

ESTRATEGIAS TERRITORIALES ANTE LA CRISIS: CULTURA DEL TERRITORIO Y CALIDAD INSTITUCIONAL

FERNANDO MANERO MIGUEL

IGNACIO MOLINA DE LA TORRE

Departamento de Geografía
UNIVERSIDAD DE VALLADOLID

manero@fyl.uva.es

imolina@fyl.uva.es

INTRODUCCIÓN

Al valorar e interpretar el alcance de la crisis que de forma tan traumática como generalizada ha afectado a la economía, a la sociedad y al territorio españoles al finalizar la primera década del siglo XXI cobra fuerza la idea de que la dimensión alcanzada no es ajena al agravamiento de muchos problemas irresueltos, derivados, entre otros factores, de la anómala supervivencia de defectuosas estructuras preexistentes, de directrices de crecimiento inadecuadas, de posturas elusivas de la responsabilidad que las compete y de formas de actuación ética y jurídicamente reprobables.

Cuando eso sucede, y ha sucedido en demasía, las condiciones de fragilidad se acentúan si a las deficiencias de organización y gestión internas se suman los inevitables impactos desencadenados por una abrumadora crisis financiera que, en virtud de los efectos consustanciales al comportamiento de la economía globalizada y de sus tendencias inducidas, alcanza una dimensión planetaria, poniendo de manifiesto la contrastada variedad de las capacidades competitivas y de resistencia de los territorios a los efectos desestabilizadores que aquella trae consigo (CASTELLS, 1985; MANERO, 2008; FUNDICOT, 2011; CAMAGNI & CAPELLO, 2011; COOKE & ALII, 2012). Y aunque los procesos de integración supraestatal determinan la evolución de las estructuras políticas que las integran, no cabe duda que el conocimiento y la interpretación de los fenómenos observados a escala de los Estados, y en virtud de sus particularidades respectivas, revisten un alto grado de

expresividad en función de las particularidades del entorno específico en el que se producen.

De ahí la importancia que tiene recurrir a estos escenarios de referencia político-administrativa, cuyo interés es más que evidente en un Estado complejo y compuesto como es España, para entender en toda su variedad de matices los cambios ocurridos en el territorio y en el comportamiento de los agentes que en él intervienen e interactúan. Sólo así es posible profundizar en el alcance de las estrechas relaciones producidas entre crisis y territorio, en las que se compendian todo el cúmulo de interdependencias y contradicciones de las que dependen las reestructuraciones a las que se ven sometidos la sociedad y el conjunto de la actividad económica a la vez que ponen de relieve la calidad y operatividad de los mecanismos de poder institucional - es decir, de la gobernanza territorial - y las propias capacidades de resiliencia o capacidad reactiva de los territorios para acometer con perspectivas de continuidad en el tiempo las estrategias que hagan posible la superación de sus efectos social, económica y territorialmente más lesivos.

1. UNA CRISIS MULTIDIMENSIONAL Y CON FUERTES IMPLICACIONES ESTRUCTURALES, TERRITORIALES Y POLÍTICAS

La propia noción de crisis entraña connotaciones que subrayan la complejidad de los factores que la desencadenan y, por ende, la dificultad de proceder a una interpretación unívoca de sus tendencias, impactos, perspectivas y líneas de acción planteadas con voluntad correctora. Sin embargo, la secuencia que en el tiempo ha jalonado la aparición de crisis cíclicas ha mostrado siempre una clara relación de causa-efecto con los cambios que, inducidos por ella, han modelado el funcionamiento y la ordenación de los cambios espaciales así como el alcance de las fracturas territoriales a que dan lugar (AYDALOT, 1984; PIRE & SABEL, 1984; PECQUEUR, 1996; COURVISANOS, 2012; DAVEZIES, 2012). Es evidente que la interpretación de estos engarces implica un necesario ejercicio de reflexión que va más allá de la mera constatación de los efectos observados, ya que encierra perspectivas críticas que muchas veces no son fácilmente perceptibles o bien quedan

enmascaradas por la recuperación que coyunturalmente difumina su gravedad a la espera de que una nueva situación recesiva pueda ponerlas al descubierto.

El análisis de las tendencias y manifestaciones asociadas a la entidad de la crisis que ha repercutido con enorme contundencia y duración en la economía y en la sociedad españolas a partir de 2007 – con dos recesiones en tres años y que ha llevado a interpretarla incluso como una depresión - evidencia hasta qué punto muchas de las alteraciones no son sino la ratificación de la situación problemática en la que se encontraban algunos de los pilares esenciales del modelo de crecimiento y que, sobrevivientes a los impactos de las crisis precedentes, habían permanecido ajenos a los mecanismos revisores que hubieran permitido una mayor capacidad de resistencia a los embates recesivos. La alta vulnerabilidad ofrecida es congruente con la inconsistencia que presentaban en una perspectiva a largo plazo sus rasgos estructurales así como las disfunciones de que adolecían varios de los instrumentos aplicados a la gestión pública y privada de los recursos o a la evaluación de riesgos. En consecuencia puede decirse que el panorama ofrecido acusa la impronta inequívoca de una crisis integral, de carácter estructural, y, lo que es más importante, profundamente desestabilizadora del modelo de crecimiento a la par que repleta de advertencias y lecciones de cara a una reconsideración profunda de las bases estratégicas sobre las que hasta entonces se había sustentado. En ello estriba la consideración de “sistémica” con la que autorizadamente es interpretada (GILLS, 2010, 172).

No indiferente a las graves perturbaciones de la economía globalizada y a sus impactos, España acusa con palmaria intensidad los efectos de una crisis de dimensión global, cuyas raíces remiten a los problemas financieros en los que se halla sumida la economía mundial como consecuencia de la débil regulación de los mercados, de la revocación de la separación de los bancos comerciales y los de inversión así como el descontrol de los mercados hipotecarios, todo ello imbricado en las contradicciones del propio sistema (VÁZQUEZ, 2009,7; TAPIA y ASTARITA, 2011) y en los riesgos de inestabilidad financiera provocados por los desequilibrios internacionales en el comercio y los movimientos de capital (DUPUY ET LACUEILLE, 2013). Con su epicentro en Estados Unidos, la convulsión de los mercados financieros ha traído consigo una fuerte contracción de la economía global, con

especial impronta en la estadounidense y, aunque con diferentes umbrales de gravedad, en la economía real de los países de la Unión Europea integrados en la disciplina del euro, donde han quedado en evidencia las debilidades de la unión monetaria y económica ante la ausencia de mecanismos de estabilidad financiera. Es el contexto en el que necesariamente hay que plantear la crisis de las deudas soberanas y la tendencia alcista de la prima de riesgo como reflejos palmarios de la situación crítica a que se ven expuestas las finanzas públicas consecuentemente al debilitamiento competitivo de las economías afectadas (DAVEZIES, 2011, 9).

En este panorama crítico las tendencias observadas en España, donde la crisis ha hecho fuerte mella en todos los componentes asociados a la actividad económica – inversión, producción, ahorro, consumo y empleo –, traducen el encadenamiento de una serie de fenómenos que de manera simultánea ponen en evidencia la magnitud y las particularidades de los problemas detectados, que obligan a considerar lo ocurrido no como la manifestación de una situación coyuntural sino entroncada con la modificación de las propias estructuras, lo que justifica su significado, más allá de la crisis, como un verdadero cambio de época (ONTIVEROS y GUILLÉN, 2012)¹. En esencia, se identifican con los dos factores principales en torno a los cuales gravita la acentuación de la crisis y de sus efectos derivados, contribuyendo a precisar tanto la etiología y la naturaleza del diagnóstico como el sentido de las respuestas conducentes a su resolución.

1.1. Un modelo de crecimiento puesto en entredicho

Planteadas de forma sucinta las condiciones en las que se desenvuelve la crisis analizada, puede decirse, desde una perspectiva económico-territorial, que resulta evidente el elevado peso que en el agravamiento de sus impactos ofrece la prevalencia adquirida en el modelo de crecimiento por actividades muy sensibles a la trayectoria cíclica de los mercados y a los desajustes respecto a las comportamientos y necesidades de la demanda. La responsabilidad atribuida a la expansión errática y desahogada del sector inmobiliario parece fuera de toda duda

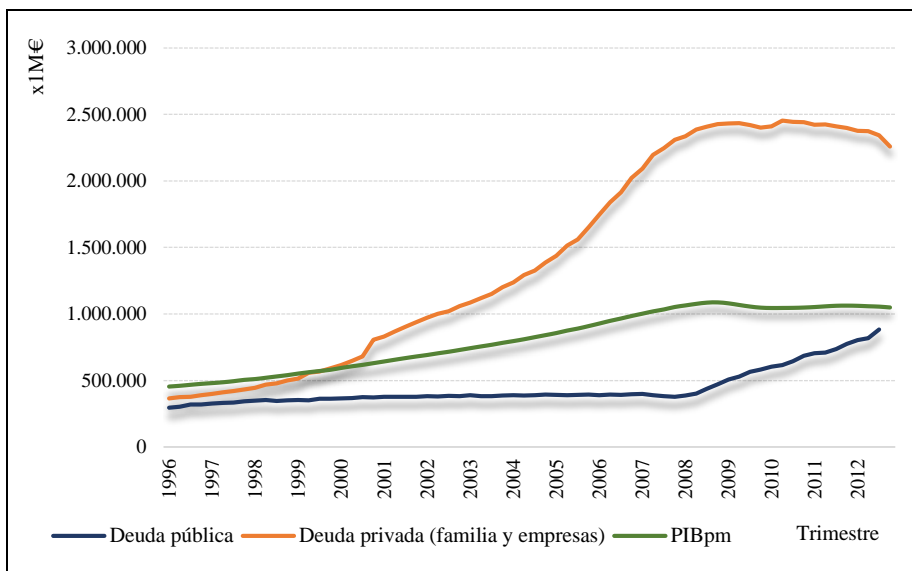
¹ Hay quien así también lo interpreta al afirmar que “el diagnóstico de crisis no resulta apropiado si lo que estamos atravesando es un interregno entre la vieja y la nueva época. No se trata de hacer lo mismo con menos, sino de repensar lo que hacíamos y cómo lo hacíamos” Vid. Fundación Encuentro: *Informe España 2012*, pp. XIV.

cuando se analiza la evolución de sus principales variables, las relaciones con el mercado hipotecario, la hipertrofia del endeudamiento de los hogares, las empresas y la banca (JEREZ DARIAS *et alii*, 2012, 14), las irregularidades en la ocupación del suelo, los efectos distorsionantes producidos en el mercado laboral y las prácticas especulativas frenéticamente desplegadas, en función del margen de maniobra permitido por la norma, realizado a costa de los intereses de la ciudadanía y a expensas del territorio.

Por otro lado, aunque las señales de alarma eran perceptibles hace tiempo, las tensiones ocurridas en el comportamiento de los mercados y la comprobación de los trastornos derivados de su conexión con el sector inmobiliario desencadenan desequilibrios muy acusadas en la estructura y funcionamiento del sistema financiero, que revelan la inconveniencia de las malas prácticas empleadas. Una contaminación de la que muy pocas entidades – en especial las Cajas de Ahorros - han logrado liberarse, pues no carece de importancia el hecho de que la mayor parte del crédito concedido tuviera carácter hipotecario y el que los activos inmobiliarios ocupasen una posición preeminente en la cifra de negocios y en la concentración de patrimonio inmueble a un precio sobrevalorado, con los efectos desestabilizadores desde el punto de vista contable que ello trae consigo.

Este comportamiento está ligado además a la anómala administración del crédito bancario durante la etapa expansiva hasta el punto de que el crecimiento económico se identifica con la dependencia masiva de esta forma de financiación. Téngase en cuenta que entre 1996 y 2008 se produjo un aumento de 1,5 billones de euros de saldo vivo en préstamos, lo que suponía el 105% del PIB mientras el nivel endeudamiento – sustentado sobre todo en la deuda privada - representaba nada menos que el 123 % de la renta disponible al finalizar la primera década del siglo XXI. Se trata sin duda del reflejo más elocuente de las malas prácticas desarrolladas por los gestores financieros – hasta el extremo de forzar a la reestructuración integral de las Cajas de Ahorros, protagonistas en su mayoría de una gestión tan deficiente como susceptible en muchos de sus responsables de consideración delictiva- y del insuficiente control de los órganos de administración, acompañada además de un ineficaz cumplimiento de las tareas del regulador público, es decir, del Banco de España.

Gráfico 1: Evolución de la deuda pública y privada en España (1996-2012)



Fuente: Banco de España: Deuda de las AA.PP, de las familias y de las sociedades no financieras, 1996-2012; PIB a precios de mercado 1996-2012.

A la postre los efectos de la crisis financiera e inmobiliaria se han traducido en una situación de sobreendeudamiento – espectacularmente elevado en el sector privado² y con tendencia al alza durante la crisis en el público³ (Gráfico 1) – cuya

² La extraordinaria dimensión de la deuda privada justifica su interpretación como uno de los factores esenciales de la crisis, ya que, debido a la magnitud alcanzada, acabará derivando en una profunda crisis de la deuda soberana, a medida que, en virtud de los llamados “estabilizadores automáticos”, las deudas del sector privado pasan al público, lo que explica su sesgo alcista mientras aquél disminuye lentamente al no generarse deuda nueva de manera significativa. Resulta llamativo constatar el hecho de que, tras un proceso de crecimiento excepcional - del 11,2 % anual promedio entre 2000 y 2012 - en el que sorprendentemente las advertencias del riesgo quedaron difuminadas o eludidas respecto a la consideración de su gravedad, la deuda contraída por las empresas no financieras, las entidades de ahorro y los particulares superaba a comienzos de 2012 los 4,3 billones de euros o, lo que es lo mismo, más del 400% del Producto Interior Bruto, correspondiendo a cada una de tres categorías el 134, el 110 y el 81 por 100 del PIB, respectivamente.

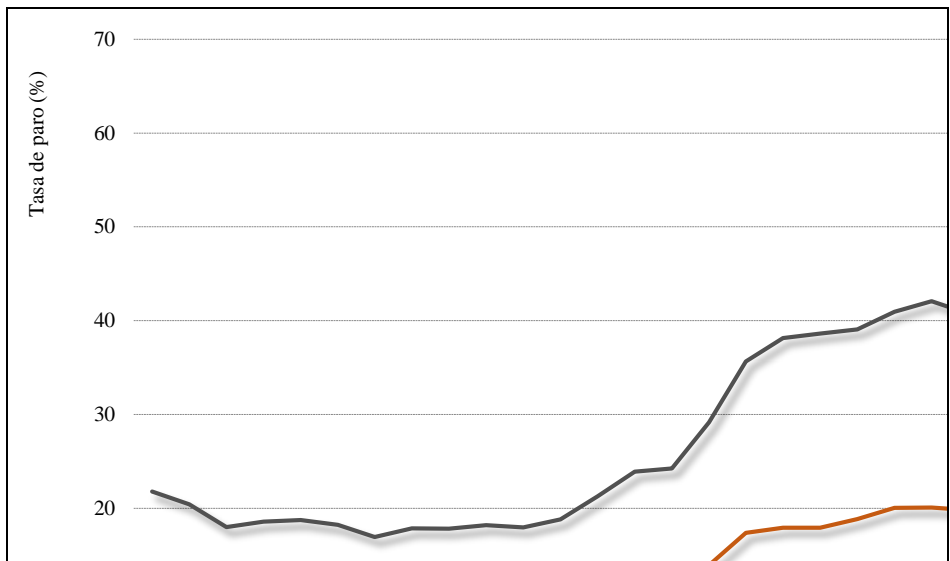
³ Tras un incremento 2007 y 2012 de medio billón de euros, la deuda total de las Administraciones Públicas, que tradicionalmente se había situado muy por debajo del promedio comunitario europeo, alcanzó en diciembre de 2012 un saldo de 884.116 millones de euros, lo que representa el 84,2% del Producto Interior Bruto, superando en 14,8 puntos el umbral del año precedente. De este volumen, la mayor parte pertenece a la Administración Central del Estado (760.262 Meuros), seguida de las Comunidades Autónomas (185.048 Meuros) y de los Ayuntamientos (41.967 Meuros). A las cifras referidas a las diferentes administraciones hay que sumar las operaciones del Fondo de Liquidez Autonómico y los pagos a proveedores adelantados por las entidades financieras. De este modo, la deuda pública se convierte en el principal factor de estímulo de la evolución creciente de la deuda, con el consiguiente coste social y económico que conlleva. En el primer trimestre de 2013 ha alcanzado los

repercusión, amén de los problemas de solvencia e inseguridad, se agrava en función de los mecanismos de rescate a la banca aplicados por la Unión Europea, dando origen a la acentuación del déficit global y a la aparición de problemas de liquidez con los inconvenientes que ello ocasiona a la economía productiva como consecuencia de la depreciación de los activos, de la restricción del crédito y de las dificultades o bloqueos para la financiación de las empresas y los ciudadanos. Más aún, el panorama se complica sobremanera ante los efectos ocasionados por las exigencias comunitarias de reducción, con tendencia a la eliminación, del déficit de las administraciones y que políticamente se asocian con el requerimiento de efectuar un saneamiento acelerado de las finanzas públicas mediante la aplicación de drásticas reducciones del gasto, lo que inevitablemente se acompaña de la aplicación de severas restricciones en la prestación de servicios públicos y de la contracción del crecimiento económico. El corolario inevitable conlleva una reducción de las rentas globales y la minoración de los ingresos tributarios, lo que inevitablemente repercute en una menor capacidad para hacer frente al déficit que se pretende controlar.

Asimismo, tampoco cabría ignorar las limitaciones de que adolece una parte sustancial del tejido empresarial, en el que se perciben insuficiencias notorias desde el punto de vista del desarrollo de la innovación, del fortalecimiento de la capacidad competitiva y, por ende, de la solidez de las estrategias de desarrollo y de proyección en las que se sustentan. La diversidad de situaciones en este campo, en el que no es justo hacer caso omiso de las empresas de gran relevancia, competitivas y con alto grado de internacionalización, no impide dejar constancia de la extrema vulnerabilidad que ante un escenario de crisis ocasionan las inadaptaciones detectadas en un segmento mayoritario del entramado productivo o las propias deficiencias que caracterizan a los procedimientos administrativos o la reconocida endeblez de la política industrial, relegada a un segundo plano dentro de las prioridades estratégicas o eclipsada por las actividades que, con una visión cortoplacista y de lucro rápido, deparaban resultados y beneficios más espectaculares.

La conjunción de todos estos factores ha cristalizado en una especie de círculo vicioso, que intensifica los rasgos y las dimensiones de la crisis en un entorno dominado por la incertidumbre e incluso por los ingredientes que abundan a favor de la economía del miedo, surgida de la inseguridad frente al futuro y de la pérdida de confianza en los responsables públicos (ESTEFANÍA, 2011). A ello contribuye significativamente – Gráfico 2 - el aumento del desempleo, afectado por una tendencia imparablemente al alza que desde el estallido de la crisis ha elevado la tasa – según los datos ofrecidos por la Encuesta de Población Activa en el primer trimestre de 2013- del 13,91 en 2008 al 27,02, con repercusiones demoledoras en la población juvenil, ya que afecta al 55,13 % de los menores de 25 años, más de treinta punto por encima del promedio comunitario.

Gráfico 2: Evolución de las tasas de paro general y juvenil en España (2005-2013)

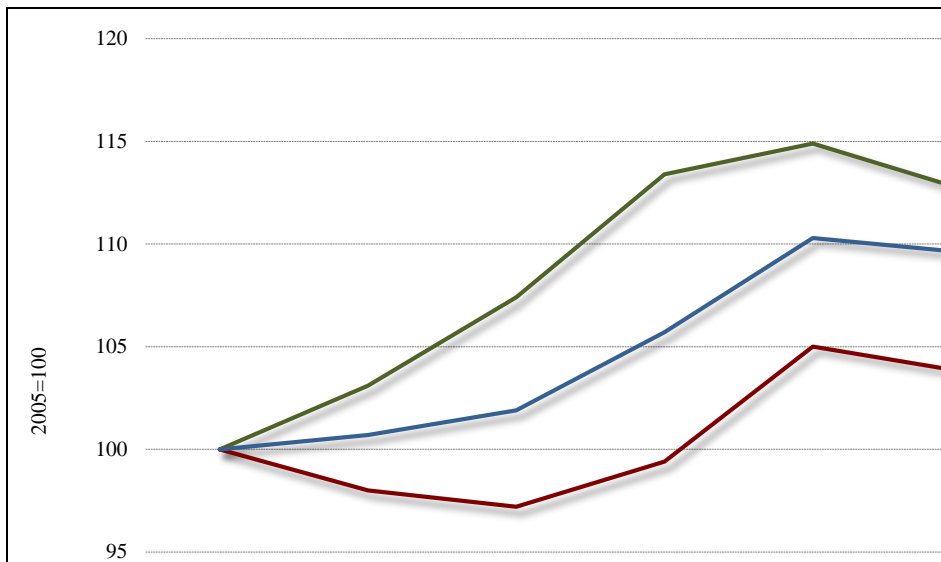


Fuente: INE: Encuesta de Población Activa 2005-2013

Tras la aprobación de la reforma laboral (Ley 3/2012) la tasa de paro ha crecido en apenas un año un 13,2 %, mientras la cifra de ocupados ha descendido en 850.000 personas, el despido por causas objetivas (indemnización con 20 días por año) se ha incrementado un 49 % y los Expedientes de Regulación de Empleo han crecido un 66%. Socialmente, y mientras se subraya la lesión que la reforma provoca en los derechos de los trabajadores, el balance no puede ser más desolador:

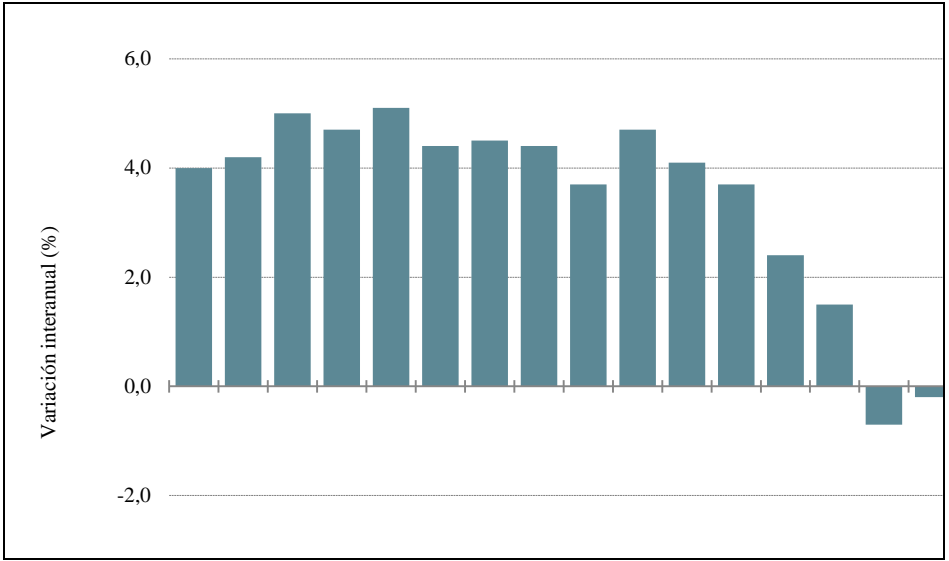
a comienzos de 2013 España registra la tasa de desempleo más elevada de las economías desarrolladas mientras la importancia de la masa salarial en el conjunto del PIB alcanza su mínimo histórico – 45,8% -, tres puntos por debajo de lo que representaba en 2010. Más aún, se ha llegado a la comprobación, como señala el servicio de estudios del BBVA, que la destrucción del empleo se convierte en el principal factor determinante de la minoración de los costes laborales unitarios (Gráfico 3), de la registrada en el coste salarial armonizado (Gráfico 4) y en la evolución de las rentas (Gráfico 5), sin olvidar, como otra manifestación más del círculo vicioso comentado, hasta qué punto la disminución de la capacidad salarial repercute en una minoración de su presencia en el Producto Interior Bruto (Gráfico 6).

Gráfico 3: Evolución de los costes laborales unitarios (2005-2012)



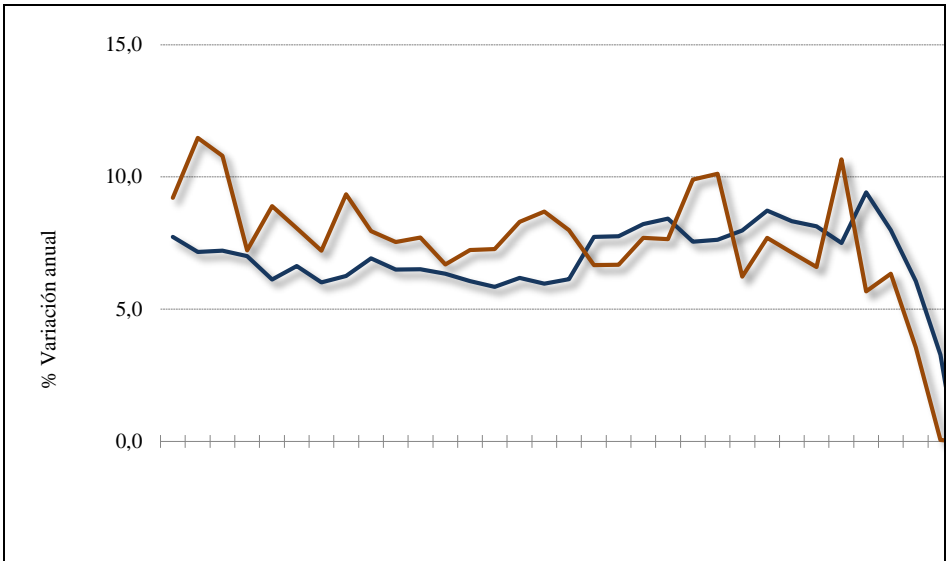
Fuente: EUROSTAT: *Nominal unit labour cost, 2005-2012*

Gráfico 4: Variación interanual del coste salarial armonizado (2007-2012)



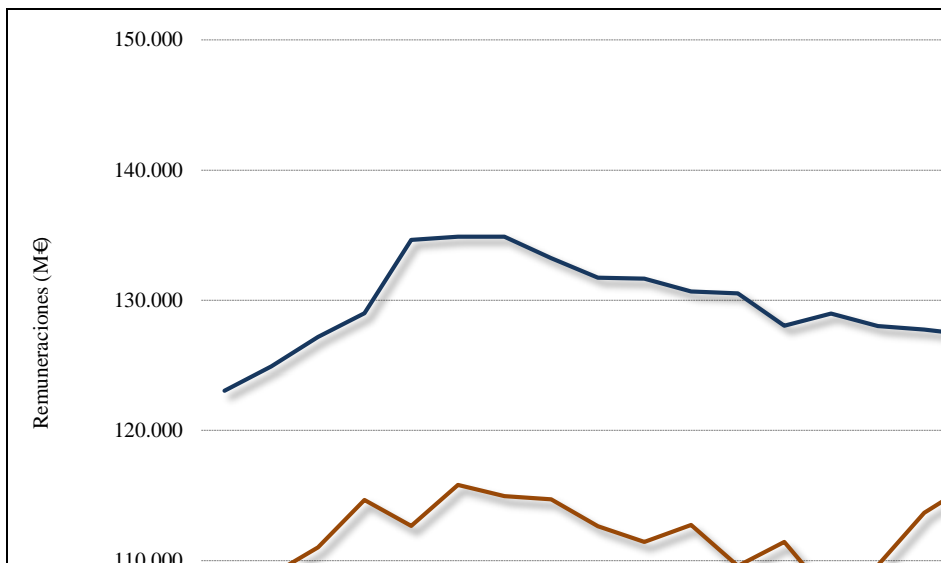
Fuente: INE: Coste salarial total por hora efectiva de trabajo, 2006-2012

Gráfico 5: Variación interanual de las rentas salariales y empresariales (2001-2013)



Fuente: INE: Contabilidad Nacional Trimestral de España (2000-2012)

Gráfico 6: Evolución de las rentas salariales y empresariales en el PIB (2007-2013)



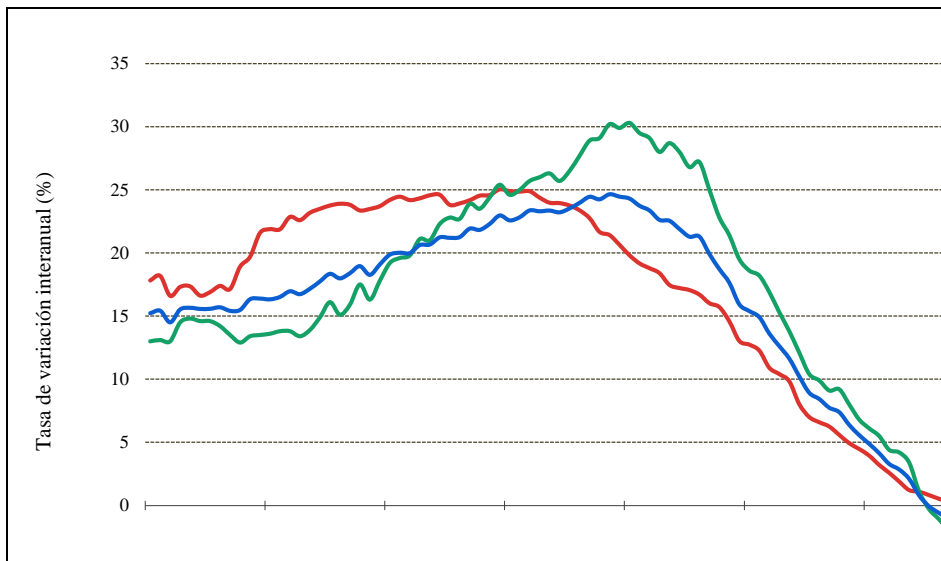
Fuente: INE: *Contabilidad Nacional Trimestral de España* (2000-2012)

Al tiempo esta tendencia se solapa con otro de los fenómenos más patentes: el debilitamiento del tejido empresarial como consecuencia del cierre masivo de sociedades, tanto en la industria como en los servicios. Es una tendencia lógica que tiene mucho que ver con el descenso de la riqueza financiera de las familias – venta de activos financieros, disminución los depósitos bancarios y caída del ahorro -, con la excesiva morosidad en los pagos y con la acusada reducción de la demanda interna en un panorama de brutal desplome del crédito (Gráfico 7) y de la renta disponible (Gráfico 8). De ahí que las empresas dependientes del consumo privado se hayan visto obligadas a revisar a la baja sus previsiones de ingresos y beneficios, cuando no abocadas al cierre⁴. Un aspecto que no es sino el fiel reflejo de la situación crítica en que aparece sumido el consumo privado como consecuencia de la dificultad de mantenerlo en ascenso o estabilizado en un panorama de disminución y desaparición de los ingresos - a finales de 2011 en cerca de millón y medio de hogares no trabajaba ningún miembro de la unidad familiar y ascendían a

⁴ Según la Plataforma Multisectorial contra la Morosidad el volumen de impagos a empresas ascendía a mediados de 2012 a 120.000 millones de euros, lo que ha supuesto el cierre de medio millón de empresas, de las que 300.000 corresponden a autónomos y el resto a firmas de pequeña y mediana dimensión.

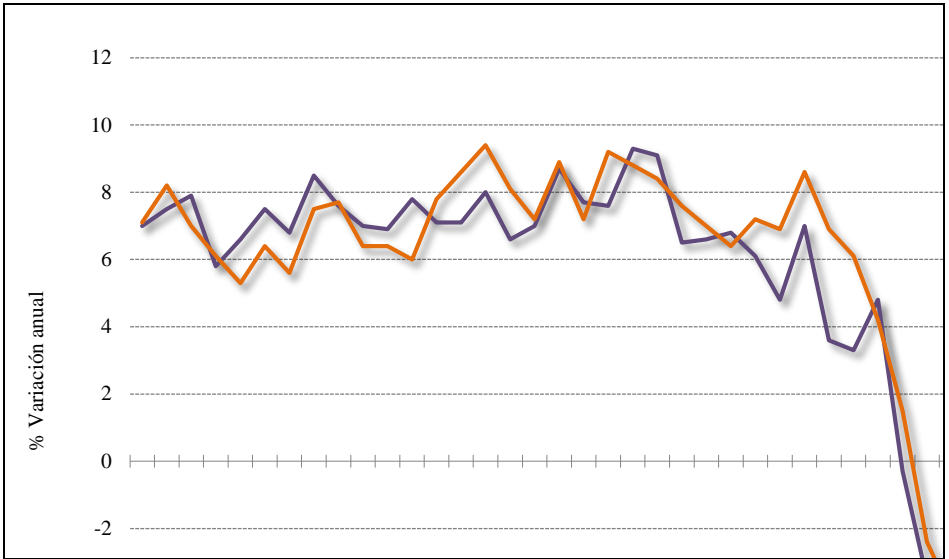
500.000 los carentes de ingresos - así como de los cambios, cuantitativos y cualitativos, experimentados en los hábitos de consumo.

Gráfico 7: Evolución del crédito en el sector privado (2003-2013)



Fuente: Banco de España: *Financiación a las sociedades no financieras y hogares e ISFLSH*. Tasa de variación interanual (2003-2013).

Gráfico 8: Variación anual de la renta disponible y el consumo (2001-2012)



Fuente: INE: *Contabilidad Nacional Trimestral de España*. Cuenta de utilización de la renta disponible (2000-2012).

La evolución de la demanda aparece así como un testimonio fidedigno de las reacciones que un sector creciente de la sociedad adopta mediante actitudes que al tiempo que implican un fuerte retroceso del consumo privado, modificando así a la baja el indicador con más peso en la composición del PIB, traducen un significativo cambio de la relación de los consumidores con los productos, tal y como se refleja en el incremento de la importancia de las “marcas blancas” - cuya relevancia en la cesta de la compra ha subido once puntos entre 2004 y 2012, hasta el punto de que el 89% de los españoles adquiere este tipo de productos, según la consultora Grayling- y en la decantación a favor de los supermercados de descuento. De todos modos, y pese a la fuerte repercusión que la crisis ha motivado en la percepción social del consumo, y con especial acuidad en las clases medias, las investigaciones realizadas al respecto advierten que no se ha producido una puesta en cuestión del modelo consumista (ALONSO *et alii*, 2011, 148).

1.2. Crisis institucional y deterioro cualitativo del territorio

El panorama alterado por la crisis no se limita únicamente al reconocimiento de sus costes socio-económicos más sensibles. Como no puede ser de otro modo, y en función de las interrelaciones que en torno a ella se producen, los problemas aparecen encuadrados en un ambiente político en el que necesariamente hay que someter a crítica la calidad de las políticas públicas y el modo de organizar las relaciones con el territorio y sus recursos. No sin razón se habla incluso de una crisis ética, asociada a las actuaciones propias de una deficiente o precaria cultura territorial, que lleva a entender el territorio bajo su responsabilidad como un ámbito de intervención supeditado a la lógica rentabilista en beneficio de unos pocos, especulativa en sus procedimientos esenciales, poco sensible con los impactos generados y renuente con la perspectiva del largo plazo.

La relación fraguada entre crisis institucional y crisis territorial es tan estrecha que no ha hecho sino intensificarse a lo largo de la década sincrónica con el paroxismo de la crisis global. Su punto de partida, la raíz profunda de la que se nutre y que justifica su pervivencia en el tiempo, remite a la política urbanística y de obras públicas acometida por numerosas administraciones en un claro ejemplo de voluntarismo, de promoción de imagen y afán en pro de un crecimiento a toda costa supeditado a las presiones que asegurasen la satisfacción de los intereses que las impulsaban.

Planteado de forma resumida, el balance obtenido no puede ser más sorprendente: un total de 5,5 millones de viviendas fueron autorizadas mediante licencias municipales de obras entre 1998 y 2010, lo que supuso la ocupación de 900 millones de metros cuadrados. De este modo a finales de 2011 – y de acuerdo con la información suministrada por el Ministerio de Fomento - el parque de viviendas en España ascendía a 26 millones, como resultado de un vertiginoso proceso de crecimiento que, desde comienzos de la década, representaba un incremento acumulado del 23,7% en solo 10 años hasta convertirlo en la variable situada en uno de los valores relativos más altos del mundo. Sensiblemente superior a la de hogares residentes (17,3 millones), significa la existencia de 1,5 viviendas por hogar, superando en tres décimas el promedio de la eurozona y destacando el hecho de que el número de viviendas por hogar se eleva, ya sea regional o localmente, allí donde más elevada es la proporción de viviendas no principales – secundarias o vacías – en

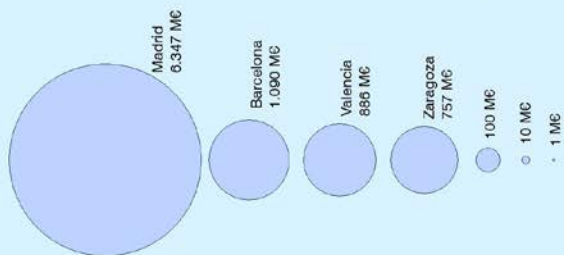
el cómputo total (Rodríguez, 2012). Entre tanto, y como otra de las manifestaciones elocuentes de la tendencia, no es irrelevante la impronta dejada en el territorio por lo que se conoce como “ruinas modernas”, utilizando la expresión a la que recurre SCHULZ-DORNBURG (2012) para identificar los restos de las promociones urbanísticas construidas, y hoy silentes y abandonadas, al socaire de un señuelo turístico y de ocio que no ha respondido, ni de lejos, a las expectativas creadas.

A la postre, la evolución del proceso ha tenido decisivas implicaciones económico-espaciales. Se ha revelado de manera ostensible a través de los riesgos contraídos por las entidades financieras debido a su elevada exposición al mercado inmobiliario, como lo prueba el hecho de que más del 60% del crédito otorgado tuviera este destino hasta el extremo de superar incluso las tres cuartas partes en el caso de las Cajas de Ahorros que en mayor medida han acusado el impacto de la crisis. Y, desde luego, también ha hecho fuerte mella en la financiación de las administraciones públicas, que se han revelado como la expresión de un conjunto de problemas y dificultades necesitadas de drástica corrección.

Si en la etapa expansiva prevaleció un comportamiento proclive a la utilización insuficientemente controlada, cuando no imprevisora, dispendiosa o cuestionable, de recursos públicos, que trajo consigo el incremento vertiginoso del déficit de las Comunidades Autónomas (Gráfico 9) y de la deuda acumulada en los Ayuntamientos de grande y mediana dimensión (Mapa 1), el estallido de la crisis ha forzado a replantear la estrategia de salida en un marco de ruptura total con los hábitos precedentes.

Mapa 1: Deuda viva de los municipios españoles (2011)

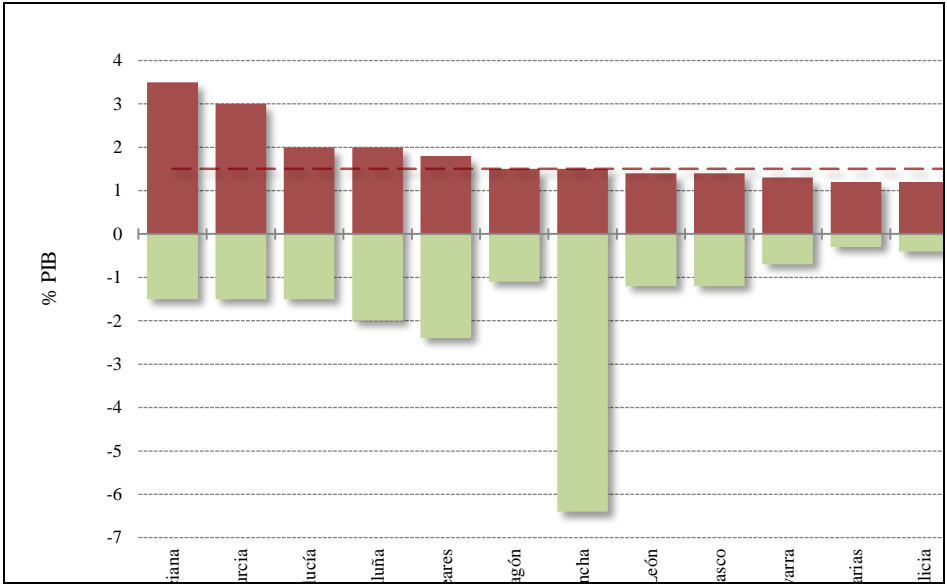
DEUDA VIVA DE LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES (2011)



Fuente: Ministerio de Hacienda y AA.PP.
Deuda Viva de las Entidades Locales 2011.
Municipios con deuda viva superior a 1.000€



Gráfico 9: Déficit de las comunidades autónomas en 2012 y reducción respecto a 2011



Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas: Déficit de las AA.PP. 2012.

Y es que la disminución de los ingresos, que en el caso de los Ayuntamientos se ha visto agravada por el retroceso o paralización de los provenientes de las licencias urbanísticas y el descenso de la actividad económica, ha evolucionado en paralelo con el alza de los gastos, contribuyendo así a la acentuación del déficit y a la adopción de restricciones que traen consigo el incumplimiento de los compromisos contraídos con los proveedores, víctimas de una situación que ha lesionado seriamente la contabilidad de las empresas.

En estas condiciones es evidente que, a diferencia de lo ocurrido en situaciones críticas precedentes – cuando “los amortiguadores eran más potentes que los choques” (DAVEZIES, 2012, 8), precisamente por el amparo a que daban lugar los mecanismos de ayuda institucionalizados- existen serias dificultades para asegurar que la recuperación pueda apoyarse en los presupuestos públicos gestionados como antaño. De ahí que, más allá de los resultados que deparen las intervenciones aplicadas en sintonía con los controles de gasto y de disciplina presupuestaria previstos desde el Gobierno central y los órganos comunitarios, y que

posteriormente comentaremos, se afianzan las actitudes favorables, en tanto el incierto restablecimiento de la burbuja inmobiliaria no lo haga posible, a la privatización de los servicios públicos.

Si, en general, no se trata de una tendencia nueva, lo cierto es que las repercusiones de las crisis sobre la delicada situación de las arcas públicas son esgrimidas como razonamiento justificativo de una externalización o *outsourcing*, mediante fórmulas de ejercicio indirecto, impulsada por las administraciones regionales en el ámbito de la sanidad y de la educación en aras de la eficiencia y de la presunta corrección de los defectos y rigideces de que, según se indica - pese a la opacidad con que a menudo se plantean las informaciones que avalarían con el rigor necesario tales medidas y las resistencias planteadas por un sector importante de la sociedad - adolece la actuación pública. Motivación similar a la que en el ámbito local se invoca para explicar la adjudicación a empresas privadas de la gestión del agua, una actividad muy apetecida por el reducido número de grupos afianzados en el sector, y cuya capacidad de presión hacia los ayuntamientos aparece contrarrestada por los movimientos de contestación con el argumento de que todo ello representa “el tránsito de la burbuja inmobiliaria a la burbuja del agua”, como expresivamente ha subrayado, a modo de ejemplo, la “Plataforma contra la especulación urbanística y medioambiental” de Candeleda (Ávila) en la campaña contra la medida contemplada por su Ayuntamiento a comienzos de 2013.

En este contexto no es posible hacer caso omiso del nuevo contexto creado por la reestructuración del entramado financiero, en cuyo desencadenamiento, y en virtud de su elevada exposición al crédito hipotecario, interviene el estallido de la burbuja inmobiliaria y la puesta en cuestión del modelo consolidado a través de la figura de las Cajas de Ahorros que, salvo contadísimas excepciones, ejemplifica los resultados de una pésima, cuando no fraudulenta, forma de dirección, a la que no ha sido ajena la dependencia política en la orientación dada a sus líneas de actuación y organización del crédito. En muy poco tiempo, y como consecuencia del deterioro de sus balances, se ha producido una profunda metamorfosis en la configuración del sector financiero español, que en esencia ha consistido en el poderoso afianzamiento de los grandes Bancos privados y en las operaciones de fusión efectuadas entre las Cajas, cuando no a la absorción de éstas, que han derivado hacia la concentración

casi total del sistema en un reducido número de grupos, relegando a una posición casi residual el significado de la Obra Social en la que históricamente se había basado la razón de ser de esas entidades concebidas en origen como instituciones sin ánimo lucro, y ya englobadas bajo los parámetros inequívocos de la cultura bancaria.

En suma, toda esta serie de tendencias y ajustes configura un complejo panorama de cambio dotado de una clara dimensión espacial, fielmente reflejada en las tensiones que afectan a las realidades territoriales y, lo que en nuestro caso es más pertinente, en la evolución de las políticas públicas relacionadas con la ordenación y el gobierno del territorio.

2. ¿HACIA UNA READAPTACIÓN DE ESTRATEGIAS Y COMPORTAMIENTOS EN LA ORDENACIÓN, DESARROLLO Y GOBIERNO DEL TERRITORIO?

Los fenómenos inducidos por la crisis han provocado una situación de ruptura que, a modo de traumática solución de continuidad, abre camino a una nueva etapa, caracterizada en principio por declaraciones y propósitos que revelan una pretendida voluntad reactiva, proclive a la revisión de orientaciones estratégicas, por más que la eficacia de sus resultados no deje de encontrarse mediatizada por muchas de las inercias y resistencias subsistentes.

Por esa razón, cuando se parte de un diagnóstico repleto de manifestaciones precisadas de corrección, y ante un horizonte de perspectivas críticas e incertidumbres múltiples, conviene reclamar que el territorio sea entendido y valorado como una de las cuestiones centrales del debate que se suscita en torno a las estrategias de salida de la crisis. Y es que los procesos de cambio no son inocuos desde el punto de vista territorial, ya que inciden sobre los espacios de vida, de convivencia y de relaciones, intervienen en el funcionamiento de los mecanismos de equidad y solidaridad y de ellos emanan los factores y las tendencias que pueden contribuir tanto al declive como a la recuperación del territorio. Ante esta divergencia de situaciones potenciales la respuesta solo puede ser convincente si los objetivos se acometen sobre una fundamentación debidamente territorializada, es decir, si se sustenta con el debido rigor científico y la indispensable voluntad política en el tratamiento de aquellos aspectos que más claramente permiten interpretar la

envergadura de los problemas para valorar la orientación y el alcance espacial de las medidas correctoras.

De este modo, y dadas las particularidades de una situación en la que coexisten posturas decantadas a favor de nuevas pautas de concepción y de tratamiento corrector de los problemas con otras más bien refractarias a la reorientación de las directrices mantenidas, no es difícil observar la aparición de un complejo y heteróclito panorama de tendencias, posiciones autocríticas, directrices reguladoras y reorientaciones de diverso cariz que, analizadas desde la perspectiva de las políticas públicas aplicadas a la ordenación y gobierno del territorio en un ambiente de crisis, merecen ser contempladas en función de tres ideas básicas, que configuran lo que podría identificarse como un triángulo estratégico potencial frente a la crisis:

- La necesidad de fortalecer una cultura territorial efectiva frente a las malas prácticas aplicadas a la ordenación territorial y urbanística
 - El proyecto de territorio como garantía de desarrollo territorial integrado
 - La calidad institucional como fundamento del gobierno y de la gestión de los recursos territoriales

2.1. La necesidad de fortalecer una cultura territorial efectiva frente a las malas prácticas arraigadas en la ordenación territorial y urbanística

Ante la comprobación de los graves costes que desde el punto de vista territorial han traído consigo muchas de las actuaciones que han desembocado en la crisis y exacerbado la gravedad de sus impactos, parece pertinente subrayar la conveniencia de modificar las que han dado origen a situaciones claramente lesivas para la imagen de los responsables públicos y para el reconocimiento cualitativo del territorio. Son advertencias demasiado aleccionadoras como para pasarlas por alto o considerarlas irrelevantes; tan fuerte es el revulsivo que generan.

Se impone, por tanto, la necesidad de una rigurosa autocrítica sobre la trayectoria seguida por la Ordenación del Territorio en España, ya que se trata de una de las manifestaciones más representativas para medir con el rigor necesario el grado de sensibilidad de la sociedad por el entorno en el que se desenvuelve así

como la calidad de la trama decisional, responsable de que tal requisito se consiga de la manera más satisfactoria y, social e institucionalmente, asumida posible.

En torno a esta idea gravitan el significado y la fortaleza del concepto de cultura territorial. Entendemos que se trata de una noción apropiada para identificar el conjunto de los valores – culturales y prácticos- que derivan de la correcta aplicación de los objetivos e instrumentos que hacen posible el ejercicio transparente, honesto, eficaz, equitativo y sostenible de las actuaciones públicas en sus relaciones con el espacio de que es responsable. Obviamente así ha de ser abordada cuando reposa sobre un buen conocimiento del territorio – entendido como estructura susceptible de tratamiento integrado y como ámbito para la acción, la transformación y el desarrollo de las relaciones planteadas en su seno y con proyección exterior - con todo lo que ello implica desde la perspectiva de las estrategias aplicables y de la toma en consideración de las cautelas correspondientes a partir del entendimiento del territorio como un bien común.

Merced a los abundantes elementos de juicio disponibles y a las numerosas reflexiones que el tema ha suscitado desde todos los enfoques disciplinares ocupados en la ordenación territorial, no está de más suscitar la preocupación sobre la existencia en España de un panorama ambivalente y no exento, por tanto, de flagrantes contradicciones sobre las que conviene insistir en unos momentos en los que parece necesario asumir los desafíos a que obliga la acomodación a un escenario diferente, y que debería operar como postura reactiva frente a las conmociones y advertencias provocadas por la crisis a la par que como factor de estímulo para que el ejercicio de la decisión se corresponda con el marco de referencias múltiples en las que apoyarse.

Partiendo de la constatación de que la crisis ha puesto al descubierto las marcadas carencias y distorsiones de la cultura territorial existente en España, no hay que restar importancia, precisamente porque los hechos lo demuestran con creces, a la disonancia producida entre la existencia de un amplio arsenal de disposiciones orientativas y reguladoras en el campo de las políticas con impacto territorial y el escaso o deficiente nivel de consideración de que a menudo son

objeto⁵. Numerosos y variados son, en efecto, los argumentos que cabe esgrimir como explicación convincente para entender la dimensión de los problemas generados por la crisis y ratificada a la luz de una copiosa y larga experiencia, reflejada tanto en el complejo de decisiones que estructuran las directrices de la planificación territorial como en el específico ámbito de la práctica urbanística.

En síntesis puede decirse que, desde el punto de vista de su eficacia y operatividad, la ordenación territorial se ha enfrentado comúnmente a tres obstáculos principales.

Resultan patentes, por un lado, las limitaciones derivadas de los conflictos de competencias surgidos entre las administraciones públicas, particularmente manifiestos en los que confrontan las atribuidas a la Administración Central y a las Comunidades Autónomas, en virtud de la concurrencia producida entre responsabilidades – medio ambiente, obras públicas...- en las que pueden darse solapamientos a la luz de la interpretación constitucional realizada por ambas partes. Así se explica la proliferación excesiva de los recursos de inconstitucionalidad que han marcado claramente la trayectoria de la ordenación territorial en España, pese que la Ley de Bases de Régimen Local (1985) subraya – en su Art. 55 – el principio a favor de la cooperación y la colaboración a este respecto entre los tres niveles del sistema administrativo, al igual que se recoge en numerosas sentencias del Tribunal Constitucional desde comienzos de los años ochenta. Si se echa de menos esta complementariedad de esfuerzos en aras de la armonización de proyectos compartidos, debidamente apoyados en eficaces instrumentos de colaboración multinivel, lo mismo cabe decir cuando se hace un balance sobre el alcance de la cooperación interterritorial, que también presenta limitaciones significativas,

⁵ Para resaltar lo que la existencia de marco significa como conjunto de referencias válidas y necesarias para la toma de decisiones bastaría hacer mención, en una apretada síntesis, a las orientaciones contempladas, alusivas al tratamiento de las cuestiones territoriales en el ámbito europeo, en la Estrategia Territorial Europea (1999) –concebida como “el nuevo paradigma de la territorialidad” (FARINÓS, 2006) - o en los ambiciosos objetivos que inspiran la Agenda aprobada en 2007 o la que se plantea de cara al horizonte 2020, sin olvidar el poderoso significado que justifica la aprobación en 2000 del Convenio Europeo del Paisaje o de la Directiva Marco del Agua, entre otros documentos dignos de ser reseñados. Y, por lo que respecta a España, no es en modo alguno baladí el impresionante arsenal que, ya sea con fines reguladores u orientativos, aportan las disposiciones legales emanadas del aparato institucional en sus diferentes niveles (Administración Central, Comunidades Autónomas y Municipios) o los organismos responsables de la elaboración de informaciones relevantes como es el caso del Observatorio de la Sostenibilidad y los Sistemas de Información de las Comunidades Autónomas amén de las valiosas reflexiones contempladas en el Manifiesto por una Nueva Cultura del Territorio, aprobado, suscrito y dado a conocer por un amplio grupo interdisciplinar de profesionales del territorio en 2006.

expuestas como están a la lógica del conflicto (PÉREZ ANDRÉS, 1998, 125). Y es que, más allá de la valoración positiva que pudieran merecer las iniciativas de cooperación entre territorios auspiciadas por los Fondos europeos, queda todavía un largo camino por recorrer cuando se trata de afianzar los vínculos entre regiones afectadas por problemas y desafíos comunes o, lo que es más revelador, cuando la atención se centra en la configuración de estructuras de cooperación intermunicipal, en función de las resistencias mostradas por los municipios, lo que deriva en situaciones críticas, condicionadas por la tendencia al conflicto, cuando se comprueban las debilidades de la “cultura territorial metropolitana” (MANERO, 2010).

Por otro lado, no es inusual comprobar la limitada operatividad ofrecida por un amplio conjunto de Leyes y Planes de Ordenación así como por los instrumentos que específicamente los desarrollan. Sin menoscabar la importancia de los objetivos en que se inspiran, siempre bienintencionados y formalmente expresivos de una voluntad política favorable a la incorporación de criterios de racionalidad, eficacia y equidad en la toma de decisiones, no hay que olvidar que con harta frecuencia su aplicación práctica se ve entorpecida por situaciones de inercia y por la adopción de acciones incoherentes, cuando no antagónicas, con los fines pretendidos, lo que a su vez conecta con el hecho de que las propuestas realizadas no están sujetas a compromisos en su cumplimiento temporal (BENABENT, 2009, 149), justificando así las dilaciones o los incumplimientos apreciados en su ejecución.

Tampoco resulta difícil comprobar el grado de dificultad operativa que en ocasiones presentan las determinaciones contempladas en los Planes, entre otras razones, y de hecho las más habituales, porque son insuficientes los instrumentos que se precisan para llevarlas a cabo o simplemente se carece de ellos. De ahí el nivel de decepción a que pueden inducir el concepto y la práctica de la ordenación del territorio, entre cuyas debilidades se ha subrayado su “escasa capacidad ejecutiva” (MÚGICA Y GUTIÉRREZ, 2007, 10⁶), idea que cuestiona la fortaleza teóricamente asignada a la ordenación del territorio como política de interés general.

⁶ Citado por DEL MORAL (2009).

Y, finalmente, no cabe duda que otra de las principales insuficiencias observadas estriba en la debilidad, o ausencia incluso, de los planteamientos explícitamente referidos a los mecanismos de evaluación y prospectiva con los que han de contemplarse las iniciativas llevadas a cabo, de acuerdo con la pertinencia de su consideración como componente esencial de las políticas públicas.

Con todo, donde más acusadamente queda en evidencia la desatención señalada es en relación con el urbanismo y la aplicación de los instrumentos destinados a la transformación de los espacios construidos, ejemplo patente de una considerable laxitud en el cumplimiento de los límites que la ley establece. La gravedad y la dimensión cuantitativa del fenómeno no pueden entenderse al margen de los factores que la desencadenan y que tienen que ver, por un lado, con la discrecionalidad administrativa por parte de los Ayuntamientos que tradicionalmente ha regido la aplicación del planeamiento urbanístico en España, sustentado en el “libre despliegue de la potestad municipal de planeamiento” (JIMÉNEZ SÁNCHEZ, 2008, 265) así como por la variopinta panoplia de irregularidades a las que se recurre para sortear la ley (IGLESIAS *et alii*, 2007), y, por otro, con el amplio margen de posibilidades permitidas por el inmenso negocio del suelo urbanizable, que la Ley 6/1998 propiciaba explícitamente. En torno a este concepto, propenso a maniobras y transacciones fuertemente especulativas amparadas en la reclasificación urbanística, y con indiferencia sistemática hacia sus implicaciones ambientales, gravita el núcleo sustancial de la estrategia coadunada por los diversos actores – públicos y privados (propietarios del suelo, promotores, inmobiliarias, entidades financieras, etc.) - cuyos afanes convergen y se imbrican en una tupida trama de intereses.

Necesariamente hay que recurrir a este hecho para explicar las pautas aplicadas a la manipulación interesada del planeamiento, los problemas de acceso a la información urbanística, los cambios en el régimen jurídico y de clasificación del suelo, los abusos en la interpretación del ordenamiento jurídico, el papel determinante ejercido por los grupos de presión, la expansión errática y desmesurada de la ciudad, la construcción de obras e infraestructuras de enorme coste y ostentación, y con frecuencia innecesarias o mal calculadas respecto a su pertinencia y utilidad futura, así como para dar cumplimiento pleno a objetivos de lucro privado

e incluso, como se ha comprobado tantas veces, de financiación espuria de los órganos responsables de la acción pública. Concebida de este modo y bajo tales postulados, la eclosión urbanística va acompañada de la corrupción como uno de sus corolarios más habituales y demoledores. Y, aunque se observen contrastes apreciables entre regiones, existe un denominador común aplicable al conjunto del país, marcado por el hecho de que todo el territorio aparece salpicado por una constelación de municipios donde se han comprobado casos y escándalos explícitos de corrupción, que investigaciones rigurosas al respecto elevan al 8% del total, aunque su magnitud resulta más evidente cuando se observa que en ellos reside más de la mitad (56,1%) de la población española (JEREZ DARIAS *et alii*, 2012, 13).

Con todo, no son escasos los elementos de juicio que, pese a la contundencia de las evaluaciones previas realizadas, traducen una débil e insuficiente voluntad de resistencia empeñada en que los procedimientos transcurran de otro modo y las actuaciones sean capaces de reorientar significativamente el sesgo denunciado. Llama la atención la escasa resonancia que en el debate político se concede a la índole de las directrices territoriales que han desembocado en la acentuación de la crisis. Salvo casos aislados, la mayoría de las administraciones eluden un tema que, como ejemplo manifiesto, brilla por su ausencia en los debates que, referidos al “estado de la nación” tienen como marco el Parlamento nacional. Del mismo modo, en los demás eslabones de la trama institucional la cuestión del territorio como problema o como ámbito de plasmación de irregularidades de toda índole no suele figurar como prioridad en la agenda de cuestiones a las que prestar atención sin demora y con la voluntad política necesaria.

Por el contrario, da la impresión de que, por más que en el discurso se plantee cimentar las bases de otra forma de crecimiento, más ligada a la innovación y a la recuperación del maltrecho tejido industrial, prevalece aún la idea de que, superada la etapa más crítica, reestructurado el sector financiero y merced a los instrumentos creados – es el caso del SAREB⁷, - para asumir el legado más oneroso de la burbuja inmobiliaria, no cabe descartar la posibilidad de reinicio de un nuevo

⁷ Se trata de la “Sociedad de Gestión de Activos Inmobiliarios procedentes de la Reestructuración Bancaria”, y creada por la Ley 9/2012, de 14 de noviembre, como otra de las iniciativas destinadas al proceso de saneamiento y reestructuración del sistema financiero.

ciclo, que marcará un vínculo de continuidad con los comportamientos precedentes. Si no es fácil saber hasta qué punto esta opinión prevalece en el estado de ánimo de los responsables públicos, lo cierto es que, entre tanto, no son irrelevantes las manifestaciones que de cuando en cuando salpican el panorama informativo con noticias reveladoras de que, enarbolando la crisis como pretexto, insisten a favor de eliminar prevenciones y cautelas con sentido protector de los espacios más necesitados de ella –de lo que son fieles testimonios la reforma de la Ley de Costas⁸, que, entre otros aspectos, reduce sensiblemente la zona de servidumbre de protección (de 100 a 20 metros) y prolonga en 75 años la vida de las edificaciones privadas instaladas en el Dominio público marítimo-terrestre o el borrador de la Ley de Montes, en el que se contempla la posibilidad de recalificación de los bosques quemados– o planteando la necesidad de privatizar bienes comunales de gran valor ambiental y paisajístico como sucede en el caso de los Montes de Utilidad Pública de Castilla-La Mancha (GÓMEZ MENDOZA, 2013)⁹.

2.2. El proyecto de territorio como garantía de desarrollo territorial integrado

Sin embargo, y aunque se eche de menos una valoración de lo sucedido desde la esfera de la responsabilidad política, la crisis obliga a una toma de conciencia que no puede quedar desleída en la mera constatación de los problemas observados. Si esta ya fue una idea destacada (STÖHR, 1984; PIORE Y SABEL, 1984; MAILLAT *et alii*, 1990) cuando en el escenario de la crisis de los años ochenta del siglo XX se planteó la necesidad de reflexionar a fondo sobre las nuevas estrategias de desarrollo regional, una motivación aún más apremiante obliga a no eludir en estos momentos una respuesta en tal sentido. La actitud crítica y de ineludible reconsideración de lo sucedido se impone obligatoriamente ante los fenómenos de cuya gravedad hay pruebas inequívocas. La capacidad para detectarlos y subsanarlos no es ajena a la voluntad de superar en las situaciones críticas las tendencias que explican los riesgos de ubicación de un territorio en el rango de los espacios “perdedores”, en

⁸ Reformada y aprobada en 2013 con la alambicada y engañosa denominación de Ley de Protección y Uso Sostenible del Litoral.

⁹ Conviene señalar que en la modificación que se prevé de la Ley de Montes –según aparece planteada a comienzos de 2013– se hace una defensa del mantenimiento del reconocimiento legal de los Montes de Utilidad Pública como bienes de dominio público, es decir, “imprescriptibles, inembargables e inalienables”, por más que el proceso de tramitación de la Ley pueda abrir paso a cambios en este sentido.

contraposición a las que, en cambio, definen la posición ventajosa de los “ganadores”, como plasmación de esa dualidad inherente a las dinámicas territoriales contemporáneas (BENKO Y LIPIETZ, 1994).

Entre las múltiples vertientes de que son susceptibles tanto el análisis de la situación como la valoración de las estrategias concebidas con visión de futuro, no carece de sentido la que otorga a la ordenación del territorio, a la intervención urbanística y al desarrollo territorial una posición central dentro del debate institucional y que conviene suscitar y alentar en el seno de la propia sociedad. No en vano está plenamente justificado por el hecho de que, dada su naturaleza de cuestión pluridimensional, permite una visión integrada de la diversidad de factores que intervienen en el desencadenamiento de la crisis a la par que esclarece la dimensión de sus efectos y, por ende, el sentido de las orientaciones correctoras que aseguren respuestas convincentes y efectivas al amparo de las interdependencias existentes entre los dinamismos de la realidad territorial y las directrices estratégicas que sobre ella se ejercen. De acuerdo con este enfoque podría plantearse un ejercicio de reflexión, orientado a la toma de decisiones y centrado en las posibilidades que derivan de la articulación estratégica de una serie de aspectos esenciales, bien imbricados entre sí.

En principio, parece oportuno efectuar un planteamiento riguroso sobre lo que significa o puede representar la ordenación del territorio como expresión de una voluntad decidida a ofrecer respuestas de salida de la crisis mediante una integración adecuada de las diversas perspectivas que convergen en el desarrollo territorial (DAVOUDI *et alii*, 2009, 199). Las carencias que en este sentido ha mostrado la etapa de crecimiento culminante en la crisis constituyen el mejor argumento para validar el alcance de esta necesidad, siempre que se aborde aprovechando las potencialidades que encierra, y de las que con tanto énfasis como convicción, se hizo eco el Manifiesto por una Nueva Cultura del Territorio, que, con un fuerte respaldo profesional, vio la luz precisamente -año 2006- cuando las señales de alarma resultaban ya tan abrumadoras como insoslayables.

Y es que si, como se ha afirmado, el hecho de ordenar el territorio constituye una de las garantías esenciales de la capacidad para competir (RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, 2010), parece razonable igualmente, aprovechando las

posibilidades que esa misma relación encierra, suscitar actuaciones capaces de favorecer el buen funcionamiento de dicha simbiosis, en la medida en que de ella pueden derivar los factores que hacen – o pudieran hacer - de los valores y cualidades territoriales un poderoso factor de competitividad y desarrollo territorial a largo plazo. No parece, por tanto, desacertado traer a colación la propuesta que subraya la necesidad de “federar el territorio mediante el proyecto de territorio” como apunta BESANCENOT (2008, 462) invocando el valor de la experiencia positiva que específicamente proporciona al autor un área muy lesionada por los traumas de la crisis, y que encuentra precisamente en la calidad, coherencia y respaldo del proyecto territorial – y en el reconocimiento de la utilidad de su aplicación efectiva - uno de los fundamentos esenciales para su recuperación.

Esta idea conecta además con la conveniencia de alcanzar en la sociedad un “pacto por el territorio” multiagentes, capaz de aunar los esfuerzos y los recursos en torno al cumplimiento de objetivos compartidos y complementarios. En cualquier caso, se trata de un planteamiento indisociable de la necesidad de un diagnóstico riguroso, en el que asentar la elaboración coordinada de “nuevas vías de actuación para adaptar el modelo territorial, las ciudades, la economía, las infraestructuras y el paisaje, a las consecuencias y nuevas exigencias derivadas de la crisis global actual y de las perspectivas de cambio en una sociedad crecientemente mundializada, y en la que la capacidad de intervención para su transformación se encuentra cada vez más condicionada por circunstancias externas”¹⁰.

Es desde esta perspectiva, y no desde la mera declaración de buenas intenciones, como ha de ser contemplado en las diferentes escalas el proyecto de territorio precisamente por el valor que se le asigna como factor de motivación social y, por ende, de desarrollo territorial en una etapa en la que con insistencia se abunda en la necesidad de construir las bases de otro modelo de crecimiento, en exceso condicionado hasta ahora por el peso de la actividad inmobiliaria y las consecuencias de ella derivadas. Un desarrollo que indefectiblemente implica la creación de un entorno adecuado para el buen funcionamiento de las empresas

¹⁰ Así se señala textualmente en una de las conclusiones formuladas a raíz de la celebración del VI Congreso Internacional de Ordenación del Territorio (Pamplona, Fundicot, 2010). Aludimos a ella en virtud de la oportunidad de las reflexiones allí recogidas y coherentes con el momento y los fines que justifican la realización de esta obra.

innovadoras en el marco de la pluralidad de opciones estratégicas de que son capaces. Pues, si es un hecho comprobado que todas las crisis ocasionan efectos desestabilizadores sobre el sistema empresarial, generando en su seno tensiones que fuerzan al ajuste en aras de una mayor racionalización de los elementos que lo componen, particular trascendencia han de tener los factores que trastocan el desarrollo de la actividad y que se traducen en fenómenos de gran resonancia económico-espacial.

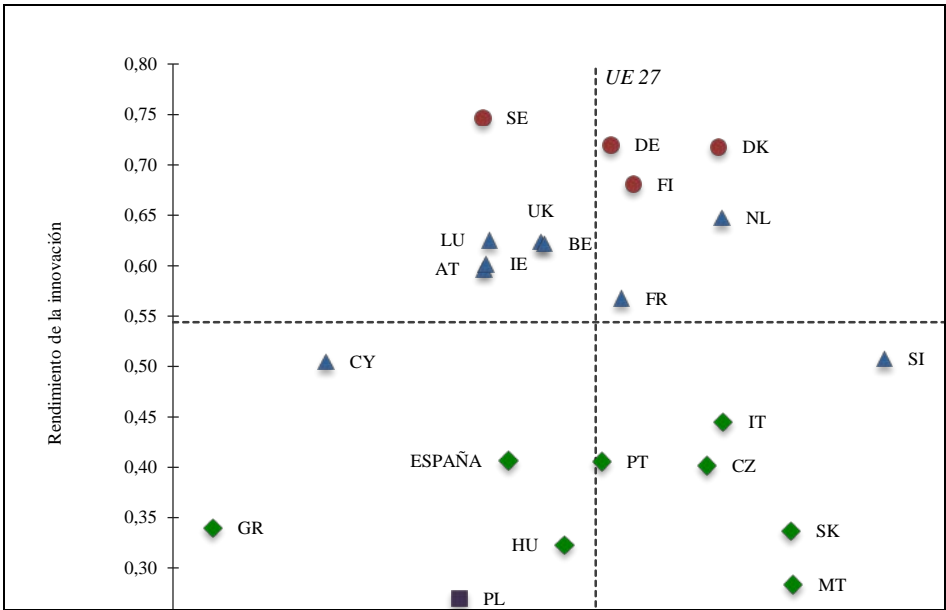
No hay que olvidar que las circunstancias en las que se encuadra en estos momentos el horizonte de las empresas españolas responde a una serie de amenazas ineludibles, unas ya crónicas, determinadas por las rigideces administrativas que entorpecen y dilatan su puesta en marcha, por sus características servidumbres de escala, organizativas y estratégicas, y otras más recientes, ligadas a la propia crisis analizada – caída de la demanda, restricciones crediticias, morosidad de clientes, cierre masivo de instalaciones - y a las coordenadas que impone la lógica de la competitividad a ultranza inherente a la globalización y a los riesgos de deslocalización que conlleva (MANERO, 2008).

De ahí que el proyecto de territorio constituya, concebido como referencia en la que apoyar las decisiones públicas y privadas, es decir, desde el ámbito de la empresa, una garantía frente a la vulnerabilidad, un soporte para optimizar las capacidades de iniciativa e innovación existentes aunque en muchas ocasiones la crisis haya contribuido a su infrutilización, a la acentuación de las diferencias que separan en este sentido a España de los países más innovadores de la Unión Europea, en la que ocupa el puesto decimosexto¹¹ (Gráfico 10), o a la revelación de sus ostensibles limitaciones estructurales, poniendo así en evidencia la necesidad de su adecuación al contexto en el que se plantea y a las premisas inherentes a un modelo de crecimiento concebido en esa dirección. A él hay que remitirse para justificar la redefinición de las directrices del entorno decisional en el que – bajo las premisas asociadas a los avances en la innovación, al desarrollo de la economía del conocimiento y a la superación de los ajustes que entorpecen o bloquean los dinamismos normales de la actividad económica y de la evolución positiva del

¹¹ En *Comparing the innovation performance of EU Members States*. European Commission. Press Releases RAPID. Memo 13/274.

empleo- han de desenvolverse las empresas, sobre la base de la capacidad empresarial desplegada en redes consistentes y no en un atomizado, vulnerable y heteróclito panorama de microempresas, y de cuya fortaleza depende en buena medida la propia calidad del territorio de implantación y el margen de maniobra de que disponen para afrontar satisfactoriamente los desafíos a que se enfrentan y recuperar así las confianzas perdidas.

Gráfico 10: Evolución del rendimiento de la innovación (2008-2012).



Fuente: Comisión Europea: *Innovation Union Scoreboard 2013*

Más aún, sus coordenadas anticrisis han de venir determinadas por las lógicas que inspiran, de un lado, los acuerdos – en ello estriba precisamente el reconocimiento a la cultura del “pacto industrial” - que faciliten la mejora de la competitividad de cara a contrarrestar el riesgo de deslocalización (como ha sucedido expresivamente en la industria del automóvil) y a facilitar al propio tiempo la proyección internacional, fuertemente lesionada por el declive o colapso de la demanda interna; y, de otro, por el despliegue de políticas favorecedoras del anclaje territorial de las pequeñas y medianas empresas, favoreciendo las posibilidades de escala que derivan de su articulación en redes. Todo ello sin olvidar, en fin, el predicamento alcanzado por las iniciativas vinculadas a la “economía social”,

vertiente a la que se adscriben cooperativas, sociedades anónimas laborales o empresas de inserción laboral y que, en conjunto, simbolizan el significado abierto que presenta un espíritu empresarial reactivado – incluso a través de experiencias novedosas emprendidas por personas cualificadas que fijan su atención en el mundo rural - en el clima de incertidumbres y voluntades de supervivencia inducido por la crisis. Del mismo modo, tampoco están ausentes las voces que reclaman la atención sobre la posibilidad de promover iniciativas acordes con los postulados de la “economía del bien común”, cimentada en la ética corporativa, en la cooperación comunitaria y en la sostenibilidad ambiental de las intervenciones. Iniciativas aisladas, en una fase incipiente aún, defendidas con insistencia por sus defensores, generadoras de un discurso alternativo y diferente, que trata de enraizarse en la sociedad y en el territorio a la vez que se asume como una opción viable y pretendidamente motivadora e integradora de voluntades dispersas, que encuentran en ella una respuesta a la precariedad de los horizontes convencionales.

En cualquier caso, reconociendo los obstáculos que introduce un panorama muy limitativo para el despliegue de las capacidades empresariales, cabría plantearse el alcance que en España presentan o pueden ofrecer de cara al futuro los esfuerzos realizados por las empresas en sintonía con la pluralidad de enfoques estratégicos susceptibles de cristalizar en redes de negocio concebidas como mecanismos de “reactividad” frente a la crisis, en función de las potencialidades que derivan de las formas de conocimiento movilizadas con tal fin (CHANUT Y POIREL, 2012).

2.3. La calidad institucional como fundamento del gobierno y de la gestión de los recursos territoriales

Plantear las cuestiones de desarrollo territorial desde la respuesta a los retos a los que los territorios se enfrentan en un escenario de crisis – o “en un mundo de turbulencias”, como destaca ROOM (2011) - sitúa en el centro de atención el análisis de la labor desempeñada por los órganos responsables del ejercicio del poder en armonía o discrepancia respecto a los principios y las connotaciones que encierra la noción de gobernanza territorial. Significa además el reconocimiento de la importancia que ostentan las instituciones socialmente inclusivas como factor clave del desarrollo y como baluarte frente a las distorsiones que perturban el funcionamiento de las relaciones sociales y de las actividades económicas

(ACENOGLU Y ROBINSON, 2012). Forzosamente, cuando se analizan las pautas más aconsejables para un tratamiento racional la crisis, las reflexiones aparecen encaminadas en la dirección que lleva a discernir sobre la consistencia, las características y la dimensión ética del compromiso político con el territorio, sobre todo si se tiene en cuenta la necesidad de adecuar la toma de decisiones a los principios que inspiran el modo de entender las políticas públicas en coherencia con el interés general de la sociedad y se parte del hecho de que la racionalidad en la que se basan quienes ostentan la capacidad de decidir nunca es absoluta sino limitada (KÜBLER Y DE MAILLARD, 2012, 41).

Se trata sin duda de una cuestión crucial debido fundamentalmente a tres razones de calado. En primer lugar, porque la confianza en las instituciones – asentada sobre la fortaleza de la estructura institucional - desempeña un papel decisivo a la hora de entender por parte de la ciudadanía dónde reside la garantía de la seguridad jurídica en la que se ampara la atención a sus necesidades y que permite mantener un horizonte de esperanza razonable, tanto más satisfactorio cuanto mayor sea el nivel de ejemplaridad pública alcanzado¹²; lo es, por otro lado, porque la eficacia y la equidad consustanciales a los proyectos de territorio, cimentados en la seguridad jurídica que aporta la norma y debidamente acomodados a los objetivos que lo sustentan, no pueden comprenderse sin conceder la importancia que merece a la ética política –entendida como expresión de la calidad democrática institucionalizada (AGUILERA, 2007)– de quienes desempeñan la responsabilidad de llevarlo a cabo; y su importancia viene avalada, finalmente, porque, entendida de este modo, la función de gobierno se convierte en un factor clave de la resiliencia territorial (ROOM, 2011; COOKE Y DE PROPIS, 2012, 405) a la par que en un requisito necesario para corregir esas “fragilidades” que acentúan la gravedad de la crisis y que advierten sobre la necesidad de aprovechar la oportunidad que esta ofrece para neutralizarlas (TALEB, 2012).

Son aspectos estrechamente relacionados, pues no es entendible la valoración de la acción pública sin tener en cuenta el balance ofrecido tras una etapa

¹² Utilizamos aquí el concepto – “ejemplaridad pública” – desarrollado por Gomá Lanzón en su interesante ensayo sobre el tema y de acuerdo con el planteamiento a favor de la idea de que “el espacio público está cimentado sobre la ejemplaridad, es su escenario más genuino y propio. Podría decirse que la política es el arte de ejemplificar” (GOMÁ LANZÓN, 2009, 275).

de gobierno en la que quedan al descubierto elementos de juicio tan esenciales a efectos evaluatorios como los que hacen referencia a su capacidad para cumplir con los objetivos de cohesión, sostenibilidad, transparencia y, en general, de buena gobernanza consustanciales a la dimensión cualitativa de las políticas públicas territoriales. Más aún, se convierten en un criterio primordial tanto cuando se trata de efectuar una valoración sobre la actividad de gobierno y el grado de sintonía existente entre la ciudadanía y sus representantes como de encontrar una justificación convincente a la pérdida de confianza de los ciudadanos en las instituciones, y no sólo como resultado de las muestras de incapacidad o sectarismo que con frecuencia se deducen de las respuestas ofrecidas para la solución de los problemas, en detrimento de los intereses generales, sino también por el empobrecimiento y el deterioro de la imagen o por las malas prácticas y la manipulación de los instrumentos de regulación decisional en beneficio de privilegiados intereses claramente identificables.

De ahí que ante los riesgos que entraña una situación de debilitamiento, fragilidad o crisis institucional el objetivo de avanzar en la mejora cualitativa del complejo de responsabilidades en las que el sistema de poder se fundamenta, pues no otro es el fin perseguido con el restablecimiento de la confianza en lo público, se convierta en un requisito insoslayable para fortalecer la solidez y la operatividad que emanan de la cultura del territorio. Entendemos que ha de ir asociada a una serie de planteamientos correctores de la vida pública, que además ofrecen una destacada proyección espacial y constituyen una demanda legítima de la sociedad. Centrando la atención en los que aportan una mayor dimensión cualitativa al gobierno del territorio, afianzan la conciencia de comunidad y a la par favorecen la necesaria recuperación de la política, bastaría mencionar los que se relacionan con cuatro aspectos básicos:

- El fortalecimiento de la democracia de proximidad y de los órganos favorecedores de la implicación social, mediante el apoyo al debate y a la discusión públicos y a la toma en consideración en la elaboración del programa político a escala local de las aportaciones emanadas de la participación ciudadana y de la movilizaciones de sensibilidades que en torno a él se concitan (MANERO, 2010).

- La transparencia y la veracidad de la información que hagan posible el conocimiento de los fundamentos en los que se apoya la decisión y como garantía frente a la opacidad, la confusión o el falseamiento de la realidad.
- La aplicación de los mecanismos destinados a la evaluación de las políticas públicas y a la formalización del enfoque prospectivo aplicado a situaciones, tendencias e impactos.
- El reconocimiento de la importancia estratégica asignada a la cooperación interterritorial y a la coordinación multinivel, susceptible de materializarse con resultados eficazmente operativos entre los diferentes eslabones que estructuran y vertebran la toma de decisiones, asumiendo la importancia de la cultura del acuerdo entre la Administración central y las Comunidades Autónomas, y entre éstas y los municipios que operan en sus respectivos ámbitos de competencia (FARINÓS, 2004).

Evidentemente todas están encaminadas a la configuración de un zócalo consistente de posibilidades y fortalezas, es decir, a la creación voluntaria de condiciones favorables para que la inversión y la demanda puedan ser reactivadas como paliativo frente a las limitaciones que, en un entorno de crisis, de escasez de recursos, de control del déficit, de austeridad a ultranza, y de restricción del crédito, limitan la intervención tanto del capital público como del privado. En ello estriba la pertinencia de plantear hasta qué punto la recuperación de los territorios, teniendo en cuenta asimismo la defensa de su propia calidad ambiental, no es indiferente a los avances que en ellos puedan producirse al amparo de las positivas interacciones generadas en el seno del complejo “territorio-cohesión-innovación-sostenibilidad”, cuyo funcionamiento puede deparar resultados satisfactorios allí donde la gobernanza satisface los requisitos que la definen, y donde los conceptos de red y de gobierno relacional se convierten en los referentes inequívocos de las medidas adoptadas, en sintonía con las exigencias que un escenario de crisis – que pudiera calificarse de crónica - impone a la gobernanza territorial (VODOZ et al., 2013).

Y, aunque todos los elementos de la urdimbre administrativa ocupan un papel decisivo en el proceso de readaptación cualitativa que nos ocupa y que cabe considerar como una de las principales orientaciones aconsejables extraídas de la

crisis, por mor del elevado nivel de endeudamiento alcanzado en todas ellas, conviene llamar la atención sobre el importante margen de maniobra y de responsabilidad que específicamente concierne a los Ayuntamientos (SESE, 2012, 13).

2.4. La Administración local en la encrucijada

Una de las manifestaciones más llamativas coincidentes con el estallido y la evolución ulterior de la crisis ha consistido en las numerosas llamadas de atención sobre la situación y las perspectivas de la estructura municipal, como otro de los ejemplos determinantes de la crisis institucional y tema central en las alusiones a la necesidad de proceder a una intensa reforma de la estructura administrativa del Estado, que evite solapamientos competenciales a la par que las ineficiencias creadas por las superposiciones de órganos. El escalón inferior de la jerarquía administrativa centra los debates de forma insistente abriendo un amplio campo de reflexiones, clarificaciones y controversias en las que coexisten las posturas decididamente defensoras del importante papel que les corresponde en el ejercicio de las políticas locales con fuerte implicación en las tareas que afectan a la calidad de vida de los ciudades y como ámbitos reactivos frente a la crisis con las que, en cambio, preconizan la necesidad de corregir situaciones disfuncionales heredadas para justificar la necesidad de acometer un proceso de revisión estructural de gran relevancia y significado.

Las consideraciones que apuntan en el primer sentido se muestran congruentes con la necesidad de reivindicar la posición crucial que los Ayuntamientos desempeñan en la adopción de políticas conectadas con la calidad de vida de las personas, en el impulso de iniciativas de apoyo a la economía social y solidaria así como en la atención a numerosas demandas sociales y económicas que acaban encontrando su mejor respuesta en el ámbito municipal, merced a las ventajas que la proximidad favorece. Más aún, el ámbito local se revela también como un campo de juego idóneo para promover nuevas oportunidades y nuevas iniciativas de renovación en el ejercicio de las formas de gobierno, precisamente cuando tampoco son irrelevantes las experiencias que desde los municipios han tratado de poner en marcha, aunque con resultados variables, estrategias en las que

cimentar nuevos modelos económicos, sociales y territoriales (MANERO, 1996; BRUGUÉ Y GOMÁ, 1998).

No sorprende, por tanto, que en el clima creado por la crisis este discurso reivindicativo, que trata de superar la postergación que el debate sobre el municipalismo español sufrió en los años noventa, haya cobrado fuerza renovada, a medida que sus planteamientos corren en paralelo con los que sacan a la luz las carencias de que han adolecido aspectos esenciales de la gestión local como son los relativos a los problemas de financiación, al hecho de asumir competencias más allá de las que les corresponden o los que resultan de la insuficiente consideración prestada por parte de las Comunidades Autónomas y de la Administración Central. La desatención recibida en su día por la iniciativa del Pacto Local promovida en 1991 por la Federación Española de Municipios y Provincias, con el que se pretendía racionalizar las competencias municipales y garantizar en función de ellas el principio constitucional de la suficiencia financiera (Art. 142 CE), ha sido siempre un argumento elocuente para explicar un problema irresuelto, que no ha hecho sino agravarse.

De ahí que el contrapunto a este empeño por revalidar la importancia de las funciones ejercidas venga determinado por la persistencia del diagnóstico que ratifica la situación crítica en la que se encuentran en general los municipios españoles en la etapa que obliga a someter a revisión muchos de los hábitos mantenidos hasta ahora. Como reflejo de un encadenamiento lógico en el que coinciden y se imbrican actitudes, problemas e iniciativas interdependientes, el panorama municipal se ha convertido en cierto modo en una de las piedras de toque primordiales para hacer frente a los traumas de la recesión. Dos son las razones básicas que así lo justifican: de un lado, la comprobación del nivel de deterioro que, desde el punto de vista de la calidad de la imagen y de la valoración de los gobiernos locales, han generado los múltiples casos de corrupción y venalidad de los que han visto afectados un buen número de responsables en las diferentes categorías de la responsabilidad pública; y, de otro, la existencia de una situación financiera muy crítica, que se traduce en elevadas tasas de endeudamiento (41.967 millones de euros

a finales de 2012, equivalentes al 4% del PIB)¹³, variables en función del tamaño y de la localización, aunque estrechamente relacionadas con la impronta que en cada caso y en las diferentes áreas ha logrado alcanzar el modelo inmobiliario fuertemente especulativo.

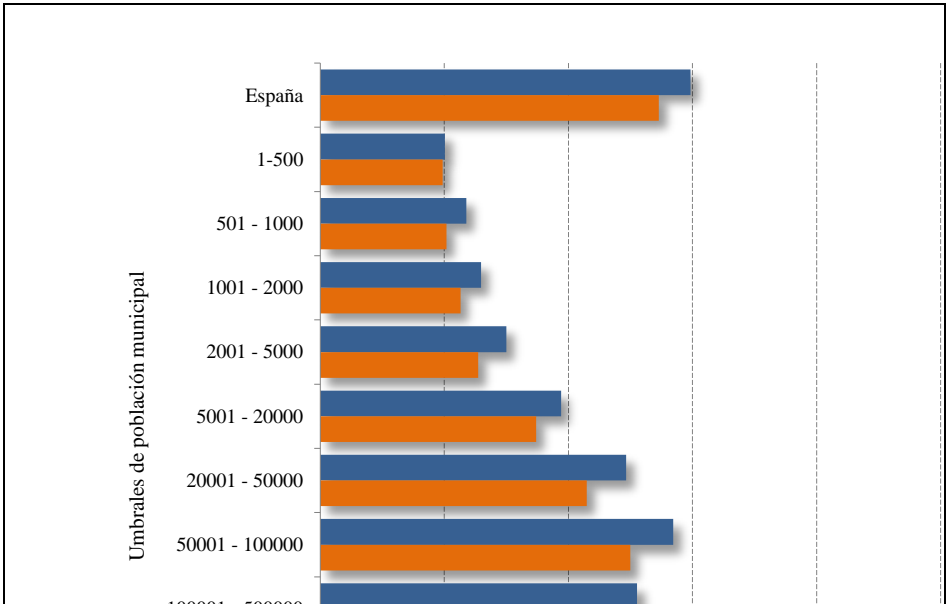
Sólo en función de este cúmulo de crisis complementarias y recurrentes cabe interpretar la importancia de los debates suscitados y de los virajes que, a sus expensas, se persiguen. Admitiendo la importancia de las consideraciones autocríticas que por parte de algunos gobiernos municipales se realizan, decididos a resolver la gravedad de una situación en la que el problema “no son los ingresos sino los gastos” (GUITERAS, 2012, 24), importancia poseen las opiniones que insisten en la necesidad de establecer límites a la garantía constitucional de la autonomía local en materia de planeamiento urbano, ante la necesidad de corregir las irregularidades a que ha conducido la excesiva discrecionalidad en la gestión de planeamiento y ante el hecho de que la función de las Comunidades Autónomas ha quedado limitada “a un mero y estricto control de legalidad sin dejar ningún espacio para los criterios de oportunidad política o la razonabilidad de los planes” (JIMÉNEZ, 2008, 267).

Aunque la reforma de la administración local es en España un tema planteado desde hace mucho tiempo, el complejo de problemas suscitados por la crisis ha sido utilizado como justificación esencial para dar salida a los propósitos de reestructuración administrativa que centran la atención en el elemento considerado en situación más crítica: el municipio. De ahí el objetivo de recomponer a fondo la prolijidad del entramado municipal, que apenas ha experimentado modificaciones en las últimas décadas y al que se atribuyen carencias estructurales en virtud de su atomización y del escaso nivel de acomodo que actualmente muchos de sus elementos ofrecen en el contexto de un modelo estructural de la acción pública local caracterizado por la concentración demográfica y por las exigencias que impone una distribución más eficiente de los recursos para atender la demanda de servicios de acuerdo con los criterios de calidad, eficacia y equidad que precisa la ciudadanía.

¹³ Con todo, la progresión de la deuda municipal ha sido la que menos incremento relativo ha experimentado en el bienio (2011-2012) en el que se toma conciencia a gran escala de la importancia del problema. Frente a un aumento del 22,2 y 30,9 de la Administración Central y las Comunidades Autónomas, la correspondiente a los Ayuntamientos lo hizo en un 18,4%.

En torno a él gravitan presuntamente los objetivos que inspiran el Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (18 febrero 2013) que modificará la Ley 7/1985, de 2 de abril Reguladora de Bases de Régimen Local y el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (RDL 2/2004, de 5 de marzo). Se trata, sin duda, de un decisivo documento jurídico de cuyas implicaciones territoriales no cabe duda alguna. Abre un nuevo escenario que, unido en el tiempo a las reformas contempladas en el mismo sentido por parte de algunas Comunidades Autónomas, alterará sustancialmente los esquemas funcionales de las unidades básicas en la que se asienta la estructura territorial del país.

Gráfico 11: Deuda viva por habitante según intervalos de población (2008-2011)



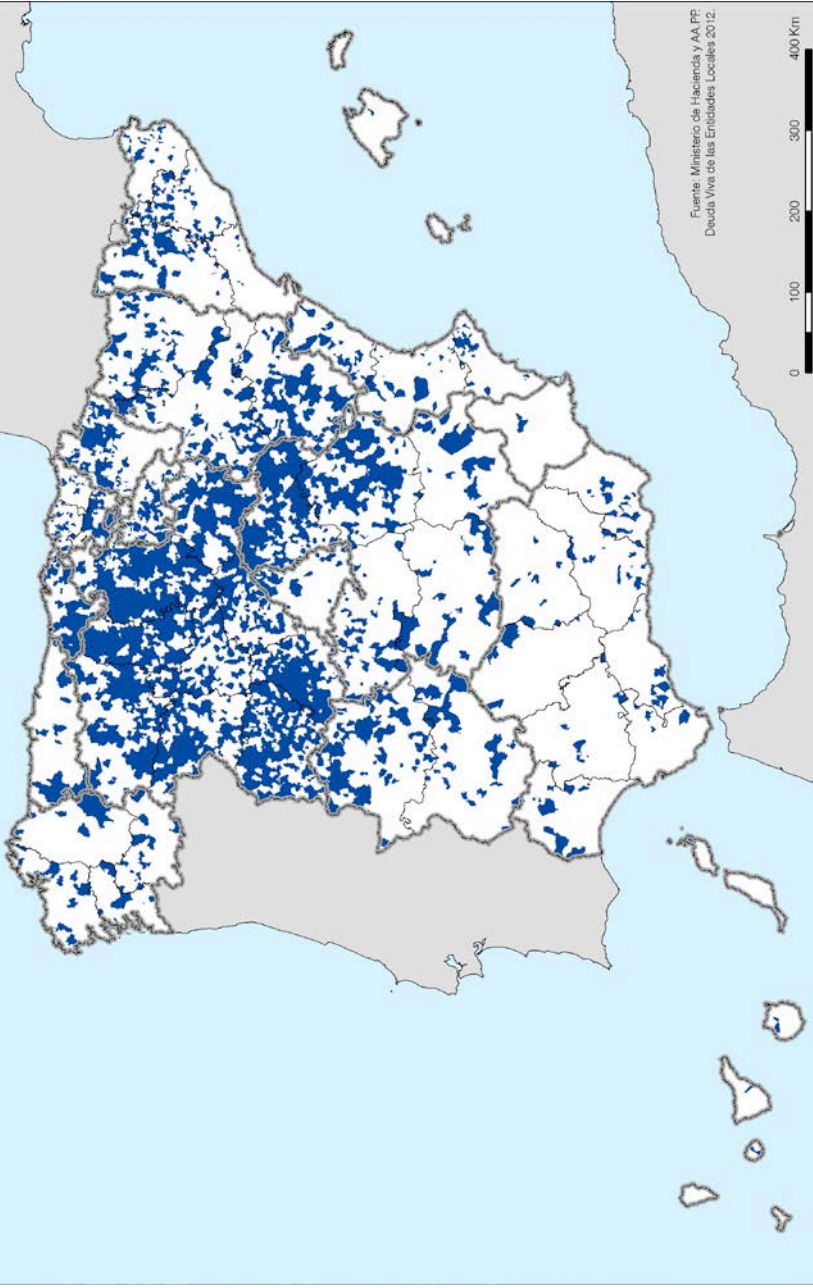
Fuente: Ministerio de Hacienda y AA.PP.: Deuda viva de las Entidades Locales, 2008 y 2011.

A expensas de lo que haya de suceder, todo parece indicar que la tendencia, en cuya justificación la crisis se esgrime como pretexto, parece marcada. Y es que la interpretación territorial del proyecto de ley permite poner de manifiesto la incongruencia entre el énfasis puesto en la necesaria reordenación administrativa de los municipios más pequeños y la realidad de las cuentas públicas municipales,

cuando la mayor parte de la deuda acumulada proviene de las grandes áreas urbanas, mientras entre los núcleos más pequeños son anecdóticos aquellos que cuentan con deudas por habitante superiores a la media nacional e incluso carecen de ella (Mapas 1 y 2, y Gráfico 11) . Asimismo, han de destacarse los cambios que afectarán a la organización administrativa a escalas inferiores al municipio, con la disolución de las entidades menores si no se presentan las cuentas públicas, y superior, en un proceso similar en el caso de las Mancomunidades de municipios, todo ello enmarcado en un plan que privilegia la posición de las Diputaciones provinciales a medida que se vacía de contenido el margen competencial de los municipios menores de 20.000 habitantes. Su aplicación traerá consigo la aparición de lógicas organizativas de perspectivas inciertas respecto a la calidad de los servicios prestados, a la financiación de los ayuntamientos y al desempeño de las políticas públicas en el entorno de proximidad inherentes a ellos y que, amparados en la legitimidad democrática que les caracteriza y en el principio de autonomía local, constitucionalmente reconocido, formalizaba el sentido de la convivencia y de la responsabilidad institucional en los municipios - los de pequeño tamaño - que en mayor medida se verán afectados por la aplicación de la Ley.

Mapa 2: Municipios españoles sin deuda viva en 2012

MUNICIPIOS ESPAÑOLES SIN DEUDA VIVA EN 2012



Fuente: Ministerio de Hacienda y AA.PP.
Deuda Viva de las Entidades Locales 2012.

0 100 200 300 400 Km

3. CONCLUSIONES: UN PANORAMA DE INERCIAS NO SUPERADAS, DE POSIBILIDADES PENDIENTES Y DE INCERTIDUMBRES GENERALIZADAS

Tan aceleradas, intensas y variadas son las manifestaciones de perturbación ocasionadas por la crisis que las advertencias que de ella se extraen han acabado cristalizando en muy poco tiempo en un conjunto de ideas que, corroboradas por la experiencia y al socaire de los numerosos análisis efectuados, han logrado construir un cuerpo teórico y práctico muy denso que da consistencia tanto al diagnóstico de la situación, y de los factores que la han provocado, como a la orientación que han de tener las actuaciones concebidas para afrontarla dentro del margen de maniobra, no siempre fácil de discernir, disponible para ello. Suficientemente conocidas las causas explicativas de la crisis, el alcance de su entidad en el concierto de la economía global y de las fuertes tensiones desencadenadas en el ámbito de la eurozona, donde se ha percibido claramente la ausencia de instrumentos preparados para la corrección de la crisis, la reflexión obliga, como ejemplo representativo de los problemas a que ha dado lugar, a centrarse en las particularidades que su impacto presenta en España donde la crisis ofrece manifestaciones y tendencias que revelan las insuficiencias, los inconvenientes y las contradicciones del modelo de crecimiento, los problemas de estructura irresueltos y los defectos en que incurren las formas de organización de la actividad económica y a los comportamientos aplicados al gobierno del territorio.

Como justificación básica, y ante el estado de ánimo de una sociedad que del optimismo y la euforia ha pasado a la decepción, a la desconfianza, a la incertidumbre e incluso al miedo, las medidas se hallan determinadas por la necesidad de resolver una situación de emergencia provocada por el elevado endeudamiento, la inestabilidad financiera, los costes asociados al incremento de la prima de riesgo y el objetivo de corrección drástica del déficit público en cumplimiento de las normas impuestas en el seno de la eurozona. La importancia de los ajustes que ello trae consigo, con fuerte estigma en los servicios públicos más directamente relacionados con el bienestar, la cohesión, la formación y la calidad de vida de los ciudadanos, es concomitante con la que a la par pone de relieve la

situación traumática derivada de las políticas aplicadas al proceso urbanizador y, en general, a la mayor parte de las acciones acometidas en el territorio y en el paisaje.

De ahí que, más allá de la corrección de los problemas que afectan a la organización y a la dinamización de las actividades económicas – y que necesariamente pasan por la resolución del oneroso problema de sobreendeudamiento, abordable mediante la mutualización a partir en la emisión de eurobonos de deuda pública en la eurozona, por la normalización de la inversión crediticia, por el fortalecimiento del tejido empresarial y por la reducción los elevados índices de desempleo en un entorno donde igualmente cabe abogar por la aceleración de la unión bancaria europea y la existencia de un mecanismo único de supervisión, en cumplimiento de los acuerdos ya adoptados en el Consejo Europeo y en el Parlamento– no cabe duda de la importancia que posee el reconocimiento del papel que ha de asignarse a la defensa de la calidad del territorio y la del propio sistema institucional bajo cuya responsabilidad se comporta, ya que ello concierne a la efectividad del modelo desarrollo, al funcionamiento de los mecanismos favorecedores de la equidad y a la propia legitimidad de la acción de gobierno.

Y es que el enfoque de la crisis desde la dimensión territorial aporta, pese a que no se aluda demasiado a ella, una perspectiva tan interesante como necesaria e insoslayable. No en vano los procesos desencadenados ofrecen una impronta contundente en el espacio y en todos y cada uno de los elementos que explican su transformación y lo configuran. Así se justifica el argumento a favor de las reflexiones que insisten en que, por más que la resistencias sean aún muy fuertes, sólo un cambio global decidido respecto a los comportamientos y directrices que han marcado la trayectoria de la gestión aplicada en los distintos niveles de la decisión a los recursos territoriales – entendidos en su acepción más amplia e integradora y coherente con la lógica de la sostenibilidad y la defensa del bien común– puede aportar los cimientos suficientes para que muchos de los problemas que han sido agudizados por la crisis logren la corrección que se precisa, alcancen la suficiente continuidad en el tiempo y contribuyan a la necesaria regeneración de la vida pública.

BIBLIOGRAFIA

- ACENOGLU, D. Y ROBINSON, J.A. 2012. *Por qué fracasan los países: los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Barcelona: Deusto
- AGUILERA KLINK, F. 2007. *Calidad de la democracia y protección ambiental en Canarias*. Lanzarote, Fundación César Manrique
- ALONSO, L.E., FERNÁNDEZ, C., IBÁÑEZ, R. Y PIÑEIRO, C. 2011. "Consumo y estilos de vida sostenibles en el contexto de la crisis económica". *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, nº 113, pp. 139-148.
- AYDALOT, PH. (Ed.) 1984. *Crise & Espace*. Paris: Economica
- BENABENT F. DE CÓRDOBA, M. 2009. "Los Planes de Ordenación del Territorio en España. De la Instrumentación a la Gestión". *V Congreso Internacional de Ordenación del Territorio* (Málaga, 2007). Madrid, Fundicot, pp. 143-158
- BENKO, G. Y LIPIETZ, A. (Eds.). (1994): *Las regiones que ganan. Distritos y redes. Los nuevos paradigmas de la geografía económica*. Valencia, Institución Alfonso el Magnánimo.
- BESANCENOT, F. 2008. *Territoire et développement durable. Diagnostic*. Paris, L'Harmattan.
- BRUGUÉ, Q. Y GOMÀ, R. 1998. *Gobiernos locales y políticas públicas*, Barcelona: Ariel
- CAMAGNI, R. & CAPELLO, R. 2011. *Spatial Scenarios in a Global Perspective*. London, Elgar
- CASTELLS, M. 1985. "Reestructuración económica, revolución tecnológica y nueva configuración del territorio", en ECHENAGUSIA, J. (ed.). *Metrópolis, territorio y crisis*. Madrid: Asamblea de Madrid / Revista Alfoz. pp. 37-62.
- CHANUT, O. & POIREL, C. 2012. Quand les organisations en réseau réagissent collectivement face à la crise. *Revue française de gestion*. N° 223. Pp. 105-122
- COMMISSION EUROPÉENNE. 2009. *Promouvoir un développement urbain durable en Europe*. Bruxelles, Commission européenne.
- _____. 2013. *Innovation Union Scoreboard 2013*. Bruxelles: Commission européenne.
- COOKE, P. & DE PROPIS, L. 2012. "For a resilient, sustainable and creative European economy", en COOKE, P, DAVIDE, M. & CURBELO, J.L. *Innovation, Global Change and Territorial Resilience*, London: Edward Elgar Publishing Ltd.. pp. 403-427
- COURVISANOS, J. 2012. *Cycles, Crises and Innovation*, London: Elgar
- DAVEZIES, L. 2012. *La crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale*, Paris: Seuil
- DAVOUDI, S., FARINOS DASI, J., PAÜL I CARRIL, V. Y VRIES, A. 2009. "El desarrollo territorial: entre la perspectiva ambiental, la cohesión social y el crecimiento económico", en FERIA TORIBIO, J.M., GARCÍA GARCÍA, A. y OJEDA RIVERA, J.F.:

- Territorios, Sociedades y Políticas*, Sevilla: MEC, Junta de Andalucía y Universidad Internacional de Andalucía, pp. 199-238
- DELGADO, M. & KETELS, Ch. 2012. "Assesing country competitiveness: the case of Spain", en Cooke, P, Davide, M. & Curbelo, J.L. pp. 185-212
- DUPUY, M. ET LACUEILLE, S. 2013. "Quelles perspectives pour les déséquilibres internationaux?" *58^{ème} Congrès de l'Association Internationale des Economistes de Langue Française*, Valladolid 20-22 mai.
- ESTEFANÍA, J. 2012. *La economía del miedo*, Madrid: Galaxia Gutenberg
- FARINÓS, J. 2004. "Challenges of multi-level governance for spatial planning between local and regional levels". *Quaderns de Política Econòmica. Revista electrònica*. 2^a época. Vol. 6, pp. 81-95
- FARINOS, J. Y ROMERO, J. (Coords.) 2007. *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible: nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo*. Valencia, Publicaciones Universidad de Valencia.
- FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS. 2003. *Propuesta de Resoluciones de la VIII Asamblea General*. Madrid, FEMP
- FUNDICOT. 2011. *Crisis y territorio. Aportaciones y conclusiones del VI Congreso Internacional de Ordenación del Territorio* Madrid: Fundicot
- FUNDACIÓN ENCUESTRO. 2005. "Poderes Locales". *España 2005. Una interpretación de su realidad social*. Madrid: Fundación Encuentro, pp. 325-373
- _____ 2013. *Informe España 2012. Una interpretación de su realidad social*. Madrid: Fundación Encuentro
- GILLS, B. 2010. "Going South: capitalist crisis, systemic crisis, civilisational crisis". *Third World Quarterly*, Vol. 31. Nº 2. Pp. 169-184
- GOMÁ LANZÓN, J. 2009. *Ejemplaridad pública*. Madrid: Taurus
- GÓMEZ MENDOZA, J. 2013. "Los montes públicos, ¿a la venta?". *El País*, 20 de marzo de 2013. p. 33
- GUITERAS, D. 2012. "La crisis i els territoris: l'experiència de Moia". *P3T, Journal of Public Policies and Territory*. Nº 1, 19-29.
- IGLESIAS, F. (Ed.) 2007. *Urbanismo y democracia. Alternativas para evitar la corrupción*. Madrid: Fundación Alternativas
- JEREZ DARIAS, L.M., MARTIN MARTIN, V. Y PÉREZ GONZÁLEZ, R. 2012. "Aproximación a una geografía de la corrupción urbanística en España". *Eria*. Nº 87. pp. 5-18
- JIMÉNEZ SÁNCHEZ, F. 2008. "Boom urbanístico y corrupción política en España" *Mediterráneo Económico*, nº14, pp.263-285
- KÜBLER, D. ET MAILLARD, J. 2012. *Analyser les politiques publiques*. Grenoble. Presses Universitaires de Grenoble.
- KRUGMAN, P. 2012. *Acabad ya con esta crisis*, Barcelona, Crítica

- MAILLAT, D., QUÉVIT, M. & SENN, L. (Eds.) 1993. *Réseaux d'innovation et milieu innovateurs: un pari pour le développement regional*, Neuchâtel: EDES
- MANERO MIGUEL, F. 1996. "Gestión municipal, nuevas estrategias urbanas y ordenación del territorio". *Ponencia. XXIII Congreso Iberoamericano de Municipios. Lisboa*. Madrid, FEMP/OICI, pp. 27-51
- _____. 2008. "Globalización, deslocalización de actividades y desarrollo local". *Ponencia. Terceras Jornadas de Geografía Económica*. Universidad de Valencia
- _____. 2010. "La cultura territorial metropolitana. De las relaciones de conflicto a la gobernanza supramunicipal". *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. n° 331
- _____. 2010. "La participación ciudadana en la Ordenación del Territorio: posibilidades y limitaciones", *Cuadernos Geográficos*. N° 47. Pp. 47-72
- MOLINA DE LA TORRE, I. 2012. *Medio rural y Ordenación del Territorio en Castilla y León. Evolución y principios para una política de ordenación territorial en las áreas rurales de Castilla y León*. Valladolid, Fundación Perspectivas de Castilla y León.
- MORAL ITUARTE, L. 2009. "Nuevas tendencias en gestión del agua. Ordenación del Territorio e integración de políticas sectoriales". *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, n° 285.
- NAREDO, J.M. Y MONTIEL, A. 2011. *El modelo inmobiliario español y su culminación en el caso valenciano*, Barcelona, Icaria
- OBSERVATORIO PARA LA SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA. 2006. *Cambios de ocupación del suelo en España: implicaciones para la sostenibilidad*. Madrid, Mundiprensa.
- ONTIVEROS, E. Y GUILLÉN, M. 2012. *Una nueva época. Los grandes retos del siglo XXI*. Madrid: Galaxia Gutenberg.
- PECQUEUR, B. 1996. *Dynamiques territoriales et mutations économiques*, Paris: L'Harmattan
- PÉREZ ANDRÉS, A.A. 1998. *La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías*. Madrid: Marcial Pons e Instituto García Oviedo
- PIORE, M. & SABEL, C. 1984. *The Second Industrial Divide*. New York, Basic Book
- RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, R. (Dir.) 2010. *Territorio. Ordenar para competir*, A Coruña, Netbiblo.
- RODRÍGUEZ, LÓPEZ, J. "Un potente motor gripado", *Negocios. El País*. 14 de octubre de 2012.
- RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, F. (Coord.). 2010. "El Estado de la Ordenación del Territorio en España". *Cuadernos Geográficos*. N° 47
- ROMERO GONZÁLEZ, J. 2005. "El gobierno del territorio en España. Balance de iniciativas de coordinación y cooperación territorial". *Boletín de la AGE*, n° 39, pp. 59-86.

- ROOM, G. 2011. *Complexity, Institutions and Public Policy*, London: Elgar
- SCHULZ-DORNBURG, J. (2012): *Ruinas modernas. Una topografía del lucro*. Barcelona: Ambit,
- SESE SARASTI, E.2012. “Corporaciones locales y desarrollo económico ante la crisis y el afianzamiento de las centralidades periféricas”. *P3T Journal of Public Policies and Territory*. Nº 1. pp. 10-18
- STÖHR, W. 1984. La crise économique demande-t-elle de nouvelles stratégies de développement regional? En AYDALOT, Ph. Ed.: *Crise & Espace*, pp. 183-206
- TALEB, N.N. 2012. *Antifragile: Things That Gain From Disorder* .London: Penguin
- TAPIA, J.A. Y ASTARITA, R. 2011. *La gran recesión y el capitalismo del siglo XXI. Teorías económicas, explicaciones de la crisis y perspectivas de la economía mundial*. Madrid: Libros de la Catarata
- VAZQUEZ BARQUERO, A. 2009. “Una salida territorial a la crisis. Lecciones de la experiencia latinoamericana”. *Eure*, Vol. XXXV, Nº 105, 5-22
- VODOZ, L. , THÉVOT, L. ET FAURE, P. 2013. *Les horizons de la gouvernance territoriale*. Lausanne, PPUR, Coll. CEMAT.