

GALICIA ANTE A ESTRATEXIA TERRITORIAL EUROPEA

FERNANDO GONZÁLEZ LAXE
Universidade da Coruña

Recibido: 9 de xullo de 2008

Aceptado: 25 de setembro de 2008

Resumo: O novo escenario que se configura en Europa obriga a repensar estratexias de desenvolvemento que desbordan o ámbito estritamente rexional para poder afrontar liñas de acción multirrexionais.

A heteroxeneidade de situacións, de diferenzas rexionais e de distintas dinámicas de integración espacial en Europa subliña a necesidade de compatibilizar obxectivos de competitividade e de cohesión territorial dentro dun marco de crecemento sostido e baixo a perspectiva dunha Estratexia territorial europea.

O noso traballo busca situar a economía e o rol de Galicia dentro dese marco integrador, subliñando as características propias dunha identidade territorial e dando conta dos problemas e das vantaxes de especialización.

Palabras clave: Integración económica / Competitividade territorial / Atractivo económico / Espazo atlántico.

GALICIA IN VIEW OF THE EUROPEAN TERRITORIAL STRATEGY

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

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

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

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

1. INTRODUCCIÓN

Nalgunha das reunións internacionais escoitei frases coma estas: “*as rexións de Europa non se coñecen entre elas*”, “*cómpre imprimir novas direccións á política europea para evitar o desenvolvemento da periferia*”, ou “*un dos obxectivos é procurar unir as periferias para facer contrapeso ás grandes concentracións do centro europeo*”. Estas preocupacións mostran a existencia de desafíos pendentes no continente europeo no ámbito do equilibrio espacial, e insisten en que a cuestión rexional e a integración económica seguen sendo prioritarias ao alimentar dinámicas desequilibradoras.

Destinados a reducir as disparidades rexionais que existen e a lograr previr novos desequilibrios, a Unión Europea dispuxo numerosos instrumentos e plans de acción, pero sen posuír unha visión de conxunto do territorio europeo.

O novo escenario que se configura en Europa obriga a repensar de maneira permanente estratexias de desenvolvemento que desbordan o ámbito estritamente

rexional para poder enfrontar liñas de acción de cooperación multirrexional. Esas estratexias son as que poderán propoñer dinámicas propias de cara a potenciar os diferentes niveis de especialización, diferenciación e competitividade.

Unha análise crítica da actuación europea particularizámola ao repasar os traballos académicos e os propios informes sobre a cohesión económica e social que redacta a Comisión Europea (2001, 2004, 2007). Pola súa parte, Cuadrado (2001) e Puga (2002) asumen asimetrías rexionais dentro da Unión Europea, e Rodríguez Pose e Fratesi (2003a, 2003b) descubren que as taxas de converxencia rexional son irrelevantes cando se fala de converxencia beta.

Os resultados mostran un crecemento da diverxencia que é produto do maior dinamismo das rexións centrais e daquelas áreas que están mellor conectadas coas redes centrais e globais, tal e como afirma Rodríguez Pose (2000). Do mesmo xeito, tanto Rodríguez Pose e Petrakos (2004) como Puga (2002) demostran que se xera un forte proceso de concentración económico-territorial en favor de certas zonas, cuestión que se a expresamos graficamente supoñería pasar da famosa “banana azul” á “banana laranxa” e, posteriormente, ao “pentágono económico”. Segundo Qua (1996), as rexións agrúpanse en clubs de converxencia que corresponden a unha Europa de “acios” ou de “illas”. En suma, unha grande heteroxeneidade de situacións, de diferenzas rexionais e de distintas dinámicas de integración espacial. Sen dúbida ningunha, atacar as deficiencias estruturais, solucionar as baixas dotacións de capital físico e humano, estimular a carencia de habilidades para innovar, impulsar os apoios efectivos para fomentar a empresariedade e lograr un desenvolvemento sostido ambiental figuran entre os obxectivos dunha política e dunha acción coherente. Para iso é preciso facer compatible a competitividade e a cohesión no marco dun crecemento sostido; isto é, facilitar a dinámica para que as rexións periféricas se poidan afianzar nun novo marco e nunha perspectiva europea e global baixo os ámbitos da competitividade e da cohesión social e territorial.

O noso traballo busca situar a economía e o papel de Galicia dentro dese marco integrador europeo, subliñando as características propias dunha identidade territorial propia e resaltando os problemas e as vantaxes que supón estar especializada en determinadas actividades e funcións. Para iso, o noso obxectivo é interpretar a capacidade da rexión para resolver e superar as estruturas herdadas, orientar as transformacións derivadas das condicións históricas e, así mesmo, explicar a influencia das condicións sociais e, finalmente, estimar os efectos das políticas de desenvolvemento rexional, nacional e comunitario.

2. A ESTRATEXIA TERRITORIAL EUROPEA

É evidente que a ordenación territorial segue sendo unha materia pendente para a Unión Europea (Faludi, 2003a) e que continua sendo obxecto de estudo, de análise e de recomendacións tanto polos responsables políticos coma polos institutos de

investigación. O proceso de integración europea fai necesario analizar todas e cantas experiencias territoriais se formulen e facer fincapé en abordar a axenda territorial.

Destá necesidade nace a *Estratexia territorial europea* (ETE) (Postdam, 10 e 11 de maio de 1999) cando recibe o visto e praxe dos ministros da Unión Europea. Na resolución final indícase que “*o territorio é unha nova dimensión da política europea*”. O documento continúa subliñando que “*as políticas de desenvolvemento territorial... non deben servir para uniformar as distintas identidades locais e rexionais... que contribúen a enriquecer a calidade de vida dos seus cidadáns*”. De aquí despréndese unha maior atención aos aspectos territoriais ou, como afirma Faludí (2003b), “*con la Estrategia territorial europea, los Estados miembros de la Unión y la propia Comisión se comprometieron a asumir un enfoque territorial*”.

Esa estratexia –máis coñecida polas súas siglas en inglés ESDP (*European Spatial Development Perspective*)– fixa con nitidez os procesos que hai que seguir co obxecto de xerar novas visións territoriais de Europa. As propostas susténtanse sobre tres principios reitores: a cohesión económica e social, o desenvolvemento sostible e a competitividade equilibrada, xa que a razón de ser da ETE é a busca dun mellor equilibrio entre competitividade e cooperación nos diferentes territorios europeos.

Cadro 1.- A xestación dun ambicioso proxecto

LUGAR	OBXECTO	CONCLUSIÓNS
Nantes, 1989	Reunión informal de ministros de Ordenación do Territorio da UE	
La Haya, 1991	Creación do Comité de Desenvolvemento Espacial (CDS)	Publicación da comunicación da UE <i>Europa 2000</i>
Liexa, 1993	Baixo a presidencia belga, proposta da elaboración do <i>Esquema de desenvolvemento do espazo comunitario</i> (SDEC) e da extensión de INTERREG ás rexións e non só ás rexións fronteirizas	
Leipzig, 1994	Aprobación dos grandes principios de futuro do SDEC	A Comisión presenta a nova comunicación <i>Europa 2000+</i>
Noordwijk, 1997	Aprobación do primeiro proxecto oficial do SDEC	Intensos debates e acordo de colaboración entre os Estados membros
Postdam, 1999	Adopción do <i>Esquema de desenvolvemento do espazo comunitario</i> (SDEC) polos ministros de Ordenación do Territorio da UE	Referencia para a política de cohesión da UE

FONTE: Elaboración propia.

Na medida en que a Unión Europea sacraliza a competitividade coma un dos seus principais motores, significa que non todas as rexións poden chegar a competir en igualdade de condicións, e de aí o interese manifesto de certas rexións en promover e defender unha política de cohesión económica, social e territorial. Desta forma, un desenvolvemento territorial equilibrado pode axudar a conciliar as reivindicacións económicas e sociais, xunto coas funcións sociais e culturais da totalidade das rexións e das zonas.

A ETE aposta polo desenvolvemento dun sistema urbano policéntrico equilibrado, por unha nova relación entre os ámbitos rurais e urbanos, por fomentar estratexias integradas de transporte e de comunicación que garantan a igualdade de acceso ás infraestruturas e ao coñecemento, e polo desenvolvemento sostible, pola xestión responsable e pola protección da natureza e do patrimonio cultural.

Pero, sen dúbida ningunha, tanto as políticas comunitarias con efectos territoriais coma o libre desprazamento dos bens, servizos, capitais, tecnoloxía e man de obra fan posible a diversidade de niveis de desenvolvemento, de forma que as vantaxes derivadas dunha integración non se cheguen a atopar distribuídas de maneira equilibrada.

As accións levadas a cabo para paliar e atenuar a emerxencia de novos desequilibrios a través de axudas e de incentivos ás rexións menos desenvolvidas contribuíron, sen ningunha dúbida, a estimular o crecemento desas rexións. Así e todo, os desequilibrios internos non desapareceron senón que mesmo en certos Estados se constata un agravamento das desigualdades rexionais e unha certa falta de éxito dos instrumentos que se puxeran en marcha, como recolle Rodríguez Pose.

A ETE pretende desenvolver un esquema global, aberto, de ampla participación e consensuado, que poida servir de referencia á implementación das políticas comunitarias para lograr un territorio equilibrado e sostible. Por iso, o “enfoque territorial” comeza cobrar forza nos documentos e nas políticas europeas, servindo de base ás orientacións estratéxicas que hai que poñer en funcionamento.

Esta formulación é anovadora, pois concédelle ao territorio unha relevancia máxima, e é complexa porque debe unir políticas transversais (polo que respecta ás accións) e atender os multiniveis (polo que respecta ás institucións ou aos niveis de goberno). A pesar de que as propostas da ETE non posúen valor normativo nin carácter vinculante para os Estados, non é menos certo que posúen un valor político e un valor de referencia ao existir un compromiso claro de que as instancias comunitarias estean obrigadas a considerar os obxectivos de política territorial dentro das política sectoriais comunitarias, aínda que é moito máis feble en relación cos Estados (Parejo, 2003). Mesmo se pode chegar a afirmar que as políticas territoriais engaden valor ao poder integrar as dimensións económica, social e ambiental das políticas multisectoriais.

Polo tanto, a ETE relaciona a existencia de desequilibrios territoriais coa preocupación pola competitividade do espazo comunitario, e desexa perseguir como obxectivos favorecer unha maior integración económica e global das zonas de fóra do pentágono (área que comprende as metrópoles de Londres, París, Milán, Múnic e Hamburgo), estimular o potencial económico de todas as rexións europeas por medio da consolidación dunha estrutura territorial relativamente descentralizada, e fomentar a complementariedade, é dicir, aproveitar as vantaxes que supoñen todas as funcións das cidades/rexións.

Diso pódense deducir tres elementos: o primeiro, que a Comisión Europea asume o “enfoque territorial” como paso para conseguir unha maior coherencia nas

súas políticas; en segundo termo, que iso o fai baixo a premisa da “cohesión territorial”, que se menciona profusamente na maior parte dos documentos; e finalmente, como terceira conclusión, que pretende elaborar indicadores nos que se poidan involucrar os Estados membros.

Cadro 2.- Perspectiva xeral do proceso da Axenda Territorial

DATA	LUGAR	ÓRGANO CONVOCANTE	OBXECTO	CONCLUSIÓNS
2002	Copenhague	Presidencia danesa	Delegacións SUD interesadas invitadas a formar o Grupo Mermaid	Ningunha
Setembro de 2003	Bruxelas	Grupo de traballo SUD		Documento de expertos <i>Xestión da dimensión territorial das políticas da UE despois da súa ampliación</i>
Xuño de 2004	París	Delegación francesa	Reunión Dirección Xeral	Ningunha
29 e 30 de novembro de 2004	Rotterdam	Presidencia holandesa	Reunión informal de ministros responsables da cohesión territorial	- Conclusións da presidencia - Documento de valoración
20 e 21 de maio de 2005	Luxemburgo	Presidencia luxemburguesa	Reunión informal de ministros responsables da cohesión territorial	- Conclusións da presidencia - Documento de valoración
13 e 14 de decembro de 2005	Londres	Presidencia do Reino Unido	Suxestión de reunión de traballo a nivel da UE para separar TSP* e AT**	Ningunha
28 de xuño de 2006	Amsterdam		Conferencias dos interesados sobre cohesión territorial	Primeiro borrador sobre TSP
2006-2007	Espoo, Berlín	Presidencias finlandesa e alemá	Varios borradores de debates de encontros da Dirección Xeral sobre a Axenda territorial	Varios borradores de: - AT - TSP
24 e 25 de maio de 2007	Leipzig	Presidencia alemá	Acordo na reunión informal de ministros responsables da planificación espacial e do desenvolvemento	- Axenda territorial da UE - Carta de Leipzig

*TSP: Estado territorial e perspectivas (*Territorial State and Perspectives*); **AT: Axenda territorial.

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

A ETE recomenda tres niveis para a cooperación territorial: o comunitario, o transnacional-rexional e o rexional-local. É evidente que ningún deles se axusta ao Estado-nación, e iso fai que se deba insistir na revitalización das políticas públicas en varios aspectos: nos relativos á elaboración dos proxectos (maior participación), nos que se fai referencia á selección de alternativas (avaliación *ex ante*) e sobre

aqueles en que sexa factible e necesario aplicar o principio de subsidiariedade (cuestión de competencia). O debate sobre estas cuestións merece unha atención á parte e excede da nosa formulación, e ademais xa está ben tratado na tese de Parejo (2003); pero cómpre facer un pequeno apuntamento para afirmar que o problema das competencias é un problema de poder e que, así mesmo, serve para reflectir as diferentes concepcións sobre como se concibe a ordenación territorial e as propias relacións territoriais.

A medida que a nova ordenación territorial adquire carácter de “contrato”, que vincula aos axentes sociais dunha determinada entidade territorial e que formula unha visión conxunta da dita zona, cómpre incrementar o concepto de identidade territorial e a súa capacidade competencial co obxecto de darlles consistencia ao territorio, á identidade e á función. Nesta liña, Anderson (1996) opina que o “*pensamento unidireccional é inapropiado para enfrontarse a procesos de múltiples niveis e facetas*”.

Para orientar de forma voluntaria aos Estados nas recomendacións e para levar a cabo este sistema territorial equilibrado e policéntrico, creouse o Observatorio en Rede de Desenvolvemento Territorial Europeo –coñecido polas súas siglas en inglés ESPON–, que foi elaborando importantes estudos de estratexia e de impacto, alentando ás cidades máis pequenas a incorporarse a este proceso (ESPON, 2004). Este maior nivel de implicación e de adhesión implicaba unha nova forma de entender o fenómeno polo que “*os territorios empezan a moverse e a superar situacións de crises, de reconversións, podendo apostar por novos ámbitos de integración*”.

O denominado Tratado ou Constitución europea (que foi aprobada no ano 2004) recolle a esencia da ETE e incorpora o concepto de cohesión territorial (artigos 1 a 3) e pretende inculcar as teses do policentrismo para contrarrestar os efectos dun desenvolvemento desequilibrado.

A partir desta posición innovadora en materia de enfoque territorial, propónse que se pense en novas xeografías funcionais do espazo europeo, na articulación de grandes conxuntos económicos macrorrexionais e na cooperación territorial (González Laxe, 1995). Este novo esquema alimenta novos territorios, novas solidariedades e iniciativas renovadas de rexionalización. Seguindo a Dematteis (2002), estas novas unidades económicas territoriais serían construcións intencionais, isto é, espazos de colaboración macrorrexionais para incrementar a masa crítica e as oportunidades de interacción nunha economía globalizada, co obxecto de constituír auténticos entes territoriais de futuro na toma de decisións.

Estas novas formulacións comportan, evidentemente, unha serie de novos paradigmas e de novas oportunidades. Por unha parte, os territorios, os seus gobernos e os seus axentes posúen a capacidade de organizarse de forma horizontal ou en rede co obxecto de responder aos novos desafíos da globalización no que respecta tanto á reestruturación económica como ás relacións e aos comportamentos sociais e, por outra parte, a nova organización en rede baséase no potencial dos actores rexionais

e locais (Castells, 1997). A tarefa dos territorios é xestionar a interdependencia e as posibilidades de cooperación no que respecta ás estratexias comúns, de aí a configuración dos procesos de conformación territorial e as novas fórmulas de asociación económica, empresarial e de ordenación común do territorio.

Esta nova concepción rexional estimula a reconsiderar varios aspectos, podendo sinalarse entre os máis significativos os seguintes:

- a) Os efectos externos das decisións dos territorios veciños, dada a crecente dependencia e a interferencia das dinámicas económicas e sociais duns territorios con outros.
- b) A conveniencia de construír e de dotarse de infraestruturas nun esquema de rede, xa que a accesibilidade se converteu nun factor clave para mellorar a competitividade dun territorio.
- c) O fomento da cooperación territorial co obxecto de evitar unha rivalidade non competitiva coas áreas veciñas. É o que se denomina *coopetición*, é dicir, competir naqueles campos onde poidan darse situacións *win-win* e cooperar en aspectos tales como as infraestruturas ou cando se trate de obxectivos que requiriran elevados custos e que ou non se poderían abordar ou cuxa execución levaría moito tempo en caso de ter que afrontalos de maneira individual.
- d) O desenvolvemento de sinerxías derivadas dunha maior cooperación e de integración en espazos máis grandes.

3. O ESPAZO ATLÁNTICO COMO MEGARREXIÓN

O espazo atlántico mostra unha elevada fragilidade económica en comparación co resto do territorio europeo. O PIB *per cápita* das rexións sitúase por baixo da media comunitaria, e só a excepción de Irlanda chama a atención. Posúe, así mesmo, unha estrutura desequilibrada en termos de sectores económicos, onde as actividades do sector primario son elevadas, o sector industrial está determinado por actividades de industria tradicional e o sector servizos aínda non alcanza as medias nacionais e europeas. E estas especificidades súmanse ao concepto de periferia, isto é, unha accesibilidade reducida con respecto aos centros de gravidade económica, que subliña a feble taxa de integración e as dificultades de modelos competitivos.

No espazo atlántico visualízase un feble armazón urbano, onde as aglomeracións son menores de 500.000 habitantes e onde existen escasas conexións coas grandes infraestruturas de transporte e onde a súa situación xeográfica é excéntrica con respecto á banana azul ou ao pentágono europeo.

Como consecuencia das súas especificidades, as dinámicas de integración ao modelo competitivo europeo foron máis lentas e sufriron os avatares duns procesos de reconversión moi duros. Os procesos de adhesión de novos países do leste europeo á Unión Europea aumentan as distancias da fachada atlántica con respecto ao centro.

Malia estas debilidades, o espazo atlántico dispón de importantes fortalezas baseadas na importancia dos portos e dos seus intercambios comerciais e na existencia dunha rede de cidades medias, respondendo a un modelo de desenvolvemento policéntrico tal e como propón o SDEC.

Á vista dos resultados obtidos nos últimos anos, as rexións menos desenvolvidas foron reformulándose a validez das teorías tradicionais. Así, nas actuais orientacións estratéxicas é doado detectar certas reconsideracións sobre os seguintes aspectos: a) os subsidios e a cultura da dependencia das axudas públicas, b) a creación artificial de polos de desenvolvemento económico que non tiveron en conta as vantaxes competitivas das rexións, e c) o sostemento de sectores industriais en declive co obxectivo de manterse no posto de traballo que levou na maioría dos casos a soportar importantes gastos.

De forma xeral, podemos afirmar que o modelo territorial europeo se caracteriza por ser un modelo concentrado e polarizado espacialmente, no que as áreas metropolitanas ou as rexións funcionais urbanas concentraron non só a poboación e a actividade económica senón tamén os centros de decisión, os centros de investigación e innovación e as principais infraestruturas e equipamentos ligados á dotación da calidade de vida. En suma, o *“modelo territorial europeo articulador de los espacios de la UE en un marco de creciente interdependencia internacional presenta como características básicas la consolidación de los procesos de concentración relativa a la población, de la actividad, de la riqueza y del control político y económico en un mundo reducido de áreas metropolitanas y de regiones funcionales urbanas”* (Serrano, 2003).

Os modos que se foron adoptando de maneira gradual céntranse nos seguintes puntos:

- a) A realización do máximo esforzo en asegurar que as rexións poidan maximizar as súas oportunidades de desenvolvemento (desenvolvemento endógeno) máis ca buscar o investimento por medio de incentivos públicos (exencións fiscais ou axudas materiais). Con isto deséxase non perseguir un “desenvolvemento artificial” e, pola contra, construír relacións máis sólidas e duradeiras, evitando a volatilidade empresarial; en suma, unha aposta polo capital territorial.
- b) Asegurar contornas favorables para o desenvolvemento económico e, en concreto, para os emprendedores por medio da combinación de políticas e de accións que mesturen diferentes formas de asistencia, de colaboración, de calidade e de accesibilidade en función das características das zonas.
- c) As infraestruturas desempeñan un papel moi relevante na promoción das vantaxes comparativas das rexións e contribúen a reforzar a atracción.
- d) O coñecemento e as tecnoloxías de innovación constitúen dotacións imprescindibles para abordar as dinámicas de crecemento.
- e) A actuación do sector público no que respecta ás regulacións, aos controis, á fluidez, á asistencia na resolución de conflitos, establecendo medidas para ga-

rantir a harmonía social e a cohesión, o fomento da empresarialidade, a protección e a mellora da contorna física e humana.

Desta forma, a maior parte dos seus obxectivos céntrase en afrontar maiores dotacións de infraestruturas e de modos de comunicación terrestres, aéreos e marítimos, así como amplas infraestruturas de telecomunicacións para poder favorecer o desenvolvemento destas rexións e a preparación e promoción de grandes proxectos industriais apoiándose nas dotacións de infraestruturas da fachada marítima, valorizando as funcións portuarias e contribuindo ao desenvolvemento das zonas interiores; no reforzamento das capacidades endóxeas grazas á creación de redes que unan e que vinculen os actores das rexións transfronteirizas e próximas tanto no campo da I+D+i coma no desenvolvemento do sector servizos; na consolidación das redes de centros financeiros; e nas medidas de protección do medio para conservar espazos de vida moi atractivos.

As rexións do espazo atlántico manteñen un pacto de solidariedade para facer de contrapeso ante as grandes concentracións do centro europeo e facer presión ás institucións europeas para potenciar unha verdadeira macrorrexión. As súas accións encamiñanse cara a: a) actuacións sobre actividades económicas e sociais, b) actuacións no campo das infraestruturas e dos servizos públicos, e c) xestión dos recursos naturais, patrimoniais e culturais.

Así as cousas, as clasificacións prospectivas sobre as cidades e rexións atlánticas europeas subliñan entre as súas características comúns as seguintes: polo que respecta ao poder de decisión, medio; polo que respecta á especialización funcional, lixeiramente especializada; polo que respecta á xerarquía, parcial ou incompleta; e polo que respecta á accesibilidade, entre boa e baixa. En suma, forman parte das rexións ou áreas funcionais con incidencia internacional limitada e moi especializadas (Cattan, 1994; Comisión Europea, 2001).

A ausencia dunha visión integradora nas políticas sectoriais da Unión Europea aumenta o crecemento das disparidades entre as rexións mostrando, desta forma, unha notable falta de integración nos proxectos comunitarios. Da mesma forma, as rixidas delimitacións competenciais das estruturas administrativas dificultan a posta en marcha de accións comunitarias en defensa dos espazos xeográficos e das rexións funcionais homoxéneas. Isto é, a carencia de harmonización das diferentes políticas sectoriais da Unión Europea non facilita a cooperación interrexional nin tampouco favorece a complementariedade dos distintos niveis administrativos. A razón que explica esta dinámica é que as políticas sectoriais comunitarias con dimensión territorial teñen cada vez máis influencia na elaboración e na execución das políticas nacionais e rexionais relacionadas coa ordenación territorial. Desta forma, as políticas de competencia, as redes transeuropeas, os fondos estruturais, a política agraria comunitaria, a política pesqueira comunitaria, a política de medio ambiente, a política de investigación e desenvolvemento e as actividades de prés-

tamos do BEI inciden de maneira directa nos obxectivos territoriais pero apenas se teñen en conta á hora da súa elaboración ou da plasmación de accións.

A pesar diso, as rexións menos avanzadas apostan pola ETE coma un reto e coma unha oportunidade, e defenden que os obxectivos operativos formulados sexan plenamente coherentes cos fins principais. Neste sentido, cómpre formular que se centramos os obxectivos nun maior dinamismo das cidades mediante un sistema urbano máis equilibrado e policéntrico, baseado na constitución de redes; nas novas relacións entre o campo e a cidade; na diversificación das economías rurais; nunhas infraestruturas máis accesibles, eficaces e respectuosas co medio; nunha maior divulgación dos coñecementos e das capacidades de innovación; e na xestión prudente do medio natural e cultural, poderemos combinar un diagnóstico veraz, un documento de orientación político-estratéxica e unha proposición de liñas de acción.

4. GALICIA E AS SÚAS ESTRATEXIAS

Malia levar máis dunha década traballando no desenvolvemento territorial, a Unión Europea non conseguiu atopar un marco único que poidan seguir as rexións. Uns territorios aplicaron como puideron as súas accións acordes á ETE, mentres que, pola contra, outros nin o intentaron. A Unión Europea nalgunhas políticas tivo en consideración os principios da cohesión territorial e noutras políticas comúns as preocupacións territoriais foron escasas ou case nulas.

Os desafíos aos que se enfrenta toda estratexia territorial son varios. En primeiro termo, eliminar e reducir ao máximo os marcos de incerteza; en segundo lugar, tomar en consideración un amplo rango de variables; e finalmente, crear opcións de futuro. En suma, desenvolver estratexias que faciliten respostas do territorio fronte aos cambios económicos, sociais e tecnolóxicos.

Os principios metodolóxicos aplicados en Galicia susténtanse en varios eixes: a) a competitividade, b) a cohesión social, c) a ordenación do territorio como verdadeira opción para o establecemento de perspectivas de desenvolvemento rexional, d) a participación de axentes sociais e dos cidadáns, e) o acceso ás infraestruturas e ao coñecemento, e f) a xestión e a protección ambiental.

Distinguimos dous tipos de indicadores: os de natureza estratéxica e os de natureza territorial. Os primeiros sérvennos para identificar a competitividade, a cohesión social e a sostibilidade, mentres que os de carácter territorial fan referencia ao policentrismo interno, á accesibilidade e á xestión do patrimonio natural e cultural.

Somos conscientes de que cada indicador abarca varios ámbitos e de que, ademais, posúen a peculiaridade de estar interconectados, polo que a súa medición pode chegar a resultar dificultosa en termos comparativos con outros territorios.

En Galicia, case todas as análises se centraron na converxencia, isto é, na diminución das disparidades rexionais e nas velocidades e intensidades de achegamento e de aproximación ás medias nacionais e europeas tanto no que respecta á converxencia sigma e á converxencia beta como no que respecta á accesibilidade como

indicador do sistema de transportes que determina as vantaxes de localización nunha zona respecto das demais.

Sen dúbida ningunha, os esforzos centráronse en como medir os beneficios que os consumidores e as empresas instaladas nunha zona poden obter da presenza e da utilización das infraestruturas de transporte. Neste sentido, é preciso constatar o feito de que a accesibilidade potencial está baseada nas hipóteses de que a atracción dun destino aumenta co tamaño ou coa talla e diminúe coa distancia, co tempo ou co custo do desprazamento, e na especialización rexional, isto é, polos graos de representatividade das actividades tanto no ámbito rexional como respecto das ratios nacionais.

Cadro 3.- Indicadores de natureza estratéxica

COMPETITIVIDADE-OUTPUT	INDICADORES
Emprego	Taxas de actividade, taxas de ocupación
Produtividade	Taxas de variación anual
Comercio exterior	Grao de apertura, taxa de cobertura, saldos netos
COMPETITIVIDADE-INPUT	INDICADORES
Capital humano	Formación, estudos
Capital fixo	Stock capital, investimento privado, investimento público
Tecnoloxía	Gasto I+D+i, persoal cualificado, patentes
Institucións	Atrancos á creación de empresas, taxa de supervivencia empresarial
Capital social	Asociacións, número de ONG
COHESIÓN SOCIAL	INDICADORES
Emprego	Desemprego
Renda	Índices de pobreza
Educación	Fracaso escolar ou niveis de analfabetismo
Saúde	Esperanza de vida
Vivenda	Acceso a vivenda propia e protexida
Integración social	Pertenza a ONG e sociedades
Igualdade de oportunidades	Bolsas, incentivos
SOSTIBILIDADE	INDICADORES
Uso enerxía	Cálculo da pegada ecolóxica
Mobilidade	Uso transportes públicos
Produción alimentos	Importancia industria agroalimentaria
Materias primas	Relación real intercambios-materias primas
Consumo	Porcentaxes sobre renda dispoñible

FONTE: Elaboración propia.

Cadro 4.- Indicadores de natureza territorial

POLICENTRISMO	INDICADORES
Desenvolvemento interno	Número de cidades, vilas, asentamentos
	Cidades porta/ <i>gateways</i>
	Cidades feirais
	Núcleos rurais
	Cidades diversificadas
ACCESIBILIDADE	INDICADORES
Conectividade	Índice e frecuencia de conexións
Coñecemento	Nivel de acceso banda ancha, uso de internet e dotación de TIC
XESTIÓN PATRIMONIO NATURAL E CULTURAL	INDICADORES
Cultura	Bibliotecas, uso idioma, monumentos referenciados
Paisaxe	Áreas e hábitats protexidos

FONTE: Elaboración propia.

É evidente que os cambios económicos invitan a reflectir distintas relacións das rexións no que respecta ao PIB, á especialización sectorial e á dinámica económica. Distinguimos as seguintes categorías:

- a) Rexións fortes, é dicir, aquelas nas que o PIB *per cápita* da rexión é superior á media nacional e a taxa de crecemento do PIB *per cápita* é, así mesmo, superior á media.
- b) Rexións con perda de velocidade, que son aquelas nas que o PIB *per cápita* está por riba da media nacional pero a taxa de variación do PIB *per cápita* é inferior á media nacional.
- c) Rexións en converxencia son aquelas nas que o PIB *per cápita* está por baixo das medias e a taxa de crecemento por riba.
- d) Rexións en diverxencia son aquelas nas que o PIB *per cápita* está por baixo das medias e a taxa de variación do PIB *per cápita* tamén é inferior á mostrada polas ratios nacionais.

Os datos dos últimos exercicios reflicten para a economía galega un importante avance, situándose na categoría de rexións en converxencia. De ser unha das comunidades autónomas que menos creceu no período 1995-2005 (2,7% de Galicia polo 3,7% de España) e tamén no período recente do 2000-2004 (2,8% de Galicia polo 3,2% de España), pasouse a formar parte do grupo das comunidades autónomas que máis esforzo realizaron no proceso de converxencia, situándose no 85,5% no ano 2007, cando no ano 2005 era do 84,2% e no ano 2000 era do 79,15%, xa que no período 2005-2007 a economía de Galicia crece a unha taxa acumulativa anual do 4% e España ao 3,8%. Iso significa que a aposta de Galicia fronte á ETE se move entre tres eixes:

- a) A busca de tamaño de rexión, que virá expresado pola poboación e polo PIB. Seguindo a primeira magnitude resultan nítidos os reducidos niveis dos saldos vexetativos, a estabilización da poboación e a presenza dunha gama de grandes e pequenas cidades que revelan que o espazo rexional non está dominado por unha gran cidade senón que destacan tres áreas funcionais cun elevado potencial, como son as zonas nucleadas en torno ás áreas metropolitanas de Vigo e da Coruña e as contornas urbanas de Santiago, de Lugo e de Ourense.
- b) A localización/atracción pola que se trata de diminuír os afastamentos (medidos en distancias, en tempo e en custo) con respecto aos centros de gravidade e aos mercados, procurando a accesibilidade dos bens e dos servizos. Ademais, apóstatase por unha distribución máis equilibrada do territorio que evite a subdivisión do espazo ou a fragmentación e que logre estimular a reagrupación de franxas espaciais.
- c) Finalmente, as interaccións espaciais ou conexións mediante o reforzamento da conectividade que subliñan as novas relacións funcionais entre vilas do mesmo

nivel ou de tamaño diferente que faciliten os fluxos de desprazamentos ou de interacción dos distintos modos de transporte, estimulando o potencial das interaccións existentes.

En suma, seguindo á ETE, as estratexias territoriais galegas axustaranse ás accións de combinación da demografía e da economía, do urbano e do rural, e da accesibilidade e do medio ambiente; resaltarán as estreitas relacións entre desenvolvemento e policentrismo, entre desenvolvemento e accesibilidade e entre policentrismo e accesibilidade; e as relacións inversas entre desenvolvemento e sostibilidade, e entre policentrismo, accesibilidade e xestión natural.

Ao analizar os indicadores sintéticos de competitividade de Galicia aprécianse timidamente as tendencias, todas en positivo, na liña de converxencia. Máis especificamente sinalamos: a) a mellora nos termos macroeconómico e laboral, b) os crecementos máis suaves en infraestruturas e accesibilidade, e c) o crecemento pero cun forte distanciamento en desenvolvemento empresarial e innovación.

Cadro 5.- Indicadores sintéticos de competitividade de Galicia

ANOS	INDICADOR SINTÉTICO MACROECONÓM.	INDICADOR SINTÉTICO LABORAL	INDICADOR SINTÉTICO DESENVOLV. EMPRESARIAL	INDICADOR SINTÉTICO INFRAESTRUT. E ACCESIBILIDADE	INDICADOR SINTÉTICO INNOVACIÓN
2000	93,3	92,8	76,6	109,0	58,5
2003	97,3	93,2	92,4	98,0	70,1
2004	96,8	92,8	83,0	95,1	68,8
2005	101,2	95,2	88,2	96,0	71,4
VARIABLES	PIB <i>per cápita</i> ; produtividade; grao apertura (terceiros países)	Custo laboral por traballador; taxas de ocupación	Dinamismo empresarial; gasto empresarial en actividades ID+, número de traballadores en actividades de I+D+i	Vías de alta capacidade por superficie, poboación e PIB, infraestrutura tecnolóxica; de equipamentos e educacional	Capacidade inventiva, esforzo investidor en I+D+i, actividade comercial dos sectores de alta dotación tecnolóxica; e porcentaxe de empresas TIC sobre o total

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

Non hai dúbida, así mesmo, de que os resultados da nosa aproximación económica e territorial ás medias europeas deben ser obxecto dunha comparación e adecuación aos obxectivos definidos na Estratexia de Lisboa. Neste sentido, aínda é evidente que queda unha ampla distancia por percorrer.

En resumo, é de suma importancia poñer a énfase no factor institucional xa que imprime dous trazos de indubidable transcendencia. O primeiro fai referencia á competitividade nunha dobre perspectiva de mellora de posición en termos relativos e aproveitamento da dimensión da integración en novos marcos políticos de decisión e de aposta pola eficiencia. De aquí pódese inferir unha maior capacidade de competencia que ilumina o binomio rexións gañadoras/rexións perdedoras ou

rexións ricas/rexións pobres. Advírtese, así mesmo, nestes supostos que crear un contexto favorable que aposte por estas iniciativas de favorecer as actividades económicas é moito mellor que aplicar políticas de subsidiación. Desta forma, a teoría económica advirte da “*importancia que posúen os factores locais pola actividade económica, pois identifícanse coas vantaxes comparativas*” (Amin e Thrift, 1994). O segundo refírese ao concepto de “rexións globais” no sentido de acomodación á dimensión territorial dunha nova economía global. O territorio con orientación global convértese nunha peza clave da economía mundial globalizada, e sobre iso institucionalízanse distintos vínculos administrativos para a súa xestión. O seu desenvolvemento é o que lle permitiu a Scott (1988) afirmar a presenza dun “mosaico de economías rexionais” que implican incuestionablemente unha xeometría global variable.

Cadro 6.- Indicadores da Estratexia de Lisboa

	GALICIA	ESPAÑA	UE-27
Crecedemento poboación (1995-2004)	0,0	0,9	0,3
PIB <i>per cápita</i> (UE=100)(2004)	81,0	100,7	100,0
PIB persoa ocupada	83,9	91,7	100,0
Crecedemento PIB 1995-2004 (variación anual media)	2,7	3,7	2,3
Gasto en I+D (% PIB) (2004)	0,9	1,1	1,8
Gasto en I+D empresarial (% PIB)(2004)	0,3	0,6	1,2,
TAXA DE EMPREGO (2005)			
Total, 15-64 anos	61,1	63,3	63,3
Mulleres, 15-64 anos	51,1	52,2	55,9
Total, 55-64 anos	43,2	43,1	42,2
NIVEL EDUCATIVO (2005)			
Baixo	55,7	51,2	29,1
Medio	17,0	20,6	48,6
Alto	27,2	28,2	22,4
Indicadores de Lisboa (media dos valores recalculados á media UE-27)	0,5	0,53	0,51

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

Cada rexión organízase, pois, en redes e alianzas, busca cooperación, afronta a concertación e, finalmente, é moi aberta a espazos dinámicos, non necesariamente contiguos pero si moi competitivos.

Aínda así, os procesos de reterritorialización ou de desterritorialización relativa levados a cabo como consecuencia das hiperconexións e das fragmentacións territoriais suscitan novas cohesións territoriais capaces de producir vantaxes ou, simplemente, de suscitar resistencias que reforcen as identidades locais. Estes procesos poden dar lugar a unha nova reorganización, rearticulación e redefinición a escala territorial das estratexias rexionais, nacionais e comunitarias, dinámica que Brenner (1999) chama os “procesos de *rescaling*”. É dicir, a complexidade do espazo aparece estreitamente unida á debilitación da centralidade e á emerxencia de niveis e formas supra e infranacionais de organización territorial polo que respecta ás funcións políticas, aos niveis de participación e ás accións estratéxicas.

5. CONCLUSIÓNS

Chama a atención que fronte ás dificultades e aos atrancos que posúen as rexións menos desenvolvidas e periféricas, os ministros responsables da ordenación e do desenvolvemento territorial europeo presenten a Axenda territorial como un marco político orientado á acción para a futura cooperación mutua, co obxecto de contribuír ao crecemento económico sostible, á creación de emprego e ao desenvolvemento social e ecolóxico, apoiándose nas estratexias complementarias de Lisboa e de Gotemburgo.

A declaración de Leipzig (2007) insiste con máis fervor ca nunca no desenvolvemento urbano policéntrico e defende “*a necesidade de que a dimensión territorial desenvolva un papel máis forte na futura política de cohesión para promover o benestar económico e social*”.

Ante os novos desafíos (tales como os impactos do cambio climático, o aumento do prezo da enerxía, a acelerada integración das rexións, os impactos da ampliación, a sobreexplotación de recursos ecolóxicos e culturais e a perda de biodiversidade, e os efectos territoriais do cambio demográfico e especialmente o avellentamento), as novas prioridades territoriais europeas constrúense sobre a posta en práctica de redes nun territorio europeo policéntrico, sobre novas formas de asociación e gobernanación territorial entre áreas urbanas e rurais; sobre a creación de agrupacións sectoriais innovadoras onde a comunidade empresarial e científica e as Administracións Públicas traballen de maneira conxunta; sobre o fortalecemento e extensión das redes transeuropeas que permitan garantir a mobilidade e a accesibilidade, así como un acceso libre e socialmente xusto das tecnoloxías da información e da comunicación; explorar as oportunidades de produción de enerxía renovable descentralizada, eficiente e segura e ambientalmente respectuosa; fortalecer as estruturas ecolóxicas e os recursos culturais como valor engadido para o desenvolvemento.

Para iso, a nova Axenda territorial europea require enfoques e estratexias conxuntas transrexionais e integradas, de tal forma que poida enfrontarse aos riscos naturais, desenvolver e intensificar as políticas de cohesión territorial, mellorar a eficiencia das medidas aplicadas, revelar as relacións causa-efecto e desenvolver indicadores operativos para dispoñer dunha información permanentemente útil sobre as materias e as competencias territoriais.

BIBLIOGRAFÍA

- AXENDA TERRITORIAL DA UNIÓN EUROPEA (2007): *Cara a unha Europa máis competitiva e sostida de rexións diversas*. (Acordada con ocasión da reunión informal de ministros sobre desenvolvemento urbano e cohesión territorial. Leipzig, 24 e 25 de maio de 2007).
- AMIN, A.; THRIFT, N. (1994): *Globalization, Institutions and Rexional Development in Europe*. Oxford: Oxford University Press.

- ANDERSON, J. (1996): "New Medieval and Postmodern Territorialities?", *Environment and Planning D. Society and Space*, 14, pp. 133-153.
- BRENNER, N. (1999): "Globalisation and Re-Territorialisation. The Re-Scaling of Urban Governance in the European Union", *Urban Studies*, vol. 36 (3), pp. 431-451.
- BRULAY, F. (2007): "Le champ atlantique: de la relation entre les élus locaux et l'océan", *XLIII Colloque de l'ASRDLF*. Grenoble-Chambery.
- CASTELLS, M. (1997): *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. La sociedad en red*, vol. 1. Madrid: Alianza.
- CATTAN, N. (1994): *Le système de villes européennes*. Paris: Anthropos.
- CES-GALICIA (2007): *Memoria económica de Galicia*.
- COMISIÓN EUROPEA (2001): *Unidad de Europa. Solidaridad de los pueblos. Diversidad de territorios*. (II informe periódico sobre la cohesión económica y social). Luxemburgo.
- COMISION EUROPEA (2004): *Una nueva asociación para la cohesión*. (III informe sobre la cohesión económica y social). Luxemburgo
- COMISIÓN EUROPEA (2007): *Crecimiento de las regiones, desarrollo de Europa*. (IV informe sobre la cohesión económica y social). Luxemburgo
- CUADRADO ROURA, J.R. (2001): "Regional Convergence in the EU from Hypothesis to the Actual Trends", *The Annals of Regional Science*, 35, pp. 333-356.
- DEMATTEIS, G. (2002): "De las regiones-área a las regiones-red. Formas emergentes de gobernabilidad regional", en J. Subirats [coord.]: *Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*, pp. 163-175. Barcelona: Diputación Provincial de Barcelona.
- ESPON (2004): *Informe intermedio sobre la cohesión territorial*. Luxemburgo.
- ESTEBAN, F. (2001): "La ETE, una dimensión operativa del desarrollo regional", *III Congreso Internacional de Ordenación Territorial*. Gijón.
- FALUDI, A. (2003a): "Unfinished Business. European Spatial Planning in the 2000s", *Town Planning Review*, vol. 74 (1), pp. 121-140.
- FALUDI, A. (2003b): "Un asunto inacabado: la ordenación territorial europea en el primer decenio del siglo XXI", *Urban*, 8, pp. 19-34.
- FALUDI, A. (2004): *Territorial Cohesion: A Polycentric Process for a Polycentric Europe*. (Working Paper, 2004/03). University of Nijmegen.
- FALUDI, A. (2007): *Making Sense of the Territorial Agenda of the European Union*. Napoli: AESOP.
- FARINOS, J. (2004): "La estrategia territorial europea para el futuro", en J. Romero e J. Farinos: *Ordenación del territorio y desarrollo territorial*, pp. 45-73. Oviedo: Trea.
- GONZÁLEZ LAXE, F. (1995): "Las macro-regiones en la perspectiva de la Unión Europea". *Boletín Económico del ICE*, 2484, pp. 9-23.
- LEIZPIG CHARTER (2007): *Leipzig Charter on Sustainable European Cities*.
- PAREJO NAVAJAS, T. (2003): *La estrategia territorial europea: la percepción comunitaria del uso del territorio*. (Tese de doutoramento). Madrid: Universidad Carlos III, Departamento de Derecho Público del Estado.
- PUGA, D. (2002): "European Regional Policy in Light of Recent Location Theories", *Journal of Economics Geographic*, 2 (4), pp. 373-406.
- QUA, D. (1906): "Regional Convergence a Clusters Across Europe", *European Economy Review*, 40, pp. 951-958.

- RODRÍGUEZ POSE, A. (2000): *Economic Convergence and Regional Development Strategies in Spain. The Case of Galicia and Navarra*. (EIB Papers, 5 (7), pp. 89-115).
- RODRÍGUEZ POSE, A.; FRATESI, U. (2003a): "Ciclos económicos y economías protegidas en la periferia de la Unión Europea", *XXIX Reunión de Economía Regional*. Santander.
- RODRÍGUEZ POSE, A.; FRATESI, U. (2003b): "Policy Debats: Between Development and Social Policies: The Impact of European Structural Fund in Objective 1 Regions", *Regional Studies*, 38 (1), pp. 97-113.
- RODRÍGUEZ POSE, A.; PETRAKOS, G. (2004): "Integración económica y desequilibrios territoriales en la UE", *Eure*, 89, pp. 63-80.
- SAPIR, A.; AGHION, P.; BERTOLA, G.; HELLVIG, M.; PISANI-FERRY, J.; ROSITA, D.; VIÑALS, J.; WALLACE, H. (2004): *A Agenda for a Growing Europe: The Sapir Report*. Oxford: Oxford University Press.
- SCOTT, A.J. (1998): *Regions and World Economy: The Coming Shape of Global Production, Competition and Political Order*. Oxford: Oxford University Press.
- SERRANO, A. (2003): "El modelo territorial europeo. Tendencias para el siglo XXI y sus implicaciones para el modelo territorial español", *Urban*, 8, pp. 35-54.
- WATERHOUT, E. (2008): *The Institutionalisation of European Spatial Planning*. Delft: Delft University of Technology.