialmente, en los indicadores apropiados para la evaluación de

Recibido: 22.09.2006. Revisado: 24.02.2008.
e-mail: itziar.aguado@ehu.es, josemaria.barrutia@ehu.es,
carmen.etxebarria@ehu.es

Este trabajo de investigación ha sido realizado gracias al apoyo de la UPV/EHU (Subvención General a Grupos de Investigación): 9/UPV 00032.321-15908/2004, de la Cátedra

UNESCO para el Desarrollo Sostenible y la Educación Ambiental: UNESCO 05/06 y del Gobierno Vasco (Departamento de Industria, Comercio y Turismo, Programa Saiotek: SAI 06/105 y Departamento de Educación, Universidades e Investigación: Grupos de Investigación Consolidados: GIC 07/50).

la Agenda 21 Local (en adelante A21L). Para ello, en primer lugar introduciremos el marco conceptual en el que se ubica el concepto del DHS. En segundo lugar, nos adentraremos en la revisión de la literatura en torno a los indicadores de desarrollo humano sostenible con el fin de establecer el marco teórico en el que encuadrar la construcción de los Sistemas de Indicadores. En tercer lugar, analizaremos las principales experiencias internacionales de trabajo, que han servido de base para el desarrollo de Sistemas de Indicadores a lo largo del Planeta. A continuación, profundizaremos en el estudio de algunas experiencias españolas concretas, a través de un análisis comparativo, tratando de sintetizar los aspectos clave que se observan en estos sistemas de indicadores. Por último, a modo de conclusión, discutiremos las oportunidades y aspectos de mejora que deben tenerse en consideración a la hora de definir un sistema de indicadores de desarrollo sostenible.

2. EL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE: MARCO CONCEPTUAL

El concepto de DS es relativamente reciente (se empieza a gestar a principios de los años 70) y, también, relativamente confuso¹. Pues bien, simplificando, tal vez en exceso, es posible afirmar que, en sus inicios, el DS surge como consecuencia de una preocupación de carácter ambiental: la limitación de los recursos naturales del Planeta. Esta preocupación lleva al Club de Roma a plantear, en un primer informe (MEADOWS & *al.*, 1972), la necesidad de limitar el crecimiento a cero. En un segundo informe (MERASOVIC & PESTEL, 1975), el Club de Roma modera su discurso, planteando un crecimiento positivo pero de carácter orgánico, es decir, equilibrado y diferenciado por regiones. Desde entonces, los académicos de la economía se han dividido, entre los que defienden el cese del crecimiento a costa de los recursos naturales, en los países desarrollados y los que consideran que el crecimiento ilimitado no es incompatible con la sostenibilidad, siempre y

cuando se adopten determinadas políticas ambientales (FIELD & FIELD, 2003).

Esta misma preocupación de carácter ambiental, lleva a la Comisión de Medio Ambiente de las Naciones Unidas, bajo la dirección de Gro Harlem Brundtland, a elaborar el informe “Nuestro Futuro Común” (CMMAD, 1988), más conocido como “Informe Brundtland”. Este trabajo, marcó el punto de inflexión en el proceso de institucionalización del concepto de DS y además planteó la que probablemente sea la definición más utilizada de DS:

“El DS es el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (p. 67).

Aunque con posibles matices, esta definición responde bien a la preocupación por la vertiente ambiental del concepto de DS. Sin embargo, resulta más opaca en relación al concepto de Desarrollo.

La vertiente de Desarrollo, dentro del concepto de DS, responde más a una preocupación por la pobreza humana y a la constatación de que el crecimiento económico por sí solo, única variable de la que la ciencia económica se había preocupado hasta entonces, no servía para paliarla, ya que la riqueza generada por dicho crecimiento no se distribuía de manera equitativa y generaba un agotamiento de recursos naturales y unos impactos ambientales que recaían, principalmente, en los países menos desarrollados. En esencia, se observa que, a pesar de que muchos países subdesarrollados crecían a ritmos similares a los de los países desarrollados, esto no se traducían en una equiparación de la calidad de vida de la mayoría de la población. Además, se hace énfasis en que la causa de la pobreza no radica en la insuficiencia de recursos, sino en la falta de accesibilidad a los mismos. Surge así el concepto de DH, planteado y definido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) conjuntamente con Amartya Sen y Gustav Ranis, en el año 1990. El DH es un concepto amplio e integral que conlleva

“un proceso por el cual se amplían las oportunidades del ser humano” (PNUD, 1990: 34)

¹ Véase, por ejemplo, PEZZEY (1992), donde se realiza una recopilación de más de 300 definiciones distintas de DS.

entre las que destacan como principales, disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para lograr una calidad de vida adecuada. De acuerdo con este enfoque, es posible hablar de desarrollo cuando las personas adquieren mayores capacidades y no sólo cuando pueden consumir más bienes o servicios materiales. El concepto de DH, plantea un desarrollo orientado hacia el individuo y la comunidad en particular y no hacia todo un país o economía nacional.

Por ello, y en conexión con el concepto de desarrollo humano, el PNUD, propuso, en 1990, el Índice de Desarrollo Humano (en adelante, IDH), como una síntesis de las condiciones educativas, sanitarias y económicas de la población de los distintos países. En el primero de estos informes, se indicó que el propósito del IDH era dar

“una medición del desarrollo mucho más amplia que el Producto Nacional Bruto (PNB) por sí solo” (PNUD, 1990: 13).

Desde entonces, el PNUD publica, anualmente, los Informes de Desarrollo Humano, en los que se refleja la situación comparativa en términos de desarrollo de los más de ciento setenta países que participan en este programa. Sin embargo, el concepto de DH y su indicador IDH no consideran la sostenibilidad futura del proceso de desarrollo, ya que no tiene en cuenta si la satisfacción de las necesidades actuales se obtiene hipotecando la posibilidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades.

Por tanto, es necesaria una integración de los conceptos de DH y de DS, de la que surge el concepto de DHS, que sitúa al ser humano en el centro de sus preocupaciones, pero desde una perspectiva de solidaridad no sólo intrageneracional, sino también intergeneracional (BARRUTIA, 2005; CONSTANTINI & MONNI, 2005). La equidad intrageneracional engloba otros dos tipos de solidaridad: interterritorial e interpersonal, enfatizando, no sólo la necesidad de una población más homogénea en términos de reparto de recursos, sino también, la necesidad de terminar con la polarización entre las regiones del planeta. Como afirman algunos autores, los actuales niveles de

consumo, que acarrearán frecuentemente un elevado derroche de recursos en los países industrializados, no pueden ser alcanzados por la totalidad de la población mundial, y posiblemente tampoco por las generaciones futuras, sin destruir el capital natural.

Este concepto de DHS incorpora una percepción tridimensional en la que se integran los vectores económico, ecológico y socio-cultural. Fue el Banco Mundial, quien primero enfocó el estudio del DS, a través de un marco triangular integrado. Posteriormente, la Unión Europea remarcó también los tres pilares básicos sobre los que se asienta el DS, en su Estrategia de DS (COM (2001) 264 final). Esta tridimensionalidad ha sido también aceptada en el ámbito académico (JIMÉNEZ HERRERO, 2000). La sostenibilidad no se identifica con ninguna de estas dimensiones en exclusiva. Es un macrosistema compuesto de tres sistemas con sus correspondientes procesos:

1. Sistema ambiental, orientado a la conservación de los recursos como soporte básico de la vida y de las actividades humanas;
2. Sistema económico, orientado hacia la eficiencia en el uso de los recursos y hacia la innovación y sustentado en unas finanzas públicas saneadas; y
3. Un sistema sociocultural, orientado hacia la equidad distributiva, proveedor de servicios socioculturales y gestionado a través de la participación.

Esta filosofía de DHS, incorpora los conceptos de:

1. Desarrollo Humano, entendido como ampliación de las oportunidades de las personas en términos económicos, sociales (de equidad distributiva, de igualdad, etc.), culturales (de conocimiento, de identidad, etc.) y políticos (de participación en la vida pública); y
2. Sostenibilidad, entendida como la satisfacción de las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.

En el marco de esta visión, el DHS no es sinónimo de crecimiento, pero sí es compatible

con el crecimiento. En primer lugar, porque el Producto Interior Bruto (PIB) per cápita es una de las dimensiones principales del Índice de Desarrollo Humano, y en segundo lugar, debido al papel ambivalente del progreso tecnológico como impulsor del crecimiento y del impacto ambiental y, a la vez, de la mejora del medio ambiente a través del incremento de la eficiencia productiva y de la creación de recursos artificiales alternativos a los naturales. El DHS debe ser el núcleo del pensamiento y de la acción de todo gobierno. Surge como consecuencia de tres preocupaciones básicas: la preocupación por la pobreza; la preocupación por el medioambiente; y la preocupación por los valores sociales y culturales y por la participación política.

3. INDICADORES DE DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

Para que el DHS sea algo más que una aspiración subjetiva y se traslade a la esfera práctica, requiere que sea definido con cierta precisión (BARRUTIA, 2005; CONSTANTINI & MONNI, 2005). Para que se produzca dicha precisión, debería ser posible examinar si el modelo de desarrollo que se está siguiendo en el ámbito espacial objeto de estudio (local, regional, nacional, global, etc.), se puede denominar sostenible. En este sentido, resulta imprescindible la adopción de indicadores, ya sean cuantitativos como cualitativos, capaces de medir los progresos o retrocesos de nuestros países, regiones y pueblos hacia la consecución de un desarrollo sostenible (QUIROGA, 2001; SPANGENBERG & *al.*, 2002; BÖHRINGER & LÖSCHEL, 2006; WILSON & *al.*, 2007).

En la literatura, podemos encontrar varias definiciones relativas a los indicadores de sostenibilidad (ver GALLOPIN, 1997, para una revisión). En principio, un indicador es un signo, típicamente medible, que puede reflejar una característica cuantitativa o cualitativa, y que es relevante para hacer juicios sobre condiciones del sistema actual, pasado o predicciones sobre el futuro. La formación de un juicio o decisión se facilita comparando las condiciones iniciales existentes con un estándar o meta. Por ello, los indicadores se suelen definir como medidas en el tiempo de las variables de un sistema que nos dan

información sobre las tendencias de éste o sobre aspectos concretos que nos interesa analizar. Éstos pueden estar compuestos simplemente por una variable (número de vehículos de un municipio) o por un grupo de ellas, como por ejemplo los metros cuadrados de verde urbano por habitante y también pueden encontrarse interrelacionadas formando índices complejos, como los índices económicos (QUIROGA, 2001).

En otras palabras, los indicadores son un medio de simplificar una realidad compleja centrándose en ciertos aspectos relevantes, de manera que queda reducida a un número manejable de parámetros. En esta línea, ÁLVAREZ-ARENAS (2000), los define como variables

“cuya capacidad de información o comunicación trasciende a la derivada directamente del dato o datos a partir de los cuales se calcula, y cuyo contenido, que se refiere a algún problema de tipo ambiental socialmente relevante, puede ser insertado coherentemente en los procesos de toma de decisiones de la gestión ambiental” (p. 117).

A su vez, FRICKER (1998), señala que los indicadores de sostenibilidad están conformados por un conjunto de indicadores sociales, económicos y medioambientales orientados a la toma de decisiones como apoyo de la planificación y gestión urbana. Por otra parte, RUEDA (1999), afirma que los indicadores son variables que intentan reflejar de forma sintética una preocupación social e insertarla en el proceso de toma de decisiones. En definitiva, tres son las finalidades que, principalmente, se asocian con la elaboración de indicadores: primero, como instrumentos que suministran información sintética para poder conocer y evaluar las dimensiones de los problemas, segundo, para identificar los objetivos a alcanzar, una vez realizado el diagnóstico de los problemas reales en base al análisis de la situación inicial y, por último, para controlar el cumplimiento de los objetivos. Pueden utilizarse además para incrementar el grado de concienciación ciudadana (BERMEJO, 2001).

En cualquier caso, el intento de alcanzar un desarrollo sostenible ha generado numerosos esfuerzos para encontrar herramientas que lo supervisen (ROSENSTRÖM & KYLLÖNEN, 2007). Como señalan

BÖHRINGER & LÖSCHEL (2006), la supervisión del avance hacia el desarrollo sostenible necesita identificar indicadores que proporcionen información manejable sobre las condiciones económicas, sociales y medioambientales. El primer indicador de desarrollo utilizado fue el Producto Interior Bruto (PIB), que surgió en los tiempos en los que se equiparaba el desarrollo con el crecimiento económico. Sin embargo, a finales de los años sesenta se produce un giro en el análisis hacia un enfoque de *Estado del Bienestar* y se empiezan a plantear indicadores de desarrollo distintos del PIB o la renta *per cápita*, de manera que se tuvieran en cuenta no sólo las variables económicas, sino también las sociales, al tomar en consideración el grado de desigualdad social y de pobreza (PARDO, 1997).

El primer *Informe sobre el Desarrollo Humano* (1990) elaborado por el PNUD, fue la consecuencia natural del debate iniciado en los setenta por académicos como STREETEN (1981) y SEN (1970, 1984, 1987). De este modo, surgió, en 1990, el anteriormente mencionado IDH, el indicador de desarrollo humano más complejo, más completo y más fiable hasta ese momento y que ha sido objeto de gran interés y estudio por parte de la literatura durante la década pasada (DESAI, 1991, 1995; HOPKINS, 1991; MCGILLIVRAY, 1991; HICKS, 1997; NOORBAKHS, 1998a, b).

No obstante, en poco tiempo se puso de manifiesto que en el IDH se echaba en falta un factor con una gran necesidad de medición y control como era el factor del medio ambiente, la sostenibilidad. Por ello, y en conexión con el concepto de desarrollo sostenible, se inició, a principios de los años noventa, el estudio y diseño de Indicadores de Desarrollo Sostenible (IDS) en Canadá (HARDI & PINTER, 1995) y algunos países de Europa (SCOPE, 1995). Pero, el reconocimiento definitivo de la importancia de los mismos se mostró expresamente en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (en adelante, CNUMAD), celebrada en junio de 1992 en Río de Janeiro, más conocida como la Cumbre de la Tierra. En dicha Cumbre, se aprobó la Agenda 21 y la importancia de los indicadores de sostenibilidad aparece reflejada en el capítulo 40 de la misma, donde se enfatiza la urgente necesidad de

contar con un conjunto de indicadores que objetivaran el nivel de acercamiento hacia el objetivo estratégico del desarrollo sostenible (UNCED/CNUMAD, 1992).

Como resultado, en los últimos diez años se han desarrollado numerosos trabajos tratando de diseñar marcos analíticos y modelos funcionales que incorporasen el concepto de la sostenibilidad en las diferentes estructuras organizativas de los países. En este contexto, la CNUMAD creó en 1992 la Comisión sobre Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (en adelante, CDS), con la función de medir el progreso de los distintos países hacia el logro de los objetivos establecidos en la declaración de Río, centrando su trabajo en la creación y prueba de toda una batería de indicadores que pudieran facilitar información crucial tanto para la formulación de políticas como para la toma de decisiones a todos los niveles (QUIROGA, 2001; PARRIS & KATES, 2003; BÖHRINGER & LÖSCHEL 2006; OLALLA-TÁRRAGA, 2006).

El programa de trabajo inicial de la CDS en 1996 dio lugar a una lista de 134 indicadores, que después de ser probados de forma voluntaria en 22 países de todo el mundo en 2001 fueron reducidos a 58 indicadores representativos. Para clasificar estos indicadores, en un principio se utilizó el modelo Presión-Estado-Respuesta (PER) propuesto por la OCDE (OCDE, 1993). Este modelo ordena los indicadores en:

1. Indicadores de Presión, que son aquellos que cuantifican los impactos ejercidos por los distintos sectores económicos sobre el medio ambiente;
2. Indicadores de Estado, que reflejan la situación real en la que se encuentra el medio ambiente; y
3. Indicadores de Respuesta, que muestran las actividades emprendidas por los individuos para paliar los efectos negativos de su actividad sobre el medio. (RONCHI & al., 2002; SPANGENBERG & al., 2002; ARTARAZ, 2003; BÖHRINGER & LÖSCHEL, 2006).

Sin embargo, los principios de Río respecto al desarrollo sostenible asignaban claramente tres dominios de trabajo para la sostenibilidad: el medioambiente, la economía y la sociedad. Para los dos últimos, el modelo PER no resultaba eficaz. Por lo

tanto, la CDS introdujo el concepto de Fuerzas Motrices (la presión de las áreas de las actividades humanas) formando así el modelo FER. Aunque, por el riesgo de que se perdiese la claridad del concepto “Presión” del anterior modelo, la Agencia Europea de Medio Ambiente propuso en 1995 el modelo mixto FPEIR también conocido como DPSIR. Con este modelo, se busca establecer las interconexiones entre sectores económicos (F), la presión que estos sectores ejercen sobre el medio ambiente (P), el estado en que se encuentra el entorno tanto natural como socioeconómico (E), los impactos que han sido ejercidos sobre la esfera ambiental, social y económica (I) y, por último, y en base al análisis de todos estos factores que sirven para establecer las prioridades y objetivos políticos a alcanzar, indicadores de respuesta (R), que describen y cuantifican los esfuerzos en cuestión de medidas y políticas adoptadas para reducir las presiones y los impactos producidos en el medio (AEMA, 1995; RONCHI & *al.*, 2002).

En este marco, de la utilización de modelos analíticos para la organización y clasificación de los indicadores, es necesario señalar que, habitualmente, la presentación de indicadores se suele organizar dentro de un marco lógico. De acuerdo con CASTRO BONAÑO (2002), el marco lógico seguido para la organización de los sistemas de indicadores se puede estructurar del siguiente modo:

- Estructura temática o sectorial, que organiza los indicadores en base a los temas o problemáticas del medio urbano (residuos, ruido, energía) o por sectores (industria, turismo, vivienda). Es la más utilizada, sobre todo, si nos centramos en Sistemas de Indicadores exclusivamente ambientales o de biodiversidad;
- Estructura causal, que parte de que las actividades humanas ejercen una presión sobre el medio, el cual registra cambios de estado. En base a ello, la sociedad responde para mantener o mejorar la calidad de los recursos naturales. Aquí, ubicaríamos los modelos PER, FER y FPEIR; y
- Estructura espacial o ecosistémica, que agrupa los indicadores por ámbitos espaciales (barrios, núcleos, áreas metropolitanas) o por ecosistemas (ecosistema urbano). Este modelo, se

puede considerar un modelo dinámico o de flujos, en el que se concibe al municipio como un ecosistema con unos flujos asociados de entrada de recursos e información, posterior transformación y salida en forma de distintos outputs, de los cuales se derivan ciertos impactos que finalmente condicionan la calidad ambiental del municipio. Los indicadores así definidos, pretenden sintetizar el comportamiento de los flujos de energía y de materiales del municipio y su balance, considerando el flujo completo desde las entradas hasta las salidas.

Al elaborar un sistema de indicadores de sostenibilidad siguiendo una estructura o modelo analítico internacionalmente aceptado, se puede diseñar un importante instrumento para comparar distintas comunidades. Pero, aunque, suelen presentar ciertos rasgos comunes, los sistemas de indicadores de desarrollo sostenible y, más concretamente, los sistemas de indicadores de desarrollo humano sostenible, deberán acomodarse a las circunstancias del entorno en el que se quieran implementar y ser individualizados para cada caso concreto. En definitiva, cuando las autoridades se plantean el diseño de un determinado programa de política económica o simplemente, la adopción de cualquier medida político-económica singular, deberán definir de manera clara los objetivos económico-sociales que se quieren alcanzar, al ser éstos la traslación al terreno económico y social de los fines políticos. El cumplimiento de tales objetivos puede ser objeto de seguimiento mediante indicadores que permitan apreciar la convergencia y las desviaciones con respecto a las metas previamente establecidas, sirviendo así como instrumentos de retroalimentación que permitan modificar las actuaciones llevadas a cabo en caso de que se perciba que se han desviado de su trayectoria inicial y no han cumplido con sus objetivos. En este sentido, la calidad y eficiencia de los indicadores es un elemento esencial para que la política económica pueda ser efectiva (CENDRERO, 1997; VALENTIN & SPANGENBERG, 2000; CUADRADO, 2001; MCMAHON, 2002).

Por eso, a la hora de definir y elegir los indicadores, éstos han de reunir diversas características:

- Independientes: deben tener significado por sí mismo;
- Indicativos: deben ser una representación fiable del fenómeno que pretenden caracterizar o medir;
- Generales: deben ser significativos para diferentes percepciones de la realidad;
- Robustos: se debe salvaguardar su evolución en caso de cambios no significativos en la metodología o de mejoras en la base de datos; y
- Sensibles: deben reaccionar rápidamente a cambios en lo que se está evaluando, para permitir la evaluación de las tendencias y los éxitos de las políticas.

Al margen del cumplimiento de los criterios anteriormente reseñados, VALENTIN & SPANGENBERG (2000), consideran necesario definir adecuadamente la metodología a seguir, con carácter previo a la recopilación de datos y elaboración de indicadores. En este sentido, apuestan por la definición de indicadores de sostenibilidad bajo una cuádruple dimensión (económica, social, ambiental e institucional), a través de lo que denominan el Prisma de Sostenibilidad, que comprende aspectos sociales, económicos, ambientales e institucionales. Con esta

aproximación metodológica, afirman que se pueden diseñar unos indicadores claramente definidos que faciliten tanto la comunicación de los principios de sostenibilidad como la posibilidad de medición de los progresos realizados. Además, consideran que gracias al Prisma de Sostenibilidad, no sólo se visualizan las cuatro dimensiones de la misma, sino también sus vínculos e interrelaciones. En este proceso de elaboración de indicadores, se pueden identificar siete pasos (véase FIG. 1).

El estudio de esta problemática, ha servido de base para la puesta en marcha de numerosas experiencias en el área de trabajo de los indicadores de sostenibilidad en los últimos años. Muchas de estas experiencias se centran en la medición de problemas globales, aunque existen algunas otras que hacen referencia específica a indicadores regionales o nacionales.

4. EL ESTABLECIMIENTO DE INDICADORES: EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

Resulta lógica esta variación en el ámbito espacial, dado que la sostenibilidad puede ser

FIG. 1. Pasos para la elaboración de indicadores

Paso 1: Análisis de la situación actual, definición de la situación futura y adopción de las líneas de actuación	Definición de la situación actual Diagnóstico de los problemas y potencialidades del territorio (sociales, económicos, ambientales e institucionales) Definición de la situación o meta futura a alcanzar Búsqueda del equilibrio entre lo deseable y lo posible Búsqueda de consenso entre las partes Traducción de las metas políticas en objetivos: identificación de objetivos
Paso 2: Preparación del proceso	Se debe definir la fecha límite para la presentación del informe Se debe reflejar el compromiso de elaboración de indicadores en algún acto contractual para forzar a su cumplimiento Se debe involucrar a los cargos electos locales y regionales en el proceso
Paso 3: Formar el grupo de trabajo	Se debe fomentar la diversidad de actores involucrados incluyendo a la ciudadanía
Paso 5: Elegir los indicadores y los datos	No copiar, sino elaborar los propios indicadores, basándose en los enfoques teóricos y marcos ordenadores existentes y en las experiencias conocidas Publicar los indicadores y las series de datos para hacerlos accesibles a la comunidad Someterlos a revisión por parte del foro
Paso 6: Discutir las metas y la medición	Elegir objetivos realistas, mensurables y posibles en un espacio breve de tiempo Deben ser comprensibles por la ciudadanía Nombrar un supervisor o responsable de cada política
Paso 7: Seguimiento	Medir y publicar periódicamente los indicadores Discutir las nuevas mediciones y evolución de indicadores en el foro Revisar los indicadores cuando se modifiquen las preferencias o cambien los problemas

Fuente: Elaboración propia. Adaptado de VALENTIN & SPANGENBERG (2000).

evaluada a diferentes escalas (planetaria, regional, nacional, local, etc.). A nivel internacional, cabe resaltar los trabajos desarrollados por la OCDE (1991, 1993) que provee una lista básica de indicadores y, dentro del continente europeo, destaca el proyecto Indicadores Comunes Europeos (1999) desarrollado por la DGXI con el objetivo de establecer un marco común que posibilite la comparación de la situación en los distintos estados miembros. También EUROSTAT, elaboró en 1999 un Sistema de Indicadores Ambientales. A nivel nacional, numerosos países llevan tiempo trabajando sobre el tema, como Nueva Zelanda, Canadá, Dinamarca u Holanda, entre otros. En España, desde el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, más concretamente, desde la Subdirección General de Análisis, Estadística y Banco de Datos de dicho Ministerio, se publicó en el año 1996 el documento *Sistema Español de Indicadores Ambientales* que tuvo por objeto servir de documento base para el futuro desarrollo de indicadores. A continuación, vamos a presentar sucintamente algunas de las principales iniciativas a nivel europeo e internacional.

4.1. Modelo PER de la OCDE

La OCDE, empezó a trabajar sobre Indicadores de Sostenibilidad a nivel local en la década de los setenta, trabajo que dio sus frutos con la publicación del *Primer Informe de Indicadores de Medio Ambiente Urbano* (OCDE, 1978) y con posteriores publicaciones tales como la referida también a indicadores urbanos (OCDE, 1997) o la relativa a indicadores ambientales (OCDE, 1998). En estos últimos trabajos, la OCDE ha seguido el modelo PER, de acuerdo con el cual, los indicadores se clasifican en indicadores de Presión, indicadores de Estado e indicadores de Respuesta. El origen del modelo PER se encuentra en un trabajo elaborado por los investigadores canadienses RAPPORT & FRIEND (1979), en el que presentaban un modelo que se centraba exclusivamente en las presiones ejercidas sobre el medioambiente y las respuestas del mismo (HARDI & PINTER, 1995; HAMMOND & al., 1995).

En 1993, fue empleado por la OCDE en su

documento (OCDE, 1993), y adoptado como guía para la construcción de indicadores de sostenibilidad en la mayoría de los países que integran dicha organización. Además, en 1996, dicho modelo fue igualmente elegido por la Comisión de Desarrollo Sostenible y el Departamento de Coordinación de Políticas y Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. La OCDE en su publicación (OCDE, 1998), siguió la metodología PER en la elección de 50 indicadores significativos. En cualquier caso, la OCDE sigue usando esta metodología en sus publicaciones, entre las que podemos mencionar (OCDE, 2000a; 2000b; 2001 y 2003).

Actualmente, la OCDE ha desarrollado una amplia gama de indicadores económicos, sociales y medioambientales para ver el desarrollo de los países miembros y de algunos no miembros. Éstos están recopilados en los informes anuales que publica desde 2005 (OCDE, 2005; 2006; 2007).

4.2. Indicadores Urbanos del Programa Hábitat

En la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), celebrada en Estambul, Turquía, en 1996, se acordó el Programa Hábitat, Plan de acción mundial en cuyo marco los gobiernos se comprometían a mejorar la calidad de vida en las ciudades y conseguir un desarrollo urbano sostenible. En Junio del 2001, la Asamblea General de las Naciones Unidas celebró en Nueva York una sesión especial para repasar y evaluar la puesta en práctica del programa mundial Hábitat, renovando los compromisos contraídos en la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) y mostrando su satisfacción por los progresos realizados en la aplicación del Programa Hábitat. En este marco, resulta destacable la experiencia desarrollada por las Naciones Unidas junto con el Banco Mundial para evaluar el Programa Hábitat (UNCHS/HABITAT, 1997). En ella, se proponen veintisiete indicadores urbanos agrupados en seis módulos: desarrollo socioeconómico, infraestructuras, transporte, vivienda, gestión medioambiental y gobierno local. Asimismo, se persigue que la información

recopilada sea comparable entre las ciudades participantes en el programa, que sirva de instrumento para la evaluación del estado de las áreas urbanas y que permita la elaboración de informes a nivel nacional.

4.3. Indicadores en la Unión Europea: EUROSTAT, la Agencia Europea de Medio Ambiente y la Comisión Europea

Cuatro son los trabajos que podemos señalar como más relevantes dentro de la Unión Europea. En primer lugar, los Indicadores de Presión Ambiental propuestos por EUROSTAT, en segundo lugar, los Indicadores de Desarrollo Sostenible propuestos también por EUROSTAT, en tercer lugar, los indicadores propuestos por la Agencia Europea de Medio Ambiente/European Environment Agency (AEMA/EEA) y, por último, los Indicadores Comunes Europeos, propuestos por la Comisión Europea.

De este modo, los Indicadores Ambientales de EUROSTAT (1999), basados en el modelo propuesto por la OCDE, establecen diez áreas de clasificación, abarcando distintos aspectos medioambientales. La mayoría de estos indicadores tienen una aplicación a nivel global, con la excepción de seis de ellos que miden las presiones ejercidas en el medio urbano, como son:

1. La población afectada por ruidos procedentes del tráfico.
2. El uso compartido de turismos para transporte urbano.
3. El agua residual no tratada.
4. Los residuos no reciclables de origen urbano.
5. El consumo urbano de energía.
6. La urbanización de áreas naturales.

En 2003, EUROSTAT actualizó y amplió esos indicadores en varias áreas (contaminación atmosférica, cambio climático, agotamiento de recursos y residuos), dejando sin actualizar la de los problemas de origen urbano (EUROSTAT, 2003). EUROSTAT, también ha definido indicadores que intentan contemplar todos los ámbitos que cubre el DS: económico, social, ambiental e institucional, basándose en la metodología seguida por la Comisión de

Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (EUROSTAT, 1998).

En 2005, la Comisión Europea estableció una lista de indicadores para seguir la aplicación de las prioridades políticas adoptadas en los Consejos Europeos de Gotemburgo y Barcelona, correspondientes a los compromisos contraídos por la Unión Europea en la Cumbre Mundial de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible del año 2002. Se trata, de un cuadro jerárquico con 12 indicadores clave (que corresponden a los principales temas del desarrollo sostenible destacados a escala europea e internacional), 45 indicadores de políticas principales (que corresponden a los objetivos esenciales de cada tema) y 98 indicadores analíticos (que corresponden a las medidas de aplicación de los objetivos esenciales) (COMISIÓN EUROPEA, 2005). EUROSTAT, publicó ese mismo año un informe donde supervisa la estrategia de la UE hacia el desarrollo sostenible basándose en esos indicadores (EUROSTAT, 2005). El objetivo de EUROSTAT es realizar un informe de seguimiento de la Estrategia de Desarrollo Sostenible Europea con periodicidad bianual. Recientemente, ha publicado la segunda evaluación (EUROSTAT, 2007).

Por otra parte, es, asimismo, muy interesante la propuesta de Indicadores Urbanos realizados por la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA) a través del Informe Dobris 1995 (AEMA, 1995), donde se clasifica a los indicadores en los siguientes tres grupos: Primer grupo: Indicadores de diseño urbano que describen el modelo básico del municipio a través del empleo de indicadores de población y planificación urbana; Segundo grupo: Indicadores de flujo urbano que miden los diferentes ciclos de materiales y flujos que son causados por las actividades de producción, distribución, tratamiento y reutilización; y Tercer grupo: Indicadores de calidad ambiental urbana que hacen referencia a las condiciones físicas y biológicas del entorno ambiental del municipio. En Marzo de 2004, la Agencia Europea de Medio Ambiente aprobó una colección de 37 indicadores representativos²

² Estos indicadores los podemos encontrar en <http://themes.eea.europa.eu/IMS/CSI>, donde van incorporando evaluaciones y actualizaciones individualizadas de cada indicador.

que cubren seis temas medioambientales (polución del aire y capa de ozono, cambio climático, residuos, agua, biodiversidad y medioambiente terrestre) y 4 sectores (agricultura, energía, transporte y pesquerías). Este trabajo está construido sobre el marco analítico conocido como FPEIR (EEA, 2005).

No obstante, sin duda, a nivel europeo se debe hacer referencia obligada a los Indicadores Comunes Europeos³ desarrollados por el Grupo de Trabajo de Medio Ambiente de la Comisión Europea, en estrecha colaboración con un grupo de autoridades locales. Como resultado de este trabajo, se publicaron 10 Indicadores Comunes Europeos (AMBIENTE ITALIA, 2003). El gran potencial de esta iniciativa, es que incide en indicadores que reflejan las interacciones entre los aspectos medioambientales, sociales y económicos y que permite la recogida, a nivel local y en toda Europa, de información comparable sobre los progresos realizados en materia de sostenibilidad. Cabe añadir, sin embargo, que para que esta comparabilidad sea efectiva el sistema de indicadores debe ser adoptado por un número significativo de autoridades locales.

El VI Programa Marco de la Unión Europea (2002-2006), incluyó entre sus líneas de investigación el desarrollo sostenible, financiando, en esta línea, varios proyectos de investigación sobre indicadores. Uno de estos proyectos estuvo liderado por España aunque en él participaron también Alemania, Turquía, Reino Unido, Bélgica, Países Bajos, Italia y República Checa. El proyecto se denominó INSURE y su objetivo fundamental consistía en desarrollar un marco flexible común europeo para la elaboración de indicadores de sostenibilidad regional, tratando de superar algunos de los obstáculos a los que se enfrentan las regiones habitualmente, como por ejemplo la carencia de datos, la integración sectorial y la comparabilidad. Para ello, combinaron la metodología de cálculo de indicadores de sostenibilidad con su proyección mediante

dinámica de sistemas (ÁLVAREZ-ARENAS & MIRÓN, 2006).

5. LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA: RETRASO RELATIVO RESPECTO A OTROS PAÍSES

5.1. A nivel nacional

En España, desde el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, más concretamente, desde la Subdirección General de Análisis, Estadística y Banco de Datos de dicho Ministerio, se publicó en el año 1996 el documento Sistema Español de Indicadores Ambientales (MOPU, 1996) como primer intento de elaboración de un borrador de un sistema de indicadores a nivel nacional (ECHEBARRIA & *al.*, 2004). Este documento, sirvió de base para la publicación en 2005 del Perfil Ambiental de España 2004 (MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, 2005), donde a través de 73 indicadores enmarcados en 13 áreas (Aire, Agua, Naturaleza y biodiversidad, Residuos, Agricultura, Energía, Industria, Pesca, Turismo, Transporte, Hogares, Medio urbano y Riesgos naturales y tecnológicos), se realiza un diagnóstico ambiental del Estado español. En un segundo informe publicado en 2006, Perfil Ambiental de España 2005 (MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, 2006), se pasó de 73 a 77 indicadores y se realizó una redistribución de los indicadores motivada por la incorporación de un nuevo área, el área de Suelo, pasando así de 13 a 14 áreas de distribución.

En el año 2005, el Observatorio de la Sostenibilidad en España (OSE), un organismo autónomo aunque apoyado por el Ministerio de Medio Ambiente, elaboró el informe Sostenibilidad en España 2005 (OSE, 2005), empleando 55 indicadores clasificados en tres áreas (indicadores estructurales, indicadores troncales, entre los que se encontrarían los ambientales y los socioeconómicos, e indicadores propiamente llamados de sostenibilidad), para la

³ El desarrollo de un conjunto común de indicadores de la sostenibilidad local proviene de una iniciativa conjunta de la Comisión Europea (DG Medio Ambiente), la Agencia Europea del Medio Ambiente y el grupo de expertos en medio ambiente urbano creado por la Comisión Europea en 1991. La labor se llevó a cabo con la estrecha colaboración de un grupo representativo de autoridades locales. La iniciativa de

seguimiento «Hacia un perfil de la sostenibilidad local. Indicadores comunes europeos» fue finalizada en diciembre de 1999 y fue lanzada oficialmente en el año 2000 (COMISIÓN EUROPEA, 2000) y adoptada con carácter voluntario por las autoridades locales europeas en la Tercera Conferencia Europea sobre Ciudades Sostenibles realizada en Hannover (Alemania) en febrero de 2000.

evaluación de la sostenibilidad en España. En el año 2006, se continuó con este proyecto y se incidió especialmente en la desagregación de la información por Comunidades Autónomas. El informe Sostenibilidad en España 2006 (OSE, 2006), ofrece pocas oportunidades para ser optimistas, ya que muestra unas tendencias negativas en casi todos los indicadores seleccionados. No obstante, presenta también algunos datos de tendencias positivas en la utilización de energías renovables, en los indicadores de empleo o en la protección de suelos, entre otros. Además, aporta algunos indicadores novedosos relativos al metabolismo de la economía, a la calidad de vida en aspectos tales como el índice de masa corporal o la salud ambiental, a la gobernanza, referentes a la inmigración y otros relacionados con cuestiones de igualdad de género. Debido a esta ampliación de temas tratados, la cifra total asciende a 88 indicadores, que se agrupan en los siguientes epígrafes:

- **Análisis de flujos y uso de recursos:** 7 Indicadores de análisis de uso y flujo de recursos, 1 Indicador de ecoeficiencia regional, 13 Indicadores de evolución y ecoeficiencia sectorial.
- **Indicadores de sostenibilidad ambiental:** 11 Indicadores de cambio global, 9 Indicadores de calidad ambiental, 4 Indicadores de salud ambiental.
- **Indicadores de sostenibilidad económica y social:** 2 Indicadores de crecimiento económico y bienestar, 7 Indicadores de competitividad y cambio tecnológico, 4 Indicadores de empleo, 4 Indicadores de calidad del empleo, 6 Indicadores de cohesión social, 5 Indicadores de salud, 4 Indicadores de igualdad de género.
- **Indicadores de integración y acciones para el cambio:** 4 Indicadores de cambios institucionales y procesos para el cambio, 2 Indicadores de instrumentos de regulación y evaluación de impacto, 3 Indicadores de procesos de sostenibilidad e instrumentos económicos, 2 Indicadores de procesos hacia la sostenibilidad empresarial, 2 Indicadores de procesos hacia la sostenibilidad y cambio social.

En el último informe de OSE (2007), se realiza una segunda ampliación del número

de indicadores ascendiendo a la cifra de 155 clasificados en 11 áreas temáticas (Desarrollo socioeconómico, Inclusión social, Envejecimiento demográfico, Salud pública, Cambio climático y energía, Producción y consumo sostenibles, Gestión de recursos naturales, Transporte, Buen gobierno, Cooperación al desarrollo y Cultura y Desarrollo sostenible). Se introducen una serie de novedades como son la consideración de nuevas dimensiones de la sostenibilidad en relación con la cultura y se realiza una comparación con la situación europea, en la medida en que se dispone de datos y de una adaptación al Enfoque Comunitario a través de la aplicación de la Estrategia de DS de la UE y de la Batería de Indicadores del “Grupo de Trabajo sobre indicadores de Desarrollo Sostenible” de la Comisión Europea-Eurostat.

5.2. Elaboración de Indicadores por Gobiernos Provinciales: La Diputación de Bizkaia y la Diputación de Barcelona

La Diputación de Bizkaia ha elaborado un Sistema de Indicadores de Sostenibilidad de los Municipios de Bizkaia, en el que se propone un conjunto de treinta Indicadores, de los cuales ocho, son indicadores europeos propuestos por la Comisión Europea, trece, son indicadores comunes a todos los municipios de Bizkaia y nueve, son indicadores específicos para cada grupo de municipios. Los municipios de Bizkaia se han clasificado según su tipología en trece subgrupos y cada subgrupo ha escogido nueve indicadores dentro del grupo de indicadores específicos, en función de sus peculiaridades y características. En España, otros siete municipios más (Vilanova i la Geltru, Vitoria-Gasteiz, Zaragoza, Barcelona, Pamplona, Burgos, Viladecans), que participan también en el proyecto de Indicadores Comunes Europeos, han finalizado ya la cuantificación de los indicadores europeos propuestos. Pero, el caso del Territorio Histórico de Bizkaia, es especial debido a que ha sido el Gobierno de la Diputación, y no los gobiernos municipales, quien ha tomado la iniciativa y dirigido el proceso.

Por su parte, el Sistema Municipal de indicadores de Sostenibilidad de la Diputación de Barcelona (2000), está basado

en los modelos de la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA) y el modelo PER (Presión-Estado-Respuesta) propuesto por la OCDE. Dicho sistema, propone treinta indicadores, clasificados de la siguiente manera: trece indicadores son representativos del “Modelo municipal”, doce caracterizan los “Flujos municipales” y cinco miden la “Calidad municipal”.

5.3. A nivel municipal: indicadores del municipio de Barcelona

En este ámbito hay que resaltar los Indicadores creados por el Fòrum Cívic de Sostenibilitat del municipio de Barcelona⁴. Este sistema destaca porque se ha considerado activamente la inclusión de la ciudadanía a través de una participación activa mediante reuniones periódicas. El sistema consta de 65 indicadores que se relacionan con diez metas previamente establecidas como deseables (Gestión eficiente de los recursos, Capacidad de carga de la ciudad, Biodiversidad, Compromiso con el medio ambiente a nivel global, Acceso a servicios básicos, Gestión urbana, Distribución equitativa del trabajo y el tiempo libre, Equidad, Acceso a un trabajo y Economía diversificada y no dependiente del exterior), tras el logro de un consenso ciudadano.

5.4. Indicadores Específicos de Agenda 21 Local: la experiencia del Gobierno Vasco

El Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco elaboró en el año 2002, el Primer Informe de Indicadores de Medio Ambiente (IHOBE, 2002), que facilitaba la realización del diagnóstico ambiental para toda la Comunidad Autónoma del País Vasco, informe actualizado para los años 2003 (IHOBE, 2003b), 2004 (IHOBE, 2004), 2005 (IHOBE, 2005) y 2006 (IHOBE, 2006). Asimismo, en el año 2003, y con motivo del

impulso que se quiso dar, precisamente desde el mismo Departamento, a la promoción de las Agendas 21 Locales, se definieron indicadores específicos para la A21L. El documento Indicadores de Agenda 21 Local (IHOBE, 2003a), recoge doce indicadores de sostenibilidad local comunes para todos los municipios vascos y 20 indicadores específicos, con el objetivo de que se pueda establecer un marco comparativo entre la situación de los distintos municipios de la CAPV. Esta guía tiene en cuenta los indicadores internacionales (ECHEBARRIA & AGUADO, 2004; ECHEBARRIA & *al.*, 2004; BARRUTIA & *al.*, 2007).

Con este fin, se proponen un conjunto de fichas metodológicas que consideran, para cada indicador, los siguientes apartados: Definición del indicador, Relación con los objetivos y compromisos de la Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible 2002-2020 (en el caso de los indicadores ambientales) y del Plan de Acción de la A21L de cada municipio, Aspectos técnicos (unidad de medida, periodicidad, tendencia deseable, dificultad de cálculo y relevancia), Forma de representación gráfica, Análisis de resultados y Método de cálculo. Por último, también propone una serie de indicadores específicos, que los municipios pueden adoptar voluntariamente en función de sus propias características y singularidades.

6. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS DISTINTAS EXPERIENCIAS ESPAÑOLAS

Uno de los principales aspectos a considerar a la hora de realizar el análisis comparativo de las distintas experiencias aquí presentadas, es el peso relativo de las distintas dimensiones del desarrollo sostenible en el diseño y definición de los sistemas de indicadores. En la FIG. 2, se puede apreciar el peso de los indicadores en relación con las áreas ambientales, sociales, económicas e institucionales.

Se puede apreciar que casi la mitad de los indicadores (44%), son indicadores de tipo ambiental. Además, dentro de los indicadores institucionales, gran parte de ellos evalúan el comportamiento de las instituciones y las actuaciones emprendidas por las mismas en materia ambiental como, por ejemplo, la

⁴ Disponible en *Ciudades para un futuro más sostenible, Indicadores de sostenibilidad*, Fòrum Cívic para una Barcelona Sostenible, <http://habitat.aq.upm.es/bpes/onu98/bp461.html> (1998).

FIG. 2. Peso de las distintas dimensiones del desarrollo sostenible

	Ambientales	Sociales	Económicos	Institucionales
Indicadores del Ministerio de Medio Ambiente	41 (2 añadidos en 2005)	3	24 (2 añadidos en 2005)	9
Indicadores del Observatorio de Sostenibilidad en España (2005)*	3 (estructurales) 22 (ambientales troncales)	11 (sociales troncales)	5 (estructurales) 10 (económicos troncales)	0
Indicadores del Observatorio de Sostenibilidad en España (2006)	45 21 (consumo de recursos naturales) 24 (sostenibilidad ambiental)	15	17	13
Indicadores del Observatorio de Sostenibilidad en España (2007)	61	40	33	21
Sistema de Indicadores de Sostenibilidad de los Municipios de Bizkaia	3 (europeos) 6 (comunes) 6 (específicos)	4 (comunes) 4 (específicos)	1 (europeos) 2 (comunes) 3 (específicos)	4 (europeos) 3 (comunes) 14 (específicos)
El Sistema Municipal de Indicadores de Sostenibilidad de la Diputación de Barcelona	1 (del modelo municipal) 6 (de flujo) 5 (de calidad)	2 (del modelo municipal)	1 (del modelo municipal) 3 (de flujo)	9 (del modelo municipal) 3 (de flujo)
Indicadores municipales de Barcelona	23	28	5	8
Indicadores de Agenda 21 Local de los municipios de la CAPV	5 (comunes) 7 (específicos)	2 (comunes) 7 (específicos)	1 (comunes) 2 (específicos)	4 (comunes) 4 (específicos)

* No se tienen en cuenta los indicadores de proceso porque abarcan varias dimensiones al mismo tiempo, ni los indicadores estructurales que se encuentran repetidos.

Fuente: Elaboración propia.

recuperación de suelos contaminados o Gestión adecuada de los residuos generados. Las otras tres dimensiones, social, económica e institucional se encuentran bastante equilibradas, teniendo en cuenta que sus pesos relativos son, respectivamente, 19,2%, 18,8% y 18%.

También resulta interesante analizar qué agentes elaboran los diversos Sistemas de Indicadores y si existe o no participación ciudadana. Habrá que fijarse también en qué modelo estructural se ha seguido para su elaboración. Otro aspecto esencial, será conocer si para su elaboración se han tomado indicadores de carácter europeo, lo que permitirá una comparación con otros países. No será menos importante la consideración de indicadores específicos dentro de los sistemas de indicadores, especialmente, si éstos están diseñados para el ámbito municipal, ya que permiten reflejar características propias e individuales de cada uno de ellos. Todos estos datos quedan reflejados en la FIG. 3.

7. CONCLUSIONES

Para concluir, hay que destacar que resultan todavía escasos los Sistemas de Indicadores que presentan una visión ecosistémica, basándose la mayoría de ellos en una estructura de tipo Presión-Estado-Respuesta, aunque, fundamentalmente, abundan los indicadores de Presión, que suelen ser mayoritariamente de tipo ambiental. De ello, podría deducirse que los indicadores de tipo ambiental son los más numerosos puesto que se han incluido en el análisis los indicadores del Perfil Ambiental de España de los años 2004 y 2005, pero, aún eliminando éstos últimos, los indicadores de tipo ambiental continúan siendo el doble que el resto. De este modo, se pone de manifiesto que la implantación de Indicadores de Desarrollo Humano Sostenible resulta una tarea muy compleja, dada la propia complejidad que entraña la adopción de una estrategia política de desarrollo humano sostenible, en la que las iniciativas

FIG. 3. Procedimiento y metodología de los sistemas de indicadores

	Modelo estructural	Empleo de Indicadores Europeos	Propuesta de Indicadores Específicos	Participación de distintos agentes
Indicadores del Ministerio de Medio Ambiente (2004, 2005, 2006)	PER	No	No	Colaboración de técnicos de la Red EIONET 1, Centros Nacionales de referencia 2 y Puntos Focales Autonómicos 3
Indicadores del Observatorio de Sostenibilidad en España (2005, 2006, 2007)	FPEIR	Indicadores de la AEMA, Indicadores de Sostenibilidad de EUROSTAT e indicadores estructurales Comunitarios	No	Participación de la comunidad científica y universitaria
Sistema de Indicadores de Sostenibilidad de los Municipios de Bizkaia	PER	Sí provenientes de los Indicadores Comunes Europeos (3 de carácter obligatorio y 8 optativos)	28 Indicadores de carácter específico	Colaboración con técnicos y representantes de los ayuntamientos (Formación de Grupos de Trabajo)
El Sistema Municipal de Indicadores de Sostenibilidad de la Diputación de Barcelona	FPEIR	No	No	Elaboración por técnicos de la Diputación
Indicadores municipales de Barcelona	Modelo Ecosistémico	No	No	Participación activa de la ciudadanía a través de reuniones periódicas
Indicadores de Agenda 21 Local de los municipios de la CAPV	PER	No	20 Indicadores de carácter específico	Elaboración por técnicos de IHOBE

¹ Es una Red de Organismos que, en el ámbito europeo, colaboran en el suministro de la información que precisan los Estados Miembros y la Comisión Europea para adoptar las medidas necesarias de protección del medio ambiente

² Son aquellas Instituciones u Organismos que dentro de EIONET funcionan como recolectores y proveedores regulares de datos relativos al medio ambiente.

³ Es el Organismo encargado de realizar la coordinación de las actividades relacionadas con AEMA y la Red EIONET en cada Comunidad Autónoma
Fuente: Elaboración propia.

adecuadas para cubrir las metas ambientales, sociales, económicas e institucionales raramente coinciden e integran, incluso dentro de una misma dimensión. Así por ejemplo, el crecimiento económico favorece la puesta en práctica de políticas sociales, pero presiona al medioambiente. La renta básica palia la exclusión social, pero actúa contra la dimensión económica, si su cuantía desincentiva el empleo o incluso dentro de la propia dimensión medioambiental, se producen discrepancias en relación a la utilización de determinadas energías renovables, como las eólicas, o al menos en cuanto a su ubicación. En este contexto, la definición de indicadores de sostenibilidad bajo una cuádruple dimensión (económica, social, ambiental e institucional) que equilibre los aspectos sociales, económicos,

ambientales e institucionales, a través del denominado Prisma de Sostenibilidad que proponen VALENTIN & SPANGENBERG (2000), puede contribuir tanto a facilitar una adecuada comunicación de los principios de sostenibilidad como a la medición de los progresos realizados.

En todo caso, parece derivarse del análisis que ninguna de las escalas de gobierno en las que se definen los indicadores es superior al resto, más bien al contrario, se complementan. En ningún momento, salvo por el costo presupuestario que generan, se debe renunciar a elaborar indicadores en la escala apropiada, esto es, en el nivel en el que se desarrolla la política en cuestión. Por ejemplo, si estamos evaluando la implementación de unas actuaciones contenidas en un Plan de Acción de una Agenda 21 Local, es necesario que el nivel de

definición de los indicadores sea el nivel municipal. En el caso de evaluar las políticas nacionales de sostenibilidad o de desarrollo, los indicadores se podrán definir a nivel estatal.

Además, hay que destacar que la debilidad más significativa del conjunto de propuestas analizadas, a excepción de la experiencia del Forum Cívico de Barcelona, sea la escasa participación ciudadana. Como ya resaltábamos al presentar el marco teórico de los Sistemas de Indicadores, no es la evaluación la única razón por la cual se definen y cuantifican los indicadores, sino

que también, los indicadores pueden servir como instrumento de comunicación menos burocrático y más revelador para las comunidades locales. Por este motivo, y teniendo en cuenta que la sostenibilidad es un proceso en el que se debe contar indispensablemente con la ciudadanía, es urgente y necesario mejorar los canales de participación ciudadana, tanto en la elaboración y diseño de indicadores, para que éstos sean significativos también para la población en general, como posteriormente, para dar a conocer la trayectoria seguida en el camino hacia la sostenibilidad.

BIBLIOGRAFÍA

- AEMA/EEA: AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE/EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY (1995): *Medio Ambiente en Europa: El Informe Dobris*. Ministerio de Medio Ambiente, Madrid.
- ÁLVAREZ-ARENAS, M. (2000): Indicadores del Desarrollo Sostenible. *Ekonomi Gerizan*, 7: 114-131.
- & MIRÓN, I. (2006): "A flexible framework for regional sustainable development indicators using System Thinking criteria (INSURE)". *Actas de la I International Conference on Sustainability Measurement and Modelling (ICSMM 06)*, noviembre de 2006, Terrassa, Barcelona.
- AMBIENTE ITALIA (2003): *European Common Indicators (ECI). Towards a Local Sustainability Profile. Final Project Report*. Milano, Italia.
- ARTARAZ, M. (2003): "Hacia una economía sostenible: interpretaciones, teorías e indicadores de desarrollo sostenible". *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XXXV (138): 551-563.
- BARRUTIA, J. M. (2005): "Desarrollo Sostenible en Euskadi". Ponencia presentada en el XVI Congreso de Estudios Vascos: *Desarrollo Sostenible, el Futuro*, organizado por Eusko Ikaskuntza-Sociedad de Estudios Vascos, Bilbao, Palacio Euskalduna, 29/30 de noviembre y 1 de diciembre 2005.
- & I. AGUADO & C. ECHEBARRIA (2007): "Networking for Local Agenda 21 implementation: Experiences with Udaltalde and Udalsarea in the Basque Country", *Geoforum*, vol. 38, 1: 33-48
- BERMEJO, R. (2001): *Economía sostenible, Principios, Conceptos e Instrumentos*. Bakeaz, Bilbao.
- BÖHRINGER, C. & A. LÖSCHEL (2006): "Computable general equilibrium models for sustainability impact assessment: Status quo and prospects". *Ecological Economics*, 60: 49-64.
- CASTRO BONAÑO, J. M. (2002): *Indicadores de Desarrollo Sostenible Urbano. Una aplicación para Andalucía* (tesis doctoral), Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Málaga, Málaga.
- CENDRERO UCEDA, A. (1997): "Indicadores de desarrollo sostenible para la toma de decisiones", *Naturzale*, 12: 5-25.
- CIUDADES PARA UN FUTURO MÁS SOSTENIBLE (1998): *Indicadores de Sostenibilidad*. Fórum Cívico para una Barcelona Sostenible, Barcelona.
- COMISIÓN EUROPEA (2000): *Hacia un perfil de la sostenibilidad local. Indicadores Comunes Europeos. Informe técnico*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- (2001): *Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor: Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible. Propuesta de la Comisión ante el Consejo Europeo de Gotemburgo (COM (2001) 264 final)*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- (2005): *Indicadores de desarrollo sostenible para seguir la aplicación de la estrategia de desarrollo sostenible de la UE (SEC (2005) 161)*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- COMISIÓN MUNDIAL DEL MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO (1988): *Nuestro Futuro Común*, Alianza, Madrid.
- COSTANTINI, V. & S. MONNI (2005): "Sustainable Human Development for European Countries". *Journal of Human Development*, vol. 6, 3: 329-351.
- CUADRADO ROURA, J. (2001): *Política Económica. Objetivos e instrumentos*. McGraw-Hill, Madrid.
- DESAI, M. (1991): "Human development, concepts and measurement", *European Economic Review*, vol. 35: 350-357.
- (1995): "Greening the HDI?", en MCGILLIVRAY, A. (ed.), *Accounting for Change*, The New Economics Foundation, London.
- ECHEBARRIA MIGUEL, C. & I. AGUADO MORALEJO (2004): "Agenda 21 Local: Estudio bibliográfico y análisis de una experiencia", *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, vol. 35, 139: 147-168.
- ECHEBARRIA, C. & J. M. BARRUTIA & I. AGUADO (2004): "Local Agenda 21: Progress in Spain", *European Urban and Regional Studies*, vol. 11, 3: 273-281.

- EEA/AEMA: EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY/
AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE (2005): *EEA Core Set of Indicators - Guide. Technical report No 1/2005*, European Environment Agency. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg. Disponible en http://reports.eea.europa.eu/technical_report_2005_1/
- ESPAÑA. MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (2005): *Perfil Ambiental de España 2004*, Centro de Publicaciones del Ministerio de Medio Ambiente, Madrid.
- (2006): *Perfil Ambiental de España 2005*, Centro de Publicaciones del Ministerio de Medio Ambiente, Madrid.
- (2007): *Perfil Ambiental de España 2006*, Centro de Publicaciones del Ministerio de Medio Ambiente, Madrid.
- ESPAÑA. MINISTERIO DE FOMENTO (1996): *Sistema Español de Indicadores Ambientales*, Centro de Publicaciones del Ministerio, Madrid.
- EUROSTAT (1998): *Indicadores de Desarrollo Sostenible. Estudio piloto según la metodología de la Comisión de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- (1999): *Towards environmental pressure indicators for the EU*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- (2003): *A selection of Environmental Pressure Indicators for the EU and Acceding countries*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- (2005): *Measuring progress towards a more sustainable Europe - Sustainable development indicators for the European Union - Data 1990-2005*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- (2007): *Measuring progress towards a more sustainable Europe. 2007 monitoring report of the EU sustainable development strategy*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- FIELD, B. & M. K. FIELD (2003): *Economía Ambiental* (3.ª ed.), McGraw-Hill, Madrid.
- FRICKER, A. (1998): "Measuring up to sustainability", *Futures*, vol. 30, 4: 367-375.
- GALLOPIN (1997): "Indicators and their Use: Information for decision-making", en B. MODAN & S. BILLHARZ (eds.), *Sustainability Indicators: Report of the Project on Indicators of Sustainable Development of the Scientific Community on Problems of the Environment (SCOPE) 58*, John Wiley, London.
- HAMMOND, A. & A. ADRIAANSE & E. RODENBURG & D. BRYANT & R. WOODWARD (1995): *Environmental Indicators: A systematic Approach to measuring and reporting on environmental Policy Performance in the Context of Sustainable Development*. World Resources Institute. Washington, DC, USA.
- HARDI, P. & L. PINTER (1995): *Models and methods of measuring sustainable development performance: revised draft discussion report prepared for the Sustainable Development Coordination Unit*, International Institute for Sustainable Development; IISD, Winnipeg, Canadá.
- HICKS, D. A. (1997): "The inequality-adjusted Human Development Index: A constructive proposal", *World Development*, vol. 25, 8: 1283-1298.
- HOPKINS, M. (1991): "Human development revisited: A new UNDP report", *World Development*, vol. 19, 10: 1469-1473.
- IHOBE (2002): *Medio Ambiente en la Comunidad del País Vasco. Indicadores Ambientales*. Serie Programa Marco Ambiental, IHOBE, Bilbao.
- (2003a): *Indicadores de Agenda Local 21*. Serie Programa Marco Ambiental, IHOBE, Bilbao.
- (2003b): *Indicadores Ambientales 2003*. Serie Programa Marco Ambiental, IHOBE, Bilbao.
- (2004): *Indicadores Ambientales 2004*. Serie Programa Marco Ambiental, IHOBE, Bilbao.
- (2005): *Indicadores Ambientales 2005*. Serie Programa Marco Ambiental, IHOBE, Bilbao.
- (2006): *Medio Ambiente en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Indicadores 2006*. Serie Programa Marco Ambiental, IHOBE, Bilbao.
- JIMÉNEZ HERRERO, L. M. (2000): *Desarrollo Sostenible. Transición hacia la coevolución global*. Pirámide, Madrid.
- MCGILLIVRAY, M. (1991): "The Human Development Index: Yet another redundant composite development indicator?", *World Development*, vol. 19, 10: 1461-1468.
- MCMAHON, S. K. (2002): "The development of quality of life indicators-a case study from the City of Bristol UK", *Ecological Indicators*, vol. 2, 1-2: 177-185.
- MEADOWS, D. H. & D. L. MEADOWS & J. RANDERS & W. W. BEHRENS (1972): *Los límites del crecimiento: informe del Club de Roma sobre el predicamento de la humanidad* (1.ª ed. cast.), Fondo de Cultura Económica, México.
- MERASOVIC, M. & E. PESTEL (1975): *La humanidad en la encrucijada. Segundo Informe al Club de Roma*, Fondo de Cultura Económica, México.
- NOORBAKSH, F. (1998a): "A modified Human Development Index", *World Development*, vol. 26, 3: 517-528.
- (1998b): "The Human Development Index: Some technical issues and alternative indices". *Journal of International Development*, vol. 10, 5: 589-605.
- OBSERVATORIO DE SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA (2005): *Sostenibilidad en España 2005*, Informe de Primavera, Mundi-Prensa, Madrid.
- (2006): *Sostenibilidad en España 2006*, Mundi-Prensa, Madrid.
- (2007): *Sostenibilidad en España 2007*, Mundi-Prensa, Madrid.
- OECD/ OCDE (1978): *Urban Environmental Indicators*. OCDE, Paris, France.
- (1991): *Environmental Indicators. A preliminary Set*. OCDE, Paris, France.

- (1993): *OECD Core Set of Indicators for Environmental Performance Reviews*. OECD Environment Monographs No 83. OCDE, Paris, France.
- (1997): *Better understanding our cities. The role of urban indicators*. OCDE, Paris, France.
- (1998): *Towards Sustainable Development, Environmental Indicators*. OCDE, Paris, France.
- (2000a): *Frameworks to Measure Sustainable Development: An OECD Expert Workshop*. OCDE, Paris, France.
- (2000b): *Towards Sustainable Development: Indicators to Measure Progress*. Proceedings of the Rome Conference. OCDE, Paris, France.
- (2001): *OECD Environmental Indicators: Towards Sustainable Development*. OCDE, Paris, France.
- (2003): *Environmental indicators - development, measurement and use. Reference paper*. OCDE, Paris, France.
- (2005): *OECD Factbook 2005: Economic, Environmental and Social Statistics*. OCDE, Paris, France. Disponible en <http://new.sourceoecd.org/vl=6084737/cl=18/nw=1/rpsv/fact2005/>
- (2006): *OECD Factbook 2006: Economic, Environmental and Social Statistics*. OCDE, Paris, France. Disponible en <http://new.sourceoecd.org/vl=6084737/cl=18/nw=1/rpsv/fact2006/>
- (2007): *OECD Factbook 2007: Economic, Environmental and Social Statistics*. OCDE, Paris, France. Disponible en <http://masetto.sourceoecd.org/vl=3661574/cl=15/nw=1/rpsv/factbook/>
- OLALLA-TÁRRAGA, M. A. (2006): "A conceptual framework to assess sustainability in urban ecological systems". *International Journal of Sustainable Development & World Ecology*, vol. 13: 1-15.
- PARDO BUENDÍA, M. (1997). "El desarrollo", en BALLESTEROS, J. & PÉREZ ADÁN, J. (eds.), *Sociedad y Medio Ambiente*, Editorial Trotta, Madrid.
- PARRIS, T. M. & R. W. KATES (2003): "Characterizing and measuring sustainable development", *Annual Review of Environment and Resources*, vol. 28: 559-586.
- PEZZEY, J. (1992): *Sustainable Development Concept. An Economic Analysis*. The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, Washington, DC, USA.
- PNUD (1990): *Informe de Desarrollo Humano*, Tercer Mundo editores, Bogotá, Colombia.
- QUIROGA, R. (2001): *Indicadores de sostenibilidad ambiental y de desarrollo sostenible: estado del arte y perspectivas*. CEPAL, Santiago de Chile.
- RAPPORT, D. & A. FRIEND (1979): *Towards a Comprehensive framework for environmental statistics: a stress-response approach*, Statistics Canada Catalogue, 11-510, Minister of Supply and Services, Ottawa, Canada.
- RONCHI, E. & A. FEDERICO & F. MUSMECI (2002): "A system oriented integrated indicator for sustainable development in Italy". *Ecological Indicators*, vol. 2: 197-210.
- ROSENSTRÖM, U. & S. KYLLÖNEN (2007): "Impacts of a participatory approach to developing national level sustainable development indicators in Finland". *Journal of Environmental Management*, vol. 84, 3: 282-298.
- RUEDA, S. (1999): *Modelo de Indicadores para ciudades más sostenibles*, Departament de Medi ambient. Generalitat de Catalunya, Barcelona.
- SCOPE (1995): "Environmental Indicators. A Systematic Approach to Measuring and Reporting on the Environment in the Context of Sustainable Development", en GOUZEE, N. (ed.), *Indicators of Sustainable Development for Decision-Making*. Federal Planning Office of Belgium, Brussels, Belgium.
- SEN, A. K. (1970): "The impossibility of a Paretian liberal". *Journal of Political Economy*, vol. 78, 1: 152-157.
- (1984): *Resources, Values and Development*, Blackwell Publisher, Oxford.
- (1987): *The Standard of Living*, Cambridge University Press, Cambridge.
- SPANGENBERG, J. H. & S. PFAHL & K. DELLER (2002): "Towards indicators for institutional sustainability: lessons from an analysis of Agenda 21". *Ecological Indicators*, vol. 2: 61-77.
- STREETEN, P. (1981): *First Things First: Meeting Basic Human Needs in Developing countries*, Oxford University Press, Oxford.
- UNCED (1992): (The United Nations Conference on Environment and Development, Earth Summit/CNUMAD: Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo), Earth Summit, *Agenda 21. Río de Janeiro*, June 3-14. <http://www.un.org/esa/sustdev/agenda21>.
- UNCHS/HABITAT (1997): *Monitoring human settlements with urban indicators*. Global Urban Observatory. Centre for Human Settlements (Habitat), Nairobi, Kenya.
- VALENTIN, A. & J. H. SPANGENBERG (2000): "A guide to community sustainability indicators", *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 20, 3: 381-392.
- WILSON, J. & P. TYEDMERS & R. PELOT (2007): "Contrasting and comparing sustainable development indicator metrics". *Ecological Indicators*, 7: 299-314.
- XARXA DE CIUTATS Y POBLES CAPA A LA SOSTENIBILITAT (2000): *Sistema Municipal d'Indicadors de Sostenibilitat*, Diputació de Barcelona, Barcelona.

El irrefrenable declive de las cuencas mineras leonesas

Jesús SÁNCHEZ MELADO

Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales. Profesor del área de Economía y jefe de estudios de la Escuela Universitaria de Relaciones Laborales de la Universidad de Valladolid.

RESUMEN: Las mutaciones industriales suelen ir acompañadas de sobresalientes transformaciones territoriales. Ningún espacio geográfico está libre de sufrir las consecuencias de los cambios tecnológicos, la aparición de productores más eficientes o la simple deslocalización de unidades productivas. Ahora bien, no todos cuentan con la misma capacidad para afrontar estas perturbaciones. El problema alcanza sus cotas más altas en los territorios atrasados dependientes de una industria en declive, normalmente caracterizados por la incapacidad de reaccionar al desmantelamiento de su estructura productiva. La exposición que se hace a continuación resume el marco conceptual que, tras varios años dedicados al estudio de las cuencas mineras leonesas, considero más adecuado para analizar el fenómeno de la atonía y el declive de los territorios caracterizados por un escaso grado de desarrollo y una dependencia excesiva de una industria inviable. Es el caso, en nuestro país, de numerosas zonas carboneras que, en ocasiones, han tenido en el carbón el único soporte de su desarrollo durante más de un siglo. El modelo enfatiza la relevancia de las transformaciones territoriales ocasionadas por la industria tradicional, y muy especialmente su incidencia en el marco institucional y las actitudes de la población ante la crisis. Asimismo, pone de relieve la necesidad de emprender cuanto antes el desarrollo alternativo de estos territorios para evitar que su desventaja relativa respecto a las zonas más dinámicas continúe agrandándose.

DESCRIPTORES: Crisis. Crisis industrial. Minería del carbón. Desarrollo. Territorios atrasados.

I. INTRODUCCIÓN

En Castilla y León se localiza la mayor parte de las reservas de hulla y antracita de España. Aún hoy, tras varias reestructuraciones y múltiples problemas, la minería del carbón sigue teniendo un peso sustancial, aunque decreciente, en la economía de la provincia de León. Así, en 2003, según la *Estadística Minera de España*, las cuatro explotaciones hulleras de la provincia dieron empleo a 1.963 personas y extrajeron casi 2,4 millones de toneladas vendibles, una producción que no fue alcanzada en ninguna otra provincia y

representó el 43% de la producción nacional. Algo parecido ocurrió en el sector de la antracita: 18 explotaciones, 1.859 puestos de trabajo y 2,2 millones de toneladas de producción vendible (un 57% de la producción nacional). Sin embargo, la verdadera dimensión de la crisis carbonera queda de manifiesto al comparar los datos anteriores con los 23.000 puestos de trabajo que generaba la minería leonesa a mediados de los años cincuenta.

¿Qué ha supuesto el desplome de la industria extractiva para los territorios que tienen o han tenido en el carbón el medio de vida principal de su población, el elemento

Recibido: 08.01.2007. Revisado 12.12.2007.
e-mail: eurl@eurl-va.org

El autor desea agradecer a un revisor anónimo sus comentarios y sugerencias, muy útiles para mejorar la versión definitiva de este trabajo

básico de su organización social y económica? ¿Cómo han reaccionado ante la quiebra de su sustrato económico fundamental?

El indicador más incontestable de la profunda crisis en la que están sumidas las cinco cuencas mineras leonesas a las que se refiere este trabajo (ver FIG. 1) lo encontramos en su evolución demográfica. En los últimos

cuarenta años han perdido más del 35% de sus efectivos; de manera que en 2001 tenían los mismos que en 1920 (ver FIG. 2). Al mismo tiempo que se reducía, se ha producido un rapidísimo envejecimiento de la población. En 2005, contaban únicamente con 6.729 personas menores de 15 años. Este colectivo había retrocedido un 61% desde 1991. Una

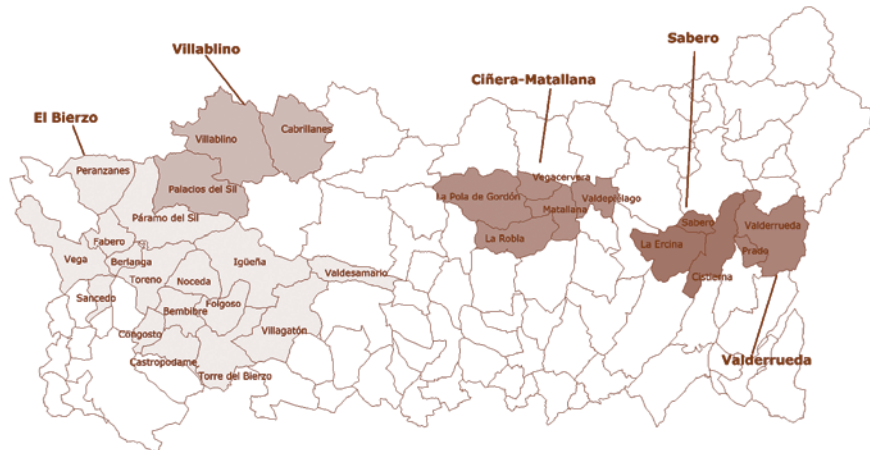


FIG. 1. Cuencas mineras leonesas

Fuente: Elaboración propia.

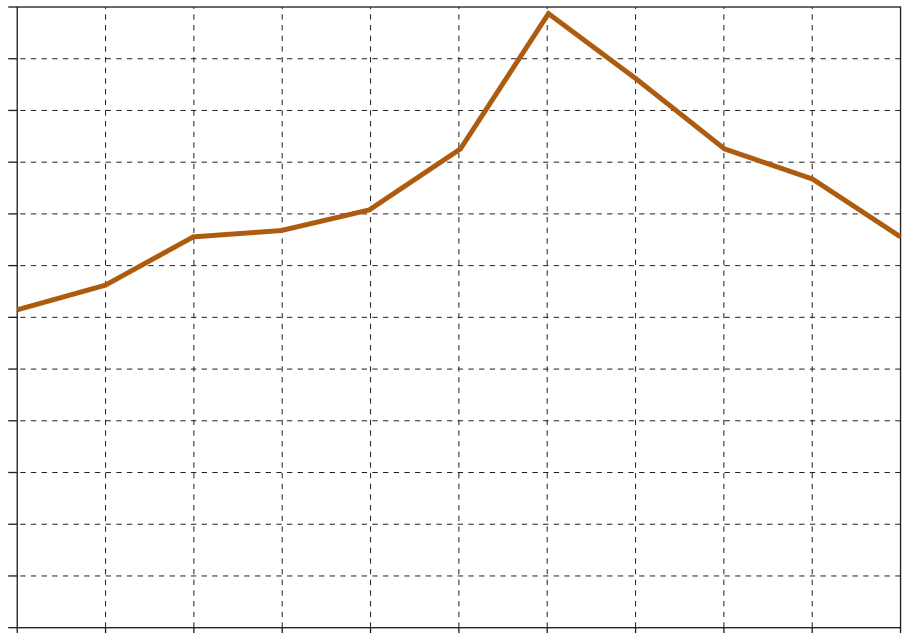


FIG. 2. Evolución demográfica de las cuencas mineras leonesas

Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

contracción de tal calibre es, sin duda, la señal más clara de que las posibilidades de reactivación son cada vez más escasas.

Por lo demás, la evolución de los indicadores demográficos más significativos es sobradamente elocuente. Entre 1991 y 2005, el índice de juventud se redujo a la mitad; y el potencial demográfico, una tercera parte. Al mismo tiempo, tanto el índice de envejecimiento como la dependencia senil aumentaron en un 70%, y la edad media lo hizo en un 21%. El único indicador que se mantuvo estable fue el de la masculinidad entre los 15 y los 50 años. Tan negativa evolución ha desembocado, en 2005, en un índice de juventud extraordinariamente bajo que no llega al 10%, en un potencial demográfico por debajo del 30%, en un índice de envejecimiento cercano al 25%, en una dependencia senil del orden del 38% y en una edad media superior a los 45 años.

Todo ello a pesar de que la política de desarrollo alternativo de las comarcas mineras viene aplicándose en nuestro país con cierta coherencia y consistencia desde 1996. ¿Cuáles son las causas de tan adversa evolución?, y, lo que es más importante, ¿qué factores están impidiendo la reversión del declive?

2. LA CRISIS DEL CARBÓN Y EL DECLIVE INDUSTRIAL

A lo largo del siglo XX, el intenso proceso de sustitución del carbón por el petróleo dio lugar al continuo retroceso de su peso porcentual en el consumo mundial de energía primaria. De este modo, de suponer un 38% en 1965, pasó a representar un 27% en 2004. Ahora bien, resguardado en los mercados eléctrico y siderúrgico, en términos absolutos el consumo mundial de carbón no cayó, sino que aumentó un 87% en el período citado. Esto fue posible, lógicamente, porque algunos países incrementaron notablemente la cantidad de carbón extraída de sus yacimientos: entre 1981 y 2004, Estados Unidos aumentó su producción un 24%; China, un 219%; Sudáfrica, un 83%; Australia, un 206%; India, un 98%; Canadá, un 57%; y Colombia, un 1.277%. De estos datos se infiere que la crisis carbonera no es una crisis mundial, sino un fenómeno geográficamente selectivo.

Una simple ojeada a los cambios que han tenido lugar en el mapa de la extracción de este mineral revela que el problema del carbón es exclusivamente europeo. Entre 1981 y 2004, la cantidad de carbón extraída por todos los productores significativos de este continente experimentó notables recortes. Descendió un 45% en la República Checa, un 96% en Francia, un 63% en Alemania, un 29% en Polonia, un 19% en Rumania, un 43% en España, un 100% en Bélgica y un 80% en el Reino Unido. ¿Qué ha sucedido para que la industria carbonera europea haya experimentado semejante descalabro? Sencillamente que desde aproximadamente mediados del siglo XX, debido a las características geológicas de los yacimientos y a unos niveles salariales relativamente elevados, la minería del carbón europea no ha podido competir ni con las fuentes de energía alternativas (el gas, el petróleo y la energía nuclear) ni con el carbón extraído en otros lugares del planeta, un mineral que, gracias al abaratamiento de los fletes marítimos, comenzó a llegar a las costas europeas en unas condiciones inalcanzables para los productores autóctonos.

En síntesis, la producción de carbón se ha venido desplazando progresivamente hacia aquellos países que poseen reservas y reúnen, al menos, una de estas dos características: yacimientos fácilmente explotables (lo que permite sustituir trabajo por capital) o mano de obra barata. En este último caso, el desplazamiento se ve facilitado porque, como sucede con cualquier producto en la fase de madurez de su ciclo de vida, la tecnología del proceso de extracción se ha estandarizado y se halla al alcance de cualquiera (VERNON, 1966). En estas circunstancias, ante yacimientos de similares características, el coste de la mano de obra se convierte en un factor determinante de la capacidad para competir en los mercados internacionales. Obviamente, en el caso de las industrias extractivas existe una clara restricción a los posibles desplazamientos, puesto que no todos los países poseen yacimientos.

Desde los años cincuenta, la crisis afectó intensamente a aquellas regiones europeas cuya economía se basaba en el carbón. Surgieron así las regiones industriales en declive de la primera generación. Unas

regiones incapaces de contrarrestar el retroceso experimentado en este sector con avances en otros, debido a las dificultades para trasvasar recursos desde la industria en crisis hacia nuevas actividades. Esas dificultades, que tenían su origen en las características de la minería y del territorio (activos muy específicos, mano de obra conflictiva, elevados salarios, deterioro ambiental, etc.), hacían de esas regiones el fiel reflejo de las palabras de AYDALOT (1987: 22): “una ciudad en crisis es una ciudad incapaz de reemplazar una función o actividad en declive por otra emergente”. Ante esta especie de bloqueo, sus problemas económicos, como el paro, no cesaron de agravarse, y su peso específico en la economía nacional no cejó de menguar. El Reino Unido perdió 440.000 empleos en la minería del carbón entre 1959 y 1973, el 90% de los cuales se concentró en las regiones de Escocia, Gales, Northwest y Yorkshire-Humberside. En la industria carbonera francesa se destruyeron 250.000 puestos de trabajo entre 1947 y 1971, la mayoría en la región de Nord. En Bélgica fueron las provincias valonas de Lieja y Hainaut las más afectadas, mientras que en Alemania la crisis hizo mella en la zona del Ruhr (Nordrhein-Westfalen), donde se perdieron 320.000 empleos en la minería del carbón desde finales de los cincuenta hasta principios de los setenta (LANDABASO & DíEZ, 1989).

Posteriormente, la mayoría de estas regiones resultó afectada también por el declive de las industrias tradicionales que se habían desarrollado sobre la base de la minería y a la par que ella. Un declive que comenzó a hacerse patente a finales de los años sesenta por diversas circunstancias, como el agotamiento de los efectos positivos de las innovaciones de posguerra, la protesta generalizada ante las condiciones de trabajo, la elevación del nivel de vida en los países más desarrollados, la terciarización de la economía, etc.; y que se vio agravado definitivamente, en los años setenta, con el encarecimiento de las materias primas, la competencia creciente de los países de nueva industrialización, el desmoronamiento definitivo del sistema monetario internacional de Bretton Woods y el cambio tecnológico impulsado por la necesidad de adaptarse a las nuevas circunstancias. Para las regiones carboneras europeas de antigua

industrialización, la suavización de la crisis minera, consecuencia del encarecimiento que experimentaron las materias primas energéticas a partir de 1973, no bastó para contrarrestar los efectos de esta nueva desindustrialización.

Desde un punto de vista estrictamente económico, las regiones industriales en declive se pueden definir, siguiendo a GARCÍA & GUTIÉRREZ (1990), como territorios en los que sus actividades principales se encuentran en la etapa final del “ciclo de vida”, y que son incapaces de salir de esa situación debido a la rigidez de su sistema productivo y a la falta de capacidad para la innovación. Ahora bien, como apuntan los autores citados, ese enfoque deja sin contestar demasiados interrogantes para que se pueda considerar satisfactorio. Para comprender las razones de la falta de flexibilidad y de incentivos a la innovación que padecen, es necesario ampliar el incompleto marco de la explicación económica y dar entrada a los aspectos culturales e institucionales del problema.

3. LAS CUENCAS MINERAS LEONESAS, ¿REGIONES INDUSTRIALES EN DECLIVE O ZONAS ATRASADAS?

La crisis de la minería del carbón en España se enmarca en el contexto de la crisis de la industria extractiva europea y responde también a las mismas causas, aunque agravadas por las aún más desfavorables características físicas y geológicas de los yacimientos españoles. Ante esta realidad, no es aventurado afirmar que, en nuestro país, la crisis es consustancial a la industria carbonera, y que ésta, desde sus orígenes, ha basado su continuidad en una única estrategia: la solicitud de medidas de protección y la presión de los agentes implicados para conseguirlas, sin que nunca se haya considerado como una posible solución —ni hubiera sido realista hacerlo— la *desmaduración* del sector mediante nuevas aplicaciones tecnológicas.

Al igual que las causas, los efectos de la crisis de la minería nacional del carbón son similares a los observados en las regiones europeas en declive de la primera generación. Como en estos territorios, las rígidas estructuras sociales y económicas de las

cuencas mineras españolas han impedido su adaptación a las nuevas condiciones socioeconómicas. Las siguientes palabras de RODRÍGUEZ POSE (1995: 370-371), referidas a las regiones europeas en declive, pueden aplicarse en su totalidad a zonas carboneras de nuestro país:

“La escasa movilidad social y la baja participación de determinados sectores sociales, y especialmente el femenino, en la actividad económica, la rígida jerarquía, los altos niveles de organización laboral y la baja cualificación de una elevada proporción de los trabajadores, que durante décadas habían caracterizado a estas zonas, se han constituido en lacras fundamentales para su desarrollo durante los años ochenta.”

Como es lógico, la recuperación de esta clase de espacios guarda una estrecha relación con la prontitud y la intensidad de su proceso de reconversión (CUADRADO & *al.*, 1998), hasta el punto de ser prácticamente inexistente cuando este proceso se ha iniciado tarde o no se ha llevado a cabo de una forma decidida. Éste sería el caso de las comarcas mineras españolas, muchas de las cuales siguen dependiendo casi totalmente de la industria del carbón.

No obstante, las cuencas mineras leonesas no pueden catalogarse, en sentido estricto, como zonas industriales en declive, pues carecen de buena parte de las notas definitorias de este tipo de regiones. Ante todo falta la primordial: la formación de un auténtico tejido industrial que, aunque subordinado a las grandes compañías tradicionales, hubiera dotado al territorio de una mayor consistencia económica. En la cuenca minera del Bierzo, el empleo en las industrias extractivas representaba aún, en una fecha tan tardía como 2001, el 45% del empleo industrial, un porcentaje que se eleva hasta el 69% si no tenemos en cuenta el sector de la construcción. En cambio, las manufacturas sólo representaban el 19% del empleo secundario. En Ciñera-Matallana y en Villablino, la concentración del empleo industrial en la minería era aún más acusada, alcanzando un 47% en la primera y llegando hasta el 72% en la cuenca minera de Villablino; en tanto que el peso de las manufacturas se quedaba en un 23 y un 7%, respectivamente.

La comparación de las cuencas leonesas

con los principales municipios carboneros asturianos —éstos sí integrantes de una región industrial en declive— pone de relieve la existencia de sustanciales diferencias cuantitativas y cualitativas: en 1980, el empleo minero de sólo dos municipios asturianos —Langreo y Mieres, que totalizaban 14.500 puestos de trabajo— superaba en un 18% al de todas las cuencas leonesas (12.300), y su población (115.000 habitantes) resultaba ser un 28% más elevada. Pero lo más significativo es que, pese a que Langreo y Mieres presentan desde finales de los años sesenta una notable concentración de su empleo en la minería, ambos municipios cuentan con un pasado industrial del que carece el norte de León. Su situación actual es, por supuesto, fruto de la caída de la industria carbonera, pero también de la crisis siderúrgica que desembocó, tras la puesta en marcha de las instalaciones de Ensidesa en Avilés y el Plan de Estabilización, en el traslado al litoral de las acerías ubicadas en la cuenca central asturiana. Pese a ello, en 1984 el empleo industrial no minero en Langreo alcanzaba todavía 5.427 efectivos —de los cuales la mitad correspondían a la industria metalúrgica— y en Mieres la industria no extractiva empleaba a 2.181 trabajadores —el 34% en la metalurgia— (BENITO, 1991).

A la ausencia de un verdadero tejido industrial se añaden otras características de las zonas industriales en declive que tampoco están presentes en las cuencas mineras leonesas. Éstas carecen de una tradición de apertura comercial al exterior, no disponen de mercados cercanos de gran tamaño como los que se formaron en las regiones industriales durante el período de prosperidad de la actividad tradicional, y padecen un escaso desarrollo de las infraestructuras de comunicación y educativas. Tampoco cumplen el requisito que LANDABASO & DÍEZ (1989) exigen para definir las regiones industriales en declive: que en el pasado hayan constituido los centros neurálgicos motores del desarrollo industrial de sus respectivos países. Ni siquiera se puede decir que las cuencas mineras leonesas hayan disfrutado de un auténtico período de prosperidad y dinamismo, si exceptuamos el breve lapso en el que se dejaron notar los efectos de la Primera Guerra Mundial.

Las consideraciones anteriores justifican que las cuencas mineras leonesas se cataloguen no como zonas industriales en declive, sino más bien como zonas atrasadas o menos desarrolladas, entendiéndose como tales los territorios especializados en actividades primarias o extractivas en las que el nivel de inversión en otros sectores es nulo o muy bajo, insuficiente en todo caso para que se desencadene un desarrollo de la industria transformadora y de los servicios a las empresas. La ausencia de diversificación es un factor capital a la hora de explicar la incapacidad que muestran estos territorios para reaccionar ante la quiebra de su sustrato económico tradicional. De hecho, la inexistencia de un verdadero entramado productivo sustentado por numerosas empresas y actividades es uno de los aspectos esenciales del problema del desarrollo. Ahora bien, ¿cuáles son las causas que han hecho que determinados espacios geográficos dependan casi de forma absoluta de la industria carbonera?

4. UN DESARROLLO LASTRADO POR LA AUSENCIA DE DIVERSIFICACIÓN ECONÓMICA

Admitamos, con KRUGMAN (1992), que la concentración es la más prominente característica de la distribución geográfica de la actividad económica, y preguntémosnos por las causas de que esto sea así. La lista de las circunstancias determinantes comprende una mezcla compleja de factores económicos y no económicos, donde tienen cabida desde los elementos que favorecen el inicio del desarrollo en un lugar determinado, hasta aquellos otros que impulsan la espiral acumulativa del crecimiento una vez que éste ha comenzado.

En nuestro acercamiento a esos factores, empezaremos por exponer una de las respuestas más sencillas a la pregunta que nos hemos formulado: la que pone el acento en la influencia de las economías de escala. Éstas se presentan cuando el coste medio de producción disminuye al aumentar el tamaño de la planta, y desembocan, consecuentemente, en la formación de unidades de gran dimensión. En aquellos lugares donde estas unidades se localizan, tiene lugar una notable concentración de trabajo y capital que impulsa el crecimiento

económico por encima del que experimentan los espacios circundantes. En algún momento de su historia, un proceso como el descrito ha tenido lugar en la mayoría de los territorios mineros.

No obstante, para que el crecimiento se consolide es imprescindible que las grandes unidades de producción enraícen en el territorio. Esto es, que generen vínculos o efectos de arrastre que propaguen el desarrollo, algo que, a tenor de la evidencia disponible, no siempre sucede. A finales del siglo XIX, por ejemplo, el capital vasco, buscando el carbón que necesitaba su industria siderúrgica, creó algunas de las más prominentes compañías carboneras leonesas (Hulleras de Sabero y la Vasco-Leonesa). Pero este impulso procedente del exterior no produjo un proceso de diversificación industrial, su efecto se limitó a la formación de auténticas “economías de enclave”, esto es, empresas desvinculadas del medio que las rodeaba, donde el único beneficio apreciable lo constituían los salarios pagados a los mineros. Este hecho muy probablemente tuvo que ver, en un principio, con los débiles efectos de eslabonamiento de la minería, y con la relación directa que parece existir entre la endeblez que muestran las fuerzas difusoras y el grado de atraso de las regiones por ellas afectadas, aunque, más tarde, la propia estrategia de las principales compañías mineras resultaría fundamental en la configuración de espacios basados en el “monocultivo” del carbón.

En efecto, si en la mayoría de las regiones articuladas alrededor de una empresa industrial de gran tamaño se observa el mencionado efecto depresor sobre la creación de nuevas actividades, este hecho es aún más evidente en el caso de los espacios vertebrados por el carbón. Las empresas mineras se han enfrentado a menudo a problemas de escasez de mano de obra. La inmigración extranjera de los años setenta hacia los núcleos mineros y el notable porcentaje que todavía representan en su población las personas no nacidas en ellos son dos de los efectos más visibles de esa realidad. De hecho, según el padrón municipal de 2005, los habitantes no nacidos en el municipio de residencia oscilan entre el 31% en la cuenca de Valderrueda y el 55% en la de Sabero. La razón explicativa de las

dificultades para cubrir los puestos de trabajo en la mina no es otra que su carácter en extremo penoso y peligroso, lo cual hace que, en no pocas ocasiones, su desempeño se considere un mal menor que se asume porque no existe otra alternativa. Muchas personas optarían por otra ocupación si esto fuera posible. Esta posibilidad es percibida como una grave amenaza por el productor de carbón, que tratará de evitar el establecimiento de otras empresas que compitan con él en la obtención de uno de los factores más vitales: la fuerza de trabajo.

No es de extrañar que, en estas circunstancias, la empresa fordista rehuya exteriorizar servicios e intente acaparar el mayor número posible de fases de la cadena de valor, lo cual limita las posibilidades de expansión de un sector terciario independiente. Hulleras de Sabero es un buen ejemplo de esta forma de actuar, puesto que, en 1989 (dos años antes del cierre de sus explotaciones subterráneas), era titular de 13 licencias fiscales, aparte de la relativa a la explotación de minas: cuatro de reparación, una de transporte de viajeros en autobús, una de transporte de viajeros en vehículos de turismo y siete de transporte de mercancías por carretera.

Las altas barreras a la entrada de nuevas actividades y la elevada especificidad de los activos mineros, que dificultan o impiden su empleo en otros sectores, dibujan la típica situación de bloqueo endógeno, una situación en la cual el trasvase de los recursos del sector en crisis a nuevas actividades es simplemente imposible. Un territorio condenado al “monocultivo del carbón” y vulnerable en extremo a cualquier perturbación es el resultado final de este proceso.

Por supuesto, no se debe olvidar el papel que representó, en la conformación del territorio, la inexistencia de grupos empresariales locales con la iniciativa, los conocimientos y los recursos financieros suficientes para explotar a gran escala los yacimientos o aprovechar los efectos de eslabonamiento procedentes de ellos.

En una situación como la descrita lo usual es que una parte sustancial de los excedentes generados por la minería se invierta fuera del territorio. Esto es, precisamente, lo que, según CORTIZO (1977), ha sucedido en la minería leonesa; si bien es necesario reconocer que no se trata de una

característica exclusiva de estas cuencas, sino que, como apunta MAURÍN (1987), se observa en la mayor parte de las áreas mineras españolas. Este mismo autor señala, no obstante, que las cuencas de León pertenecen al grupo de áreas mineras en las que, de una manera más decidida, el capital foráneo se interesó solamente por la obtención del mineral, sin intención de transformarlo a bocamina.

Resulta sugestiva la comparación entre lo acontecido en las comarcas mineras leonesas y lo ocurrido en el conjunto del país, donde la expansión de la minería (plomo, piritita de cobre, cinc, mercurio, etc.) también se produjo de la mano de capital ajeno al territorio (extranjero, en este caso) y, asimismo, con unos efectos muy limitados sobre el conjunto de la actividad económica. En ambos casos, estamos en presencia de las “incrustaciones” a las que se refiere HIRSCHMAN (1958: 115), tan poco propicias para el desarrollo por “esa capacidad de los productos primarios provenientes de las minas, los pozos y las plantaciones para salir de un país sin dejar rastro en el resto de la economía”. De esta especie de crecimiento desde y hacia fuera (es decir, impulsado totalmente desde el exterior del territorio, hacia donde se transfieren también casi todas las ganancias), sólo se libró la minería vizcaína del hierro. Vizcaya, a diferencia de León, contaba con una clase empresarial dinámica, forjada en la tradición mercantil y naviera, y con la suficiente iniciativa como para asociarse con los inversores extranjeros y participar activamente en el negocio (CARRERAS & TAFUNELL, 2003).

En los territorios mineros, la ausencia de diversificación económica completa la configuración de un modelo de desarrollo insostenible, basado únicamente en la explotación de un recurso natural no renovable. Estos modelos se caracterizan porque, a diferencia de lo que ocurre con el capital manufacturado, la depreciación del capital natural nunca se considera como un gasto. Al contrario, es calificada como producción. Se habla, así, de “producción” de petróleo o de carbón. Pero este uso convencional de la palabra “producción”, no debe ocultar el hecho fundamental de que no es el hombre quien produce estos recursos, sino la naturaleza a lo largo de un proceso tan lento que obliga a considerarlos como no

renovables a escala humana, y, por tanto, como finitos y agotables. Si en estas circunstancias los ingresos derivados de la actividad insostenible no son invertidos en la generación de alternativas sobre las que apoyar el desarrollo, las consecuencias serán muy negativas tanto para los territorios como para las empresas cuando, inevitablemente, el recurso natural se agote física o económicamente.

Uno de esos efectos consiste en la pérdida de parte del capital manufacturado no amortizado, ya que, por lo general, está formado por activos muy específicos que, al carecer de usos alternativos, son de escaso o nulo valor fuera de la actividad para la que se diseñaron¹. Si el agotamiento de los recursos es económico, pero no físico, es muy probable que la empresa tienda a continuar con la actividad incurriendo en pérdidas cada vez mayores, con la esperanza de que un cambio en el mercado (precios de venta más altos, nuevas tecnologías de extracción, etc.) o más ayudas de la Administración reviertan la situación. En definitiva, el agotamiento económico, al contrario de lo que ocurre con el físico, es reversible. Pero si la reversión no acontece, la situación de la compañía se convertirá en crítica y el cierre resultará inevitable. Para entonces, el deterioro habrá llegado tan lejos que el exiguo fruto de la liquidación deberá emplearse en cancelar deudas, quedando poco margen, si es que queda alguno, para realizar nuevas inversiones.

5. TERRITORIOS ATRAPADOS EN LA “DEPENDENCIA DE LA TRAYECTORIA”

Así pues, las características de la industria carbonera y la propia estrategia de las grandes compañías mineras han desempeñado un papel fundamental en la conformación de espacios carentes de un tejido económico diversificado; pero para llegar a esa situación también ha resultado decisivo el marco institucional.

NORTH (1990: 13) utiliza las expresiones “marco institucional” e “instituciones” para designar “las reglas del juego en una

sociedad”. Estas reglas, que en definitiva no son otra cosa que limitaciones a nuestras posibles acciones, reducen los costes de la interacción humana y la incertidumbre que rodea a los complejos problemas de cooperación social. Lo hacen proporcionando una estructura útil para la vida diaria, de modo que cuando deseamos realizar alguna acción sabemos o podemos averiguar fácilmente cómo hacerlo. Pueden ser formales, como una constitución, o informales, como los usos y las costumbres. Pueden haber sido creadas conscientemente por el hombre o ser el resultado de una larga evolución. Las normas formales las elaboran quienes tienen suficiente poder de negociación con la finalidad de favorecer sus intereses. Las limitaciones informales provienen de la información transmitida socialmente, y son parte de la herencia que llamamos cultura. Las instituciones definen la estructura de incentivos para la acción humana, es decir, las oportunidades que existen en una sociedad. Así, especifican y hacen cumplir los derechos de propiedad, que constituyen la estructura de incentivos básicos de una economía. En consecuencia, cualquier decisión política (norma formal) afecta al funcionamiento económico.

Las organizaciones (partidos políticos, empresas, sindicatos, asociaciones, escuelas, etc.) son grupos de individuos que persiguen fines concretos. Las organizaciones surgen en un determinado marco institucional para aprovechar su estructura de incentivos. Por este motivo, esa estructura determina el tipo de organizaciones que se desarrollarán: “si el marco institucional prima la piratería, surgirán entonces organizaciones pirata” (NORTH, 1993). En los países que progresan, el marco institucional ha reducido los costes de transacción y favorecido el intercambio, dando lugar a la extensión de los mercados y al crecimiento económico. Esto no significa que de instituciones que promuevan la productividad se deriven siempre necesariamente organizaciones productivas, pues este resultado no depende sólo de cómo sea la realidad, sino también de cómo la perciban y procesen los individuos. Sin embargo, si la estructura de incentivos

¹ El hecho de que el coste de oportunidad de muchas inversiones mineras sea nulo puede explicar la persistencia de los empresarios en la actividad carbonera. Se trataría de costes hundidos o irre recuperables, fruto de decisiones pasadas

equivocadas, que no deben ser tenidos en cuenta a la hora de decidir si seguir o no con el negocio. Más difícil es justificar, desde un punto de vista racional, que se vuelva a repetir el error, acometiendo nuevas inversiones.

premia la productividad de manera persistente, a largo plazo el desarrollo económico acabará triunfando.

Según North, las instituciones no cambian bruscamente, sino de manera suave. Esto se debe a la inercia de su componente informal: las normas formales pueden cambiar de la noche a la mañana como consecuencia de decisiones políticas, pero las tradiciones y los códigos de comportamiento no, porque se han convertido en una parte de la conducta habitual. North pone como ejemplo la supervivencia de la cultura japonesa tras la ocupación militar de Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial. El posible choque entre la estructura formal y la informal de las instituciones es la razón de que no se puedan trasplantar sin más a un país normas formales que han tenido éxito en otro diferente.

Las organizaciones son las que promueven los cambios del marco institucional al tratar de lograr sus objetivos. De forma resumida el proceso es el siguiente: en primer lugar, para que se desencadene un cambio en las normas formales, quienes están en la cúspide de las organizaciones deben percibir que ese cambio es beneficioso para sus intereses; sin embargo, esta percepción no es suficiente pues la modificación de las normas requiere dedicar recursos, y el coste de éstos puede superar los beneficios del cambio; en el intento de conseguir sus objetivos, las organizaciones y los individuos que las forman adquieren nuevos conocimientos y tecnologías; este proceso de aprendizaje es la fuente fundamental de cambio a largo plazo, puesto que da como resultado una modificación de las percepciones que los dirigentes tienen de los costes y los beneficios citados; si en la nueva percepción los beneficios superan a los costes, se promoverá el cambio institucional, aunque también cabe la posibilidad de que la organización, sin alterar las instituciones, destine sus recursos a nuevas actividades que le resulten ahora más provechosas. El cambio formal inducirá la creación de nuevas

convenciones, esto es, incitará la modificación de las instituciones informales, pero este proceso llevará mucho tiempo.

El cambio institucional no tiene por qué originar instituciones eficientes. La dirección del cambio depende de cómo se perciba y se procese la información. Como la información no es completa y su procesamiento nunca es perfecto, las instituciones resultantes pueden ser ineficientes.

Las instituciones ineficientes perduran por el mismo motivo que una tecnología menos eficiente, si comienza a desarrollarse antes, puede ganar a otra más eficiente: debido, en primer lugar, a que cada vez hay más personas que utilizan la primera tecnología, y, en segundo, a que progresivamente se van incorporando a ella pequeñas mejoras, llega un momento en que resulta muy costoso abandonarla para sustituirla por otra, aunque ésta sea a largo plazo más eficaz². En un marco institucional ineficiente se van desarrollando organizaciones que, por un lado, tejen progresivamente una red de relaciones entre ellas, y, por otro, se van adaptando progresivamente a ese marco para aprovechar su estructura de incentivos. Este proceso eleva progresivamente el coste que entraña cualquier cambio institucional. Si llega a ser tan alto que impide la evolución hacia un marco más eficiente, se produce el fenómeno de la “dependencia de la trayectoria”, término acuñado para describir la poderosa influencia que ejerce el pasado sobre el presente y el futuro.

Estos instrumentos de la teoría de North pueden servir para analizar el marco institucional de un territorio, y calibrar la influencia que ejerce en sus posibilidades de desarrollo. Aplicado a espacios como las cuencas mineras leonesas, el argumento, a grandes rasgos, es el siguiente. La inviabilidad de la actividad extractiva desemboca, ante los objetivos y las presiones de las organizaciones interesadas en su mantenimiento (gobierno, empresas,

² DAVID (1985) explica que la disposición de las teclas de un ordenador (teclado QWERTY, por la secuencia de la primera fila de letras) tuvo su origen en la necesidad de reducir la probabilidad de que se trabaran las varillas de las máquinas de escribir mecánicas cuando se pulsaban dos teclas a la vez o muy de prisa una detrás de otra. Obviamente, ese problema ha desaparecido con los dispositivos electrónicos. Sin embargo, el teclado QWERTY se sigue empleando de forma general, pese a que no es el más eficaz para lograr una mayor velocidad de

escritura (el sistema Dvorak, introducido en 1932, es sustancialmente mejor). ¿Por qué se sigue utilizando? Porque todo el mundo ha aprendido a utilizarlo y probablemente muy pocas personas estén dispuestas a incurrir en los costes que supondría tener que familiarizarse con un nuevo teclado, aunque a largo plazo éste les proporcionara mayores rendimientos. La historia es uno de los determinantes de la situación actual: el teclado QWERTY se utiliza hoy porque se empezó a usar antes que el sistema Dvorak.

sindicatos, etc.), en un marco institucional ineficiente, en el sentido de que sus normas formales no generan incentivos para la promoción de actividades favorables al desarrollo (la producción y el intercambio, por ejemplo), sino a la simple transferencia de renta. Desde el momento en que las subvenciones y las ayudas a la minería (cualquiera que sea la forma que adopten) se convierten en el centro de atención de las organizaciones, la finalidad de crear riqueza pasa a un segundo plano sustituida por el diseño de estrategias encaminadas a trasvasar al territorio riqueza creada por otros agentes —es decir, a mantener o acrecentar la protección—, al tiempo que cada una de las organizaciones se plantea como meta conseguir un reparto de esa riqueza que le sea más favorable.

Cuando OLSON (1982) aplica su teoría de la acción colectiva al análisis del auge y caída de las naciones llega a la conclusión de que, si proliferan las coaliciones con fines distributivos —esto es, grupos cuyo objetivo no es aumentar o mejorar el producto social, sino incrementar su participación en él— el desarrollo resultará perjudicado:

“una sociedad con un elevado número de coaliciones con finalidades distributivas se asemeja mucho a una tienda de porcelana china llena de gentes que, al intentar apoderarse de la mayor parte de su contenido, rompen mucho más de lo que se llevan” (1984: 438).

Cuanto más específicos sean los intereses de estos grupos, mayor será su carácter distributivo y, también, las posibilidades de dotarse de un liderazgo duradero. Para Olson, la dificultad que entraña organizarse colectivamente implica que este tipo de coaliciones sólo pueda desarrollarse en sociedades muy estables. Esto equivale a afirmar que las organizaciones de esa laya sólo tienen oportunidad de configurarse si el marco institucional se mantiene inalterado durante un lapso suficientemente largo.

Si, además, este marco institucional no crea incentivos para que se desarrollen actividades generadoras de riqueza, es mucho mayor el estímulo a la formación de organizaciones que podríamos denominar improductivas, puesto que no promueven la prosperidad sino la dependencia del territorio. En el curso de su evolución, estas

organizaciones desarrollan mecanismos y estrategias que son eficaces para captar y defender las transferencias procedentes del exterior, pero que, obviamente, resultarían inútiles en un marco institucional diferente. En consecuencia, a ninguna le podría ir mejor en ese otro marco, y, por tanto, difícilmente el cambio será impulsado desde esas organizaciones. Comienza a fraguarse la “dependencia de la trayectoria”.

Cuando la situación anterior se prolonga en el tiempo, el marco institucional informal comienza a cambiar para justificar los hechos. Se generalizan ideas que vinculan el desarrollo del territorio a la continuidad de la industria y que terminan por considerar la protección como algo a lo que se tiene derecho en virtud de las especiales características de la actividad extractiva. Estas ideas se incorporan a la cultura, y la sociedad se atasca al incluir

“sistemas de creencias e instituciones que no logran enfrentar y resolver nuevos problemas socialmente complejos” (NORTH, 1993).

El coste del cambio se eleva y la “dependencia de la trayectoria” se intensifica: cualquier recorte en las ayudas provoca violentas reacciones de los sindicatos, los empresarios y la población. Incluso la mera expresión de opiniones favorables a un cambio de las normas formales (reducción o eliminación de las ayudas a la industria) tiene un elevado coste que se materializa en términos de un radical rechazo social. Aunque refiriéndose a las zonas de tradición industrial en declive, VÁZQUEZ GARCÍA (1988: 771) esgrime una idea similar cuando afirma que es la historia

“la que explica el tipo de sociedad y de economías que han llegado a ser y cómo se han gestado importantes defectos estructurales y resistencias institucionales que perviven y condicionan hoy, en gran medida, su capacidad de actuación y de recuperación futura”

En los territorios en crisis, el peso del pasado (la “dependencia de la trayectoria”) se hace patente en el comportamiento de los agentes implicados, más proclives a lamentarse y discutir sobre el pasado, que a plantearse cómo utilizar eficazmente los recursos para labrar el futuro.

“La dificultad para centrar el interés colectivo en los proyectos de futuro es un indicador de las rigideces sociales de las regiones industrializadas en declive. Rigideces que les impiden abordar con éxito su reindustrialización al incapacitarles para abandonar los antiguos comportamientos y abordar sin nostalgia el futuro” (CASTILLO, 1989: 225).

Se trata de una cuestión de sumo interés que en el caso de los territorios mineros presenta algunas características muy singulares.

6. EL PAPEL DE LA ACTITUD Y LA MENTALIDAD DE LA POBLACIÓN

Al encauzar todas las potencialidades del territorio hacia actividades que no generan riqueza, uno de los efectos más sobresalientes de un marco institucional improductivo consiste en el colapso de todo atisbo de desarrollo del espíritu emprendedor. Algo que no debe sorprender puesto que la capacidad para crear y dirigir empresas no desempeña prácticamente ningún papel en las estrategias diseñadas por las organizaciones para aprovechar las oportunidades que ofrece ese marco institucional.

Pensemos, por ejemplo, en los pocos incentivos que tiene el trabajador de la mina para convertirse en empresario. En primer lugar, por el alto coste de oportunidad que ello le comporta: debe renunciar a los altos salarios que le proporciona su trabajo como minero. En segundo, porque, si admitimos que es más fácil que dé ese paso una persona con alta cualificación (CUADRADO & *al.*, 1998), habrá que concluir que su educación y su experiencia laboral no son las más adecuadas. Y, finalmente, porque, al residir en una zona en la que no se localizan nuevos proyectos, carece de ejemplos a los que emular y que puedan servirle para obtener la experiencia y la capacitación necesarias.

Aquí, como en la mayoría de los territorios dominados por una gran empresa, el objetivo de los trabajadores por cuenta ajena, que conforman casi la totalidad de la población activa, es percibir elevados salarios, sin que la independencia y la autorrealización a través del autoempleo se suela barajar como una opción viable o digna de consideración. En este sentido, el talento empresarial es más abundante (o, al menos, está disponible

en mayor medida) en aquellas zonas predominantemente agrícolas donde el sistema histórico de tenencia de la tierra ha generado una multitud de pequeños propietarios, pues, aunque sus conocimientos se limitan al sector primario, poseen una actitud y una escala de valores respecto a la forma de ganarse la vida muy diferentes a las de un trabajador asalariado.

Esta mentalidad de “trabajador por cuenta ajena”, que suele catalogar al empresario como un enemigo y que, por este motivo, considera que debe alejarse todo lo posible de esa figura, tiene una gran inercia y no desaparece al hacerlo la empresa en crisis. De esta forma, el ex minero, condicionado además por la carencia de habilidades para la dirección y la organización empresarial, seguirá aspirando a lo mismo: a desempeñar un trabajo por cuenta ajena. Dependiendo de las circunstancias, considerará incluso que tiene derecho a ello en su propio lugar de residencia, pero en contadas ocasiones se planteará el autoempleo como una solución a su situación. Así las cosas, la disminución del coste de oportunidad que para el minero que ha perdido su trabajo entraña convertirse en empresario es insuficiente para incitarle a hacerlo, y las trabas para la localización empresarial no harán más que aumentar con la desarticulación del territorio consiguiente al colapso de la industria tradicional (deterioro de las infraestructuras educativas, reducción de la oferta de ocio, etc.).

La ausencia de capacidad empresarial se convierte en uno de los factores esenciales de la persistencia de la “dependencia de la trayectoria”. Es, además, el obstáculo principal con el que se topan los planteamientos que, como el del desarrollo endógeno o el del desarrollo local, enfatizan la trascendencia de los factores que desde la propia región pueden contribuir al desarrollo territorial.

Estas ideas entroncan con las contenidas en el estudio titulado *La mentalidad de la población asturiana ante la crisis regional* (ERA, documento de trabajo, número 25)³, donde se analiza la significación del factor subjetivo (la mentalidad de la población) en la crisis y la reversión del declive. Se trata de una cuestión sumamente interesante que subraya cómo las imágenes que de los

³ En CASTELLS (1994) se puede consultar una síntesis de este estudio.

problemas sociales tienen las personas afectadas son un aspecto más del problema mismo. Según el estudio, la impresión de los asturianos es que la crisis no tiene solución y que la región está yendo a la deriva. Nadie, pues, puede hacer nada para evitar el desastre; tampoco, por supuesto, los propios ciudadanos, que se ven a sí mismos con escepticismo debido a la generalización de la apatía y de la opinión de que la sociedad asturiana no constituye un medio propicio para que surjan empresarios. Ante estas imágenes del problema, la actitud predominante se limita a reclamar la deuda que el Estado tiene con Asturias (por haber implantado aquí sus empresas, por la explotación a que ha sido sometida la clase obrera asturiana, porque Asturias desempeñó en su momento la función de locomotora de la economía española, porque “nos han quitado todo”, etc.), y se manifiesta en la demanda dirigida al Gobierno para que “nos busquen empleos”. Algo que algunos ven perfectamente factible, puesto que “si no se pueden crear empleos industriales, que nos empleen en la Administración”.

Se trata de posturas similares a las que según BAUER (1971: 126) predominan en el mundo subdesarrollado, donde

“las oportunidades y los recursos para el adelanto económico propio y de la familia tienen que ser aportados por otros, por el estado, por los propios superiores, por la gente rica o desde el exterior”.

Este planteamiento, “claramente desfavorable para el progreso material”, es una muestra de que

“el logro económico depende fundamentalmente de las dotes y actitudes de la gente y también de sus instituciones sociales y políticas” (p. 87).

Estas actitudes avalan la tesis de HIRSCHMAN (1958) de que las dificultades para el desarrollo comienzan en el mismo lugar donde lo hacen todas las dificultades de la acción humana: en la mente.

Evidentemente, el primer requisito para el desarrollo de un territorio es un deseo: el deseo de la población de conseguirlo. El segundo es el convencimiento de que sólo mediante el cambio y el esfuerzo será posible lograr el nivel de progreso que otros

alcanzaron antes. Probablemente estos dos requisitos no sean suficientes, pero si, en lugar de una mentalidad abierta al desarrollo y determinada a conseguirlo, impera la idea de que no es preciso hacer nada porque son “otros” (la Administración, los empresarios, etc.) los que deben dar los pasos precisos para proveer los puestos de trabajo necesarios, a lo sumo la política de inversión del declive conseguirá perpetuar la situación de dependencia del territorio, pero difícilmente logrará su verdadero desarrollo.

Esta mentalidad no es más que la continuación de la imperante durante el largo período de apogeo del modelo minero. Una forma de ser que ROIZ (1973: 66) describe con claridad:

El minero reacciona ante sus frecuentes desventajas de hábitat colectivo y de servicios públicos con agresividad, actitudes violentas de crítica y de no querer participar. Cree que todo se lo debe dar ya hecho el Ayuntamiento, el Estado o las autoridades y directivos de la empresa, personalizando y asumiendo una clara sumisión y sentido de paternalismo estatal, municipal y empresarial...

La cuestión fundamental es si, a la vista de que el sistema de creencias de una colectividad evoluciona muy lentamente, se puede hacer realmente algo, no ya a corto sino a medio o largo plazo, para cambiar la mentalidad de la población cuando ésta no es favorable al desarrollo. Este cambio es la condición *sine qua non* para que el problema del desarrollo entre en vías de solución. La ayuda exterior, nos dice BAUER (1971: 120)

“no puede fomentar el desarrollo si la población en su conjunto no está interesada en el adelanto material, o si está fuertemente apegada a valores y costumbres incompatibles con el progreso material. Un ejemplo instructivo nos lo suministran los resultados de la ayuda (interior) americana en gran escala a la población de los indios navajos, amplio grupo con su propio territorio y gobierno. El gobierno de Estados Unidos a lo largo de décadas ha gastado ingentes sumas de dinero en intentos de mejorar la situación material de este grupo, sin resultados apreciables”.

7. EL PROBLEMA DE LA DESVENTAJA RELATIVA

En medio de este panorama, sin duda pesimista, surge el interrogante de qué puede

suponer para los territorios atrasados la denominada descentralización productiva. Un fenómeno que tiene lugar cuando se fragmenta la gran fábrica originando numerosos centros de menor dimensión, o cuando se externalizan determinadas funciones. El proceso se ve favorecido por fuerzas que actúan tanto desde el punto de vista de los costes (disminución de los costes de transacción y necesidad de suavizar la conflictividad social propia de las grandes fábricas) como desde el punto de vista de la demanda (gustos de los consumidores cambiantes y preferencia por bienes diferenciados de elevada calidad). La necesaria reconversión de las grandes compañías que operaban en sectores tradicionales, irreversiblemente dañadas por la crisis, es, asimismo, un factor que no se debe olvidar a la hora de explicar la descentralización productiva. El ejemplo más conocido es el de la Tercera Italia, donde los ingredientes principales de un resultado exitoso han sido la estrategia frente a la crisis de las grandes firmas que desarrollaban actividades tradicionales (textil, confección, calzado, mueble, vidrio, etc.), la iniciativa local, la economía sumergida, la explotación masiva de los asalariados y la autoexplotación de los pequeños empresarios (MARTINELLI & SCHOENBERGER, 1994).

Ahora bien, dista mucho de ser unánime la interpretación que tanto la literatura geográfica como la económica hacen de los hechos expuestos. Para algunos autores, en línea con las ideas de PIORE & SABEL (1984), se trata de un cambio radical, una crisis irreversible del fordismo, sistema que terminará por ser desplazado completamente por un nuevo orden, el régimen de especialización flexible. Esta gran mutación acarreará una profunda reestructuración del espacio, cuyo protagonismo recaerá en los denominados distritos industriales marshallianos, definidos como redes no jerárquicas de pequeñas y medianas empresas que se concentran en un territorio, se especializan en diversas fases de un mismo proceso productivo y mantienen entre ellas numerosas relaciones de mercado y de cooperación. Para otros, en cambio, ni los distritos industriales constituyen un fenómeno nuevo (de hecho Marshall los analizó a finales del siglo XIX), ni las grandes

plantas perderán su posición dominante, ni el nuevo modelo —si puede hablarse de tal— se caracteriza por la pérdida progresiva de importancia de estas unidades, sino más bien por la flexibilidad creciente de las organizaciones y los sistemas de producción, circunstancia que no es privativa de los distritos industriales. También los grandes establecimientos (MARTINELLI & SCHOENBERGER, 1994) son capaces, gracias a los avances tecnológicos, de adaptar rápidamente sus sistemas productivos a los gustos cambiantes y a las preferencias diferenciadas de una población con elevados y crecientes niveles de renta.

Sea como fuere, existen dos hechos que revisten gran interés para las regiones periféricas. El primero, que la descentralización productiva no implica necesariamente una descentralización del control. Es decir, que las unidades resultantes de la fragmentación de una fábrica —o de la externalización de ciertas funciones— pueden seguir perteneciendo al mismo propietario, o, en términos más generales, pueden permanecer bajo el control y la rígida autoridad de una compañía dominante que hace valer sus criterios. Los lazos de interdependencia así creados, más jerárquicos que horizontales, aminoran la trascendencia que pudiera tener la descentralización productiva para el desarrollo de las regiones atrasadas, aun cuando algunas de las nuevas unidades se localicen en ellas. Un claro ejemplo lo tenemos en el proceso de reindustrialización de la cuenca de Sabero, y en concreto en la principal empresa asentada en la cuenca minera: Enervisa, una firma vinculada al capital vasco (Guascor) y navarro (Caja de Navarra), cuyos efectos en el desarrollo de la comarca han sido mínimos, pues la mayor parte de sus compras se realizaban fuera del territorio.

El segundo hecho es también decisivo para las regiones menos desarrolladas: la descentralización productiva tampoco implica necesariamente una desconcentración o difusión espacial de la producción. Para que la difusión espacial se produzca, es preciso que las nuevas compañías o los fragmentos de la gran empresa (ahora unidades técnica o jurídicamente independientes) se asienten en espacios marginales, es decir, en espacios no ocupados por las grandes ciudades y sus áreas de crecimiento, ambas, en realidad,

integrantes de la misma unidad espacial, por más que administrativamente constituyan unidades independientes.

Así entendida, la desconcentración espacial de la producción está muy lejos de ser general. En Asturias, por ejemplo, pese a la crisis industrial y la reconversión, la difusión espacial de la industria apenas supera los límites de la zona central (aunque basculando claramente hacia su mitad septentrional). Como afirma BENITO (1991: 46), los concejos que en las primeras fases conocieron el asentamiento industrial son “los mismos que hasta época reciente han ido acaparando los proyectos más ambiciosos y a las empresas más importantes”.

Existen, por supuesto, redes de empresas diseminadas en territorios extensos, pero estas redes suelen ser, siguiendo la terminología de STORPER & HARRISON (1994), del tipo halo con núcleo y considerable jerarquía (Ikea, Boeing-Seattle, Hewlett-Packard, IBM, etc.), y sus nodos no se establecen en cualquier sitio, antes bien los territorios candidatos deben reunir una serie de características que no concurren en las regiones más atrasadas. Costa (1999), tras analizar las pautas de localización de las empresas manufactureras españolas en el periodo 1981-1991, concluye que prácticamente no se observan variaciones en la localización industrial, lo cual comporta el mantenimiento de una elevada aglomeración territorial de la actividad económica.

Al analizar los efectos en León del Programa de Proyectos Empresariales que se puso en marcha en 1998 para favorecer el

desarrollo de los territorios afectados por la reestructuración carbonera (ver FIG. 3), el hecho más llamativo consiste en que la mayor parte del Programa se ha desarrollado fuera de las cuencas mineras. Sólo el 48% de la inversión, el 41% de las subvenciones y el 34% del empleo generado han tenido como escenario las cinco principales cuencas carboneras leonesas, pese a que en ellas la intensidad de las ayudas era mayor. Los municipios que las rodean, y muy especialmente los situados al suroeste de la cuenca berciana, han recibido una parte sustancial de los beneficios de la reactivación. En concreto, el municipio de Ponferrada ha sido el protagonista: con inversiones superiores a 94 millones de euros y más de 700 puestos de trabajo generados, la cuarta parte de los fondos del Programa ha terminado en la capital del Bierzo.

La pregunta que surge es por qué la descentralización productiva no se traduce en una difusión espacial de la producción. Y la respuesta a este interrogante conduce a una segunda causa de la concentración geográfica de la actividad: las economías externas.

El concepto de externalidad se refiere al efecto real e inintencionado que la actividad de un agente económico produce en el nivel de bienestar de otro agente (BUÑUEL, 1997). Cuando ese efecto es positivo se habla de externalidades positivas, economías externas o rendimientos externos. En este caso, un agente se ve beneficiado por la actuación de otro sin que este último reciba a cambio ninguna compensación. El ejemplo clásico del apicultor favorecido en su negocio por el

FIG. 3. Distribución del Programa de Proyectos Empresariales entre las cuencas mineras leonesas, 1998-2004

	Proyectos		Inversión		Subvención		Empleo	
	Núm.	%	m. €	%	m. €	%	Núm.	%
El Bierzo	47	20,43	70.167	14,68	18.881	26,08	574	19,32
Sabero	13	5,65	14.597	3,05	3.857	5,33	249	8,38
Ciñera-Matallana	14	6,09	138.013	28,87	5.887	8,13	140	4,71
Villablino	9	3,91	4.636	0,97	1.280	1,77	39	1,31
Valderrueda	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Otros	147	63,91	250.635	52,43	42.480	58,69	1.969	66,27
Totales	230	100,00	478.048	100,00	72.385	100,00	2.971	100,00

Fuente: Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras.

extraordinario jardín que cultiva con esmero su vecino, es sobradamente ilustrativo. Si, por el contrario, el agente que experimenta las consecuencias de la externalidad recibe un perjuicio, las externalidades se denominan deseconomías externas o costes externos. Un ejemplo, no menos clásico que el anterior pero bastante más cotidiano, lo tenemos en las noches en vela provocadas por los ruidos emitidos por unos desconsiderados vecinos. El concepto de costes externos surge inevitablemente al analizar los efectos ambientales de la minería del carbón, pero ahora debemos detenernos en el lado positivo de las externalidades y, en concreto, en un tipo muy importante de economías externas: las de aglomeración.

En presencia de rendimientos o economías externas de aglomeración, el coste medio de producción disminuye cuando aumenta el número de empresas de una industria que se asientan en una localidad (KRUGMAN & *al.*, 1993). MARSHALL (1890) identificó tres posibles causas de economías externas: la disponibilidad de mano de obra especializada, la presencia de proveedores especializados y la mayor difusión del conocimiento entre las empresas que comparten la misma localización. La formación de un mercado de trabajo especializado favorece tanto a las empresas (que pueden cubrir un puesto de trabajo con mayor facilidad y menores costes) como a los trabajadores (que no dependen de la demanda de trabajo de una única empresa). La aglomeración de empresas de un sector permite contar con proveedores de inputs baratos y de calidad, y favorece la división del trabajo entre las firmas, aspectos que redundan en unos menores costes de producción⁴. Finalmente, la mayor facilidad con que se difunden las habilidades y conocimientos específicos entre empresas vecinas da lugar a la formación y el crecimiento del “saber hacer”, y repercute positivamente en su eficiencia. Podría argüirse que este tercer factor generador de economías externas, fundamental en muchas construcciones teóricas, ha perdido fuerza en

la época de la economía global ante el arrollador desarrollo de las redes de comunicación. Sin embargo, en la transmisión del tipo de información y de conocimientos que constituye la base de las aglomeraciones empresariales exitosas, estas redes no han logrado igualar en eficiencia a la comunicación directa⁵.

Para estar en el centro de la información no es suficiente consultar una terminal de ordenador, es necesario estar allí donde están los demás, es preciso comer juntos, intercambiar o sonsacar confidencias, es decir, bañarse en una atmósfera, la palabra clave de la concepción marshalliana del distrito. La telemática no ha suplantado aún el cara a cara (BENKO & LIPIETZ, 1992).

El papel que desempeñan las economías externas es fundamental en el análisis de territorios como las cuencas mineras leonesas, puesto que suministran un marco teórico que permite entender por qué las empresas no tienden a localizarse en ellas, sino en territorios más dinámicos o que simplemente se han desarrollado primero. Se trata del lógico resultado del proceso acumulativo que desencadenan: una vez que una empresa se ha ubicado con éxito en un lugar, las que van entrando en el mercado se establecen en el mismo sitio para aprovechar las ventajas asociadas a esa localización; pero cuanto mayor es el número de empresas, mayores son los rendimientos externos y los incentivos para establecerse en ese territorio, y más empresas se establecen en él. Este bucle positivo es el que lleva a COSTA (1999: 432) a afirmar que “la localización de las actividades no es un proceso aleatorio, observándose unas pautas generalizadas que están en relación con las economías externas a las empresas e internas al territorio”.

A medida que avanza el proceso acumulativo, el coste medio de las empresas ubicadas en ese territorio disminuye, hasta el punto de convertirse en una barrera al establecimiento de empresas en otros lugares. Las economías externas, por tanto,

⁴ “Dado que la división del trabajo está limitada por la extensión del mercado, el crecimiento de la industria crea una multitud de industrias auxiliares especializadas [...] y en consecuencia bajan los costos de la producción de toda la industria” (BLAUG, 1978: 479).

⁵ “Precisamente la importancia de los contactos personales y la necesidad de acceder a una información lo menos filtrada y lo

más pronta posible, es uno de los factores que explica la tendencia a que los centros de decisión de la industria se localicen agrupados en las mayores aglomeraciones, y cómo, a pesar de los avances en la tecnología de la comunicación, los contactos personales en la empresa son cada vez más importantes a todos los niveles” (PRECEDO, 1989: 58).

pueden llegar a representar un papel fundamental en el éxito o el fracaso de un proceso de reindustrialización en función, simplemente, de que éste se inicie antes o después. La FIG. 4 ilustra esta idea comparando el atractivo para la localización empresarial de dos territorios, *T* y *S*. Las economías externas hacen que dicho atractivo aumente a medida que lo hace el grado de actividad económica, hasta que se alcanza un cierto nivel a partir del cual, debido a la congestión del espacio, los inconvenientes superan a las ventajas y el atractivo disminuye. Inicialmente, el territorio *T* posee características que lo hacen más deseable para la localización empresarial. Pero si por cualquier circunstancia *S* se industrializa antes, su capacidad para atraer iniciativas empresariales comenzará a aumentar. Si *S* rebasa el nivel de actividad α , cuando *T* pretenda iniciar su proceso de desarrollo no podrá competir con *S*, a pesar de que presenta características más favorables en cada nivel de actividad.

El corolario es, evidentemente, que aquellos territorios que siguen dependiendo de una industria en crisis (o que han dependido de ella hasta fechas recientes)

están en clara desventaja para reorganizar su estructura productiva y desarrollarse sobre bases distintas.

Los resultados obtenidos por la Mesa de Sabero (la plataforma creada para reindustrializar la cuenca minera) desde su constitución, a finales de 1991, hasta que dejó de reunirse en 1997, no pueden entenderse sin tener en cuenta el papel que juegan las economías externas. En sus 22 reuniones (ver FIG. 5), la Mesa aprobó un total de 46 proyectos empresariales, que con una inversión global de casi 9.000 millones de pesetas preveían generar 616 puestos de trabajo, 483 de los cuales serían ocupados por ex mineros de Hulleras de Sabero. Ahora bien, únicamente la mitad salió adelante, y, de los que no lo lograron, sólo uno llegó a comenzar su actividad. La proporción de fracasos más alta se dio entre las iniciativas de mayor tamaño, como lo demuestra el hecho de que el empleo efectivamente creado hasta 1997 sólo representara el 13,8% del aprobado, o que la inversión realizada apenas alcanzara el 19% de la prevista en las solicitudes que habían recibido el visto bueno de la Mesa. Así pues, en 1997 el fracaso del proceso de reversión del declive no admitía dudas. Los objetivos perseguidos por la Mesa

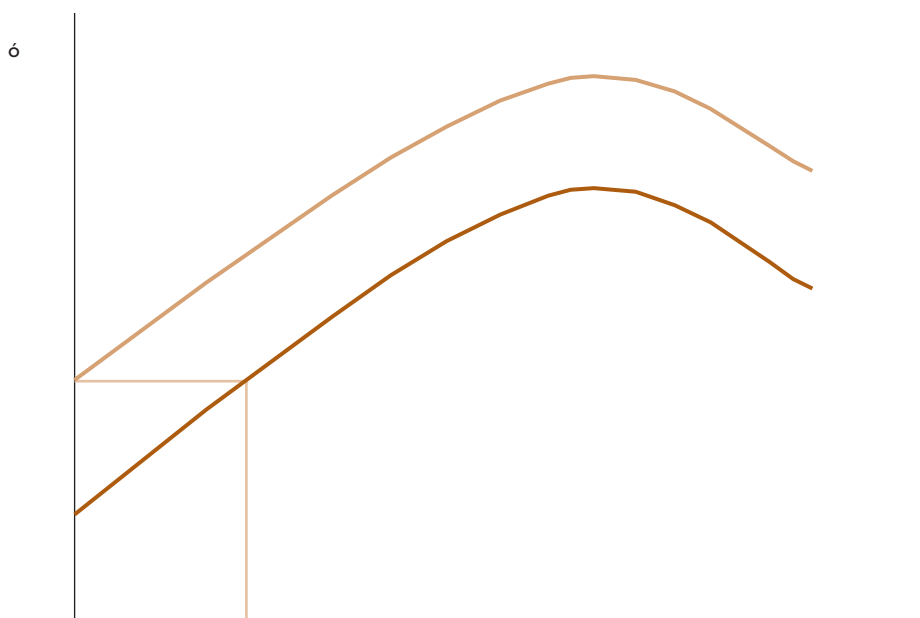


FIG. 4. Economías externas y localización

Fuente: ·Elaboración propia.

FIG. 5. Reuniones y proyectos aprobados por la Mesa para la Reindustrialización del Área de Sabero, 1991-1997

	Reuniones	Proyectos	Empleo*	Inversión
1991	4	0	0	0
1992	3	16	373 (312)	5.193,2
1993	5	6	34 (14)	919,0
1994	4	8	56 (45)	297,8
1995	2	7	71 (66)	756,8
1996	3	8	79 (45)	1.731,8
1997	1	1	3 (1)	17,7
Totales	22	46	616 (483)	8.916,3

* Entre paréntesis, puestos de trabajo que serían ocupados por ex mineros.
Inversión en millones de pesetas.

Fuente: Actas de la Mesa.

(recolocación de 430 ex mineros e inversiones de 5.000 millones de pesetas) se habían quedado muy lejos: al concluir dicho año se hallaban en funcionamiento 23 proyectos, que en conjunto habían generado 88 puestos de trabajo (65 ocupados por ex mineros de Hulleras de Sabero) con una inversión total de 1.650 millones de pesetas.

8. CONCLUSIONES

Sin entrar a valorar otros factores (como las carencias de las políticas de reversión del declive o las deficiencias que presentan las infraestructuras), las características de la industria carbonera, la estrategia seguida por las grandes compañías mineras y el marco institucional generado a partir de la intensa protección dispensada a la actividad extractiva permiten entender por qué territorios como las cuencas mineras leonesas carecen de un tejido productivo diversificado y consistente.

El hecho de que sea tan difícil que los acontecimientos tomen en ellas un rumbo diferente deriva, además, de los mayores costes en los que incurrirían las empresas que decidieran localizarse en las cuencas. Esos mayores costes están relacionados con los problemas para cubrir los puestos de sus plantillas, las complicaciones para obtener determinados productos y servicios, y con la

difusión de la información y los conocimientos que constituyen una de las bases de éxito empresarial.

Lógicamente, si los principales obstáculos que están impidiendo la reversión del declive son los que se han expuesto en este trabajo, las políticas de desarrollo basadas únicamente en ayudas financieras, subvenciones y mejoras de las infraestructuras tienen escasas posibilidades de incidir positiva y significativamente en la prosperidad del territorio. En el fondo, con estas políticas se corre el riesgo de reproducir un marco institucional similar al generado durante la fase carbonera, es decir, un marco institucional ineficiente donde las organizaciones se esfuerzan por acaparar transferencias en lugar de dedicar sus energías a la creación de riqueza.

“Las subvenciones y los subsidios roban la dignidad a los que los reciben”, con esta idea en la cabeza Muhammad Yunus, reciente Premio Nobel de la Paz, creó en 1976 el Grameen Bank (el banco de los parias), la institución que con sus microcréditos ha sacado de la miseria a miles de personas del Tercer Mundo. Pero la brillante idea del economista bangladés de nada habría servido si sus potenciales beneficiarios no hubieran estado dispuestos a esforzarse al máximo para salir de su situación y prosperar.

BIBLIOGRAFÍA

AYDALOT, P. (1987): “El declive urbano y sus relaciones con la población y el empleo”, en *Estudios Territoriales*, 24: 15-32.

BAUER, P. T. (1971): *Dissent on development-studies and debates in development economics* (traducción española: *Crítica de la teoría del desarrollo*, Orbis, 1985, Barcelona).

- BENITO DEL POZO, P. (1991): *El espacio industrial en Asturias*, Oikos-Tau, Barcelona.
- BENKO, G. & A. LIPIETZ (1992): *Les régions qui gagnent. Districts et réseaux: les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, Presses Universitaires de France (traducción española: *Las regiones que ganan. Distritos y redes. Los nuevos paradigmas de la geografía económica*, 1994, Edicions Alfons el Magnànim, Valencia).
- BLAUG, M. (1978): *Economic Theory in Retrospect*, 3.^a ed., Cambridge University Press, Cambridge (traducción española: *Teoría económica en retrospectiva*, 1985, Fondo de Cultura Económica, México).
- BUÑUEL GONZÁLEZ, M. (1997): *El uso de instrumentos económicos en la política del medio ambiente*, CES, Madrid.
- CARRERAS, A. & X. TAFUNELL (2003): *Historia económica de la España contemporánea*, Crítica, Barcelona.
- CASTELLS, M. (dir.) (1994): *Estrategias para la reindustrialización de Asturias*, Civitas, Madrid.
- CASTILLO, J. (1989): "El País Vasco como región industrializada en declive. Evolución en la crisis y política de redinamización económica", en *Regiones europeas de antigua industrialización: propuestas frente al reto tecnológico*, 205-240, Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial, Bilbao.
- CORTIZO ÁLVAREZ, T. (1977): *Las cuencas mineras leonesas (aproximación a su estudio geográfico)*, Institución Fray Bernardino de Sahagún de la Excm. Diputación Provincial, León.
- COSTA, M. T. (1999): "Estrategias empresariales: localización, internacionalización y globalización", en José Luis GARCÍA DELGADO (dir.), *España, Economía: ante el siglo XXI*, 431-454, Espasa Calpe, Madrid.
- CUADRADO ROURA, J. R. (dir.) (1998): *Convergencia regional en España: hechos, tendencias y perspectivas*, Fundación Argentaria/Visor, Madrid.
- DAVID, P. (1985): "Clio and the Economics of QWERTY", en *American Economic Review*, 75: 332-337.
- GARCÍA BLANCO, J. M. & R. GUTIÉRREZ (1990): "El declive de las áreas de antigua industrialización", *Sociología del Trabajo*, 89-90: 3-29.
- HIRSCHMAN, A. O. (1958): *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press, New Haven (traducción española *La estrategia del desarrollo económico*, 1961 Fondo de Cultura Económica, México).
- KRUGMAN, P. (1992): *Geografía y comercio*, Antoni Bosch, Barcelona.
- & M. OBSTFELD (1993): *Economía internacional. Teoría y política*, McGraw-Hill, Madrid.
- LANDABASO, M. & M. Á. DÍEZ (1989): "Regiones de antigua industrialización: orígenes, evolución y características", en *Regiones europeas de antigua industrialización: propuestas frente al reto tecnológico*, 19-63, Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial, Bilbao.
- MARSHALL, A. (1890): *Principles of Economics*, London (traducción española: *Principios de Economía*, 1963, Aguilar, Madrid).
- MARTINELLI, F. & E. SCHOENBERGER (1994): "Los oligopolios están bien, gracias. Elementos de reflexión sobre la acumulación flexible", en G. BENKO & A. LIPIETZ, *Las regiones que ganan*, 159-183, Edicions Alfons el Magnànim, Valencia.
- MAURÍN ÁLVAREZ, M. (1987): "Introducción al estudio geográfico de las cuencas mineras españolas", en *Ería*, 12: 5-24.
- NORTH, D. C. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press (traducción española: *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, 1993, Fondo de Cultura Económica).
- (1993): *Desempeño económico en el transcurso de los años*, Conferencia pronunciada en Estocolmo al recibir el Premio Nobel de Ciencias Económicas, <http://www.eumed.net/courseon/textos/north-nobel.htm>.
- OLSON, M. (1982): *The rise and decline of nations*, Yale University Press, New Haven (traducción española: *Auge y decadencia de las naciones: crecimiento económico, estagflación y rigidez social*, 1986, Ariel).
- (1984): "Las causas del auge y caída de las naciones", en *Papeles de Economía Española*, 21: 437-447.
- PIORE, M. J. & C. F. SABEL (1984): *The second Industrial Divide: possibilities for prosperity*, Basic Books, Nueva York (traducción española: *La segunda ruptura industrial*, 1990, Alianza, Madrid).
- PRECEDO LEDO, A. (1989): *Teoría geográfica de la localización industrial*, Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela.
- RODRÍGUEZ POSE, A. (1995): *Reestructuración socioeconómica y desequilibrios regionales en la Unión Europea*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid.
- ROIZ, M. (1973): "Urbanismo y hábitat en la zona minera de León", en *Ciudad y Territorio*, 2: 49-66.
- STORPER, M. & B. HARRISON (1994): "Flexibilidad, jerarquía y desarrollo regional: los cambios de estructura de los sistemas productivos industriales y sus nuevas formas de articulación del poder en los años noventa", en G. BENKO & A. LIPIETZ, *Las regiones que ganan*, 123-158, Edicions Alfons el Magnànim, Valencia.
- TORRERO MAÑAS, A. (1988): "Una nota sobre el empresario en la economía española", en J. L. GARCÍA DELGADO (dir.), *España, Economía*, 595-600, Espasa Calpe, Madrid.
- VÁZQUEZ GARCÍA, J. A. (1988): "Regiones de tradición industrial en declive: la Cornisa Cantábrica", en J. L. GARCÍA DELGADO (dir.), *España, Economía*, 765-795, Espasa Calpe, Madrid.
- VERNON, R. (1966): "International investment and international trade in the product cycle", en *Quarterly Journal of Economics*, 80: 190-207.

La globalización de los mercados inmobiliarios: su impacto sobre la Costa Blanca

Fernando DÍAZ ORUETA &
María Luisa LOURÉS SEOANE

Profesor Titular de Sociología Dpto. Sociología II Universidad de Alicante.

Doctora en Sociología. Profesora Ayudante Dpto. Sociología II Universidad de Alicante.

RESUMEN: La costa mediterránea española experimenta en los últimos años un fuerte crecimiento urbano ligado, fundamentalmente, a los sectores turístico e inmobiliario. El proceso de globalización económica ha tenido un impacto muy importante sobre las inversiones inmobiliarias. De hecho, el aumento en la producción de viviendas no puede ser entendido haciendo referencia únicamente a las inversiones españolas. Gentes del Reino Unido, Alemania y otros países europeos occidentales adquieren cada año miles de nuevas viviendas, convirtiéndose en uno más de los factores que alimentan la espiral especulativa. La reforma de la legislación urbanística ha favorecido este proceso, al crear unas condiciones excelentes para los promotores inmobiliarios. El artículo analiza la evolución de uno de los territorios turísticos españoles más importantes: la costa de la provincia de Alicante, también conocida como Costa Blanca. Este espacio ha conocido un espectacular crecimiento demográfico y económico, basado principalmente en el turismo y la construcción de viviendas. Desde un punto de vista socio-espacial, el territorio resultante tiende hacia una mayor segregación. La población local se ve profundamente afectada por un modelo de crecimiento urbano insostenible.

DESCRIPTORES: Globalización. Vivienda. Segunda residencia. Turismo. Desequilibrios.

I. INTRODUCCIÓN: EL URBANISMO NEOLIBERAL Y LOS MERCADOS INMOBILIARIOS¹

El proceso de globalización se despliega, básicamente, sobre la puesta en práctica de las políticas neoliberales. La expansión del neoliberalismo hacia áreas cada vez más amplias del planeta ha producido una profunda reestructuración no sólo económica sino también social, política y territorial (HARVEY, 2005). Las ciudades son protagonistas de excepción de esta etapa de cambios, situándose su papel mucho más allá

de la condición de soporte de los proyectos de reestructuración neoliberal:

"(...) cities have become increasingly central to the reproduction, mutation and continual reconstitution of neoliberalism itself during the last two decades. (...) Under these conditions cities have become the incubators for many of the major political and ideological strategies through which the dominance of neoliberalism is being maintained" (BRENNER & THEODORE, 2004: 28).

Así, lo que algunos autores han denominado como urbanismo neoliberal

Recibido: 28.02.2007; Revisado: 14.12.2007.

fernando.diaz@ua.es ml.loures@ua.es

¹ Este artículo recoge parte de las conclusiones de la investigación *Vivienda y cohesión social. Cambios en el modelo*

residencial alicantino, financiada por la Consejería de Empresa, Universidad y Ciencia de la Generalitat Valenciana (referencia GV05/19). Agradecemos a los evaluadores anónimos de la revista sus comentarios y sugerencias.

(SMITH, 2004: 88) se convierte en un aspecto central en la reconfiguración general observada a diversos niveles. Existe una forma específica de hacer ciudad plenamente coherente con los procesos globales de reestructuración socioeconómica. Las distintas administraciones acompañan y favorecen este proceso generando las condiciones (legales, políticas, económicas, etc.) que permiten el despliegue del modelo.

En este sentido, el estudio de la globalización de los mercados inmobiliarios resulta especialmente revelador. Las inversiones transfronterizas en vivienda han aumentado de forma muy significativa, impulsadas por unas condiciones económicas y políticas internacionales cada vez más favorables (PARIS, 2006). Pero su impacto no se distribuye espacialmente de una forma homogénea: al contrario, existen una serie de territorios que, por sus características específicas, atraen un mayor porcentaje de inversiones.

Así ocurre en una buena parte de las grandes áreas turísticas del litoral mediterráneo español. Si bien la inversión extranjera en vivienda, y particularmente en segunda residencia, no constituye un fenómeno completamente nuevo, sin embargo sus dimensiones cuantitativas, su impacto económico y sus consecuencias sociales y medioambientales, convierten el periodo abierto en la segunda mitad de los años noventa en una etapa muy singular de su desarrollo histórico (FERNÁNDEZ DURÁN, 2006). La producción de cientos de miles de viviendas, la ampliación o la creación de nuevas infraestructuras de transporte de gran capacidad (autopistas, aeropuertos, trenes de alta velocidad, etc.) y la construcción de todo tipo de instalaciones de ocio y deportivas vinculadas al turismo (campos de golf, marinas, parques temáticos, etc.) han transformado profundamente amplios espacios del litoral y, cada vez con más frecuencia, de sus zonas próximas.

Bajo la perspectiva anterior, en el artículo se analiza la evolución reciente de la Costa Blanca, etiqueta turística utilizada para referirse al litoral de la provincia de Alicante. El principal componente del enorme crecimiento urbano experimentado en la última década es la producción inmobiliaria

y, de forma destacada, la segunda vivienda. La liberalización introducida en la legislación urbanística, especialmente en la regional, favoreció la aparición de las condiciones que han convertido a este espacio en un destino importante para los compradores del resto de España y de otros países europeos.

El contenido del artículo se estructura como sigue:

En el epígrafe 2, el texto se detiene en el papel que ocupa la producción inmobiliaria en las actuales economías urbanas, detallando algunas características específicas de la realidad española.

A continuación, en la sección 3, y antes de abordar específicamente el estudio del litoral de Alicante, se revisa el impacto producido por uno de los aspectos que, desde nuestra perspectiva de análisis, ha contribuido de forma más sobresaliente a la aparición y desarrollo del boom inmobiliario actual: la legislación regional valenciana sobre la actividad urbanística.

Así se estará en condiciones, de fijar las claves que ayudan a comprender el desarrollo de la actividad turística e inmobiliaria en la Costa Blanca, aspecto que se desarrolla en el epígrafe 4.

Sobre esas bases, y ya en el apartado 5, es posible preguntarse por la forma en que Alicante se ha visto afectada por la globalización de los mercados inmobiliarios. El acuerdo entre los promotores inmobiliarios, con fuertes conexiones internacionales, y el poder político local, es una clave fundamental para interpretar un boom alimentado, crecientemente, por la demanda extranjera. En la medida en que el litoral ha alcanzado prácticamente un grado de saturación total, se están urbanizando nuevas áreas del interior, reproduciendo fórmulas de crecimiento enormemente agresivas con el medio ambiente y los núcleos urbanos existentes.

Seguidamente, en la sección 6, el texto destaca la colisión que se produce entre la lógica de funcionamiento de la promoción inmobiliaria y la del sector hotelero. La relación conflictiva entre ambos sectores podría derivar en el futuro en un cierto freno a la expansión urbanizadora.

Por último, en las conclusiones, se evalúan brevemente algunas de las consecuencias socioterritoriales del proceso analizado,

destacando el encarecimiento de los precios de la vivienda que afecta, de forma especial, a ciertos colectivos sociales como los jóvenes y los inmigrantes económicos². Asimismo, se observa cada vez con más claridad una profundización de los procesos de diferenciación socioespacial.

2. DESARROLLO INMOBILIARIO Y CRECIMIENTO URBANO

El desarrollo inmobiliario se ha convertido, paulatinamente, en uno de los pilares del crecimiento de las economías urbanas. Los mercados inmobiliarios urbanos son uno de los principales vehículos de acumulación de capital del urbanismo neoliberal (SMITH, 2004: 99). El crecimiento del sector es considerado como fundamental para explicar el dinamismo económico actual y, por ello, todas las medidas que lo apuntalan y fortalecen son respaldadas. Empresarios del sector y políticos de distinto signo destacan su contribución a la creación de empleo, a una mayor recaudación fiscal y al impulso de la actividad turística.

En el ámbito europeo, el impulso dado al crecimiento del sector inmobiliario, a su internacionalización y, en particular, a la propiedad como forma preferente de tenencia, resultan evidentes. Sirvan de ejemplo algunas de las recomendaciones del llamado Informe Kok³. En materia de vivienda dicho informe recomienda una integración mayor de los mercados europeos de préstamos hipotecarios, con una reducción progresiva de sus costes. Esto permitiría un crecimiento de la propiedad como forma de tenencia y una mayor facilidad para la compra de viviendas en países distintos del propio (DOLING, 2005).

En España, el impulso a la vivienda en propiedad es una política que nace en la década de los cincuenta del siglo XX de la mano de la dictadura franquista⁴. Como señala Roch:

“Durante los años cincuenta muchos antiguos caseros ven depreciarse sus propiedades y se deshacen de ellas de forma masiva creando un amplio grupo de nuevos propietarios que además se benefician de precios tasados por ley —capitalización del precio del alquiler al 4%— y de financiaciones públicas o de carácter social que con frecuencia se prolongan hasta 40 años. A partir de la década siguiente, al proceso de enajenación del viejo parque en alquiler, se le suman las adquisiciones de las nuevas viviendas de las periferias metropolitanas en construcción” (ROCH, 2004: 47-48).

En la etapa democrática el régimen de tenencia en propiedad ha continuado siendo la opción mayoritaria. De hecho, en 2003 España era, junto con Grecia, el país con un mayor porcentaje de vivienda en propiedad (83%) en la Europa de los 15⁵. La concentración del ahorro familiar en la vivienda ha terminado por convertir el patrimonio inmobiliario en uno de los principales componentes del patrimonio neto de la economía española (NAREDO & al., 2002).

Desde el año 1997 se experimenta una fase de crecimiento sostenido de los precios de la vivienda, muy por encima de la inflación. Este fenómeno se produce en un contexto de marcada expansión de la demanda de viviendas en España. Las causas que explican esta coyuntura son (NAREDO & al., 2002):

- a) El crecimiento del empleo y de la renta disponible.
- b) El descenso de los tipos de interés y las mejoras introducidas por las entidades bancarias en la financiación, en un contexto de altas tasas de ahorro familiar.
- c) El aumento de la demanda internacional de vivienda hacia las zonas turísticas españolas, de la mano de unas condiciones económicas muy favorables.
- d) La necesidad de blanquear dinero negro.
- e) El incremento del efectivo disponible destinado a la inversión inmobiliaria

² El término inmigrante económico es utilizado, entre otros organismos, por la Unión Europea para referirse a los inmigrantes nacionales de terceros países cuya principal motivación para migrar es la económica (UNIÓN EUROPEA, 2005).

³ Informe elaborado para la Comisión Europea por un grupo de alto nivel presidido por Wim Kok y presentado en noviembre de 2004. Su objetivo fue evaluar los primeros resultados alcanzados tras los acuerdos de Lisboa de 2000 y proponer medidas encaminadas a lograr los objetivos de la denominada

Estrategia de Lisboa para el Crecimiento y el Empleo (http://europa.eu.int/growthandjobs/pdf/kok_report_es.pdf).

⁴ De acuerdo a los datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), en 1950 las viviendas en alquiler superaban todavía a las viviendas en propiedad: un 51,5% del total del stock frente a un 46,9%.

⁵ La media en la Europa de los 15 era de un 64%, correspondiendo el porcentaje más reducido a Alemania con un 41% (EUROPEAN MORTGAGE FEDERATION, 2004).

derivado de la desinversión bursátil y de las reformas impositivas.

Así, en 2005 el total de viviendas visadas en España (CONSEJO SUPERIOR DEL COLEGIO DE ARQUITECTOS DE ESPAÑA, 2006) fue de 812.000, record histórico que da cuenta del dinamismo y la importancia del sector⁶. Esta cifra supera el total de viviendas visadas conjuntamente en Alemania, Reino Unido y Francia. A pesar de que se ha producido un crecimiento significativo y, en cierto modo, inesperado de la población⁷, sin embargo éste no sería suficiente para justificar un crecimiento del parque inmobiliario de la magnitud del producido⁸. Desde 2007 se percibe una clara desaceleración en el sector anunciando la entrada en una nueva etapa.

Otro rasgo característico del modelo inmobiliario español es el elevado porcentaje de viviendas secundarias y vacías⁹. De acuerdo a la información recogida de los Censos de Población y Vivienda, las viviendas secundarias pasaron de representar el 2,7% del total en 1950 al 16,0% en 2001. La evolución de las viviendas vacías resulta similar, con un crecimiento desde el 2,7% hasta el 14,8% en las mismas fechas. Estas cifras dan cuenta no sólo de la progresiva consolidación de una “cultura” de la segunda vivienda que afecta a amplios sectores de población¹⁰, sino también de una mentalidad que considera la inversión en vivienda como la más segura y rentable (LEAL, 2004). De ahí que merezca la pena adquirir una vivienda y mantenerla incluso vacía, puesto que los gastos que genera resultan insignificantes en relación al beneficio esperado, simplemente dejando transcurrir el tiempo.

Como consecuencia, el mercado inmobiliario está modelando las ciudades españolas desde el punto de vista socio-

espacial de forma muy marcada. Refiriéndose a este proceso de estructuración espacial, Roch ha acuñado el concepto de “ciudad inmobiliaria”:

“(…) la ciudad inmobiliaria gira en torno a la gestión, evolución, extensión y modelado de un campo diferenciado de precios de habitación que cubre toda la aglomeración y que debe reunir una serie de características y condiciones para convertirse en un verdadero espacio de acumulación seguro y estable. ¿Acumulación de qué? Básicamente de rentas familiares que se convierten a través de ese espacio y las viviendas en él construidas en patrimonio inmobiliario familiar” (ROCH, 2003: 117).

En todo caso, aunque el esquema esbozado responde de manera general a lo que sucede en el conjunto de España, sin embargo es preciso ser cautos a la hora de referirse a un único “modelo español”. Y no sólo por las diferencias que introduce el mayor o menor nivel de desarrollo económico de cada región o ciudad y la especialización en unos u otros sectores económicos. Con el desarrollo del Estado de las Autonomías, se produjo desde principios de los años ochenta un proceso de descentralización muy profundo que ha transferido a las comunidades autónomas una parte importante de las competencias en materia de urbanismo y vivienda. Ello ha dado lugar a políticas urbanísticas y territoriales diferenciadas.

Esta nueva realidad no siempre es tenida suficientemente en cuenta, extrapolándose al conjunto del país la validez de conclusiones obtenidas a partir de estudios realizados en zonas muy determinadas del territorio español. En el caso valenciano, la aprobación en 1994 de la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística (LRAU) impulsó un proceso que presenta características específicas.

⁶ Entre 1991 y 2001 (fecha del último Censo de Población y Vivienda), el número total de viviendas en España creció un 21,7%, pasando de 17.220.399 a 20.958.000. Sin embargo, no están recogidos aquí los datos del último quinquenio, un periodo de crecimiento espectacular. De mantenerse la tendencia actual, el Censo de 2011 mostrará uno de los mayores crecimientos en el número de viviendas en una década.

⁷ La población española venía creciendo lentamente desde hace años, con unas previsiones de estabilidad a corto plazo. Sin embargo, las corrientes migratorias foráneas introdujeron un cambio de tendencia muy marcado. Así, entre 1996 y 2005 el conjunto de la población aumentó un 11,11%, pasando de 39.669.394 a 44.108.530 habitantes (Censos y Padrones de Población, INE).

⁸ Sobre la evolución de las áreas urbanas en España: DIRECCIÓN GENERAL DE URBANISMO Y POLÍTICA DE SUELO, 2005.

⁹ Estas categorías aparecen recogidas en los Censos de Población y Vivienda que se elaboran cada diez años. A pesar de que la diferenciación entre ambas presenta algunas dudas de carácter metodológico, sin embargo resulta la fuente de información más fiable. Sobre las definiciones de vivienda vacía y secundaria y su evolución en España: RODRÍGUEZ, 2004.

¹⁰ Solamente entre 1991 y 2001, el número de viviendas secundarias creció en más de 400.000, pasando de 2.923.615 a 3.360.631 (Censos de Población y Vivienda de 1991 y 2001, INE). También en ese periodo aumentaron de forma espectacular las viviendas vacías: desde 2.473.639 a 3.106.422. Entre ambas fechas el parque total de viviendas en España se incrementó en un 22%, pero mientras el crecimiento de las viviendas principales fue de un 20%, el de las secundarias ascendió a un 28% y el de las vacías a un 40% (DIRECCIÓN GENERAL DE URBANISMO Y POLÍTICA DE SUELO, 2005).

3. LAS CONSECUENCIAS DE LA APLICACIÓN DE LA LRAU

De entre las diversas leyes urbanísticas aprobadas por las comunidades autónomas, la valenciana ha sido una de las que ha producido impactos territoriales más relevantes (DÍAZ ORUETA & LOURÉS, 2004). La LRAU fue aprobada utilizando como una de sus principales argumentaciones formales la necesidad de evitar las retenciones de suelo por parte de los propietarios. Para ello se introdujo la figura del agente urbanizador¹¹. Éste puede constituir una agrupación de interés urbanístico que proponga el desarrollo urbano del suelo comprendido en una determinada unidad de actuación.

Formalmente, la Ley recoge la posibilidad de que los propietarios planteen su propia alternativa para ejecutar la urbanización del Programa de Actuación Integrada (PAI), denominación formal que recibe la operación.

Sin embargo, lo cierto es que la falta de información a los propietarios es la norma, los incumplimientos legales muy frecuentes y, en la mayoría de las ocasiones, existe un acuerdo previo entre los gobernantes locales y los agentes urbanizadores para llevar adelante los PAI. De este modo, muchos propietarios toman conciencia del proceso cuando las máquinas están literalmente a punto de entrar en sus terrenos, obligados a afrontar los costes de urbanización de unas obras que no desean y, en muchos casos, expulsados de la zona donde residen. Así, numerosas áreas de huerta, suelos no urbanizados o, en cualquier caso, con muy baja densidad edificatoria, se han convertido en urbanizaciones y campos de golf.

Desde el inicio del nuevo siglo los afectados por estas prácticas y, de entre ellos, particularmente los pequeños propietarios extranjeros, comenzaron a organizarse creando el grupo Abusos Urbanísticos No (AUN). En 2004 esta asociación, respaldada por más de 15.000 firmas de personas perjudicadas, elevó una protesta formal ante el Parlamento Europeo. La iniciativa fue acompañada de múltiples manifestaciones

realizadas en Valencia, Alicante, Benissa, Jijona, Denia, etc., en confluencia con grupos ecologistas y plataformas locales creadas en oposición a diversos planes amparados por la LRAU. Finalmente, en diciembre de 2005, el Parlamento Europeo emitió una resolución solicitando al gobierno valenciano una moratoria en la recalificación de terrenos rústicos y la modificación de contenidos esenciales de la LRAU. Además, se confirmó la existencia de expropiaciones abusivas y de infracciones de la legislación comunitaria sobre contratos públicos.

En el Informe¹² realizado por la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo en 2004 se afirma:

“(…) la delegación efectuó visitas sobre el terreno para investigar distintas propiedades que ya habían resultado afectadas por nuevos proyectos urbanísticos o estaban incluidas en los nuevos planes de desarrollo urbanístico. En ningún caso concreto se había producido notificación razonable alguna, ni se había realizado ningún anuncio público de decisiones inminentes, excepto quizá de forma ocasional en algún oscuro diario local” (COMISIÓN DE PETICIONES DEL PARLAMENTO EUROPEO, 2004).

Por otra parte, la aplicación de la Ley ha favorecido la creciente concentración de la propiedad del suelo urbanizable en un número reducido de empresas. Tal y como señala Gaja:

“La estructura de la propiedad del suelo en las principales áreas urbanas del País Valenciano respondía históricamente a un modelo con fuerte predominio del minifundio (...). La situación está dando un vuelco espectacular, en lo que al suelo urbano y urbanizado se refiere. Tras la aplicación de los PAI se está conformando una nueva estructura fundiaria en la que destacan las grandes empresas urbanizadoras como los principales propietarios” (GAJA, 2005).

En menos de diez años pequeñas empresas promotoras se han convertido en grandes compañías con una enorme capacidad de presión política y nuevas estrategias de funcionamiento. Estos grupos negocian directamente con los municipios las recalificaciones de suelo, decidiendo el

¹¹ Sobre la figura del agente urbanizador: FERNÁNDEZ, 2005.

¹² Los testimonios directos de los abusos recogidos en el informe son muy numerosos. Por ejemplo: “El Sr. y la Sra. B compraron un pequeño chalet con 2.625 m² de terreno en Benissa en 2001. Ahora han recibido un ultimátum del urbanizador y del ayuntamiento para que cedan 1.000 m² y

paguen 42.500 euros para una nueva infraestructura que ellos no necesitan, pero que beneficiará a una nueva actuación urbanística adyacente a su propiedad. No han recibido ninguna información relacionada directamente con el plan en sí mismo” (COMISIÓN DE PETICIONES DEL PARLAMENTO EUROPEO, 2004)].

crecimiento urbano fuera de cualquier control democrático¹³. Como plantea Roch:

“Para los promotores es el paraíso donde encuentran el suelo que necesitan a precio de saldo, pero en el que permanece la serpiente alcista del ‘producto final’, como dice la Ley, porque el precio de la vivienda no depende de la cantidad de suelo disponible” (ROCH, 2000: 24).

De esta forma, la aplicación de la Ley ha permitido a los promotores construir una gran parte de las viviendas vendidas a los demandantes de segunda residencia en la última década. Muchos gobiernos locales han encontrado en las recalificaciones masivas de suelo amparadas por la LRAU una vía de financiación y, cada vez con una mayor frecuencia, se producen escándalos de corrupción vinculados a la actividad inmobiliaria¹⁴.

En febrero de 2006, y tras el expediente de la Unión Europea a España por la LRAU, entró en vigor la nueva legislación regional que ha venido a sustituir a la anterior: la Ley Urbanística Valenciana (LUV). Sin embargo, muchos de los aspectos más problemáticos de la ley anterior no han sido resueltos. De hecho, en junio de 2007 la Comisión Europea denunció la LUV ante el Tribunal de Justicia de Estrasburgo.

Desde luego, el reciente desarrollo inmobiliario de Alicante, así como de otras áreas del territorio valenciano, no se puede entender únicamente por la existencia de esta legislación urbanística. Pero sin las oportunidades que abrió la ley, la enorme expansión inmobiliaria que se ha producido no habría tenido lugar o, al menos, no con la intensidad con la que esta se ha dado.

4. TURISMO Y DESARROLLO INMOBILIARIO EN EL LITORAL DE ALICANTE

En las décadas posteriores al final de la Segunda Guerra Mundial surgió una nueva

moda que en poco tiempo alcanzó grandes dimensiones en el mundo occidental: el culto al Sol (URRY, 2002). De su mano llegó a España, a partir de la década de los sesenta, el crecimiento del turismo de sol y playa, con particular intensidad en el litoral peninsular mediterráneo, las Islas Baleares y las Islas Canarias. El régimen franquista convirtió el sector turístico en uno de los ejes centrales del desarrollismo económico impulsado en los años sesenta.

Como consecuencia, numerosos municipios costeros experimentaron transformaciones socioeconómicas y territoriales muy profundas en cortos periodos temporales. Se constituyó entonces un modelo de crecimiento cuya evolución quedó ligada de manera fundamental al desarrollo del turismo y la construcción. Así ocurrió también en el litoral de la provincia de Alicante (conocido en el mundo del turismo como Costa Blanca), donde los diversos municipios costeros se fueron incorporando paulatinamente a este proceso. Su resultado fue la constitución de un territorio crecientemente urbanizado, ambientalmente muy castigado, con grandes déficit en equipamientos y servicios, desarticulado y donde las tramas de corrupción vinculadas al negocio inmobiliario habían arraigado con fuerza.

La recuperación de la democracia municipal en 1979 y la puesta en marcha de la autonomía valenciana en la primera mitad de los ochenta no transformaron sustancialmente esta situación. La crisis económica actuó, en parte, como un freno a sus manifestaciones más extremas, pero la ausencia de una crítica profunda que plantease la necesidad de reorientar el modelo, propició que, pasados unos años, en el contexto de una nueva etapa de crecimiento, la máquina inmobiliaria se pusiera en marcha a gran escala. Esta situación es especialmente perceptible desde la segunda mitad de la década de los noventa¹⁵.

¹³ La concentración del suelo en manos de unas pocas promotoras se ha convertido en noticia habitual de la prensa valenciana. Por ejemplo, el 15 de mayo de 2005 el diario *El País* (Edición Comunidad Valenciana), publicaba bajo el título “Una decena de promotoras controlan el suelo” un informe en el que se pasaba revista a las principales empresas del sector en las provincias de Castellón, Valencia y Alicante, estableciendo sus pautas de distribución territorial.

¹⁴ Gaja resume así los efectos negativos de la LRAU: a) los abusos sobre los propietarios de suelo, b) la concentración de la

propiedad, con la creación de un mercado oligopólico, c) el exceso de discrecionalidad, facilitando las ilegalidades e infracciones, d) la pérdida de protagonismo, dirección y control de la Administración Pública, y e) la extinción del planeamiento urbanístico (GAJA, 2005).

¹⁵ En su número del 17 de septiembre de 2005, el semanario *The Economist* publicaba un artículo referido a España titulado “La Costa del Cemento”. En él se recordaba como España en ese momento era el primer consumidor europeo de cemento. Sólo en 2004 se construyeron en su litoral más de 180.000 segundas residencias.

De la magnitud del fenómeno de urbanización acelerada dan cuenta las cifras del Estudio Cartográfico Europeo recogidas por Greenpeace:

“(…) entre los años 1990 y 2000 la superficie urbanizada de la Comunidad Valenciana creció un 49,98%, casi el doble de la media nacional (25,4%). Por provincias, el mayor aumento se da en Alicante con un 62,23%, seguido de Castellón, con un 58,72% y Valencia, con un 34,75%. Este crecimiento se ha hecho a costa de terrenos agrícolas y forestales, muchos de ellos situados en el litoral” (GREENPEACE, 2005: 49).

Este enorme aumento de la urbanización se produce en un territorio que ya contaba con unos índices de ocupación del suelo muy elevados en comparación, por ejemplo, con algunas provincias del interior de España (DIRECCIÓN GENERAL DE URBANISMO Y POLÍTICA DE SUELO, 2005).

Estos datos todavía serían más espectaculares si la recogida de información se extendiera hasta 2006. La urbanización se produce a una gran velocidad, de la mano de una especialización económica cada vez mayor de la provincia de Alicante en la actividad turística y la construcción. De hecho, de acuerdo a los datos de la Encuesta de Población Activa (EPA), entre el primer trimestre de 1998 y el primero de 2006 el porcentaje de población ocupada en la construcción en la provincia de Alicante ha pasado del 8,83% al 14,80%. En ese mismo periodo, la población ocupada en la industria ha descendido desde el 27,05% al 19,30%, dando cuenta de una preocupante pérdida de empleo en la industria y un peso creciente en la construcción y en los servicios poco cualificados que coloca a la economía provincial en una posición de vulnerabilidad creciente.

Territorialmente, este modelo se expresa de forma diferenciada. Mientras los municipios industriales del interior de Alicante tienden a estancarse demográfica y económicamente, los de la costa experimentan importantes crecimientos. Así, de acuerdo a la información del INE (Padrones y Censos de Población), entre 1996 y 2003 la población de los municipios costeros alicantinos aumentó un 52,1%, más

de 10 puntos por encima del crecimiento del resto de la provincia. Torrevieja, con un incremento del 116,5%, fue la ciudad donde la expansión se produjo de forma más rápida, pasando de 35.998 a 77.943 habitantes. Pero incluso la capital administrativa de la provincia, Alicante, vive una aceleración del crecimiento poblacional muy significativa: entre 2001 y 2005 la población de la ciudad pasó de 284.580 a 325.797 personas. Ese aumento se ha debido, en gran medida, a la llegada de inmigrantes económicos que en 2005 suponían el 11% de su población total.

En todo caso, el *boom* del parque de viviendas responde sólo en parte a un aumento de la demanda interna por formación de nuevos hogares. Los datos del último Censo de Vivienda de 2001 resultan muy elocuentes al respecto. En esa fecha, el 16% de las viviendas de la provincia permanecían vacías, ascendiendo al 27,3% el porcentaje de las que eran clasificadas como de segunda residencia. En las grandes localidades turísticas del litoral, las cifras son todavía más contundentes: por ejemplo, en Torrevieja un 15,8% eran viviendas vacías y un 61,6% segundas residencias; en Benidorm los porcentajes ascendían al 15,5% y 32,2% respectivamente. Desde luego, el número de viviendas construidas se ha visto incrementado a una velocidad mucho mayor que la población: en 2001 Torrevieja¹⁶ contaba con un número de viviendas que casi doblaba su población censada (96.872 frente a 50.953 respectivamente). Las cifras de Benidorm resultan también espectaculares: 51.427 viviendas y 51.783 habitantes (DÍAZ ORUETA, 2004: 122-123).

5. LA GLOBALIZACIÓN DE LOS MERCADOS INMOBILIARIOS. ALICANTE, EL MIAMI MEDITERRÁNEO

La coyuntura reciente del mercado inmobiliario en Alicante se ha visto muy afectada por el efecto producido por la inversión extranjera en vivienda. La demanda extranjera, tanto de compradores que se trasladan a residir permanentemente,

¹⁶ Torrevieja, junto a Gandía y Denia-Javea, es señalada en el Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas entre las zonas de España

donde el peso de la vivienda secundaria es mayor (DIRECCIÓN GENERAL DE URBANISMO Y POLÍTICA DE SUELO, 2005).

por temporadas o como simple inversión muy rentable, alimenta el mercado local. Esta demanda, que se suma a la demanda local de primera vivienda y a la demanda española de segunda residencia, ayuda a explicar las espectaculares cifras de producción de vivienda alcanzadas en la provincia de Alicante (FIG. 1). Entre 2001 y 2005 el número de viviendas construidas supuso prácticamente la mitad del total de las del conjunto del País Valenciano. Las viviendas construidas en Alicante en 2005 (41.740) significaron el 49,1% del total de las de la comunidad autónoma (84.969), cuando su población (1.732.389 habitantes) representaba el 36,9% de la población valenciana (4.692.449 habitantes) en enero de 2005 (Padrón Municipal de Habitantes, 2005).

En la FIG. 2 se relaciona el número de viviendas con la población en cada una de las fechas elegidas. Ello permite comparar la evolución seguida por los tres ámbitos territoriales seleccionados en cuanto al número de viviendas construidas por 1.000 habitantes. Así se observa que, en todo momento, Alicante mantiene unas cifras por encima no sólo de la media española, sino también de la media valenciana. De 15,2

viviendas construidas por cada 1.000 habitantes en 2001 se pasó a 24,1 en 2005. En las mismas fechas, el País Valenciano avanzaba desde 11,7 a 18,1 y el conjunto de España de 8,9 a 11,9. Por tanto, a lo largo de esta primera mitad de la década se ha producido una aceleración en el número de viviendas construidas, crecimiento muy significativo si se considera que las cifras iniciales eran ya de por sí muy elevadas.

Este auge en la construcción de viviendas encuentra en la demanda extranjera comunitaria una de sus principales razones de ser. Los promotores inmobiliarios orientan una parte cada vez más importante de su actividad a la captación de dicha demanda. Su coordinación y organización se ha intensificado, tal y como demuestra la creación de *Live in Spain*, una asociación que nació en 2000 agrupando a 40 empresas inmobiliarias que promocionaban a finales de 2005 más de 350.000 viviendas vacacionales en España. *Live in Spain* se ha convertido en un actor importante que presiona en los ayuntamientos y las comunidades autónomas a favor de la expansión del sector. Concretamente en el País Valenciano mantienen una relación estrecha con el gobierno regional, incluso

FIG. 1. Número de viviendas construidas entre 2001 y 2005*

Territorio	Año			
	2002	2003	2004	2005
Provincia Alicante	32.451	31.199	36.769	41.740
País Valenciano	58.257	61.998	72.853	84.969
España	416.683	458.683	496.785	524.479

* Viviendas con certificación de fin de obra.

Fuente: Ministerio de Fomento. *Boletín On Line*, n.º 45 (29 de marzo de 2006). Elaboración propia.

FIG. 2. Número de viviendas construidas por 1.000 habitantes entre 2001 y 2005*

Territorio	Año				
	2001	2002	2003	2004	2005
Provincia Alicante	15,2	20,8	19,1	22,2	24,1
País Valenciano	11,7	13,5	13,9	16,0	18,1
España	8,9	9,9	10,7	11,5	11,9

* Viviendas con certificación de fin de obra respecto al total de población en cada uno de los territorios estudiados. La población de 2001 corresponde al Censo de ese año. En fechas posteriores, se ha utilizado la información proveniente de la actualización del Padrón.

Fuente: Elaboración propia.

respaldándolo abiertamente frente a las críticas a la LRAU realizadas desde las instituciones europeas¹⁷.

5.1. El turismo residencial

Turismo residencial es el término utilizado cada vez con más frecuencia para dar cuenta de este *nuevo* nicho del mercado inmobiliario¹⁸. De acuerdo a las previsiones realizadas por *Live in Spain*, entre 800.000 y 1.700.000 familias europeas estarían interesadas en comprar una vivienda en España (*Live in Spain*, n.º 14, septiembre 2003). Otro informe, en este caso de la consultora Analistas Financieros Internacionales (AFI), concluye que para el periodo 2005-2010 en España se venderán anualmente alrededor de 145.000 viviendas

turísticas. De ellas, un 50% irán destinadas a extranjeros¹⁹. Entre 1999 y 2004 el británico fue el principal mercado (PLANNER-ASPRIMA, 2005).

Con la información oficial disponible no se puede conocer con exactitud qué parte de las viviendas vendidas a extranjeros se transforman en residencias permanentes o mantienen su carácter de segunda residencia. Sin embargo, es posible afirmar que en Alicante, como en otras zonas de la costa española, se está produciendo un asentamiento creciente de extranjeros procedentes de países europeos. Las cifras de los registros oficiales de población así lo reflejan.

Tal y como puede observarse en la FIG. 3, entre 2001 y 2007 se produce un gran aumento de la población extranjera residente en la provincia. Esta pasa de

FIG. 3. Población en la provincia de alicante por nacionalidad* (2001-2007)

Nacionalidad	2001	2007**	Crecimiento 2001-2007 (%)
Española	1.335.768	1.430.889	7,1
Extranjeros	126.157	390.577	209,6
Reino Unido	25.130	109.288	334,9
Alemania	16.975	33.416	96,9
Marruecos	8.559	25.820	201,7
Ecuador	9.303	22.682	143,8
Rumanía	1.516	21.625	1.326,5
Colombia	10.688	18.454	72,7
Holanda	5.698	14.220	149,6
Argentina	3.261	10.497	221,9
Bélgica	5.091	9.622	89,0
Francia	4.794	9.570	99,6
Bulgaria	1.284	9.336	627,1
Noruega	2.802	8.619	207,6
Italia	2.276	8.388	268,5
Ucrania	2.301	6.819	196,3
Rusia	2.284	6.695	193,1
Argelia	3.149	6.552	108,1
Resto nacionalidades	21.046	68.974	227,7
Total provincial	1.461.925	1.821.466	24,6

* Se recogen los residentes de España y de las 16 nacionalidades más numerosas en 2007.

** Datos correspondientes al Padrón Municipal Continuo (1 de enero de 2007). Cifras provisionales.

Fuente: Censo de Población de 2001 y Padrón Municipal Continuo para 2007. Elaboración propia.

¹⁷ En 2003 la I Edición de los Premios *Live in Spain*, organizados en colaboración con Bancaja (una de las principales entidades bancarias de la región), entregaba uno de los galardones al Patronato de Turismo de la Costa Blanca, entidad pública de promoción del turismo. En 2004 era la Agencia Valenciana de Turismo (dependiente del gobierno valenciano) la galardonada.

¹⁸ *Live in Spain* lo define como "la compra de viviendas en España por parte de europeos y extranjeros que suelen escoger

sitios vacacionales para la compra de segunda vivienda. La tendencia es que la estancia en esta segunda vivienda se va alargando y muchas veces estas *segundas viviendas* se transforman en *primeras*" (*Live in Spain*, 2006). Algunos investigadores han señalado las debilidades de este término desde el punto de vista metodológico, dado lo complejo que resulta diferenciar el llamado turismo residencial de las segundas residencias en general (DEL PINO, 2003: 13)

¹⁹ Citado en PLANNER-ASPRIMA, 2005.

representar el 8,6% del total (126.157 habitantes) en 2001 al 21,4% en 2007 (390.577 habitantes). Este incremento se explica, básicamente, por²⁰:

- a) La presencia cada vez más importante de personas procedentes de países europeos occidentales y, particularmente, de la Unión Europea. En este sentido, destaca como primera comunidad extranjera la británica, con cerca de 110.000 ciudadanos empadronados en 2007²¹ y un crecimiento del 334,9% entre 2001 y 2007. Los alemanes también han aumentado su presencia, superando ya las 30.000 personas y un incremento del 96,9%. Debe hacerse notar que estos datos reflejan la situación de la población más arraigada, que ha tomado la decisión de empadronarse. Por supuesto, existe un colectivo difícil de determinar en su cuantía exacta que acude a la provincia esporádicamente a disfrutar de su segunda residencia y que no ha tomado la determinación de empadronarse. Entre los europeos, debe destacarse también el fuerte crecimiento del empadronamiento de rumanos y búlgaros, ligado a la

reciente incorporación de estos países a la Unión.

- b) También resulta muy notable el aumento de la inmigración económica que ha acudido a la provincia en los últimos años atraída por su fuerte dinamismo, especialmente en el sector de la construcción, ciertos servicios de baja calificación y, en menor medida, de la agricultura intensiva y la industria²². Así se explica el gran incremento de personas procedentes de diversos países latinoamericanos (Ecuador, Colombia, Argentina), de Marruecos y del Este de Europa, tanto de los países citados (Rumanía y Bulgaria), como de otros (Ucrania, Rusia, etc.). A pesar de los sucesivos procesos de regularización, se estima que todavía existe una bolsa de inmigrantes sin papeles no visible en este tipo de estadísticas²³.

El creciente interés británico por la compra de vivienda en España se refleja también en las estadísticas de aquel país. La *Office for National Statistics* ha calculado en 256.609 las viviendas propiedad de británicos en el exterior (FIG. 4) en el bienio 2003-2004.

FIG. 4. Reino Unido: propiedad de segundas residencias en el extranjero*

	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004
Europa					
España	47.650	49.204	55.321	57.802	69.284
Francia	35.296	36.448	40.979	42.816	51.322
Portugal	3.530	3.645	4.098	4.282	5.132
Italia	1.765	1.822	2.049	2.141	2.566
Otros países europeos	26.472	27.336	30.734	32.112	38.491
Total Europa	114.713	118.455	133.181	139.153	166.795
Países no europeos					
Estados Unidos	10.589	10.934	12.294	12.845	15.397
Otros no europeos	51.180	52.849	59.419	62.084	74.417
Total no europeos	61.769	63.783	71.713	74.929	89.814
Todos los países	176.482	182.238	204.894	214.082	256.609

* Propiedad de hogares británicos. Ver apéndice, parte 10.

Fuente: Office of the Deputy Prime Minister; Office for National Statistics.
http://www.statistics.gov.uk/downloads/theme_social/Social_Trends36/Social_Trends_36.pdf, p. 151, tabla 10.8.

²⁰ La población total de la provincia de Alicante ascendía en 2007 a 1.821.466 habitantes, casi 360.000 más que en 2001. De acuerdo al Padrón Municipal de Habitantes, el municipio alicantino con un porcentaje mayor de población foránea en 2006 era San Fulgencio, con un 73,9%. A continuación se situaban: Rojales (69,4%), Benitachell (64,6%), Llíber (63,7%), Teulada-Moraira (61,9%), San Miguel de Salinas (60,1%), Els Poblets (60,1%) y Calpe (59,7%).

²¹ Los británicos continúan siendo también los extranjeros con un mayor número de pernoctaciones turísticas en la

provincia. En 2005 de un total de 7.021.893 pernoctaciones de extranjeros registradas, 4.959.348 correspondieron a turistas británicos (CÁMARA DE COMERCIO DE ALICANTE, 2006).

²² Los niveles de economía sumergida en Alicante se encuentran entre los más elevados de España. Un porcentaje importante de la población inmigrante se inserta en el mercado de trabajo de forma muy precaria.

²³ Aunque una parte de los inmigrantes irregulares si se han empadronado.

La adquisición de viviendas ha crecido de forma constante desde el año 1999, manteniéndose España como el primer país receptor de estas inversiones²⁴. Entre el bienio 1999-2000 y el 2003-2004 las viviendas en propiedad de británicos en España habrían aumentado en un 45,4%, un ritmo de crecimiento similar al del número total de viviendas poseídas por británicos en todos los países.

La compra de viviendas en España se ve poderosamente incentivada a través de las campañas que las propias promotoras, con el apoyo de la Administración Pública, organizan en el extranjero. Los medios de comunicación juegan también un papel esencial, destacando los programas de televisión que insisten constantemente en las ventajas de adquirir una vivienda. Por ejemplo, en el caso británico es especialmente llamativo el programa *A Place in the Sun*, que edita también una revista periódica. En esta publicación se hablaba de la Costa Blanca en los siguientes términos²⁵:

"The Costa Blanca has seen a significant increase in capital appreciation over recent years. For example a two-bedroom apartment in the Southern Costa Blanca was purchased for 146,000 € in November 2003 and recently sold for 250,000 €. That's an increase of over 70 per cent in 16 months!" (A Place in the Sun. Everything Spain, n.º 4, septiembre de 2005).

Efectivamente, el crecimiento de los precios de la vivienda ha sido muy intenso en España, presentando tasas todavía más elevadas en áreas turísticas como la Costa Blanca. Este hecho ha garantizado una alta rentabilidad para los compradores de vivienda con fines exclusivamente inversionistas.

5.2. La Costa Blanca: ¿un destino golf?

Con frecuencia los nuevos desarrollos inmobiliarios incluyen la construcción de campos de golf, una infraestructura muy controvertida en un contexto de creciente

escasez de agua²⁶. El objetivo es atraer un segmento particular de la demanda que considera un aliciente la posibilidad de practicar este deporte junto a su vivienda o incluso sencillamente ver revalorizada su inversión por el atractivo de contar con el campo de golf. Esta modalidad de intervención se ha visto respaldada por el gobierno autónomo valenciano que en el verano de 2005 anunciaba el impulso de una nueva ley que favorecería la implantación de nuevos campos de golf, hasta el punto de permitir su construcción en el perímetro de los espacios naturales protegidos. Simultáneamente Acció Ecologista-Agró señalaba que sólo en los doce meses anteriores a la iniciativa de la Generalitat se habían presentado en el territorio valenciano 97 proyectos de campos de golf, de ellos 38 en la provincia de Alicante.

Esta política de la Administración encuentra un firme apoyo en grupos como *Live in Spain* que ha acuñado el slogan "España destino golf", definiendo como modelo a imitar la experiencia de los Estados norteamericanos de Florida, California o Arizona. De hecho, en sus documentos más recientes (*Live in Spain*, 2006) se afirma que España cuenta "sólo" con 256 campos frente a los más de 1.000 de Florida y California. El objetivo declarado es llegar a alcanzar los 1.000 campos de golf en el menor tiempo posible.

Una vez urbanizada la primera línea de costa, la apuesta por el golf (se habla de segunda línea de golf) se ha convertido en la justificación más utilizada para avanzar sobre los municipios del interior de la provincia, no sólo de los próximos al litoral sino incluso de muchos pequeños pueblos de la montaña. De este modo, y favorecidos por la legislación urbanística valenciana, se han producido masivas recalificaciones de suelo y la construcción de nuevas urbanizaciones en municipios de características muy diversas: Castalla, Biar, Monóvar, Monforte del Cid, Algorfa, San Miguel de Salinas, Orxeta, Hondón de las Nieves, Benigembla, Benasau, la Vall de Gallinera, etc. No pocos de estos nuevos proyectos superan en el número de

²⁴ Como los propios servicios estadísticos británicos advierten, estas cantidades infravaloran notablemente la magnitud del fenómeno. Por ejemplo, algunas tipologías como la propiedad compartida no son recogidas correctamente. Asimismo, se presupone que ningún hogar británico posee más de una vivienda en el exterior, algo que tampoco es correcto.

²⁵ El término *Miami mediterráneo* es utilizado cada vez con más frecuencia por parte de las empresas del sector y numerosos políticos para referirse a esta zona de la costa.

²⁶ El sureste de la península ibérica presenta uno de los menores índices pluviométricos de toda Europa.

viviendas a construir a las existentes en el conjunto de los núcleos urbanos consolidados. El malestar es creciente y en muchas ciudades y pueblos de la provincia han surgido colectivos sociales contrarios a este modelo urbanístico²⁷.

5.3. El transporte aéreo

Esta gran transformación territorial resultaría incomprensible sin la expansión del aeropuerto de L'Altet (ubicado en el término municipal de Elche, a unos 10 kilómetros de la ciudad de Alicante). Se estima que algo más del 40% de los viajeros que utilizan anualmente el aeropuerto es propietario de una segunda vivienda en la Costa Blanca. De acuerdo a las estadísticas de AENA (<http://www.aena.es>), el número de usuarios del aeropuerto no ha dejado de crecer en los últimos años, alcanzando en 2006 los 8.893.720 viajeros²⁸. En 2005 habían sido 8.766.873: sólo 1.726.629 fueron viajeros españoles, ascendiendo a 7.040.244 los extranjeros. De estos últimos, la gran mayoría eran viajeros procedentes de la Unión Europea (6.787.769).

Este crecimiento constante se explica, en gran medida, por el *boom* de las líneas aéreas de bajo coste, sin cuya participación sería imposible comprender el crecimiento de la venta de viviendas a extranjeros. La expansión de estas compañías ha sido constante en los últimos años. En marzo de 2006 (INSTITUTO DE ESTUDIOS TURÍSTICOS, 2006) viajaron a España en este tipo de compañías 1,2 millones de personas²⁹ o, lo que es lo mismo, el 31,2% del total. El País Valenciano atrajo al 16% de todos estos viajeros y de ellos, el 74% aterrizaron en el Aeropuerto de Alicante. Una vez más, la mayor parte fueron británicos, que principalmente volaron con *Easyjet*.

Una vez finalizadas las obras de la nueva ampliación del aeropuerto de Alicante se espera llegar a atender en el futuro a más de

20 millones de viajeros anuales. Precisamente la fuerte dependencia respecto a los desplazamientos aéreos a bajo coste es uno de los puntos débiles de la expansión de la compra de vivienda en la provincia por parte de extranjeros. No sólo por la vulnerabilidad ante un crecimiento de los precios del transporte aéreo que podría producirse a medio plazo, sino también por el gran impacto ambiental que supone la intensificación de la navegación aérea, que, tarde o temprano, hará necesaria la introducción de restricciones al crecimiento del sector.

6. ¿CRISIS EN LA ACTIVIDAD HOTELERA?

En el verano de 2005 la presentación de los resultados de un estudio realizado por EXCELTUR³⁰ (2005) aportaba una nueva dimensión al debate sobre el modelo urbanístico en las costas españolas. En él se manifestaba claramente la preocupación creciente por sus efectos negativos sobre la actividad turística en general y hotelera en particular. Con motivo de la presentación del informe José Luis Zoreda, vicepresidente de Exceltur, declaraba lo siguiente:

“(...) el crecimiento de la urbanización a lo largo del litoral español en los últimos 10 años, y más acusadamente en los últimos cinco (...), está llevando a límites desproporcionados la capacidad de alojamiento disponible respecto a la demanda y está alterando además la percepción de estos espacios turísticos. (...) Una situación que desmotiva a quien busca el descanso y el ocio y que además genera notables impactos medioambientales y múltiples implicaciones sobre consumo de agua, así como otras servidumbres tales como servicios asistenciales, recogida de basuras, limpieza, etc.” (*El País*, 18 de septiembre de 2005).

Lo cierto es que en los últimos años se perciben una serie de síntomas que parecen anunciar un nuevo escenario en cuanto al

²⁷ Por ejemplo, el 12 de marzo de 2006 se producía una manifestación de 2.000 personas en Parcent, pequeño municipio de 960 habitantes localizado en el norte de la provincia de Alicante, contra el desarrollo de tres PAI que supondrían la construcción de 1.800 viviendas y una enorme agresión ecológica. Más del 70% de los vecinos del pueblo firmaron en contra de estos planes y recurrieron ante la justicia (<http://www.veinsdeparcent.info/>). En mayo de 2007 la candidatura que respaldaba la paralización de estos PAI obtuvo mayoría absoluta en las elecciones municipales.

²⁸ Convirtiéndose así en el sexto aeropuerto de España en número de viajeros después de los de Madrid, Barcelona, Palma de Mallorca, Málaga y Gran Canaria.

²⁹ 532.000 de estos pasajeros fueron británicos que se desplazaron utilizando principalmente las compañías Easyjet (43,3%) y Ryanair (27,9%).

³⁰ EXCELTUR, la Alianza para la Excelencia Turística, es una organización que agrupa a las grandes empresas hoteleras del sector turístico en España.

desarrollo de la actividad hotelera en el litoral español³¹. El estudio de EXCELTUR (2005) los resume en:

- a) La pérdida de cuota de mercado externo frente a otros países mediterráneos con oferta de sol y playa.
- b) Los cambios de hábitos de comportamiento de la demanda turística que han supuesto una disminución en el gasto por turista.
- c) La reducción de la rentabilidad empresarial en algunos subsectores y la contribución económico-social del turismo.
- d) La pérdida progresiva de la ventaja del precio como principal elemento competitivo.

Los niveles de edificación alcanzados en muchos puntos del litoral español son tan elevados, la congestión es ya tan insostenible que, incluso a juicio de Exceltur, es preciso plantear un freno en el crecimiento de la urbanización. Una vez superada la capacidad de carga del territorio se produce un escenario de deterioro de la experiencia turística que repercute muy negativamente sobre esta actividad económica³². La pérdida de calidad de los equipamientos, el deterioro ecológico, el aumento de los precios, la inseguridad, etc., erosionan una oferta turística cada día menos atractiva.

El resultado lógico de esta reflexión ha sido la reivindicación de un giro profundo en las políticas turísticas. Exceltur plantea cuatro nuevos principios de trabajo para el litoral mediterráneo y las islas (EXCELTUR, 2005: 56-57):

- a) Tomar conciencia de que el crecimiento urbanístico presenta límites.
- b) Pasar de estrategias de crecimiento sustentadas no tanto en el volumen de llegada de turistas, como en la elevación al máximo de su contribución socioeconómica.
- c) En destinos turísticos maduros, optar por desplazar la creación de nueva oferta de alojamiento a la rehabilitación y renovación de la planta edificatoria existente y de los cascos urbanos.

- d) Avanzar hacia modelos de gestión de los destinos turísticos diseñados a partir de reflexiones estratégicas a largo plazo, con una amplia concertación social y con nuevos esquemas de cooperación público-privado.

La intensificación de este debate coincide con la aparición de nuevos datos sobre la inversión extranjera inmobiliaria en España que reflejan un posible cambio de tendencia. Contra las previsiones más optimistas del lobby inmobiliario, estas inversiones no han dejado de descender desde 2004: la tasa interanual de inversión acumulada fue de un -6% en 2004, un -17,4% en 2005 y un -13,3% en 2006 (BANCO DE ESPAÑA, 2007). La caída detectada en 2004 fue interpretada como un ligero traspies que no reflejaba un cambio de fondo. Pero la publicación de la información correspondiente a 2005 y 2006 y la rotundidad del descenso detectado obligan a preguntarse más seriamente por sus razones. De hecho, el peso de la inversión extranjera en inmuebles ha pasado de representar un 0,9% del PIB en 2003 al 0,6% en 2005 (SERVICIO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS BBVA, 2006: 28).

Entre las razones que ayudan a comprender los motivos de este descenso están, precisamente, los problemas generados por la aplicación de la legislación urbanística. Éstos han tenido un fuerte impacto en distintos países europeos y, particularmente, en el primer mercado en Alicante: el británico. Por ejemplo, el cónsul británico afirmaba que en el Reino Unido cada vez se estaba extendiendo más la idea de que “no vale la pena invertir en viviendas en la Comunidad Valenciana, tanto por los riesgos de expropiación como por la inseguridad” (*El País*, 17 de abril de 2005).

7. CONCLUSIONES

El crecimiento del sector inmobiliario y, particularmente, de la inversión extranjera inmobiliaria en la Costa Blanca, se produce en un contexto internacional que favorece la expansión de las operaciones transfronterizas. La urbanización intensiva

³¹ El estudio analiza también de forma detallada el alojamiento no reglado, un porcentaje muy importante de la

oferta que compite con grandes ventajas respecto a la oferta hotelera.

³² Sobre la experiencia andaluza, PRATS (2005).

del litoral y de nuevas áreas del interior se ve favorecida por las políticas europeas que fomentan la libre circulación de capitales y también por su respaldo a la propiedad de la vivienda como una forma de capitalización de los ahorros familiares.

Por su parte, las administraciones españolas, y particularmente la autonómica valenciana, han creado las condiciones óptimas para promover el crecimiento del sector inmobiliario. Existe una coalición estratégica que se expresa en un acuerdo para impulsar el crecimiento, aunque sea a costa de generar graves problemas ambientales y numerosos episodios de corrupción urbanística (LOGAN & MOLOTCH, 1987). En ese sentido, el desarrollo de la LRAU fue fundamental para que los promotores inmobiliarios pudieran intensificar el ritmo de producción de viviendas, en no pocas ocasiones violentando la voluntad de los pequeños propietarios y de las mayorías sociales de muchos municipios. La construcción de la ciudad, la ordenación del territorio, ha quedado básicamente en manos de los promotores, alejada del más mínimo proceso participativo. La planificación urbana desaparece, emergiendo un escenario de liberalización casi total de la práctica urbanística (GAJA, 2005).

Los efectos sobre la economía local son contundentes. La provincia se desindustrializa y, paralelamente, refuerza su dependencia del turismo, en sus diversas variantes, y de la construcción (PONCE, 2005). La crisis del sector industrial textil o del calzado se ve acompañada de un aumento de la oferta de vivienda a extranjeros comunitarios. El mediterráneo español, las islas, Alicante en este caso, tienden a consolidarse como lugares de retiro y descanso para los ciudadanos del norte y centro de Europa.

Pero en estos territorios las contradicciones emergen cada vez con más claridad. Por un lado, estarían las ambientales que no son objeto central de este artículo pero que, sin duda, suponen un *handicap* estructural de primer orden. Por otro, las sociales. La presión extra ejercida sobre la demanda de vivienda hace que el aumento de los precios sea mayor aquí que en otras zonas de España. Proporcionalmente Alicante es una de las áreas del país en las que se produce más vivienda en relación a la

población residente, sin embargo durante todo este periodo los precios no han dejado de aumentar, alcanzando cotas que resultan inalcanzables para amplios sectores sociales.

Los jóvenes locales son uno de los colectivos que afrontan mayores dificultades a la hora de acceder a una vivienda. Con un mercado de alquiler prácticamente inexistente y caro, unas políticas públicas de vivienda muy limitadas en su alcance y sometidos a un mercado laboral extremadamente precario, sus posibilidades se ven muy restringidas.

Paradójicamente, lo que es un grave problema para la población local (el encarecimiento de los precios de la vivienda), a su vez es un atractivo para el inversor, extranjero o español, que encuentra en las viviendas del litoral una gran oportunidad para obtener beneficios rápidos, en tanto en cuanto persista el crecimiento de los precios.

Los otros extranjeros, los inmigrantes económicos, afrontan el acceso a la vivienda en condiciones complejas. Como los jóvenes autóctonos, se ven sometidos en general a unas condiciones de trabajo que complican notablemente el acceso al sistema hipotecario. Así, una parte significativa de ellos se convierte en demandante de vivienda en alquiler, encontrándose con dificultades añadidas por su condición de inmigrantes. El riesgo de quedar relegados en las franjas residuales de la ciudad inmobiliaria es importante³³. De este modo, y aunque la distribución residencial de los inmigrantes en las ciudades españolas va más allá de los espacios urbanos residuales, si es correcto afirmar que se observa una tendencia al reforzamiento de la segregación urbana.

Como se decía páginas atrás, la intensificación en el asentamiento de europeos comunitarios ha coincidido en el tiempo con la llegada de un importante flujo de inmigrantes económicos, en su mayoría no comunitarios. Dado que desde la Administración Pública no se ha puesto en práctica una política habitacional que afrontase esta situación, la población se ha ido asentando de acuerdo a pautas espaciales marcadas fundamentalmente por la mayor o menor solvencia económica (DÍAZ ORUETA & LOURÉS, 2004). Por tanto, si no se producen

³³ Sobre la inmigración y la vivienda en España: COLECTIVO IOÉ (2006).

transformaciones importantes, se estarían dando las condiciones óptimas para la aparición de enclaves de exclusión. Y, en definitiva, un espacio segregado da lugar también a una sociedad más desigual:

“The divisions of space are not only the product of division in society; they help to create those divisions” (MARCUSE & VAN KEMPEN, 2000: 250).

Por otro lado, los procesos de diferenciación espacial resultan asimismo muy visibles cuando se estudia el hábitat de los compradores de vivienda europeos. Muchas de las nuevas urbanizaciones se sitúan en espacios netamente separados de los cascos urbanos consolidados, mostrando además una morfología muy cerrada hacia el exterior. En general, se produce una convivencia no conflictiva pero espacialmente

muy diferenciada con los ciudadanos autóctonos, recreando un mundo paralelo construido sobre la existencia de una amplia oferta de servicios dirigidos exclusivamente a ellos (comercios, pubs, profesionales, asistencia de diverso tipo, prensa, etc.).

En definitiva, el análisis de la evolución reciente de la Costa Blanca ha permitido identificar elementos esenciales del calificado por diversos autores como urbanismo neoliberal (BRENNER & THEODORE, 2004). Algunas de sus consecuencias (desorden territorial, crisis ambiental, cuestionamiento de la planificación y de la democracia local, profundización en un modelo económico con predominio de los sectores de la construcción y el turismo, encarecimiento de los precios de la vivienda, aumento de la segregación urbana, etc.) se perciben con claridad en el diagnóstico realizado.

BIBLIOGRAFÍA

- BANCO DE ESPAÑA (2007): *Síntesis de indicadores económicos. 1.5. Indicadores del mercado de la vivienda*. Diciembre, Madrid.
- BRENNER, N. & N. THEODORE (eds.) (2004): *Spaces of Neoliberalism. Restructuring in North America and Western Europe*. Blackwell, Oxford.
- CÁMARA DE COMERCIO DE ALICANTE (2007): *Alicante en cifras 2006*. Alicante.
- COLECTIVO IOÉ (2006): *Inmigración y vivienda en España, Observatorio de la Inmigración*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- COMISIÓN DE PETICIONES DEL PARLAMENTO EUROPEO (2004): *Informe sobre la misión de información llevada a cabo en Valencia (España): los días 25 a 28 de mayo de 2004, de conformidad con el apartado 3 del artículo 192 del Reglamento en Boletín CF+S, 29/30* (<http://habitat.aq.upm.es/boletin/n29/nparleu.html>).
- CONSEJO SUPERIOR DE COLEGIOS DE ARQUITECTOS DE ESPAÑA (2006): *Estadística de la Edificación Segundo Cuatrimestre 2005*. Madrid.
- DEL PINO, J. (2003): “Aproximación sociológica a la vivienda secundaria litoral”, en *V Coloquio Internacional de Geocrítica*. Barcelona.
- DÍAZ ORUETA, F. (2004): “Turismo, urbanización y cambio social”, en *Revista Argentina de Sociología*, 2: 115-127.
- & M. L. LOURÉS (2004): “Transformaciones en el modelo residencial de Alicante”, en F. DÍAZ ORUETA & M. L. LOURÉS (eds.): *Desigualdad social y vivienda*, 77-108, ECU, Alicante.
- DOLING, J. (2005): “Home Ownership in Europe: Contributing to Growth and Employment”, en 2005 ENHR International Housing Conference, Reykjavik.
- ESPAÑA. DIRECCIÓN GENERAL DE URBANISMO Y POLÍTICA DE SUELO (2005): *Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas en España 2004*. Ministerio de Vivienda, Madrid.
- EUROPEAN MORTGAGE FEDERATION (2004): *Press Release 6 October*, Bruselas.
- EXCELTUR (2005): *Impactos sobre el entorno, la economía y el empleo de los distintos modelos de desarrollo turístico del litoral mediterráneo español, Baleares y Canarias*, Madrid.
- FERNÁNDEZ DURÁN, R. (2006): *El tsunami urbanizador español y mundial*. Virus, Barcelona.
- FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, G. R. (2005): “Mitos y realidades del agente urbanizador”, en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 143: 125-144.
- GAJA, F. (2005): “El suelo como excusa: el desarrollismo rampante”, en *Boletín CF+S, 29/30* (<http://habitat.aq.upm.es/boletin/n29/afgaj.html>).
- GREENPEACE (2005): “Destrucción a toda costa”. *Informe sobre la situación del litoral español* (<http://www.greenpeace.es>).
- HARVEY, D. (2005): *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford University Press, Oxford.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS TURÍSTICOS (2006): “Compañías Aéreas de Bajo Coste. Marzo 2006”. *Nota de coyuntura*, Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, Madrid.
- LEAL, J. (2004): “El diferente modelo residencial de los países del Sur de Europa: el mercado, las viviendas, las familias y el Estado”, en *Arxius*, 10: 11-37.
- LIVE IN SPAIN, IV (2006): Edición de los Premios Bancaj Hábitat - *Live in Spain, Dossier de Prensa*, 12 de enero de 2006.

- LOGAN, J. & H. MOLOTCH (1987): *Urban Fortunes. The Political Economy of Place*. University of California Press, Berkeley.
- MARCUSE, P. & R. VAN KEMPEN (eds.) (2000): *Globalizing Cities. A New Spatial Order?* Blackwell, Oxford.
- NAREDO, J. M. & O. CARPINTERO & C. MARCOS (2002): “Los aspectos patrimoniales en la coyuntura económica actual: nuevos datos e instrumentos de análisis”, en *Cuadernos de Información Económica*, 171: 26-56.
- PARIS, C. (2006): “Multiple ‘homes’, dwelling & hypermobility: emergent transnational second home ownership”, *International Conference: Housing in an expanding Europe*, Liubliana, Eslovenia.
- PLANNER-ASPRIMA (2005): *El mercado inmobiliario español: oportunidades y retos*, Madrid.
- PONCE, G. (2005): “De la taylorización a la vertebración del territorio valenciano: Nuevas redes y jerarquías urbanas” en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 143: 105-124.
- PRATS, F. (2003): “Un nuevo modelo turístico en el litoral español”, en *El Ecologista*, 37: 25-27.
- (2005): “Notas de trabajo en torno al litoral, el turismo y la oferta de alojamiento reglado y no reglado en Andalucía”, en *Boletín CF+S*, 29/30 (<http://habitat.aq.upm.es/boletin/n29/afpra.html>).
- ROCH, F. (2000): “La institucionalización del mercado de suelo”, en *Le Monde Diplomatique*, n.º 61.
- (2003): “La ciudad inmobiliaria y el precio de la vivienda”, en *Papeles de la FIM*, 20: 115-129.
- “El modelo inmobiliario español”, en F. DÍAZ ORUETA & M. L. LOURÉS SEOANE (eds.): *Desigualdad social y vivienda*, 31-52. ECU, Alicante.
- RODRÍGUEZ, R. (2004): “Infrautilización del parque de viviendas en España: aparición de viviendas vacías y secundarias”, en *Boletín CF+S*, 29.
- SERVICIO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS BBVA (2006): *Situación Inmobiliaria*, BBVA, Madrid, febrero.
- SMITH, N. (2004): “New Globalism, New Urbanism: Gentrification as a Global Urban Strategy”, en N. BRENNER & N. THEODORE (eds.): *Spaces of Neoliberalism. Restructuring in North America and Western Europe*. Blackwell, Oxford, pp. 80-103.
- UNIÓN EUROPEA (2005): *Libro verde sobre el planteamiento de la UE sobre la gestión de la inmigración económica* (<http://europa.eu/scadplus/leg/es/cha/c11331.htm>).
- URRY, J. (2002): *The Tourist Gaze*. Sage, Londres.

La elaboración del mapa de valores ambientales para la planificación territorial de la comarca litoral granadina

Luis Miguel VALENZUELA MONTES
& Alberto MATARÁN RUIZ

Profesores del Área de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Universidad de Granada.

RESUMEN: El trabajo trata de elaborar una descripción y una clasificación de los valores ambientales del territorio que permitan un posterior análisis orientado a la definición de criterios útiles para la planificación, y tendentes a la reducción de las alteraciones paisajísticas que producen tanto la urbanización como los invernaderos. La realización de este estudio, que se puede considerar transdisciplinar, se ha basado en la traslación de algunos conceptos y modelos de la ecología del paisaje al análisis territorial, considerada ésta en un sentido amplio y actual (NAVEH & *al.*, 2001).

DESCRIPTORES: Ordenación del territorio. Ordenación del litoral. Medio ambiente. Metodología ambiental. Sistemas de información geográfica.

I. CONTEXTO TEÓRICO

Los enfoques más novedosos de este trabajo de elaboración del mapa de valores ambientales para la planificación territorial de la comarca litoral granadina están basados en la traslación de los fundamentos de la ecología del paisaje a la planificación desde una perspectiva biomimética (RIECHMANN, 2006), en el sentido de que las estrategias a seguir por los seres humanos y los sistemas que construimos deberían tratar de imitar más a los sistemas ecológicos de la propia naturaleza. Aunque algunos de los conceptos

de la ecología del paisaje no pueden ser utilizados para determinados elementos antrópicos (ANTROP, 2001), también hay muchos otros instrumentos que sí pueden ser adaptados es decir, utilizados desde una vinculación espacial más que eco-científica tal y como se está discutiendo y aplicando en múltiples trabajos en los últimos años (FORMAN, 2004; FERNÁNDEZ-VELILLA, 2002; BOTEQUILHA & AHERN, 2002; INGEGNOLI, 2002). Este enfoque desde la planificación se refuerza si consideramos esta disciplina en un sentido más amplio, por ejemplo para intentar describir el territorio (y el propio paisaje) como un todo (**enfoque holístico**)

Recibido: 28.09.2006. Revisado: 08.02.2007.
e-mail: mataran@ugr.es; lvmontes@ugr.es

Queremos agradecer las aportaciones y críticas realizadas por los revisores. Creemos que con este proceso la calidad de nuestro artículo se ha mejorado.

en el que se incluyen los sistemas naturales, los antrópicos y, sobre todo, los procesos que ocurren (BELL, 1999; FRY, 2001).

Como desarrollo lógico de ese enfoque holístico de la ecología del paisaje, durante la década de los 90, han aparecido nuevas formas de entender el territorio, que se sintetizan en la afirmación de PINEDA & SCHMITZ (2002):

“el territorio se asemeja más a un tejido vivo que a un paño inerte”.

Esta visión es un fundamento básico de este artículo, ya que el territorio como objeto fundamental de la planificación, al igual que el paisaje, está constituido por **procesos de interacción** (tanto entre factores naturales como entre éstos y los antrópicos) que dan lugar a lo que se conoce como ecosistemas, reforzándose de esta manera el papel fundamental que juegan aquí los **flujos de materia, energía e información**, y su relación con teorías como la de **fuentesumidero** (FARINA, 2000).

A lo largo del artículo se han seguido una serie de criterios genéricos para tratar de definir, desde una perspectiva territorial simplificada, una malla de valores ambientales útil para la determinación de un nuevo modelo de planificación que permita la integración y el desarrollo de corredores multifuncionales, posibilitando la coexistencia de flujos de diversa naturaleza e índole (MATARÁN & VALENZUELA, 2006a). De este modo, el marcado carácter territorial de este artículo y las especiales condiciones de la planificación serán las razones fundamentales para la consideración de un enfoque holístico y para que se haya descartado el análisis pormenorizado de los flujos que están relacionados con los movimientos más o menos autónomos de la fauna como se ha abordado en numerosos estudios relacionados con la ecología del paisaje (FORMAN, 2001; NAVEH & *al.*, 2001; BOTEQUILHA & AHERN, 2002; DE LUCIO & ALANDI, 2005), si bien el enfoque holístico seguido implica la consideración genérica de los factores que podrían afectar a estos flujos. Debe quedar claro en cualquier caso que

nuestro enfoque dominante es el del “planner” y no el del ecólogo del paisaje (ANTROP, 2001; MATARÁN & VALENZUELA, 2006b).

Teniendo en cuenta ese enfoque holístico, **la conectividad** será uno de los conceptos fundamentales en la unión entre la planificación y la ecología del paisaje que se presenta en este artículo, ya que indica en cierta medida las relaciones entre la estructura y la función (FORMAN, 1995), y más concretamente, determina *cómo responden los flujos ecológicos a los aspectos físicos y estructurales del paisaje*, de manera que si se produce un *incremento en la conectividad paisajística se favorecerán los flujos* de materia, energía e información claves para el correcto funcionamiento de los ecosistemas y por lo tanto de los paisajes (TURNER, 1998; CASTRO & *al.*, 2002; BUREL & BAUDRY, 2002). Esa conectividad imprescindible, y por tanto fundamental en los contenidos de este artículo, dependerá no sólo de la tipología de los flujos, sino también de la **estructura espacial del paisaje y de la permeabilidad¹ de los distintos componentes** que lo forman, es decir, de la *capacidad para que un paisaje sea atravesado por diversos flujos*, la cual dependerá a su vez de tres propiedades fundamentales del paisaje o del territorio estrechamente relacionadas con el modelo de parche-corredor-matriz (FORMAN, 1995): la **permeabilidad del mosaico o matriz** (incluyendo la distribución espacial de los parches y las características de la matriz), la presencia de **corredores físicos o funcionales**, y la presencia de **puntos de paso**, ya sea en forma de manchas conectadas por elementos puntuales o en forma de manchas cercanas que permiten cierta continuidad.

Aunque todavía no es un campo muy estudiado, se ha considerado el sustento teórico que supone la existencia de varios ejemplos metodológicos similares aplicados en otros contextos mediterráneos como el que nos ocupa, la comarca litoral granadina. En estos casos también el enfoque predominante pasa por utilizar los conceptos provenientes de la ecología del paisaje para la planificación urbana (TERRA, 2002) y territorial (ARESTIA,

¹ La consideración de la permeabilidad estará basada en los planteamientos de la teoría de la percolación, que será aplicada en los trabajos de ecología del paisaje y en esta misma

publicación, utilizando analogías con lo que planteaba la teoría química original sobre los procesos de difusión de moléculas en el seno de los fluidos (FARINA, 2000).

2001; VIGANÓ & *al.*, 2001; FERNÁNDEZ-VELILLA, 2002; IMBROGLINI, 2003; FIGUERAS, 2004; MATARÁN & VALENZUELA, 2006).

2. METODOLOGÍA

La representación cartográfica y el diagnóstico final de los elementos que constituyen la malla natural sobre la que trabajamos, parte de la selección y superposición de las capas de información disponibles entre la escala local y la subregional (entre 1:10.000 y 1:150.000). Siguiendo el esquema que se presenta a continuación (FIG. 1), la superposición espacial de estas capas deduce una estructura y una “aptitud” del territorio en base a la identificación de las funciones que se definen posteriormente de forma pormenorizada y a la consideración de las aportaciones de los diferentes elementos al capital natural de la comarca litoral granadina. Previamente al dibujo de ese “zoning funcional” que constituye nuestra propuesta de malla de valores ambientales, consideramos un “zoning teórico” procedente el enfoque conceptual de la ecología del paisaje que perseguimos contrastar en nuestro ámbito espacial de investigación (MATARÁN & VALENZUELA, 2006b). Dicho “zoning teórico” estaría articulado por la siguiente tipología conceptual funcional:

a) Áreas fuente de biodiversidad o gran riqueza productiva.

Dentro de lo que se ha venido a llamar red o malla natural, estas áreas serían consideradas nodos normalmente difusores de biodiversidad en base a las características ecológicas que les confieren esa cualidad (FARINA, 2000), y que estarán determinadas por la naturalidad de los elementos (SOCCO & *al.*, 2001) y por el grado de madurez del ecosistema en cuestión (RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, 1985). De forma concreta en la comarca litoral granadina se han seleccionado zonas en las que se reconoce una gran biodiversidad, incluyendo paisajes escasos y otras zonas en las que el grado de naturalidad es importante, sobre todo en relación con el resto del ecosistema al que pertenecen. En cualquier caso a la hora de abordar la planificación, la conservación de estos lugares valiosos debe pasar, no sólo por la preservación del área que ocupan, sino también por el cuidado del tejido territorial que articulan (TURNER, 1998; FORMAN, 2001; PINEDA & SCHMITZ, 2002; MATARÁN & VALENZUELA, 2006b).

b) Áreas tampón que filtran y ralentizan los flujos de materia, energía e información.

Son áreas (en muchos casos en forma lineal) de carácter semipermeable que

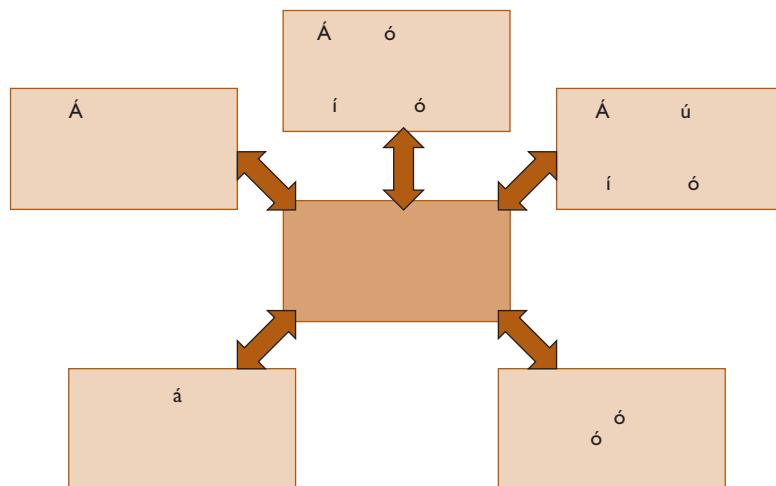


FIG. 1. Esquema metodológico.

Fuente: Elaboración propia.

limitan los flujos ambientales descritos anteriormente, produciendo ciertos beneficios que se verían incrementados si en los procesos de planificación se potenciara y se conservara la estructura de la malla natural (BASTIAN & RÖDER, 1998). Estas zonas reducen la saturación del territorio y amortiguan ciertos impactos ambientales incluidos los impactos paisajísticos (MATARÁN & VALENZUELA, 2006a). Asimismo, pueden limitar la erosión y los aportes contaminantes a los cauces y ralentizar el discurrir de las corrientes de agua (TURNER & *al.*, 2001; MATARÁN, 2004).

c) Áreas que actúan como sumideros de los flujos de materia, energía e información.

Son áreas en las que se terminan, se acumulan o se disipan los flujos ambientales de materia, energía e información (FORMAN, 2001). Estas zonas producen, al igual que las zonas tampón, ciertos beneficios ambientales que se verían incrementados si se potenciara y se conservara la estructura de la malla natural. Esta función debe ser tomada muy en cuenta por la planificación porque en caso contrario, la excesiva acumulación de determinados flujos en alguna zona sumidero podría disminuir sus funciones, e incluso producir un efecto inverso con la liberación repentina de los elementos acumulados, como por ejemplo en el caso de la acumulación de contaminantes en los sedimentos manteniendo un equilibrio, cuya alteración podría hacer que se liberaran los contaminantes que no habían sido degradados (MATARÁN, 2004).

d) Corredores de articulación y difusión de la malla natural.

Según FORMAN (2001), los corredores son franjas que difieren de sus alrededores y tienen la función fundamental de permeabilizar el territorio incrementando la conectividad de los paisajes ya que la intensidad de los flujos de materia, energía e información es mayor que en el resto del territorio (CASTRO NOGUEIRA & *al.*, 2002). La principal diferencia de los corredores con los bordes de las manchas del paisaje radica en que éstos únicamente se encuentran con la

matriz a uno de sus lados, mientras que los corredores tienen matriz a los dos lados. Esto determina la existencia de corredores cuyo papel depende directamente de la tipología de las matrices que los rodean. A estas definiciones, se les puede añadir que dichas franjas pueden ser continuas o no (PINEDA & SCHMITZ, 2002), y que en cualquier caso estructuran el territorio generando redes fundamentales para el funcionamiento de la malla natural (ARESTIA, 2001) e incluso para el funcionamiento de la malla antrópica (HIDDING & TEUNISSEN, 2002; WARD THOMPSON, 2002) con lo que los corredores deben constituir elementos fundamentales de nuevos procesos de planificación.

e) Paisajes frágiles o sensibles a determinadas intervenciones.

Esta tipología de lugares suele estar incluida en cualquiera de las categorías anteriores, pues, por lo general, los paisajes frágiles o sensibles suelen tener un alto valor cultural y una función ambiental fundamental de cuya supervivencia depende el adecuado desarrollo de los elementos y procesos que conforman la malla de valores ambientales de un territorio determinado (MATARÁN & VALENZUELA, 2006b).

Por lo tanto, la cuestión en este caso ha consistido en la inclusión de una serie de paisajes de carácter heterogéneo que incluyen diversos elementos que en su conjunto se encuentran en una situación de sensibilidad o fragilidad a las intervenciones humanas. Estos lugares concretos constituyen de alguna manera los elementos a valorar en mayor medida dentro de los descritos en los puntos anteriores (BASTIAN & RÖDER, 1998), tal y como se ha abordado en los procesos de planificación más recientes.

2.1. Área de estudio

Los 71 km de la línea de costa de la provincia de Granada, constituyen un peculiar paisaje en el que se alternan tanto acantilados y colinas como fértiles valles y deltas. Del nivel de mar a los 1.000 metros sólo hay 10 km, y el pico más alto de la península Ibérica (Mulhacen, 3.842 m) está sólo a 30 km del mar. Esta situación montañosa reduce la influencia de los vientos

del noroeste y propicia un microclima subtropical único en toda Europa e idóneo tanto para el turismo como para la agricultura subtropical y la intensiva de invernaderos (FRONTANA, 1984).

A diferencia de las comarcas limítrofes de Almería y Málaga, en el caso de la costa de Granada, los paisajes mantienen todavía un alto valor debido a diversas dinámicas históricas, políticas, económicas y ambientales (MATARÁN & VALENZUELA, 2003). De hecho, el capital natural de esta área ha generado un paisaje subtropical, absolutamente singular y único en el continente europeo, que supone la principal seña de identidad territorial de este tramo del Mediterráneo. Debe quedar claro, que debido a las presiones especulativas provenientes de las comarcas limítrofes y de la construcción de nuevas infraestructuras (presa de Rules y autovías de Madrid y del Mediterráneo) este territorio se encuentra ante un momento crucial para su desarrollo (MATARÁN & VALENZUELA, 2004), de manera que todavía existe la posibilidad de plantear y aplicar desde la planificación un modelo equilibrado y resistente que evite o mitigue lo suficiente, los conflictos previsibles y las incertidumbres que actualmente existen (MATARÁN & *al.*, 2005).

3. SECUENCIA DE ELABORACIÓN DEL MAPA DE VALORES AMBIENTALES

Con base en las anteriores categorías funcionales valoramos e identificamos, mediante el análisis de la cartografía, qué zonas en nuestro área de estudio son las más idóneas para cumplir con dichas categorías funcionales.

Tanto los análisis como la cartografía resultantes de esta fase metodológica anticipan criterios para la planificación, debido a que, no sólo se incluye una descripción pormenorizada de esas cinco categorías ambientales del territorio, sino que también se realiza una cierta **jerarquización en dos categorías (valores altos y medios)**² de los elementos

ambientales que las componen, de ahí que a la malla natural descrita se la haya denominado como la malla de valores ambientales, tratando de destacar el capital natural, la estructura ambiental del territorio y la multifuncionalidad de sus elementos desde la perspectiva que aporta la ecología del paisaje y teniendo muy en cuenta los servicios ambientales que prestan cada uno de los elementos.

Las zonas delimitadas en el litoral de Granada de acuerdo a sus cualidades, son las siguientes.

3.1. Áreas fuente de biodiversidad o gran riqueza productiva

a) Parque Nacional y Parque Natural de Sierra Nevada.

El encuadre geográfico de la comarca litoral, la sitúa cercana a algunas áreas importantes en lo que respecta a biodiversidad y a riqueza productiva. En primer lugar el Parque Nacional de Sierra Nevada (y su entorno declarado Parque Natural) se encuentra al Norte de la comarca tras el valle del río Guadalfeo. Es de sobra conocida la importancia ambiental de estas áreas protegidas, declaradas además reservas de la biosfera. En este sentido, cualquier zona adyacente, como la comarca litoral, deberá ser considerada de forma especial en la planificación para potenciar la conservación del ecosistema tanto litoral como serrano mediante la creación de elementos territoriales que faciliten la interconexión y los flujos.

La similitud bioclimática de áreas interiores de la comarca litoral y su importancia en materia de biodiversidad (QUIJADA & *al.*, 2006) permiten la llegada y establecimiento de elementos provenientes de la fuente (reservorio) de biodiversidad que supone Sierra Nevada. Incluso es posible que algunas especies que habitan temporal o permanentemente la comarca litoral, se desplacen a Sierra Nevada, y viceversa. Esta reflexión será determinante

² No se ha considerado la categoría de valor ambiental bajo, ya que el objetivo básico de esta jerarquización y del propio mapa de valores ambientales, será la determinación de lugares valiosos a proteger y a potenciar a escala subregional, de tal manera que el resto de zonas, no se clasifican en este momento.

Aunque los lugares que no se hayan definido como valiosos, podrían ser considerados según otros criterios de planificación, pero siguiendo otras funciones territoriales diferentes a las que se han tenido en cuenta en este artículo.

para dar una valoración alta a determinadas áreas fuente del territorio (zonas de arbolado, vegetación natural importante y zonas de cultivos de regadío), cuya importancia sería menor si estuvieran más alejadas de lugares de alta biodiversidad como Sierra Nevada.

b) Parque Natural de las Sierras de Tejeda, Almijara y Alhama.

Esta zona protegida de gran tamaño (40.600 has), se sitúa en el interior de la franja noroeste de la comarca litoral. A pesar de ser reciente su calificación como espacio protegido (año 1999) también alberga elementos de importancia que lo convierten en una fuente de biodiversidad para la comarca litoral. Máxime si se tiene en cuenta la cercanía a la comarca litoral granadina de una de las zonas de más alto valor de este parque, calificada como de protección A (CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE, 1999).

Al igual que en el caso de Sierra Nevada, existen parecidos bioclimáticos razonables entre las áreas no protegidas del litoral granadino y las protegidas de la Sierra (QUIJADA & *al.*, 2006), de manera que las primeras pueden ser lugares de paso y expansión para los elementos que conforman la extraordinaria biodiversidad de las áreas fuente protegidas. De este modo, lugares del interior que a priori podrían parecer poco valiosos se han considerado como importantes en el plano de valores ambientales.

c) Áreas protegidas del litoral.

La más importante de entre estas áreas es el Paraje Natural de los Acantilados de Maro-Cerro Gordo, situado en el borde occidental de la comarca litoral. Este paraje es eminentemente litoral, y acoge sobre todo áreas submarinas de gran importancia. Los valores ambientales de la zona protegida incluyen formaciones geológicas muy peculiares (acantilados...) y una gran biodiversidad tanto en su espacio terrestre como en el interior de la milla marítima que queda protegida. Por su relevancia en la cuenca mediterránea, nuestro país ha

declarado a este Paraje Natural como ZEPIM (Zona Especialmente Protegida de Importancia para el Mediterráneo). Por lo tanto, esta zona protegida será considerada como de alto valor ambiental en el plano que se ha elaborado para la comarca litoral granadina.



FIG. 2. Área ZEPIM de Cerro Gordo (Almuñécar), Unidad Oeste.

Fuente: Paisajes Españoles (2001)

d) Vegas litorales dedicadas a la agricultura de regadío tradicional.

Hace tiempo que en la comunidad científica internacional se ha aceptado que las actividades agropecuarias suponen un elemento de conservación de la biodiversidad (BAUDRY, 2002; MONTASELL, 2004). No en vano, hasta la política de ayudas agroambientales de la UE valora este hecho y considera imprescindible para la protección ambiental, el mantenimiento de determinadas explotaciones agrarias. Aunque la planificación es ajena todavía a esta corriente, en el caso de la comarca litoral, existen ciertas áreas de regadío en el centro y el oeste de la comarca, que mantienen un gran valor para la estructura de dicha malla natural, dado que su imbricación en el sistema ecológico tradicional y su aportación de recursos fundamentales como el agua y la propia heterogeneidad, al mosaico del paisaje, suponen unos elementos casi imprescindibles para la sustentabilidad de la malla de valores ambientales. El ejemplo paradigmático de este tipo de espacios es la

Vega del Guadalfeo donde el principal cultivo tradicional era la caña de azúcar, cuyos agricultores subsisten con las ayudas agroambientales de la UE cuya aportación determina la calificación de alto valor ambiental a las plantaciones que aún subsisten (CALATRAVA, 1994; ESPINOSA, 2003; SAYADI & *al.*, 2004) aunque la planificación todavía no ha adaptado este tipo de medidas y está generando grandes tensiones que están suponiendo la desaparición de estos paisajes valiosos.

e) Áreas Serranas de Arbolado.

Todavía quedan algunas áreas de vegetación importantes en las zonas serranas del interior, que constituyen recuerdos relictos de lo que era el paisaje litoral antes de la llegada de los conquistadores cristianos y de las grandes deforestaciones desencadenadas por la revolución industrial (PÉREZ GARCÍA, 1993; REMMERS, 1996).

Tal y como se puede observar en el mapa 1, las áreas arboladas más importantes se encuentran en las sierras, en el interior de la comarca litoral granadina. Estas zonas serán consideradas como de alto valor en el plano de valores ambientales, dado que su índice de naturalidad (SOCCO & *al.*, 2001) se podría estimar como mucho mayor que el de zonas adyacentes teniendo en cuenta, entre otras cosas, su pertenencia a estados más cercanos al bosque climax (RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, 1985). Asimismo, el alto valor ambiental está justificado por su papel como elementos tamponadores de determinados flujos ambientales, y como limitadores de procesos tan dañinos como la erosión.

3.2. Áreas tampón que filtran y ralentizan los flujos de materia, energía e información

a) Vegetación de ribera.

La escasa vegetación de ribera que existe en la comarca litoral, constituye una de las áreas tampón de mayor importancia relativa, por lo que se han incluido como zonas de alto valor ambiental. Dentro de sus funciones se encuentra la reducción de la erosión y de los aportes contaminantes a los cauces y

ralentizando el discurrir de las corrientes de agua (TURNER & *al.*, 2001). También actúan en menor medida como fuente de nutrientes de dicha corriente.



FIG. 3. Vegetación de ribera y aterrazamientos junto al cauce de Río Verde a su paso por el término municipal de Jete.

Fuente: Elaboración propia.

b) Otras manchas de vegetación natural.

En un análisis más concreto, tal y como se puede observar en el mapa siguiente, aparecen una serie de manchas de vegetación natural en diferentes etapas de degradación, como la agricultura de secano (generalmente abandonada o semiabandonada) o las formaciones de matorral y pastizal, que a modo de zonas no ocupadas por los usos agrícolas intensivos o urbanos, suponen una malla discontinua de zonas tampón que retienen o ralentizan los flujos que parten desde usos como la agricultura de regadío o los invernaderos, y se dirigen hacia los cauces o el litoral. Actualmente estas zonas reducen la saturación del territorio y amortiguan ciertos impactos ambientales incluidos los impactos paisajísticos. Debido a su estado de degradación y a las limitaciones generales de su funcionalidad, se han considerado como zonas de valor ambiental medio, aunque su papel podría ser más importante si desde la planificación se potenciara su conservación mediante la generación de áreas de conectividad que configuraran una verdadera red.

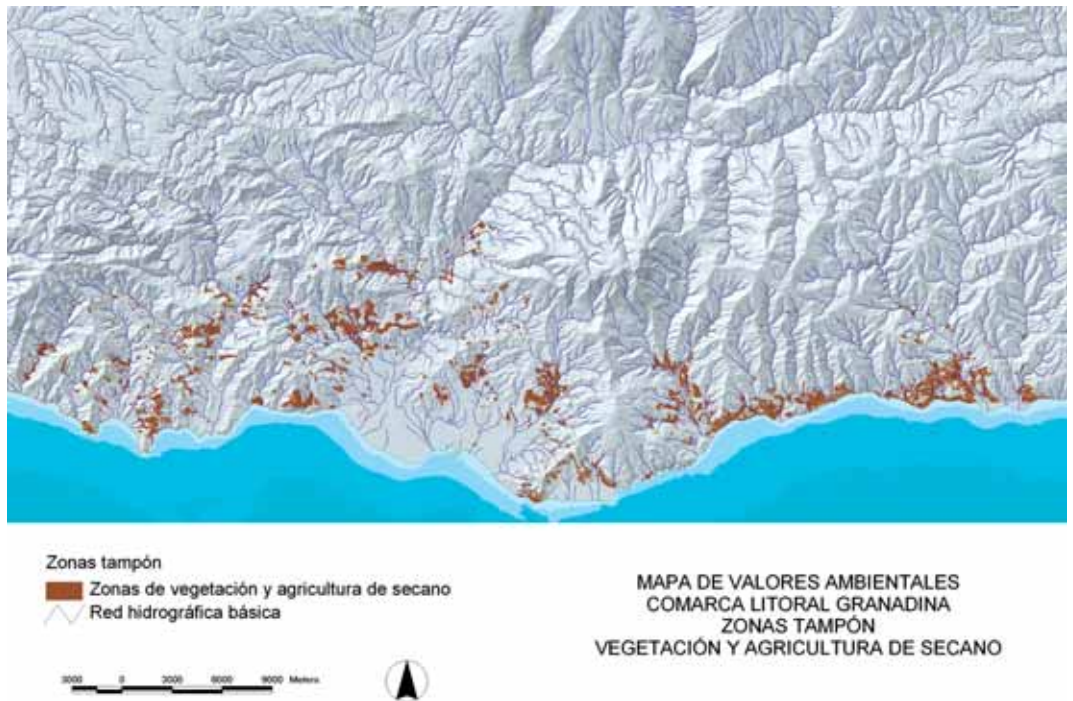


FIG. 4. Zonas de matorral pastizal y cultivos de secano con función tampón.

Fuente: Elaboración propia.

3.3. Áreas que actúan como sumideros de los flujos de materia, energía e información

La mayor parte de las áreas incluidas en esta categoría, se incluyen en otras categorías, aunque desde un punto de vista multifuncional cabe destacar dos elementos cuya función sumidero es fundamental para el devenir territorial de la comarca litoral granadina.

a) Zonas deltaicas.

Las zonas deltaicas que existen en el borde de costa, son lugares muy interesantes si se consideran desde una perspectiva funcional de sumideros, teniendo en cuenta el siguiente análisis, han sido consideradas zonas de alto valor ambiental. Así, por ejemplo, la acumulación de los materiales arrastrados por la erosión aguas arriba, supone el aprovechamiento geológico de los mismos produciendo importantes volúmenes de arenas que se han ido transformando en fértiles suelos a lo largo de milenios, y que actualmente son extraídas para servir también de suelo de los invernaderos (MATARÁN, 2004).

De este modo, cualquier acción que altere esta dinámica, reduciendo los aportes (como la recién construida presa de Rules) o alterando la dinámica litoral convirtiendo zonas sumidero en zonas fuente (como lo ocurrido entre el puerto de Motril y las playas de levante) deberá tener en cuenta la necesidad de conservar la función de estas zonas y la estructura de la malla natural del territorio.



Fuente: Paisajes Españoles (2001).

b) Suelos de llanuras aluviales.

Se crearon mediante la alteración de aportes sedimentarios de carácter aluvial. Incluyen a las zonas deltaicas y a las zonas aluviales de los cauces de importancia que en ellas desembocan. También constituyen un importante sumidero de contaminantes, algunos de los cuales son eliminados o diluidos generando un impacto positivo, mientras que otros son acumulados, creando lo que se ha llamado “bombas ecológicas”, que pueden “estallar” liberando la carga contaminante, en el momento en el que cambien las condiciones ambientales.



FIG. 6. Encauzamiento de la Rambla de Gualchos.

Fuente: Elaboración propia.

Estos elementos han sido considerados de valor ambiental medio, para diferenciarlos de los deltas, y teniendo en cuenta el grado de degradación y de intervención antrópica existente (muchos de ellos están acotados por encauzamientos de hormigón que disminuyen su funcionalidad, como el de la fotografía).

c) Franja litoral.

En el litoral desembocan grandes cantidades de flujos que se disipan o acumulan en esta estrecha franja del territorio. A pesar de que puede ser considerado más bien como un corredor o una zona de borde entre dos ecosistemas muy

diferentes, también es interesante su papel de aceptor de sedimentos, agua dulce, contaminación (sobre todo aguas residuales urbanas y algunas de origen agrícola), e incluso de la población que tiende a acumularse en esta franja.



FIG. 7. Litoral junto a Castell de Ferro.

Fuente: Elaboración propia.

A la hora de dibujarlo en el mapa se ha considerado interesante utilizar una franja de 500 metros desde la línea de costa que corresponde a la zona de influencia (y también 500 metros hacia el mar para destacar el carácter mixto de esta franja), y que incluiría la mayor parte de las funciones destacadas en este punto. Aunque el grado de degradación de toda esta zona, junto con la extraordinaria heterogeneidad de la misma ha supuesto su inclusión como una zona de valor ambiental medio, teniendo en cuenta que ya en algunas franjas se sitúan elementos descritos como de valor ambiental alto según otras funciones consideradas.

3.4. Corredores de articulación y difusión de la malla natural

a) Red hidrográfica.

El principal conjunto de corredores interconectado lo constituye la red hidrográfica, como estructura principal de lo que se han denominado corredores fluviales y de ribera, esenciales para el

mantenimiento y la difusión de valores del paisaje mediterráneo, por su dependencia del agua. Este tipo de corredores suele tener una función colectora en la cuenca alta y dispersora en la cuenca baja, de manera que preferentemente los flujos de materia, energía e información van a mantener esa dirección descendente cuando recorran estos corredores, dado que el principal vector de conexión territorial es el agua, incluyendo no sólo la que fluye a lo largo del cauce, sino también la drenada a lo largo de las laderas que configuran la cuenca hidrográfica (VAN DER VLIST, 1999; PINEDA & SCHMITZ, 2002).

Al igual que en otras partes del Mediterráneo, en el caso de la comarca litoral granadina, por lo general, los cauces carecen de cursos continuos de agua, y, en algunos casos, este hecho ha supuesto una falta de vegetación asociada o su ocupación para uso antrópico, ya sea por el viario, la agricultura o la urbanización. Para la elaboración del mapa de valores ambientales, se han considerado los cauces principales (incluyendo ríos y ramblas) que señala el *Mapa Topográfico de Andalucía* del Instituto de Cartografía de Andalucía a escala 1:10.000. Asimismo, debido a que se está trabajando a escala territorial, para incluir todo el cauce, su zona de influencia más cercana, y los posibles elementos de vegetación natural asociados, se han destacado en el mapa las líneas de los ríos y ramblas mediante la representación de unos buffer de 100 metros a cada lado de los mismos (ver FIG. 10). El resto de cauces de menor importancia, ha sido incluido simplemente mediante la línea que los representa, dado que sus características los sitúan dentro de la categoría de valores ambientales medios.

Otro grupo de corredores de carácter hídrico será la red de regadíos. Esta red está constituida fundamentalmente por acequias, es decir, por estructuras (algunas muy antiguas) que no tienen la estanqueidad de las tuberías, por lo que se relacionan con el medio de diversas maneras, incluyendo las pérdidas de agua. Por lo tanto, estas estructuras han jugado históricamente un papel ecológico, social y territorial importante en las zonas de regadío del Mediterráneo y así deberían considerarse en los procesos de planificación.

b) Vías pecuarias.

Otro importante grupo de corredores lo constituye la red de vías pecuarias. Estas estructuras lineales de carácter público han tenido históricamente el papel de servir para transportar el ganado. Así, esta red constituye uno de los primeros elementos de ordenación territorial que se recuerdan, dada su antigüedad y su importancia en la configuración espacial, económica y ambiental del territorio. Ese carácter histórico ha supuesto que en muchos de los casos sean estables frente a las intervenciones antrópicas y tengan además características ambientales (vegetación, bordes permeables, zonas de acopio de agua, situación paisajística preferente) que las hacen factibles como corredores por los que circulan preferentemente los flujos de materia, energía e información (SAL, 2001).

En la comarca litoral granadina existe la red que se puede observar en FIG. 10 aunque aparecen numerosas interrupciones, dado que en algunas zonas las vías pecuarias han sido sustituidas por carreteras, y que no todos los tramos están deslindados. Esto supone una reducción de su papel de malla conectiva. En cualquier caso, el carácter público de estos caminos y los nuevos planteamientos de las administraciones públicas favorecen la potenciación y conservación de estos corredores de la malla natural, que deberían ser consolidados de forma adecuada en los documentos de planificación.

c) Caminos.

Otra red de corredores muy relacionada con las vías pecuarias, la constituye la red de caminos rurales cuyas características son adecuadas para su inclusión dentro de la malla natural, aunque considerándolos como de valor medio, ya que no siempre se encuentran en una buena situación ambiental para fomentar la conectividad, y además debe existir cierta diferencia con el papel y el valor de las vías pecuarias. La función ecológica positiva de esta red de caminos es muy importante frente a los impactos derivados de la red de infraestructuras viarias de alta capacidad

cuyas características ecológicas y cuyos bordes son ajenos a la estructura de la malla natural del territorio (FORMAN, 2000). La superposición de esas dos redes disminuyendo los conflictos, debe ser uno de los objetivos fundamentales de la planificación. Atendiendo a la bibliografía (NOGUEIRA & *al.*, 2002; FERNÁNDEZ-VELILLA, 2002; BUREL & BAUDRY, 2002; BAUDRY, 2002; VILÁ, 2004) en muchos casos ligados al viario, aparecen otra serie de elementos territoriales como los setos que actúan como corredores para determinadas especies animales, y que pueden mantener alguna otra función paisajística de importancia territorial, como el control de plagas o el filtrado de flujos eólicos e hídricos. Sin embargo, la escala de trabajo a la que se ha elaborado el plano de valores ambientales no permite distinguir estos setos.

d) Crestas.

La última, pero no por ello menos importante red de corredores es la que está formada por la malla de crestas que dividen las diferentes vertientes. Se ha considerado a estas estructuras como de alto valor, por la importancia que tienen las formas del paisaje en la estructura y funcionamiento del mismo, creando continuidades y rupturas espaciales, o simplemente alterando los flujos y procesos que ocurren (BELL, 1999). Por ejemplo, estos lugares, al estar por lo general más inaccesibles, mantienen cierta vegetación natural y permiten determinados flujos interesantes en la estructura de la malla natural (por ejemplo, el movimiento de algunas especies de animales). En el caso de la comarca litoral granadina, tal y como se puede observar en FIG. 10 en determinadas zonas la rugosidad del terreno, produce que haya numerosas crestas, las cuales pueden tener cierta vegetación natural de importancia (PÉREZ GARCÍA, 1993), y pueden mantener conexiones que produzcan largos corredores de interés que lleguen a relacionar el litoral con zonas muy alejadas del interior. Por lo tanto las crestas deberían constituir elementos fundamentales en los procesos de planificación.



FIG. 8. Vegetación natural en las cumbres del valle de Río Verde.

Fuente: Elaboración propia.

3.5. Paisajes frágiles o sensibles a determinadas intervenciones

a) Litoral.

Se ha considerado como un lugar de alto valor ambiental el paisaje de la franja litoral, incluyendo los primeros 50 metros de costa y los fondos marinos que también se encuentran a 50 metros de dicha línea. La calificación de esta estrecha franja ha sido determinada por el carácter altamente frágil del litoral, que además cumple la mayoría de funciones que se han tenido en cuenta en esta metodología (fuente, tampón y conectividad). En relación con esta multifuncionalidad de la franja litoral, en la parte terrestre, se ha considerado la zona de influencia de 500 metros como de valor medio.

Ni que decir tiene que estas zonas están siendo sometidas a una alta presión por parte de los usos urbanos y agrícolas, y por todas las actividades contaminantes relacionadas, por lo que la planificación debe ser especialmente cuidadosa para disminuir los conflictos y mejorar la situación ambiental.

b) Zonas de alta pendiente.

Se han considerado las zonas de pendientes mayores del 40%, debido a la alta fragilidad ambiental que estas mantienen. A

pesar de que la fragilidad también dependerá del tipo de materiales, se ha tomado esa pendiente como referencia estándar de lugares con alto valor paisajístico, no sólo desde el punto de vista estético, sino también desde el punto de vista de los flujos y procesos que se producen en relación con esta geomorfología tan particular. Las pendientes entre el 40% y el 30% también serán consideradas, pero en este caso como un valor medio dado que también suponen cierto grado (aunque menor) de fragilidad y de valor paisajístico. Todo esto supondría una importante limitación en la planificación de los crecimientos de determinados usos como el regadío o la urbanización.

3.6. Síntesis de la malla de valores ambientales de la comarca litoral granadina

La FIG. 9 presenta la descripción cartográfica de la malla de valores ambientales, y como complemento al mismo, en la siguiente tabla se presenta una síntesis del proceso seguido: elementos territoriales considerados, descripción valorativa, funciones identificadas y generación de criterios para la planificación territorial. El último punto, vinculado a la utilidad práctica del trabajo para la planificación territorial sería el que abre un campo de estudio y desarrollo a profundizar procurando una mayor cohesión entre los valores, las funciones y los respectivos elementos físicos de la malla propuesta.

4. CONCLUSIONES

Tanto la consideración de la malla de valores ambientales y de la estructura ambiental, como la comprensión de las resistencias (MATARÁN, 2005), las funciones y los procesos como valores, será fundamental para entender el devenir histórico de la comarca litoral granadina, para poder predecir en cierta medida su futuro, y, sobre

todo, para poder aportar criterios y puntos de apoyo a la planificación, siempre desde la perspectiva de la sostenibilidad que aportan las ciencias ambientales.

Así pues, pensando en la posterior utilidad y aplicación del trabajo, las principales conclusiones son:

- a) La valoración de un proceso metodológico de este tipo y el mapa resultante puede resultar útil para generar una “eco-estructura”³ que pueda coexistir con la infraestructura y la urba-estructura, desde la resolución y perspectiva de una escala de análisis y trabajo subregional. Por consiguiente, esta traslación conceptual de la Ecología del Paisaje a la Planificación Territorial induce, entre otras posibilidades, la de desarrollar una ESTRATEGIA de COEXISTENCIA entre la malla ambiental, urbana e infraestructural.
- b) La existencia de dos elementos de la red andaluza de espacios naturales protegidos (Sierra Nevada y Sierras de Tejeda, Almijara y Alhama), y la importancia del corredor litoral (incluyendo el Paraje Natural de los acantilados de Maro-Cerro Gordo), fomenta la ESTRATEGIA CONECTORA entre estos ámbitos, como método de protección activa de los espacios de alto valor ambiental
- c) Tanto la especial geomorfología como su densa malla de valores, además del particular devenir histórico de la comarca litoral granadina, han propiciado la existencia de ciertos paisajes que mantienen un nivel de alteración bajo y por lo tanto con un gran potencial para la impulsar en el ámbito subregional una ESTRATEGIA DIFUSORA de valores ambientales.
- d) La escala subregional marca un ámbito estratégico de trabajo pero no el conjunto de actuaciones y medidas necesarias para mantener activa la malla de valores ambientales. En este sentido, y volviendo al enfoque conceptual de la ecología del paisaje, hay que contemplar líneas, manchas y procesos del territorio a diferentes escalas tempo-espaciales, la

³ La “eco-estructura” se refiere al soporte físico que articula las funciones y beneficios ambientales derivados de la zonificación seguida para el dibujo de la malla de valores ambientales. Dichas funciones y beneficios se plantean desde la

coexistencia necesaria e interactiva con la urba-estructura, entendida ésta como la malla de tejidos, patrones y formas de crecimiento urbano a los que da soporte físico y funcional la infraestructura.

FIG. 9. Estructura de la malla de valores ambientales

Valor	Elemento territorial					Redes		
	Manchas							
	Espacios Naturales Protegidos	Topografía	Vegas litorales	Cultivos	Vegetación natural	Viarío	Litoral	Red hídrica
Máximo	Parque Nacional Sierra Nevada, Parques Nacionales Sierras de Tejeda, Almijara y Alhama	Pendientes >40%, crestas	Guadálfeo, Verde y Jate	Caña de azúcar	Áreas serranas de arbolado, Vegetación de ribera	Vías pecuarias	Zona de protección (50 m)	Cauces principales
Medio		Pendientes entre el 30% y el 40%	Resto de suelos de llanuras aluviales	Resto de regadíos	Áreas de secoano con función tampón	Caminos rurales	Zona de influencia (500 m)	Cauces secundarios, red de regadíos
Funciones	Fuente, paisajes frágiles	Paisajes frágiles, corredores	Paisajes frágiles, corredores, tampón, fuente, sumideros	Fuente, paisajes frágiles	Paisajes frágiles, corredores, tampón, fuente	Corredores	Paisajes frágiles, corredores, sumideros	Corredores
Criterios para la planificación territorial	Red conectada de espacios naturales protegidos. Similitudes bioclimáticas deben suponer similitudes en los instrumentos de protección.	Áreas excluidas de la ocupación humana. Argumentos físicos para proteger el paisaje.	Los paisajes multifuncionales necesitan una atención especial. Necesidad de una superposición no fragmentaria de la malla antrópica sobre la malla natural.	El valor multifuncional de la agricultura tradicional. Productividad versus diversidad paisajística.	Los ecosistemas mediterráneos necesitan una atención especial. Las manchas aisladas (islas) deben ser conectadas.	El valor de los setos y otras infraestructuras humanas con carácter ambiental. Necesidad de una superposición no fragmentaria de la malla antrópica sobre la malla natural.	La necesidad de reducir la saturación. La restauración de un corredor esencial.	El valor del agua en el paisaje mediterráneo. La restauración de una red esencial.

Fuente: Elaboración propia.



FIG. 10. Valores ambientales altos y medios.

Fuente: Elaboración propia.

mailla territorial sólo se mantendrá articulada si se formulan una ESTRATEGIA TRANSESCALAR de acciones y figuras de planeamiento que vayan de la mailla subregional a las locales y sectoriales, y viceversa.

- e) Las presiones sobre la “eco-estructura” de la urbanización turística y de la agricultura de invernadero, refuerzan el interés y la necesaria oportunidad de programar una ESTRATEGIA MULTIFUNCIONAL del territorio sobre la base que proporciona el dibujo de la

mailla de valores. Esta estrategia sería la culminación de un proceso conjunto de actuaciones de coexistencia, conexión, difusión y transescalaridad. La multifuncionalidad del paisaje mediterráneo (PRETTY & al., 2001; PINTO CORREIA & VOS, 2002; ABLER, 2004) es, de forma creciente, una condición esencial para evitar graves desequilibrios territoriales, mitigar la fragmentación del paisaje y asegurar la difusión espacial de los principales activos del capital natural.

BIBLIOGRAFÍA

ABLER, D. (2004): “Multifunctionality, agricultural policy and environmental policy”. *Agricultural and Resource Economics Review*, April.

ANTROP, M. (2001): “The language of landscape ecologists and planners. A comparative content analysis of concepts used in landscape ecology”, *Landscape and Urban Planning*, 55: 163-173.

ARESTIA, M. (2001): *La Rete Ecologica: per una nuova tutela del territorio e dell'ambiente nella provincia di Ragusa*. Università di Palermo, Facoltà di Architettura, Tesi di Laurea.

BASTIAN, O. & M. RÖDER (1998): “Assessment of landscape change by land evaluation of past and present situation”. *Landscape and Urban Planning*. 41: 171-182.

BELL, S. (1999): *Landscape: pattern, perception and process*. Spon, Londres.

BETTINI, V. & al. (2001): “The percolating urban plan”. The International Association for Impact Assessment (IAIA 2001), 21st Annual Meeting Cartagena, Colombia, May 26 to June 2, 2001.

BOTEQUILHA, A. & J. AHERN (2002): “Applying landscape

- ecological concepts and metrics in sustainable landscape planning". *Landscape and Urban Planning*, 59: 65-93
- BAUDRY, J. (2002): "Agricultura, paisaje y conectividad", en *Conectividad Ambiental: las áreas protegidas en la cuenca mediterránea*. Consejería de Medio Ambiente, Junta de Andalucía, Sevilla.
- BUREL, F. & J. BAUDRY (2002): *Ecología del paisaje: conceptos, métodos y aplicaciones*. Mundi Prensa, Madrid.
- CALATRAVA REQUENA, J. (1994): "Contingent analysis of the scenic value of sugar cane in the subtropical coast of Granada (Spain). Some factors related to WTP", *XXII International Conference of Agricultural Economists*, Harare (Zimbabwe).
- CASTRO NOGUEIRA, H. (ed.) & al. (2002): *Integración Territorial de Espacios Naturales Protegidos y Conectividad Ecológica de Paisajes*. Consejería de Medio Ambiente, Junta de Andalucía.
- DÍAZ PINEDA, F. & M. F. SCHMITZ, (2002): "Tramas espaciales del paisaje. Conceptos, aplicabilidad y temas urgentes para la planificación territorial", en *Conectividad Ambiental: las áreas protegidas en la cuenca mediterránea*. Consejería de Medio Ambiente, Junta de Andalucía, Sevilla.
- ESPINOSA BÉJAR, A. (2003): "Problema de la desaparición del cultivo de la caña de azúcar". Ponencia en el curso: *La Planificación del Litoral Granadino. Agua, Suelo y Desarrollo*. Centro Mediterráneo de la Universidad de Granada, Motril.
- FARINA, A. (2000): *Principles and methods in landscape ecology*. Kluwer Academic.
- FORMAN, R. T. T. (1995): "Some general principles of landscape and regional ecology". *Landscape Ecology*, vol. 10, 3: 133-142.
- (2000): "Estimate of the Area Affected Ecologically by the Road System in the United States". *Conservation Biology*, vol. 14, 1: 31 - February.
- (2001): *Land mosaics: the ecology of landscapes and regions*. Cambridge University Press, Cambridge.
- (2004): *Mosaico territorial para la región metropolitana de Barcelona*. Gustavo Gili, Barcelona.
- FRY, G. L. A. (2001): "Multifunctional landscapes - towards transdisciplinary research". *Landscape and Urban Planning*, 57: 159-168.
- GARCÍA FERNÁNDEZ-VELILLA, S. (2002): "Conectividad en sistemas regionales de áreas protegidas", en *Conectividad Ambiental: las áreas protegidas en la cuenca mediterránea*. Consejería de Medio Ambiente, Junta de Andalucía, Sevilla.
- GÓMEZ SAL, A. (2001): "Funciones Ecológicas de las Vías Pecuarías", en *Conferencia Internacional de Vías Pecuarías y Corredores Verdes*, Chiclana de la Frontera (Cádiz) 21-24 de noviembre de 2001. Consejería de Medio Ambiente, Junta de Andalucía, Sevilla.
- HIDDING, M. C. & A. T. J. TEUNISSEN (2002): "Beyond fragmentation: new concepts for urban-rural development". *Landscape and Urban Planning*, 58: 297-308.
- IMBROGLINI, C. (2003): "Le infrastrutture ambientali. Matrici del progetto territoriale". *Quaderni dei Dipartimenti di Architettura e Urbanistica di Pescara*, 14.
- INEGNOLI, V. (2002): "Landscape Ecology: A Widening Foundation". Springer, Alemania.
- JUNTA DE ANDALUCÍA. CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE, (1999): *Decreto 145/1999, de 15 de junio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de Recursos Naturales de las Sierras de Alhama, Tejada y Almirajara*. Sevilla.
- LUCIO, J. V. DE & C. MARTÍNEZ ALANDI (2005): "Comparing strategies to restore linear landscape features to improve landscape connectivity", Poster en European IALE Congress, Faro (Portugal), 29 de marzo a 2 de abril, pp. 65.
- MATARÁN RUIZ, A. (2004): *Greenhouse wastes, environment and planning in the Coast of Granada, Spain*. MsC Dissertation. Department of Environmental Management, University of Central Lancashire, Preston, UK.
- (2005): *La valoración ambiental-territorial de las agriculturas de regadío en el litoral Mediterráneo: el caso de Granada*. Tesis doctoral, Universidad de Granada.
- & F. AGUILERA BENAVENTE (2006): "Determinación de conflictos ambientales para la planificación territorial mediante análisis espaciales simples", *XII Congreso Nacional de Tecnologías de la Información Geográfica CTIG*. 19-22 de septiembre de 2006, Granada.
- MATARÁN RUIZ, A. & L. M. VALENZUELA MONTES (2003): "The territorial model evolution of the Coast of Granada". *11th International Planning History Conference*, julio de 2003 (pág. 243, libro de resúmenes), Barcelona.
- (2004): "Water and regional planning: hypothesis in the coastal area of Granada", *Management of Environmental Quality: An International Journal*, vol. 15, n.º 2 (marzo de 2004).
- (2005): "Modelling future landscapes: causes and environmental effects". *International Conference On Sustainable Land Use in Intensively Used Agricultural Regions*, Leipzig, Germany.
- (2006a): "Multifunctional Landscapes and Greenhouses in the coastal planes of Spain: towards new planning criteria", *VI Envirowater Conference*, mayo de 2006, Delft.
- (2006b): "Regional planning in Granada, south-east Spain taking account of the network of natural values", en R. G. H. BUNCE & R. H. G. JONGMAN (eds.), *Landscape Ecology in the Mediterranean: inside and outside approaches. Proceedings of the European IALE Conference 29 March - 2 April 2005*, Faro, Portugal. IALE Publication Series 3: 249.
- MONTASELL, J. (2004): "Apuntes para la reflexión y el debate sobre la protección, el desarrollo y la gestión de espacios agrarios periurbanos", *Jornada sobre Protección, gestión y desarrollo de espacios agrarios periurbanos*, 17 de diciembre de 2004. Área de Medio Ambiente de Izquierda Unida. Granada.

- NAVEH, Z. & A. S. LIEBERMAN & F. O. SARMIENTO & C. M. GHERSA & R. J. C. LEÓN (2001): *Ecología de Paisajes: Teoría y Aplicación*. Editorial Facultad de Agronomía, Buenos Aires, Argentina.
- PÉREZ FIGUERAS, C. (2004): "L'Anella Verda-Xarxa de Parcs Naturals: una proposta de planificació territorial sostenible", *Jornades Europeas de Agricultura Periurbana: Estrategias e instrumentos para la protección y gestión de los espacios agrarios periurbanos en la Unión Europea*, 12-13 de mayo de 2004. Viladecans, Barcelona.
- PÉREZ GARCÍA, J. (1993): "El agua en un medio árido: hidráulica tradicional en la Contraviesa (Granada)". *Fundamentos de Antropología*, 2: 101-121.
- PINTO CORREIA, T. & W. VOS (2002): "Multifunctionality in Mediterranean landscapes - past and future", en R. JONGMAN (ed.), *Proceedings of the Frontis workshop on the future of the European cultural landscape*, 9-12 de junio de 2002. Wageningen, Holanda.
- PRETTY, J. & C. BRETT & D. GEE & R. HINE & C. MASON & J. MORISON & M. RAYMENT & G. VAN DER BIJL & T. DOBBS (2001): "Policy Challenges and Priorities for Internalizing the Externalities of Modern Agriculture", *Journal of Environmental Planning and Management*, 44(2): 263-283.
- QUJADA, J. & M. RODRÍGUEZ & J. M. MOREIRA (2006): "La representación territorial de la Biodiversidad de Andalucía", *Revista Medio Ambiente*, 52: 24-29. Consejería de Medio Ambiente, Junta de Andalucía.
- REMMERS, G. C. A. (1996): "Reforestación melgar: un concepto popular de reforestación de terrenos agrícolas", *Agricultura Ecológica y Desarrollo Rural. II Congreso de la Sociedad Española de Agricultura Ecológica*, septiembre de 1996. Pamplona.
- RIECHMANN, J. (2006): "Biomímesis. Ensayos sobre imitación de la naturaleza, ecosocialismo y autocontención". Los Libros de la Catarata, Madrid.
- RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, F. (1985): *Granada: Medio físico y desarrollo*. Instituto de Desarrollo Regional, Universidad de Granada.
- SAYADI, S. & M. C. GONZÁLEZ ROA & J. CALATRAVA REQUENA (2004): "Estudio de preferencias por los elementos agrarios del paisaje mediante los métodos de Análisis Conjunto y Valoración Contingente", *Economía Agraria y Recursos Naturales*, vol. 4, 7: 135-151.
- SOCCO, C. & M. MOTRUCCHIO & E. RIVELTA (2001): "Indicatore del grado di naturalità per la pianificazione territoriale". *Observatorio Citta'Sostenibili*. Dipartimento Interateneo del Politecnico e dell'Università di Torino, Italia.
- TURNER, B. L. & W. K. BUTZER (1995): "The Columbian Encounter and environmental change", en *Land use change. A perspective from the Columbian Encounter*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- TURNER, T. (1998): "Landscape planning and environmental impact design". UCL Press, RU.
- VAN DER VLIST, M. J. (1999): "Blue node concept: a regional water management strategy", *Agricultural Water Management*, vol. 40, Issues 2-3, mayo de 1999: 265-273.
- VILÁ, E. (2004): "Plantar setos como trampas de plagas", *Almería en Verde*, 15, septiembre. COEXPAL-FAECA.
- VIGANÓ, P. & B. SECCHI & S. MININANNI (2001): *Territories of a new modernity: Territorial Coordination Plan for the Province of Lecce*. Electa Napoli, Italia.
- WARD THOMPSON, C. (2002): "Urban open space in the 21st century", *Landscape and Urban Planning*, 60: 59-72.

Parias urbanos: segregación residencial de africanos y gitanos en Almería

Juan Carlos CHECA OLMOS
& Ángeles ARJONA GARRIDO

Doctor en Sociología, Profesor de la Universidad de Almería & Doctora en Antropología Social, Profesora de la Universidad de Almería.

RESUMEN: El objetivo de este artículo es medir y analizar los procesos de segregación residencial de los africanos y gitanos que viven en el Poniente almeriense. Para ello, hemos utilizado los principales índices de medida: disimilitud, aislamiento y centralidad. De igual modo, se han realizado dos encuestas. La primera se administró a la población africana y gitana, en la que se registran indicadores socioeconómicos, culturales y residenciales. La segunda se administró a la población autóctona no gitana, en ella se recogen emociones, actitudes y comportamientos hacia los africanos y gitanos. Los resultados muestran que ambos grupos presentan elevadas cifras de segregación y que las principales causas de esta situación son los prejuicios y discriminación que sufren por parte de los autóctonos no gitanos y de su capacidad económica y, en menor grado, las preferencias por el endogrupo.

DESCRIPTORES: Segregación residencial. Inmigrantes. Gitanos. Almería.

I. INTRODUCCIÓN

Almería ha sido tradicionalmente una tierra de migraciones. Con el transcurrir del tiempo los almerienses han emigrado a lugares tan diversos como América, Norte de África, Europa o la España desarrollada. Sin embargo, con el desarrollo y la expansión de agricultura intensiva bajo plástico (en invernadero), sobre todo en la comarca del Poniente, la dirección de las migraciones cambia. De ahí, que encontremos dos grandes oleadas de inmigración. La primera provenía de los municipios y comarcas cercanas al desarrollo agrícola,

destacando, especialmente, Las Alpujarras, tanto del lado granadino como almeriense. Esta migración vino a cubrir la necesidad de mano de obra que generó el Instituto Nacional de Colonización (INC) al actuar en dicha comarca: abriendo pozos, repartiendo lotes de tierra, casas y animales. Incluso en determinados momentos, vinculados a las tareas agrícolas (siembra y cosecha), llegaban temporeros, también de estos y otros lugares, principalmente población gitana que, con el paso del tiempo, también terminaron asentándose definitivamente.

La segunda oleada migratoria empieza a

Recibido: 24.01.2007. Revisado: 17.04.2007.
e-mail: jchecca@ual.es; arjona@ual.es.

Agradecemos a los evaluadores anónimos de la revista sus valiosos comentarios y sugerencias para la redacción final de este artículo, sobre todo en su aporte teórico y metodológico, así como en la inclusión de nuevas referencias bibliográficas

principios de los noventa, con la llegada de población extranjera desde el norte de África. Hasta mediados de la década de los ochenta del siglo pasado la presencia de inmigrantes en Almería era casi anecdótica. Su estancia en la provincia se convertía en una etapa de su proceso migratorio hacia la Europa más desarrollada. Pero la consolidación y expansión de la agricultura intensiva y junto al abandono de parte de la mano de obra familiar del invernadero (mujer e hijos) hacia otros segmentos y empleos del mercado, creó una importante demanda de empleo duradera, favoreciendo la estancia definitiva de los extranjeros en la comarca, que en la actualidad suponen más del 20% de la población en algunos municipios, con más de cien nacionalidades diferentes.

No obstante, el asentamiento permanente de este crisol multicultural no se ha producido de manera uniforme en los diferentes ámbitos socioeconómicos que configuran la integración, especialmente en materia residencial, ya que los diferentes colectivos presentan altas tasas de diferenciación residencial. Aquí vamos a entender por segregación residencial a la desigual distribución de grupos de población en el territorio, que se manifiestan de diferentes maneras: primero, la proximidad/distancia física entre los espacios residenciales de los diferentes grupos sociales; segundo, la homogeneidad social de las distintas subdivisiones territoriales en que se puede estructurar una ciudad; y tercero, la concentración de grupos sociales en zonas específicas de una ciudad.

La literatura sobre segregación se ha centrado especialmente en las comunidades inmigradas en los países occidentales¹. Sin embargo, uno de los grupos que mayores niveles de segregación padecen son los gitanos, aunque han sido escasamente estudiados con respecto a otros colectivos². Los gitanos en España, desde su llegada, se han insertado en espacios segregados³, especialmente en las grandes ciudades, de modo que parece existir una correlación

positiva entre el tamaño del grupo y su segregación. En ocasiones explicada por las propias características del grupo (CHAO & MARTÍNEZ, 2004) y de su capital social, basado en la cooperación, ayuda mutua o habilidades económicas familiares, y en otras, debido a procesos históricos de crecimiento urbano y maniobras de la población mayoritaria.

Por eso, en este texto nos interesamos por cómo se está produciendo la localización de los extranjeros africanos y gitanos, para conocer su grado de segregación y los motivos que producen dicho proceso. El estudio se realiza en las ciudades de El Ejido y Roquetas de Mar. Localidades que albergan el mayor número de inmigrantes de la provincia de Almería, así como una gran diversidad de nacionalidades y grupos étnicos extranjeros. De igual modo, la presencia de gitanos, aunque mucho menos significativa, es importante. De ahí, el interés de comparar el proceso de localización de diferentes grupos.

Aunque en el texto se lleva a cabo un análisis con variables que inciden en el proceso actual, los motivos y las características que se dibujan muestran, evidentemente, una situación que es fruto de un proceso socio-histórico concreto, de ahí que pueda variar con lo ocurrido en otros lugares y momentos. En consecuencia, el principal objetivo de este trabajo consiste en ofrecer, a partir de los diferentes marcos teóricos que la literatura internacional presenta sobre el fenómeno, unos instrumentos que midan y expliquen la segregación, a la vez que permita comparar resultados con otros lugares y grupos étnicos.

2. MÉTODOS Y DATOS

Para conocer las causas que conducen a la segregación residencial de los inmigrantes y gitanos hemos analizado: en primer lugar, las percepciones y procesos sufridos por dichos colectivos en el mercado residencial y la configuración urbana. En segundo lugar, las opiniones y actitudes de la población

¹ Para repasar esta cuestión véanse, entre otros, MASSEY & DENTON (1993), ICELAND & WILKINS (2006), para Estados Unidos; BRAMA (2006), MUSTERD & DEURLOO (2002), para Europa y en España MARTÍNEZ (1998), COLECTIVO IOE (2006), DE ESTEBAN & PERELLÓ (2006), CHECA & ARJONA (2006).

² Podemos profundizar en el escaso interés científico que ha suscitado la segregación de la población gitana en LADANYI (1992), y PUCKETT (2005).

³ Felipe V tuvo como objetivo dividir y repartir a la población gitana entre las principales ciudades del país, para evitar los contactos intragrupalos y posibilitar su inserción laboral en actividades que realizaba el resto de la población. De este modo, el principal grueso de la población gitana se concentró en Andalucía, Extremadura y Murcia.

española no gitana, como elemento clave a la hora de diseñar y definir la incorporación al espacio urbano de esos colectivos poblacionales, puesto que son éstos quienes controlan el mercado residencial.

Para la obtención de esta información se diseñaron dos encuestas. La primera se administró a los inmigrantes africanos y gitanos residentes en la comarca del poniente almeriense y, más concretamente, en las ciudades de El Ejido y Roquetas de Mar.

Para los primeros se toma como universo de referencia los datos ofrecidos por el padrón municipal de 2005 en ambas ciudades. El universo de referencia son los africanos. El muestreo se realiza con afijación proporcional atendiendo al municipio y lugar de procedencia, el nivel de confianza establecido fue del 95,5%, con un error muestral de $\pm 5,5$. El número de encuestas fue de 390.

En el caso de los gitanos el universo de población⁴ se calculó a partir de nuestro conocimiento del entorno y, sobre todo, por las aproximaciones al número de gitanos que nos han dado las propias asociaciones, así como las cifras estimadas por informantes clave: gitanos, mediadores, trabajadores sociales, etc. Por ello, calculamos que en ambos municipios residen unas tres mil personas de etnia gitana.

El muestreo fue realizado por cuotas con afijación proporcional atendiendo al municipio, con un nivel de confianza del 95,5% y con un error muestral de $\pm 5,5$. De este modo, se estableció una muestra de 298 encuestas.

El cuestionario para ambos grupos poblacionales se divide en varios bloques: el primero interroga sobre los datos sociodemográficos y laborales de la población; el segundo analiza la movilidad residencial y la preferencia por determinados vecindarios —atendiendo a la composición étnica e interacción social—; el último se centra en la percepción de discriminación que tienen estos colectivos en cuanto a la venta y alquiler de viviendas por parte de la población no gitana y las agencias inmobiliarias, así como la concesión de préstamos de las entidades financieras.

La segunda encuesta se administró a la población española no gitana. A partir del

padrón municipal de 2005 se obtuvo la muestra por cuotas, atendiendo al lugar de residencia, sexo y edad. En este caso el trabajo de campo se realizó mediante rutas aleatorias. El error muestral es de ± 5 y el número total de encuestas realizadas ha sido 402.

Dicho cuestionario registra, fundamentalmente, actitudes de tipo afectivo, cognitivo y conductual. Para ello, se ha construido una escala de emociones a través de cuatro sentimientos, dos positivos y dos negativos (admiración, simpatía, inseguridad y rechazo) que oscilan entre 1 nada y 5 mucho. También se utiliza una escala cognitiva para medir el prejuicio a través de otros 4 adjetivos (trabajadores, limpios, violentos y machistas), entre nadie posee el rasgo (1) y todas las personas poseen el rasgo (5). Por último, se formulan unos ítems actitudinales vinculados con el alquiler y venta de residencias y con la preferencia por determinados vecindarios. La escala fluctúa entre 0 y 10.

A partir de los resultados de las diferentes escalas se ha creado el *índice de exclusión residencial*, como resultado de asignar el valor cero a las posiciones más favorables, por parte de la población autóctona, en cuanto a emociones, estereotipos y conductas sobre los inmigrantes y gitanos se asignó un punto a los entrevistados que mostraban posturas negativas en las anteriores variables. De esta forma, el índice varía entre 0 y 10 puntos.

3. RESULTADOS

3.1. Cuantificación

En diversos trabajos se pueden contabilizar más de una veintena de índices en la medición de la segregación, aunque no todos con igual aceptación, ya que algunos apenas han sido utilizados en las investigaciones empíricas. MASSEY & DENTON (1993) los resumen agrupándolos en cinco categorías: distribución, exposición, concentración, centralización y dispersión.

Los índices más utilizados en la literatura internacional son el de *disimilitud* (ID), en la

⁴ Puesto que ninguna fuente estadística oficial recoge la variable étnica —gitano— es un gran desafío metodológico realizar una encuesta probabilística sin conocer con exactitud el universo de estudio. De ahí, que los resultados deban ser leídos con esa salvedad

y limitación. Sobre éste y otros problemas metodológicos que acarrea el estudio de la población gitana pueden verse SAN ROMÁN (1976), VÁZQUEZ (1980), GAMELLA (1996).

categoría de distribución, el de *aislamiento*, dentro de exposición, al que añadimos el de Absoluta Centralización, correspondiente a la categoría de centralización, debido a que se adecua bien a las particularidades locacionales de las residencias en nuestro ámbito de estudio.

El índice de disimilitud compara la localización residencial de varios grupos poblacionales en un contexto determinado, de acuerdo con su proporción en el total de la comunidad.

$$ID = \frac{1}{2} \sum_{i=1}^n \left(\frac{X_i}{X} - \frac{Y_i}{Y} \right)$$

donde:

- X_i : es la población de tipo X en la zona i^5 .
- X : es la población total de tipo X en todo el ámbito de estudio.
- Y_i : es la población de tipo Y en la zona i .
- Y : es la población de tipo Y en todo el ámbito de estudio.

El valor oscila entre 0 y 1, de modo que cuánto más bajo es el resultado más homogénea es la distribución espacial del grupo considerado y menor segregación presenta; por el contrario, cuánto más elevado es el dato mayor es la proporción de población que tendría que trasladarse para llegar a una distribución uniforme y, por consiguiente, mayor es la segregación.

Sin embargo, con el índice de aislamiento no sólo se estudia la distribución espacial de las poblaciones sino también las posibilidades de contacto o interacción entre los miembros de los grupos. Este índice también varía entre 0 y 1.

$${}_b P_w = 1 - \left[\left(\frac{W}{B} \right) (1 - {}_w P_w) \right]$$

$${}_w P_w = \sum_{i=1}^n \frac{W_i}{W} \frac{W_i}{T}$$

⁵ Normalmente la unidad de medida es la sección. Sin embargo, a partir de la información y conocimiento de investigaciones previas sobre el crecimiento de estas ciudades (véase CHECA, 2007) las medidas se realizan tomando como referencia las manzanas residenciales, determinadas por su disposición física y geográfica, así como la antigüedad de los edificios (véase MUGURUZA, 1986). Con esta delimitación de la unidad de análisis (más pequeña) los resultados varían, en ocasiones, sustancialmente con los mostrados tomando como referencia la sección. Por eso, en CARVAJAL & CORPAS (2006) los índices de segregación muestran cifras más bajas para el mismo contexto.

${}_b P_w$: es el aislamiento de la población b con respecto a la población w .

W : es el número total de población de tipo w .

W_i : es el número de población w en la zona i .

B : el número total de población b .

T : población total.

Con el Índice de Absoluta Centralización se mide la proximidad que tienen las residencias de los grupos al centro de las áreas urbanas.

$$ACE = \sum_{i=1}^N C_i - A_i \sum_{i=1}^N C_i A_{i-1}$$

donde:

- N : está formado por las diferentes sub-unidades que componen el área total ordenadas por la distancia al distrito central de negocios.
- C : es la proporción acumulada de la población X en la subunidad i .
- A : es la proporción acumulada del área a través de la subunidad i .

Los rangos oscilan entre 1 y -1. El valor positivo indica la tendencia del grupo estudiado a vivir junto al centro del contexto estudiado; el valor negativo señala la tendencia a vivir fuera del centro.

Analizando las cifras resultantes de la aplicación de las fórmulas podemos observar que la segregación espacial es elevada. Más concretamente, con las cifras de la tabla siguiente se comprueba que los inmigrantes procedentes de África son quienes mayores cifras de segregación presentan⁶, seguido por los latinoamericanos, en último lugar los europeos del este, permitiéndonos hablar incluso, para algunos casos, de hipersegregación o resegregación.

Los resultados de los tres índices de medida para los inmigrantes procedentes de África muestran que, además de estar concentrados en determinadas áreas

⁶ De forma general, son los nacionales de los países comunitarios quienes presentan unas cifras más acentuadas. Así, por ejemplo, los británicos en El Ejido tienen un índice de disimilitud de 0,76 y los alemanes en Roquetas de Mar un 0,74. Ahora bien, las circunstancias y los procesos son distintos a los padecidos por los inmigrantes extracomunitarios. La población comunitaria se asienta en zonas junto a la playa con un carácter exclusivamente turístico, esto es, Aguadulce y la Urbanización de Roquetas de Mar en Roquetas de Mar y Almerimar en El Ejido.

(disimilitud), las cifras se elevan en referencia a la falta de contacto con las poblaciones autóctonas (aislamiento) y la distancia al centro del núcleo principal (centralización), especialmente en El Ejido. Por tanto, son los africanos quienes viven de manera habitual en los diseminados entre invernaderos. Sin embargo, los latinoamericanos y los europeos del Este también presentan altas cifras de segregación en cuanto al índice de disimilitud, pero suelen disminuir en los índices de aislamiento y centralización, indicándonos que se ubican principalmente en diseminados próximos a los centros urbanos o en los propios centros, ofreciendo una mayor probabilidad de contacto con los nacionales, bien en el vecindario, bien en los espacios públicos.

Cuando aplicamos las medias a la comunidad gitana también resultan cifras muy altas, que muestran una elevada segregación. Así, tomando como referencia al resto de la población española, en

Roquetas de Mar la disimilitud de los gitanos es de 0,60 y 0,68 el aislamiento, en el Ejido 0,57 y 0,64 respectivamente. Sin embargo, para ambas ciudades los resultados del índice de centralización muestran que la gran mayoría de los gitanos viven en núcleos urbanos, aunque en Roquetas de Mar se concentran en la propia ciudad, en El Ejido se localizan, sobre todo, en una de sus entidades locales: Pampanico. De igual modo, hay más gitanos viviendo en cortijos diseminados en El Ejido que en Roquetas de Mar.

No obstante, cuando calculamos la segregación entre ambos grupos —gitanos e inmigrados— comprobamos que las cifras se reducen, sobre todo, en el caso del aislamiento, lo que indica que las áreas ocupadas por gitanos están habitadas, también, por inmigrados, como es el caso de Pampanico en El Ejido o Las Doscientas Viviendas en Roquetas de Mar.

Además, la segregación residencial, tanto

FIG. 1. Segregación residencial de los africanos* y gitanos en El Ejido y Roquetas

	Disimilitud	Aislamiento	Centralización (núcleo principal)	Centralización (otros núcleos próximos)**
El Ejido				
Argelia	0,49	0,75	-0,78	-0,34
Gambia	0,77	0,77	-0,84	-0,56
Guinea Bissau	0,59	0,59	-0,53	-0,39
Marruecos	0,42	0,60	-0,78	-0,40
Senegal	0,73	0,79	-0,75	-0,34
Media inmigrados	0,53	0,62	-0,31	-0,02
Gitanos	0,57	0,64	0,66	0,78
Roquetas de Mar				
Argelia	0,84	0,45	-0,21	-0,31
Gambia	0,83	0,58	-0,14	-0,47
Ghana	0,75	0,55	-0,61	-0,37
Guinea Bissau	0,78	0,60	-0,33	-0,25
Mali	0,84	0,84	-0,66	-0,43
Marruecos	0,57	0,45	-0,10	0,24
Mauritania	0,84	0,55	-0,45	-0,33
Nigeria	0,80	0,51	-0,32	-0,23
Senegal	0,65	0,55	-0,50	-0,20
Media inmigrados	0,72	0,51	-0,15	0,02
Gitanos	0,60	0,68	0,79	0,83

* Se han insertado sólo aquellos países que tienen una representación numérica y proporcional importante en su propio municipio.

** En estas cifras se han eliminado los inmigrados que viven en el núcleo urbano principal o en los diseminados más próximos a dicho núcleo. Para su cálculo sólo se incluye la población residente en cada núcleo y sus diseminados más cercanos.

Fuente: CHECA & ARJONA (2006). Elaboración propia.

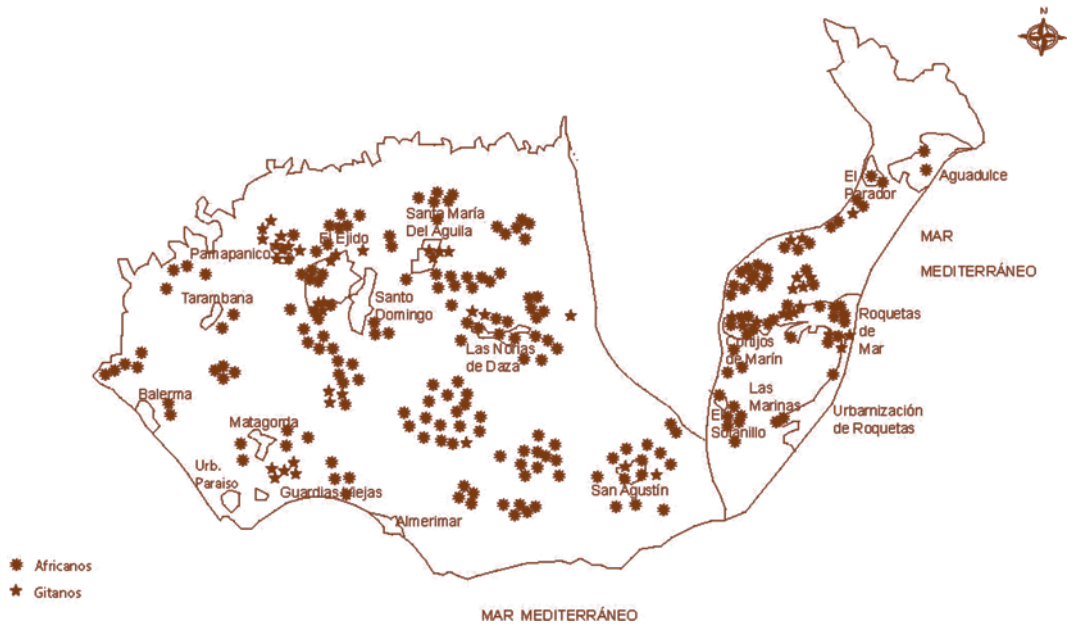


FIG. 2. Zonas de concentración de africanos y gitanos en diseminados y entidades locales dependientes de El Ejido y Roquetas de Mar

Fuente: Elaboración propia.



FIG. 3. Principales asentamientos de africanos y gitanos en la ciudad de El Ejido

Fuente: Elaboración propia.



FIG. 4. Principales asentamientos de africanos y gitanos en la ciudad de Roquetas de Mar

Fuente: Elaboración propia.

de los africanos como de los gitanos, muestra una desigual distribución por el territorio y presenta varias particularidades: en primer lugar, segregación vertical, esto es, cuando los inmigrados y gitanos residen en bloques de pisos y los comparten con españoles no gitanos, los inmigrados y gitanos ocupan los pisos más bajos, frente al resto que habitan en las plantas más altas.

En segundo lugar, ocupan espacios periféricos y zonas antiguas y, en contadas ocasiones, áreas de nueva construcción. Así, por ejemplo, los africanos que se sitúan mayoritariamente en diseminados (especialmente en El Ejido) cuando se insertan en los núcleos urbanos se concentran, por un lado, en áreas periféricas: Barrio de las Doscientas Viviendas en Roquetas de Mar o La Loma en El Ejido; por otro, en las zonas más antiguas: zona de las calles Manolo Escobar y Almería, en El Ejido, o alrededores de la plaza del Ayuntamiento de Roquetas. De forma similar los gitanos se insertan en espacios residenciales parecidos a los inmigrados, como resaltamos

anteriormente estos se ubican mayoritariamente en entidades locales dependientes, fuera de las propias ciudades (caso de Pampanico) o en la periferia (Doscientas Viviendas).

Por último, y de manera muy reducida, encontramos africanos y gitanos residiendo en barrios de creación más reciente como son el barrio de los Institutos en Roquetas de Mar o determinados bloques de VPO en Santo Domingo o La Loma en el Ejido.

3.2. Procesos explicativos

Las causas que se atribuyen al proceso de segregación residencial son múltiples y de diverso calado. Pero si analizamos la literatura precedente éstas se pueden agrupar en varios bloques (movilidad residencial, discriminación y asimilación), que nosotros vamos a tratar por separado, para ver su grado de explicación en ambos grupos y en nuestra área de estudio.

3.2.1. *Movilidad*

La explicación fundamentada en la movilidad residencial parte de la existencia de diferentes patrones en los desplazamientos entre los distintos grupos poblacionales: por un lado, debido a la composición poblacional; por otro, a la estratificación de los lugares.

Por tanto, para el primer caso la movilidad se explica, sobre todo, por las preferencias residenciales a partir de la composición étnica y racial de los vecindarios; o lo que es igual, los españoles no gitanos se inclinan por vecindarios donde no vivan gitanos, ni inmigrados.

CLARK (1986; 1988; 1989) ha sido el autor que más ha profundizado sobre esta explicación de la segregación. Hasta el punto que sostiene que las preferencias residenciales de los diferentes colectivos explican más la segregación que las cuestiones económicas o discriminatorias. De igual modo, los distintos grupos presentan diferencias en los patrones culturales, situación que afecta a las preferencias por ciertos vecindarios dotados con una serie de infraestructuras y equipamientos, a la vez que por una composición racial similar a la suya. En consecuencia, la segregación se produce a partir de la decisión voluntaria de vivir cerca del endogrupo.

No obstante, hay otras investigaciones, sobre preferencias residenciales, que van más allá de la composición racial de la población para explicar la segregación. Éstas se centran en el deseo de una determinada localización a partir de indicadores de interacción social, focalizadas en el capital humano y en la relación de oportunidades a través de una serie de variables de proximidad⁷. O lo que es igual, entre los grupos existen diferentes percepciones de cuales son los equipamientos más adecuados o necesarios para su colectivo. De ahí que ROSS (2003) sostenga que los individuos se inclinan hacia unos vecindarios donde las variables de proximidad estén más desarrolladas y en mejor estado, independientemente de la composición racial.

⁷ Equipamientos e infraestructuras, espacios verdes y de ocio, etc.; véanse, entre otros, BENABOU (1993), BORJAS (1998), ROSS (2003).

En suma, la explicación de la segregación a partir de la movilidad y las preferencias sostiene que, controlando las desigualdades interraciales, existen inclinaciones diferenciadas por la ubicación, características de la vivienda del entorno y de los servicios públicos.

Para el caso concreto de nuestro ámbito de estudio, los resultados de la encuesta muestran que la movilidad residencial de los gitanos, inmigrados y no gitanos es muy parecida. Así, por ejemplo, la población española no gitana ha residido, de media, en tres casas, frente a las 2,8 de los gitanos y 3,2 de los inmigrados. Ahora bien, las direcciones de los cambios residenciales distan bastante.

Mientras que los gitanos se mueven entre los diferentes barrios periféricos, esto es, del Puerto de Roquetas a las Doscientas Viviendas y viceversa, o de La Loma a Pampanico en El Ejido. Los inmigrantes lo hacen desde los cortijos dispersos entre invernaderos a las diferentes entidades locales dependientes de ambas ciudades (San Agustín, Las Norias o Santa María del Águila en El Ejido o Cortijos de Marín, El Solanillo, El Parador o Las Marinas en Roquetas de Mar) o a las zonas periféricas o zonas de mayor antigüedad de las propias ciudades (Doscientas Viviendas, Bulevar, La Loma, etc.).

Sin embargo, los españoles no gitanos se han movido desde las zonas céntricas y antiguas hacia los barrios próximos a la playa: especialmente, Almerimar (El Ejido), Aguadulce y Urbanización de Roquetas de Mar (Roquetas de Mar). Incluso, en la expansión prevista según los planes generales de ordenación urbana de ambas ciudades se va a construir preferentemente junto a la línea costera, para satisfacer las aspiraciones residenciales de la población autóctona y del turismo nacional y comunitario. En consecuencia, la frecuencia de la movilidad residencial no explica la situación de segregación residencial ni de los gitanos, ni de los inmigrados, aunque sí puede explicarla la elección del destino —atendiendo a la composición poblacional—.

Profundizando en las preferencias residenciales observamos, en el gráfico siguiente, que los españoles no gitanos prefieren vivir mayoritariamente junto a otros españoles no gitanos (endogrupo), más

concretamente el 44% viviría en un barrio de exclusividad de españoles no gitanos y el 26% de mayoría de españoles, sin embargo, sólo el 2% viviría en un barrio sin ningún español no gitano.

Por su lado, los españoles gitanos se inclinan también preferentemente por barrios de gitanos, puesto que el 24% desearía vivir en barrios formados exclusivamente por gitanos o el 27% con mayoría de gitanos. Esta opinión se fundamenta en la construcción identitaria a través del espacio (LEVISON & SPARKES, 2004). En menor grado, los gitanos prefieren un barrio sin gitanos (3%) o uno con mayoría de no gitanos (9%).

Por último, los africanos residentes en El Ejido y Roquetas de Mar son el colectivo estudiado que mayor preferencia tiene por el exogrupo, puesto que el 18% desea vivir en un barrio de mayoría de españoles o el 5% en uno exclusivamente formando por españoles. No obstante, su elección mayoritaria es la de residir en una barriada mixta, esto es, donde la población extranjera y española sea similar en su número.

En lo que existe coincidencia, entre ambos grupos, es donde les gustaría vivir. De modo que todos los grupos poblacionales eligen las zonas más próximas al mar como

las más deseables [Aguadulce, La Romanilla, Urbanización de Roquetas de Mar, Las Salinas (Roquetas de Mar) y Almerimar (El Ejido)] y los barrios de nueva construcción junto al centro de los municipios. Sin embargo, en muy pocos casos eligen, los gitanos e inmigrantes, como lugar de residencia los lugares donde realmente habitan: diseminados y barrios periféricos.

Los principales argumentos ofrecidos por parte de estos colectivos, además de la proximidad a la playa, son los recursos que ofrecen: colegios, bancos, supermercados, espacios de ocio y tiempo libre, etc. De ahí que se invalide para nuestro caso la tesis de ROSS (2003), que sostiene que existen diferencias en la movilidad residencial entre los colectivos, debido a las preferencias por vecindarios con determinados servicios, infraestructuras y equipamientos, que define una determinada interacción social.

En definitiva, la movilidad espacial y las preferencias residenciales por ciertas áreas explican sólo una parte del proceso de segregación que sufren tanto los gitanos y africanos. Aunque la autosegregación se hace más patente entre los primeros que en los segundos.

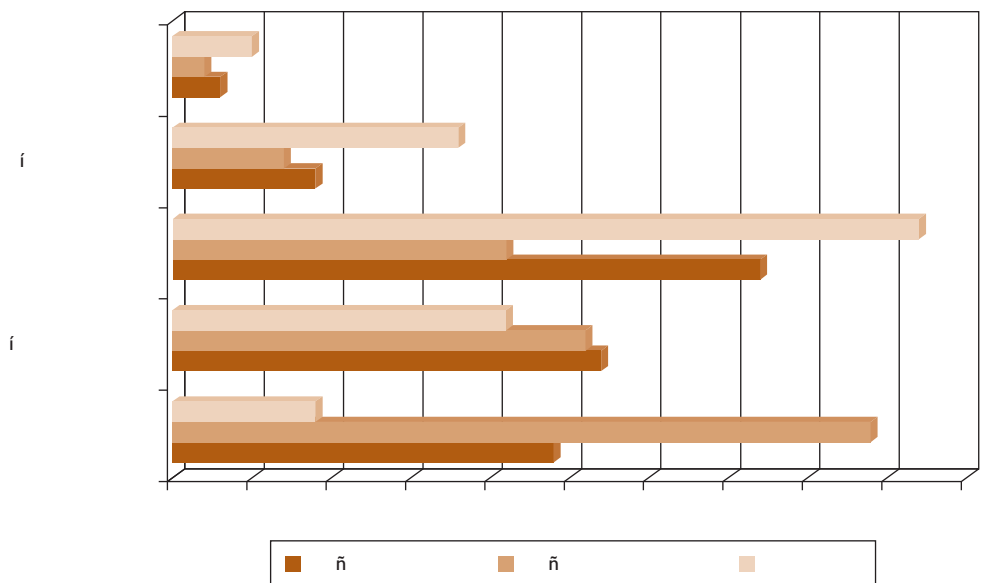


FIG. 5. Preferencias residenciales atendiendo a la composición poblacional

Fuente: Elaboración propia.

3.2.2. *Prejuicio/etnodiscriminación*

La explicación de la segregación a partir de la discriminación enfatiza la persistencia del prejuicio étnico racial —aspectos fundamentales a la hora de establecer las relaciones intergrupales—, que desemboca en una actitud discriminatoria y actúa en el impulso hacia la movilidad y segregación. Por tanto, la segregación es el resultado de mantener y preservar, por parte de determinados grupos, la homogeneidad poblacional.

GALSTER (1988; 1989), como respuesta a las investigaciones de Clark, resalta la discriminación racial, en el acceso a la vivienda y al mercado hipotecario, como la causa global de la segregación residencial, independientemente de su capacidad económica. Incluso ROSS & YINGER (2002) y SUMIT & *al.* (2003) van más allá, y sostienen que esa discriminación también se lleva a cabo por los bancos en la concesión de préstamos, aplicando condiciones más duras a los negros que a los blancos⁸.

En la comarca almeriense de Poniente la actitud de la población no gitana hacia el exogrupo gitano y africano es negativa. Como podemos observar en la tabla siguiente se pone de manifiesto que la intensidad de las emociones es baja. De hecho las emociones de carácter positivo están muy por debajo del punto medio teórico de la escala, sin embargo, las negativas lo superan. Dicho de otro modo, los inmigrados y gitanos crean

una percepción de inseguridad y rechazo a la vez que apenas generan simpatía y admiración. Del mismo modo, los rasgos atribuidos por parte de los españoles no gitanos a los otros dos grupos vuelven a arrojar una actitud negativa. De forma que, mayoritariamente, les adscriben estereotipos tales como machistas y violentos, además de considerarles poco trabajadores y sucios.

Toda esta carga de emociones y estereotipos negativos, frente a los gitanos e inmigrantes, tiene un reflejo directo en el componente conductual, que para el caso residencial se traduce en que el 34,7% y 24,9% no alquilaría o vendería nunca una vivienda a un gitano o africano respectivamente, de manera que, para ambos colectivos, menos del 1% de la población española no gitana no tendría ningún inconveniente en hacerlo.

Es más, el 90% de los almerienses no gitanos declaran que cambiarían de casa si habitara en un barrio con un número importante de gitanos o inmigrantes. Sólo el 4% no cambiaría y el resto lo supeditaba a la “cantidad de españoles castellanos” que hubiera en el vecindario.

La combinación de estos elementos nos ha valido para construir el índice de xenofobia residencial (véase apartado de métodos y datos); éste explica la consideración social de la población almeriense ante la incorporación residencial de los gitanos. De este modo, sólo el 1,9% se manifiesta nada xenófobo con respecto a los inmigrados procedentes de

FIG. 6. Media de las emociones y rasgos atribuidos a la población inmigrada y gitana

	Emociones		Rasgos atribuidos	
Inmigrados				
	Admiración	1,4	Trabajadores	1,6
	Simpatía	1,1	Limpios	1,5
	Inseguridad	3,3	Violentos	3
	Rechazo	2,9	Machistas	3,3
Gitanos				
	Admiración	1,1	Trabajadores	1,3
	Simpatía	1,6	Limpios	1,8
	Inseguridad	3	Violentos	3,2
	Rechazo	2,7	Machistas	3,5

Fuente: Elaboración propia.

⁸ Otras investigaciones, como las de MASSEY & DENTON (1993), MASSEY (2005) o ROSS & TURNER (2005), también

apuntan a la discriminación racial como el principal elemento que define la segregación.

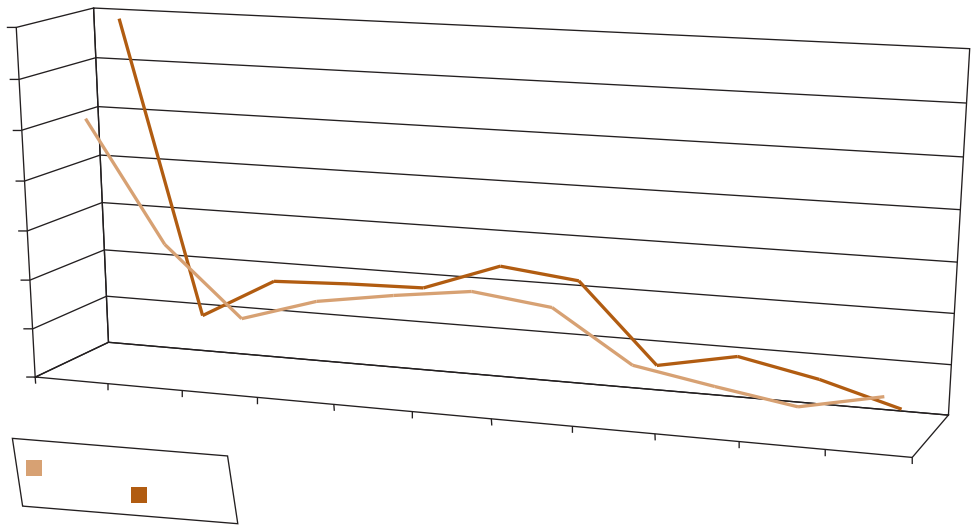


FIG. 7. Intención de vender o alquilar vivienda a inmigrantes y gitanos (%)

Fuente: Elaboración propia.

África, esto es, resaltan emociones, atributos y conductas favorables a la convivencia conjunta. Lo que significa que el 98% de la población almeriense muestra elementos xenófobos en contra de sus vecinos africanos, hasta el punto que el 3,6% es muy xenófobo.

Para el caso de los gitanos los datos arrojan resultados parecidos, puesto que únicamente el 2,5% de la población española no gitana se muestra nada xenófoba con la

inserción residencial de los gitanos, incluso el 5,2% manifiesta posiciones muy xenófobas.

Estas actitudes discriminatorias y xenófobas en materia residencial, según sostienen tanto los gitanos como los africanos, llegan de diferentes ámbitos, sobre todo, de los propietarios individuales y agencias inmobiliarias y, en menor medida, de las entidades financieras y la administración.

FIG. 8. Índice de xenofobia residencial* de los españoles no gitanos sobre los africanos y gitanos (%)

	Valor	Africanos	Gitanos
Nada xenófobo	0	1,9	2,5
	1	6,8	3,6
	2	9,4	9,6
Poco xenófobo	3	10,7	10,5
	4	17,7	16,3
Algo xenófobo	5	14,3	31,8
	6	11,4	10,6
	7	8,6	3,0
Bastante xenófobo	8	10,4	3,8
	9	5,2	3,1
Muy xenófobo	10	3,6	5,2
Total		100,0	100,0

* A partir de los 10 valores del índice los agrupamos en cuatro categorías: nada xenófobos (0); poco xenófobos (1-3); algo xenófobos (4-6); bastante xenófobos (7-9) muy xenófobos (10).

Fuente: Elaboración propia.

FIG. 9. Percepción de discriminación por parte de los africanos y gitanos (%)

	Propietarios individuales	Agencias inmobiliarias	Entidades financieras	Administración
Africanos				
Siempre	75	55	10	9
A veces	22	33	65	30
Nunca	3	12	35	61
Total	100	100	100	100
Gitanos				
Siempre	62	47	19	5
A veces	33	43	48	30
Nunca	5	10	33	65
Total	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia.

En definitiva, la población inmigrada africana y gitana se circunscribe a un mercado residencial segmentado. Dado que gran parte de la población gitana (en muy pocos casos los africanos) accede a la residencia a través de viviendas sociales y/o de protección oficial. A la vez que adquieren viviendas a través de mercados residenciales abiertos, controlados por la población no gitana y las inmobiliarias. Y es aquí donde encuentran los mayores frenos, es decir, los no gitanos no quieren tener como vecinos a los gitanos e inmigrados, para ello, siguen la política de no alquilar o vender la vivienda, aun cuando éstos —gitanos e inmigrados— tengan la posibilidad económica de hacer frente a los gastos. La presión social y vecinal de no convertir el entorno en un “gueto” hace que los propietarios no acepten estas peticiones. Así, ambos colectivos sólo tienen la posibilidad de acceder a lugares donde la aceptabilidad de las viviendas por parte de la población restante es nula, esto es, viviendas (en algunos casos en forma de chabolas) situadas en disperso entre los invernaderos o en los barrios más periféricos de mayores carencias en equipamientos e infraestructuras.

Incluso esta estrategia discriminadora tiene también una base económica muy importante, ya que los propietarios de esas viviendas obtienen grandes beneficios alquilando o vendiendo viviendas que nadie aspira a comprar o alquilar por su antigüedad, deterioro y ubicación, esto es, existe un submercado residencial para

inmigrantes y, en menor grado, para gitanos.

A su vez, cuando las diferentes administraciones deciden tomar medidas para paliar las deficiencias en materia residencial, las actuaciones se llevan a cabo dentro de los propios barrios degradados. Decisión que no se toma por la petición expresa de la población a realojar, sino por el rechazo del resto, ya que la presencia de gitanos o inmigrantes devalúa económica y socialmente todas las zonas donde se insertan. Por ello, las nuevas viviendas con promoción pública se siguen construyendo en los barrios periféricos tradicionalmente ocupados por los gitanos.

En consecuencia, y a la luz de estos resultados, podemos anticipar que la discriminación es uno de los factores más importantes a la hora de explicar el proceso de segregación residencial de gitanos y africanos. En este sentido GALSTER & KEENEY (1988) se atreven a afirmar, de manera general, que si se eliminara la discriminación residencial se podría reducir las tasas de segregación hasta en un cuarenta por ciento.

3.2.3. Asimilación económica y cultural

El modelo asimilacionista pone el acento en las diferencias de estatus económico, por un lado, y de aculturación, por otro, como las principales causas de la segregación residencial.

Empezando por la asimilación económica, la literatura⁹ reciente sostiene que la segregación se debe, primero, a las diferencias de clase originadas por desiguales salarios y, segundo, a las posibilidades de gasto en materia de vivienda y localización. De ahí, por ejemplo, que las mayores tasas de segregación en Estados Unidos las tengan los negros e hispanos; en Europa los inmigrantes africanos y otros grupos étnicos como los gitanos.

Así, los colectivos que mayores ingresos tienen pueden comprar las viviendas más caras y situadas en cualquier lugar de la ciudad. Frente a los colectivos con peor situación económica, que sólo pueden pagar viviendas baratas en áreas más degradadas. Por tanto, existe una relación estrecha entre el coste de oportunidad y la posibilidad de pago.

Sin embargo, ICELAND & WILKS (2006) resaltan que el indicador económico es válido para explicar la segregación residencial de algunos grupos, pero no de otros. Así, en su investigación comprobaron que la clase social —asimilación económica— era el motivo principal de la situación de los hispanos

blancos y asiáticos, pero en el caso de los negros afroamericanos e hispanos afectaba más la raza. Otros estudios han mostrado que aun teniendo los mismos ingresos, ciertos colectivos siguen ocupando espacios disjuntos (TAEUBER & TAEUBER, 1965; MASSEY & DENTON, 1993). Por eso, para el caso norteamericano, los negros de clase media residen en lo que se llama el segundo gueto, no compartiendo espacio con los blancos de clase media.

En Almería cuando comparamos los ingresos familiares, por todos los conceptos, entre los gitanos, inmigrados y españoles no gitanos se observa que existe una importante diferencia: así, en el 40% de los hogares no gitanos entran ingresos por un valor mayor a 1.500 €, frente al 13,6% de los gitanos y 2,7% de los africanos. Esto se traduce que los últimos tienen menor capacidad de endeudamiento y, por tanto, las opciones de comprar vivienda donde uno quiere se reducen enormemente, de forma que sus posibilidades se circunscriben a diseminados, barrios periféricos o antiguos donde el precio de la vivienda es más bajo.

Ahora bien, ¿qué ocurre con los españoles

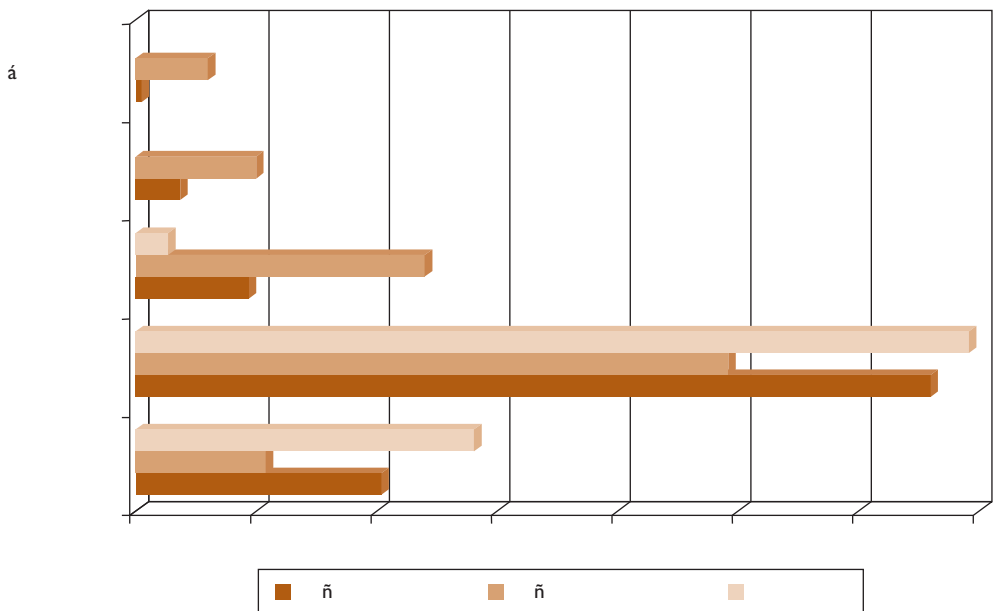


FIG. 10. Ingresos económicos de africanos, gitanos y españoles no gitanos (%)

Fuente: Elaboración propia.

⁹ Para un análisis exhaustivo de la corriente teórica de la asimilación económica, véanse, entre otros, THERSTROM &

THERSTROM (1997), ALBA & al. (2000), FISCHER (2003), ADELMAN (2004), HATTERY & SMITH (2005).

no gitanos que tienen la misma capacidad de endeudamiento que los gitanos y africanos?, ¿comparten el mismo espacio? La respuesta es no. Los españoles con ingresos similares no siempre viven junto a los gitanos e inmigrantes, sino que ocupan otros entornos. Dicho de otro modo, apenas existe población española no gitana viviendo en diseminados (exceptuando algunos propietarios de invernaderos que permanecen junto a las explotaciones), intersticios donde residen mayoritariamente los africanos o barrios periféricos como las Doscientas Viviendas la población extranjera y gitana alcanza casi el cien por cien de los habitantes.

La literatura internacional también señala a la deslocalización de los trabajos como causante de la segregación residencial (WILSON, 1987, 1997; KASARDA, 1995; KAIN, 2004), fruto de la reestructuración económica¹⁰. Dicho de otro modo, las grandes empresas se han trasladado a la periferia de las ciudades donde existen mejores condiciones y posibilidades de crecimiento y distribución de los productos y servicios, a lo que se le suma la necesidad de incorporar trabajadores de cuello blanco. Sin embargo, la comunidad negra no puede ocuparse en esos empleos ya que reside principalmente en el centro de las ciudades y el coste de los desplazamientos a los centros de trabajo es elevado, además de presentar mayoritariamente un perfil de trabajador de cuello azul y, por esto, el resultado final es su segregación. Por tanto, se produce un exceso de mano de obra en los centros que precisan de pocos empleos bajamente cualificados. A lo que se añade, como consecuencia de lo anterior, una concentración de la pobreza y un aislamiento social que derivan en un modo de vida propio y de rechazo al empleo regular, cuyo resultado final es la aparición de guetos.

Sin embargo, esta explicación es parcialmente válida para nuestro contexto puesto que la configuración de barrios o entornos de inmigrantes y/o gitanos en la comarca del Poniente Almeriense está más relacionada con decisiones político-administrativas que por la propia

reconfiguración económica. Así, por ejemplo, la construcción de cortijos, entre las explotaciones agrícolas, fue fomentada por el Instituto Nacional de Colonización (INC) o barrios semiperiféricos como Las Doscientas Viviendas o determinadas zonas de La Loma o calle Almería tienen su origen en decisiones políticas, tanto en lo que se refiere al lugar de construcción como a la población a albergar (en un principio población española no muy solvente). A esta concepción inicial se suma una percepción negativa actual a residir en dichos lugares, que los convierten en zonas rechazables no sólo para vivir sino también para visitar.

No obstante, tal y como sostiene Wilson, todos los entornos donde se insertan los gitanos y africanos padecen un abandono evidente de los servicios. O lo que es igual, el aislamiento geográfico también se ha convertido en político, institucional y económico. La marcha de los primeros pobladores ha supuesto la desaparición y disolución paulatina de algunas estructuras productivas, centros culturales, asociaciones vecinales y el deterioro de otras que aún sobreviven pero con recursos escasos. También se ha roto el control social de la comunidad, “descontrol” que ha producido un aumento de la delincuencia, del contrabando y del consumo de drogas. Tal y como describe SAFA (1973), las redes y lazos sociales entre parientes, vecinos y amigos delimitaban lo que estaba bien o mal.

También la explicación asimilacionista de la segregación pone el acento en las pautas culturales. O lo que es igual, se resalta al proceso de aculturación como elemento clave para eliminar la segregación residencial. De este modo CHARLES (2000, 2002) expresa que, en un principio, los grupos minoritarios prefieren vivir juntos, pero con el paso del tiempo —aculturación— esas preferencias se relajan. A esto se puede sumar que cuantos más grupos habitan en un área mayor es el deseo de vivir con los propios.

La comunidad gitana, como grupo, se caracteriza por una serie de elementos culturales que diseñan su contenido étnico. Entre ellos destacan el origen común, la

¹⁰ Su origen parte de las tres hipótesis —*Spatial mismatch hypothesis*— que formuló KAIN (1965; 1968) para explicar las diferencias existentes entre los blancos y los negros en materia laboral. La primera sostiene que la discriminación residencial tiene como resultado la concentración de la población negra en las áreas

centrales de la ciudad. La segunda afirma que la localización de la población negra en los centros urbanos reduce sus oportunidades de empleo. La tercera y última mantiene que la suburbanización y la dispersión de los empleos reducen las oportunidades de trabajo de los negros residentes en las áreas centrales.

lengua, el respeto a los mayores, la concepción de la familia o la cohesión intragrupal. Pero, como vimos, gran parte de los gitanos quieren vivir en barrios mixtos, a pesar de las posibles diferencias culturales, de ahí, que los gitanos en Almería no viven segregados a causa de una falta de asimilación cultural. Incluso en determinados casos se están produciendo matrimonios mixtos, aunque entre personas residentes en el mismo barrio.

En cuanto a la población africana la diversidad cultural y étnica se hace más patente y manifiesta, debido a que individuos de un mismo país se adscriben a grupos étnicos diferentes, los cuáles, a su vez, superan las fronteras interestatales. Pero, como en el caso anterior, esas diferencias no son un impedimento en sus deseos de vivir en barrios mixtos o de mayoría española, puesto que son el grupo estudiado que menos inclinación tiene por el endogrupo.

En consecuencia, tanto en un caso como en el otro, las fronteras culturales son más exaltadas por parte de los españoles no gitanos que por los otros dos grupos poblacionales. Por ello, el contacto interétnico se basa en relaciones de poder de la mayoría frente a la minoría, de manera que la complementariedad étnica se fundamenta y opera en el marco de las instituciones del grupo mayoritario y en los valores morales de la población española no gitana. O lo que es igual, la distribución de los africanos y los gitanos no se fundamenta en pautas culturales propias, sino que es el resultado de la acción de la administración y el rechazo al contacto intercultural de los no gitanos.

4. CONCLUSIONES

La mayoría de las residencias ocupadas por gitanos e inmigrantes en la comarca del Poniente Almeriense están fuertemente segregadas, esto responde a un modelo doble: por un lado, segregación en diseminado, especialmente en el caso de los africanos; por otro, segregación en espacios urbanos, asentándose en barrios semiperiféricos, entidades locales dependientes y zonas más degradadas. A su vez, cuando los diferentes grupos comparten espacio, se produce una segregación vertical, esto es, los españoles ocupan los lugares más altos de los edificios y

los africanos y gitanos habitan los pisos más bajos, con mayor degradación y deterioro, peor visibilidad y luminosidad, etc.

Las causas que generan dicho proceso son diversas y de diferente calado. La discriminación es el factor más importante a la hora de explicar el proceso de segregación residencial de gitanos y africanos, puesto que el mercado residencial es controlado por las agencias inmobiliarias y los individuos del grupo mayoritario —españoles no gitanos—, en el cual sólo el 1,9% se muestra nada xenófobo en materia residencial con los africanos y el 2,5% con los gitanos. Lo que indica las grandes dificultades que tienen ambos colectivos para insertarse en materia de vivienda.

La discriminación se manifiesta en un doble sentido: desde el que la realiza y desde el que la sufre. El que discrimina porque define al “otro” y le asigna un atributo de indeseable. El discriminado porque siente su diferencia como una inferioridad atribuida a la alteridad y reforzada por los obstáculos sociales que encuentra. Esto, innegablemente, pone el acento en la falta de lazos fuera de los entornos residenciales y, por tanto, provoca un mayor aislamiento de los residentes y un menor contacto con el exterior. Incluso, hemos de tener en cuenta que la discriminación residencial se traduce, de igual modo, en una exclusión en todos los ámbitos, debido a que se toman a las características del lugar —la vivienda— como una representación de los individuos que allí residen.

No obstante, la segregación también forja en los habitantes un mecanismo de autodefensa y la conformación de un código de comunicación propio.

Por tanto, en las ciudades de El Ejido y Roquetas de Mar los criterios residenciales son el principio organizador y el marco explicativo para la consolidación de un proceso de discriminación que es el reflejo de los estereotipos y emociones que producen los africanos y gitanos en el resto de la sociedad. Los resultados de la investigación, por tanto, muestran que la actitud de la población no gitana hacia el exogrupo gitano y africano es negativa. En consecuencia, sus juicios y acciones desembocan en actitudes y comportamientos que tienen como consecuencia la segregación residencial planificada.

La capacidad económica de estos grupos explica, en menor medida, su proceso de segregación. Tanto los africanos como los gitanos presentan menos ingresos que la media del resto de la población española, lo que genera que esa reducida capacidad de endeudamiento impide acceder a lugares residenciales donde sí habitan españoles solventes. Ahora bien, en contadas ocasiones estos grupos comparten espacio con españoles no gitanos que tienen los mismos ingresos, lo que nos vuelve a remitir a la discriminación como eje explicativo principal.

De igual forma, las preferencias residenciales de los gitanos e inmigrados africanos en cuanto a la composición de los barrios por el endogrupo son secundarias a la hora de explicar la segregación residencial. Puesto que, como vimos, su opción mayoritaria era residir en un barrio mixto, frente a la elección del endogrupo —autosegregación—. Sin embargo, casi la mitad de los españoles no gitanos quieren vivir exclusivamente en vecindarios donde convivan entre ellos mismos. Por ello, aunque

presenten pautas de movilidad residencial parecidas, la ubicación final se produce en vecindarios diferentes.

En este sentido y atendiendo a los motivos que generan la segregación el papel de la Administración se torna fundamental, ya que debería tener una mayor implicación para solucionar este desequilibrio y no dejar todo a merced de decisiones de carácter empresarial. Incluso en algunos casos, las acciones se reducen a ofrecer viviendas en los sitios más baratos —zonas periféricas—, olvidando, por un lado, que su ubicación no facilita la convivencia intergrupala, esto es, reproducen un modelo segregacionista; por otro, el aislamiento geográfico se ha convertido también en político, institucional y económico, rompiéndose el control social de la comunidad.

En definitiva, la integración social de estos grupos en proceso de exclusión, depende en mayor medida de lo que le ofrecen (SAN ROMÁN, 1997) y, en menor grado, de las características del propio grupo —capital social y humano—.

BIBLIOGRAFÍA

- ADELMAN, R. M. (2004): "Neighbourhood opportunities, race, and class: The black middle class and residential segregation", *City & Community*, 3, 1: 43-63.
- BENABOU, R. (1993): "Workings of a city: location, education and production", en *Quarterly Journal of Economics*, 108: 619-652.
- BRAMA, A. (2006): "White Flight? The production and reproduction of immigrant concentration areas in Swedish cities, 1990-2000", en *Urban Studies*, 43.
- CARVAJAL, C. & J. CORPAS (2006): "Evolución y características de los modelos residenciales de las diferentes comunidades de extranjeros en los municipios andaluces", en *IV Seminario sobre la investigación de la inmigración extranjera en Andalucía*, Sevilla, Junta de Andalucía: 191-208.
- CHAO, A. & M. MARTÍNEZ (2004): "Estructura de edad, educación y tamaño de la población gitana en España", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 106: 161-174.
- CHARLES, C. (2000): "Neighbourhood racial composition preferences: evidence from a multiethnic metropolis", en *Social Problems*, 4: 379-407.
- (2002): "Comfort zones: immigration, assimilation, and the neighbourhood racial composition preferences of Latinos and Asians", en Paper presented at *Annual Meeting American Sociological Association*, Chicago.
- CHECA, J. C. (2007): *Viviendo juntos-aparte. La segregación espacial de los africanos en Almería*. Icaria, Barcelona.
- & A. ARJONA (2006): "Inmigración y segregación residencial: aproximación teórica y empírica para el caso almeriense", en *Migraciones*, 20: 143-171.
- CLARK, W. A. (1986): "Residential segregation in American cities: a review and interpretation", en *Population Research and Policy Review*, 5: 95-127.
- (1988): "Understanding residential segregation in American cities: a review and interpretation", en *Population Research and Policy Review*, 7: 113-121.
- (1989): "Residential segregation in American cities: common ground and differences in interpretation", en *Population Research and Policy Review*, 8: 193-197.
- COLECTIVO IOÉ (2006): *Inmigración y vivienda en España*. OPI, Madrid.
- DE ESTEBAN, A. & A. PERELLÓ (2006): "Inmigración y nuevos guetos urbanos", en *Sistema*, 190-191: 167-178.
- DOWNEY, L. (2003): "Spatial measurement, geography, and urban racial inequality", en *Social Forces*, vol. 81, n.o 3: 937-952.
- FISCHER, M. (2003): "The relative importance of income and race in determining residential outcomes in U. S. urban areas", en *Urban Affairs Review*, 38: 669-696.
- GALSTER, G. (1988): "Residential segregation in American cities, a contrary review", en *Population Research and Policy Review*, 7: 93-112.

- (1989): “Residential segregation in American cities, a further response to Clark”, en *Population Research and Policy Review*, 8: 181-192.
- & W. KEENEY (1988): “Race, residence and economic opportunity”, en *Urban Affairs Quarterly*, 24, 1: 87-117.
- GAMELLA, J. (1996): *La población gitana en Andalucía*, Junta de Andalucía, Sevilla.
- GRANNIS, R. (2002): “Discussion: segregation index and their functional inputs”, en *Sociological Methodology*, 32: 69-84.
- HATTERY, A. & E. SMITH (2005): “Social stratification in the new/old South, The influences of racial segregation on social class in the Deep South”, en *Southern Sociological Society*. Charlotte, North Carolina.
- ICELAND, J. & R. WILKS (2006): “Does socioeconomic status matter? Race, class and residential segregation”, en *Social Problems*, 53, 2: 241-273.
- KAIN, J. F. (1965): “The effect of the ghetto on the distribution and level of nonwhites employment in urban areas”, en *Proceedings, social statistic section of the American Statistical Association*.
- (1968): “Housing segregation, negro employment and metropolitan decentralization”, en *Quarterly Journal of Economics*, 82, 2: 175-197.
- (2004): “A pioneer’s perspective on the Spatial Mismatch literature”, en *Urban Studies*, 41, 1: 7-32.
- KASARDA, J. D. (1995): “Industrial restructuring and changing location of jobs”, en R. Farley (ed.), *State of the Union: America in the 1990s*, 215-267. Russell Sage Foundation, New York.
- LADANYI, J. (1992): “Patterns of Residential Segregation and the Gypsy Minority in Budapest”, en *International Journal of Urban and Regional Research*, 17, 1: 30-41.
- LEBLON, B. (1985): *Les gitans d’Espagne, le prix de la différence*. Presses Universitaires de France, Paris.
- LEVINSON, P. & A. SPARKES (2004): “Gypsy Identity and Orientations to Space”, en *Journal of Contemporary Ethnography*, 33, 6: 704-769.
- LÓPEZ, A. (1968): “L’arrivée des gitans en Andalousie”, en *Monde Gitano*, 7: 10-18.
- MARTÍNEZ, U. (1998): *Pobreza, segregación y exclusión espacial. La vivienda de los inmigrantes extranjeros en España*, Icaria, Barcelona.
- MASSEY, D. (2005): “Racial discrimination in housing: a moving target”, en *Social Problems*, 52, 2: 148-151.
- & N. DENTON (1993): *American Apartheid: segregation and making of the underclass*. Harvard University Press, Cambridge.
- MUGURUZA, C. (1986): *El proceso de suburbanización en el sector noroeste del Área Metropolitana de Madrid*. Tesis doctoral, Universidad Complutense, Madrid.
- MUSTERD, S. & R. DEURLOO (2002): “Unstable Immigrant Concentrations in Amsterdam: Spatial Segregation and Integration of Newcomers”, en *Housing Studies*, 17: 487-503.
- PUCKETT, L. (2005): “Barriers to Access: Social Services and the Roma of Poland”, en *International Social Work*, 48, 5: 621-631.
- ROSS, S. (2003): “Segregation and racial preferences: new theoretical and empirical approach”, en *Working Paper in Department of Economics*, University of Connecticut.
- ROSS, S. & M. TURNER (2005): “Housing discrimination in Metropolitan American: change between 1989-2000”, en *Social Problems*, 52: 152-180.
- & J. YINGER (2002): *The colour of credit: mortgage discrimination*. MIT Press, Cambridge.
- SAFA, H. (1973): *The urban poor of Puerto Rico. A study in development and inequality*. Holt, Rinehart and Winston, New York.
- SAN ROMAN, T. (1976): *Vecinos gitanos*. Akal, Madrid.
- (1997): *La diferencia inquietante. Viejas y nuevas estrategias culturales de los gitanos, Siglo XXI*, Madrid.
- SOUTH, S. & K. CROWDER, (1998): “Leaving the hood: residential mobility between black, white and integrated neighbourhoods”, en *The American Sociological Review*, 63: 17-26.
- SUMIT, A. & S. LI & L. MIELNICKI (2003): “Mortgages, minorities and discrimination: a bank-specific approach”, en *Housing Studies*, 18, 3: 295-303.
- TAEUBER, K. E. & A. F. TAEUBER (1965): *Negroes in cities*. Chicago University Press, Chicago.
- THERNSTROM, S. & A. THERNSTROM (1997): *American in black and white: one nation indivisible*. Simon and Schuster, New York.
- VÁZQUEZ, J. M. (1980): *Estudio sociológico sobre los gitanos españoles*. ISA, Madrid.
- WILSON, J. W. (1987): *The truly disadvantaged. The inner city, the underclass, and public policy*. The University of Chicago Press, Chicago.
- (1997): *When work disappears. The world of the new urban poor*. Alfred A. Knopf, New York.

La transición del espacio zapatero mexicano hacia el *milieu* innovador

Esther IGLESIAS LESAGA
& Ángel Luis ROCHA ACEVES

Investigadora titular del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Autónoma de México, Directora de la revista Problemas del Desarrollo & Doctorando de la Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM.

RESUMEN: Considerando que los problemas del crecimiento y desarrollo, para la mayoría de las regiones latinoamericanas, hoy centran su atención en identificar y promover nuevos *espacios inteligentes* como una de las estrategias viables para el cambio en los que haya un punto de encuentro entre requerimientos de la planta productiva y acciones gubernamentales, nos proponemos analizar un espacio manufacturero en México con una clara radiografía de *milieu* en transición. Dentro de la geoeconomía mundial del calzado, México ocupa en la actualidad un lugar privilegiado. Desde hace unos años, las diferentes regiones de este país en las que tradicionalmente se manufacturaba el calzado han ido disminuyendo su presencia para dar paso a lo que hoy nosotros denominamos la *macrorregión* del calzado guanajuatense. Al presente se muestra como un espacio en transición hacia el *milieu* innovador: la destreza de la mano de obra artesanal combinada con las capacidades gerenciales, le ha permitido absorber la producción de otras zonas fabricantes de calzado, al mismo tiempo que fortalecer las diferentes instituciones que aglutinan a los empresarios locales en sus manifestaciones dentro de los mercados interno y externo. En ese contexto, el objetivo de este trabajo es evaluar los desafíos de una región manufacturera mexicana en particular como un espacio en transición, hacia un *milieu* innovador dentro del ambiente de la globalización, carente de políticas de apoyo gubernamental, como en la gran mayoría de los espacios nacionales, para su desarrollo industrial y sin estar preparado para enfrentar la competitividad internacional en el propio territorio.

DESCRIPTORES: Localización industrial. Economía regional. México.

I. LAS MANUFACTURAS DE CALZADO Y LA APERTURA COMERCIAL

La década de los ochenta marcó significativos cambios en la geoeconomía mundial del calzado y muy especialmente en el espacio zapatero mexicano¹. La política económica neoliberal que se aplica tanto para los estados nacionales como a nivel supranacional, impulsada por organismos como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) pone en

predicamento a esta industria tradicional. A partir de ese momento, el país, que mantenía diferentes espacios dedicados al sector, entre los cuales sobresalían dos grandes regiones en esta cadena cuero-calzado: una, León-Guanajuato, especializada en calzado de cuero esencialmente masculino, y la otra, la de Jalisco-Guadalajara que casi siempre se abocó a la tarea de confeccionar zapato femenino y marroquinería de calidad, fina y entrefina, comenzaron a sufrir importantes cambios. Al igual que en los años ochenta,

Recibido: 28.12.2006. Revisado: 02.04.2007.

e-mail: estherb@servidor.unam.mx

Los autores agradecen las observaciones y sugerencias de dos dictaminadores anónimos, pues éstas contribuyeron sustancialmente a mejorar la calidad del trabajo. Los errores y omisiones que pudieran subsistir son, sin embargo, responsabilidad nuestra.

Este trabajo forma parte de una investigación más amplia sobre la industria del calzado, en la que los autores ya han adelantado otras publicaciones. A su vez, Rocha Aceves se encuentra realizando un estudio más detallado de la macrorregión como temática específica de su tesis de doctorado en la FCA-UNAM.

¹ Cfr. IGLESIAS (1998: cap. 3).

que estuvieron signados en Europa por la quiebra de diferentes distritos industriales que afectaron a las regiones y localidades más significativas de éstos, también México recibió ese impacto. De ese modo, la liberalización de la economía mexicana incrementó la innovación y la reducción de costos en la cadena del cuero-calzado, fomentando la cooperación entre productores y proveedores de la misma (RABELLOTTI, 1999)².

La organización de la empresa, y por ende del sector, registró cambios profundos que incidieron directamente en la fuerza de trabajo, que enfrentó desempleo y nuevos requerimientos para su contratación, basados en el esquema neotaylorista-neofordista. En el caso de las empresas grandes y medianas, también disminuyó su número, al mismo tiempo que aumentó el ambiente adverso para sus trabajadores. Algunos empresarios que lograron retirarse a tiempo, posteriormente ingresaron a actividades de comercialización de productos importados en el mismo sector del calzado. Otros tuvieron que integrarse a escalas inferiores o bien, subcontratarse en las grandes empresas que continuaban en el mercado. En este aspecto coincidimos con Rabellotti cuando afirma que:

“Existe un creciente número de empresas que después de haber interrumpido su actividad como productoras de calzado a consecuencia de haber sido golpeadas por la feroz competencia, comenzaron a trabajar como empresas subcontratadas especializadas en la producción de zapato” (RABELLOTTI, 1997).

Los últimos años de la década de los ochenta y hasta 1995 significaron un periodo crítico para las industrias mexicanas del calzado y el cuero: 1989 y 1995 registraron las más agudas declinaciones tanto en el empleo como en el nivel de producción en el mercado doméstico e internacional³. En esos momentos se trabajaba, en promedio, a 58% de la capacidad instalada, que variaba según el tipo de empresa productora. La firma e inclusión

de México al TLCAN (NAFTA, por sus siglas en inglés), en 1993, hizo tambalear aún más la planta productiva manufacturera mexicana citada. Las micro y la pequeña empresas sobrevivientes a esta crisis tuvieron que reestructurarse no sólo en el tipo de manufacturas que antes laboraban, sino también en lo que se refiere al propio destino de su producto, de tal manera que en la actualidad un porcentaje elevado de la microempresa trabaja únicamente partes del calzado a pedido de las medianas y grandes empresas, que además les impone las condiciones de trabajo y el precio del producto.

El resquebrajamiento de la planta productiva de las industrias del cuero y del calzado en México parecía haber tocado fondo hacia 1997, momento en que las exportaciones comenzaron a despegar. De esta crisis, los empresarios sobrevivientes habían aprendido que no era tan fácil lograr homogeneizar calidad, demanda, calendarios estrictos y tipo de manufactura que encontrara un nicho adecuado para competir en el mercado estadounidense —principal comprador de sus manufacturas— ni tampoco sobrevivir hasta el año 2010, momento en el que sus productos aparecerán desgravados, en su totalidad, en los países socios del TLCAN.

En la actualidad, el mercado interno en México enfrenta dificultades competitivas para los empresarios nacionales: este espacio recibe manufacturas de alta calidad provenientes de Europa —especialmente las españolas—. En el año 2000 se firmó un Acuerdo de Libre Comercio con la Unión Europea (UE) y las manufacturas del calzado se desgravaron 18%. En el otro ángulo de este mismo mercado se encuentran los productos de calidad inferior tanto en los materiales empleados como en la manufactura y de precios difícilmente competitivos provenientes de países asiáticos que penetran legal e ilegalmente en México⁴. Mientras las dificultades competitivas disminuyen no sólo por el crecimiento de las importaciones, el país

² Si bien Rabellotti analiza en este trabajo únicamente el cluster de Guadalajara, el cual se ha visto sensiblemente mermado como resultado de la liberalización económica, es dable extender sus reflexiones sobre los problemas concernientes a la innovación, la reducción de costos y la cooperación productor-proveedor para el cluster del calzado de Guanajuato, también afectado por esta coyuntura.

³ La producción pasó de 250 millones de pares de calzado en 1987 a 200 millones en 1989, lo que significó una drástica

reducción de 20%. Por su parte, en 1995 la producción cayó a 170 millones de pares de calzado, que representó un decremento del 32% respecto de 1987.

⁴ Para el caso del estado de Jalisco, algunas de las empresas confirmaron su cierre para el año 2005, debido al “declive en la producción, además del incremento de costos, la importación ilegal y también por el contrabando por triangulación”. Véase “Confirma cierre de Moymen crisis en la industria zapatera”, en *El Financiero* (2005:21).

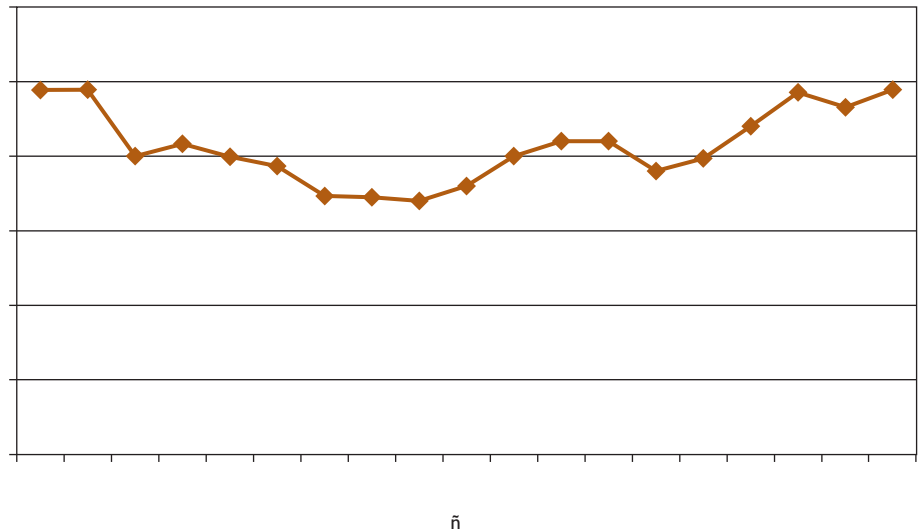


FIG. 1. Producción nacional del calzado en México

Fuente: Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext), *Situación actual del sector*, varios años, México, <http://www.bancomext.com>. CICEG, Censo de la industria del calzado en el estado de Guanajuato, 2003, CICEG, México, 2004. Los datos estadísticos correspondientes a los años 2004 y 2005 corresponden a información proporcionada por la Coordinadora de Fomento al Comercio Exterior del Estado de Guanajuato (COFOCE), Gobierno del Estado de Guanajuato, México, página electrónica: <http://www.cofoce.gob.mx>.

aún mantiene su nicho tradicional en el mercado externo —algo más deprimido que en los años anteriores— gracias a que los bajos salarios para una mano de obra abundante y bien calificada junto con niveles cambiantes que le favorecen permiten seguir exportando a su vecino de Estados Unidos de América⁵.

La industria del calzado se caracteriza por estar altamente “globalizada” y muy sensible a los cambios en la competitividad internacional y a las estrategias de las compañías líderes en el mundo. El ciclo de valor de la industria está interconectado a escala mundial mediante alianzas estratégicas entre empresas, segmentos de producción, regiones productoras y países. La ventaja competitiva está asociada a la eficiencia operativa cuya plataforma cuenta con una adecuada infraestructura social y a la integración de la cadena de valor cuero-calzado que consiste en: desarrollo y diseño de productos, abastecimiento de materias

primas, tecnología-manufactura, distribución logística, comercialización y venta⁶.

Países como China, India, Taiwán, Corea del Sur, Indonesia, Vietnam y Tailandia están presentes en la competencia mundial con mucho éxito, fundamentalmente por su disponibilidad de mano de obra, aunada a la utilización de tecnología moderna. Actualmente tienen conquistados los mercados que eran dominio de naciones industrializadas. Algo diferente ocurre con Estados Unidos, país que ha adoptado la estrategia de colocarse en el eslabón final de la cadena de valor y controlar la comercialización, dejando a un lado la manufactura; en este espacio las ventajas competitivas fueron superadas en ciertas manufacturas, como las del calzado, y sus ventajas comparativas como importador podrán ser utilizadas en favor de algunos países como China, en desmedro de su más cercano productor de calzado y socio del TLCAN, como lo es México.

⁵ Con escasas variaciones, el mercado de Estados Unidos sigue recibiendo en la actualidad 90% de las exportaciones con pocas variaciones anuales, desde hace dos décadas. Cfr. IGLESIAS (1998: cap. 3). En los últimos 3 años el resto de las exportaciones se ha dirigido principalmente a Canadá, Japón, Italia y Alemania.

⁶ Esos nuevos mecanismos de organización industrial que buscan profundizar en la especialización, por un lado, y desean mantener el control de la producción, por otro, y que además operan a través de dinámicas ajenas al mercado han sido llamados la *gobernanza* de las cadenas de valor (ALTERBURG, 2006).

La búsqueda constante de calidad, la creatividad en los diseños y las buenas materias primas han facilitado que Italia, España, Portugal, China, India, Brasil, Tailandia, Indonesia, Turquía, Vietnam y, en menor medida, México, tengan una posición dominante en el contexto internacional. Esta reflexión es aceptable siempre y cuando tomemos en consideración que a algunos de estos países les interesa muy especialmente mantener sus nichos de mercado (Brasil, España, Italia, México), mientras que para otros, principalmente los asiáticos⁷, su objetivo principal es ir debilitando y desplazando a ciertas naciones exportadoras.

Durante el quinquenio 2000-2005, el volumen de exportaciones e importaciones en la balanza comercial del mercado mexicano experimentó un dramático cambio pasando de un superávit de 140,6 millones de dólares en 2000 a un déficit de 137,6 millones de dólares en 2005. Por su parte, el volumen de importaciones creció a una tasa promedio de 33,7% mientras que el de las exportaciones decreció 9,4% (*cf.* FIG. 2).

Si los efectos de la apertura de la economía mexicana en el espacio manufacturero se analizaran con respecto al

TLCAN, la balanza comercial del calzado sería un ejemplo muy representativo. Las exportaciones hacia uno de sus socios comerciales, Estados Unidos, se han venido acrecentando notablemente en desmedro de otros destinos comerciales mientras que a su otro socio, Canadá, apenas se le exportan volúmenes que representan cantidades ínfimas y comparables a las que se envían a algunos países del Caribe o más recientemente a algunos mercados asiáticos, caso Japón (*cf.* FIG. 3).

1.1. El factor de la presencia asiática

En 2003, el contrabando de zapato chino afectó en gran medida a la planta productiva del calzado mexicano⁸. Esto demuestra la insuficiencia de las medidas temporales para reducir la amenaza que representa aquel calzado para la industria nacional⁹. A partir de 2006, fecha en la que China ingresó oficialmente a la Organización Mundial del Comercio (OMC), las investigaciones por prácticas desleales al comercio quedaron sujetas a las reglas que establezca ese organismo (CICEG, 2003)¹⁰.

FIG. 2 Balanza comercial del sector calzado (2000-2005)

Año	Exportación (millones de dólares)	Volumen (millones de pares)	Importación (millones de dólares)	Volumen (millones de pares)	Balanza comercial (millones de dólares)	Volumen de exportación (tasa de crecimiento anual)	Volumen de importación (tasa de crecimiento anual)
2000	249,40	16.630	108,80	10.203	140,60	—	—
2001	227,39	12.749	199,66	18.178	27,73	-23,34	78,16
2002	197,65	10.994	243,53	23.564	-45,88	-13,77	29,63
2003	180,71	11.408	310,51	35.166	-129,80	3,77	49,24
2004	200,40	9.561	330,66	38.744	-130,26	-16,19	10,17
2005	237,53	10.170	375,13	43.588	-137,60	6,37	12,50

Fuente: Administración General de Aduanas, SHCP en Cámara de la Industria del Calzado del Estado de Guanajuato (CICEG), Situación de la industria, México, CICEG, 2006. Página electrónica: <http://www.ciceg.org>.

⁷ Corea del Sur, país que impactó el mercado mexicano en la década de los noventa con sus exportaciones, ha modificado también el comportamiento de sus exportaciones e importaciones; el máximo logrado en exportaciones fue en 1990 y el mínimo en 1998, como parte de la búsqueda de las grandes empresas de nuevos espacios como Vietnam (*deslocalización*), en donde la fuerza de trabajo percibía menores salarios.

⁸ Durante 2003 se realizaron cuatro operativos en los que se decomisaron aproximadamente un 1.400.000 pares de calzado

ilegal procedente de China, de acuerdo con información de la Agencia Federal de Investigaciones (AFI). CICEG: http://www.ciceg.org/contenido.asp?con_id=42.

⁹ Todo ello ocurría a pesar de la implantación de cuotas compensatorias a las importaciones —que van de 165 a 1.105%— las cuales dejaron de tener efecto en 2006.

¹⁰ Es importante recordar que la mano de obra incide con menos de 2% en el costo de producción en China, en tanto que para México representa más de 12% (KERN, 2002).

FIG. 3 Exportaciones mexicanas del sector calzado por país de destino (millones de dólares)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Estados Unidos	214,9	299,8	399,8	374,2	370,8	368,3	332,7	306,6	296,1	272,6	263,6	288,2
Canadá	2,8	6,6	12,4	14,3	14,6	5,2	3,8	3,1	3,0	2,9	3,1	4,3
Japón	3,9	5,2	2,3	1,0	0,5	0,3	0,2	0,8	0,4	0,4	4,6	4,3
Rep. Dominicana	0,0	0,0	0,2	0,4	0,5	0,1	0,3	0,3	2,1	1,1	2,6	4,2
Italia	0,6	1,1	1,3	0,8	0,3	0,5	0,7	1,9	1,6	1,3	2,3	3,6
Cuba	4,3	5,4	4,6	5,8	3,7	3,6	2,6	1,0	1,4	0,5	3,3	2,4
Venezuela	0,1	0,1	0,6	0,6	0,5	0,5	0,7	0,2	0,4	0,3	1,3	2,3
Alemania	5,7	5,8	6,5	7,3	2,4	1,1	0,6	0,9	1,2	0,8	6,1	2,1
Costa Rica	1,8	2,8	3,7	3,1	4,1	1,8	1,1	1,0	1,0	1,0	1,2	1,6
Otros	18,4	28,3	44,5	36,4	29,3	23,6	13,9	12,9	11,2	9,4	13,0	8,8

Fuente: Bancomext. World Trade Atlas, Bancomext, con datos de la Secretaría de Economía, 2006.

Cabe señalar que, a partir de 2001, la oferta de calzado asiático sufre diferentes transformaciones, de las cuales, México es un

receptor importante: es el momento en que la importación de calzado chino¹¹, triangulado en Estados Unidos, tiene un descenso

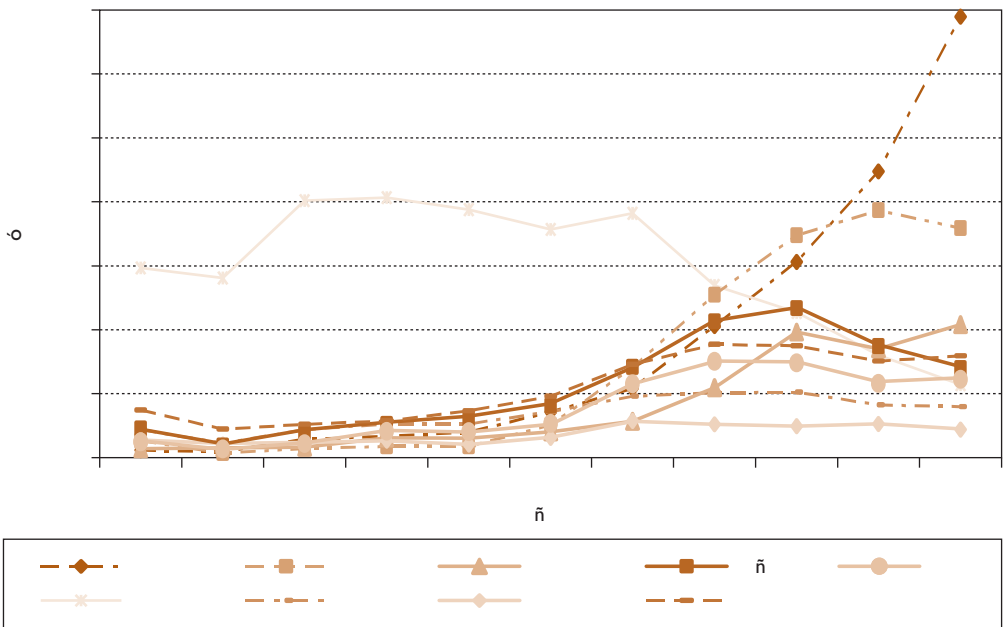


FIG. 4. Importaciones mexicanas del sector calzado por país de origen* (millones de dólares)

* Las cifras incluyen los subsectores con clave 6403, 6402, 6404, 6406, 6405, 6401 y 6499, del sector calzado.

Fuente: Bancomext. World Trade Atlas. México, Bancomext, con datos de la Secretaría de Economía, 2006.

¹¹ Antes de la fecha, el relativamente bajo monto de importaciones mexicanas de calzado chino se explica por la existencia de un proceso de triangulación de mercancías vía Estados Unidos, que no es productor de calzado, sin embargo,

para el año 2000, figuró como principal exportador hacia México, con 48% del mercado, mientras que China tan sólo participaba con 3,7%. La triangulación permite a los exportadores chinos evitar el pago de impuestos compensatorios de hasta 1.000%.

importante, y cuando se advierte que el nicho de mercado mexicano es retomado por Vietnam¹², que en 2005 se sitúa en el primer lugar de importación de calzado en México, seguido por Brasil que muestra una curva descendente desde 2003.

2. DISTRITOS INDUSTRIALES Y MILIEUX INNOVADORES

Tal y como hemos venido reflexionando desde el inicio, recordemos que los años setenta y ochenta significaron un parteaguas para los estudios de la dinámica económica. El desempleo y la quiebra de empresas para distintas regiones o distritos industriales durante ese periodo de reacomodo a la globalización —para ciertos sistemas de producción locales— están teñidos de ejemplos a ese respecto.

Hasta ese momento, los análisis regionales, de tipo estático, descriptivo y cuantitativo no presentaban, por la propia naturaleza de los mismos, demasiadas alternativas para realizar estudios comparativos. En todo caso, obedecían a la teoría que sostiene que inevitablemente estos sistemas locales son reemplazados por otros, también locales, que van ocupando sus nichos de mercado (KRUGMAN, 1997). Sin embargo, para ese entonces también se comprobó que la competitividad de las empresas no dependía tanto de sus activos físicos en el proceso de producción, sino que los servicios de innovación, comercialización y *marketing* ocupaban, cada vez más y, en mayor medida, lugares muy preponderantes (BRAMANTI & MAGGIONI, 1997); no cabe duda de que en esas actividades no participa el obrero, origen de la creación de valor en la mercancía.

Junto a ciertos cambios paradigmáticos que se producen en el ámbito de la unidad empresarial y que afectan los sistemas locales, también debemos considerar los que soporta el propio territorio, como tal.

Aunque es sabido que la modernidad nace

de la territorialidad a medida que ésta se expande, acaba por relegar la variante territorial, con la que coexiste desde el inicio de la industrialización. Por otra parte, la desterritorialidad viene acompañada de la fragilidad que adquiere la variedad local, es decir, todo aquello que se refiere a la historia del lugar y los sedimentos de la práctica de las relaciones productivas. Posteriormente, con la globalidad y el carácter evolutivo de esta economía, se redescubre el contexto territorial: no sólo en cuanto a la forma de diferenciar la acción económica sino también en cuanto a gestación de competitividad. La relación entre modernidad y territorio pasa por la economía del conocimiento, es entonces cuando el *territorio* se transforma en una variable muy significativa. En el posfordismo, el contexto local y la economía global no son dos términos opuestos, antagónicos, sino dos caras de la misma moneda: la globalidad debe su fortaleza al resultado de la confrontación competitiva de las variantes territoriales (RULLANI, 1997).

Desde los ochenta, se instala en el nivel mundial —con diferencias notorias según el grado de desarrollo económico— un nuevo escenario competitivo que obligó a las regiones a prepararse para un singular desafío. El territorio ya va dejando de ser simplemente un espacio de actividades económicas y empieza a consolidarse como un ámbito de relaciones que es capaz de ajustar las dinámicas de difusión más allá de la mera optimización en la asignación de recursos (BRAMANTI & MAGGIONI, 1997)¹³. La dinámica económica de las últimas décadas se caracteriza, por el desarrollo de redes explícitas entre empresas, como son los sistemas productivos locales y, sobre todo, por los acuerdos y alianzas estratégicas entre las empresas, principalmente, en industrias innovadoras como la electrónica y las telecomunicaciones y en actividades de servicios como el transporte y el sistema financiero. Se trata de alianzas para realizar proyectos específicos, que afectan a

suministrarle anualmente un volumen muy importante de calzado.

¹³ La definición a la que llegan los autores hace eco de una serie de propuestas surgidas en los ochenta (DOSI & *al.*, 1988), las cuales buscaban redimensionar la organización de la empresa y sus repercusiones espaciales a partir del análisis de la geografía de costos (estática) para trasladarla hacia la geografía organizacional (dinámica).

¹² En el año 2000 se importó de Vietnam calzado con valor de 14,3 millones de dólares, mientras que para 2005 la cifra llegó a 137,9 millones de dólares, es decir, tuvo un aumento aproximado de 900%. Este incremento se relaciona directamente con los magros salarios de los obreros del calzado en Vietnam e, indirectamente, con los acuerdos que eventualmente habrían firmado Estados Unidos y China, en los cuales, este último país se comprometería a

productos, procesos de producción o mercados, lo que mejora la competitividad de las empresas en los mercados, les hace aumentar los rendimientos y hace que las economías locales mejoren su posicionamiento competitivo y aumente la renta (VÁZQUEZ-BARQUERO, 2000).

Hace unas décadas, el espacio intervenía decisivamente en la teoría a través de las anisotropías de costos y los costos de transporte de la distancia física. Aunque en la actualidad cuenta, sobre todo, la dinámica de la organización espacial¹⁴. Existen varios enfoques que muestran la forma cómo la compleja interacción entre demanda, ingresos crecientes, costos de transporte y procesos de aprendizaje, entre otros factores, conducen a desempeños espacialmente diferenciados, en los que se conjugan áreas que van perdiendo nichos de mercado y otras que, por el contrario, acceden a éstos, u otros diferentes, en este nuevo ambiente competitivo. Estos enfoques conjugan varios aspectos centrados alrededor de la noción de territorio, entendido éste como el aspecto que da lugar a la tecnología y la innovación junto con el lugar donde se coordinan las actividades industriales.

Si retomamos la afirmación de RULLANI (1997) sobre la importancia de las variantes territoriales como una de las fortalezas de la globalidad —en este caso una unidad de toma de decisiones políticas que gobierna la localización y que es capaz de crear y redistribuir recursos, así como de expresar estructuras de dominación específicas en las relaciones que se establecen entre los actores—, es importante agregar que esta unidad también representa un lugar donde las interdependencias no comerciales se conforman, expresan y evolucionan.

Aunque en algunos espacios o *milieux* innovadores de países en desarrollo este tipo de “unidad de toma de decisiones políticas” no aparece tan nítidamente representada para gobernar la llamada localización y se

traslada a ciertos organismos locales, con intereses comerciales que actúan como nexos entre diferentes actores locales. No obstante, en ambas situaciones se deja de lado como prioritario el papel de las empresas pequeñas y medianas, o el análisis de las desventajas de éstas respecto de la gran empresa —que no ha desaparecido y aún privilegia las economías de escala— y se pondera la aparición y características de otro tipo de empresa, la empresa red, y otras formas de organización empresarial: los distritos tecnológicos y los *milieux innovateurs* (BRAMANTI & MAGGIONI, 1997).

Si tomamos en cuenta que cada *milieu* es diferente, que cada uno tiene una historia propia y que si bien se pueden hacer análisis comparativos que no necesariamente admitirían tan fácilmente cortes sincrónicos, es indispensable crear códigos analíticos formales para realizar estos estudios dinámicos de diferentes *milieux*. Por lo tanto, reafirmamos el dinamismo como concepto inherente a la naturaleza del *milieu* innovador que enfatiza el papel del “ambiente local” como un generador de comportamientos innovadores.

Sin embargo, cuando las empresas y las regiones se embarcan en procesos acumulativos de aprendizaje, llegan a ser concientes de la necesidad de mantener abierto el sistema a cambios más radicales. En éstos, en los que BRAMANTI & MAGGIONI (1997)¹⁵ incluyen las habilidades sistémicas en la medida en que la empresa se prepara para un proceso diferente de lo que denominan “olvido creativo”, es donde algunas unidades de producción, como en el caso de las que analizamos aquí, las micro y pequeñas empresas de calzado mexicano, han incorporado en estos últimos años la conexión con las diferentes fases de una nueva estructura jerárquica que pudiera darse en cada *milieu* innovador de manera muy *sui generis*, y de tal forma que desarrolle su propia estrategia en cada espacio local. Si

¹⁴ Para el análisis de territorio y flexibilidad y la relación empresa/territorio, *cfr.* VELTZ (1993).

¹⁵ Entre los riesgos que se señalan a este respecto, en el caso del calzado italiano, se menciona que el nuevo escenario competitivo obligó a las empresas a elevar el contenido de calidad y “servicio” de sus productos, así como a un cambio en las características de la innovación que obliga a ir más allá de la incorporación en los activos de capital y a considerar las “habilidades sistémicas”, preparándolas para un nuevo proceso de “olvido creativo”. Más adelante esos mismos autores

reflexionan sobre la dimensión de las empresas que componen esos espacios y aclaran: “También impiden que el tamaño pequeño prevaleciente en las empresas italianas ya no sea coherente con los requerimientos de los mercados globales internacionales, y por tanto, ha hecho que los *milieux* locales jueguen un papel estratégico al controlar el acceso al mercado y al conectar y administrar las fases de las actividades de producción horizontales y verticales. Esto ha llevado a que los sistemas productivos locales adquieran una estructura más jerárquica” (BRAMANTI & MAGGIONI, 1997).

bien algunas empresas del calzado de algunos países desarrollados sufrieron —como en el caso de las microempresas italianas¹⁶— adaptaciones para continuar en el mercado, no son comparables, no digamos por su dimensión, sino por el apoyo crediticio que recibieron para tener acceso a los bienes de capital modernos para enfrentar la competencia a la de otros países. Es el caso de México, donde se han tenido que sortear las dificultades que existen para la adquisición de tecnología y se sigue trabajando en algunos casos, con maquinaria de segunda generación, propiciando una nueva etapa en el proceso de innovación tecnológica, al demandar mantenimiento calificado para su operación. La adaptación a los nichos del nuevo mercado globalizado, prosiguiendo con las reflexiones de BRAMANTI & MAGGIONI (1997), requiere que los sistemas productivos locales adquieran una estructura más jerárquica. Las microempresas del calzado mexicano deben subordinarse a las medianas y grandes¹⁷ al no tener la tecnología de punta y por ende el *know-how* dominante: ello implica seguir sus directrices, rezagándose como empresas en su directa participación en el mercado.

De esa manera, la composición de los distritos industriales genera debilidades en esta nueva adaptación por parte de micro y pequeñas empresas como las de este sector

manufacturero mexicano, que encuentra escollos en su adaptación a los cambios, mientras atraviesa sus tiempos de transición. Aparentemente algunos espacios como el del calzado en México no cumplen con ciertos planteamientos considerados básicos para estos *milieux* innovadores, como los referidos por VÁZQUEZ-BARQUERO (1997), cuando señala que

“para los *milieux* innovadores aparece una nueva trayectoria de desarrollo, que es dirigida por las empresas innovadoras y que está basada en cambios en la organización interna y en nuevas funciones no industriales”.

No olvidemos que como en el caso que hoy nos ocupa, existen algunos espacios que en la actualidad se encuentran en proceso de transición y para los cuales la estrategia y dinámica de aprendizaje son decisivas para el futuro del *milieu*.

Prosiguiendo con los análisis más tradicionales sobre el desarrollo económico local, coincidimos con la aseveración de que éste hoy se configura según el grado de participación de individuos y grupos en el “ámbito de control” (*span of control*)¹⁸.

Otro elemento que juega un papel importante en la estructura del espacio en respuesta a las nuevas formas de administración que adoptan las empresas, es el concepto de “sector informal”¹⁹.

¹⁶ RABELLOTTI (2003), para el caso del distrito industrial de Brenta, distingue los tipos de empresas que operan en dos cadenas de valor diferentes. La primera cadena, denominada “cadena de marca”, consiste en el liderazgo de una cadena de lujo, el cual implica la degradación de las empresas de Brenta con respecto a actividades tales como el diseño y el mercadeo del producto. En la segunda, denominada la “cadena alemana”, los grupos de mayoristas —principalmente alemanes— ofrecen asistencia financiera a los minoristas suministrando crédito a corto y largo plazo.

¹⁷ La incidencia del conocimiento en el proceso de producción, por ejemplo, ha llevado a que se constatará que en la IBM, en 1984, 80% del costo de una computadora correspondía a su *hardware*, vale decir a la máquina misma, y 20% al *software*, al sistema operacional y las aplicaciones que en éste se utilizan. Para 1990, esa proporción se habría invertido, haciendo que sólo 10% del precio de costo estuviera referido al proceso físico de producción. En esta situación, las opciones que tiene la fuerza de trabajo son las de contratarse en otras actividades o bien aceptar las nuevas reglas del juego en las que impera el bajo salario y la flexibilidad en las ocupaciones. No hay que dejar sumar a esta condición la ausencia de seguridad social, tanto en cuestión de salud como en su permanencia en el trabajo y la pérdida de sus derechos laborales, en lo que concierne a las políticas públicas como frente al mismo capital (REICH, 1992).

¹⁸ Estos conceptos han sido analizados desde muy diversos ángulos por los especialistas que conforman el grupo de investigación europea sobre los *milieux* *Groupe de Recherche Européen sur les Milieux Innovateurs* (GREMI), que es un grupo que investiga la innovación tecnológica y el desarrollo de los sistemas productivos. Fue fundado en 1984 por Philippe Aydalot

(quien murió en 1987) y actualmente está constituido por alrededor de 20 grupos de investigación en Europa y Estados Unidos. La intuición que sirvió como punto de partida del GREMI, y que después se convirtió en paradigma, fue expresada en 1986 por su fundador en los siguientes términos: “La empresa no es un agente enviado del cielo que es libre de escoger un ambiente; es ocultada por su ambiente. Los *milieux* son quienes inician e innovan. La empresa no es un agente innovador solitario, el ser parte del *milieu* es lo que la hace actuar. El pasado de los territorios, su organización, su comportamiento colectivo, el consenso que los estructura, son los componentes principales de la innovación”. Partiendo de estas ideas se fue conformando el enfoque de GREMI. Seis trabajos son fundacionales: AYDALOT (1986), AYDALOT & KEEBLE (1988), CAMAGNI (1991), MAILLAT & PERRIN (1992), CAMAGNI & QUÉVIT (1992), y MAILLAN & *al.*, (1993).

¹⁹ Sugerido por primera vez en 1969, en un Informe de la Misión de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en Kenya, aunque comenzó a difundirse universalmente sólo después de la publicación del mismo informe en 1972 (OIT, 1972). “Al observar que los desempleados y los subempleados eran capaces de sobrevivir ejerciendo actividades económicas informales”, esto es, no reguladas por el Estado, inclusive bajo persecución, la Misión concluyó que esas actividades serían un medio eficaz de aumentar los ingresos de aquellos trabajadores, si fueran liberados de la represión. Tal “sector informal” era “un modo de hacer las cosas que se caracterizaba por: a) facilidad para entrar; b) apoyo en recursos locales; c) propiedad familiar de los recursos; d) pequeña escala de la operación; e) trabajo intensivo y tecnología adaptada; f) destrezas adquiridas fuera del sistema escolar formal; g) mercados competitivos y no regulados” (OIT, 1972).

El trabajo intensivo y la tecnología adaptada junto con las destrezas adquiridas y la incorporación a los mercados competitivos no regulados, conllevan un riesgo *per se* que determina su permanencia en el mercado. En este caso y tomando en consideración reflexiones a nivel macro sobre el esfuerzo tecnológico (*adaptativo-innovativo*) en México, se ha comprobado que en menos de 50% de las PyME del país se asocia la innovación con la novedad y la mejora.

Más de la mitad la asocia con el producto, principalmente con la ampliación de la línea de productos y, en menor medida, con su reemplazo. En lo que se refiere al diseño, se asocia más con la apariencia que con el proceso (ESTRADA, 2006:837).

Si a esto le sumamos el hecho de que la mayoría de las empresas del sector informal —muchas de las cuales se incorporan al proceso de la cadena productiva— se ubican dentro de las llamadas microempresas, enfrentan condiciones de rezago mucho mayores.

2.1. Innovación: una vía para el crecimiento

Cada economía local es un producto que tiene su propia historia engarzada en las ataduras y vínculos que han mantenido las instituciones y empresas locales con una estructura espacial nacional e internacional más amplia. Las administraciones públicas y privadas, el sistema de relaciones entre empresas y actores económicos, las relaciones

sociales y productivas dotan a las localidades de características únicas, la incursión de cada territorio en la nueva división del trabajo depende de las características que tiene el área, de su organización y de sus antecedentes históricos.

Las economías locales no necesariamente se adaptan, en un sentido pasivo, a los procesos y cambios nacionales e internacionales. Para entender la dinámica de los sistemas locales es necesario identificar los factores que explican el ajuste industrial y la reestructuración productiva²⁰, en la que se alteran principios como el empleo, tamaño de la empresa²¹, condiciones en el trabajo y propiedad del capital.

La dimensión espacial, en tanto que región económica con una larga historia en cada una de las localidades que la ha ido conformando como *distrito industrial*²², ha generado un *substractum sui generis* que eventualmente permitiría aplicar planes estratégicos adecuados tanto a los cambios organizacionales como a los procesos de innovación para configurar o transformar ese territorio o *milieu* en un innovador²³.

La dinámica de los sistemas de producción locales fue analizada ya a finales del siglo XIX por Marshall, quien afirmaba que la concentración geográfica de una industria a la larga conlleva a la producción de nuevos bienes, los bienes intermedios²⁴.

Analizando la localización de la empresa, aunque desde otro ángulo, PORTER (1990)²⁵ afirma que ésta es muy significativa porque tanto el conocimiento como las relaciones y la

²⁰ Tres factores principales son inherentes a la naturaleza del cluster: 1) la expansión de las empresas que se compone de variables tales como el aumento del empleo, la inversión en tecnología y una estrategia mixta de comercialización; 2) un factor de tamaño; 3) el que acentúa la importancia de la dimensión colectiva del sistema (RABELLOTTI, 1997).

²¹ En el distrito italiano de Brenta, el tamaño parece estar relacionado con un buen nivel tecnológico (RABELLOTTI, 1997).

²² BECATTINI (1991) define al distrito industrial como una entidad socioeconómica que se caracteriza por la coexistencia activa de una comunidad abierta de gente y de una población segmentada de empresas. Puesto que la comunidad de gente y la población de empresas viven en la misma área geográfica, ellas se entrecruzarán. Las actividades productivas y la vida diaria se empalman. La comunidad es abierta porque la naturaleza industrial del distrito y los problemas relacionados de ingresos crecientes implican flujos de ida y vuelta de bienes y de gente. La población de empresas es segmentada en el sentido de que las diferentes fases del proceso de producción están divididas entre las empresas, y porque cada una de las cuales se especializa en una o varias fases.

²³ El concepto de *milieu* fortalece el de *distrito industrial* de Marshall. Recordemos que para MAILLAT & PERRIN (1992) el *milieu* conjuga un sistema de producción, en un todo coherente,

en una cultura técnica. El espíritu empresarial, las prácticas organizacionales, los patrones de comportamiento corporativos, el *know-how*, la forma en que las tecnologías son usadas y los mercados son entendidos como los factores que conforman tanto una parte constituyente como integral del *milieu*.

En otras consideraciones CAMAGNI (1991) y MAILLAT (1993), por su parte, afirman que el *milieu* puede concebirse como un sistema que ayuda a reducir los costos de transacción y facilita el flujo de información entre empresas. Por otra parte QUÉVIT (1991) sostiene que el *milieu* es una mezcla de formas de organización que es capaz de tener su propia estrategia dentro de un ambiente turbulento y competitivo.

²⁴ STIGLER (1951) demostró, siguiendo el famoso teorema de Adam Smith sobre la división del trabajo y el tamaño del mercado, que existen ganancias de eficiencia al concentrarse geográficamente compradores y vendedores, vía la mayor especialización de bienes intermedios.

²⁵ Escapa a los límites de este trabajo analizar los alcances de los *clusters* a la manera *Porteriana*, pero recordemos que para este autor esta categoría analítica no se aplica únicamente para aquellas empresas de un área geográfica cerrada, sino que es extensivo también para regiones nacionales o locales de mayor amplitud también y cuando tengan una condición *sine qua non*, es decir, la integración vertical.

motivación forman parte de las ventajas competitivas. De esta manera, un grupo de empresas e instituciones interconectadas que se asocian en un ramo particular y geográficamente unidas y complementarias da por resultado un *cluster* cuya base es la cooperación de empresas y las redes de producción.

Por lo tanto, si bien el concepto de *milieu* tiene sus antecedentes en el del distrito industrial *marshalliano*, ha incorporado ya en su formación un sistema de producción coherente a toda una cultura técnica diferente que pertenece a nuevas prácticas organizacionales que hacen el *know-how* de los propios comportamientos corporativos. Una vez más es necesario subrayar que la lógica de integración territorial actúa como una base de asentamiento que en un momento dado puede ampliarse, solidificarse o bien, desde fuera o incluso dentro del mismo territorio, puede llegar a resquebrajarse cuando la interacción ya no tiene razón de existencia.

Para los iniciadores del GREMI, el *milieu* se transforma en *milieu* innovador en el momento en que los vínculos entre sus actores se afianzan en tanto que bloques dentro de una región capaz de generar su propia dinámica territorial para la innovación.

El concepto de *milieu* innovador subraya el papel de la innovación en el desarrollo de los distritos industriales. Por esta razón es tan importante no conformarse con pertenecer únicamente a un distrito industrial y disfrutar de economías de escala externas, ya que ello no significa necesariamente una ventaja competitiva permanente: la globalización del espacio económico incrementa la competencia, reduce el valor relativo de las economías externas e

induce a un ajuste de los sistemas productivos locales²⁶.

Algunos autores argumentan sobre la bondad de introducir como indicador a la *localidad* en la teoría del desarrollo para relacionar los procesos de reestructuración productiva con los sistemas de intercambio y producción global junto con las posibilidades de incluir en el análisis una variedad de formas de acumulación (VÁZQUEZ-BARQUERO, 2002). A partir de esta reflexión, muy rica por cierto, el reflejo que la misma adquiere para identificar *localidades* en nuestros países latinoamericanos, en vías de desarrollo, desprende una imagen diferente por lo difuso en los procesos de reestructuración productiva en donde las formas de acumulación la mayor parte de las veces, no son beneficiadas por políticas públicas *ad hoc*²⁷.

3. CARACTERIZACIÓN DE LA MACRORREGIÓN

La *macrorregión* del calzado mexicano está ubicada en el estado de Guanajuato que es una de las 31 entidades federativas de México y se ubica en el centro del territorio nacional²⁸.

La *macrorregión* está compuesta por cuatro municipios²⁹. En la actualidad tiene una extensión territorial de 2.801,60 km², que representa 9,16% del estado. Es importante recordar que esta *macrorregión* ha tenido una expansión territorial en el último decenio de 1.101 km². A todo ello hay que añadir a su vez el crecimiento poblacional de este espacio: en 1970 correspondía a 20,8% del total del estado, 24,4% en 1980, 25,5% en 1990 y en 2000 ya alcanzó 27,2%, al incluirse los municipios de Manuel Doblado y Purísima de Bustos.

²⁶ La proposición de MARSHALL (1919) sin duda fue innovadora al dotar de un valor equivalente a las economías de escala internas, que hasta ese entonces eran el concepto dominante para explicar cómo mejora la división del trabajo y cómo crece la eficiencia y productividad de una empresa. No le confiere un papel estratégico a la innovación. Aunque acepta que el empresario juega un papel de liderazgo en el desarrollo económico, deja de lado el papel que juegan los actores locales en los procesos de cambio estructural. Por su parte, considera al territorio como un espacio geográfico con límites rígidos y no incorpora el crecimiento de las actividades de servicios.

²⁷ Es necesario recordar que con este nuevo concepto de empresa red se logra conectar lo local con lo global, lo abierto con lo autóctono, lo exógeno con lo endógeno (BRAMANTI & MAGGIONI, 1997). La novedad está en que dentro de estas redes de

empresas, en el nivel individual la empresa puede perder progresivamente sus límites (internos y externos), aún sin abandonar su individualidad estratégica, porque —como dice IMAI (1988)— hoy se sabe que “la frontera que divide el interior del exterior no es constante, sino que es conformada y constantemente actualizada como resultado de las interacciones”.

²⁸ Limitada al oeste con el estado de Jalisco, al norte con el estado de San Luis Potosí, al este con el estado de Querétaro y al sur con el estado de Michoacán. Tiene una superficie de 30.589 km², que representa 1,6% del territorio nacional. En el año 2000, el XII Censo General de Población y Vivienda, reportó una población de 4.663.032 habitantes, con una densidad (hab/km²) de 152.

²⁹ León, Manuel Doblado, Purísima de Bustos y San Francisco del Rincón.



FIG. 5. La *macrorregión del calzado guanajuatense* (México)

La cercanía geográfica entre estos municipios, sumada a la afinidad de costumbres y la tradición histórica, junto a la existencia de buenas carreteras los ha ido convirtiendo en una unidad de producción muy sólida³⁰. Al borde de la ruta que las une se ha formado un corredor del calzado en manufacturas y producción: existe una gran concentración de empresas proveedoras, materiales indirectos, servicios y canales de distribución.

La cohesión espacial se logró, entre otros, por la habilidad manufacturera de la población y a partir de la uniformidad del salario mínimo para cada uno de los municipios que hoy componen este espacio³¹.

La población de esta *macrorregión* en 1970 representó 22,9% del total de la población del estado, pasando a 25,5% en 1980, porcentaje que se mantiene en 1990 para cambiar en 2000 a 27,2%, a pesar de la migración a Estados Unidos, que se agudizó en los últimos seis años.

FIG. 6. Población de la región de estudio (1970-2000) (Municipios de León, Manuel Doblado, Purísima de Bustos y San Francisco del Rincón)

	Extensión territorial (km ²)	Población (millones habitantes)			
		1970	1980	1990	2000
Macrorregión del calzado	2.801,60	0,520	0,792	1,017	1,319
Estado de Guanajuato	30.589,00	2,270	3,100	3,982	4,843

Fuente: Dirección General de Estadística (DGE), IX Censo General de Población, 1970, México, 1972: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), X, XI y XII Censo General de Población y Vivienda, INEGI, México, 1982, 1992 y 2002.

³⁰ La distancia del centro del municipio de León al de San Francisco del Rincón hay 22 km, al de Purísima 23 km y a Manuel Doblado 40 km; la carretera principal hasta Purísima tiene cuatro carriles desde 1988, dos de ida y dos de vuelta.

³¹ Hasta 1986, la Comisión Nacional de Salarios Mínimos había clasificado en diferentes zonas de salarios mínimos diarios.

A León le corresponde el número 54 y a los tres municipios restantes el 55, con un menor nivel de salario mínimo diario. En 1995 fue de 13,79 a 17,00 dólares, en 2000 de 32,70 dólares y en 2004 de 42,11 dólares, equivalentes a 1,79-2,21, 3,41 y 3,75 dólares, respectivamente. Por lo que se refiere a la inflación para estos años, el comportamiento fue de 10,23, 8,96 y 4,54, respectivamente.

Dentro de la *macrorregión* del calzado, el municipio de León actúa como nodal, ya que abarca 65% de la producción de calzado. Este municipio tiene 1.135 millones de habitantes, el mayor número del estado (23,43% para el año 2000). Predomina la microempresa, mostrando la importancia que tiene ésta en el sector calzado ante las nuevas formas de organizarse, en respuesta a los requerimientos de flexibilidad que impone la demanda, así como a la complejidad de la administración de una empresa mediana o grande en un centro de población con crecimiento urbano acelerado y a los atributos que ofrecen los municipios que

forman parte de esta *macrorregión*, en donde las distancias internas son reducidas y la fuerza de trabajo calificada. Reiteramos lo ya expresado más arriba, el desarrollo de mano de obra calificada con gran habilidad para absorber rápidamente los cambios tecnológicos ha sido y es una de sus mayores ventajas competitivas.

Hay que tener en cuenta que la producción de calzado en México ha tenido un comportamiento errático en los últimos 17 años, la contracción del mercado nacional, sumada al descenso en las exportaciones produjo un cierre de empresas en todo el país. El espacio manufacturero jalisciense fue

FIG. 7. Distribución del tamaño de las empresas en la *macrorregión* del calzado guanajuatense (2003) (en %)

Empresa	León	San Francisco del Rincón	Purísima de Bustos
Micro	60	38	32
Pequeña	29	53	47
Mediana	9	8	19
Grande	2	1	2
Total	100	100	100

Fuente: Cámara de la Industria del Calzado del Estado de Guanajuato (CICEG), Censo de la Industria del Calzado en el Estado de Guanajuato, 2003, CICEG, México, 2004.

FIG. 8. La *macrorregión* del calzado guanajuatense (en %)

Año	Macrorregión Guanajuato	Jalisco	México área metropolitana	Resto del país
1991	40,0	26,0	23,0	11,0
1992	39,0	25,0	22,0	14,0
1993	39,0	22,0	25,0	14,0
1994	40,0	21,0	26,0	13,0
1995	44,0	25,0	20,0	11,0
1996	47,0	23,0	20,0	10,0
1997	50,0	22,0	18,0	10,0
1998	52,0	22,0	17,0	9,0
1999	52,0	22,0	16,0	10,0
2000	55,2	22,6	14,7	7,5
2001	58,5	19,5	13,5	8,5
2002	60,0	18,0	13,0	9,0
2003	60,2	18,0	11,8	10,0
2004	63,2	17,0	10,3	9,5
2005	63,2	17,0	10,3	9,5

Fuente: Cámara de la Industria del Calzado del Estado de Guanajuato (CICEG), Programa de Competitividad Internacional del cluster-cuero-calzado, CICEG, México 2003. CICEG, Censo de la Industria del Calzado en el Estado de Guanajuato, 2003, CICEG, México, 2004. Banco Nacional de Comercio Exterior, Situación actual del sector. varios años, México, <http://www.bancomext.com>.

uno de los más afectados, siguiéndole la *macrorregión* guanajuatense, acelerando la expulsión de fuerza de trabajo hacia Estados Unidos. A fines de los noventa, esa pérdida abrió un nuevo espacio por el repunte temporal de la producción, teniendo que buscar esta última, mano de obra para la industria zapatera allende sus propias fronteras.

Dicho lo anterior, hoy la *macrorregión* guanajuatense es la primera productora de calzado en el nivel nacional, seguida por el estado de Jalisco, el área metropolitana de la ciudad de México y el resto de otros microespacios del país. Su aportación de calzado en el nivel nacional va de 39 a 52% durante el periodo 1991-1999, pasando de 55 a 60% en el de 2000-2003 y a 63,20% en 2005. Recordemos que —a pesar de los problemas que ha enfrentado este sector industrial con la aplicación no siempre favorable de los efectos originados por algunos “acuerdos internacionales”, la contracción de la economía mexicana, las transformaciones de la economía mundial del calzado junto con el creciente volumen de las importaciones desleales— su participación continua siendo clave para la producción nacional del sector.

Las unidades de producción de la *macrorregión* productoras de calzado se

organizan en un principio de colaboración entre empresas de diferente tamaño. Además, se ven favorecidas por economías externas de aglomeración que se manifiestan como servicios que se ofrecen debido a la pertenencia a estructuras sociales e históricas comunes con las que los individuos se identifican.

Las grandes empresas que establecen relaciones de subcontratación con las de menor tamaño, a las que les exigen, entre otros aspectos, flexibilidad, calidad, precisión y variedad en diseños, se involucran con estas últimas a través de asistencia tecnológica y apoyo de mejoras básicas.

En la *macrorregión* del calzado guanajuatense, para atender la demanda nacional, los productores juegan el papel principal en la cadena de valor, denominado por GEREFFI (1994), como *producer-driven chains*, que caracteriza la relación entre lo local y lo externo, en donde dominan las grandes marcas por su nivel de producción y capacidad en la comercialización, como Andrea —especializada en la venta de calzado de mujer por catálogo—, Flexi, Emyco, Converse, Capa de ozono y Vavito, entre otras³², que hacen trascender las relaciones locales a un espacio internacional, entendiendo éste como el

FIG. 9. Número de empresas por tamaño* en la *macrorregión* del calzado guanajuatense (1993-2003) (en %)

Empresa	1993	2003
Micro	46	56
Pequeña	43	33
Mediana	8	9
Grande	3	2
Total	100	100

* Estratificación por número de trabajadores

Sector/Tamaño	Industria	Comercio	Servicios
Micro	0-10	0-10	0-10
Pequeña	11-50	11-30	11-50
Mediana	51-250	31-100	51-100

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público y publicada en el Diario Oficial de la Federación (Ley para el desarrollo de la competitividad de la micro pequeña y mediana empresa).

Fuente: Cámara de la Industria del Calzado del Estado de Guanajuato (CICEG), Censo de la Industria del Calzado en el Estado de Guanajuato 2003, CICEG, México 2004.

³² Estudio nacional de consumo de calzado 2006. CICEG, CEESP, y Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable del

Gobierno del estado de Guanajuato, en www.ciceg.com.mx, enero de 2007.

mercado en el que existe oferta de calzado de otros países. En el caso de la exportación, el comprador marca la pauta en la cadena de valor, lo que ha propiciado que las empresas de menor tamaño se alineen y subcontraten, dejando los estudios de mercado, diseño y ventas a la gran empresa, dependiendo de éstas en la determinación de los controles de calidad y abastecimiento de materia prima, que generalmente la produce la empresa dominante, como parte de su integración horizontal (RABELLOTI, 2003:3).

A finales de los noventa, la *macroregión* guanajuatense del calzado retoma una parte importante de su capacidad instalada, que había mantenido ociosa durante el último decenio y que en la actualidad se mantiene prácticamente constante. En 2003 alcanzó en promedio 66,2% y registrado entre los diferentes tipos de empresas: 54% para la micro, 57% para la pequeña, 68% para la mediana y 86% para la grande empresas, respectivamente.

Esta utilización se registró de la siguiente manera: 54% para la micro, 57% para la pequeña, 68% para la mediana y 86% para la grande empresas, respectivamente.

4. AVANCES EN LA INNOVACIÓN TECNOLÓGICA EN LA MACRORREGIÓN DEL CALZADO GUANAJUATENSE

En los países avanzados, la capacidad tecnológica se acumula en gran parte gracias al proceso de “aprender investigando”, que amplía la frontera tecnológica. En los países en desarrollo, en cambio, ésta se crea principalmente mediante el proceso de imitación que supone el “aprender haciendo”. Esto no es totalmente válido para algunas economías que han llevado a cabo una rápida transición del segundo proceso al primero, como Corea del Sur, Taiwan y Singapur (HOBDA, 1995) En el caso de la industria del calzado mexicano, la combinación de estas orientaciones debe promoverse como un todo coherente para que el conocimiento explícito y tácito disponible contribuya a resolver el rezago en el que se encuentra la política gubernamental en esta materia.

Así encontramos que la adopción y adaptación de tecnología en las empresas productoras de calzado en esta *macroregión* guanajuatense se aplica en una gama de

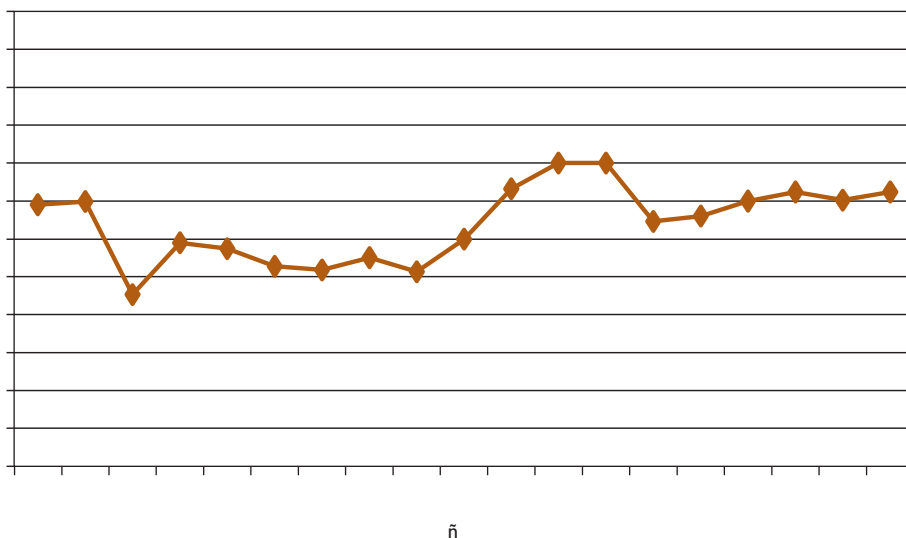


FIG. 10. Uso de la capacidad instalada de la industria del calzado en la macroregión (1987-2005) (en %)

Fuente: Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext), Situación actual del Sector, varios años, México, <http://www.bancomext.com>. Cámara de la Industria del Calzado del Estado de Guanajuato (CICEG). Censo de la Industria del Calzado en el Estado de Guanajuato, 2003, CICEG, México, 2004. Los datos estadísticos correspondientes a los años 2004 y 2005 corresponden a información proporcionada por la Coordinadora de Fomento al Comercio Exterior del Estado de Guanajuato (COFOCE). Gobierno del Estado de Guanajuato, México, <http://www.cofoce.gob.mx>.

elementos endógenos que les permiten su conexión hacia el exterior como sector.

- *Uso de computadoras.* En el universo encuestado se detectó que 57% cuenta con un uso aún incipiente de computadoras, que se reparte uniformemente en cada una de las áreas que componen a dicha *macroregión*. Las unidades de menor tamaño básicamente la utilizan para registros contables.
- *Diseño.* Aunque no es aplicable para todos los tamaños de empresa, este indicador se manifiesta como una debilidad en el proceso de innovación. Las empresas grandes cuentan con la infraestructura adecuada que les permite la práctica del *benchmarking* y la incorporación de las tendencias de modelaje en el nivel de la *geoeconomía mundial del calzado*³³.
- *Fabricación de hormas de madera y plástico.* En este indicador se manifiestan en el último decenio dos avances tecnológicos significativos: a) la sustitución gradual de la madera por el plástico, y b) el reciclado de este último.
- *Fase de aplicación de nuevos acabados con insumos de importación.*
- *Utilización de nuevos materiales en la producción.*
- *Diversificación en el tipo de calzado.* La *macroregión* recoge, en un proceso de deslocalización, la manufactura de calzado de mujer e incorpora la de niño como una ampliación para sus nichos de mercado interno que abandona la región de Jalisco.
- *Fabricación local de partes para mantenimiento.* En el último decenio aparece una planta local de tornos (microempresa) que apoya el proceso de fabricación de las empresas de calzado, abatiendo el costo de producción³⁴.
- *Registro de marca.* A raíz de una demanda de Reebok en 1990, en contra de la explotación de su marca y diseño en el pago respectivo de derechos, la CICEG inició una campaña para concientizar sobre la importancia del registro de la propiedad intelectual, logrando que aumentara el número de empresas que acudieran al Instituto Mexicano de la

Propiedad Industrial (IMPI), para dar de alta sus marcas, logos y diseños.

- *Políticas de producción.* El rasgo más significativo de este último decenio lo representa el comportamiento de las micro y pequeña empresas, pues ambas comercializaban su producción en un mercado interno aleatorio, mientras que actualmente producen sobre pedido: 71% la micro y 78% la pequeña empresa. Este comportamiento se aproxima al que hoy manifiesta la gran empresa (93%) y la mediana (86%).
- *Sistemas de compra de insumos.* Se evita tener en almacén excedentes; se adquiere sólo lo necesario para atender los pedidos.
- *Reingeniería en líneas de producción.* Las empresas depuran su especialización en tipos o partes del calzado. Por tratarse de un espacio de capitales preponderantemente locales, han acumulado una experiencia suficiente que les permite una capacidad de respuesta mayor a los requerimientos de la administración estratégica.
- *Especialización en la maquila de partes del calzado.* Ello ha permitido el surgimiento de nuevas empresas, ampliándose, de esa manera, la integración horizontal empresarial en el proceso productivo: a ello hay que agregar también, una mejora importante en el tiempo de respuesta.
 - a) Método de pegado/cosido (100% maquinaria).
 - b) Método de respunte (100% maquinaria).
- *Control para la reducción de desperdicios (just in time).* Durante el último quinquenio el herramental estadístico ha permitido mejorar el rendimiento de horas-hombre en el proceso productivo buscando el nivel de excelencia.
- *Certificación* de la empresa en sistemas como el ISO 9000:01:02, que implica capacitar al obrero y programas de calidad para el desarrollo de proveedores.
- *Vinculación con Centros de Investigación y Desarrollo* como el Centro de Innovación

³³ Por otra parte, "existe una inventiva endógena que no puede suponerse nula, sino que es cualitativamente diferente: subsidiaria, adaptativa y dirigida a la obtención de mejoras marginales o adecuaciones al medio local de diseños" (ESTRADA, 2006).

³⁴ "Las estrategias de inserción de estos establecimientos en el sistema productivo global favorecen el comercio intraindustrial" (ESTRADA, 2006).

Aplicada en Tecnologías Competitivas, A.C. (CIATEC)³⁵, con sede en la ciudad de León y organización de escuelas para la enseñanza de oficios³⁶; esta acción se inicia a mitad de los noventa y su resultado ha mejorado el perfil del recurso humano que se suma a la producción de calzado.

- *Canales de comercialización en el mercado interno.* No existe en la *macrorregión* estudiada una *institución* que canalice globalmente la distribución para comercializar su producción, de la cual 44% en promedio se distribuye por medio de mayoristas, 17% por detallistas, y el resto se canaliza en tiendas departamentales u otras. De este modo queda sólo 3% que se comercializa en el nivel vertical en la propia empresa. Para el caso de las ventas externas, el *broker* continúa siendo el principal instrumento. Por lo tanto, la falta de una organización que planifique la comercialización para el mercado externo en esta *región*, es otra de las debilidades del *milieu*.

5. REFLEXIONES FINALES

La evolución de los sistemas de comercialización, difusión y explotación de nuevos productos en las últimas dos décadas ha propiciado que en los mercados internacionales, las potencias impongan un doble juego, reduciendo, por un lado, ciertas barreras formales y, por el otro, aumentando los requisitos para que los productos de los países subdesarrollados transiten “libremente”, con regulaciones sofisticadas y certificados de calidad costosos, que las más de las veces no son capaces de cubrir las empresas.

México, como parte del mercado internacional, recibe el impacto del cambio de estrategias y el grado de avance tecnológico de los países dominantes en este sector, de tal suerte que es indispensable generar una visión propia, que atienda la realidad de nuestro país, que parta de nuestra cultura, que sea integradora, donde los factores sociales que inciden en la capacidad de

innovación tecnológica sean correctamente interpretados. Se requiere contribuir desde el Estado a la formación de una cultura del cambio, así como de un esquema con capacidad de identificar aquellos instrumentos que mejor se adaptan a nuestras condiciones para tener una mayor cooperación en materia de innovación y desarrollo tecnológico, en los ámbitos sectorial, nacional e internacional.

La naturaleza de la organización de un sistema de producción territorial resulta de la alianza entre diversos procesos de aprendizaje que evolucionan y en su momento son capaces de crear un nuevo conocimiento que fortalezca e identifique el entorno. Por su naturaleza misma, un sistema de producción territorial se somete a presiones sectoriales y a la gestión tecnológica ejercida por los principales agentes de ese espacio. No hay que olvidar que esta dinámica actúa —a veces— como refuerzo y en algunas ocasiones como desarticuladora capaz de provocar movimientos abruptos e impedir el enfrentamiento para la ejecución de nuevas tareas.

Teniendo presente lo anterior se podrá planificar una política endógena para el crecimiento económico de este territorio: el reforzamiento de las cadenas de valor se asentará en un nuevo tejido económico regional que implicaría la adecuación a la nueva naturaleza en el desarrollo de las relaciones interprotagónicas. Sin embargo, para ser eficaz, esta política debe efectuarse de manera incluyente sin dejar fuera a ningún protagonista del sistema, ya que las modalidades de intervención son dependientes de la naturaleza de los sistemas de producción territoriales.

En este contexto, es indispensable la transformación de la organización de la empresa manufacturera mexicana y, en este caso, en particular, la de la industria del cazado. La identificación, formalización y aplicación de la —aún latente— innovación tecnológica es una de las condiciones indispensables para acrecentar el proceso de transición en el espacio estudiado. Para ello se requieren esquemas específicos de administración de recursos en los cuales se rescate, por un lado, el conocimiento

³⁵ Sobre la organización de este Centro en sustitución del CIATEG, véase RABELLOTI (1999: 1579).

³⁶ Unidad de certificación y capacitación para el trabajo inaugurada en 1997 y fusionada en 2002 con el Centro

Interuniversitario del Conocimiento y el Instituto de Educación Continua, para dar paso al Sistema Estatal de Educación para la vida y el trabajo, que mantiene el mismo objetivo de apoyar a la planta productiva con recurso humano calificado.

innovador y, por el otro, el desarrollo de las potencialidades del capital humano regional. Recordemos que ambos perfiles del conocimiento en muchas ocasiones no son aceptados necesariamente como indispensables en varios de los espacios latinoamericanos. Se desconoce que son recursos no renovables y al no rescatarlos se pierde la posibilidad de cosechar los insumos cognitivos y que podrían convertirse en las herramientas indispensables para construir cierta competitividad. El atesoramiento de esta última permitiría a la empresa asimilar, adaptar e incorporar nuevas tecnologías, cuyos efectos aparecerían rápidamente reflejados en sus productos ya preparados para enfrentar el cambiante entorno económico.

De esta manera, la articulación de los agentes económicos formará un sistema que se autorregule constantemente³⁷, de manera tal que las profundas fallas que han ido apareciendo en las empresas de los países en vías de desarrollo que las incapacita para la competitividad —incluso dentro de su propio mercado interno— pudieran ser subsanadas dentro de un ambiente macroeconómico en el que una política estatal que tomara en cuenta ciertos requerimientos de la planta empresarial tal y como ocurre en la mayoría de los países desarrollados, actualmente, protegiera el desarrollo industrial y ofreciera mayor certidumbre al inversionista, quien ofrecería eventualmente nuevas políticas sociales para sus trabajadores. De las acciones sugeridas por PIETROBELLI & *al.* (2006) para el desarrollo de los clusters, consideramos que para la macrorregión del calzado debieran promoverse el establecimiento de proyectos colectivos, todos ellos en el marco de la innovación, con el fin de crear y fortalecer también las asociaciones de negocios. A su vez, la interacción de las cadenas de valor debiera ser primordial, no sólo para acrecentar el liderazgo dentro de la propia cadena, sino también para asistir a las PyME en la adquisición de estándares internacionales.

Una de las condiciones *sine qua non* para la evolución dinámica de los *milieux* estriba

en que éstos avanza en la medida en que existe un actor coordinador que media entre los diferentes empresarios del desarrollo económico local (BRAMANTI & MAGGIONI, 1997). Consideramos que el *milieu* en transición de la macrorregión guanajuatense tiene aquí una de sus fortalezas para evolucionar positivamente en su dinámica: la Cámara de la Industria del Calzado de Guanajuato (CICEG), que actúa como organismo coordinador de una gran mayoría de los pequeños, medianos y grandes empresarios de la región, apoyada por la Coordinadora de Fomento al Comercio Exterior del Estado de Guanajuato (COFOCE)³⁸. La interacción interinstitucional de este organismo, la CICEG que actúa como actor principal en la región para nuclear la actividad empresarial, ayuda a configurar las consiguientes redes locales indispensables para imponer políticas —tanto a nivel de producción como de comercialización— en el mercado interno y externo.

Por otra parte, la supervivencia de *milieu* depende de su habilidad para balancear la cohesión interna (que tiene que ver con la proximidad y los efectos sinérgicos) con los vínculos externos (el establecimiento de redes y alianzas estratégicas). Este hecho se cumple ampliamente en el espacio de esta *macrorregión*. Las mayores potencialidades de estas redes y alianzas estratégicas se hallan en la correlación entre los diferentes tamaños de empresas que se esparcen entre los diversos espacios geográficos que componen la región y a los que corresponden tipos de manufacturas complementarias. A ello hay que agregar los distintos tipos de empresas de servicios o de proveeduría. La capacitación es otro elemento que se configura como fortaleza en esta *macrorregión*, tanto a nivel formal, de reciente implantación, como informal, en donde el conocimiento artesanal se va transmitiendo del maestro al aprendiz, creando una sinergia local sólida, pero sin garantía de que perdure debido a la inestabilidad en el empleo y a la migración

³⁷ Desde un enfoque neoclásico, la interacción social definida como una clase de ambiente económico en la que la función de beneficios de un agente dado toma como argumentos directos las decisiones de otros, representa una categoría analítica utilizada para evaluar la autoregulación de un sistema (GUISSO & ARCHIVARDI, 2007).

³⁸ La COFOCE es un organismo descentralizado del gobierno del Estado de Guanajuato con sede en León. Su visión es ser un organismo líder a nivel internacional en la promoción de Comercio Exterior, que contribuya a la formación y el fortalecimiento de empresas exportadoras de clase mundial en Guanajuato y que se traduzca en bienestar social. Tiene oficinas en diferentes países.

poblacional de una parte importante de la mano de obra potencial más joven en búsqueda de mejores ingresos.

Sin embargo, existen debilidades tales como: la comercialización y la falta de una política gubernamental nacional y regional que impulse el desarrollo de este territorio innovador, sobre todo en su inserción en los mercados globales. La tradición de comercializar su producción básicamente hacia Estados Unidos le impiden, también, una diversificación necesaria para la apertura de otros nichos de mercado globales.

En otro orden de problemas, la consolidación de un espacio en transición como el que se refiere en este trabajo, requerirá de una aplicación cada vez más intensa de la electrónica para respaldar los procesos de producción y administración con el herramental informático necesario.

No cabe duda que en esta *macrorregión* la brecha entre cambio y aprendizaje tecnológico aún es muy amplia. Sin embargo, es muy representativa —tal como en la mayoría de los países en desarrollo—, en el sentido de que es necesario impulsar, de manera jerárquica, en primer lugar, el aprendizaje, y es por ello que ponemos el énfasis en una fuerza de trabajo que basa su desempeño en el aprendizaje artesanal. Es precisamente en el atesoramiento de estas capacidades acumulativas donde residirían algunas de las ventajas comparativas para manejar el futuro cambio tecnológico.

Respecto de esto último, analizamos a lo largo de este trabajo los porqué aún no podemos afirmar que sea un *milieu* innovador sino un territorio en transición. La etapa de cambio que vive este espacio hacia su conformación como tal, requerirá, para acelerar su maduración, de acciones conjuntas entre empresarios, organismos privados, y gobiernos federal y local.

¿Qué importancia tienen en la actualidad y con qué potencial cuentan las redes sectoriales y locales de este territorio en transición?

Las potencialidades de las redes sectoriales y locales de la *macrorregión* del calzado guanajuatense cobrarían una dimensión adecuada tal y como afirman Bell y Albu se desarrollaran coherentemente dos: sistemas el de producción y el de innovación para un adecuado aprendizaje tecnológico³⁹. Para que esta producción manufacturera desarrolle un mayor contenido de información e innovación sería indispensable adoptar medidas que —como afirmamos precedentemente— no dependen nada más del espacio local. La mentalidad artesanal es una ventaja para el proceso de aprendizaje en este sector: el empresario aprovecha este capital aunque, por su parte, tiene mucha resistencia a la adopción de capacitación y asesoría para planificar prácticas estratégicas en los mercados e incorporar ciertos procesos de diseño y automatización que sólo se ven reflejados en un determinado porcentaje de las unidades de producción del territorio en transición.

A lo largo de este trabajo hemos venido argumentando las fortalezas y debilidades de esta *macrorregión* del calzado mexicano de tal manera que la calificamos como un territorio en transición hacia un *milieu* innovador. Las potencialidades existen aunque aún no se ha conformado como tal por inmadurez en las acciones conjuntas de este espacio local, entre empresarios y organismos aquí señalados y la falta de políticas públicas nacionales que permitan coordinar las acciones de los centros de investigación locales y las universidades públicas, como también el reforzamiento de una cultura empresarial que abra nuevas brechas en el comercio internacional.

³⁹ RIVERA RÍOS (2006) evalúa los conceptos desarrollados por BELL & ALBU (1999).

BIBLIOGRAFÍA

- AYDALOT, P. (1986): *Milieux Innovateurs en Europe*. GREMI, París.
- & D. KEEBLE (1988): *High. Technology Industry and Innovative Environments: The European Experience*. Routledge, Londres.
- BANCO NACIONAL DE FOMENTO EXTERIOR (BANCOMEX): *Situación actual del Sector*, varios años, México. <http://www.bancomext.com>.
- (2006.): *World Trade Atlas*. México, Bancomext, con datos de la Secretaría de Economía.
- BECATTINI, G. (1991): "The Industrial district as a creative milieu", en G. BENKO & M. DUNFORD, *Industrial Change and Regional Development*. Pinter, Londres.
- BELL, M. & M. ALBU (1999): "Knowledge Systems and Technological Dynamism in Industrial Clusters in Developing Countries", *World Development*, 27, 9: 1715-1734 y 1722-1726.
- BRAMANTI, A. & M. A. MAGGIONI (1997): "The dynamics of Milieux: The network analysis Approach", en R. RATTI & al., *The Dynamics on Innovative Regions. The GREMI Approach*, Ashgate Aldershot.
- CAMAGNI, R. (1991): *Innovation Networks: Spatial Perspectives*. Belhaven Press-GREMI, Londres.
- & M. QUÉVIT (1992): *Politiques d'innovation technologique au niveau local*. Padoue, GREMI.
- CÁMARA DE LA INDUSTRIA DEL CALZADO DEL ESTADO DE GUANAJUATO (CICEG) (2003): *Programa de Competitividad Internacional del Cluster-Cuero-Calzado*. CICEG, México.
- (2003): *Resumen Ejecutivo del Programa de Competitividad Internacional del Cluster-Cuero-Calzado*. CICEG, México.
- (2004): *Censo de la Industria del Calzado en el Estado de Guanajuato, 2003*. CICEG, México.
- (s.a.): *Situación de la Industria 2006*. <http://www.ciceg.org>.
- COORDINADORA DE FOMENTO AL COMERCIO EXTERIOR DEL ESTADO DE GUANAJUATO (COFOCE) (s.a.): *Gobierno del Estado de Guanajuato, México*. <http://www.cofoce.gob.mx>.
- DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA (DGE) (1972): *IX Censo General de Población, 1970*. DGE, México.
- DOSI & al. (eds.) (1988): *Technical Change and Economic Theory*. Pinter Publishers, Londres.
- EL FINANCIERO, 4 de abril de 2005, p. 21.
- ESTRADA, S. (2006): "Diferencias regionales en la conducta tecnológica de las empresas manufactureras mexicanas: el caso de Guanajuato". en *Economía Sociedad y Territorio*, vol. V, 20, enero-abril: 821-869.
- GUISO, L. & F. ACHIVARDI (2007): "Spillovers Industrial Districts", en *The Economic Journal*, 117, enero: 68-93.
- IGLESIAS, E. (1998): *Las industrias del cuero y del calzado en México*. Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, México.
- (1995): "El neoliberalismo económico y su impacto en las industrias de la curtiduría y del calzado en México", en *Problemas del Desarrollo Económico*, *Revista Latinoamericana de Economía*, vol. 26, número especial, abril-junio: 255-278.
- & Á. ROCHA (2006): "La macrorregión del calzado guanajuatense: ¿un espacio en transición?", en *Revista Pueblos y Fronteras Digital (PROIMSE)*. Versión disponible en: <http://www.pueblosyfronteras.unam.mx>.
- IMAI, K. I. (1988): *International Corporate Networks. A Japanese Perspective*. Prométhée.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA (INEGI) (1982): *X Censo General de Población*. INEGI, México.
- (1992): *XI Censo General de Población*. INEGI, México.
- (2002): *XII Censo General de Población*. INEGI, México.
- KERN, P. (2002): *Comparación entre la industria del calzado china y mexicana*, Hanau, PK Shoe Consult, julio, Informe Interno para la CICEG.
- KRUGMAN, P. (1997): *Geography and Trade*. MIT Press, Cambridge.
- MAILLAT, D. & al. (eds.) (1993): *Réseaux d'innovation et milieux innovateurs: un pari pour le développement regional*. IRER-EDES, Neuchâtel.
- MAILLAT, D. & J.-C. PERRIN (1992): *Entreprises Innovatrices et Développement territorial*. IRER-EDES, Neuchâtel.
- MARSHALL, A. (1919): *Industry and Trade*. Macmillan, Londres.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) (1972): *Employment, Incomes and Equality: A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya*. ILO, Génova.
- PIETROBELLI, C. & R. RABELLOTTI & E. GIULANI (2006): "Upgrading in Global Value Chains: Lessons from Latin America", en PIETROBELLI, C. & R. RABELLOTTI (eds.), *Upgrading to Complete: Global Value Chains, Clusters and SMEs in Latin America*, Nueva York.
- PORTER, M. (1990): *The Competitive Advantage of Nations*. Macmillan, Londres.
- QUÉVIT, M. (1991): *Regional Development Trajectories and the Attainment of the European Internal Market*. RIDER, Louvain-la-Neuve.
- RABELLOTTI, R. (2003): *How Globalisation affects Italian Industrial Districts: the Case of Brenta*, documento presentado en la conferencia internacional de Piisa, RSA, Department of Economics and Quantitative Methods, Università del Piemonte Orientale-Italia, 12 y 15 de abril.
- (1999): "Recovery of a Mexican Cluster: Devaluation Bonanza or Collective Efficiency?", en *World Development*, 27, 9: 1571-1585.
- (1997): *External Economies and Cooperation in Industrial Districts. A comparison of Italia and México*. McMillan Press, Gran Bretaña.
- REICH, R. B. (1992): *The Work of Nations*. Vintage Books, Nueva York.
- RIVERA RÍOS, M. Á. (2006): "Nueva teoría del desarrollo,

- aprendizaje tecnológico y globalización. Un balance de enfoques analíticos y aportaciones teóricas”, en *Seminario Internacional Globalización, Conocimiento y Desarrollo*. UNAM, marzo, versión electrónica disponible en: <http://www.proglocode.unam.mx>.
- RULLANI, E. (1997): “Piú locale e piú globale: verso una economia postfordista del territorio”, en A. BRAMANTI & M. A. MAGGIONI, *La dinamica dei sistemi produttivi territoriali: teorie, tecniche, politiche*. Franco Angeli, Milán.
- STIGLER, J. G. (1951): “The Division of Labour is Limited by the Extend of the Market”, en *Journal of Political Economy*, 59 (3): 185-193.
- VÁZQUEZ-BARQUERO, A. (2000): “Desarrollo endógeno y globalización”, en *EURE* (Santiago) v. 26, n. 79, Santiago, diciembre, 1-17.
- (2002): “El desarrollo endógeno, respuesta de las comunidades locales a los desafíos de la globalización”, en *Globalización y alternativas incluyentes para el Siglo XXI*. Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, México.
- & SÁEZ-CALA, A. (1997): “La transformación de los sistemas productivos locales y la globalización del entorno económico. La respuesta de los distritos valencianos del calzado a los desafíos de la competitividad”, en *Revista Valenciana d'estudis autònomicos*, 19: 37-58, España.
- VELTZ, P. (1993): “D'une géographie des coúnts à une géographie de l'organisation. Quelques thèses sur l'evolution des rapports entreprises/territoires”, en *Revue Économique*, 44, 4, julio: 671-684.

Abstracts

Abstracts

Versión inglesa por John Pownall

An Alternative Approach to Housing

J. BURÓN

The paper attempts a detailed description of Social Housing in Euskadi [The Spanish Basque Autonomous Region]. The markedly different form of the Basque model is here said to be determined by a whole gamut of considerations such as the availability of a greater store than anywhere else in Spain of reserved urban building ground earmarked for social housing, the inalienable nature of social housing once declared as such, the impossibility of being granted access to this unless it be through a free and open concourse under the auspices of the Basque Housing Council [Etxebide], an extended habit of both ground and housing rentals, positive discrimination to favour putting empty housing up for controlled renting, a strict control of transmitting rented occupation by public warranting, public guarantees for bidding and withdrawal, an effective exercise of re-possession of social housing were this to be put to other sorts of uses. The model is thus said to carry with itself a very particular sort of private property featuring a great number of public and legal obligations that find their reasons for being in a General Weal which is which is expressed through a Public Housing Service which keeps watch over citizen housing rights and this Social State's teleological grounding. In the author's opinion, such a model that can count among its successes Spain's highest social housing quota and her largest reserve of new built social housing on offer can well be said to be giving an immediate and direct answer to the housing needs of many thousands of citizens and at prices a half or a quarter of that asked on the open market. This it does as a public administering of the common lot and to answer the present and future housing needs of Basque Society while at the same time bringing positive pressure to bear on the Private Enterprise Housing market. It is the author's opinion that such a model that seeks market hegemony for the public housing sector is just as applicable by any other Autonomous Regional Government or even by the State itself.

Human Sustained Development Indicators: A Spanish Based Comparative Analysis

I. AGUADO & J. M. BARRUTIA & C. ECHEBARRÍA

The paper is centred upon a study of indicator systems for the evaluating of local policy in terms of its sustained development effects. Said study uses as its starting point an analysis of the principal current international working methods on which indicator systems have been based world-wide. It then moves on to look into certain Spanish undertakings in the same field to the end of coming at the key aspects that such indicator systems could be said to share. The work is rounded out by a contrasting of the opportunity when using and grounds for improvement inherent to such indicators that should always be kept in mind when a sustained development study is in question.

The Unstoppable Decline of the Leon Mining Basins: Some Thoughts on the Concept of Development

J. SÁNCHEZ MELADO

Industrial mutation causes major transformation in the fact of Territory. Thus no geographical space can escape from suffering the consequences of technological change, the appearance on the scene of more efficient producers or a simple de-localization of productive units. However, the capacity to confront these difficulties is not a common one given that it is here said to peak in backward territories that depend almost exclusively on a twilight industry of the sort that is usually little or in no way adapted to the dismantling of its productive structures.

The paper summarizes the conceptual framework that the author, after several years dedicated to the study of the coalfields in Leon, considers the most appropriate to any analysis of the phenomenon of the agony and the fall of territories characterized by a scant degree of development and an over-dependence upon an industry no longer viable. Such is the case of many Spanish mining areas that, had in all too many cases, no other support save coal for their development for over a century. The model insists upon the relevance of those territorial transformations brought on by such traditional industries, and most especially their effect upon the very institutional framework itself and the way the population will react when faced with a crisis of the sort described. Further to all this, the paper urges a call to undertake immediate alternative development for these territories so that the contrast between them and other more dynamic ones might not become ever the more marked.

The Globalization of the Real Estate Market and its Impact on the Costa Blanca

F. DÍAZ & M^a L. LOURÉS

Over recent years most of the Spanish Mediterranean coast has suffered from enormous urban growth, due to the tourist and real estate sectors. Economic globalization has greatly affected real estate investment. Housing sector growth in the Mediterranean tourist areas cannot be understood by only taking into account Spanish investments as people from Britain, Germany and other Western European countries acquire thousands of new built housing units there each year thus spurring on the area's speculative dynamic the more. Town planning legislation has been reformed in order to ease the work of developers.

The article analyses the evolution of one of the most important Spanish tourist territories: the Alicante coast (Costa Blanca). This space has undergone dramatic demographic and economic growth, mainly based upon the tourist and real state industries. From a socio-spatial point of view, the resulting territory is severely segregated and the changes caused by this kind of urban development have affected deeply the local population.

Charting Territorial Environmental Value: A Map for the Environmental Planning of the Coast of the Granada Region

L. M. VALENZUELA & A. MATARÁN

The paper presents both a detailed description and a classification of a interrelating network of natural values based upon a broad interpretation of landscape ecology (NAVEH & *al.*, 2001). The drawing up of this novel cartography seeks to lay down new planning criteria aimed at reducing to a minimum those alterations to the ecoescape produced by urbanisation and massive greenhouse market gardening.

Urban Pariahs: The Residential Segregation of African and Gypsy in Almería

J. C. CHECA & A. ARJONA

The objective of this paper is to measure and to analyse the processes behind the residential segregation of the Africans and gypsies now living in West Almeria. . To do so the main measuring indexes used sought to point up segregation, isolation and centralization. Two surveys on this basis were undertaken, in the first the African and Gypsy population were consulted under socio-economic, cultural and residential headings while in the second the autochthonous but non-gypsy population made up the sample group and was asked to give its opinions on the emotions, attitudes and behaviour that the first group's presence gave rise to. The findings drawn from both show that both groups offer high segregation counts and that the main causes for this is to be found in the rabid prejudices and discriminatory bent of the autochthonous non- gypsies, this along with their presumed economic superiority and, to a lesser degree, simply their preference for the company of their own sort.

The Progress of Shoe-making in Mexico Towards a "Better World"

E. IGLESIAS & A. L. ROCHA

For the authors, the trend is to attempt to resolve growth and development problems in most Latin-American regions by identifying and encouraging *zones of intelligence* as a viable strategy to promote change, there being in such common ground for both the productive sector and governmental initiatives. To illustrate this trend, they describe here a Mexican manufacturing area which they feel captures the outlines of just such a milieu in transition.

Mexico is said here to be a leader on the world shoe-making market. However over recent years the many regions that used to make up the production sector have given way to the single macro-region in Guanajuato. This shift has allowed this region to branch out into innovation as the traditional craft skills of the sector when married to greater managing ones have led not only to the taking over of the production of the other traditional sector centres but also to a boosting of both the home and the foreign market outlets.

The paper attempts to set down the characteristics of a Mexican industrial zone in transition towards becoming a pace-setter in a global context and this, as is most often the case, despite the lack of any governmental policy to support this endeavour or any pre-planning to meet a back-lash from international competition.

Observatorio inmobiliario

El debilitamiento del mercado de vivienda y la economía española

Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ

Economista y Estadístico. Gerente de la Universidad de Alcalá

“España ha realizado una tremenda transformación en las últimas dos décadas. Ahora debe dar el paso siguiente. El diferencial de inflación con la UE debe de corregirse. La productividad, que es reducida, debe de reforzarse y España debe así de desplazarse desde el ladrillo y el cemento hasta encontrar una ruta más sostenible hacia la prosperidad”.

Leslie CRAWFORD (2008): “Spain’s sprint slows as bricks and mortar form stumbling blocks”, *Financial Times*, 7 de febrero.

I. INTRODUCCIÓN

La Encuesta de Población Activa del INE ha puesto de manifiesto cómo el empleo creció en España a un ritmo anualizado del 3,7% en el primer semestre de 2007, mientras que dicho ritmo se desaceleró en el segundo semestre hasta el 1,1%. El empleo en la construcción disminuyó a un ritmo anual del -1,5 % en la segunda parte de 2007. El cambio de signo del mercado de vivienda provocó, pues, una importante desaceleración del crecimiento del empleo global de la economía española a partir del verano de 2007.

El subsector de la construcción residencial supuso el 52,7% del valor de la inversión en construcción en los tres primeros trimestres de 2007. Dicho subsector explicó más del 10%

del crecimiento de la economía española entre 1998 y 2006, a la vez que ejerció una influencia más que significativa sobre el consumo de los hogares. Estos últimos se endeudaron de forma intensa en la etapa de auge inmobiliario, al calor de los altos precios de las viviendas, y no solo para adquirir vivienda.

En el mercado de la vivienda las ventas descendieron en un -12% en los tres primeros trimestres de 2007 sobre el mismo periodo del año precedente. Los visados de obra nueva de los Colegios de Aparejadores disminuyeron en más de un -23% (enero-noviembre). El total de afiliados a la Seguridad Social en la construcción retrocedió entre los meses de julio y diciembre. En cuatro autonomías descendió el empleo en la construcción en 2007, según

la Encuesta de Población Activa (Andalucía, Castilla y León, Extremadura y Madrid).

En el cambio de ciclo está resultando decisivo el diferente perfil adoptado por las entidades de crédito, que han frenado de forma radical las nuevas concesiones de créditos, tanto a promotor como a comprador. Dicha circunstancia ha profundizado la caída de la demanda y de las iniciaciones de nuevas viviendas.

La inversión en vivienda suponía el 9,3% del PIB en 2007. El peso del sector de la construcción en el empleo ascendía al 14,5% en ese mismo año. Un retroceso de la construcción residencial superior al 5% en 2008 quitará más de medio punto de crecimiento al PIB en este año.

Todo apunta a que la inversión en vivienda va a descender en 2008 de forma significativa, ante la caída firme de las iniciaciones de nuevas viviendas. Un descenso de 50.000 puestos de trabajo en la construcción dará lugar a que el aumento de la ocupación en el conjunto de la economía no pase de los 200.000 nuevos empleos en 2008.

En 2008 descenderán los tipos de interés, lo que mantendrá más entonado el consumo de los hogares, pero ello no significará volver a ritmos de ventas y construcción de viviendas como los del pasado inmediato. Resultan elevados los *stocks* de viviendas no vendidas. Los inversores tardarán en volver a comprar viviendas. Los precios de la vivienda crecerán menos que la inflación o descenderán en 2008, espoleados por la debilidad de la demanda y por la sobreoferta persistente. Las ayudas al alquiler establecidas por el gobierno de España (directas y fiscales) estimularán la demanda de vivienda de alquiler desde los hogares más jóvenes.

Se ha subrayado la conveniencia de que el crecimiento de la economía española se apoye menos en la construcción residencial que en el pasado inmediato. Entre 1997 y 2007 solo la rama de actividad de "Actividades informáticas. Investigación y Desarrollo" superó, en lo relativo a empleo, al crecimiento registrado por dicha magnitud en la construcción y en los servicios inmobiliarios, que ocuparon el primer plano de la escena económica.

Será necesario, sin embargo, que haya más cooperación entre las diferentes administraciones públicas, especialmente desde los ayuntamientos, y que se llegue a

considerar en el mundo menos urbano que la alternativa a la agricultura no es necesariamente la construcción de nuevas viviendas, muchas de las cuales no se ocuparán nunca. Y que se acepte, además, que pasó la etapa de los rendimientos y beneficios espectaculares.

La economía española debe plantearse crecer mejor, facilitando el despertar de ramas de actividad con más productividad, y también hay que establecer desde el sector público unos objetivos adicionales y más ambiciosos que el que España sirva de lugar de descanso de los jubilados del norte europeo.

2. LA DESACELERACION DEL CRECIMIENTO DESDE LA SEGUNDA MITAD DE 2007

La escena económica mundial cambió de forma significativa en la segunda mitad de 2007, especialmente en los países avanzados. Mientras que en la primera parte de dicho año la economía mundial mantuvo un ritmo de crecimiento elevado, que continuó la evolución de los años inmediatamente precedentes, en la segunda parte el crecimiento se corrigió a la baja en un conjunto significativo de países.

El principal factor desencadenante de la evolución citada fue la debilidad del mercado de la vivienda en Estados Unidos, que se inició en 2005. En dicho mercado, a la caída de las ventas de viviendas siguió una desaceleración acusada de los aumentos de precios, así como un descenso de las viviendas iniciadas y de la obra construida.

Se trataba en principio de una evolución limitada a la economía de Estados Unidos, donde el tipo de interés de la Reserva Federal había pasado desde el 1% de 2004 hasta el 5,25% en 2006, nivel en el que se mantuvo estabilizado hasta septiembre de 2007. Sin embargo el aumento de la morosidad registrado por los créditos *subprime* (segmento del mercado hipotecario correspondiente a los clientes con menos recursos, donde los créditos son a tipo de interés variable, mientras que los clientes solventes obtienen en dicho país financiación hipotecaria a tipo fijo) pasó a generar una crisis de solvencia de las entidades de crédito a nivel mundial en la segunda parte del año.

En el verano de 2007 se comprobó que

numerosos créditos fallidos concedidos para compra de vivienda se habían titulizado a través de entidades ligadas a los bancos generadores de los créditos en cuestión. La titulización había generado, pues, un amplio volumen de bonos respaldados por créditos fallidos. Las instituciones que habían invertido en tales bonos pasaron a presentar importantes “agujeros” en sus balances. La nueva situación puede afectar seriamente a la salud del sistema financiero mundial. La cuantía de los *subprime* fallidos titulizados podría estar en torno a los 500.000 millones de dólares.

Las consecuencias de la crisis en cuestión para el resto de la economía estadounidense fueron un endurecimiento general de las condiciones de financiación y una pérdida de confianza general en el conjunto de la economía mundial. Desde el verano de 2007 han proliferado las amenazas de recesión, en especial en el caso de Estados Unidos y de otros países avanzados. En los países emergentes la situación no se ha modificado de forma significativa, en especial en los casos de China y de India.

Sobre la economía mundial han venido, pues, a impactar varios *shocks* en la segunda parte de 2007: las tormentas financieras, la

reducción del crecimiento en los países en los que la “burbuja” inmobiliaria había alcanzado mayor presión y la nueva e intensa elevación registrada en los precios del petróleo y otras materias primas. El sistema financiero se ha convertido en una fuente de incertidumbre y de vulnerabilidad a los cambios de la coyuntura económica mundial (OCDE, 2007).

A partir del verano de 2007 se ha pretendido combatir la nueva situación insuflando abundante liquidez a las entidades financieras desde los bancos centrales. Esta clase de actuaciones alcanzó un nivel más continuado en diciembre de 2007, mes en el que se reprodujeron con mayor intensidad las tensiones aparecidas en el mes de agosto previo. La Reserva Federal de Estados Unidos ha rebajado en cinco ocasiones el tipo de interés de intervención, que ha descendido desde el 5,25% vigente al comienzo del verano de 2007 hasta situarse en el 3% desde el 30 de enero de 2008.

El Banco Central Europeo ha mantenido en el 4% el tipo de interés de intervención, de forma opuesta a los anuncios previos de dicha entidad sobre nuevas elevaciones a partir del otoño de 2007. Dichas elevaciones de los tipos no han tenido lugar a pesar de la

FIG. 1. OCDE, USA y Zona Euro Principales agregados macroeconómicos. Tasas de crecimiento real

	2006	2007	2008(*)
1. PIB precios constantes			
Total OCDE	3,2	2,7	2,3
Estados Unidos	2,9	2,2	1,5
Zona Euro	2,8	2,6	1,6
2. Inflación. Deflactor PIB			
Total OCDE	2,2	2,3	2,1
Estados Unidos	2,9	2,6	2,1
Zona Euro	1,8	2,2	2,2
3. Desempleo (% Activos)			
Total OCDE	6,0	5,4	5,4
Estados Unidos	4,6	4,6	5,0
Zona Euro	7,8	6,8	6,4
4. Balanza P. C Corriente (% PIB)			
Total OCDE	-1,9	-1,4	-1,4
Estados Unidos	-6,5	-5,6	-5,4
Zona Euro	0,1	0,2	-0,1
5. Tipos interés corto plazo			
Estados Unidos	5,2	5,3	4,6
Zona Euro	3,1	4,3	4,2
6. Comercio Mundial	9,2	7,0	8,1
7. PIB mundial	5,0	4,9	4,1

(*) Previsión.

Fuente: OCDE, BCE y FMI.

aceleración de los precios registrada en la eurozona en el segundo semestre de 2007.

En 2007 el crecimiento de la economía mundial descendió ligeramente al 4,9%, frente al 5% de 2006 (FIG. 1). Estados Unidos pasó de crecer en un 2,9% en 2006 a hacerlo en un 2,2% en 2007. En la eurozona la desaceleración fue más suave (desde el 2,8% de 2006 se pasó al 2,6% en 2009). El diferente comportamiento de la inversión en vivienda explicó sustancialmente las más acentuada desaceleración del crecimiento registrada en Estados Unidos (FIG. 1bis). En el conjunto de la Eurozona el papel desempeñado por la construcción residencial no había alcanzado una intensidad tan acusada como en Estados Unidos ni tampoco el cambio de ciclo en dicho subsector presentó un “vuelco” tan dramático como en el caso norteamericano.

En 2007 se aceleraron los aumentos de los precios en Estados Unidos y en la Eurozona. En diciembre de dicho año el índice de precios de consumo aumentó en Estados Unidos en un 4,1%, frente al 2,5% del año precedente, mientras que en la Eurozona la aceleración citada fue desde el 1,9% de 2006 hasta el 3,1% en 2007. Los más altos precios de la energía y la intensa elevación de los precios alimenticios fueron los principales responsables de dicha aceleración de los índices de precios citados.

El diferente ajuste realizado en los tipos de interés entre Estados Unidos y Europa ha acentuado la depreciación del dólar frente al euro (FIG. 2) en 2007 y comienzo de 2008. En enero de este año el euro se revalorizó en un 13,2% sobre el mismo mes del año precedente, aproximándose su cotización a los 1,50 dólares por euro.

En enero de 2008 el Fondo Monetario Internacional ha rebajado la previsión de crecimiento de la economía mundial para 2008, situándola en el 4,1%, frente al 4,9% de 2007, tres décimas por debajo de la previsión realizada en el otoño del pasado año (FMI, 2008). En la previsión citada se prevé un crecimiento del 1,5% en este año para Estados Unidos y de un 1,6% para la Eurozona. Dichas tasas de crecimiento resultan sensiblemente disminuidas respecto de las correspondientes al otoño anterior. Según dicho organismo internacional, la “tormenta” desencadenada sobre los mercados financieros se ha convertido en el principal riesgo a corto plazo de la economía mundial.

Una actitud más restrictiva en materia de nuevas concesiones de crédito por parte de las entidades de crédito a partir de la crisis de liquidez y de solvencia citada puede afectar a la baja al crecimiento de la demanda interna en los países avanzados en

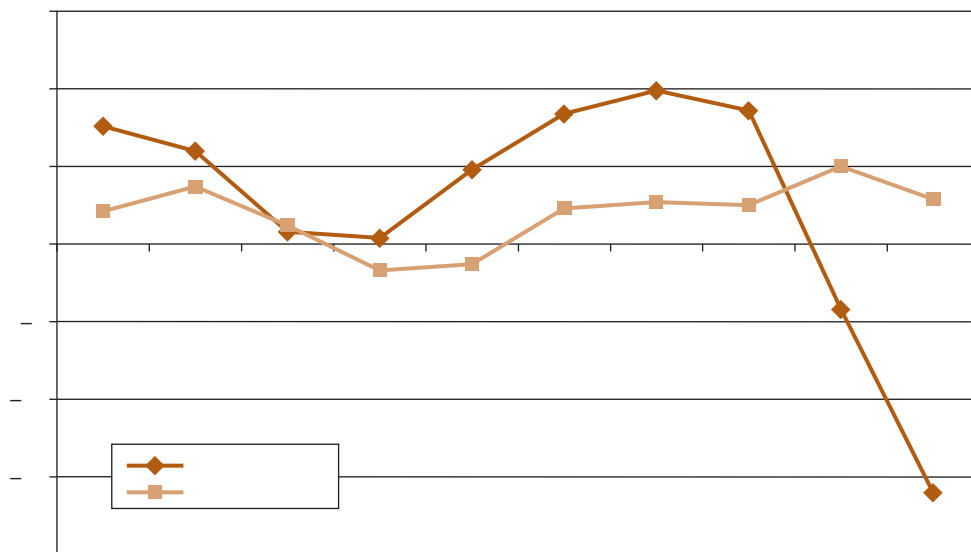


FIG. 1bis. Formación bruta de capital fijo. Vivienda. Tasas reales de crecimiento anual, 1998-2007

(*) Previsión.

Fuente: OCDE.

2008. Esta circunstancia también incidiría sobre los países en desarrollo. El FMI ha subrayado la posibilidad de que en 2008 tenga lugar un cierto descenso en los precios del petróleo, que en diciembre de 2007 se

situaron un 45,2% por encima de los correspondientes al mismo mes del año anterior (FIG. 2bis).

En los primeros meses de 2008 la situación económica internacional aparece

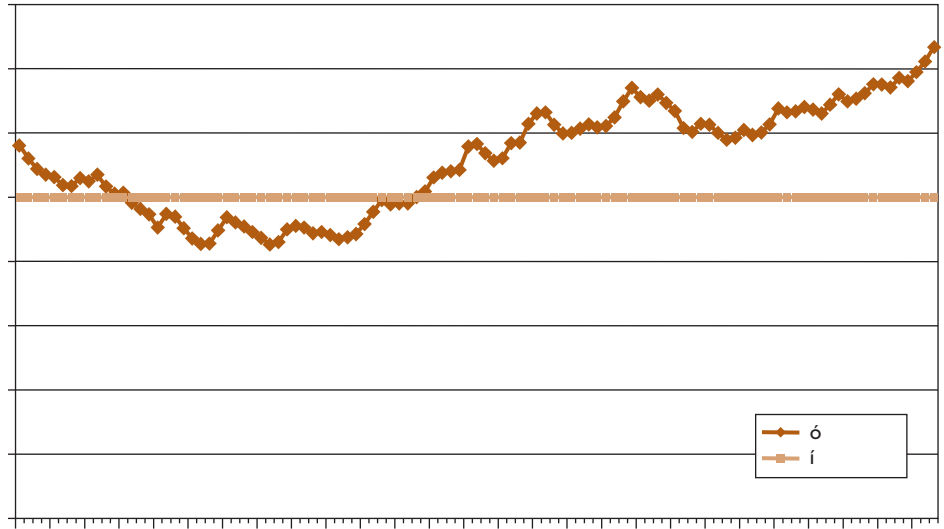


FIG. 2. Tipo de cambio dólar/euro. Serie mensual 1999-2007

Fuente: Banco de España.

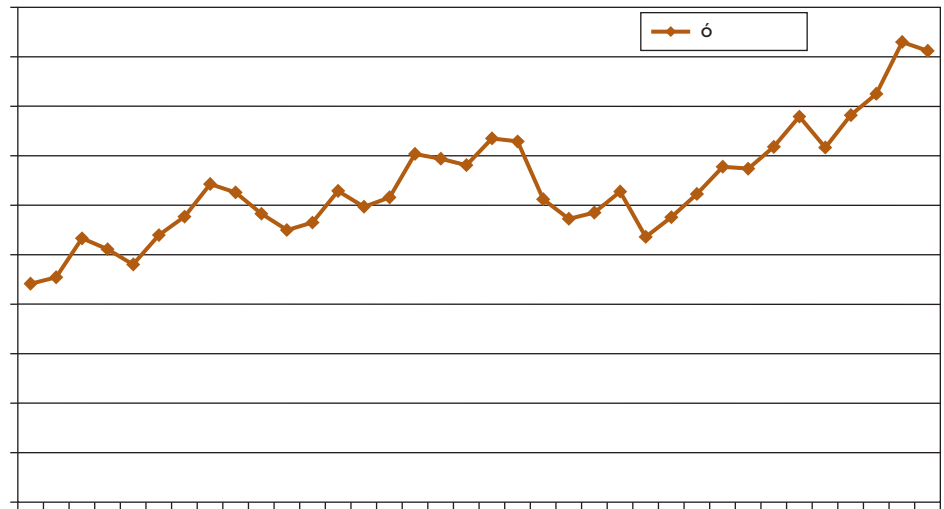


FIG. 2bis. Precios mensales medios del petróleo (Mar del Norte). Serie mensual 2005-2007

Fuente: Banco de España.

como más complicada en Estados Unidos, donde tanto la política monetaria como la política fiscal van a presentar un perfil a todas luces expansivo en 2008. Parecen necesarios reforzamientos sustanciales de los controles y de las posibilidades de generación de nuevos riesgos desde las entidades de crédito. Subsisten los riesgos de la economía estadounidense ante el signo adoptado por la política económica en dicho país: baja tasa de ahorro, pérdida de confianza en el dólar, más inflación y posibilidad de repetición de aumentos de precios de activos y de burbujas como las que han ocasionado la crisis actual, a la vez que puede volver a crecer el amplio déficit exterior (WOLF, 2008).

3. EL CAMBIO DE CICLO DE LA VIVIENDA Y LA ECONOMÍA ESPAÑOLA

La economía española presentó un ritmo de crecimiento globalmente positivo en 2007,

año en el que el PIB creció en un 3,8%. Dicho crecimiento volvió a tener en la demanda interna el principal motor, a la vez que la aportación negativa del resto del mundo al crecimiento de la economía española en 2007 (-0,6% del PIB) se redujo a la mitad respecto del año anterior (FIG. 3). El consumo privado y la inversión en construcción registraron desaceleraciones significativas en 2007.

El crecimiento de la economía española en 2007 (3,8%) fue la resultante de comportamientos sumamente dispares en las dos partes del año, en el que el ritmo de crecimiento resultó ser sensiblemente superior en el primer semestre. A partir de abril de 2007 tuvo lugar una aceleración importante en el aumento del índice de precios de consumo. El cambio de signo del ciclo de la vivienda afectó al volumen de obra ejecutada en la segunda mitad del año, extendiéndose dicha evolución a las restantes magnitudes económicas. Se ha advertido un importante y generalizado aumento del desempleo en los últimos meses de 2007 y

FIG. 3. España. principales macromagnitudes. 2004-2007. Tasas interanuales de crecimiento. Precios constantes

ESPAÑA	2006	2007 (*)	2008 (*)
1. PIB, precios mercado	3,9	3,8	2,7
2. Consumo Privado	3,7	3,1	2,5
3. Consumo Público	4,8	5,4	5,0
4. Formación Bruta de Capital fijo	6,8	5,9	2,4
4.1. Construcción	6,0	4,1	0,3
4.2. Resto FBCF	8,1	7,6	4,5
5. Demanda Interna	5,1	4,4	2,9
6. Exportaciones	5,1	5,7	4,8
7. Importaciones	8,3	7,0	5,0
8. Exportaciones netas (% PIB)	-1,2	-0,6	-0,2
9. Empleo. Ocupados(*)	3,2	3,1	1,7
Tasa de desempleo (% Activos)	8,5	8,2	8,6
10. Índice de precios de consumo(**)	3,5	2,8	3,5
11. Deflactor del PIB	3,8	3,5	4,0
12. Salario por persona ocupada	3,5	3,8	3,3
13. Balanza de Pagos. Cuenta Corriente (% PIB)	-8,6	-9,5	-9,4
Crecimiento resto del mundo			
14. PIB, Estados Unidos	3,3	2,2	2,0
15. PIB, Zona Euro	2,8	2,6	1,9

(*) Previsiones.

Fuente: INE, Funcas y Banco de España.

enero de 2008, en los que el inicial mayor desempleo de la construcción se ha extendido a las restantes actividades productivas.

El menor crecimiento de la economía española en la segunda parte de 2007 se trasladó al empleo. Según la EPA, el número medio de ocupados creció en 2007 en un 3,1%. Dicha evolución implicó un ritmo de aumento del 3,7% en el primer semestre, mientras que fue solo del 1,1% en el segundo semestre. El débil aumento del empleo EPA en el segundo semestre se debió sobre todo al descenso registrado en dicho periodo en el sector de la construcción (-1,5%, 20.200 empleos menos en el cuarto trimestre que en el segundo).

El desempleo EPA aumentó sustancialmente en el segundo semestre del año. En el conjunto de 2007 el aumento del paro fue del 6,5%, correspondiente a 167.600 empleos, de los que el 37,7% del aumento total se originó en la construcción. La tasa de desempleo creció desde el 8,3% de los activos en el cuarto trimestre de 2006 hasta el 8,6% en el mismo periodo de 2007. En enero de 2008 el desempleo registrado creció en un 8,6% sobre el mismo mes del pasado año, correspondiendo a la construcción el aumento relativo interanual más destacado (27,4%).

El aumento medio del empleo en 2007 según la afiliación a la Seguridad Social fue del 3%. Ello supuso una desaceleración respecto del crecimiento medio de la década 1997-2007 (4%), destacando asimismo la construcción como el sector productivo que experimentó la mayor desaceleración (FIG. 4). La incidencia del cambio de ciclo inmobiliario se advirtió asimismo en el empleo de la rama de actividad de "Inmobiliarias. Alquiler de bienes inmuebles", que solo creció en un 0,6%

en 2007 frente al aumento medio anual del 10,4% registrado en el conjunto de la década antes citada.

En 2007 el índice de precios de consumo aumentó en un 4,2%, lo que supuso punto y medio de crecimiento adicional sobre el 2,7% correspondiente a 2006. El aumento medio de los precios de consumo en 2007 fue del 2,8% (3,5% en 2006), lo que indica que fue en la segunda parte del año en la que se registraron las mayores aceleraciones de dichos precios. Alimentos elaborados (7,2%), productos energéticos (11,5%) y carburantes y combustibles (14,4%) fueron los grupos especiales que presentaron mayores aumentos de precios en 2007.

El aumento del IPC en España superó en 2007 al de la Eurozona en 1,2 puntos porcentuales y solo fue superado dentro de dicha área económica por el correspondiente a Eslovenia (5,7%). El coste salarial de 2007 creció en un 4% en los tres primeros trimestres, siete décimas por encima del aumento medio del 3,3% registrado entre 2001 y 2006. El salario medio bruto (antes de las retenciones fiscales, excluidas las cotizaciones a la Seguridad Social) se aproximó durante 2007 a los 1.700 euros, equivalente a 2,8 veces el Salario Mínimo Interprofesional.

El saldo deficitario de la balanza de pagos por cuenta corriente de la economía española aumentó en un 19,8% en los diez primeros meses de 2007 sobre el mismo periodo del año anterior, lo que sitúa a dicho saldo en las proximidades del 10% del PIB. El empeoramiento de la balanza de rentas (39,5% fue el aumento del déficit correspondiente) fue el principal responsable del crecimiento del conjunto del déficit,

FIG. 4. Trabajadores afiliados a la Seguridad Social en alta laboral por sector (medias anuales). Tasa de crecimiento, 2007/2006. Tasa de crecimiento medio anual 2007/1997

Sector	2007 (media anual)	Variación 2007/2006	Crecimiento medio anual 2007/1997
1. Sector primario	1.188.800	-1,1%	-0,9%
2. Industria	2.705.517	2,5%	1,1%
3. Construcción	2.454.130	3,3%	7,9%
4. Servicios	12.803.885	3,4%	4,7%
Total de afiliados	19.152.331	3,0%	4,0%

Fuente: Ministerio de Trabajo y asuntos sociales. <http://www.mtas.es/> -Estadísticas-Boletín de Estadísticas Laborales- Boletín Mensual- Mercado de Trabajo- Afiliación de Trabajadores al sistema de la seguridad social- Trabajadores afiliados en alta laboral, según rama de actividad.

puesto que el déficit comercial desaceleró el aumento en 2007 hasta el 7,1%.

Todo apunta, pues, a que en 2008 se desacelerará el crecimiento de la economía española hasta el entorno del 2,5%, actuando como factor desencadenante un crecimiento más débil de la demanda interna respecto de años anteriores (2,9%), donde destacará el estancamiento del conjunto del sector de la construcción.

Dentro de dicho sector descenderá la inversión en vivienda y mantendrá un crecimiento superior al 2% el resto de la construcción (edificios no residenciales y obra civil). El aumento medio del empleo pasará desde el 3,1% de 2007 hasta el 1,7% en 2008, situándose en torno al 9% la tasa media de desempleo. El aumento de los precios de consumo puede desacelerarse en la segunda parte del año hasta el 2,9%, según la previsión de Funcas, mientras que el déficit exterior se mantendrá en el alto nivel de 2007.

4. LA POLÍTICA DE VIVENDA EN ESPAÑA, 2007-2008

En el primer trimestre de 2008 está en vigor el Plan Estatal de Vivienda 2005-2008, concretamente el Programa 2007, que tiene como objetivo previo la promoción de 85.000 viviendas de nueva construcción para la venta y para el alquiler, cuyo volumen de financiación convenido previsto es de 7.960 millones de euros. Los créditos convenidos tienen un tipo de interés del 5,09%, desde enero de 2008, y un plazo ampliable de 25 años.

Los Presupuestos Generales del Estado para 2008, en materia de política de vivienda, incluyen, como componentes más destacados, los relativos a una asignación de 1.369 millones de euros en concepto de ayudas directas, un 9,7% más que en 2007 (la previsión de aumento del PIB en 2008 en dichos presupuestos fue del 6,7%), partida que soporta las ayudas derivadas del Plan Estatal de Vivienda vigente.

Junto a las ayudas directas, las ayudas fiscales incluidas han sido las de la desgravación fiscal en la cuota del Impuesto sobre la Renta de las personas físicas (15% sobre una base imponible desgravable máxima de 9.015 euros). La cuantía prevista

del coste de dicha desgravación fue de 4.227,5 millones de euros, un 11,6% sobre 2007. La aplicación de un tipo reducido del 7% en el IVA aplicable a las ventas de viviendas de nueva construcción tiene un coste de 4.889 millones de euros, un 24,6% sobre 2007. El coste total de las ayudas citadas, directas y fiscales, es de 10.485,6 millones de euros, equivalente al 0,93% del PIB previsto para España en 2008.

El Real Decreto 1472/2007 (BOE, 7.11.2007) ha establecido la denominada Renta Básica de Emancipación, consistente en una ayuda directa a los arrendatarios de viviendas con edades comprendidas entre 22 y 30 años. La cuantía de la ayuda será de 210 euros/mes, con una duración máxima de cuatro años. A dicha ayuda se unirá otra de una vez de 120 euros para el aval, junto a un préstamo sin interés de 600 euros para la fianza exigida por los arrendadores. La ayuda citada se desarrollará, desde el 1 de enero de 2007, a través de las autonomías, con las que se ha procedido a firmar los convenios imprescindibles para que dichas administraciones públicas colaboren en la iniciativa en cuestión. Dicha ayuda implica que, por primera vez, en España se ayuda directamente desde la administración estatal a los arrendatarios de las viviendas.

Los Presupuestos Generales del Estado (Ley 51/2007, BOE de 27.12.2007), en su Disposición Final sexta, número 2, han modificado la Ley 35/2006, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, reintroduciendo la desgravación en dicho tributo a los alquileres pagados por hogares de determinados niveles de ingresos. En concreto, desgravarán los hogares con ingresos familiares no superiores a 24.020 euros anuales. La desgravación se realizará en la cuota de dicho tributo, por un importe del 10,05% de lo satisfecho por alquiler, hasta un tope anual de 9.015 euros, y ello para hogares con ingresos no superiores a 12.000 euros. Para hogares con base imponible comprendida entre 12.000 y 24.000 euros, la desgravación antes citada se reducirá en 0,75 veces la diferencia entre el alquiler satisfecho y 9.015 euros.

El Real Decreto 14/2008, de 11 de enero (BOE de 12.1.2008) pretende, tras dos ejercicios completos de ejecución del Plan 2005-2008, “mejorar algunos aspectos del mismo, a la vista de la experiencia de

ejecución, teniendo en cuenta la situación del mercado inmobiliario”. Entre otros aspectos, el citado Real Decreto modifica la estructura de precios máximos de venta de las viviendas de nueva promoción para la venta. También permite aumentos sustanciales del precio básico, más intensos en las viviendas libres usadas, asimiladas a nuevas viviendas protegidas, así como a las viviendas protegidas de renta concertada (para hogares con ingresos superiores a 6,5 IPREM) y ello respecto de las viviendas protegidas de renta básica de nueva construcción (art. 6-5.º).

Las viviendas protegidas destinadas al alquiler “de renta concertada” (son viviendas protegidas solo durante 10 años) además de tener un precio de alquiler máximo topado, podrán ser objeto de subvenciones al alquiler (art.15-3.º a). Se equiparán a viviendas protegidas de régimen especial a las viviendas libres de nueva construcción calificadas, a petición del promotor, durante su construcción y hasta el primer año cumplido desde la expedición del certificado de fin de obra o equivalente (art. 19-1.º d)).

Se introduce la fórmula del alquiler con opción de compra para los arrendatarios de viviendas protegidas destinadas al alquiler, que las ocupen durante 10 años. No se establece ningún tope al precio de venta de mercado de las mismas, aunque en la venta se dará preferencia a los arrendatarios (art. 33-4.º).

La Disposición Final 2.ª establece el Precio Básico nacional en 758 euros por metro cuadrado (estaba en 695,19 euros/m² útil dicho precio básico, según la Disposición Adicional 1.ª del Real Decreto 801/2005). El tipo de interés de los préstamos convenidos se ha fijado, al margen del procedimiento establecido en el Plan 2005-2008, en el 5,09% (4,97% nominal) a partir de enero de 2008, lo que supone una subida significativa respecto del 4,35% vigente hasta la promulgación del nuevo Real Decreto.

Se ha anunciado (*Expansión*, 7.2.2008) el aval del Instituto de Crédito Oficial, por una cuantía máxima de 3.000 millones de euros, a fondos de titulización en cuyo activo haya al menos un 80% de préstamos y créditos cuya finalidad sea la compra de vivienda protegida. Los bonos emitidos por los fondos citados deberán tener al menos una calificación crediticia mínima AA, Aa o asimiladas antes del aval.

El contenido del Real Decreto 14/2008 y los avales anunciados ponen de manifiesto que la política de vivienda ha modificado el Plan Estatal de Viviendas vigente en un sentido favorable a la salida (venta) a través del mismo de viviendas libres no vendidas. Se apoya así a la demanda en un mercado de vivienda en el que en 2006 y 2007 descendieron las ventas y continuaron terminándose nuevas viviendas en unos volúmenes elevados.

Tras registrar aumentos anuales medios significativos en 2004-2006, en 2007 parece haberse estancado de forma momentánea la construcción de nuevas viviendas protegidas (FIG. 5). En los nueve primeros meses de 2008 las viviendas protegidas iniciadas descendieron en un -6,7% sobre el mismo mes de 2006. Las viviendas protegidas terminadas aumentaron en un 9,6%. El mayor descenso de las iniciaciones de viviendas libres supuso que en 2007, con datos hasta septiembre, volvió a crecer la proporción de las viviendas protegidas dentro del total de viviendas iniciadas (13,3% del total).

Es posible que el importante descenso registrado en las viviendas libres iniciadas en 2007 haya afectado a la baja a la construcción de viviendas protegidas. En los últimos años la mayor parte de la construcción de viviendas protegidas ha corrido a cargo de empresas públicas locales que han edificado sobre suelo cedido a los municipios por los promotores de mercado (10%). La caída de la construcción libre ha supuesto que escasee el suelo para la promoción protegida.

Además, dicho comportamiento de la promoción libre ha incidido negativamente sobre una parte sustancial de los ingresos de los gobiernos locales, circunstancia que tampoco contribuye a impulsar la promoción de viviendas protegidas por las empresas locales de suelo y de vivienda.

Como antes se indicó, el Real Decreto 14/2008 ha fijado en el 5,09% el tipo de interés TAE de los préstamos convenidos para la financiación de la promoción y compra de nuevas viviendas y de la rehabilitación en el Plan Estatal de Vivienda (FIG. 6). El nuevo tipo de interés equivale a más del 90% del tipo de interés en los préstamos de mercado para compra de vivienda en enero de 2008. Ello implica una seria aproximación desde los tipos convenidos

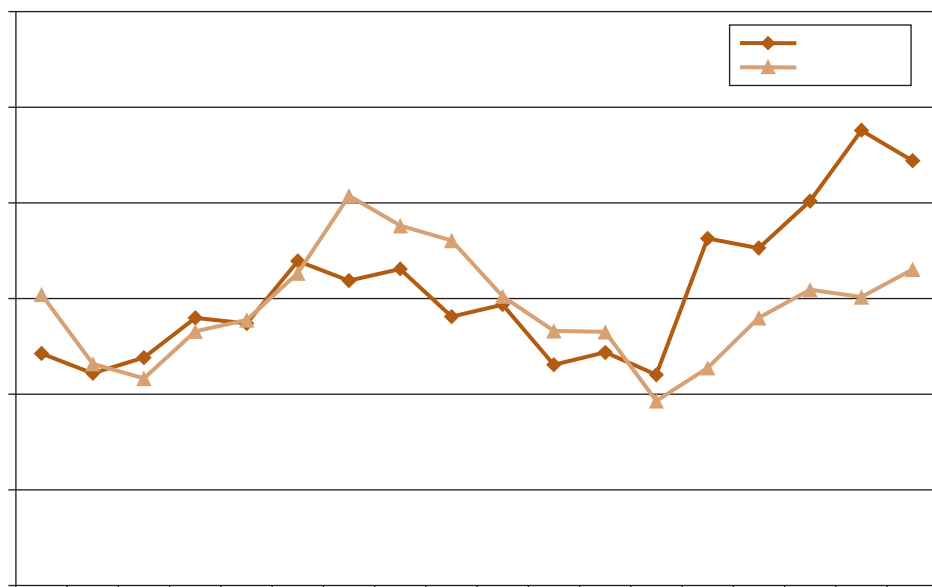


FIG. 5. Viviendas protegidas iniciadas y terminadas. Totales anuales, 1990-2007

(*) Previsión, con datos hasta septiembre.

Fuente: Ministerio de Vivienda.

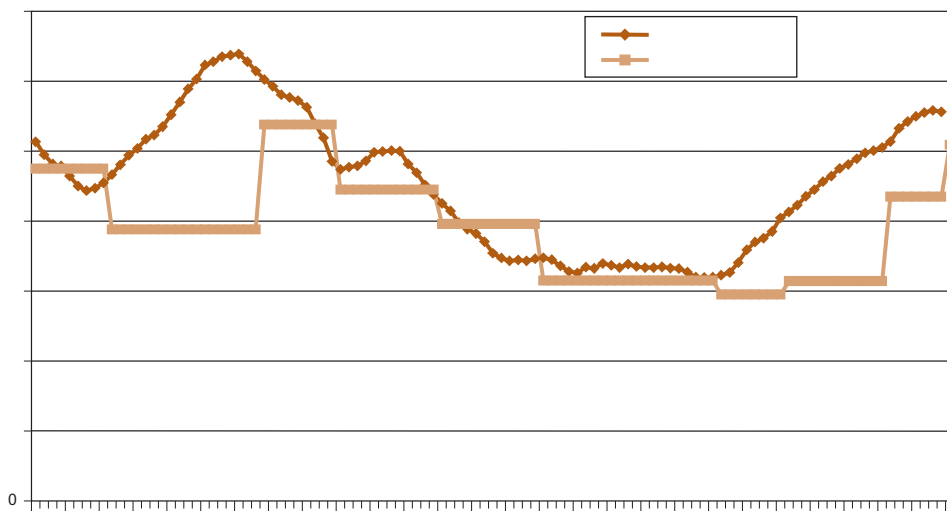


FIG. 6. Tipos de interés de los créditos para vivienda protegida y de mercado para compra de vivienda. Serie mensual, 1999-2007

Fuente: Banco de España y Ministerio de Vivienda (BOE).

a los tipos de mercado. Un año antes, en enero de 2007, dicho tipo convenido suponía solo el 65% del tipo medio de mercado.

En los nueve primeros meses de 2007 las

viviendas protegidas iniciadas fluctuaron sustancialmente en su variación sobre el mismo periodo de 2006 según las diferentes autonomías (FIG. 7). El mayor aumento

FIG. 7. Política de Vivienda Viviendas protegidas iniciadas, por CC Autónomas

CC.AA.	2006	2007-2006(*) %
Andalucía	15.552	-27,3
Aragón	8.162	-49,0
Asturias	1.967	-9,6
Baleares	578	-12,0
Canarias	1.227	137,7
Cantabria	1.810	-37,7
Castilla-La Mancha	6.827	-26,9
Castilla y León	5.398	15,5
Cataluña	7.576	51,2
Com. Valenciana	6.038	-26,0
Extremadura	870	47,9
Galicia	4.241	-24,5
Com. de Madrid	23.031	5,5
Murcia	3.269	-23,0
Navarra, Com. Foral de	2.813	-28,7
País Vasco	5.148	-19,1
Rioja, La	523	-43,9
España	95.255	-6,8

(*) Enero-septiembre.

Fuente: Ministerio de Vivienda.

interanual fue el de Canarias (137,7%), y el mayor retroceso correspondió a Aragón (-49%). Madrid, Andalucía y Cataluña presentaron los volúmenes más altos de iniciaciones, llegando a suponer Madrid en el periodo enero-septiembre más del 27% del total de viviendas protegidas iniciadas.

5. EL MERCADO DE VIVIENDA, 2007-2008

En 2007 el mercado de vivienda experimentó en España un descenso acusado de las ventas, se frenaron las iniciaciones de nuevas viviendas y se desaceleró la obra ejecutada y el empleo. Los precios de venta de las viviendas aproximaron el crecimiento (4,8%) al de los precios de consumo (4,2%).

El nuevo aumento de los tipos de interés respecto del año precedente, la desaparición del comprador inversor y la persistencia de unos precios de las viviendas elevados

respecto de las rentas salariales contribuyeron a frenar la demanda de viviendas. El descenso de las compras y la sobreoferta de viviendas actuaron a la baja sobre los precios de venta, efectuándose el ajuste una vez más por la vía del descenso de las ventas y no a través de descensos en los precios de venta (FIG. 8).

Según las compraventas de viviendas registradas, las ventas de viviendas debieron disminuir en un 12% en los tres primeros trimestres del año sobre el mismo periodo del año precedente, retroceso que reforzó la disminución más moderada registrada el año precedente (FIG. 9). Los descensos interanuales más acusados hasta septiembre fueron los de Cataluña (-27,3%) y Canarias (-19,3%), y destacó el aumento del 5,2% que presentó Navarra. La disminución de las ventas resultó equivalente en viviendas nuevas y usadas (estas últimas suponen el 57% del total de ventas de 2007).

FIG. 8. Mercado de vivienda. España principales magnitudes, 2006-2007 (porcentajes)

	2006	2006-2005 (%)	2007-2006 (%)	Último dato
1. Compraventas. Viviendas (*)	916.103	-7,2	-12,0	2007 III
1.1. Nuevas	389.594	-12,4	-12,1	2007 III
1.2. Usadas	526.509	-5,0	-12,0	2007 III
3. Hipotecas sobre viviendas	1.324.500	7,4	-6,5	nov-07
4. Inversión extranjera Viviendas equivalentes	25.350	-13,2	22,9	oct-07
5. Aparejadores. Visados o nueva	865.561	18,4	-23,7	nov-07
6. Aparejadores. Viviendas terminadas	584.900	12,7	10,0	nov-07
7. Viviendas iniciadas (**)	760.169	6,2	-12,8	sep-07
8. Inversión en vivienda A (***) (millones de euros)	91.552	6,4	3,5	2007 III
9. Precios viviendas (4.º T) €/m ²	1.999,50	9,1	4,8	
10. Precio del suelo (4.º T) €/m ²	284,6	6,5	4,1	2007 III
11. Créditos comprador vivienda formalizaciones (millones de euros)	170.290	10,6	-14,7	
12. Cuota por cada 1.000 euros en préstamos a 25 años (€/mes)	5,37	10,5	10,2	

(*) Registradores.

(**) Estimaciones del Ministerio de Vivienda.

(***) Contabilidad Nacional, millones de euros, tasas a precios constantes.

Fuente: Registradores de España, Ministerio de Vivienda y Banco de España.

FIG. 9. Registradores de la propiedad Compraventas de viviendas registradas

CC.AA.	2006	2006-2005%	2007-2006(*) %
Andalucía	176.189	-7,4	-2,5
Aragón	23.708	-15,8	-10,1
Asturias	19.023	-1,8	-4,2
Baleares	25.199	-1,5	-12,9
Canarias	44.189	-4,2	-19,3
Cantabria	12.738	-16,9	-7,4
Castilla y León	46.950	-6,3	-9,6
Castilla-La Mancha	37.994	-4,0	1,7
Cataluña	152.802	-8,3	-27,3
Extremadura	16.751	-8,9	-12,0
Galicia	38.457	-38,0	-17,4
La Rioja	7.407	-4,2	1,9
Madrid	101.635	-4,1	-12,2
Murcia	34.250	-1,1	-6,0
Navarra	10.119	2,6	5,2
País Vasco	29.972	-15,1	-9,3
Valencia	136.720	-8,0	-16,9
España. Total	916.103	-7,2	-12,1
Nuevas	389.594	-12,4	-12,1
Usadas	526.509	-5,0	-12,0

(*) Tres primeros trimestres.

Fuente: Registradores de España.

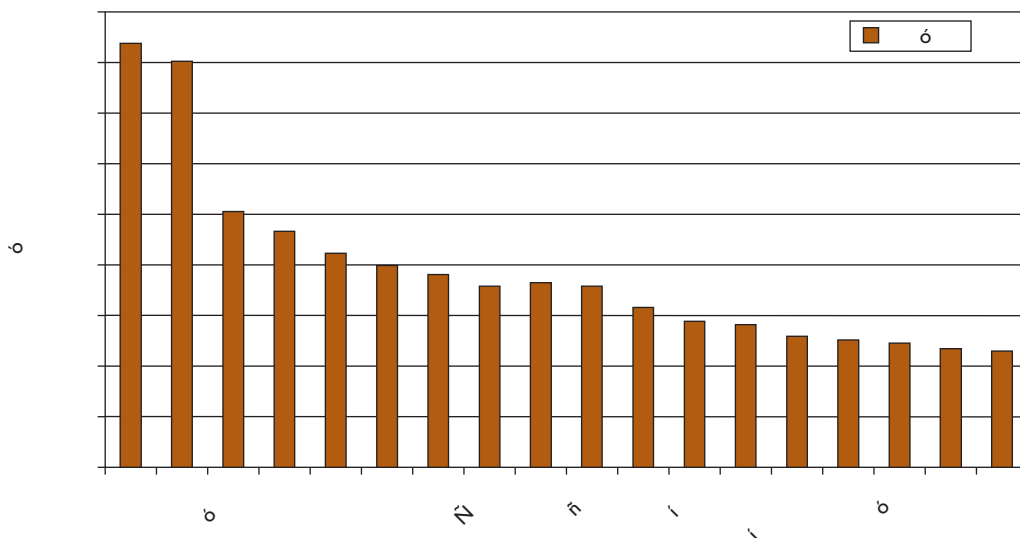


FIG. 9bis. Viviendas. Relación viviendas terminadas/viviendas nuevas vendidas (enero-septiembre 2007)

Fuente: Estimación propia, Ministerio de Vivienda, Registradores de España.

En los nueve primeros meses de 2007 el total de viviendas terminadas superó al de ventas en un 79,1% (1,79 fue la relación por cociente). Los mayores desfases entre las viviendas terminadas y las ventas, por autonomías, correspondieron a Extremadura (4,19) y Castilla-La Mancha (4,01). Navarra (1,74) y Baleares (1,15) presentaron los menores índices de sobreoferta aparente (Figura 9 bis). Por provincias los desfases más acusados fueron los de Palencia (11,94), Cuenca (7,81), Ávila (6,72) y Toledo (6,48). Los niveles más equilibrados correspondieron a Guipúzcoa (0,96), Cádiz (0,90) y Zaragoza (0,88).

Las hipotecas de viviendas registradas vienen a ser una aceptable "proxy" de las ventas de viviendas, aunque una parte significativa de los recursos obtenidos con dicha financiación no se destinan a compra de vivienda. En los once primeros meses de 2007 el número de hipotecas registradas sobre viviendas descendió en un -6,1% sobre el mismo periodo del año anterior (FIG. 10).

Entre 1997 y 2006 el indicador citado creció a un ritmo medio anual del 12% (7,4% en 2006). Las hipotecas registradas sobre

solares aumentaron levemente en el periodo citado de 2007 sobre 2006 (0,8%), variación que contrastó con el 19% de crecimiento registrado el año precedente. El descenso interanual del número de hipotecas de viviendas registradas fue moderado en el primer semestre (-1,2%), mientras que fue bastante más acusado en la segunda parte del año (-10,8%).

En cuanto a la obra construida en vivienda, según la Contabilidad Nacional Trimestral del INE en los tres primeros trimestres de 2007 hubo una acentuada desaceleración del crecimiento (3,5% frente al 6,4% del año precedente) (FIG. 11). El empleo en la construcción, segunda EPA, creció en un 2,3% en media anual en 2007 sobre el año anterior. Sin embargo, dicha evolución anual encubre un ritmo anualizado de aumento del 7% en el primer semestre frente a un ritmo de descenso del -1,5% en la segunda parte del año.

El total de afiliados a la Seguridad Social en la construcción experimentó asimismo un comportamiento sustancialmente distinto en las dos partes del año 2007. En junio se alcanzó el máximo histórico de afiliados en el sector

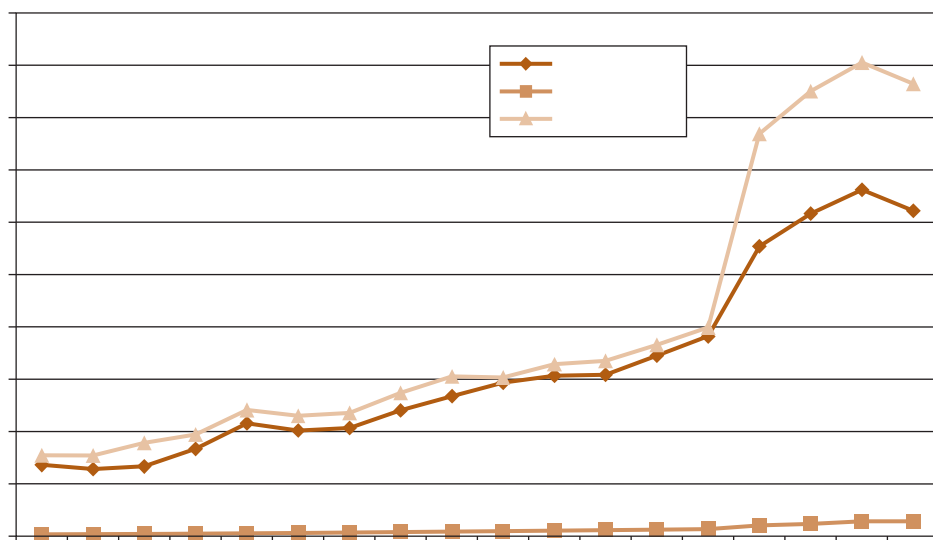


FIG. 10. Hipotecas registradas. Urbanas, viviendas y solares. Totales anuales, 1990-2007

(*) Previsión, con datos hasta noviembre.

Fuente: INE.

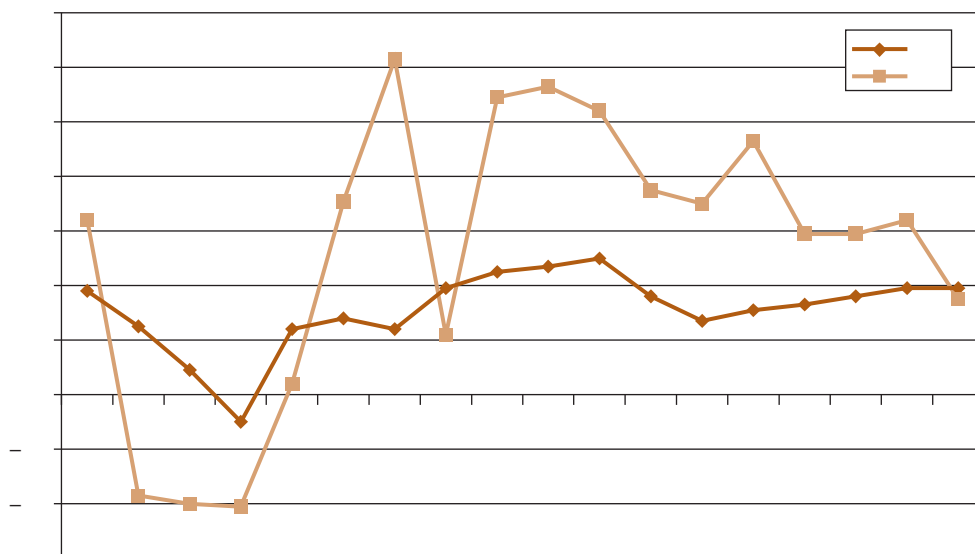


FIG. 11. Vivienda y PIB. Tasas reales de crecimiento anual, 1999-2007

(*) Media tres primeros trimestres.

Fuente: INE.

de la construcción, 2.505.923. En la segunda parte del año tuvo lugar un retroceso acusado de casi 157.000 afiliados, terminando diciembre de 2007 con

2.348.987 afiliados en la construcción (régimen general y autónomos), lo que implicó un ritmo de descenso anualizado del -12,1% en dicho segundo semestre.

En los once primeros meses de 2007 los visados de obra nueva de los Colegios de Arquitectos descendieron en un $-23,7\%$ sobre el mismo periodo de 2006, situándose así las viviendas iniciadas en 2007 en un nivel anual de alrededor de las 650.000. El ritmo de creación de nuevos hogares se desaceleró en 2007 respecto del año precedente. El total de hogares al final del año había crecido en un $2,6\%$ (415.600 fue la variación absoluta de dicha variable) sobre 2006, frente al $3,2\%$ de 2006 (FIG 12).

Las viviendas terminadas, estimadas a través de los certificados de fin de obra de los Colegios de Aparejadores, aumentaron en un 10% sobre 2007, aproximándose a las 650.000. El menor descenso de las viviendas protegidas iniciadas en enero-septiembre de 2007 ($-6,7\%$) en relación con las viviendas libres ($-12,8\%$) elevó al $13,3\%$ la proporción de las viviendas protegidas dentro del total de viviendas iniciadas en dicho periodo (FIGS. 13 y 13bis).

Los precios de las viviendas, según la estadística trimestral del Ministerio de Vivienda, que se apoya en las tasaciones, aumentaron en un $4,8\%$ entre el cuarto trimestre de 2007 y el mismo periodo del

año precedente ($9,1\%$ en 2006) (FIG. 14). Dicho aumento se aproximó sustancialmente al $4,2\%$ que crecieron los precios de consumo en 2007 y mantuvo la tendencia clara a la desaceleración de los aumentos de precios de los dos años precedentes. El aumento medio de los precios de la vivienda fue del $5,8\%$ en 2007 ($10,4\%$ en 2006).

El aumento acumulado de los precios de las viviendas en el periodo de diez años comprendido entre los cuartos trimestres de 1997 y 2007 fue del $196,7\%$ casi seis veces superior al crecimiento de los salarios en España en el mismo periodo de tiempo ($35,5\%$) (FIG. 15). Baleares fue la autonomía que registró el mayor aumento acumulado en el periodo de tiempo citado ($270,2\%$), mientras que correspondió a Navarra el menor crecimiento ($214,2\%$). En el ultimo trimestre de 2007 la Comunidad de Madrid tenía los precios de la vivienda más elevados, $3.007,4$ euros/m² construido, mientras que los más reducidos fueron los de Extremadura (1.028 euros/m²). Por provincias, el precio medio más elevado fue el de Vizcaya ($3.082,8$ euros/m²), y el más reducido el de Cáceres ($982,4$ euros/m²).

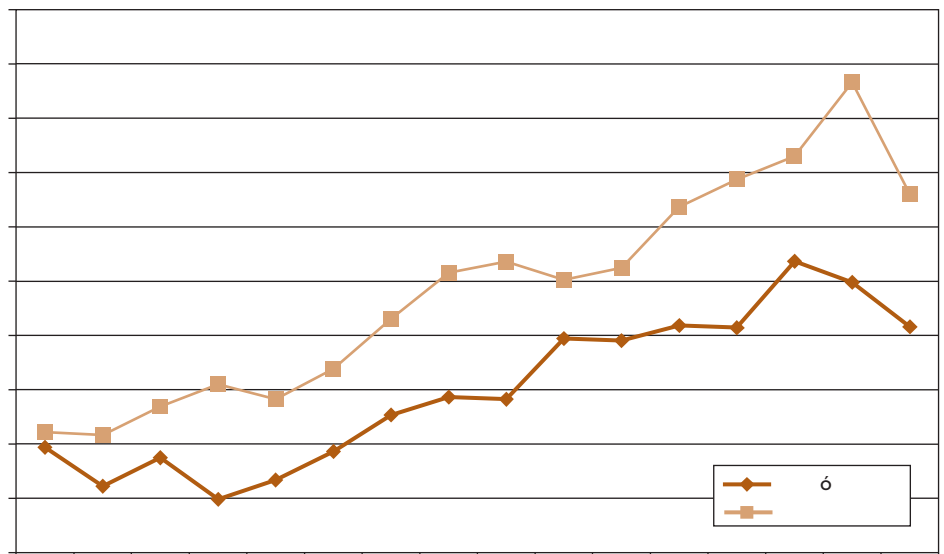


FIG. 12. Viviendas iniciadas y variación neta del número de hogares, 1992-2006. Totales anuales

(*) Estimación, con datos hasta noviembre para los visados de dirección de obra.

Fuente: Colegio de Aparejadores (Ministerio de Vivienda) e INE.

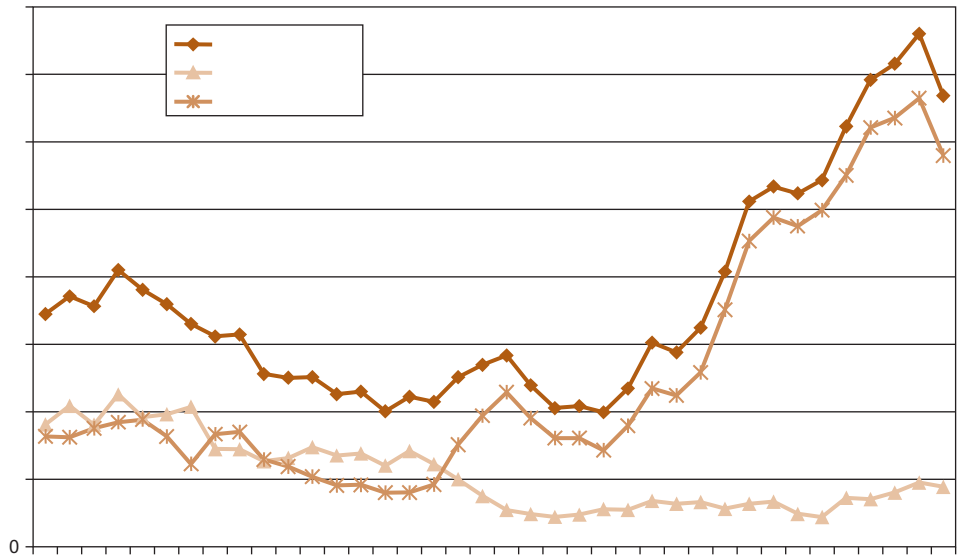


FIG. 13. Viviendas iniciadas. Totales anuales, 1970-2007

(*) Previsión con datos hasta septiembre.

Fuente: Ministerio de Vivienda.

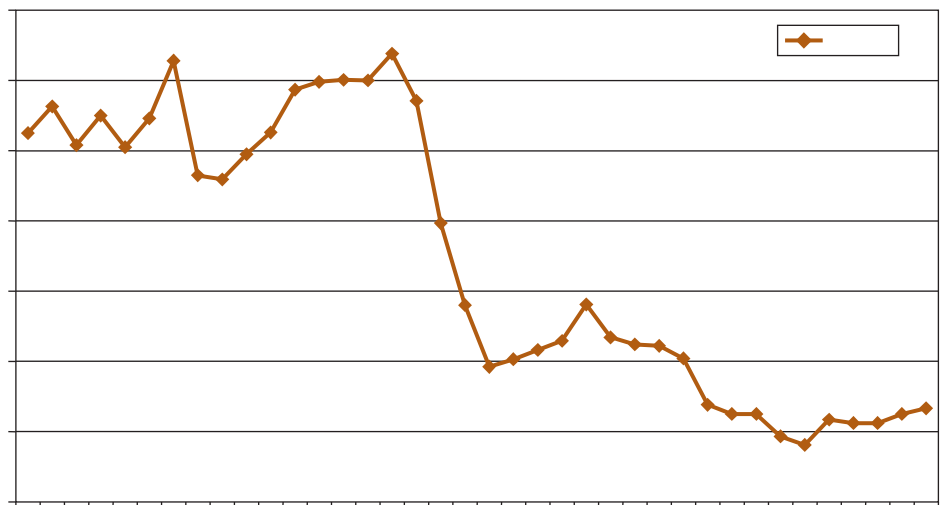


FIG. 13bis. Viviendas iniciadas. Proporción de viviendas protegidas. Serie anual, 1970-2007

(*) Estimación con datos hasta septiembre.

Fuente: Ministerio de Vivienda.

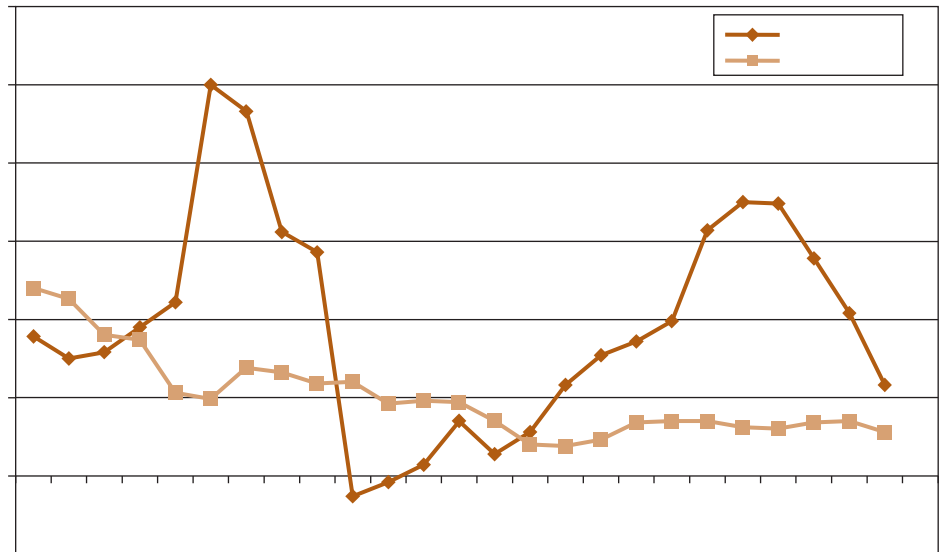


FIG. 14. Precios de las viviendas e Índice de Precios de Consumo. Variaciones medias anuales, 1983-2007

Fuente: Ministerio de Vivienda.

FIG. 15. Precios de tasación de las viviendas libres(*). España. Comunidades Autónomas euros/m² 4.º trimestre de 2007

Comunidades Autónomas	Precios (euros/m ²)	Aumentos 2007-2006 (**)	Aumentos 2007-1997 (***)
C. de Madrid	3.007,4	1,8	182,3
País Vasco	2.969,5	5,1	216,4
Cataluña	2.450,8	5,8	205,4
Baleares	2.421,3	6,9	270,2
España	2.085,5	4,8	196,7
Cantabria	2.050,2	5,5	171,0
Aragón	1.930,9	2,9	225,7
Canarias	1.825,7	5,8	167,0
Asturias	1.760,2	7,7	161,8
Andalucía	1.758,5	4,8	240,7
Navarra	1.709,0	0,6	114,2
C. Valenciana	1.664,3	4,1	214,2
La Rioja	1.620,8	1,2	164,1
Murcia	1.618,1	8,1	258,9
Galicia	1.610,8	6,9	146,0
Castilla y León	1.517,6	4,6	132,6
Castilla-La Mancha	1.438,0	2,6	168,3
Extremadura	1.028,0	5,2	152,2
España, menos de 2 años	2.069,9	5,7	185,8
España, más de dos años	2.085,9	4,2	202,5

(*) Nuevas y de segunda mano.

(**) 4.º trimestre de 2007 sobre el mismo periodo de 2006.

(***) 4.º trimestre de 2007 sobre el mismo periodo de 1997. El ritmo medio anual de aumento en este del 11,5%.

Fuente: Ministerio de Vivienda.

Si se supone que en 2008 los precios de consumo crecen en un 3,8% en media anual (FUNCAS 2008), que los tipos medios de interés se mantienen en el nivel medio de 2007 (5,25%) y que en este año se inician unas 600.000 viviendas, el modelo econométrico estimado en la Universidad de Alcalá (RODRÍGUEZ & FELLINGER, 2007) aporta una previsión de aumento medio de los precios nominales de la vivienda próximo al -1% en 2008. Dicho modelo subraya la trascendencia del mayor coste de capital y de los fuertes aumentos del stock de viviendas en cuanto a capacidad explicativa de las variaciones de los precios de la vivienda en los últimos tres años.

6. LA FINANCIACIÓN A LA VIVIENDA, 2007

El descenso sustancial de las ventas y la disminución de las viviendas iniciadas provocaron en 2007 una fuerte desaceleración del crecimiento en Estados Unidos, así como una cierta preocupación por la posibilidad de una recesión. El origen del hundimiento del mercado de la vivienda en dicho país ha radicado en las elevaciones previas a 2007 en los tipos de interés y, sobre

todo, en el hecho de que, tras la crisis de insolvencia de los créditos *subprime*, se ha restringido sustancialmente la concesión de nuevos créditos por parte de las entidades financieras.

En el caso de España, las elevaciones de los tipos de interés resultaron menos intensas que en Estados Unidos y tuvieron lugar un año después que en dicho país. El nivel medio anual mínimo de los tipos aplicados a los créditos de mercado para compra de vivienda se alcanzó en 2005, el 3,28% (FIG. 16). El mínimo anual del euribor a 12 meses, que es el tipo de interés más utilizado como referencia en los préstamos a interés variable, se había producido un año antes (2,27%).

El proceso de descenso de los tipos de interés a comprador de vivienda se prolongó durante unos quince años consecutivos en la práctica, lo que supuso en su momento un aumento sustancial de la capacidad de acceso a la vivienda, sobre todo en el periodo anterior a la elevación intensa posteriormente registrada en los precios de la vivienda. El aumento de los tipos de interés en 2006-2007 se ha traducido en un aumento acumulado superior al 25% en la cuota a pagar por un préstamo para compra de vivienda a un plazo de 25 años.

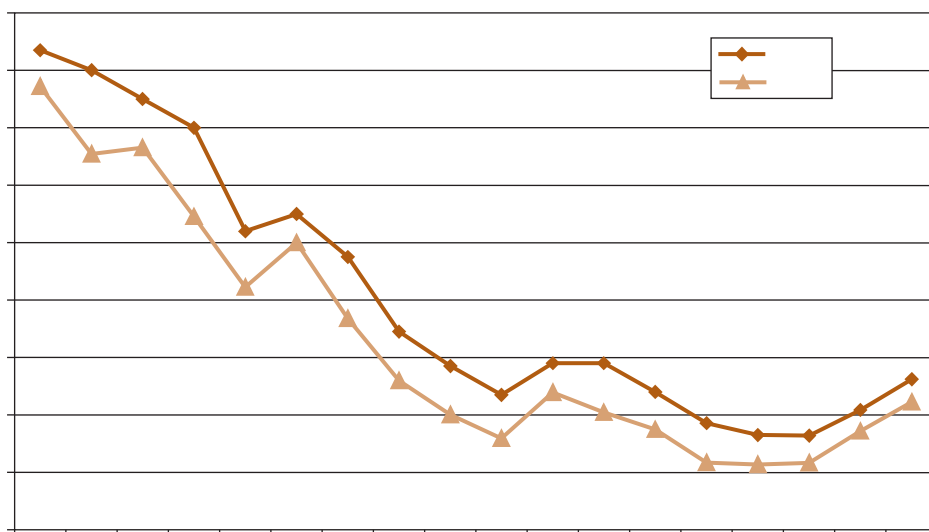


FIG. 16. Tipos de interés. Créditos a comprador de vivienda y euribor a 12 meses. Medias anuales, 1970-2007

Fuente: Banco de España.

La evolución descrita ha afectado a la baja a la demanda de vivienda, a la vez que ha contribuido a reducir la tasa de ahorro familiar de los hogares que adquirieron una vivienda con un préstamo a tipo de interés variable, situación que corresponde a la inmensa mayoría de los nuevos préstamos formalizados en los últimos años. Lo más destacable del caso español ha sido el predominio absoluto de la actualización anual de los tipos, lo que ha contribuido a arrojar incertidumbres sobre la capacidad de compra de numerosos hogares.

En 2007 ha tenido lugar una desaceleración sustancial de los ritmos de crecimiento del crédito inmobiliario (promotor, constructor y comprador). El conjunto del crédito inmobiliario ha visto descender el crecimiento interanual desde el 29% de 2006 hasta el 21% en septiembre de 2007. Los descensos citados han sido más acusado en el caso del crédito a comprador, cuya tasa anual retrocedió desde el 20,4% de 2006 hasta el 14,6% en noviembre de 2007. El crédito a promotor descendió en el mismo periodo de tiempo desde el 50,5% de 2007 hasta el 35,1% de septiembre de 2007 (FIG. 17).

La aportación de una masa de financiación tan potente permitió el fuerte “boom” inmobiliario registrado en España entre 1997

y 2006. El saldo del crédito inmobiliario pasó desde el 28,4% del PIB de España en 1997 hasta el 107% en 2007. La transición a una posición bastante más restrictiva por parte de las entidades de crédito en la segunda parte de 2007, en acusado contraste con la actitud permisiva de los años precedentes, ha supuesto un cambio de ciclo en el mercado de vivienda bastante más abrupto de lo que estaba sucediendo al comienzo de 2007.

En cuanto a las nuevas operaciones de crédito para compra de vivienda, la información del Banco de España indica que en 2007 descendió en un -14,7% el volumen de créditos concedidos para compra de vivienda, a la vez que el tipo medio de dichos créditos fue superior en 1,05 puntos porcentuales a la media de 2006 (FIG 18). La desaceleración del saldo vivo del crédito a comprador de vivienda resultó acusada en bancos y cajas en 2007, manteniendo las cajas un ritmo de expansión más elevado en diciembre de este año (14,3%) que los bancos (12,6%).

El plazo medio de los créditos formalizados para compra de vivienda en España en el tercer trimestre de 2007 fue de 339 meses (28 años y tres meses), segunda estadística registral. El tipo de interés de los préstamos para compra de vivienda creció de forma

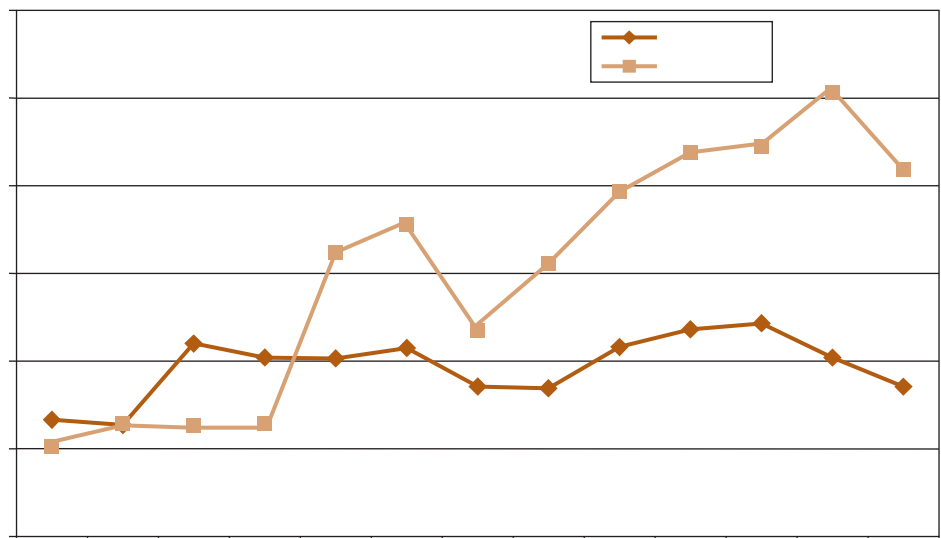


FIG. 17. Crédito inmobiliario. Promotor y comprador. Serie de tasas interanuales del saldo vivo, 1970-2007

(*) Junio.

Fuente: Banco de España.

FIG. 18. Créditos a hogares para compra de vivienda. Tipos de interés(*) y volúmenes

	2005	2006	2007
1. Nuevas operaciones. Tipos de interés. Medias anuales			
1.1. TAE sin comisiones	3,22	4,05	5,13
1.2. TAE créditos formalizados	3,37	4,23	5,25
1.3. Millones euros	154.015	170.296	145.298
1.4. Con actualización anual (% del total)	95,3%	93,7%	89,5%
1.5. Variación anual interanual	25,7%	10,6%	-14,7%
2. Saldo vivo (*). Tipos de interés	31.XII.2005	31.12.2006	31.12.2007
2.1. TAE sin comisiones. Saldo créditos vivos	3,33	4,18	5,16
2.2. Millones de euros	447.419	543.217	618.456
2.3. Variación interanual del saldo vivo. Total	33,5%	21,4%	13,9%
Bancos	33,9%	17,9%	12,6%
Cajas de ahorros	33,4%	24,4%	14,3%

(*) Valores a fin de mes.

Fuente: Banco de España.

consecutiva hasta noviembre, retrocediendo ligeramente en diciembre. En un año el tipo de interés de los nuevos préstamos para compra de vivienda pasó desde el 4,74% de diciembre de 2006 hasta el 5,53% en diciembre de 2007 (FIG. 19).

La actuación decidida de la autoridad monetaria de Estados Unidos en favor de un descenso fuerte de los tipos de interés (se ha pasado en poco tiempo desde el 5,25% hasta el 3% en el tipo de la Reserva Federal)

permite adelantar un descenso moderado en los tipos medios de interés de 2008, descenso que será más acusado a fin de año. El Banco Central Europeo no podrá mantener mucho tiempo el tipo de intervención en el 4%, pues dicha situación reforzaría la cotización del euro y afectaría a la baja al crecimiento de la economía de la Eurozona.

El descenso de los tipos de interés en 2008 no implicará una vuelta a los niveles de ventas de viviendas y de actividad

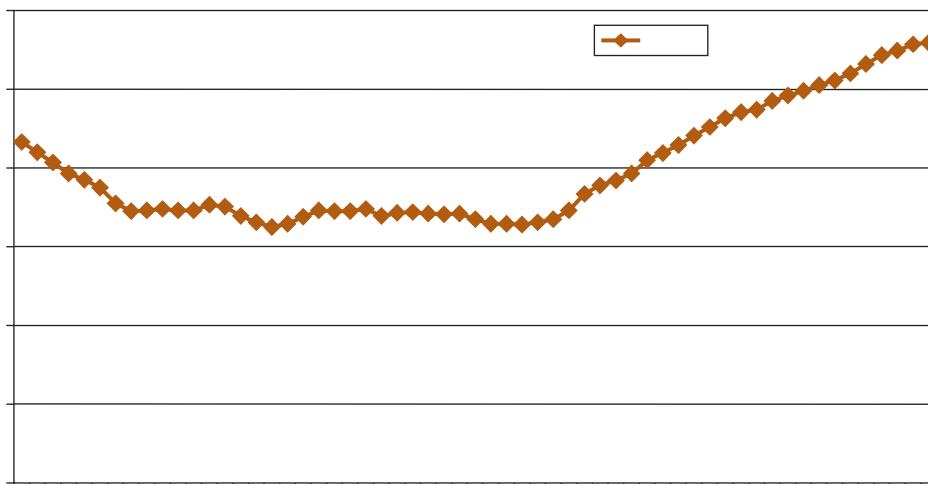


FIG. 19. Tipos de interés. Créditos a comprador de vivienda. Nuevas operaciones. Serie mensual, 2003-2007

Fuente: Banco de España.

constructora anteriores a 2007. El descenso de las ventas está influido no solo por los tipos de interés, sino también por el cambio brutal de expectativas registradas en el mercado de la vivienda, por la acusada desaceleración del crecimiento acaecida en la economía española, a la vez que se deja sentir la existencia de un importante stock de viviendas no vendidas, en especial en las zonas de costa.

El comienzo del año 2008 ha estado caracterizado por la actitud restrictiva de las entidades financiera en materia de concesión de nuevos préstamos, y esa posición puede prolongarse incluso en presencia de unos tipos de interés más reducidos que los ahora vigentes en los mercados. Los más bajos tipos, en todo caso, servirán para aliviar la situación de numerosos hogares, a los que las elevaciones de los últimos años habían colocado en posiciones apuradas en 2006-2007.

7. ACCESIBILIDAD

En 2007, la realidad de unos tipos de interés más elevados que en 2006 y el que los aumentos de los precios de las viviendas (5,8% en media anual) hayan superado a los crecimientos salariales (4% en los tres primeros trimestres de 2007) ha supuesto un nuevo aumento del esfuerzo preciso para acceder a una vivienda por parte de los nuevos hogares.

En el tercer trimestre de 2007 la relación precio de venta de una vivienda de 90 metros cuadrados/salario medio anual fue de 9,6 veces. Al tipo de mercado, supuesto que el préstamo cubre el 80% del precio de venta de la vivienda, el esfuerzo de acceso se elevaría al 55,5% de los ingresos familiares para el hogar monosalarial que percibiese el salario medio bruto (FIG. 20).

FIG. 20. Accesibilidad vivienda. Comunidades Autónomas. Primer acceso 2007. 3.º trimestre

Comunidad Autónoma	Precio vivienda euros	Renta familiar anual (euros)	Tipo de interés(%) TAE	Relación precio/Renta familiar	Esfuerzo bruto de acceso (%) renta familiar 25 años
Andalucía	157.761	17.484	5,42	9,020	52,1
Aragón	171.441	19.227	5,42	8,917	51,4
Asturias	157.392	19.196	5,42	8,199	47,3
Baleares	212.498	18.053	5,42	11,771	67,9
Canarias	162.846	16.392	5,42	9,934	57,3
Cantabria	188.028	18.562	5,42	10,130	58,4
Castilla-La Mancha	129.006	17.281	5,42	7,465	43,1
Castilla y León	135.477	17.931	5,42	7,555	43,6
Cataluña	215.532	20.205	5,42	10,667	61,5
C. Valenciana	147.726	17.158	5,42	8,609	49,7
Extremadura	92.520	16.037	5,42	5,769	33,3
Galicia	135.972	17.096	5,42	7,953	45,9
Madrid	270.432	22.909	5,42	11,805	68,1
Murcia	145.071	16.130	5,42	8,994	51,9
Navarra	149.994	21.412	5,42	7,005	40,4
País Vasco	265.374	23.659	5,42	11,217	65,0
Rioja, La	143.838	17.363	5,42	8,284	47,8
España	185.508	19.297	5,42	9,613	55,5

Nota: La renta familiar corresponde a la de una familia monosalarial que percibe el salario medio, estimado a partir del coste salarial. El plazo es de 25 años. El tipo nominal medio fue el 5,29%.

Fuente: INE, Ministerio de Vivienda, Banco de España y elaboración propia.

Correspondió a Madrid en el tercer trimestre de 2007 el esfuerzo más elevado por autonomías (68,1% de los ingresos familiares) y el más reducido a Extremadura (33,3%). Con unos niveles de esfuerzo tan elevado, resulta imprescindible mantener unas políticas de vivienda “activistas” para hacer posible dicho acceso a un número significativo de los hogares de nueva creación.

Las ayudas para acceder a una vivienda no tienen porque corresponder necesariamente al acceso en propiedad. Las nuevas ayudas a

los arrendatarios establecidas a partir del 1 de enero de 2008 han sido objeto de una demanda importante en el escaso tiempo de implantación. Ello revela que las reservas ante el acceso a la vivienda en alquiler son menos acusadas de lo que con frecuencia se ha referido. Se trata también de que las políticas de vivienda, que implican la realización de niveles importantes de gasto público, favorezcan a quienes no pueden acceder a una vivienda sin dichas ayudas, y que no se desperdigen entre hogares con niveles de ingresos elevados.

BIBLIOGRAFÍA

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2008): *Financial turbulence clouds growth prospects*, enero.
OCDE (2007): *Economic Outlook*, 82, diciembre.
RODRÍGUEZ, J. & E. FELLINGER (2007): “El mercado de

la vivienda en España. Previsiones 2007-2009”.
Ministerio de Vivienda, Estudios y Documentos.
WOLF, M. (2008): “Bernanke’s reflation gamble may work too well”, 29 de enero.

Demanda de vivienda frente al tipo de interés: un análisis de sensibilidad

Magdalena FERRÁN ARANAZ

Profesora Titular del Departamento de Estadística e I.O. III. Escuela Universitaria de Estadística.
Universidad Complutense de Madrid.

RESUMEN: El objetivo perseguido con este trabajo es el de cuantificar el efecto de las variaciones del tipo de interés del crédito a la vivienda sobre la demanda de vivienda en España. Tras determinar que desde el año 1988 la demanda responde, en término medio, con un desfase de dos trimestres a la evolución del tipo de interés, se ajustará un modelo empírico que permita interpretar las fluctuaciones de la demanda de vivienda en España en términos del precio del dinero.

DESCRIPTORES: Mercado de viviendas. Demanda de viviendas. Crédito a la vivienda. Tipos de interés.

I. INTRODUCCIÓN

Las distintas actualizaciones de los tipos de interés por parte del BCE que vienen sucediéndose desde mediados del año 2005 se han traducido en elevaciones del euríbor a doce meses del mercado interbancario, provocando a su vez fuertes incrementos de la cuota mensual a la que tendrán que hacer frente los prestatarios de créditos hipotecarios sobre vivienda y, en consecuencia, una desaceleración de la demanda de vivienda. Aunque

“los análisis realizados sobre la evolución demográfica de los últimos años (AFI, 2003 y

2004; FERNÁNDEZ & FERNÁNDEZ, 2004) concluyen que los factores demográficos han ejercido una fuerte presión sobre la demanda de vivienda en el último lustro“ (FERNÁNDEZ & *al.*, 2005: 30).

también es cierto que son diversos los expertos que relacionan la reducción de los tipos de interés con el crecimiento de la demanda y del precio inmobiliario:

“La marcada tendencia decreciente de los tipos de interés a lo largo de los últimos años, en lugar de reducir el esfuerzo a la hora de adquirir una vivienda, ha animado la demanda y, en consecuencia, el incremento de los precios de la vivienda” (LÓPEZ, 2005: 7).

Recibido: 31.10.2007; Revisado: 07.11.2007.
e-mail: maenafer@estad.ucm.es

Más concretamente, RODRÍGUEZ (2006) hace la siguiente observación:

“Frente a un discurso frecuente en España que atribuye a supuestas restricciones en las políticas locales de urbanismo la mayor responsabilidad en las intensas subidas de los precios de las viviendas, los organismos internacionales (OCDE, 2005) han concedido bastante más relevancia a los bajos tipos de interés y a las restantes óptimas condiciones de financiación (prolongados plazos de amortización de los préstamos, alta relación préstamo/valor). La permisiva política monetaria desarrollada en los últimos años, visible sobre todo en los bajos tipos de interés practicados, habría sido, pues, el factor desencadenante de las intensas elevaciones de los precios inmobiliarios entre 1997 y 2006.”

Según este mismo autor, si el principal motor del auge inmobiliario han sido los bajos tipos de interés, el reciente proceso de elevación de sus valores ejercerá el efecto inverso sobre el nivel de demanda de vivienda.

En definitiva, y a diferencia de otros trabajos que analizan la demanda residencial en España en el largo plazo (ROMERO & *al.*, 2006) y que, en consecuencia, concluyen que la evolución demográfica es un factor determinante, el objetivo de este trabajo es el de mostrar la fuerte sensibilidad de la demanda a las fluctuaciones del tipo de interés, en la línea de un trabajo previo relativo a la oferta (FERRÁN, 2006). En dicho trabajo se justificaba la condición del tipo de interés como la del principal indicador adelantado de las fluctuaciones en la oferta de vivienda nueva. En esta ocasión se trata de dar respuesta a la siguiente pregunta: ¿Cuál es la relación, cuantitativamente hablando, entre la trayectoria del tipo de interés del crédito a la vivienda y el flujo de demanda residencial en España?

En la exposición del análisis y de los resultados obtenidos seguiremos el siguiente esquema metodológico. Tras la postulación de un modelo empírico expresaremos, mediante la estimación numérica de sus parámetros, la relación entre el tipo de interés y el indicador de demanda de viviendas: el número de hipotecas constituidas sobre vivienda. La expresión de esta relación nos permitirá interpretar, en términos cuantitativos, la

sensibilidad de la demanda de vivienda en España frente a las variaciones del tipo de interés. Aunque el modelo se postula sobre los datos trimestrales comprendidos entre el cuarto trimestre de 1988 y el segundo de 2007, la estimación de sus parámetros se realizará en dos periodos por separado — desde el cuarto trimestre de 1988 hasta el cuarto de 1996 y desde el primer trimestre de 1997 hasta el segundo de 2007— en consonancia con dos etapas de sensibilidad diferenciadas.

2. POSTULACIÓN DEL MODELO

En la elaboración del modelo se utilizará como indicador de demanda de vivienda el número de hipotecas constituidas sobre vivienda¹. Concretamente, se considerará la serie trimestral de acumulados anuales: el dato correspondiente al trimestre t -ésimo será igual al total de hipotecas constituidas en los doce meses precedentes, incluidas las del propio trimestre. En lo que se refiere al tipo de interés, aunque desde el primer trimestre de 2001 se considerará el principal indicador utilizado en España para fijar el tipo de interés de las hipotecas, el Euribor a un año, las observaciones hasta el cuarto trimestre de 2000 corresponden al Mibor a un año. A pesar de que partían de valores muy distantes, a lo largo de la década de los noventa ambas series fueron aproximándose hasta prácticamente converger (desde principios del año 2001 las diferencias entre los valores de ambas series son insignificantes). Los datos que se utilizarán a efectos del análisis corresponden a la serie trimestral de promedio anuales: el dato relativo al trimestre t -ésimo será igual a la media de los valores publicados a lo largo de los doce meses precedentes, incluidos los del propio trimestre.

Sean:

H_t , el acumulado anual del número de hipotecas constituidas sobre vivienda en el trimestre t .
 h_t , su incremento interanual:

¹ Para construir esta serie se utilizan las estadísticas que publica el INE. Se enlazan los valores de las series en las bases antigua (hasta 2003) y nueva (desde 2003) para conseguir una serie homogénea que cubra todo el periodo comprendido entre 1988 y 2007.

$$h_t = \frac{H_t}{H_{t-4}}$$

I_t el promedio anual del tipo de interés en el trimestre t .

i_t su incremento interanual:

$$i_t = \frac{I_t}{I_{t-4}}$$

El modelo que se propone tiene su origen

en la información proporcionada por la representación gráfica de las series H_t e I_t (FIG. 1). En tendencia, a medida que ha disminuido el tipo de interés ha aumentado el número de hipotecas.

Al considerar las series de incrementos trimestrales y , en el caso particular del tipo de interés, un desfase de dos trimestres (h_t e i_{t-2}) puede observarse la simetría entre ambas curvas (FIG. 2). Es decir, el incremento en hipotecas está inversamente correlado con el incremento en tipos.

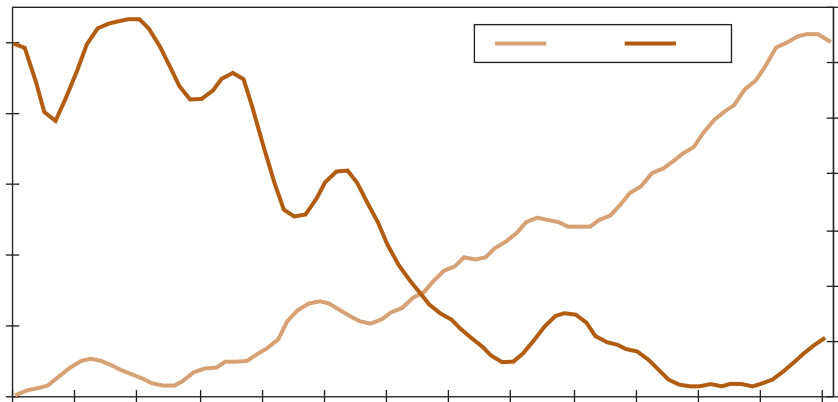


FIG. 1. Demanda de vivienda (acumulado anual), eje izquierdo, y tipos de interés del crédito a la vivienda (media anual), eje derecho

Fuente: INE, BDE y elaboración propia.

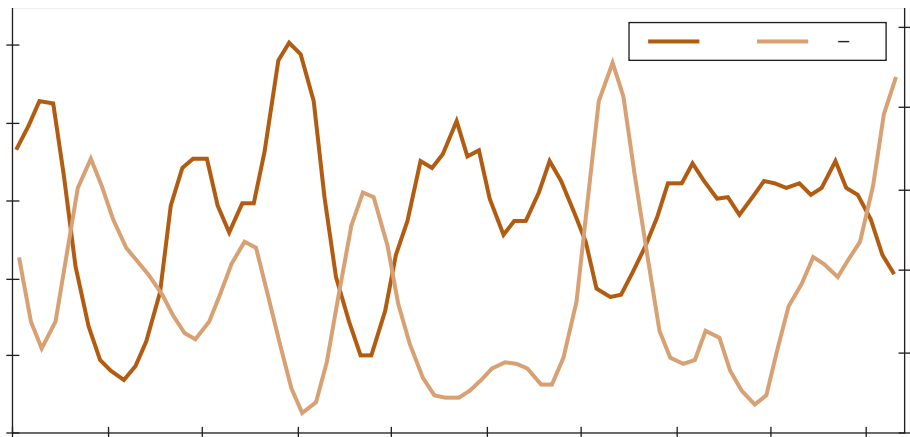


FIG. 2. Demanda de vivienda, eje izquierdo, y tipos de interés del crédito a la vivienda, eje derecho, en incrementos interanuales

Fuente: INE, BDE y elaboración propia.

Concretamente, para medir la sensibilidad de la demanda de vivienda frente al tipo de interés se propone el siguiente modelo de regresión lineal:

$$\ln h_t = \alpha_0 + \alpha_1 \cdot \ln i_{t-2} + a_t \quad [1]$$

donde:

α_k $k = 0,1$, son parámetros desconocidos a estimar, y a_t es la componente aleatoria.

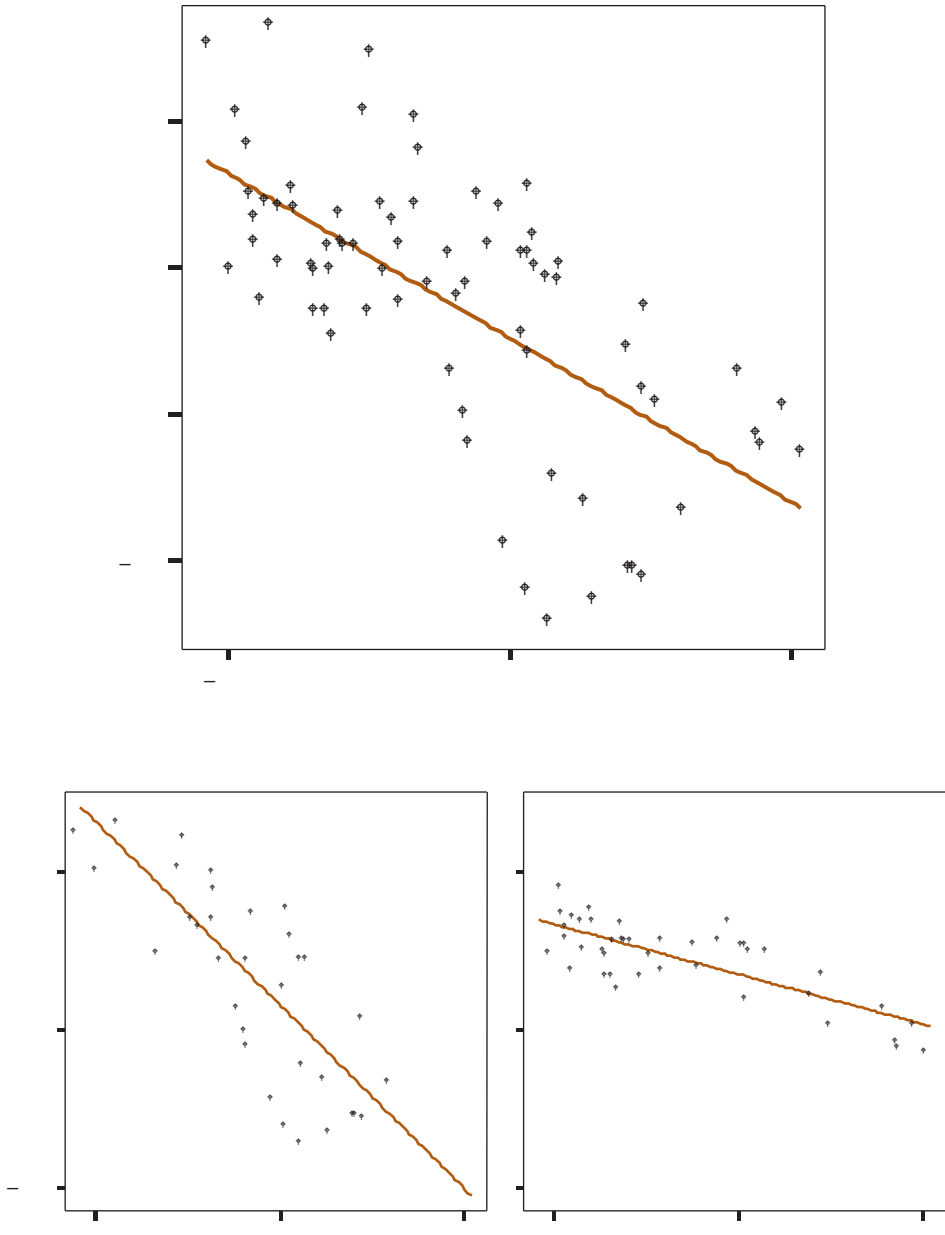


FIG. 3. Demanda de vivienda frente al tipo de interés del crédito a la vivienda

Fuente: Elaboración propia.

3. ESTIMACIÓN DE LOS PARÁMETROS

Si denominamos $\hat{\alpha}_k$ a las estimaciones de los parámetros del modelo [1], el valor estimado del acumulado anual en visados vendrá dado por:

$$\ln \hat{h}_t = \hat{\alpha}_0 + \hat{\alpha}_1 \cdot \ln i_{t-2}$$

o, lo que es equivalente:

$$\hat{h}_t = \exp(\hat{\alpha}_0 + \hat{\alpha}_1 \cdot \ln i_{t-2}) = e^{\hat{\alpha}_0} \cdot i_{t-2}^{\hat{\alpha}_1} \quad [2]$$

En la estimación de los parámetros se distinguirán dos periodos de ajuste. El primero abarca desde el cuarto trimestre de 1988 hasta el cuarto de 1996; el segundo, desde el primero de 1997 hasta el segundo de 2007. La justificación de esta decisión de distinguir dos periodos al medir la sensibilidad de la demanda de vivienda frente al tipo de interés se proporciona en la FIG. 3. En la representación los valores observados de la demanda frente a los del tipo de interés —ambas variables en incrementos interanuales transformados mediante la función logaritmo—, al considerar todas las observaciones comprendidas entre el cuarto trimestre de 1988 y el segundo de 2007 (gráfico situado en la parte superior), aunque la tendencia lineal decreciente de la nube de puntos es clara, la dispersión de los puntos respecto de la recta de regresión es grande. Obsérvese (gráficos situados en la parte inferior) que, al distinguir dos periodos, esta dispersión respecto de la recta de regresión correspondiente se reduce significativamente.

Obsérvese, asimismo, que un mismo rango de variación del tipo de interés en ambos periodos da lugar a un rango claramente mayor de la demanda en el primero y, en consecuencia, a una pendiente más acusada o lo que es equivalente, a una mayor sensibilidad de la demanda frente al tipo de interés, lo que se constata con las estimaciones de los parámetros de la ecuación de regresión por el criterio de mínimos cuadrados ordinarios en cada uno de los dos periodos de ajuste (FIG. 4). El valor estimado de la pendiente es, en términos

absolutos, claramente mayor en el primer periodo.

FIG. 4. Estimación de los parámetros

4T 1988-4T 1996		1T 1997-2T 2007	
$\hat{\alpha}_0$	$\hat{\alpha}_1$	$\hat{\alpha}_0$	$\hat{\alpha}_1$
0,032	-0,581	0,071	-0,157

Fuente: Elaboración propia.

Según la ecuación [2] y en términos de los valores de la FIG. 4, la estimación en cada uno de los dos periodos del incremento interanual en hipotecas viene dada por:

$$4T 1989 - 4T 1996 \quad \hat{h}_t = \frac{e^{0,032}}{i_{t-2}^{0,581}} \quad [3]$$

$$1T 1997 - 2T 2007 \quad \hat{h}_t = \frac{e^{0,071}}{i_{t-2}^{0,157}} \quad [4]$$

Obsérvese (FIG. 5) que, a pesar de su parsimonia, el modelo reproduce con bastante precisión las fluctuaciones de la demanda de vivienda en España.

Interpretemos y comparemos las expresiones del ajuste en cada uno de los dos periodos.

4. APLICACIÓN

Si suponemos una disminución interanual del tipo de interés del 25% o, lo que es equivalente, un valor de i_{t-2} de 0,75, entonces, según la ecuación [3], el valor estimado del incremento interanual en hipotecas en España en el primer periodo vendría dado por:

$$\hat{h}_t = \frac{e^{0,032}}{0,75^{0,581}} = 1,22$$

Dicho valor podría haberse obtenido directamente desde la representación gráfica de la FIG. 6. Consistiría en el punto definido por el corte de la vertical a la altura del 0,75 con la curva correspondiente al primer periodo.

Sin embargo, según la ecuación [4], en el segundo periodo el valor estimado del

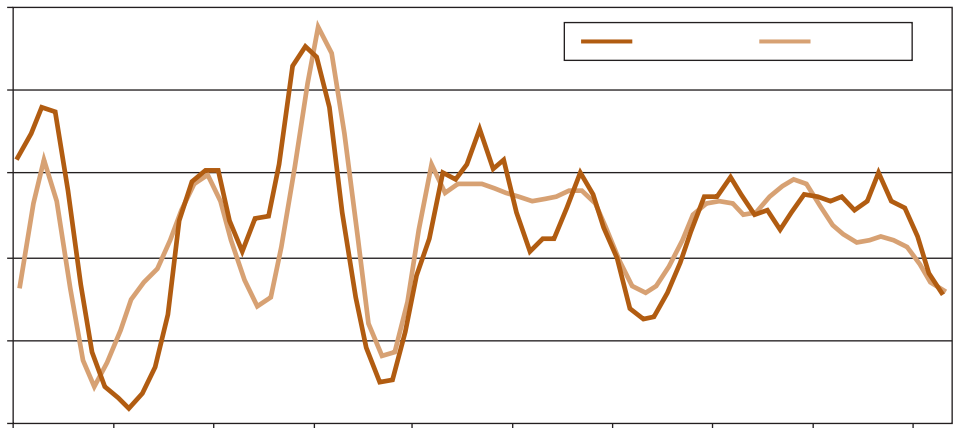


FIG. 5. Demanda de vivienda: incremento interanual observado y ajustado

Fuente: Elaboración propia.

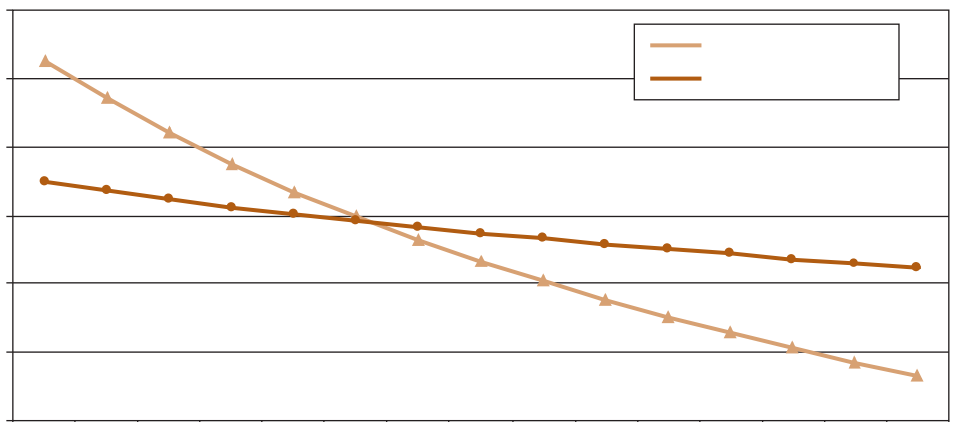


FIG. 6. Sensibilidad de la demanda de vivienda frente al tipo de interés: Incremento interanual en demanda en función del incremento interanual del tipo de interés

Fuente: Elaboración propia.

incremento interanual en hipotecas vendría dado por:

$$\hat{h}_t = \frac{e^{0,071}}{0,75^{0,157}} = 1,12$$

Gráficamente, por el punto de corte de la vertical a la altura del 0,75 con la curva correspondiente al segundo periodo en la representación gráfica de la FIG. 6.

Si comparamos las dos curvas observamos que un mismo rango de incremento interanual en tipo de interés (valores entre 0,65 y 1,35) da lugar a un rango de incremento interanual en visados muy amplio en el primer periodo en comparación con el del segundo. Este resultado simplemente reproduce el hecho ya detectado (FIG. 3) de que la sensibilidad de la demanda de vivienda frente al tipo de interés ha sido mucho más acusada en el primer periodo.

Aunque en sentido estricto es así, a la hora de valorar la respuesta de la demanda frente a variaciones del tipo de interés, hay que tener en cuenta la distinta magnitud del tipo de interés en cada uno de los periodos (FIG. 1). Mientras que el primer periodo se caracteriza por valores altos del tipo de interés con una fuerte tendencia decreciente, en el segundo dicha fuerza se va reduciendo a medida que los tipos se estabilizan en valores bajos. Estos dos tramos diferenciados en la trayectoria del tipo de interés hacen que haya que medir la sensibilidad de la demanda de vivienda en cada uno de ellos

por separado: un incremento interanual del tipo de interés del 0,75 sobre un tipo de partida del 16% supondría una variación interanual de 4 puntos porcentuales, mientras que si el tipo de partida fuera del 4%, la variación interanual sería de sólo un punto porcentual. En definitiva, la expresión del modelo en términos del tipo de interés y de su variación en puntos porcentuales facilitará la interpretación de la sensibilidad en cada uno de los periodos.

Si denominamos d_t a la variación interanual en puntos porcentuales del tipo de interés en el trimestre t :

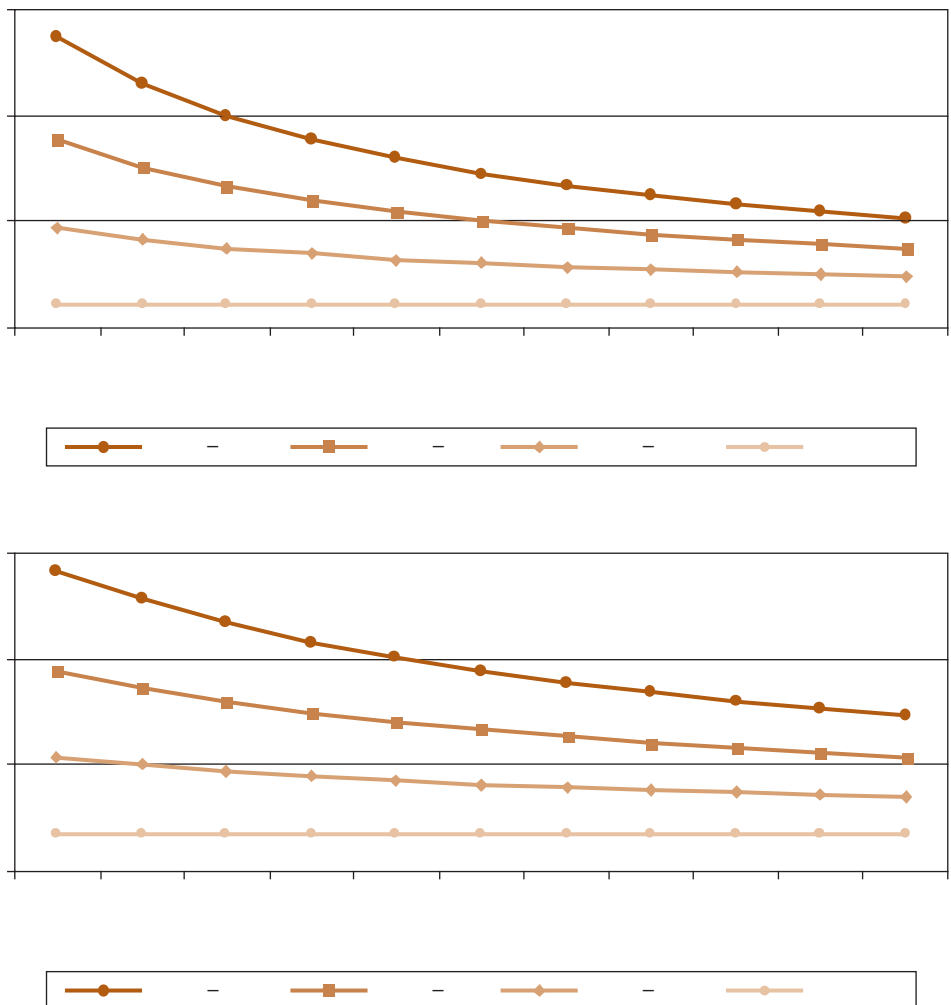


FIG. 7. Incremento interanual en demanda de vivienda en función del valor del tipo de interés y de su variación anual en puntos porcentuales

Fuente: Elaboración propia.

$$d_t = I_t - I_{t-4}$$

la expresión [2] se puede enunciar alternativamente en términos de I_{t-6} y d_{t-2} :

$$\hat{h}_t = e^{\hat{\alpha}_0} \cdot \left(\frac{d_{t-2} + I_{t-6}}{I_{t-6}} \right)^{\hat{\alpha}_1}$$

Para ilustrar la sensibilidad de la demanda de vivienda frente al tipo de interés en cada uno de los dos periodos (FIG. 7), consideraremos en el primero valores del tipo de interés, I_{t-6} , comprendidos entre el 6 y el 16%, mientras que en el segundo consideraremos valores comprendidos entre 2,5 y 5. En cada gráfico se representan cuatro curvas relativas a cuatro posibles valores no positivos para las diferencias interanuales, d_{t-2} , en consonancia con la tendencia decreciente de los tipos de interés en cada periodo, lo que permitirá simplificar la interpretación del modelo ajustado: a menor tipo de interés mayor incremento en hipotecas y tanto mayor cuanto menor sea la diferencia en tipo. Obsérvese que las cuatro curvas tienden al valor correspondiente a una variación nula del tipo de interés.

Si comparamos las curvas correspondientes a una diferencia de medio punto porcentual interanual ($d_{t-2} = -0,5$), mientras que en el primer periodo esta diferencia implica un incremento de la demanda comprendido entre el 2 y el 9%, en el segundo, implica un incremento comprendido entre el 9 y el 11,5. Luego, bajo este punto, podría interpretarse que la sensibilidad de la demanda frente al tipo de interés ha sido mayor en el segundo periodo, aunque, en sentido estricto haya sido mayor en el primero. En cualquier caso, el hecho de una mayor o menor sensibilidad en distintos periodos no es tan importante como conocer la situación actual.

La trayectoria decreciente del tipo de interés tocó fondo a mediados del año 2005, comenzando una tendencia creciente que se ha prolongado a lo largo del año 2006 y primer semestre de 2007 (FIG. 3). Para ilustrar la sensibilidad de la demanda de vivienda frente al tipo de interés en esta etapa más reciente (FIG. 8), las diferencias interanuales, d_{t-2} , se fijarán en cuatro valores positivos en consonancia con la tendencia creciente de los tipos de interés.

En el momento de la elaboración de este artículo el último dato trimestral disponible

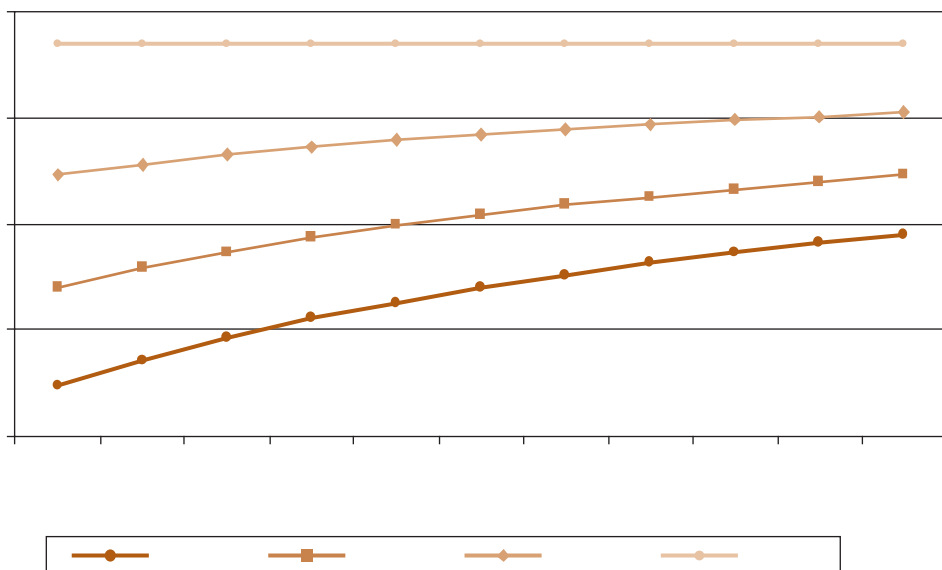


FIG. 8. Sensibilidad de la demanda de vivienda frente a elevaciones del tipo de interés en la etapa más reciente

Fuente: Elaboración propia.

del tipo de interés del crédito a la vivienda (segundo trimestre de 2007, ver FIG. 1), en promedio anual, es:

$$I_t = 3,99$$

Considerando que en el mismo trimestre del año anterior (segundo de 2006) su valor era de:

$$I_{t-4} = 2,77$$

la diferencia en el segundo trimestre de 2007 viene dada por:

$$d_t = I_t - I_{t-4} = 1,22$$

y, en consecuencia, la previsión del incremento interanual en demanda de vivienda para dentro de dos trimestres —cuarto trimestre de 2007— será de:

$$\hat{h}_{t+2} = e^{0,071} \cdot \left(\frac{d_t + I_{t-4}}{I_{t-4}} \right)^{0,157} = 1,014$$

o, lo que es equivalente, del 1,4%. Una aproximación a dicho valor podría haberse obtenido directamente desde la representación gráfica. Consistiría en un valor próximo al punto de corte definido por la vertical a la altura del 2,75 y la curva correspondiente al 1,2. Obsérvese que si se trazara una línea vertical a la altura del 4% —valor actual del tipo de interés (en promedio anual)— los cortes con las cuatro curvas estarían comprendidos entre 1,02 y el 1,08. Aunque estos valores son bajos en comparación con los incrementos de los últimos años, en cualquier caso son superiores a 1. En otras palabras, mientras la relación entre la demanda de vivienda y el tipo de interés no cambie de tendencia, en el futuro más próximo es esperable que el

crecimiento de la demanda continúe desacelerándose. Esta desaceleración no tiene porqué derivar en decrecimiento, salvo que el reciente proceso de elevación de los valores del tipo de interés no haya tocado techo.

5. CONCLUSIONES

Del análisis del efecto de las variaciones del tipo de interés del crédito a la vivienda sobre la demanda de vivienda en España se concluye que, a partir de año 1988, la demanda ha mostrado una fuerte sensibilidad frente al tipo de interés aunque, a la hora de medirla, es necesario distinguir entre dos periodos de tiempo: cuarto trimestre de 1988 hasta cuarto de 1996 y primero de 1997 a segundo de 2007. En ambos periodos las fluctuaciones en la demanda responden, con un desfase de dos trimestres, a las fluctuaciones en el tipo de interés, siendo mayor la sensibilidad —en sentido estricto— en el primero de ellos, caracterizado por valores altos del tipo de interés del crédito a la vivienda con una fuerte tendencia decreciente frente al segundo, en el que dicha fuerza se va reduciendo a medida que los tipos se estabilizan en valores bajos. Estos dos tramos diferenciados en la trayectoria del tipo de interés implican una interpretación de la sensibilidad de la demanda de vivienda en cada uno de ellos por separado. De la interpretación de la sensibilidad de la demanda de vivienda frente al tipo de interés en la etapa más reciente se concluye que en el futuro más próximo la actual desaceleración del crecimiento de la demanda persistirá aunque, salvo que el proceso de elevación de los valores del tipo de interés no haya tocado techo, no tiene porqué derivar en decrecimiento.

BIBLIOGRAFÍA

- AFI (2003): *Estimación de la demanda de viviendas en España 2003-2008*, APCE.
- (2004): *Demanda de viviendas (proyecciones al 2013) análisis del stock de vivienda, indicadores de accesibilidad a la vivienda*, APCE.
- FERNÁNDEZ, S. & Y. FERNÁNDEZ (2004): “Metodología de previsión de demanda de vivienda: resultados para el próximo quinquenio”, *Análisis Financiero Internacional*, 114: 29-53.
- FERNÁNDEZ, S. & A. MARTÍN & D. MARTÍNEZ (2005): “Situación y perspectivas de la demanda de vivienda y conveniencia y riesgos de su desaceleración”, *Economistas*, 103: 9-36.
- FERRÁN, M. (2006): “Tipo de interés y oferta de vivienda

- nueva”, *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, 148: 475-490.
- LÓPEZ, M. A. (2005): “Precios inmobiliarios, renta y tipos de interés en España”, *Papeles de trabajo del Instituto de Estudios Fiscales*, 7/05.
- OCDE (2005): “Recent house developments: the role of fundamentals”, *Economic Outlook*, 78, diciembre.
- ROMERO, D. & J. F. SANZ & C. PÉREZ (2006): *Elasticidades de largo plazo de la demanda de vivienda: evidencia para España (1885-2000)*: Documentos de trabajo de la Fundación de las Cajas de Ahorros, 249/2006.
- RODRÍGUEZ, J. (2006): “Financiación de la vivienda en un contexto de tipos de interés crecientes”, *IX Semana de Estudios Urbanos*. Lleida, 17-10-2006.

ABREVIATURAS

- AFI: Análisis Financiero Internacional.
BDE: Banco de España.
BCE: Banco Central Europeo.
INE: Instituto Nacional de Estadística.
OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.



Internacional



Italia

Federico OLIVA

Politécnico de Milán

NUEVAS TRANSFORMACIONES TERRITORIALES Y COMPROMISOS DE LA PLANIFICACIÓN EN ITALIA

A lo largo de los últimos sesenta años la estructura de los asentamientos y el paisaje urbano italianos se han modificado radicalmente.

Inicialmente, a las ciudades aisladas en los campos y a las pocas expansiones metropolitanas de las ciudades de industrialización más antigua que caracterizaban los años de la segunda posguerra y la primera mitad de los años cincuenta, las han sustituido expansiones urbanas cada vez más amplias, que han acercado centros urbanos carentes de relaciones recíprocas tiempo atrás, han reforzado las áreas metropolitanas existentes, creando nuevas cada vez más extendidas y complejas. Sin embargo, la expansión urbana no se ha manifestado de manera homogénea en las diferentes regiones italianas; junto a un crecimiento según el modelo clásico de las nuevas periferias que ha caracterizado las ciudades industriales del Norte y las grandes ciudades del Sur, ha habido un notable desarrollo de las ciudades de dimensión más pequeña y, en general, un crecimiento de los pequeños centros, sobre todo en algunas regiones del Centro, ambas acompañadas por un rápido desarrollo de la pequeña empresa que ha sostenido durante muchos años casi todo el crecimiento económico del País y que ha representado igualmente una alternativa social y cultural al modelo de vida de la gran ciudad.

Posteriormente, a lo largo de los años ochenta y con una intensidad directamente proporcional a la madurez del sistema productivo industrial y al correspondiente proceso de desmantelamiento, ha comenzado una impulsiva fase de transformación urbana, que ha modificado la fisonomía de las ciudades italianas con la sustitución de los viejos espacios industriales, de los trazados ferroviarios poco o nada utilizados, de las grandes dotaciones urbanas obsoletas con nuevas funciones residenciales, de servicios y comerciales. Un proceso de transformación que dura aún hoy, al que sin embargo en los últimos años se le ha agregado uno completamente nuevo, que ha ampliado en exceso la tendencia a la diseminación urbana ya presente en algunas zonas, dando forma a la que hoy se llama “metropolización” del

territorio, en otras palabras la formación de una “nueva ciudad” en la que, al lado de los tejidos urbanos históricos y consolidados y a las periferias urbanas más o menos recientes, conviven tejidos y asentamientos de baja densidad, de más o menos calidad y, en algunas Regiones más o menos legales, con una cada vez más extendida ocupación del suelo.

Es ésta la ciudad contemporánea, completamente diferente a la tradicional, cuya dimensión geográfica no es absolutamente superponible a la administrativa y que se ha desarrollado con un modelo de crecimiento bastante lejano de aquél de franjas concéntricas de la ciudad tradicional, pero con una verdadera “explosión” sobre el territorio, para usar una definición utilizada a menudo para definir el proceso de metropolización. Una “nueva ciudad” que comporta interrelaciones estables entre sus partes y los nuevos estilos de vida para los propios habitantes, diseminados sobre un territorio cada vez más amplio por los motivos más dispares, desde económicos hasta los de los modos de residir, que se desplazan diariamente no sólo por motivos de trabajo y de estudio, como ha ocurrido siempre en las áreas urbanas, sino también para las compras y el tiempo libre, utilizando las grandes superficies impuestas por las nuevas formas del comercio y del entretenimiento de masas. Sin renunciar a la seducción de los primitivos cascos antiguos, donde se instala el comercio más cualificado, que representan asimismo el único espacio público reconocible de esta “nueva ciudad”, sin orden y sin jerarquías, donde a menudo domina más el desorden que una ordenación racional, fruto de alguna manera de una planificación, que aún así está presente de forma generalizada.

La “explosión” de la ciudad contemporánea está acompañada de un crecimiento contextual de la población urbana. Incluso en Italia, como en el resto del mundo, la población urbana está en continuo aumento y hoy representa, con más de 40 millones de personas (22 millones de las cuales viven en las grandes áreas metropolitanas) más del 65% de los 60 millones de personas residentes permanentes (entre ciudadanos italianos e inmigrantes regularizados) en nuestro País. A pesar de todas las hipótesis catastrofistas sobre el “fin de las ciudades”, repetidas a intervalos en la segunda mitad del siglo pasado, después de un

breve periodo de incertidumbre unido a los cambios cíclicos de la estructura económica con el paso de una economía eminentemente industrial a una eminentemente de servicios, la ciudad italiana se ha mostrado cada vez más fuerte y atractiva; evidentemente, siempre la “nueva ciudad” a la que se ha hecho referencia hasta ahora, totalmente incomparable con la delimitada por las divisiones administrativas tradicionales. La ciudad es, de hecho, el lugar donde la mayor parte de las personas quiere vivir, quizás en condiciones diferentes de la urbana tradicional, con una apariencia de campo como la ofrecida por los asentamientos de baja densidad o por el “campo urbanizado”, en todo caso integrada en la red de la “nueva ciudad”; es el lugar donde la mayor parte de las personas piensa encontrar más fácilmente un trabajo, donde trabar relaciones sociales más o menos estables, donde encontrar servicios públicos y privados mejores. En suma, donde piensa vivir mejor respecto a la propia condición de origen.

– La ausencia de un espacio público adecuado representa la primera, aunque no la más importante, condición negativa de la “nueva ciudad”; el espacio público tradicional ha sido sustituido, además de por los grandes centros comerciales esparcidos por el territorio, por un sistema conector constituido por la única red de movilidad que se identifica con la de la viabilidad (no ya urbana, sino ni siquiera extraurbana), dado que el transporte individual motorizado, es decir el recurso al automóvil, es la única modalidad utilizable. La ausencia de transporte ferroviario es, de hecho, aún más perceptible que en la ciudad tradicional, que ha crecido también, al menos en Italia, independientemente del desarrollo del ferrocarril y por consiguiente incapaz de utilizar esta infraestructura para el transporte público local. Por otro lado, la diseminación urbana hace difícil, cuando no imposible, el uso de cualquier modalidad de transporte que no sea el automovilístico, configurando la que es la más grave patología, ambiental y urbanística, de la “nueva ciudad”.

– El recurso casi exclusivo al automóvil representa la segunda (y la más significativa) condición negativa de la “nueva ciudad”, por las consecuencias devastadoras que tiene en el medio ambiente urbano y en la salud de los ciudadanos, dados los altísimos niveles de contaminación que produce, tales que hace ineficaces incluso importantes políticas de ecología urbana, como las encaminadas a la regeneración ecológica, es decir a la regeneración de los recursos ambientales renovables (aire y agua), posible gracias a precisas opciones urbanísticas relativas a la permeabilidad de los suelos urbanos y a una nueva y más intensa política de las zonas verdes por iniciativa pública o privada, además de consistentes intervenciones de

reforestación urbana. El número de automóviles hoy en circulación (35 millones, veinte veces los existentes en los primeros años cincuenta del pasado siglo), es tal que hace que parezca un paliativo cualquier medida ecológica o ambiental que no comporte una sensible reducción del número de automóviles en circulación y un consistente aumento del transporte colectivo, no necesariamente público. Por otro lado, el automóvil no contaminante (eléctrico, de hidrógeno) está aún lejos y hoy representa poco más que un experimento, casi un artificio costoso que seguramente no se puede popularizar a nivel de masas.

Los altísimos niveles de contaminación, que se asocian a nuevas y más graves formas de congestión en las polaridades de esta “nueva ciudad”, comportan para sus habitantes las consiguientes patologías (tumores y estrés), con porcentajes estadísticamente bastante más importantes que en otros lugares del país. Los datos de la Lombardía, por ejemplo, una zona donde la metropolización del territorio ha alcanzado su máxima extensión, son desde este punto de vista inequívocos. Además, el uso cada vez más extendido del automóvil para el transporte individual comporta nuevos desequilibrios territoriales entre las partes afectadas por la diseminación urbana y los centros más antiguos y consolidados o los modernos centros directivos, donde están concentrados los servicios y las funciones por excelencia, que cada día atraen a un gran número de personas y un número casi igual de automóviles; desequilibrios que se transforman en posteriores fenómenos de congestión y en nuevas cargas urbanísticas.

– La tercera condición negativa que la metropolización del territorio comporta, contempla el así llamado “consumo del suelo”, es decir la continua ocupación de suelo extraurbano y su transformación en suelo urbano, con tendencias y cantidades muy importantes respecto al pasado además de al más reciente de la expansión urbana. Los datos del consumo del suelo italiano, aún recortando las modalidades discutibles de cálculo (¿un nuevo parque urbano periférico o una intervención de compensación medioambiental en un ámbito equidistributivo representan un “consumo del suelo”?) son sorprendentes, bastante mayores que la cantidad de bosques y de campo que cada verano se destruye por los incendios y que la prensa y la televisión presentan, con razón, como una dramática catástrofe nacional. Lógicamente, los medios de comunicación no prestan una atención parecida a la destrucción anual de decenas de miles de hectáreas para proporcionar asentamientos que podrían utilizar soluciones diferentes. El consumo del suelo representa, por tanto, cómo la imposibilidad de

garantizar la regeneración de los recursos ambientales renovables es una grave patología ambiental, porque el suelo es un recurso ambiental no renovable y su consumo continuo representa una forma concreta y evidente de insostenibilidad ambiental. Si por sostenibilidad nos referimos a la definición clásica, que evidencia la necesidad de conservar los recursos ambientales fundamentales para las generaciones futuras.

Sin embargo, no hay que dejarse condicionar por la fascinación de una visión genéricamente ambientalista y saber distinguir entre los diferentes usos del suelo, teniendo la firme convicción de que el ambiente no se defiende y mejora sólo con actuaciones de conservación y de protección, sino también a través de condiciones adecuadas que acompañen proyectos de transformación urbana y territorial. Como es sabido, si se aplican particulares condiciones a la transformación urbana en términos de permeabilidad natural del suelo y de replante de una adecuada cantidad de árboles latifolios, se obtiene una capacidad de absorción de anhídrido carbónico, de producción de oxígeno, de producción de agua por evotranspiración, bastante superior a cuanto no sea capaz de garantizar el mismo suelo mantenido en valores agrícolas. Mientras que no se debe olvidar lo que es hoy una parte de la agricultura en nuestro País, a menudo sostenida por las subvenciones comunitarias independientemente de la productividad, con elevadas tasas de contaminación por el constante recurso a la química, con un enorme consumo hídrico y una competitividad protegida respecto a los países pobres que podrían producir a costes mucho menores y garantizar una mejor renta para las propias poblaciones. Se plantea pues un serio problema de alternativa para la agricultura italiana, si se afirma la justa exigencia de no consumir más con las actuales tendencias el territorio extraurbano, dado que las soluciones hacia nuevas formas de uso paisajístico y social del “campo urbano” son verdaderamente interesantes, pero no resolutivas del problema general. Así como no se debe olvidar sin embargo que una continua contribución al “uso del suelo”, procede asimismo de la desintegración del sector administrativo italiano, con miles de Municipios insignificantes desde el punto de vista demográfico, dispuestos a proponer nuevos centros comerciales, nuevas zonas para actividades productivas, nuevos espacios para la metropolización, para sobrevivir económicamente.

– La cuarta condición negativa de la metropolización del territorio se refiere a la agudización de los problemas energéticos, ya presentes en la ciudad tradicional. El balance energético de una ciudad es siempre negativo, por los elevados despilfarros derivados de un patrimonio edificatorio construido sólo en los

últimos años con alguna atención al ahorro energético y a la utilización de fuentes alternativas no *energívoras* y no contaminantes, tanto por lo que respecta a las prestaciones de los edificios, como por la necesidad de calefacción y de aire acondicionado. Pero mientras que el futuro de la construcción se dirige hacia una innovación fundamental en este campo y una buena regulación de la construcción puede garantizar progresos incluso a corto plazo, más problemática es la situación de la ciudad en su conjunto, ya sea por el consumo energético, necesario para garantizar los servicios públicos, ya sea por el funcionamiento de todo el sistema de movilidad, ya sea, por último, por la falta de una adecuada estrategia para las transformaciones urbanas más complejas. Una situación que tiende a agravarse cada vez más, si la ciudad “se abre” en el territorio de la metropolización, con una posterior expansión de la “villettopoli” que multiplica el consumo energético y no puede garantizar los recursos necesarios para utilizar adecuadas tecnologías. De hecho, el como quiera que sea designado plan urbanístico no se ha ocupado nunca de esta problemática, o lo ha hecho sólo marginalmente, dejando sin resolver los nudos de una situación que parece decisiva para el futuro no sólo de las ciudades, sino también de la misma humanidad. Si las evaluaciones que en los últimos años han acompañado la formación de los planes y hecho más congruentes las respectivas previsiones con relación al medioambiente y a las cuestiones sociales más graves (la marginación, la exclusión, la inmigración), esto en absoluto ha pasado con la energía, cuestión ésta por la que la planificación no se ha interesado nunca.

Desde finales de los años noventa del siglo pasado hasta hoy se está afianzando en casi todas las Regiones italianas, el nuevo plan desdoblado en dos componentes, *estructural* y *operativa*, que ha revolucionado de forma radical la manera de hacer urbanismo en Italia, aunque no todas las experiencias han sido siempre satisfactorias y los residuos del viejo modelo del *Piano Regolatore Generale*, rígido y completamente prescriptivo y vinculante, siguen persistiendo a nivel cultural, de gestión y legislativo. Falta todavía la aprobación, por parte del Parlamento nacional, de la Ley sobre los Principios Generales del Gobierno del Territorio, la única competencia que la reforma constitucional del 2001 había encomendado al Estado, pero esto no ha impedido a las Regiones legislar de manera innovadora y autónoma, gracias asimismo a una sentencia del Tribunal Constitucional en este sentido. En suma, se puede decir que la reforma urbanística está básicamente en curso y que en los próximos años se cumplirá con las leyes regionales de las Regiones que todavía no han legislado y la ley nacional, indispensable también para derogar la vieja

normativa. Mientras que, a nivel cultural y disciplinar el recurso al plan, es decir, a la estrategia general y global en cuanto instrumento fundamental, no se pone en tela de juicio, aunque precisamente, el plan ya no se considera el único instrumento del gobierno del territorio, aun cuando es el más significativo.

Pese a la confirmación de este planteamiento general de la reforma, no es suficiente, aunque sí fundamental.

En primer lugar, es preciso ampliar el campo de competencia del plan, saliendo del anacrónico ámbito administrativo municipal y encarando en su totalidad el territorio de la metropolización. Esto, aun sin querer reexaminar la organización administrativa italiana, como por otra parte sería necesario, dado que se trata de una labor que se presenta objetivamente imposible incluso para el más voluntarioso y tenaz reformador. Proyectar planes estructurales municipales ya no tiene sentido para la mayor parte del territorio italiano y en particular para aquellas zonas donde está en curso el proceso de metropolización y donde viven, como se ha recordado anteriormente, los dos tercios de la población global. Sobre este primer aspecto deberán recapacitar, ante todo, las leyes regionales, si se quiere verdaderamente garantizar la utilidad de un proceso de planificación.

En segundo lugar, es conveniente hacer cada vez más estructural el plan general, liberándolo no sólo de los residuos legislativos necesarios tan sólo para la gestión de los asentamientos existentes, pero perjudiciales para la afirmación del nuevo modelo; piénsese en las problemáticas fiscales, enlazadas directamente con la conformación o no de los derechos propietarios y con las contradicciones, si no con los daños, que producen el recurso a soluciones del pasado, aparentemente inocuas, como un perímetro o una definición de edificabilidad. Lo que sirve es un enfoque cada vez más general, con miras al centro de los problemas sin perderse en inútiles detalles y que exprese claramente la estrategia que se quiere seguir para afrontar las patologías de la metropolización. También en este caso la contribución de las leyes regionales parece esencial, para superar un enfoque el cual no siempre ha privilegiado la esencialidad, proponiendo textos incluso aparentemente livianos pero acompañados de incalculables anexos, casi siempre inútiles salvo para reafirmar un poder de control, que con todo declaraba querer abandonar en el respeto del principio de subsidiaridad. Así como parece indispensable simplificar posteriormente los procedimientos de aprobación, que de todos modos han marcado un significativo progreso respecto al pasado con la introducción de las conferencias de co-planificación y con el consiguiente paso de las evaluaciones de conformidad a las de

compatibilidad; se trata de una conquista irrenunciable para mejorar globalmente el proceso de planificación, que debe ser defendida y reforzada porque las tentaciones dirigistas tienden a menudo a reaparecer, incluso con la imposición de plazos burocráticos bastante dilatados, que reducen sensiblemente las ventajas del nuevo procedimiento. Así como es necesario tornar más esenciales y tutelados los cuadros cognoscitivos, evitando inútiles cargas sobre todo para las Administraciones menos equipadas. Un carácter verdaderamente estructural del plan general es indispensable para garantizar un efectivo y eficaz gobierno del territorio, porque dentro de la estrategia general que éste expresa será posible utilizar de la mejor manera todos los instrumentos necesarios: desde los planes reguladores para el que existe, hasta los programas negociables para las transformaciones, desde las políticas urbanas hasta los proyectos para las infraestructuras, desde los proyectos de arquitectura para la calidad urbana, hasta los medioambientales para la construcción de la red ecológica, en un *mix* indispensable de planificación, proyección y *governance*, para lo cual antes o después deberá encontrarse una adecuada traducción italiana de *planning*.

En tercer y último lugar, es necesario renovar los contenidos del plan, favoreciendo:

- la *red de movilidad*, que garantice una movilidad de masas no contaminante y no *energívora*, que asegure la máxima eficiencia de la “nueva ciudad”, que reduzca de forma notoria la actual carga contaminante y a la cual esté taxativamente subordinada toda transformación importante prevista en el territorio
- la *red ecológica*, que conecte, atravesando los tejidos de la metropolización, las áreas más importantes de valor natural y medioambiental, con el objetivo de proteger éstas últimas, pero garantizar asimismo un significativo proceso de regeneración de los recursos ambientales renovables una red cuya construcción se confíe no sólo a opciones de protección, sino también de transformación
- la *contención del uso del suelo*, dirigiendo las transformaciones urbanísticas hacia soluciones alternativas al uso de las áreas extraurbanas, que favorezcan las intervenciones de recuperación y de transformación de lo existente, de recualificación de las áreas degradadas y que estén de todos modos subordinadas a las condiciones que garanticen la máxima compatibilidad ambiental
- la *sustitución* de los tejidos más degradados con intervenciones de limitada densificación a través de la demolición y reconstrucción de tipologías de construcción ya hoy inadecuadas, para garantizar servicios energéticos mejores y

- contribuir al ahorro de nuevo suelo para urbanizar.
- la construcción de *nuevas centralidades* que polaricen el territorio metropolizado, integrando las centralidades ya existentes y transformen la “nueva ciudad” en un sistema policéntrico; nuevas centralidades accesibles para la movilidad de masas, lugar del espacio público, de las funciones por excelencia y de las actividades de la “nueva ciudad”

- la atención a las *problemáticas energéticas* en las opciones del plan, como contenido fundamental para el desarrollo sostenible del territorio; esto comporta una puesta al día del cuadro cognoscitivo, pero también un estudio científico de las medidas y a las condiciones que el plan debe garantizar.

Enero, de 2008

Traducción del italiano: SAGRARIO DEL RÍO ZAMUDIO

Argentina

Nora CLICHEVSKY

CONICET

¡FINALMENTE, FUE APROBADO EL PLAN URBANO AMBIENTAL DE BUENOS AIRES-PUABA-!!!!

La renovada Legislatura porteña aprobó —luego de que los legisladores votados en las últimas elecciones, tomaran posesión de sus cargos el 10 de diciembre— en su primera sesión extraordinaria, el 20 de diciembre de 2007, el Plan Urbano Ambiental, un proyecto que, por ser de doble lectura, deberá ser discutido en audiencia pública y tratado nuevamente por los diputados.

Haciendo un poco de historia...

En los n.ºs 135 y 145-146 de esta revista, hacíamos referencia al proyecto original, que data del año 2000, y al proyecto presentado a la legislatura en el año 2004, modificando el anterior, pero sin realizar una actualización en su diagnóstico ni propuestas; solo simplificando algunas de ellas. Este último proyecto nunca fue debatido en la legislatura porteña, agotándose el tiempo legal para ello.

Es de señalar que la primera presentación del PUA fue objetada por un grupo de organizaciones intermedias que entendían el mandato participativo establecido en la Ley n.º 71 (de creación del Consejo del Plan Urbano Ambiental) como una obligación de realizar el plan en conjunto entre los equipos técnicos y la comisión participativa honoraria establecida por dicha Ley. La objeción se fundamentaba en que la Ley n.º 71 estableció que el organismo encargado de la formulación y actualización del PUA era el Consejo del Plan Urbano Ambiental (COPUA) y a fin de garantizar su carácter interdisciplinario

dispuso la creación de una Comisión Asesora Permanente Honoraria (CAPH) de conformidad con lo establecido en la Constitución de la Ciudad, la que participaría de la elaboración, revisión, actualización y seguimiento de aquél o de sus instrumentos vinculados. Desde la creación de la CAPH sus integrantes han objetado la metodología empleada en el proceso de elaboración del PUA, pues, según ellos, su participación ha resultado una mera “consulta sobre hechos consumados”.

A pesar de que esta posición fue rebatida judicialmente, la disputa influyó en la decisión de los legisladores, que dejaron caer el plazo legal para aprobar el primer proyecto y permanecieron indiferentes al segundo, que en un intento de consenso político fue enviado sin los programas de actuación previstos originalmente.

Haciendo un poco de historia, es a partir de 1997, poco tiempo después de asumir el primer gobierno autónomo de la ciudad de Buenos Aires (hasta 1996, la ciudad de Buenos Aires era un Municipio más, y su Intendente era designado por el Presidente de la República; con la Reforma Constitucional de 1994, la ciudad pasa a tener autonomía, constituyéndose como otra provincia más, con un Poder Ejecutivo y una Legislatura definidos por elecciones) que comienza a elaborarse el Plan Urbano Ambiental para la ciudad. Es de mencionar que la ciudad se rige, hasta la actualidad, en lo que respecta a la regulación de usos y ocupación del suelo y edificaciones, por los Códigos de Planeamiento Urbano y de Edificaciones; el primero data de 1977, al cual se le han realizado múltiples reformas; las más importantes son de 1989 y 2000; el segundo se aprobó en 1943, al cual se han realizado innumerables reformas para adaptarlo a

la situación actual en relación a tecnología de construcción, etc.

El primer documento del Plan Urbano Ambiental —PUA— ha sido producto de un largo proceso de elaboración, durante el cual han participado profesionales de distintas disciplinas, coordinados por el Consejo del Plan Urbano Ambiental (CoPUA) integrado por representantes del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo y la participación de la CAPH. Las etapas principales del mismo han sido: i. Prediagnóstico. Objetivos y criterios orientadores (1997-1998); ii. Diagnóstico (1998-1999), y iii. Modelo Territorial y Políticas Generales de Actuación (2000).

En el año 2006, se reelaboró nuevamente el documento, desde el Poder Ejecutivo, para enviarlo a la Legislatura para su tratamiento. El mismo es aun más sintético que el documento el 2004, lo que, por un lado, puede ser criticable, pero, por otro, da oportunidad para que en las próximas instancias, el mismo pueda ser enriquecido con nuevas propuestas, quizá más específicas, sobre algunos temas fundamentales de la ciudad de Buenos Aires. Estas propuestas podrán ser aportadas por los participantes en la Audiencia Pública, obligatoria por ley, para continuar con el trámite legislativo.

Pues, aunque el Plan aprobado en primera lectura es poco más que una ampliación de los contenidos de la Ley n.º 71, abre la posibilidad de un debate más racional sobre el destino de la Ciudad, que supere la sola defensa del derecho de propiedad, según las declaraciones de las corporaciones profesionales, o la defensa de la urbanización dispersa que aparece en la mayoría de las posiciones vecinalistas.

La aprobación de la Legislatura en primera instancia

El texto del plan Urbano Ambiental —marco regulatorio orientador del ordenamiento territorial y del medioambiente— había sido enviado a la Legislatura por el ex jefe de Gobierno Jorge Telerman en junio de 2006. En los considerandos de la presentación se delinean las ideas centrales en torno a las cuales se generan las normas de funcionamiento del Plan Urbano Ambiental de Buenos Aires (PUA BA), cuyo objetivo es “constituirse en el soporte del proceso de planeamiento y gestión de la Ciudad como política de estado, a partir de la materialización de consensos sociales sobre los rasgos más significativos de la ciudad deseada e ir transformando a esa ciudad real, tal que dé respuesta, cada vez más acabada, al derecho a la Ciudad que tienen todos sus habitantes”.

El PUA se fundamenta en el concepto de desarrollo sostenible, entendido como un proceso

participativo que integra la transformación urbanística, el crecimiento económico, la equidad social, la preservación de la diversidad cultural y el uso racional de los recursos ambientales, con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de la población y minimizar la degradación o destrucción de su propia base ecológica de producción y habitabilidad, sin poner en riesgo la satisfacción de las necesidades de las futuras generaciones.

El proyecto de Plan Urbano Ambiental de la Ciudad propone lograr una ciudad: Integrada, entre sus zonas y con el conurbano y ríos que la rodean; Policéntrica, consolidando “su gran Área Central” y promoviendo una “red de centros secundarios”; Plural, “ofreciendo un hábitat digno para los grupos de menor capacidad económica” y “accesible para personas con capacidades diferenciales”; Saludable, “que garantice calidad ambiental y sostenibilidad”; y, Diversa, manteniendo la pluralidad de actividades y de formas residenciales.

El texto del proyecto señala que el Ejecutivo, al reglamentar la presente ley, deberá tener presente que los instrumentos de gestión urbano ambientales, así como los programas de acción y de inversión pública, deberán adecuarse a los contenidos del Plan y ser elaborados con intervención de un Consejo.

A partir de esta aprobación en primera lectura, el Poder Legislativo porteño tiene plazo hasta febrero de 2009 —que podría ser ampliado— para sancionar de manera definitiva la norma que debe cumplir con el procedimiento de doble lectura indicado en la Constitución de la Ciudad, a más de 10 años de tener que haber sido aprobado, según la Ley n.º 71 de la ciudad de Buenos Aires. Para ello, debe realizarse una Audiencia Pública, en este año de 2008, abierta a la participación de ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil interesados en opinar y proponer acciones sobre la cuestión. La aprobación definitiva del Plan Urbano Ambiental permitiría además encarar la modificación estructural o, preferiblemente, el reemplazo del actual Código de Planeamiento Urbano, ya obsoleto, cuya prolongación en el tiempo y su modificación por partes y en muchos casos a pedido (del sector inmobiliario, hace unos años; y de los vecinos con capacidad de lobby, en el último año) lo han transformado en un instrumento contradictorio y conflictivo.

Fue la presidenta de la Comisión de Planeamiento Urbano (del Frente para la Victoria, partido de la presidenta de la Argentina) la encargada de presentar el despacho firmado por los integrantes de la Comisión y que no modifica en nada el expediente que enviara el Poder Ejecutivo; la misma destacó, al igual que otros legisladores, que aprobar este proyecto permitirá que no vuelva a caer el proyecto y “abrir el debate

en una Audiencia Pública”. “Planificar es prever, tener metas claras y conocidas por todos, genera previsibilidad (...), ayuda a la eficiencia y quita discrecionalidad para la implementación de estrategias de ordenamiento territorial”, agregó en favor del proyecto, luego de sintetizar los ejes del Plan.

Por su parte, el diputado que encabezó la comisión de Planeamiento Urbano hasta el 10 de diciembre, subrayó que desde ese cargo convocó a “los presidentes de otras comisiones para realizar una reunión conjunta para el tratamiento del expediente” y manifestó su malestar porque “no hubo voluntad política para tratarlo, no hubo quórum para firmar un despacho y ni siquiera debatimos si era un plan o un documento”.

Interesa mencionar que la Legislatura aprobó el documento del PUA por 41 votos contra 12; los movimientos de oposición: Coalición Cívica, Diálogo por Buenos Aires, Igualdad Social y Autodeterminación y Libertad se expresaron en contra del proyecto, por considerar que no hubo debate sobre cuestiones de fondo y que su contenido “carece de información básica”.

El diputado de la Coalición Cívica y ex jefe de Gobierno, Enrique Olivera, expresó “la falta de debate sobre las cuestiones de fondo y el rechazo” de sus propuestas “para resolver las falencias del Plan, fundamentan el voto en contra de este proyecto de Plan Urbano Ambiental”.

El legislador Martín Hourest, de Igualdad Social, dijo que para evitar que el proyecto de ley

pierda estado parlamentario se puso “a debate un plan que se basa en un resumen de objetivos y recomendaciones generales, que poco ahondan en los temas centrales de una agenda de planificación para la Ciudad”. Este legislador planteó que el Plan “no presenta un diagnóstico” de la situación ambiental en “que se encuentra la ciudad, ni propone un modelo territorial” y “carece de información básica tal como cuáles son los escenarios de crecimiento previstos y la base de sustentación económica en el corto, mediano y largo plazo”.

Si bien coincidimos que el diagnóstico del PUA posee más de 8 años (y que, además, podría ser mejorado en su concepción y aspectos priorizados) y que no se plantean soluciones a los problemas actuales fundamentales de la ciudad, estamos de acuerdo con la aprobación en primera instancia, pues brinda la posibilidad de realizar la Audiencia Pública obligatoria, donde puedan expresarse y realizar propuestas todos los sectores involucrados, y que éstas puedan ser introducidas en el documento que debe aprobar la Legislatura en una segunda instancia. Y estaremos más cerca de iniciar un proceso de planificación urbano ambiental participativo en la ciudad. Habrá que evaluar el poder relativo de cada uno de los involucrados y por lo tanto, el resultado final, plasmado en el documento a aprobar, esperemos, en 2009.

Buenos Aires, enero de 2008



Documentación



Convenio Europeo del Paisaje. Publicada la ratificación, por parte de España, del Convenio Europeo del Paisaje

El Convenio, fraguado a partir de mediados de los años 90, se elaboró en el seno del Consejo de Europa y se concluyó en el año 2000 en la ciudad de Florencia.

El propósito general del Convenio es animar a las autoridades públicas a adoptar políticas y medidas a escala local, regional, nacional e internacional para proteger, planificar y gestionar los paisajes europeos con vistas a conservar y mejorar su calidad y llevar al público, a las instituciones y a las autoridades locales y regionales a reconocer el valor y la importancia del paisaje y a tomar parte en las decisiones públicas relativas al mismo.

El Convenio reconoce todas las formas de los paisajes europeos, naturales, rurales, urbanos y periurbanos, y tanto los emblemáticos como los ordinarios. Conciérne a los componentes naturales, culturales y humanizados y a sus interconexiones. El Convenio considera que los valores naturales y culturales ligados a la diversidad y calidad de los paisajes europeos suponen un deber para los países europeos de trabajar colectivamente en su protección, planificación y gestión.

El Convenio Europeo del Paisaje compromete a tomar medidas generales de reconocimiento de los paisajes; de definición y caracterización; de aplicación de políticas para su protección y gestión; de participación pública y de integración de los paisajes en las políticas de ordenación del territorio, así como en las políticas económicas, sociales, culturales y ambientales. También sobre la sensibilización ciudadana, la educación y la formación de expertos.

El Convenio Europeo del Paisaje señala que el paisaje desempeña un papel importante de interés general en los campos cultural, ecológico, medioambiental y social, y que constituye un recurso favorable para la actividad económica y que su protección, gestión y ordenación pueden contribuir a la creación de empleo. Además, el paisaje es un elemento importante de la calidad de vida tanto en los medios urbanos como en los rurales.

El paisaje en las distintas políticas públicas.

El Convenio representa un compromiso de integrar el paisaje en las políticas de ordenación territorial y urbanística, en las políticas en materia cultural, medioambiental, agrícola, social y económica, así como en cualesquiera otras políticas que puedan tener un impacto directo o indirecto sobre el paisaje.

El paisaje en un contexto de transformación.

El Convenio tiene en cuenta que, en la actualidad, la evolución de las técnicas de producción agrícola, forestal, industrial y minera, así como en materia de ordenación del territorio y urbanística, transporte, infraestructura, turismo y ocio y, a nivel más general, los cambios en la economía mundial están acelerando en muchos casos la transformación de los paisajes.

Participación y sensibilización.

Además, el Convenio constituye un compromiso de establecer procedimientos para la participación pública y de incrementar la sensibilización de la sociedad civil, las organizaciones privadas y las autoridades públicas respecto del valor de los paisajes, su papel y su transformación

El Convenio Europeo del Paisaje entró en vigor el 1 de marzo de 2004 y lo ha hecho en España el 1 de marzo de 2008 de conformidad con el Instrumento de Ratificación publicado en el *BOE* núm. 31 de 5 de febrero de 2008.

CONSEJO DE EUROPA CONVENIO EUROPEO DEL PAISAJE (FLORENCIA 20.X.2000)

Preámbulo

Los Estados Miembros del Consejo de Europa, signatarios del presente Convenio.

Considerando que el objetivo del Consejo de Europa es alcanzar una unión más estrecha entre sus miembros con el fin de salvaguardar y promover los ideales y principios que son su patrimonio común, y que este objetivo se persigue en particular mediante la celebración de acuerdos en los campos económico y social.

Preocupados por alcanzar un desarrollo sostenible basado en una relación equilibrada y armoniosa entre las necesidades sociales, la economía y el medio ambiente.

Tomando nota de que el paisaje desempeña un papel importante de interés general en los campos cultural, ecológico, medioambiental y social, y que constituye un recurso favorable para la actividad económica y que su protección, gestión y ordenación pueden contribuir a la creación del empleo.

Conscientes de que el paisaje contribuye a la formación de las culturas locales y que es un componente fundamental del patrimonio natural y cultural europeo, que contribuye al bienestar de los seres humanos y a la consolidación de la identidad europea.

Reconociendo que el paisaje es un elemento importante de la calidad de vida de las poblaciones en todas partes: en los medios urbanos y rurales, en las zonas degradadas y de gran calidad, en los espacios de reconocida belleza excepcional y en los más cotidianos.

Tomando nota de que la evolución de las técnicas de producción agrícola, forestal, industrial y minera, así como en materia de ordenación del territorio y urbanística, transporte, infraestructura, turismo y ocio y, a nivel más general, los cambios en la economía mundial están acelerando en muchos casos la transformación de los paisajes.

Deseosos de responder a la aspiración general de disfrutar de paisajes de gran calidad y de participar activamente en el desarrollo de los paisajes.

Convencidos de que el paisaje es un elemento clave del bienestar individual y social y de que su protección, gestión y ordenación implican derechos y responsabilidades para todos.

Teniendo en cuenta los textos jurídicos existentes a nivel internacional en materia de protección y gestión del patrimonio natural y cultural, de ordenación regional y espacial, de autonomía local y de cooperación transfronteriza, en particular, el Convenio relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural en Europa (Berna, 19 de septiembre de 1979), el Convenio para la salvaguarda del patrimonio arquitectónico de Europa (Granada, 3 de octubre de 1985), el Convenio Europeo para la protección del patrimonio arqueológico (revisado) (La Valeta, 16 de enero de 1992), el Convenio Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales (Madrid, 21 de mayo de 1980) y sus protocolos adicionales, la Carta Europea de Autonomía Local (Estrasburgo, 15 de octubre de 1985), el Convenio sobre la diversidad biológica (Río de Janeiro, 5 de junio de 1992), la Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural (París, 16 de noviembre de 1972) y la Convención sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales (Aarhus, 25 de junio de 1998).

Reconociendo que la calidad y la diversidad de los paisajes europeos constituyen un recurso común y que es importante cooperar para su protección, gestión y ordenación.

Deseosos de establecer un nuevo instrumento consagrado exclusivamente a la protección, gestión y ordenación de todos los paisajes de Europa.

Han convenido lo siguiente:

Capítulo I. Disposiciones generales

Artículo 1.—Definiciones

A los efectos del presente Convenio:

- a) por “paisaje” se entenderá cualquier parte del territorio tal como la percibe la población,

cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos

- b) por política en materia de paisajes” se entenderá la formulación, por parte de las autoridades públicas competentes, de los principios generales, estrategias y directrices que permitan la adopción de medidas específicas con vistas a la protección, gestión y ordenación del paisaje
- c) por “objetivo de calidad paisajística” se entenderá, para un paisaje específico, la formulación, por parte de las autoridades públicas y competentes, de las aspiraciones de las poblaciones en lo que concierne a las características paisajísticas de su entorno
- d) por “protección de los paisajes” se entenderán las acciones encaminadas a conservar y mantener los aspectos significativos o característicos de un paisaje, justificados por su valor patrimonial derivado de su configuración natural y/o la acción del hombre
- e) por “gestión de los paisajes” se entenderán las acciones encaminadas, desde una perspectiva de desarrollo sostenible, a garantizar el mantenimiento regular de un paisaje, con el fin de guiar y armonizar las transformaciones inducidas por los procesos sociales, económicos y medioambientales
- f) por “ordenación paisajística” se entenderá las acciones que presenten un carácter prospectivo particularmente acentuado con vistas a mejorar, restaurar o crear paisajes.

Artículo 2.—Ámbito de aplicación

Con sujeción a las disposiciones contenidas en el artículo 15, el presente Convenio se aplicará a todo el territorio de las Partes y abarcará las áreas naturales, rurales, urbanas y periurbanas. Comprenderá asimismo las zonas terrestre, marítima y las aguas interiores. Se refiere tanto a los paisajes que puedan considerarse excepcionales como a los paisajes cotidianos o degradados.

Artículo 3.—Objetivos

El presente Convenio tiene por objetivo promover la protección, gestión y ordenación de los paisajes, así como organizar la cooperación europea en ese campo.

Capítulo II. Medidas nacionales

Artículo 4.—Reparto de las competencias

Cada Parte aplicará el presente Convenio, en particular los artículos 5 y 6, con arreglo a su propio reparto de competencias, de conformidad con sus principios constitucionales y su organización administrativa, y respetando el principio de subsidiariedad, teniendo en cuenta la

Carta Europea de Autonomía Local. Sin perjuicio de las disposiciones del presente Convenio, cada Parte armonizará la aplicación del presente Convenio con sus propias políticas.

Artículo 5.—Medidas generales

Cada Parte se compromete a:

- a) reconocer jurídicamente los paisajes como elemento fundamental del entorno humano, expresión de la diversidad de su patrimonio común cultural y natural y como fundamento de su identidad
- b) definir y aplicar en materia de paisajes políticas destinadas a la protección, gestión y ordenación del paisaje mediante la adopción de las medidas específicas contempladas en el artículo 6
- c) establecer procedimientos para la participación pública, así como las autoridades locales y regionales y otras partes interesadas en la formulación y aplicación de las políticas en materia de paisaje mencionadas en la anterior letra b)
- d) integrar el paisaje en las políticas de ordenación territorial y urbanística y en sus políticas en materia cultural, medioambiental, agrícola, social y económica, así como en cualesquiera otras políticas que puedan tener un impacto directo o indirecto sobre el paisaje

Artículo 6.—Medidas específicas

A. Sensibilización

Cada Parte se compromete a incrementar la sensibilización de la sociedad civil, las organizaciones privadas y las autoridades públicas respecto del valor de los paisajes, su papel y su transformación.

B. Formación y educación

Cada Parte se compromete a promover:

- a) la formación de especialistas en la valoración de los paisajes e intervención en los mismos
- b) programas pluridisciplinares de formación en política, protección, gestión y ordenación de paisajes con destino a los profesionales de los sectores privado y público y a las asociaciones interesadas
- c) cursos escolares y universitarios que, en las disciplinas correspondientes, aborden los valores relacionados con los paisajes y las cuestiones relativas a su protección, gestión y ordenación.

C. Identificación y calificación

1. Con la participación activa de las Partes interesadas, de conformidad con el artículo 5.c y

con vistas a profundizar en el conocimiento de sus paisajes, cada

Parte se compromete:

- a)
 - i. a identificar sus propios paisajes en todo su territorio
 - ii. a analizar sus características y las fuerzas y presiones que los transforman
 - iii. a realizar el seguimiento de sus transformaciones
- b) calificar los paisajes así definidos, teniendo en cuenta los valores particulares que les atribuyen las Partes y la población interesadas.

2. Los procedimientos de identificación y calificación estarán guiados por los intercambios de experiencia y metodología, organizados entre las Partes a nivel europeo con arreglo al artículo 8.

D. Objetivos de calidad paisajística

Cada Parte se compromete a definir los objetivos de calidad paisajística para los paisajes identificados y calificados, previa consulta al público, de conformidad con el artículo 5.c.

E. Aplicación

Para aplicar las políticas en materia de paisajes, cada Parte se compromete a establecer instrumentos de intervención destinados a la protección, gestión y/u ordenación del paisaje.

Capítulo III. Cooperación europea

Artículo 7.—Políticas y programas internacionales

Las partes se comprometen a cooperar en el estudio de la dimensión paisajística de las políticas y programas internacionales y a recomendar, en caso necesario, que se incluyan en los mismos consideraciones relativas al paisaje.

Artículo 8.—Asistencia mutua e intercambio de información

Las Partes se comprometen a cooperar con vistas a reforzar la efectividad de las medidas adoptadas en virtud de otros artículos del presente Convenio, en particular:

- a) a prestarse asistencia científica y técnica mutua en materia de paisajes, mediante la puesta en común y el intercambio de experiencias y de resultados de los proyectos de investigación
- b) a promover el intercambio de especialistas en materia de paisajes, en particular con fines de formación e información

- c) a intercambiar información respecto de todas las cuestiones contempladas en las disposiciones del presente Convenio.

Artículo 9.—Paisajes transfronterizos

Las Partes se comprometen a favorecer la cooperación transfronteriza a nivel local y regional y, en caso necesario, a elaborar y realizar programas comunes en materia de paisajes.

Artículo 10.—Seguimiento de la aplicación del Convenio

1. Los Comités de Expertos competentes existentes establecidos en virtud del artículo 17 del Estatuto del Consejo de Europa serán designados por el Comité de Ministros del Consejo de Europa como responsables del seguimiento de la aplicación del Convenio.

2. Después de cada reunión de los Comités de Expertos, el Secretario General del Consejo de Europa transmitirá al Comité de Ministros un informe sobre el trabajo realizado y sobre el funcionamiento del Convenio.

3. Los Comités de Expertos propondrán al Comité de Ministros los criterios para la concesión y el reglamento de un Premio del Paisaje del Consejo de Europa.

Artículo 11.—Premio del Paisaje del Consejo de Europa

1. El Premio del Paisaje del Consejo de Europa es una distinción que puede otorgarse a las autoridades locales y regionales y a sus agrupaciones que, como parte de la política paisajística de una Parte en el presente Convenio, hayan adoptado una política o medidas para proteger, gestionar y/u ordenar su paisaje que hayan resultado de una eficacia duradera y puedan servir de ejemplo a otras autoridades territoriales de Europa. Asimismo podrá otorgarse dicha distinción a organizaciones no gubernamentales que hayan realizado aportaciones especialmente notables a la protección, gestión u ordenación del paisaje.

2. Las candidaturas al Premio del Paisaje del Consejo de Europa serán presentadas por las Partes a los Comités de Expertos mencionados en el artículo 10. Las autoridades transfronterizas locales y regionales y las agrupaciones de autoridades locales y regionales interesadas podrán solicitarlo, siempre que gestionen conjuntamente el paisaje en cuestión.

3. A propuesta de los Comités de Expertos mencionados en el artículo 10, el Comité de Ministros establecerá y publicará los criterios de concesión del Premio del Paisaje del Consejo de Europa, adoptará el reglamento correspondiente y otorgará el Premio.

4. La finalidad de la concesión del Premio del Paisaje del Consejo de Europa es animar a los premiados a garantizar una protección, gestión y/u

ordenación sostenible de los paisajes de que se trate.

Capítulo IV. Disposiciones finales

Artículo 12.—Relaciones con otros instrumentos

Las disposiciones del presente Convenio no afectarán a las disposiciones más estrictas en materia de protección, gestión y ordenación del paisaje contenidas en otros instrumentos nacionales o internacionales vinculantes ya existentes o futuros.

Artículo 13.—Firma, ratificación y entrada en vigor

1. El presente Convenio estará abierto a la firma de los Estados miembros del Consejo de Europa. Estará sujeto a ratificación, aceptación o aprobación. Los instrumentos de ratificación, aceptación o aprobación serán depositados en poder del Secretario General del Consejo de Europa.

2. El Convenio entrará en vigor el primer día del mes siguiente a la expiración de un periodo de tres meses a partir de la fecha en la que diez Estados miembros del Consejo de Europa hayan expresado su consentimiento en quedar vinculados por el Convenio de conformidad con las disposiciones del apartado precedente.

3. Respecto de cualquier Estado signatario que posteriormente exprese su consentimiento en quedar vinculado por el Convenio, éste entrará en vigor el primer día del mes siguiente a la expiración de un periodo de tres meses a partir de la fecha de depósito del instrumento de ratificación, aceptación o aprobación.

Artículo 14.—Adhesión

1. Con posterioridad a la entrada en vigor del presente Convenio, el Comité de Ministros del Consejo de Europa podrá invitar a la Comunidad Europea y a cualquier Estado europeo que no sea miembro del Consejo de Europa a adherirse al Convenio mediante decisión adoptada con la mayoría prevista en el artículo 20.d del Estatuto del Consejo de Europa y mediante votación unánime de los Estados Partes con derecho a pertenecer al Comité de Ministros.

2. Respecto de cualquier Estado que se adhiera, o de la Comunidad Europea en caso de su adhesión, el presente Convenio entrará en vigor el primer día del mes siguiente a la expiración de un periodo de tres meses a partir de la fecha de depósito del instrumento de adhesión en poder del Secretario General del Consejo de Europa.

Artículo 15. Aplicación territorial

1. En el momento de la firma o del depósito del instrumento de ratificación, aceptación,

aprobación o adhesión, cualquier Estado o la Comunidad Europea podrá especificar el territorio o territorios a los que se aplicará el presente Convenio.

2. Cualquier Parte podrá, en una fecha posterior, mediante declaración dirigida al Secretario General del Consejo de Europa, hacer extensiva la aplicación del presente Convenio a cualquier otro territorio especificado en la declaración. El Convenio surtirá efecto respecto de dicho territorio el primer día del mes siguiente a la expiración de un periodo de tres meses a partir de la fecha de recepción de la declaración por el Secretario General.

3. Cualquier declaración formulada en virtud de los dos apartados anteriores podrá ser retirada, respecto de cualquier territorio mencionado en dicha declaración, mediante notificación dirigida al Secretario General. Dicha retirada surtirá efecto el primer día del mes siguiente a la expiración de un periodo de tres meses a partir de la fecha de recepción de la notificación por el Secretario General.

Artículo 16.—Denuncia

1. Cualquier Parte podrá, en cualquier momento, denunciar el presente Convenio mediante notificación dirigida al Secretario General del Consejo de Europa.

2. Dicha denuncia surtirá efecto el primer día del mes siguiente a la expiración de un periodo de tres meses a partir de la fecha de recepción de la notificación por el Secretario General.

Artículo 17.—Enmiendas

1. Cualquier Parte o los Comités de Expertos mencionados en el artículo 10 podrán proponer enmiendas al presente Convenio.

2. Cualquier propuesta de enmienda se notificará al Secretario General del Consejo de Europa que a su vez la comunicará a los Estados miembros del Consejo de Europa, a las demás Partes y a cualquier Estado europeo no miembro que haya sido invitado a adherirse al presente Convenio de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14.

3. Los Comités de Expertos mencionados en el artículo 10 examinarán cualquier propuesta de enmienda y presentarán al Comité de Ministros para su aprobación el texto aprobado por una mayoría de tres cuartas partes de los representantes de las Partes. Después de su aprobación por el Comité de Ministros con la mayoría prevista en el artículo 20 del Estatuto del

Consejo de Europa y con la votación unánime de los Estados Partes con derecho a pertenecer al Comité de Ministros, el texto será remitido a las Partes para su aceptación.

4. Cualquier enmienda entrará en vigor respecto de las Partes que la hayan aceptado el primer día del mes siguiente a la expiración de un periodo de tres meses a partir de la fecha en que tres Estados miembros del Consejo de Europa hayan informado al Secretario General de su aceptación. Respecto de cualquier parte que la acepte posteriormente, dicha enmienda entrará en vigor el primer día del mes siguiente a la expiración de un periodo de tres meses a partir de la fecha en que la Parte mencionada haya informado al Secretario General de su aceptación.

Artículo 18.—Notificaciones

El Secretario General del Consejo de Europa notificará a los Estados miembros del Consejo de Europa, a cualquier Estado o a la Comunidad Europea que se haya adherido al presente Convenio:

- a) cualquier firma
- b) el depósito de cualquier instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión
- c) cualquier fecha de entrada en vigor del presente Convenio de conformidad con los artículos 13, 14 y 15
- d) cualquier declaración formulada en virtud del artículo 15
- e) cualquier denuncia formulada en virtud del artículo 16
- f) cualquier propuesta de enmienda, cualquier enmienda aprobada con arreglo al artículo 17 y la fecha de su entrada en vigor
- g) cualquier otra acción, notificación, información o comunicación relativa al presente Convenio.

En fe de lo cual, los abajo firmantes, debidamente autorizados para ello, firman el presente Convenio.

Hecho en Florencia, el 20 de octubre de 2000, en inglés y francés, siendo ambos textos igualmente auténticos, en un único ejemplar que se depositará en los archivos del Consejo de Europa. El Secretario General del Consejo de Europa remitirá copias certificadas a cada Estado miembro del Consejo de Europa y a cualquier Estado o a la Comunidad Europea que hayan sido invitados a adherirse al presente Convenio.

Legislación

Ángela DE LA CRUZ MERA

Consejera Técnica de la Dirección General de Urbanismo y Política de Suelo.

NORMATIVA ESTATAL

LEYES ORGÁNICAS, LEYES Y REALES DECRETOS-LEY

- Ley Orgánica 16/2007, 13 diciembre, complementaria de la Ley para el desarrollo sostenible del medio rural (BOE 14.12.2007).
- Ley 34/2007, 15 noviembre, de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera (BOE 16.11.2007).
- Ley 42/2007, 13 diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (BOE 14.12.2007).
- Ley 45/2007, 13 diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural (BOE 14.12.2007).

REALES DECRETOS

- Real Decreto 1371/2007, 19 octubre, por el que se aprueba el documento básico “DB-HR Protección frente al ruido” del Código Técnico de la Edificación y se modifica el Real Decreto 314/2006, 17 marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación (BOE 23.10.2007 y Corrección de errores en BOE 20.12.2007).
- Real Decreto 1464/2007, 2 noviembre, por el que se aprueban las normas técnicas de valoración catastral de los bienes inmuebles de características especiales (BOE 20.11.2007).
- Real Decreto 1472/2007, 2 noviembre, por el que se regula la renta básica de emancipación de los jóvenes (BOE 07.11.2007).
- Real Decreto 1683/2007, 14 diciembre, por el que se declaran oficiales las cifras de población resultantes de la revisión del Padrón Municipal referidas al 1 de enero de 2007 (BOE 28.12.2007).

OTRAS DISPOSICIONES

- Orden 18 octubre 2007 relativa a la adscripción del Museo Nacional de Arquitectura y Urbanismo del Ministerio de Vivienda (BOE 05.11.2007).

Cerrado en BB.OO. 31.12.2007

NORMATIVA AUTONÓMICA

COMUNIDADES

LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Administración Local

ASTURIAS	— Decreto 244/2007, 13 septiembre, que aprueba la alteración de la capitalidad del Concejo de San Martín del Rey Aurelio, cambiando su denominación y extensión por agrupación de la zona urbana de Sotrondio, Blimea y El Entrego (BOPA 04.10.2007 y BOE 01.12.2007).
CANARIAS	— Resolución 10 diciembre 2007, del Cabildo Insular de El Hierro (Santa Cruz de Tenerife), por la que se publica el Acuerdo del Pleno Corporativo de 8 de septiembre de 2007, aprobatorio de la constitución de un nuevo municipio con la denominación de El Pinar de El Hierro (BOE 27.12.2007).
CATALUÑA	— Decreto 244/2007, 6 noviembre, que regula la constitución y la demarcación territorial de los municipios, de las entidades municipales descentralizadas y de las mancomunidades (DOGC 09.11.2007).
NAVARRA	— Decreto Foral 40/2007, 14 mayo, por el que se resuelve el expediente de alteración de los términos municipales de Pamplona del Valle de Aranguren como consecuencia de la necesidad de rematar ordenaciones urbanísticas de ambas administraciones, en concreto, del desarrollo urbanístico del Área de Reparto ARS3 (Lexkairu) del Plan Municipal de Pamplona, y la modificación de las Normas Urbanísticas Municipales del Valle de Aranguren, denominada “Entre Mutilvas” (BOE 15.11.2007).

Aguas

ARAGÓN	— Ley 9/2007, 29 diciembre, que modifica la Ley 6/2001, 17 mayo, de Ordenación y Participación en la Gestión del Agua (BOA 31.12.2007).
CATALUÑA	— Decreto 257/2007, 27 noviembre, que prorroga la vigencia del Decreto 84/2007, 3 abril, de adopción de medidas excepcionales y de emergencia en relación con la utilización de los recursos hídricos (DOGC 30.11.2007).

Cultura

ANDALUCÍA	<p>— Ley 14/2007, 26 noviembre, de Patrimonio Histórico (BOJA 19.12.2007).</p> <p>— Decreto 243/2007, 4 septiembre, que modifica la delimitación del Bien de Interés Cultural, con la categoría de Conjunto Histórico, de la población de Santa Fe, en Granada, declarado Conjunto Histórico-Artístico por Decreto 1436/1970, 23 abril (BOJA 13.09.2007).</p> <p>— Decreto 244/2007, 4 septiembre, que declara Bien de Interés Cultural, con la categoría de Jardín Histórico, los paseos y espacios ajardinados del Genil, y con la categoría de Monumento, los puentes Verde y del Genil, en Granada (BOJA 13.09.2007).</p>
-----------	--

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Cultura (continuación)

ASTURIAS	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto 282/2007, 27 noviembre, que modifica la delimitación del Bien de Interés Cultural, con la categoría de Conjunto Histórico, de la población de Alájar (Huelva) (BOJA 27.12.2007) — Resolución 8 octubre 2007 por la que se modifica la definición del Conjunto Histórico de la Fábrica de Loza de San Claudio, en el Concejo de Oviedo y su entorno de protección (BOE 09.11.2008).
CANARIAS	<ul style="list-style-type: none"> — Resolución 11 octubre 2007 referente a la declaración de delimitación del Yacimiento Arqueológico de “Son Corb Roselló” de Son Servera (BOE 08.11.2007).
CASTILLA Y LEÓN	<ul style="list-style-type: none"> — Resolución 26 septiembre 2007 por la que se publica el Acuerdo por el que se declara Bien de Interés Cultural, con categoría de Conjunto Histórico, a la localidad de Fuentes de Nava (Palencia) (BOE 01.11.2007). — Resolución 26 septiembre 2007 por la que se publica el Acuerdo por el que se declara Bien de Interés Cultural, con categoría de Conjunto Histórico, a la localidad de Langa de Duero (Soria) (BOE 01.11.2007). — Acuerdo 8 noviembre 2007 que declara la Villa de Rejas de San Esteban (Soria) como Bien de Interés Cultural, con categoría de Conjunto Histórico (BOCyL 14.11.2007). — Acuerdo 22 noviembre 2007 que declara Grajal de Campos (León), Bien de Interés Cultural, con categoría de Conjunto Histórico (BOCyL 28.11.2007).
NAVARRA	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto 227/2007, 8 octubre, que declara bien de Interés Cultural el Sitio Histórico denominado “Zona de los Castillos” de Estella (BON 24.10.2007).

Espacios Naturales

ANDALUCÍA	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto 262/2007, 16 octubre, que aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural del Estrecho y modifica el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Frente Litoral Algeciras-Tarifa, aprobado por Decreto 308/2002, 23 diciembre (BOJA 27.11.2007).
ARAGÓN	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto 265/2007, 23 octubre, que modifica el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Comarca del Moncayo, el Plan Rector de Uso y Gestión y los límites del Parque Natural del Moncayo (BOA 12.11.2007).
CASTILLA Y LEÓN	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto 107/2007, 8 noviembre, que aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Espacio Natural Hoces del Alto Ebro y Rudón (Burgos) (BOCyL 14.11.2007). — Decreto 108/2007, 8 noviembre, que aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del área de Miranda del Castañar declarada como Parque Natural de las Batuecas-Sierra de Francia (Salamanca) (BOCyL 14.11.2007).

NORMATIVA AUTONÓMICA

COMUNIDADES

LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Espacios Naturales (*continuación*)

CATALUÑA	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto 109/2007, 8 noviembre, que aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de San Martín del Castañar (Salamanca) (BOCyL 14.11.2007). — Decreto 111/2007, 15 noviembre, que aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de “Lagunas Glaciares de Neila (Burgos)” (BOCyL 14.11.2007). — Decreto 112/2007, 15 noviembre, que aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de “Acebal de Garagüeta” (Soria) (BOCyL 14.11.2007).
EXTREMADURA	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto 278/2007, 18 diciembre, de modificación del Decreto 278/2007, 18 diciembre 2007, que aprueba el Plan de Espacios de Interés Natural (DOGC 20.12.2007).
VALENCIA	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto 333/2007, 14 diciembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Espacio Natural “Tajo Internacional” (DOE 20.12.2007). — Decreto 229/2007, 23 noviembre, que aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural del Montgó (DOGV 27.11.2007).

Estructura Orgánica

ANDALUCÍA	<ul style="list-style-type: none"> — Ley 9/2007, 22 octubre, de la Administración (BOE 17.11.2007). — Ley 20/2007, 17 diciembre, que crea el Consejo andaluz de Concertación Local (BOJA 26.12.2007). — Decreto 255/2007, 2 octubre, que crea el Comisionado para la Costa del Sol (BOJA 05.10.2007).
ARAGÓN	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto 228/2007, 18 septiembre, que modifica el Decreto 101/1999, 2 septiembre, por el que se crea la Comisión Delegada del Gobierno para Política Territorial (BOA 03.10.2007). — Decreto 296/2007, 4 diciembre, que aprueba la estructura orgánica del Departamento de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes (BOA 21.12.2007).
BALEARES	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto 37/2007, 24 octubre, que modifica el Decreto 11/2007, 11 julio, que establece las competencias y la estructura orgánica básica de las Consejerías (BOCAIB 01.11.2007).
CANTABRIA	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto 138/2007, 18 octubre, que modifica la estructura básica de la Consejería de Obras Públicas, Ordenación del Territorio, Vivienda y Urbanismo (BOC 30.10.2007) — Decreto 145/2007, 8 noviembre, que crea la Comisión Interdepartamental y la ponencia técnica sobre el Cambio Climático (BOC 20.11.2007). — Decreto 146/2007, 8 noviembre, que crea la Comisión de Seguimiento de los Planes de Residuos (BOC 20.11.2007).

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Estructura Orgánica (continuación)

CATALUÑA	— Decreto 255/2007, 20 noviembre, de modificación del Decreto 239/1986, 4 agosto, sobre el Consejo de Protección de la Naturaleza (DOGC 22.11.2007).
EXTREMADURA	— Decreto 29/2007, 28 septiembre, de atribución de competencias a la Consejería de Fomento, en materia de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda (DOE 04.10.2007). — Decreto 314/2007, 26 octubre, de atribuciones de los órganos urbanísticos y de ordenación del territorio, y de organización y funcionamiento de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio (DOE 03.11.2007). — Decreto 318/2007, 9 noviembre, que modifica el Decreto 1/1999, 12 enero, por el que se crea el Consejo Asesor de Medio Ambiente (DOE 15.11.2007).
GALICIA	— Decreto 212/2007, 8 noviembre, que modifica el Decreto 232/2005, 11 agosto, por el que se fija la estructura orgánica de los Departamentos (DOG 15.11.2007). — Decreto 213/2007, 31 octubre, que aprueba los estatutos de la Agencia de Protección de la Legalidad Urbanística (DOG 16.11.2007). — Decreto 218/2007, 8 noviembre, que modifica el Decreto 505/2005, 22 septiembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Vivienda y Suelo (DOG 23.11.2007). — Decreto 219/2007, 8 noviembre, que modifica el Decreto 506/2005, 22 septiembre, por el que establece la estructura orgánica del Instituto de la Vivienda y Suelo (DOG 23.11.2007). — Decreto 226/2007, 22 noviembre, que crea el Registro de entidades de carácter medioambiental (DOG 12.12.2007).
MADRID	— Ley 3/2007, 26 julio, de Medidas Urgentes de Modernización del Gobierno y la Administración (BOE 08.10.2007). — Ley 6/2007, 21 diciembre, del Consejo Consultivo (BOCM 28.12.2007). — Decreto 142/2007, 8 noviembre, que establece la estructura orgánica de la Consejería de Vivienda (BOCM 15.11.2008).
NAVARRA	— Decreto Foral 124/2007, 3 septiembre, que establece la estructura orgánica del Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente (BON 122.09.2007).
VALENCIA	— Decreto 162/2007, 21 septiembre, que aprueba el Reglamento de los Órganos Territoriales y Urbanísticos (DOGV 25.09.07). — Decreto 225/ 2007, 16 noviembre, que crea la Comisión Delegada de Coordinación de Políticas de Prevención ante el Cambio Climático (DOGV 28.11.2007).

NORMATIVA AUTONÓMICA

COMUNIDADES

LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Infraestructuras

ANDALUCÍA	— Ley 21/2007, 18 diciembre, del Régimen Jurídico y Económico de los Puertos (BOJA 27.12.2007).
ARAGÓN	— Orden 5 diciembre 2007 que aprueba el Plan Director del Aeródromo/Aeropuerto de Teruel (BOA 14.12.2007).

Medio Ambiente

BALEARES	— Decreto-Ley 1/2007, 23 noviembre, de medidas cautelares hasta la aprobación de normas de protección de áreas de especial valor ambiental (BOCAIB 24.11.2007).
CASTILLA Y LEÓN	— Resolución 12 diciembre 2007 que convalida el Decreto Ley 1/2007, 23 noviembre, de medidas cautelares hasta la aprobación de normas de protección de áreas de especial valor ambiental (BOCAIB 18.12.2007).
MADRID	— Ley 8/2007, 24 octubre, de modificación de la Ley 11/2003, 8 abril, de Prevención Ambiental (BOCyL 29.10.2007 y BOE 10.11.2007).
MURCIA	— Acuerdo 18 octubre 2007 que aprueba la Estrategia de Residuos (BOCM 05.11.2007).
	— Decreto 316/2007, 19 octubre, que aprueba el Reglamento del Canon de Saneamiento (BORM 14.11.2007).

Orientación del Territorio y Urbanismo

ANDALUCÍA	— Decreto 261/2007, 16 octubre, que aprueba el Plan General de Turismo Sostenible 2008-2011 (BOJA 22.11.2007).
ARAGÓN	— Decreto-Ley 2/2007, 4 diciembre, que establece medidas urgentes para la adaptación del ordenamiento urbanístico a la Ley 8/2007, 28 mayo, de Suelo, garantías de sostenibilidad del planeamiento urbanístico e impulso a las políticas activas de vivienda y suelo (BOA 07.12.2007).
CATALUÑA	— Decreto-Ley 1/2007, 16 octubre, de medidas urgentes en materia urbanística (DOGC 18.10.2007).
	— Resolución 14 noviembre 2007 que convalida el Decreto-Ley 1/2007, 16 enero, de medidas urgentes en materia urbanística (DOGC 27.11.2007).

Vivienda

ANDALUCÍA	— Decreto 237/2007, 4 septiembre, que dicta medidas referidas a los ocupantes, sin título, de viviendas de promoción pública pertenecientes a la Comunidad Autónoma y a la amortización anticipada del capital pendiente de los adjudicatarios (BOJA 10.10.2007).
-----------	---

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Vivienda (continuación)

ARAGÓN	<ul style="list-style-type: none"> — Acuerdo 18 diciembre 2007 que formula el Plan concertado de vivienda y suelo 2008-2012 (BOJA 31.12.2007). — Decreto 317/2007, 18 diciembre, que modifica el Decreto 225/2005, 2 noviembre, regulador del Plan para facilitar el acceso a la vivienda y fomentar la rehabilitación 2005-2009 (BOA 28.12.2007).
CASTILLA Y LEÓN	<ul style="list-style-type: none"> — <i>Orden 22 noviembre 2006 que regula el Registro Público de Demandantes de Viviendas Protegidas</i> (Corrección de errores en BOCyL 21.11.2007).
CATALUÑA	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto 288/2007, 24 diciembre, que prorroga la vigencia del Decreto 244/2005, 8 noviembre, de actualización del Plan para el derecho a la vivienda 2004-2007 (DOGC 28.12.2007).
LA RIOJA	<ul style="list-style-type: none"> — Decreto 120/2007, 5 octubre, que regula el Registro de Solicitantes de vivienda protegida (BOR 13.10.2007). — Decreto 127/2007, 31 octubre, de derechos de tanteo y retracto de viviendas de protección pública (BOR 10.11.2007).

Cerrado en BB.OO. 31.12.2007

Libros y Revistas

Recensiones y reseñas de libros recibidos

Vivir en Alcobendas. Estructura y dinámicas sociales: Daniel PRIETO FERNÁNDEZ (dir.); Ayuntamiento de Alcobendas, Madrid 2007; 305 pp.; 21,5 × 29 cm; ISBN: 84-921464-3-5

La forma del espacio social municipal de Alcobendas, ha cambiado en los últimos diez años. Esto hace referencia no sólo a la ocupación del territorio local, también a su estructura social, económica, cultural y simbólica. Los últimos diez años han dado sentido a transformaciones que ya apuntaban en la década de los años noventa.

El motor de estas transformaciones es múltiple: la actuación política, la llegada de nuevos residentes, la energía y el trabajo social acumulado por los distintos colectivos y la sociedad civil, el inconsciente y la afectividad social que muestra una realidad más compleja que antaño, un proceso plural a veces contradictorio, en el que no hay procesos de transformación, pero que manifiestan movimiento real.

Alcobendas ha crecido en los últimos años en 20.000 vecinos, cuenta con 104.026 habitantes. Parte de este gran crecimiento se debe a la llegada de sucesivas oleadas de inmigrantes económicos extranjeros, iberoamericanos y africanos en su mayoría. Destacando en esta evolución demográfica la similitud con otros municipios de la periferia metropolitana madrileña.

Además de esta inmigración extranjera el crecimiento de población es debido al desarrollo de nuevas zonas urbanísticas residenciales en el área que han atraído población de Madrid.

En los últimos años se han producido modificaciones sustanciales en la naturaleza y posición de los diferentes grupos y clases. Se puede destacar la aparición de una nueva clase trabajadora con predominio de actividades de servicio y con contratos eventuales en empresas pequeñas de alta volatilidad. A la vez, un gran incremento de empresarios y profesionales jóvenes con fuerte formación; una nueva clase media/alta que abandona Madrid y se instala allí. Al mismo tiempo una nueva clase obrera caracterizada por la precariedad de los contratos de trabajo y a veces largos periodos de paro, marginalidad y declive social. Dentro de las clases medias se refuerza la posición de los grupos con altos niveles de escolarización y empleo estable frente a la que se debilita y pierde posición, vieja clase media como grupo dominante. La clase trabajadora está cambiando de composición y formas de vida.

La ciudad se ha transformado ha cambiado su fisonomía, es mas grande, más moderna, más rica y participativa. Ha mejorado su economía, ha

aumentado su nivel educativo, es más dinámica culturalmente. Se ha ampliado y extendido el mundo asociativo, los límites locales han quedado rebasados.

La investigación social que en el libro se publica, se ha enfocado al análisis de los ejes del desarrollo de la ciudad, demografía, economía estructura social, sociedad civil, educación, cultura, asociacionismo, vivienda, familias. En dicho análisis se comprueban las transformaciones sufridas en los últimos años, que dicen claramente que el esfuerzo ciudadano ha dado resultado. La satisfacción de los vecinos es mayor y el movimiento asociativo y el interés por participar está más vivo que nunca.

La publicación reúne el aporte de numerosos estudios sociales configuradores de las distintas transformaciones que ha vivido el municipio. Incluyendo trabajos sobre Población y Territorio; Estructura Social; Estructura Socioeconómica, Educación formal e informal; Estructura y composición de los hogares; Ocio, cultura y deporte: usos de la ciudad; el malestar social y la Sociedad civil: relaciones sociales y asociacionismo. Cada trabajo esta acompañado de una sucinta Bibliografía.

PPG

La quiebra de la ciudad popular. Espacio urbano, inmigración y anarquismo en la Barcelona de entreguerras, 1914-1936: José Luis OYÓN; Ediciones del Serbal, Barcelona 2008; 542 pp.; 24 × 17 cm; ISBN: 978-84-7628-519-0

La quiebra de la ciudad popular intenta explicar por qué el mundo obrero y popular de Barcelona, capital indiscutible del sindicalismo revolucionario anarquista, mantuvo unas expectativas insurreccionales hasta finalizar los años de entreguerras. Esta obra "intenta explicar por qué el mundo obrero y popular de Barcelona, capital indiscutible del sindicalismo revolucionario anarquista, mantuvo unas expectativas insurreccionales hasta finalizar los años de entreguerras.

El texto examina la experiencia cotidiana del obrero en el espacio urbano en cuatro grandes campos: segregación residencial, vivienda, movilidad y sociabilidad. Numerosos planos, gráficos explicativos e historias de vida ilustran esas experiencias cotidianas. El análisis socioespacial desarrollado abre nuevos caminos en la comprensión del mundo obrero y popular

barcelonés y muestra que el espacio urbano no fue un simple receptáculo inerte de los procesos políticos. La ausencia de movilidad social y de reformas significativas en vivienda, transporte y equipamientos constituyó el contexto ideal para el mantenimiento de expectativas revolucionarias en algunas capas obreras, especialmente en las menos cualificadas”.

“El espacio urbano, la ciudad cotidiana, se ven en este libro como la auténtica variable explicativa de los conflictos que desembocaron en la Guerra Civil. La figura del jornalero inmigrante y de las periferias proletarias son el sujeto y escenario centrales del radicalismo cenetista. El inmigrante reciente no cualificado y los barrios donde esa figura obrera era dominante fueron los protagonistas del radicalismo revolucionario, la base social y espacial más destacada que estaba detrás de las jornadas de julio de 1936. Basada en tópicos cómodamente aceptados, la figura del inmigrante anarquista radical ha estado ausente de cualquier reflexión empírica profunda. Este libro descubre su trascendencia.”

Este libro es el resultado de una paciente investigación de más de diez años sobre la Barcelona obrera de entreguerras. Conectar espacio urbano y mundo obrero, examinar la relación entre ciudad y clase obrera es el objetivo central de sus páginas.

La primera parte del texto destaca las dimensiones esenciales de los cambios en la vida cotidiana del mundo obrero barcelonés. Repasa los apartados básicos de relación entre vida obrera y espacio urbano en la Barcelona de entreguerras. Un primer capítulo introductorio pone de relieve que la ciudad obrera de 1936 era bien distinta de la anterior a la Primera Guerra Mundial. El crecimiento urbano en los años veinte y treinta tuvo unos niveles totalmente desconocidos hasta entonces y en ese capítulo se mide ese espectacular crecimiento del artefacto urbano que siguió a la Gran Guerra.

El segundo capítulo analiza algunos rasgos sociológicos y económicos de la población obrera de la ciudad, rasgos que materializaron figuras obreras definidas en su interior.

Esas diferentes figuras del mundo obrero de los años de entreguerras no se constituyeron sólo como categorías sociológicas. Se “formaron”, además, en un espacio urbano, como muestra el tercer capítulo. En ese capítulo se construye una cartografía general de la sociedad barcelonesa para comprender de manera concreta el lugar que ocupaban ahí las distintas figuras obreras.

En el cuarto capítulo se estudian las condiciones de la vivienda obrera.

En el quinto capítulo se analiza la movilidad cotidiana. Descubriremos una gran hegemonía de la movilidad a pie y de las cortas distancias al trabajo. El barrio en el que se habitaba coincidía en muchos casos con el barrio en el que se trabajaba. La fuerte presencia del barrio en la vida cotidiana se trata con mayor profundidad en el capítulo siguiente, donde se estudian las relaciones comunitarias en los barrios obreros, en especial las relaciones de sociabilidad. Se consideran sobre todo las relaciones de sociabilidad primaria, pero se repasan también algunos cambios relacionados con la sociabilidad secundaria.

Una vez definidos los comportamientos más o menos diferenciados de figuras y escenarios obreros en los distintos apartados de la ciudad cotidiana, la parte segunda del libro examina la posible influencia de dichos comportamientos diferenciados en el ámbito político y sindical de los años treinta. Se abordan las cuestiones relacionadas con la “acción colectiva”: cómo se expresaban, cómo se articulaban las clases trabajadoras en tanto que actuaban conscientemente a través de movimientos y organizaciones. El séptimo capítulo identifica los espacios de la afiliación sindical, las actitudes y las pautas de acción que se expresaban en diversa medida a través de la simple adscripción a un sindicato o de la más comprometida militancia sindical.

El último capítulo se centra en la búsqueda del anarquista radical, una figura obrera de gran trascendencia en el enfrentamiento entre la CNT y el orden republicano.

Incluye el libro un listado de las fuentes archivísticas consultadas, una exhaustiva bibliografía y los siempre útiles índices onomásticos, toponímicos y temáticos.

José Luis Oyón es catedrático del Departamento de Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Escuela Técnica de Arquitectura del Vallés, Universidad Politécnica de Cataluña. Ha dedicado casi toda su actividad científica a la historia urbanay recientemente de urbanismo del mundo popular. Ha publicado, entre otros libros, Valladolid: procesos y formas del crecimiento urbano (1978); Colonización agraria en España, 1855-1965 (1988), Atlas histórico de ciudades europeas (1994-1996). En los últimos doce años ha dedicado su atención a la Barcelona obrera de entreguerras: Vida obrera en la Barcelona de entreguerras: 1918-1936 (1998), Barcelona 1930, un atlas social (2001) y El cinturón rojinegro (2004).

La calidad físico espacial del sistema de espacios públicos y su incidencia en el hábitat: Pedro Pablo PELÁEZ BEDOYA; 1.ª ed., Medellín 2007; Escuela del Hábitat CEHAP, Universidad Nacional de Colombia; 96 pp.; 22 × 21 cm; ISBN: 978-958-8256-66-5

Las ciudades, hábitat urbano por excelencia, se han transformado, con más énfasis en América Latina por su crecimiento acelerado y han pasado de asentamientos con características de continuidad basadas en la tradición, a ciudades fragmentadas. Por tal motivo, es necesario pensar en la manera como esos fragmentos pueden ser nuevamente articulados, no en la perspectiva de lograr una unidad, per sí en una “regeneración” que permita cicatrizar y relacionar las diferentes partes de la ciudad. El espacio público es, tal vez, el elemento llamado a cumplir dicha función. Es necesario, pues, construir una “red pública” que permita estructurar la ciudad mediante la creación de un sistema de especialidades que garanticen la continuidad y la conectividad de todos y cada uno de los sectores urbanos, y de estos con los entornos naturales circundantes, urbanos y rurales.

El trabajo está fundamentado en experiencias académicas en docencia, extensión e investigación en la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional de Colombia durante los últimos veinte años.

El libro se divide en tres partes: La calidad del espacio público, el sistema de espacio público y el espacio público y su incidencia en el hábitat, precedidas de una introducción. Acompañan al texto una Bibliografía y finaliza con un Anexo que trata la publicidad en lo público de Luis Fernando ARBELÁEZ.

Pedro Pablo PELÁEZ BEDOYA, Arquitecto, con Maestría en Hábitat. Profesor Asociado, Escuela del Hábitat de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín.

PPG

Sexto Catálogo español de buenas prácticas: VI Concurso de Naciones Unidas de Buenas Prácticas, Ciudades Imanes de la Esperanza Dubai, 2006: Ministerio de Vivienda, Madrid 2007; 267pp.; 21 × 29,7 cm; ISBN: 978-84-96387-30-0

El pasado año 2006, se cumplieron diez años desde la celebración, en Estambul, de la Segunda Conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, Hábitat II, y treinta años desde la Primera Conferencia, que tuvo lugar en la ciudad de Vancouver.

Largo es el camino recorrido desde entonces, del que dan buena muestra los Catálogos españoles de Buenas Prácticas, cuya sexta edición

presentamos, ya que ofrecen testimonio de los resultados en nuestro país de los Concursos internacionales que Naciones Unidas convoca cada dos años.

El Comité Hábitat mantiene desde su constitución un carácter abierto, con participación de representantes de los diversos Departamentos de la Administración Central del Estado, de las Comunidades Autónomas, de la Administración Local, del sector privado, entidades financieras, organizaciones no gubernamentales y organizaciones profesionales, entre otros. Como secretaria permanente ha venido actuando la Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo del Ministerio de Fomento hasta marzo de 2004, siendo en la actualidad la Dirección General de Urbanismo y Política de Suelo del Ministerio de Vivienda quien ejerce las labores de Secretaría Permanente.

El Comité Hábitat es un lugar de encuentro y relación entre los distintos niveles de la Administración, además de entre éstos y la sociedad civil. La Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las entidades locales, mediante la Federación Española de Municipios y Provincias, vienen participando en los trabajos del Comité.

El Comité tiene como función principal realizar el seguimiento de la aplicación de los planes de acción en materia de asentamientos humanos de acuerdo con los compromisos adoptados en Estambul. En este sentido, el Comité ha asumido la preparación del Informe sobre la aplicación en el ámbito nacional y local del Programa Hábitat siguiendo la propuesta de Naciones Unidas de poner en común los progresos realizados en la aplicación de dicho Programa y de celebrar en 2001, a los cinco años de su aprobación y como así ha sido, una sesión especial de la Asamblea General denominada Estambul+5 para su revisión y evaluación. Dentro de los compromisos adquiridos en Estambul en 1996 y del Programa Hábitat allí aprobado, el impulso del debate sobre la ciudad sostenible y la promoción de intercambio de experiencias que favorezcan su desarrollo ocupa un lugar de especial importancia. En este marco se inscribe la convocatoria del VI Concurso de Buenas Prácticas para la mejora de las condiciones de vida, y la edición del Catálogo con los resultados del mismo. Como ya sabemos todos, la calidad de vida no depende de cuánto crecemos sino de cómo crecemos.

Las administraciones públicas son las que —a través del planeamiento urbano— determinan el patrón de ocupación del suelo y la forma en que ésta ha de producirse, incluyendo las necesarias operaciones de renovación y rehabilitación de la ciudad ya existente. Pero la ordenación física no lo es todo: las buenas prácticas en la gestión urbana son asimismo factores esenciales para conseguir

un desarrollo urbano participativo y sostenible y una mejora real de la calidad de vida de los ciudadanos.

Es preciso reivindicar hoy, más que nunca, el papel del urbanismo en su más amplia acepción (y no sólo de la planificación urbana), como una función pública irrenunciable, que ha de ir acompañada de una adecuada forma de gobierno de la ciudad que promueva la más amplia participación de los ciudadanos en las decisiones que les afectan. Es preciso recuperar la ciudad como espacio colectivo, como ámbito de ciudadanía en el que sea posible el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales.

Esta es justamente la dirección que señala la nueva Ley de Suelo recientemente aprobada por las Cortes Generales. Nuestra nueva Ley contempla entre sus objetivos básicos el incremento de la transparencia y de la participación ciudadana en los procesos de transformación de la ciudad, la garantía de un desarrollo acorde con los principios de sostenibilidad y de una suficiente oferta de suelo para vivienda protegida y la mejora de la eficiencia de los mercados que impida los procesos especulativos. Junto al principio del desarrollo sostenible, y como partes integrantes del mismo, la nueva Ley considera también otros principios no menos importantes, como son los de accesibilidad universal, movilidad, eficiencia energética, garantía de suministro de agua o igualdad de trato y oportunidades entre hombres y mujeres.

Las Buenas Prácticas que viene promoviendo Naciones Unidas, responden y son seleccionadas en base a estos mismos principios, que se reflejan en los propios títulos de las distintas áreas temáticas y constituyen complemento importante de las actuaciones derivadas de los planes urbanísticos, al tiempo que son paradigma y ejemplo para otras ciudades.

Las Buenas Prácticas que viene promoviendo Naciones Unidas, responden y son seleccionadas en base a estos mismos principios, que se reflejan en los propios títulos de las distintas áreas temáticas y constituyen complemento importante de las actuaciones derivadas de los planes urbanísticos, al tiempo que son paradigma y ejemplo para otras ciudades.

Centrándonos en los resultados del último Concurso, cuyas propuestas están recogidas en este Sexto Catálogo, me es muy grato constatar que, nuevamente, una práctica española ha obtenido uno de los diez galardones internacionales que entrega la Municipalidad de Dubai. Se trata de El Foro Ciudadano de Parla: Una nueva forma de entender el urbanismo, presentado por el Ayuntamiento de esa ciudad madrileña. Y me parece importante no sólo por el premio en sí, sino porque ha ido a parar a una

buena práctica eminentemente urbanística y es quizás hoy, más que nunca, cuando el urbanismo necesita de estos apoyos y reconocimientos. El Jurado internacional que concede los premios incluyó, además, otras cinco prácticas españolas, entre las cien mejores a nivel mundial.

Creemos que son unos buenos resultados, que ponen de manifiesto el compromiso de este Departamento con el logro de los objetivos que, en su día, inspiraron la Conferencia Hábitat II: “Vivienda digna para todos y asentamientos humanos sostenibles en un mundo en vías de urbanización”.

La convocatoria del VI Concurso de Buenas Prácticas forma parte del desarrollo y aplicación en nuestro país del Programa Hábitat, como un instrumento para el cumplimiento de sus objetivos globales de vivienda adecuada para todos y asentamientos humanos sostenibles y de sus formulaciones más concretas que se van desarrollando a lo largo de las sucesivas Convocatorias desde el lema “ciudades para vivir” en 1998, “ciudades para todos” en 2000, “ciudades integradas” en 2002, “ciudades saludables” en 2004 y el actual: “Ciudades imanes de esperanza” que concreta los objetivos últimos del Concurso de Buenas Prácticas 2006.

Como resultado de la convocatoria se recibieron 53 propuestas de las que se seleccionaron un total de 31 de las que 21 se presentaban por primera vez y 10 eran actualizaciones. La totalidad de las 21 Prácticas presentadas por primera vez al Concurso y las 10 Actualizaciones, obtuvieron en su mayoría la validación como Buenas Prácticas y, por lo tanto, se integraron en la Base de Datos de NNUU, pero además 6 fueron seleccionadas entre las Mejores obteniendo por tanto la calificación de Best y una, “Foro Ciudadano de Parla: todos contamos. Una nueva forma de entender el urbanismo” obtuvo uno de los 10 Premios Internacionales de Buenas Prácticas. Dubai 2006.

Es de destacar que una de las actualizaciones, Avilés, por una convivencia intercultural. Plan municipal de erradicación del chabolismo, realojamiento e integración social de la población (Asturias), que ya había concurrido en anteriores Convocatorias obteniendo la calificación de Good, y en esta convocatoria ha sido seleccionada entre las Mejores y calificada, por tanto, como Best, superando la calificación anterior. Ello resulta particularmente interesante como afirmación del objetivo del Concurso y en general del Programa de Buenas Prácticas de impulsar acciones sostenibles y duraderas así como del efecto beneficioso del propio Concurso como incentivo para seguir desarrollando y mejorando la actuación.

El Catálogo que ahora se presenta recoge los resultados de todo este proceso con el doble objetivo de difundir conocimientos y experiencias y, de contribuir al debate y reflexión sobre las

mismas, que permita extraer enseñanzas extrapolables para avanzar en el diseño de políticas de intervención y gestión urbana sostenibles y que den respuesta al reto de conseguir Ciudades imanes de esperanza (Lema del día mundial del Habitat, 2006).

Para ello se incluye, además de una documentación detallada sobre las 21 nuevas prácticas seleccionadas por el Comité Hábitat español y de las 10 actualizaciones, así como información sobre el resto de las prácticas presentadas, las reflexiones de los expertos encargados de la evaluación y selección como una aportación al proceso de elaboración de conocimientos y de conceptualización, necesario para el referido avance en el diseño de prácticas de actuación.

PPG

Resignificar el desarrollo: María Cecilia MÚNERA LÓPEZ; Escuela del Hábitat CEHAP, Universidad Nacional de Colombia; Medellín 2007, 216 pp.; 22 x 21 cm; ISBN: 978-958-8256-66-5

Resignificar el desarrollo es el resultado de asumir el reto de encontrar una alternativa a la forma tradicional de comprenderlo. Para ello, se parte de una aproximación semántica a la noción y de un acercamiento a la manera como el enfoque convencional la ha significado. En segundo lugar, se realiza una investigación textual mediante la cual se rastrea, a través de los planteamientos críticos de varios autores sobre el desarrollo, algunos elementos propositivos. Así es como emergen las características de un nuevo enfoque del desarrollo, que se definirá como una “construcción sociocultural múltiple, histórica y territorialmente determinada”.

Resignificar el desarrollo permite comprender lo que deben ser los procesos que orientan la Sociedad en su conjunto de manera diferente. Puede recomendarse como texto académico de programas de pregrado y postgrado, pero también como fuente de consulta para quienes orientan o acompañan procesos sociales de diferente índole.

El libro se divide en tres partes: el desarrollo desde una perspectiva semántica y discursiva, paradigmas que fundamentan el discurso del desarrollo clásico y nuevos enfoques del desarrollo

a las que acompañan unas consideraciones finales y una Bibliografía.

María Cecilia MÚNERA LÓPEZ es profesora titular de la Universidad Nacional de Colombia “sede Medellín” adscrita a la Escuela Hábitat-CEHAP, de la Facultad de Arquitectura.

PPG

Medellín, los orígenes y la transición a la modernidad: crecimiento y modelos urbanos,

1775-1932: Luis Fernando GONZÁLEZ ESCOBAR; Escuela del Hábitat CEHAP, Universidad Nacional de Colombia; Medellín 2007; 216 pp.; 22 x 21 cm; ISBN: 978-958-8256-64-1

El trabajo no pretende ser la historia urbana de Medellín, pretensión ambiciosa y muy lejana a estos propósitos, pero si intenta ir en esa dirección en términos de entender el espacio históricamente construido y las relaciones originadas allí. Cómo fue el crecimiento de la ciudad, su expansión urbana y el proceso urbanizador son abordados en esta investigación, centrada en el período de 1870 a 1932, pero extendiendo los antecedentes hasta 1775, donde lo físico no se pregunta únicamente desde la materialidad y su forma sino también desde los idearios, pensamientos e ideologías que dieron lugar a su expresión en el territorio.

A través de los diez capítulos en que se divide, se pretende mostrar los cambios sufridos por Medellín desde los tiempos borbónicos, cuando la antigua Villa Colonial pretendió salir de su aletargamiento y emprender un proyecto ilustrado y “civilizatorio”, en los distintos momentos, ritmos y efectos sobre el espacio urbano a partir de nuevas ideas, influjos, propuestas y realizaciones que marcaron su orientación hasta configurar la ciudad “moderna”.

Es una lectura que vuelve la mirada sobre aspectos aparentemente conocidos y suficientemente estudiados para replantear algunos paradigmas que han dominado la visión de la historia urbana de Medellín.

Luís Fernando GONZÁLEZ ESCOBAR Arquitecto constructor, es Profesor Asociado, Coordinador Académico de la Maestría en Hábitat de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional de Colombia sede Medellín

PPG

Acuse de recibo

Arquitectura y vivienda

- Arquitectura COAM*: 350, 2007. Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid
- Paisagem ambiente*: 23, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo
- Quaderns d'arquitectura i urbanisme*: 254, verano 2007. Col.legi d'arquitectes de Catalunya Barcelona

Ciencias Regionales, Geografía

- Anales de Geografía de la Universidad Complutense*: 27/1, 2007, Departamentos de Geografía Humana, Análisis Geográfico Regional y Geografía Física, Universidad Complutense de Madrid.
- Anales de Geografía de la Universidad Complutense*: 27/2, 2007, Departamentos de Geografía Humana, Análisis Geográfico Regional y Geografía Física, Universidad Complutense de Madrid.
- Cuadernos Geográficos*: 39, 2006-1 Universidad de Granada
- Documents d'anàlisi Geogràfica*: 49. Universidad Autónoma de Barcelona. Servicio de Publicaciones Barcelona
- Estudios Geográficos*: LXVIII, 262, enero-junio 2007. Instituto de Economía y Geografía Consejo Superior de Investigaciones Científicas Madrid
- Ería*: 72, 2007. Universidad de Oviedo, Departamento de Geografía Oviedo
- Méditerranée*: 108/ 2007. Institut de Géographie, Aix-en-Provence
- Méditerranée*: 109/ 2007. Institut de Géographie, Aix-en-Provence
- Papeles de Geografía*: 45-46, enero-diciembre 2007. Universidad de Murcia, Servicio de Publicaciones.

Economía urbana y regional

- Anuario económico de España*: Fundación La Caixa Barcelona 2007
- Colección Comunidades Autónomas*: La Economía de Galicia: Diagnóstico Estratégico. La Caixa Barcelona 2007
- CT Catastro*: 60, julio 2007. Dirección General del Catastro. MEH.
- CT Catastro*: 61, octubre 2006. Dirección General del Catastro. MEH.
- Economistas*: 114, 2007 Colegio de Economistas Madrid
- Economistas*: 115, 2008 Colegio de Economistas Madrid
- Revista de la CEPAL*: 92, agosto 2007 Naciones Unidas CEPAL Santiago de Chile
- MADRID COMUNIDAD. CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2007): *La negociación colectiva en la Comunidad de*

Madrid en 2006 y Avance de 2007. Cuadros estadísticos de los resultados definitivos de los convenios colectivos de 2005. Consejo Económico y Social Madrid

- MADRID COMUNIDAD. CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2007): *La situación económica y social en la Comunidad de Madrid en 2006*. Consejo Económico y Social Madrid
- MADRID COMUNIDAD. CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2006): *Informe 4/07 sobre los Programas Operativos Feder y FSE de la Comunidad de Madrid, 2007-2013*. Consejo Económico y Social Madrid
- MADRID COMUNIDAD. CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2006): *Informe 5/07 sobre el Anteproyecto de Ley por la que se regula la Garantía del Suministro Eléctrico en la Comunidad de Madrid*. Consejo Económico y Social Madrid
- MADRID COMUNIDAD. CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2006): *Informe 6/07 sobre el Proyecto de Decreto por el que se Crea y Regula el Fondo Económico de Emergencia para Víctimas de Violencia de Género*. Consejo Económico y Social Madrid
- MADRID COMUNIDAD. CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2007): *La situación de la Seguridad y la Salud en el trabajo en la Comunidad de Madrid 2006* Comunidad de Madrid. Consejo Económico y Social
- LABANDEIRA, X. & M. RODRÍGUEZ (2007): *Wide and Narrow Approaches in Climate Change Policies: The Case of Spain* FEDEA Madrid

Estadísticas

- Boletín económico*: 09/2007. Banco de España Madrid
- Boletín económico*: 10/2007. Banco de España Madrid
- Boletín económico*: 11/2007. Banco de España Madrid
- Boletín económico*: 12/2007. Banco de España Madrid
- Boletín económico*: 01/2008. Banco de España Madrid
- Boletín estadístico*: 10/2007. Banco de España Madrid
- Boletín estadístico*: 11/2007. Banco de España Madrid
- Boletín estadístico*: 12/2007 Banco de España Madrid
- Boletín mensual*: 10/2007. Banco Central Europeo Madrid
- Boletín mensual*: 11/2007. Banco Central Europeo Madrid
- Boletín mensual*: 01/2008. Banco Central Europeo Madrid
- Informe Mensual*: octubre 2007. La Caixa, Barcelona
- Informe Mensual*: noviembre 2007. La Caixa, Barcelona.
- Informe Mensual*: diciembre 2007. La Caixa, Barcelona.
- Informe Mensual*: enero 2008. La Caixa, Barcelona.
- Informe Mensual*: febrero 2008. La Caixa, Barcelona.
- MADRID. AYUNTAMIENTO (2008): *Anuario Estadístico 2007*, Madrid

Obras públicas e Infraestructuras

- Carreteras*: 155, septiembre-octubre 2007. Asociación Española de la Carretera Madrid
- Carreteras*: 156 noviembre-diciembre 2007. Asociación Española de la Carretera Madrid
- Estudios de Construcción y Transportes*: 106, enero-junio 2007. Ministerio de Fomento. Madrid
- Ingeniería y Territorio*: 79, 2007 Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Barcelona
- Ingeniería y Territorio*: 80, 2007. Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Barcelona

Sociología urbana y regional

- ABRA*: 35 2005/2006. Universidad Nacional. Facultad de Ciencias Sociales. Escuela de Economía. Heredia CR,
- Agrosociales y Pesqueros*: 213/2007 Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid
- Agrosociales y Pesqueros*: 214/2007 Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid
- Política y Sociedad*: 44, 2, 2007. Universidad Complutense Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Madrid
- Relaciones*: 110, primavera 2007. El Colegio de Michoacan Zamora México
- Relaciones*: 111, verano 2007. El Colegio de Michoacan Zamora México
- Revista Crítica de Ciências Sociais*: 78, outubro 2007. Centro de Estudos Sociais Coimbra
- Revista de Ciencias Sociales*: 109-110, 2005. Universidad de Costa Rica
- Revista de Ciencias Sociales*: 111-112, 2006. Universidad de Costa Rica
- MEGÍAS VALENZUELA E. (dir.) (2007): *Adolescentes ante el alcohol. La mirada de padres y madres*. Obra social Fundación La Caixa Barcelona
- SÁNCHEZ M. (dir.) (2007): *Programas intergeneracionales. Hacia una sociedad para todas las edades*. Obra social Fundación La Caixa Barcelona
- PÉREZ-DÍAZ, V & J.C. RODRÍGUEZ (2007): *La generación de la transición: entre la jubilación y el trabajo* Fundación La Caixa Barcelona
- GUAL Jordi & Sandra JÓDAR-ROSELL (2007): *Telecomunicaciones ¿ante una nueva etapa de fusiones?* Documentos de Economía 'La Caixa', 08 noviembre Barcelona

Transportes

- MINISTERIO DE FOMENTO (2007): *Los Transportes y los Servicios Postales: informe anual 2006, Secretaría General Técnica, Madrid.*

Urbanismo

- Études foncières*: 128 juillet-août 2007 Association des études foncières (adef) Paris
- Études foncières*: 129 octobre 2007 Association des études foncières (adef) Paris
- Études foncières*: 130 Novembre-décembre 2007 Association des études foncières (adef) Paris
- EURE*: 99, agosto 2007 Instituto de Investigación y Postgrado. Pontificia Universidad Católica de Chile
- EURE*: 100, diciembre 2007 Instituto de Investigación y Postgrado. Pontificia Universidad Católica de Chile
- Les annales de la Recherche urbaine*: 102 octubre 2007. Plan Urbanisme Construction Architecture Francia
- Les annales de la Recherche urbaine*: 103 septiembre 2007. Plan Urbanisme Construction Architecture Francia
- Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*: 236, septiembre-octubre 2007 Montecorvo Madrid
- Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*: 237, noviembre 2007 Montecorvo Madrid
- Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*: 238, diciembre 2007 Montecorvo Madrid
- Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*: 239, enero-febrero 2008 Montecorvo Madrid
- URBAN*: 12, Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio. ETSAM

Varios

- Geologica Acta*: 5, 4, 2007. Facultat de Geologia Universitat de Barcelona
- Revista de Filosofia de la Universidad de Costa Rica*: XXXI/1, enero-junio 2005 Escuela de Filosofia Universidad de Costa Rica
- Revista de Filología y Lingüística de la Universidad de Costa Rica*: XXXI/2, julio-diciembre, 2005 Universidad de Costa Rica
- Revista Universitaria*: 96 2007. Ediciones Pontificia Universidad Católica de Chile Santiago Chile
- Revista Universitaria*: 97 2007. Ediciones Pontificia Universidad Católica de Chile Santiago Chile

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 25 páginas formato UNE A-4 (DIN A4) en TNR cpo. 12, mecanografiadas 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. **Descriptor:** 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, de las que 6 podrán ser a color. 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.
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 tres copias: una original completa y otras dos fotocopias (incluidas las figuras en color, en su caso) en las que se *habrán suprimido nombre y señales identificadoras del autor* (para poder enviarlas a evaluar anónimamente vía e-mail o en CD-Rom). El trabajo, una vez notificada su aceptación para publicarlo, se deberá presentar, de nuevo, en un soporte informático adecuado adjuntado en un e-mail o en CD-Rom, señalando siempre expresamente el sistema operativo (Mac, Windows, Linus) y la aplicación de textos o/y tablas utilizado (ver §13).
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 un artículo, se entregarán a su autor o autores, a título gratuito, veinticuatro separatas del mismo, así como un ejemplar del correspondiente número de la Revista.
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 Vivienda
 Dirección General de Urbanismo y Política de 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
 e-mail: CyTET@vivienda.es - mppozuelo@vivienda.es

REVISTA CIUDAD Y TERRITORIO - ESTUDIOS TERRITORIALES

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@vivienda.es

Por favor, escriba a máquina o con letras mayúsculas y claras.

Haga un círculo en la respuesta que corresponda, de las alternativas presentadas.

Institución/Apellidos y nombre:	<input type="text"/>	NIF:	<input type="text"/>
		Tel.:	<input type="text"/>
Domicilio Fiscal:	<input type="text"/>		
C. P. Localidad:	<input type="text"/>	País:	<input type="text"/>
• Activ. instituc./ Profesión/cargo	<input type="text"/>	Experiencia profes. (años)	<input type="text"/>
• ¿Desea recibir puntual información complementaria sobre actividades (seminarios, conferencias) que organice la revista?		<input type="checkbox"/> SI	<input type="checkbox"/> NO

<input type="checkbox"/> Envío cheque adjunto	núm.:	<input type="text"/>	del Banco/Caja	<input type="text"/>	por la suscripción anual
<input type="checkbox"/> Giro postal	núm.:	<input type="text"/>	por la suscripción de un año.		



Novedad Ministerio de Vivienda

6º Catálogo español de Buenas Prácticas Para mejorar las condiciones de vida



Esta publicación recoge documentación detallada de las 21 nuevas prácticas seleccionadas por el Comité Hábitat español y de las 10 actualizaciones para participar en el VI Concurso Internacional de Buenas Prácticas, 2006 y la calificación obtenida en el mismo. Además aparece información sobre el resto de prácticas recibidas y reflexiones de los expertos encargados de la evaluación y selección, como aportación al proceso de elaboración de conocimientos y de conceptualización.

267 pp. Formato: 21 cm x 29,7 cm

Distribución y venta:

BOE

C/ Trafalgar, 27. Madrid
Tfno.: 902 365 303 - Fax: 91 538 21 22
www.boe.es
e-mail: librería@boe.es

MAIDHISA, S. L.

C/ Berbiquí, 17-19. 28529 - Rivas Vaciamadrid
Tfno.: 91 670 21 89 - Fax: 91 301 29 39
www.maidhisa.com
e-mail: ismaroto@hotmail.com

MUNDI-PRENSA LIBROS, S. A.

C/ Castelló, 37. 28001 - Madrid
Tfno.: 91 436 37 04 - Fax: 91 575 39 98
www.mundiprensa.es
e-mail: libreria@mundiprensa.es

REYDIS LIBROS, Lázaro Pascual Yagüe, S. L.

C/ Hierbabuena, 35 Bajo. 28039 - Madrid
Tfno.: 91 311 66 82 - Fax: 91 311 66 67
www.reydislibros.es
e-mail: reydis@reydislibros.es

Serie MONOGRAFÍAS

**IMPRESINDIBLE PARA LA HISTORIA DE LOS
ENSANCHES DE LAS CIUDADES ESPAÑOLAS**

El más completo abanico de estudios urbanísticos sobre la vigorosa figura de Cerdá, el primer urbanista moderno, y su activa presencia como impulsor de los Ensanches de Poblaciones de la segunda mitad del siglo XIX. Incluye una actualizada bibliografía sobre esa época crucial

Reimpresión en formato de libro del agotado número monográfico doble de CIUDAD Y TERRITORIO Estudios Territoriales nº 119-120 (prim. 1994)

413 páginas con ilustraciones a color

Distribución y venta:

BOE

C/ Trafalgar, 27. Madrid
Tfno.: 902 365 303 - Fax: 91 538 21 22
www.boe.es
e-mail: librería@boe.es

MUNDI-PRENSA LIBROS, S. A.

C/ Castelló, 37. 28001 - Madrid
Tfno.: 91 436 37 04 - Fax: 91 575 39 98
www.mundiprensa.es
e-mail: librería@mundiprensa.es

MAIDHISA, S. L.

C/ Berbiquí, 17-19. 28529 - Rivas Vaciamadrid
Tfno.: 91 670 21 89 - Fax: 91 301 29 39
www.maidhisa.com
e-mail: ismaroto@hotmail.com

REYDIS LIBROS, Lázaro Pascual Yagüe, S. L.

C/ Hierbabuena, 35 Bajo. 28039 - Madrid
Tfno.: 91 311 66 82 - Fax: 91 311 66 67
www.reydislibros.es
e-mail: reydis@reydislibros.es