



Nuevos tiempos, nuevos objetivos: Infraestructuras y servicios en la nueva configuración territorial y urbana

Carmen Delgado Viñas

Presidenta de la Asociación de Geógrafos Españoles

Las infraestructuras, consideradas en un sentido amplio, son el conjunto de construcciones, equipamientos y dotaciones que sirven de soporte para el desarrollo de otras actividades y son necesarios para el buen funcionamiento y la organización estructural de un territorio y el bienestar de la población que lo usa.

Identificadas habitualmente con la "obra pública", incluyen entre ellas las infraestructuras básicas de conexión y de transporte (terrestre, marítimo y aéreo), las energéticas (redes de producción y distribución de fuentes de energía), las hidráulicas (redes de almacenamiento y abastecimiento de agua, de alcantarillado y saneamiento, de recogida y tratamiento de residuos, etc.), las de telecomunicaciones (telefonía, televisión, fibra óptica, etc.), los equipamientos o infraestructuras sociales (centros sanitarios y educativos, principalmente), así como las reunidas bajo el nombre de "infraestructura verde", vinculadas a los denominados "servicios ecológicos" ligados fundamentalmente al espacio libre, y referidas a principalmente a la vegetación y suelos, y que tienen como objetivo el filtrado del aire, la regulación microclimática, la reducción del ruido, el drenaje de la precipitación, el tratamiento de aguas residuales, así las funciones vinculadas a nuevas formas de uso público, como la educación ambiental y el desarrollo de valores recreativos y culturales.

Consideradas en un sentido amplio, parece conveniente comenzar planteándose la función que desempeñan en la actualidad las infraestructuras económicas y sociales, y su planificación, bajo las perspectivas novedosas de la Nueva Planificación Territorial Estratégica, o Planificación del Desarrollo Territorial Sostenible, que va complementando, incluso sustituyendo paulatinamente, a los enfoques más clásicos y tradicionales de la ordenación del territorio y el planeamiento urbanístico. Desde este punto de vista, cabría preguntarse, y buscar respuestas, sobre el papel actual de las infraestructuras y los servicios en el desarrollo territorial y en el cumplimiento del objetivo de cohesión territorial.

Aunque el acuerdo sobre este asunto no sea universal, se admite de forma general que las mejoras en las infraestructuras son una condición necesaria para el progreso de la economía porque redundan en el aumento de la eficiencia productiva y, en último término, en el crecimiento económico (Graham, 2005). No

obstante, la relación entre infraestructuras y crecimiento económico es muy compleja y no exenta de polémica, y más aún la relación entre infraestructuras y desarrollo territorial sostenible.

Tampoco se suele poner en tela de juicio que, en general, los servicios públicos básicos y las infraestructuras, en particular las de transporte, telecomunicaciones y energía, son un factor estratégico esencial para alcanzar los objetivos de desarrollo y cohesión territorial a todas las escalas consideradas, por lo que han sido uno de los principales soportes de la Política Regional Europea de convergencia. Así lo planteaba la Estrategia Territorial Europea (ETE, 1999) de forma explícita en el epígrafe 3 (*Los objetivos y opciones políticas para el territorio de la UE*), en particular en el apartado 3.3. (*Acceso equivalente a las infraestructuras y al conocimiento*) y, dentro de éste en el punto 3.3.3. dedicado a la *Utilización eficaz y sostenible de las infraestructuras*. En dicho documento se establecía que "la garantía de un acceso equivalente a las infraestructuras y al conocimiento", es uno de los tres principios o directrices de la política de desarrollo territorial sostenible de la UE.

Pero la ETE también advierte de que la construcción de infraestructuras y la dotación de equipamientos y servicios no son suficientes, por sí solas, para garantizar el desarrollo y la cohesión territorial sino que ambos requieren, además, la adopción de otras medidas de apoyo. Entre otras razones porque la relación entre infraestructuras y desarrollo no es automática ya que intervienen muchos otros factores.

Así, las directrices de la ETE sobre infraestructuras nos conducen a la necesidad de aplicar una planificación territorial que contemple, como objetivo prioritario, la articulación entre las políticas de desarrollo territorial, la ordenación de los usos del suelo y la planificación de la dotación de infraestructuras y servicios, a fin de optimizar las dinámicas territoriales bajo el enfoque de la sostenibilidad socioeconómica y ecológica del territorio. Tal forma integral de planificación territorial podría ser considerada como el elemento troncal de las políticas de cohesión territorial.

Entre otras razones, porque la dotación de infraestructuras no es unidireccional desde una perspectiva territorial, sino que comporta algunas amenazas y riesgos, tanto desde el punto de vista de la sostenibilidad ambiental como desde el enfoque de la eficiencia económica y de la eficacia espacial. No se trata únicamente de asumir que la construcción de algunas infraestructuras, sobre todo las de transporte, que facilitan la accesibilidad y la movilidad, producen externalidades ambientales derivadas de la dependencia de automóvil, de la intensificación del tráfico de personas y mercancías y, por ende, del aumento de los niveles de emisión de gases contaminantes. Sino también de conocer las amenazas de que las áreas más favorecidas incrementen sus oportunidades de extraer recursos de las menos favorecidas o periféricas (efecto de "bombeo") y de que las infraestructuras viarias atraviesen territorios sin conectarlos, incluso aislándolos más (efecto "túnel"; Plassard, 1992) o el riesgo de que se generen

efectos de deslocalización territorial de usos, tanto productivos como residenciales.

Por todo lo cual, parecería conveniente suscitar dos debates interrelacionados y complementarios, el relativo a los efectos de las infraestructuras económicas y sociales en la configuración y estructuración del territorio y el referido a la relación entre planificación estratégica territorial y planificación de infraestructuras y servicios.

Cabría preguntarse, asimismo, sobre el papel de las infraestructuras en el estímulo y la generalización de los nuevos modelos de urbanización, en particular el conocido como *urban sprawl*, urbanización expansiva, dispersa o difusa. La mejora de la accesibilidad y de la movilidad han inducido la aparición de áreas residenciales muy alejadas, a veces, unas de otras y de aquéllas, generalmente las ciudades principales, donde sus habitantes desempeñan sus actividades o utilizan equipamientos y servicios, dando pábulo a un proceso de metropolización cada vez más amplio, costoso e insostenible en cuanto al consumo de suelo y de dotación de equipamientos y servicios básicos.

Desde la perspectiva de los procesos urbanizadores, sería conveniente reflexionar sobre las posibilidades, y las formas, de adecuar las infraestructuras económicas y sociales para potenciar un sistema urbano policéntrico, apoyado en ciudades medias e intermedias, más compactas y diversificadas, con pautas de consumo energético más eficientes y establecimiento de condiciones ecológicas convenientes al bienestar ciudadano. Para alcanzar estas metas, sería imprescindible el diseño de infraestructuras integradas en el paisaje, eficaces y eficientes en relación con las funciones que deben desempeñar.

Frente a los procesos de dispersión, la concentración de algunas dotaciones e infraestructuras sociales en determinados núcleos (ciudades capitales y cabeceras comarcales) ha contribuido a perpetuar el vaciamiento y la despoblación de las áreas menos accesibles y peor dotadas, de manera que se ha acentuado función de los servicios como factor de nuevas formas de concentración puntual de la actividad y la población, en particular en los espacios rurales.

Así, infraestructuras y servicios están jugando un papel casi determinante en los procesos de reorganización territorial, aunque no siempre en la misma dirección, al estimular simultáneamente procesos de dispersión y de concentración, de polarización territorial, en definitiva, ajena a los planes de integración socioeconómica y cohesión territorial propuestos por las bienintencionadas políticas públicas comunitarias.

Por otra parte, se acepta de forma mayoritaria que, una vez que se han satisfecho las deficiencias y carencias de las dotaciones que obstaculizan las oportunidades de crecimiento económico, se llega a una situación en que el aumento de aquéllas no genera una progresión directamente proporcional, sino que empiezan a tener

generarse "rendimientos decrecientes" hasta, incluso, producir efectos negativos en cuanto a la sostenibilidad ambiental (contaminación, sobreexplotación de recursos, generación de residuos), socioeconómica (congestión y desmedida intensificación productiva) y territorial (crecimiento urbano extensivo, acentuación de desequilibrios, etc.).

P. Sica (1981) afirmaba hace unos años que el ferrocarril ha sido el elemento más incisivo sobre la organización territorial y urbana y el primero que afectó a la morfología de las ciudades tradicionales. H. Capel (2007) puso al día el estado de la cuestión insistiendo, sobre todo, en el impacto de la configuración de las redes ferroviarias sobre el desarrollo territorial y los sistemas urbanos (Capel, 2007). En la actualidad, y en el caso español concretamente, la llegada del tren de alta velocidad (TAV) ha coincidido con un momento expansivo del ciclo inmobiliario y con expectativas de crecimiento económico favorables en el conjunto del país. Alrededor de la nueva infraestructura surgieron un sinfín de proyectos urbanos y desarrollos inmobiliarios, con mayor o menor fortuna; es el caso ejemplar de Zaragoza, "donde el nuevo tren se convirtió en un instrumento urbanístico de primer orden" para la expansión y la remodelación de la estructura y la morfología de la ciudad (Alonso y Bellet, 2016), o de Ciudad Real y Guadalajara, entre otros. Muchos de estos proyectos, apoyados básicamente en la especulación inmobiliaria, han quedado interrumpidos tras el impacto de la crisis financiera actual, produciendo espacios urbanos baldíos e inacabados y paisajes devastados.

Algo similar puede afirmarse de otras infraestructuras de conexión y transporte fallidas, ineficaces, ineficientes y reveladoras de la permanencia de la tradicional separación entre planificación sectorial, infraestructural, y planificación territorial y urbana, y entre planificación física y planificación económica. Es el caso de muchos aeropuertos españoles, aunque los más emblemáticos sean los de Castellón y Ciudad Real, o de las ampliaciones de algunos puertos (el de El Musel en Gijón, La Coruña, etc.).

Lo anterior nos lleva, indefectiblemente, a plantearnos el rol de las infraestructuras y los servicios en tiempos de globalización y crisis y al debate sobre la necesidad de un cambio de paradigmas. De hecho, de un tiempo a esta parte empiezan a proliferar los análisis y las reflexiones académicas que ponen en tela de juicio la relación, casi determinista hasta ahora, entre dotaciones infraestructurales y crecimiento económico, o, en menor medida, desarrollo territorial, que ha subyacido bajo muchos proyectos megalómanos y ha contribuido a justificarlos en los discursos políticos y a través de los *mass-media*.

En tal sentido se podría tomar como referencia el caso español, caracterizado por la coincidencia de una sobreoferta relativa de infraestructuras y equipamientos con el estallido de la crisis financiera y la retracción de la demanda interior, lo que ha puesto en evidencia los déficits de sostenibilidad del modelo actual, sobre todo a causa del consumo intensivo de recursos, y la exigencia de proyectar nuevos modelos de movilidad, de abastecimiento energético, etc., más conservadores en

el uso de los recursos y compatibles con el desarrollo sostenible de los territorios y las poblaciones. Se hace imprescindible, en consecuencia, reflexionar sobre los nuevos modelos sostenibles y las infraestructuras asociadas a ellos, en particular por lo que se refiere a las infraestructuras de telecomunicación y a los efectos sobre el territorio, aún poco estudiados, de las redes digitales y las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.