



Observatorio de la Cohesión, la Diversidad y el Desarrollo Territorial de Andalucía

<http://www.upo.es/ghf/giest/ODTA/ODTA.htm>

**LIBRO VERDE SOBRE LA COHESIÓN TERRITORIAL**  
**Aportaciones del *Foro de expertos sobre la cohesión, la diversidad y el desarrollo territorial. Reflexiones en torno al libro verde de la Comisión de las Comunidades Europeas.***

**Sevilla, 26 y 27 de enero de 2009.**

Organizado por el Observatorio de la Diversidad, Cohesión y el  
Desarrollo Territorial de Andalucía (ODTA)

Proyecto de excelencia financiado por el Plan Andaluz de Investigación (P06-SEJ-01714)

---

### **Introducción**

El pasado 26 y 27 de enero de 2009 se celebró en Sevilla el Foro de expertos sobre la cohesión, la diversidad y el desarrollo territorial, organizado por el Observatorio de la cohesión, la diversidad y el desarrollo territorial de Andalucía (ODTA) en colaboración con la Universidad Internacional de Andalucía y la Oficina de Transferencia de Resultados de Investigación de la Universidad de Sevilla.

El objeto del foro era reflexionar y avanzar en la definición de los conceptos de desarrollo y cohesión territorial, así como sobre las propuestas concretas para su medición a distintas escalas. Al mismo tiempo, se pretendía dar respuesta a las preguntas planteadas en el Libro Verde sobre la cohesión territorial: Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte (COM 2008 616 final).

El texto que presentamos a continuación recoge las principales conclusiones y respuestas del foro al documento de Comisión Europea, siguiendo el orden de las cuestiones planteadas en éste. Se recogen, por tanto, las principales aportaciones de los ponentes y expertos que participaron en la reunión (ver cuadro de asistentes al final del texto), incluyendo profesores de las universidades de Sevilla, Málaga, Pablo de Olavide y Valencia, así como profesionales de instituciones públicas y privadas de varias comunidades autónomas: Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía, (IDEA); Centro de Estudios Paisaje y Territorio; Consejerías de Medio Ambiente y de Vivienda y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía; Diputación de Málaga; Instituto de Estadística de Andalucía; Instituto Nacional de Estadística; Observatorio de la Sostenibilidad de España; Arenal Consultores S.L.; Centro de Estudios Económicos Tomillo y Compañía Sevillana-Endesa.

## 1. Definición

*La cohesión territorial introduce nuevos temas de debate y realza la importancia de otros que ya existían.*

### -¿Cuál es la definición más apropiada de cohesión territorial?

La cohesión territorial podría definirse como un principio para las actuaciones públicas encaminadas al logro de objetivos como crear lazos de unión entre los miembros de una comunidad territorial (cohesión social) y favorecer su acceso equitativo a servicios y equipamientos (equidad/justicia espacial), configurar un auténtico proyecto territorial común (identidad) partiendo del respeto a la diversidad y a las particularidades, articular y comunicar las distintas partes del territorio y romper las actuales tendencias hacia la polarización y desigualdad entre territorios (de la Unión Europea o de España) aprovechando las fortalezas y rasgos inherentes de cada uno de ellos. Se trata, además, de buscar la cohesión o coherencia interna del territorio, así como la mejor conectividad de dicho territorio con otros territorios vecinos.

En este sentido, la cohesión sería un principio para las actuaciones públicas encaminadas al desarrollo territorial, que comprendería tres elementos esenciales:

- La **articulación física** entre las partes del territorio considerado, en este caso la UE. Esta consideración se vería cubierta a través de las redes de infraestructuras. y del concepto, ya enunciado en dicho ámbito, de accesibilidad equivalente.
- La **equidad territorial**, entendida como la igualdad de oportunidades para alcanzar el desarrollo de la persona en todas las partes de un territorio. Su plasmación concreta se realizaría al garantizar la igualdad en los niveles de prestación de servicios públicos, equipamientos e infraestructuras en todas las partes del territorio considerado.
- La **identificación** de la comunidad que puebla un territorio con un proyecto de vida en común. Es éste quizás el elemento más novedoso en la conceptualización, y posiblemente el más complejo de cuantificar y concretar en medidas de actuación (en tanto que escapa al ámbito de lo material y se introduce en el campo de los sentimientos de pertenencia e identidad), pero parece imprescindible su incorporación, ya que puede percibirse cómo, a menudo, las mayores amenazas a la cohesión territorial, manifestadas a través del surgimiento de tendencias disgregadoras o centrífugas, se originan en contextos territoriales en los que los dos primeros elementos ofrecen indicadores muy positivos, frecuentemente por encima de la media del territorio en conjunto.

### -¿Qué nuevos elementos podría aportar al actual enfoque de la cohesión económica y social tal y como la practica la Unión Europea?

La perspectiva de cohesión territorial aporta una visión espacial o territorial a los otros conceptos, trasladando todas aquellas cuestiones que antes se presentaban bajo un prisma puramente social (igualdad, equidad, solidaridad, protección social) a un enfoque territorial

(solidaridad y justicia territoriales). Así mismo, la idea de cohesión territorial no sólo abarca cuestiones de equidad o solidaridad interterritoriales (lo cual no sería poco), sino también objetivos de protección ambiental y sostenibilidad y mecanismos de integración/coordinación de las distintas políticas sectoriales con incidencia territorial.

De estos aspectos, los ambientales deberían cobrar un especial protagonismo precisamente por su consustancial vinculación al territorio y sus habitantes. La integridad del territorio que incluye las áreas protegidas, los corredores ecológicos o verdes, las vías pecuarias, las zonas de dominio público hidráulico o las marítimo terrestres y las vías pecuarias, los montes públicos, etc, en numerosas ocasiones se ve gravemente alterada, en su conectividad, por la prevalencia de las redes de infraestructuras con gran impacto negativo en la sostenibilidad del territorio afectado, tanto en los aspectos ambientales (fraccionamiento, alteración paisajística, cambio de usos del suelo) como sociales (agresión a la vinculación emocional al territorio, transculturización, desplazamientos demográficos) y económicos (por el cambio de actividades relacionadas con las potencialidades del territorio, incorporación de actores desvinculados del tejido socio-económico existente).

Los nuevos elementos que podría aportar la cohesión territorial al actual enfoque de la cohesión económica y social podrían sintetizarse en los siguientes puntos:

- Aportaría el enfoque territorial imprescindible para entender la complejidad de los procesos generadores de las desigualdades de toda índole. Estos procesos no se desarrollan en un espacio abstracto o teóricamente uniforme, sino que a menudo los aspectos territoriales (incluyendo en los mismos los elementos físicos, sociales y culturales de cada territorio) son esenciales como factor explicativo en la génesis de dichas desigualdades.
- En consonancia con lo anterior, aportaría mayor eficacia y eficiencia en la aplicación de políticas públicas orientadas a la cohesión económica y social. Ello se deriva de que el concepto de cohesión territorial recoge la idea del reconocimiento de la singularidad diferenciada de cada territorio, de cara a la aplicación de dichas políticas. De esta forma contribuye también a evitar la posible implementación de paquetes de medidas rígidamente estandarizadas, que no se adaptarían adecuadamente a las necesidades específicas de cada territorio.
- El tratamiento territorial facilita algunas condiciones para los siempre demandados y difíciles procesos de integración de políticas, que requieren de ámbitos, contenidos y agentes concretos en los que materializarse.
- Asimismo, el concepto de cohesión territorial introduce un enfoque de sentido de pertenencia a un territorio, en este caso la UE, con una identidad, un proyecto común de futuro y con unos lazos de unión entre sus sociedades integrantes; aspectos éstos que no necesariamente están recogidos en los conceptos de cohesión económica y social. En este sentido, la mera cohesión económica y social entre las partes integrantes de una

unidad administrativa y territorial no garantiza su continuidad futura, ni es salvaguarda para la no aparición de tendencias disgregadoras en su seno, si no existe al mismo tiempo una cohesión territorial en la línea señalada relativa al sentido y satisfacción de pertenencia a un proyecto común.

- En relación con este último elemento, el enfoque de cohesión territorial guarda también relación con la dimensión de “participación pública” (que implica información, implicación, “empoderamiento”, etc.) básica en los planteamientos de nuevos modos de gobierno de los territorios.

## 2. Escala y ámbito de actuación de la acción territorial

*La cohesión territorial pone de manifiesto la necesidad de un enfoque integrado para abordar los problemas a una escala geográfica adecuada que puede requerir la cooperación de las autoridades locales, regionales e incluso nacionales.*

### **-¿Tiene un papel la UE en el fomento de la cohesión territorial? ¿Cómo podría definirse ese papel respetando el principio de subsidiariedad?**

Efectivamente tiene un papel, en consonancia con los tres elementos esenciales del concepto de Cohesión Territorial antes señalados.

- En lo relativo a la **articulación física**, el papel de la UE se centraría en contribuir, mediante el señalamiento de prioridades y el apoyo institucional y financiero, al fortalecimiento de las redes transeuropeas de infraestructuras, y también de otro tipo (Red Natura 2000), que se reafirmarían como los ejes vertebradores de la Cohesión Territorial europea.
- En lo referente a la **equidad territorial**, la UE asumiría la función de apoyar las iniciativas estatales encaminadas a garantizar la igualdad de oportunidades para todos los territorios de la Unión en su aspiración de alcanzar el desarrollo. Ello se traduciría en la definición de unos derechos compartidos y en la aplicación de los instrumentos de la Política Regional europea al objetivo específico de mejorar el acceso de todos los ciudadanos comunitarios a unos niveles promedio, que pueden ser recomendados por la propia UE, en la prestación de servicios y equipamientos públicos.
- Por último, en lo que respecta al **sentimiento de identidad y pertenencia a un territorio**, el papel de la UE se dirigiría, desde el respeto al principio de subsidiariedad, a intensificar el sentimiento de ciudadanía común y de identificación con la propia UE y los valores culturales que la sustentan, como proyecto común de todos los habitantes de los Estados miembros; proyecto que excede lo político para extenderse a lo social y cultural. Todo ello desde el reconocimiento de la diversidad territorial como un valor positivo (frente a las tendencias homogeneizadoras derivadas del proceso de globalización), cuya conservación debe ser igualmente potenciada.

**-¿En qué medida la escala territorial de la intervención política debe variar en función de los problemas abordados?**

Parece necesario que así sea, ya que las decisiones relativas a la escala de actuación para abordar temáticas territoriales no presentan un carácter meramente cuantitativo, sino que la escala elegida encierra notables implicaciones cualitativas; asimismo, desde el punto de vista de las políticas públicas, ésta es una cuestión esencial, ya que acercar en lo posible la toma de decisiones a la ciudadanía, y al territorio concreto al que se dirigen las políticas, redundará en un incremento en la eficacia de éstas.

Por lo que respecta al problema de la escala en la cohesión territorial, en la UE dicha cohesión es un propósito que se va buscando a la par que se construye el propio ente político, todavía en fase de definición, mientras que en el interior de cada Estado (y en ocasiones a escalas subestatales) resulta un principio básico de cumplimiento ineludible, aunque sea como objetivo a largo plazo. En consecuencia, se puede afirmar que la cohesión territorial es un objetivo genérico de la UE, pero debe ser desarrollado a nivel estatal e intraestatal; en este sentido, se considera que los Estados o las entidades subestatales competentes son los responsables del *Land Use* o *Spatial Planning*, que se reafirma como el mecanismo más importante para la coordinación entre actores y niveles.

Por otra parte, la UE ha identificado la región como territorio de referencia para abordar y lograr la cohesión en su ámbito, ante la evidencia de que las desigualdades entre Estados disminuyen, pero entre regiones aumentan. Por debajo de este nivel, al menos en el caso español, los planteamientos de división territorial para medir la cohesión presentan notables dificultades (la división provincial aparece como un mosaico político demasiado simple y homogéneo, mientras que la división municipal ofrece un mosaico político demasiado desigual y por tanto escasamente útil como ámbito base de comparación). Finalmente, descendiendo a aspectos más concretos, existe consenso acerca de que la escala subregional se convierte en clave para la comprensión y el tratamiento de los problemas relativos al policentrismo urbano-rural.

**-¿Las zonas con características geográficas específicas requieren medidas políticas especiales? En caso afirmativo, ¿cuáles?**

En efecto, en la actualidad es un principio generalmente aceptado que no puede haber un modelo rígido de políticas públicas para aplicar en cualquier tipo de espacio, independientemente de cuáles sean sus características socioeconómicas, territoriales, culturales, históricas, institucionales, etc. Por el contrario, se ha extendido el convencimiento de que las políticas, en especial cuando afectan a las cuestiones territoriales, deben adaptarse flexiblemente a la singularidad de cada territorio concreto, en especial cuando las características de éstos influyan decisivamente en su acceso al desarrollo (áreas de

montaña, rurales, despobladas, fronterizas, insulares, periféricas, con riesgos naturales, en transición industrial, etc.), ya que ello facilitará una mayor efectividad de dichas políticas.

Este planteamiento es coherente con el subtítulo del propio Libro Verde, que plantea “Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte”, considerando dicha diversidad como un valor a tener en cuenta para el propio desarrollo territorial. De esta forma, el respeto y fomento de tal diversidad aparecen íntimamente relacionados con la idea de un desarrollo endógeno.

Por último, debe decirse que estas ideas se corresponden en la práctica con la tendencia hacia la descentralización de la política regional europea, situando la misma en un ámbito de decisión más próximo a la ciudadanía afectada, y que busca un desarrollo de dicha política mejor ajustado a las necesidades singulares de cada región.

### **3. Mejorar la cooperación**

*Una mayor cooperación trasnsregional y trasnsnacional plantea cuestiones en materia de gobernanza.*

#### **-¿Cuál debe ser el papel de la Comisión para estimular y apoyar la cohesión territorial?**

El papel de la Comisión deberá mantener una cierta continuidad con los planteamientos que, en materia de cohesión (fondos estructurales), ordenación/desarrollo territorial (ETE) y políticas de cooperación transfronteriza, ha venido desarrollando en las últimas décadas. Al mismo tiempo, deberá coordinar esfuerzos al más alto nivel, plantear una agenda concreta en la que se recojan actuaciones de amplio alcance y favorecer que los procesos territoriales no produzcan un territorio europeo desequilibrado y de distintas velocidades. Por otro lado, deberá fomentar de modo claro las políticas de carácter integrador que sean capaces de vencer las inercias que durante años han dado lugar a enfoques sectoriales de la actuación sobre el territorio. Es necesario un enfoque integrado en el ámbito de la ordenación y el desarrollo territoriales, en el ámbito de la gestión costera y en el de la planificación/gestión del espacio marítimo, lo que englobará la integración interadministrativa horizontal y vertical, la integración de las distintas políticas sectoriales y la integración de ámbitos territoriales distintos. La Comisión puede marcar la pauta y ejercer un papel de árbitro y coordinador de tales procesos en la escala europea.

#### **-¿Son necesarias nuevas formas de cohesión territorial?**

Son posibles y necesarias nuevas formas de cohesión territorial. Allí donde aparezcan desequilibrios o desigualdades territoriales sustantivos deben ser abordados por la política de cohesión territorial (ejemplos: tipos de áreas urbanas que entran en declive social; regiones rurales con procesos agudos de despoblación; ámbitos con inmigración mayoritaria, etc.).

Las regiones fronterizas exteriores deben ser especialmente atendidas o se convertirán en áreas de gran tensión por la presión de la inmigración. Las fórmulas de cooperación existentes deben ser reforzadas y ampliadas con inteligencia e imaginación.

**-¿Es preciso desarrollar nuevos instrumentos legislativos y de gestión para facilitar la cooperación, incluyendo las regiones fronterizas exteriores?**

Más que en crear nuevos instrumentos legislativos, las distintas administraciones territoriales (estatales, regionales) deben mostrar una mayor voluntad política para afrontar el reto de la cooperación transfronteriza. Ello debe conducir, en primer lugar, al diagnóstico adecuado de las ventajas que presentan las áreas transfronterizas (intercambios económicos y culturales, espacio compartido...) y de sus debilidades (situación periférica y/o marginal dentro de los Estados), en segundo lugar, al planteamiento de las estrategias cooperativas más adecuadas (*soft diplomacy*, foros semipermanentes de diálogo, centros de coordinación...) y, en tercer lugar, a una planificación territorial local y supralocal que recoja, a la vez, objetivos “macropolíticos” de cooperación entre Estados y objetivos “micropolíticos” de cooperación concreta *in situ*.

**4. Mejorar la coordinación**

*Mejorar la cohesión territorial implica mejorar la coordinación entre políticas sectoriales y territoriales y mejorar la coherencia entre las intervenciones territoriales.*

**-¿Cómo se puede mejorar la coordinación las políticas sectoriales y territoriales?**

Un primer método para lograr tal coordinación es impulsar, en el diseño de cada política o actuación pública que pueda tener efectos, directos o indirectos, de tipo territorial, un enfoque más netamente territorializado, es decir, que cada política pública sea, de alguna manera, una política pública “territorializada”, preocupada por el “cómo” y también por el “dónde” en su desarrollo e implementación.

En segundo lugar, la mejora de la coordinación puede potenciarse si cada una de las políticas públicas queda vinculada a las estrategias de desarrollo territorial. De ese modo, el paso previo sería la definición de grandes objetivos de desarrollo y equilibrio territorial (en el nivel estatal, en el regional y en el local) y, a continuación, se desarrollarían, conforme a tal estrategia, las políticas infraestructurales, de transporte, productivas, ambientales, etc.

En tercer lugar, es muy posible –y así lo destacan muchos expertos– que una eficaz gobernanza territorial necesite, para coordinar enfoques, políticas y actores sociales diversos, algún tipo de “autoridad” o entidad de coordinación de alto rango. De alguna manera, es el Estado, y su Administración, quien podría detentar ese papel de arbitraje y coordinación. El Estado, lo público, no debe quedar mermado o erosionado ante las tendencias actuales; más bien podría reforzar parte de sus capacidades desempeñando

funciones que, indudablemente, el mercado o la sociedad civil no pueden o no deben cumplir. Los servicios y los beneficios aportados, por ejemplo, por la protección de áreas naturales no pueden ser adecuadamente valorados y gestionados a través del mercado; es el Estado quien debe asumir su protección y valoración para garantizar que sus beneficios ecológicos, culturales y sociales lleguen a todos. En cualquier caso, cuando hablamos de Estado podemos entender cualquier ente u organismo de titularidad pública capaz de esa tarea de coordinación y de salvaguarda de valores comunes (desarrollo, bienestar, equidad y justicia social, protección ambiental).

**-¿Qué políticas sectoriales deben prestar una mayor atención a sus implicaciones territoriales en el momento de su concepción? ¿Qué instrumentos deben desarrollarse a ese respecto?**

Prácticamente toda política pública afecta al territorio y a quienes lo habitan, aunque, por razones de orden y prioridad, podemos decir que son todas aquellas políticas que inciden más directamente en el territorio (*place-based policies*) las que necesitan una mayor atención desde el mismo momento de su formulación. Así, la política ambiental, la política de desarrollo rural, la política de infraestructuras, las políticas de promoción de ciertas actividades productivas, o la política de recursos hídricos, requieren estar estrechamente coordinadas a través de la ordenación del territorio.

Ese enfoque, más político y estratégico, vendría a materializarse luego en distintos instrumentos de planificación espacial (planes territoriales y urbanísticos, planes de gestión costera, planificación espacial marina), gestión multi-usos, zonificación, etc. Un ejemplo reciente de lo que se viene diciendo es, en el medio marino, el planteamiento de estrategias o políticas marítimas (formulación de grandes principios y objetivos), que deben materializarse en instrumentos como la planificación espacial marina (encargada de coordinar usos, establecer prioridades y zonas, dar coherencia al espacio, y preservar el medio). Se trata, pues, de crear instrumentos de planificación/gestión capaces de coordinar las actuaciones sectoriales que inciden, de manera competitiva en muchos casos, en el mismo espacio.

**-¿Cómo se puede reforzar la coherencia de las políticas territoriales?**

A una mayor coherencia de políticas territoriales puede ayudar una buena información territorial, un lenguaje y un método compartidos en la caracterización y valoración de los territorios, de sus potencialidades y conflictos. También pueden ser de gran utilidad instrumentos compartidos y coherentemente relacionables que describan, interpreten, diagnostiquen y promuevan mejoras en territorios de diferentes escalas y/o niveles políticos.

**-¿Cómo se pueden combinar mejor las políticas comunitarias y nacionales para contribuir a la cohesión territorial?**



Las políticas nacionales y comunitarias pueden mejorar sus relaciones reforzando los órganos, los instrumentos y las acciones destinadas a tal fin, hasta ahora muy escasos por lo que se refiere a cohesión territorial.

Además, se debe mejorar la aproximación de objetivos entre ellas, o la explicitación de diferencias.

## **5. Nuevas asociaciones territoriales**

*La consecución de la cohesión territorial puede implicar también una mayor participación en la formulación y aplicación de las políticas.*

**-¿Será necesaria para la consecución de la cohesión territorial la participación de nuevos actores en la elaboración de políticas, como representantes de la economía social, interlocutores locales, organizaciones de voluntariado y organizaciones no gubernamentales?**

Es evidente que el contexto actual parece requerir nuevas formas de gestión sociopolítica que respondan de manera más adecuada y eficiente a los retos que se plantean. Dado que las viejas estructuras políticas (el Estado fundamentalmente) parecen necesitar una reformulación, frente al papel de nuevos actores sociales (grupos financieros transnacionales, ONGs, grupos científicos, etc.), no parece descabellado pensar en formas organizativas alternativas donde primen la flexibilidad, la adaptabilidad, la cooperación entre actores, la participación activa de todos ellos, y la autonomía y la creatividad en la toma de decisiones. Para muchos expertos, la satisfacción de los requerimientos sociales debe apoyarse no sólo en lo político *sensu stricto*, sino en la acción combinada de un conjunto de actores, es decir, en una gobernanza (*governance*), que podría definirse como la forma de coordinación social (frente a la coordinación basada en el mercado o basada en la política) que nace de la constante interacción entre agentes sociales de todo tipo. Se requiere dar respuestas más plurales y que impliquen a una más amplia gama de actores, desde el Estado al mercado, pasando por la sociedad civil. Así, se produce un reparto de responsabilidades entre el sector público (Estado), el sector privado (mercado) y el tercer sector (sociedad civil), de tal manera que puede darse a veces una acción de gobierno compartida entre actores (co-gobernanza) y otras veces acciones con un carácter más marcadamente intervencionista –por parte del Estado– y jerárquico (gobernanza jerárquica).

**-¿Cómo puede alcanzarse el nivel de participación deseado?**

Aunque necesario, el logro de una adecuada participación pública es muy complejo, debido sobre todo a la diferencia de capacidad, organización y recursos entre unos y otros agentes y la debilidad generalizada de los actores que representan “intereses generales” (patrimoniales, ambientales, etc.) frente a los corporativos). Por otra parte, es preciso encontrar los cauces adecuados para que esa participación pueda expresarse democrática y racionalmente. Algunos medios podrían ser: dar mayor transparencia al funcionamiento de

las instituciones políticas, acercar al ciudadano por la vía de la democracia regional y local, implicar a la sociedad civil, y establecer mecanismos de consulta más eficaces y transparentes. En este sentido, las redes de cooperación territorial que actúan en un nivel local o supralocal (mancomunidades, comarcas, consorcios, planes de ordenación sub-regional, etc.) permiten, por su proximidad física al ciudadano, un mayor grado de implicación de los agentes sociales y una posibilidad idónea para que el público en general pueda conocer qué procesos territoriales le afectan e intervenir de algún modo en la formulación y desarrollo de políticas públicas con incidencia en su entorno territorial inmediato.

Ahora bien, del mismo modo que los sustratos territoriales son diferentes, sería lógico asumir que son igualmente heterogéneos los sustratos sociales y, en consecuencia, su disposición para participar en mecanismos más o menos complejos de participación. En una sociedad en la que todavía son muy incipientes otras formas de gobierno más flexibles y participativas y en la que la cooperación, como se ha visto, existe básicamente a nivel administrativo, podría ser contraproducente intentar saltarse escalones de la formación de una herencia de hábitos de participación en busca de un modelo de gobernanza que puede quedar todavía lejos.

## **6. Mejorar la comprensión de la cohesión territorial**

### **-¿Qué indicadores cuantitativos/cualitativos deben desarrollarse a nivel comunitario para controlar las características y tendencias de la cohesión territorial?**

El desarrollo de un sistema de indicadores de cohesión territorial a nivel comunitario representa un paso necesario para otorgar consistencia real e institucional al concepto, siendo un instrumento esencial para el desarrollo de políticas orientadas con tal finalidad.

En este sentido, se pueden tomar como precedentes orientadores experiencias previas desarrolladas a nivel comunitario. Así, desde el punto de vista ambiental, ya existen importantes sistemas de indicadores a dicho nivel, como es el caso del Núcleo Central de Indicadores de la Agencia Europea de Medio Ambiente. Igualmente, otros precedentes a tener en cuenta son las experiencias de medición de la cohesión social (indicadores Laeken) y de la sostenibilidad urbana (proyecto *Urban Audit*).

Como consideración general los indicadores a seleccionar deberán ajustarse a una serie de criterios, debiendo ser:

- Relevantes: relacionados con metas, objetivos y prioridades.
- Consensuados: hasta donde sea posible en el seno de la comunidad científica y los ámbitos institucionales.
- Fidedignos: basados en datos completos y precisos.
- Funcionales: que sean útiles en la toma de decisiones, y de esta forma contribuyan a transformar positivamente la realidad.

- Cuantificables: deben ser medibles con relativa facilidad
- Comparables: deben permitir la comparación a distintas escalas territoriales y temporales.

En el caso concreto de los indicadores de cohesión territorial, se plantean cuestiones específicas tales como:

- Deben distinguir entre los elementos (los diferentes territorios) y la unidad (la Unión Europea). La cohesión territorial se refiere a la unidad, si bien se puede analizar la situación respecto a la misma de cada uno de los territorios.
- Se debe entender la cohesión territorial como una idea-fuerza, siendo un concepto que abarca en su seno otros componentes medibles a través de indicadores más acotados y abordables. Es decir, sería deseable abordar el concepto general a través de índices sintéticos parciales que sean susceptibles de medición. En este sentido, si se intenta una aproximación mediante indicadores al complejo concepto de la cohesión territorial, sería conveniente hacerlo a través de indicadores sintéticos y no paradigmáticos, pudiendo practicar la medición de aspectos fragmentarios de la cohesión territorial, pero desde la perspectiva de la dificultad, posiblemente irresoluble, de mezclar cuestiones diferenciadas para expresar un concepto tan complejo como éste. Entre los elementos a tener en cuenta en su medición destacan:
  - Articulación física por redes de transporte
  - Acceso equivalente a equipamientos y servicios
  - Desarrollo económico equilibrado
  - Aprovechamiento del capital territorial
  - Tendencias disgregadoras
  - Ausencia de separatismo
  - Region building = nuevos espacios de identificación y pertenencia ciudadana a escala subregional (un territorio en fase de cohesionarse).
- El sistema de indicadores a adoptar debe conceder la misma importancia a los cuatro pilares siguientes: 1) Protección de la naturaleza y calidad ambiental; 2) Bienestar social; 3) Actividades económicas y utilización de la energía y 4) Salvaguarda del patrimonio cultural y de la identidad.
- Los indicadores definidos deben responder a las situaciones realmente existentes. Son cambiantes pero exigen un ejercicio previo de concertación y una variabilidad capaz de simultanear la apreciación de las permanencias y de los cambios más significativos.
- Finalmente, se plantea la necesidad de incorporar variables cualitativas (importantes por cuanto permiten expresar con mayor exactitud la complejidad inherente a algunos fenómenos), si bien representan un reto en relación a su medición y su complementariedad con las variables propiamente cuantitativas. La compatibilidad entre

los aspectos cuantitativos y cualitativos constituye un reto necesario para mejorar las aproximaciones metodológicas a la cohesión territorial.

A modo de conclusión, se puede afirmar que el establecimiento de un sistema de indicadores de cohesión territorial, en el que se contemplen tanto elementos de carácter cuantitativo como cualitativo, resulta un instrumento adecuado para orientar las políticas relativas a este concepto, evaluando los progresos que se vayan realizando y facilitando, a partir de su conocimiento, el análisis prospectivo y de escenarios.

**Participantes en el *Foro de expertos sobre la cohesión, la diversidad y el desarrollo territorial. Reflexiones en torno al libro verde de la Comisión de las Comunidades Europeas. Sevilla, 26 y 27 de enero de 2009.***

**Redactores:** Alfonso Fernández Tabales, Juan Carlos Rodríguez Mateos (ed.)  
Antonio García, Gema González, Belén Pedregal, M<sup>a</sup> Fernanda Pita, Rocío Silva y José F. Torres.

**Organizadoras:**

M<sup>a</sup> Fernanda Pita López ([mfrita@us.es](mailto:mfrita@us.es)) y Belén Pedregal Mateos ([bpedregal@us.es](mailto:bpedregal@us.es)) con la colaboración de la Universidad Internacional de Andalucía y la Oficina de Transferencia de Resultados de Investigación de la Universidad de Sevilla.

Ponentes	Organismo	e-mail
Florencio Zoido Naranjo	Centro de Estudios Paisaje y Territorio. Junta de Andalucía	florencio.zoido.ext@juntadeandalucia.es
Joaquín Farinós Dasí	Departamento de Geografía. Universidad de Valencia	Joaquin.Farinos@uv.es
Juan Marcos Castro Bonaño	Departamento de Economía Aplicada. Universidad de Málaga.	<a href="mailto:mcastro@uma.es">mcastro@uma.es</a>
Eduardo Bericat Alastuey	Departamento de Sociología. Universidad de Sevilla	<a href="mailto:ebericat@us.es">ebericat@us.es</a>
José Manuel Moreira	Dirección General de Planificación e Información Ambiental. Consejería de Medio Ambiente. Junta de Andalucía	<a href="mailto:josem.moreira@juntadeandalucia.es">josem.moreira@juntadeandalucia.es</a>
José María Fera Toribio	Departamento de Geografía, Historia y Filosofía. Universidad Pablo de Olavide.	<a href="mailto:jmfertor@upo.es">jmfertor@upo.es</a>
Andreas Hildenbrand Scheid	Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio. Junta de Andalucía.	andreas.hildenbrand@juntadeandalucia.es
Juan Carlos Collado	Centro de Estudios Económicos Tomillo	jcarlos.collado@ceet.es
Fernando Prieto del Campo	Observatorio de la Sostenibilidad de España	f_prieto@yahoo.com
Rafael Méndez	Instituto Nacional de Estadística	rmendez@ine.es
José Eduardo Molina Trapero	Instituto de Estadística de Andalucía	josee.molina@juntadeandalucia.es
Vicente Granados Cabezas	Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Málaga	granados@uma.es

Expertos invitados	Organismo	e-mail
Manuel Burraco Barrera	Junta de Andalucía	manuel.burraco@juntadeandalucia.es
Joan Corominas Masip	Junta de Andalucía	joan.corominas@ono.com
Antonio Galán Pedregosa	Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía IDEA	agalan@agenciaidea.es
Narciso López de Cervantes	Sevillana Endesa	narciso.lopez@endesa.es
Saturnino Moreno Borrell	Diputación Provincial de Málaga	s.morenoborrell@malaga.es
Rafael Serrano Cubero	Sevillana Endesa	rafael.serranoc@endesa.es
Juan Requejo Liberal	Arenal Grupo Consultores S.L.	requejo@atclave.es

<b>Profesores de la Universidad de Sevilla</b>	<b>e-mail</b>
Luis Andrés Zambrana	lazambrana@us.es
Andrés Arroyo Pérez	aarroyo@us.es
Inmaculada Caravaca Barroso	caravaca@us.es
Marco Garrido Cumbreira	mcumbreira@us.es
Víctor Fernández Salinas	salinas@us.es
Alfonso Fernández Tabales	aftabales@us.es
Gema González Romero	gemagonzalez@us.es
Leandro del Moral Ituarte	lmoral@us.es
José Ojeda Zújar	zujar@us.es
Juan Carlos Rodríguez Mateos	juancarlos@us.es
Rocío Silva Pérez	rsilva@us.es

<b>Profesores de la Universidad Pablo de Olavide</b>	<b>e-mail</b>
Antonio García García	agargar1@upo.es
Juan F. Ojeda Rivera	jforiv@upo.es
Francisco José Torres Gutiérrez	fjtorgut@upo.es

<b>Becarios de investigación y colaboradores del ODTA</b>	<b>e-mail</b>
Estrella Cruz Mazo	ecruz@us.es
Pilar Díaz Cuevas	pilard@us.es
Miguel García Martín	mgmartin@us.es
Gabriel Orozco Frutos	gaborofru@gmail.com
Sergio Segura Calero	sergio_jedi@hotmail.com
David Sampedro Sánchez	dsampedro72@yahoo.es