

Conclusiones del área Desarrollo

Laureano Lázaro Araujo

Decir desarrollo y no añadir el adjetivo sostenible puede extrañar a más de uno. Hay una explicación. Como se hizo notar expresamente durante el Congreso, hablar de desarrollo sostenible es una redundancia. El desarrollo o es sostenible o no es desarrollo. Será otra cosa, por ejemplo, crecimiento de determinadas macromagnitudes económicas. Hace algunas décadas era necesario detenerse a explicar la diferencia entre crecimiento económico y desarrollo. Más recientemente el hincapié no se hace en la diferencia entre estas dos nociones, que se da por sabida, quizás con un exceso de optimismo intelectual, sino en el concepto de desarrollo sostenible. La ONU dejó establecido hace tiempo que desarrollo es cambio estructural, en un proceso que abarca los factores económicos, sociales, políticos, culturales y físicos del cambio, sin limitarse a los aspectos económicos. Dicho lo anterior, hay que reconocer que la expresión desarrollo sostenible es de uso cada vez más frecuente desde la década de los ochenta del siglo XX. Y no hay que lamentarlo, aunque tampoco hay por qué ocultar el temor a que se manosee tanto que pueda llegar a convertirse en un simple subterfugio estético y semántico vacío de contenido.



Fue en 1987 cuando el informe de la Comisión de Medio Ambiente y Desarrollo de Naciones Unidas titulado “Nuestro Futuro Común”, conocido como Informe Brundtland, logró cuajar una de las definiciones que más fortuna han tenido entre las varias que se han ensayado: se entiende por desarrollo sostenible el que satisface las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. En la época actual, más que nunca, adquiere una dimensión que sobrepasa las fronteras nacionales y europeas. El desarrollo que permitirá a las generaciones futuras disfrutar de una mejor calidad de vida tiene alcance planetario, global.

La literatura oficial de la Unión Europea recoge y acepta las concepciones culturales que han preconizado a lo largo de la historia la necesidad de armonizar economía, sociedad y medio ambiente. El desarrollo sostenible debe compatibilizar la prosperidad y el progreso económico, el bienestar y la cohesión social, la conservación del medio ambiente en beneficio de la mayoría de la población y la equidad entre el norte y el sur. Elemento esencial del desarrollo es la solidaridad interterritorial entre los pueblos y naciones; intergeneracional, entre las generaciones presentes y futuras; e intrageneracional, entre los diferentes

grupos de edades que habitan cualquier lugar del planeta en un determinado momento histórico. La conservación del medio ambiente tiene, a su vez, múltiples vertientes.

Uno de los temas debatidos en el Congreso fue el papel del agua y su relación con el desarrollo regional. En todo momento y lugar se ha entendido que el agua es un recurso esencial para la vida del hombre. Hace tiempo que dejó de tener la consideración de bien libre, para constituirse en un bien económico y social, imprescindible para el mantenimiento de los ecosistemas. El debate sobre la problemática del agua adquiere en España una dimensión especial, por el desequilibrio estructural en su distribución temporal y territorial. Pero no sólo en nuestro país es objeto de preocupación y debate. A nivel mundial, el control del agua es uno de los motivos de disputas internacionales y está en el origen de varios conflictos bélicos todavía vivos, como sucede en el próximo oriente, aunque pocas veces se hable de ello en público. En nuestro contexto geopolítico, socioeconómico y cultural más cercano, las instituciones de la Unión Europea han reflexionado ampliamente sobre los diferentes aspectos que impregnan la discusión, teniendo en cuenta la diversidad de situaciones y circunstancias que se dan a lo largo y ancho de su superficie. El punto de referencia europeo es la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, comúnmente conocida como la Directiva Marco del Agua.

Conviene diferenciar las implicaciones de la escasez y de la sequía. Mientras que sequía significa una disminución temporal de la disponibilidad de agua debida, por ejemplo, a la falta de precipitaciones, escasez de agua significa que la demanda de agua supera los recursos hídricos explotables en condiciones sostenibles. La sequía tiene connotaciones coyunturales y el alcance de la escasez suele ser estructural. Según estimaciones de la Comisión Europea, al menos un 11 % de la población europea y un 17 % de su territorio se han visto afectados frecuentemente por la escasez de agua. Las últimas tendencias muestran un avance significativo de la escasez de agua en toda Europa. Tanto la escasez como la sequía tienen unas consecuencias directas para el ciudadano y los sectores económicos que utilizan y dependen del agua. Tienen, además, un impacto más amplio sobre los recursos naturales en general por sus efectos secundarios negativos para la biodiversidad, la calidad del agua, el aumento del riesgo de incendios forestales y el empobrecimiento del suelo.

La política convencional de gestión del agua se ha basado en la construcción de infraestructuras de almacenamiento y regulación de caudales. A ellas se han añadido las obras de trasvases de recursos hidráulicos, que han sido y siguen siendo objeto de polémica en España. La Comisión Europea, con el alambicado manejo del lenguaje que la caracteriza, ha manifestado sus reticencias a los trasvases, salvo en contados casos y en circunstancias excepcionales, en los siguientes términos: “La interrupción o el trasvase de caudales cambia inevitablemente la situación de las masas de agua y por ello están sometidos a

estrictos criterios específicos. Además, los grandes proyectos provocan a menudo conflictos sociales y políticos entre cuencas donantes y receptoras, lo que cuestiona su sostenibilidad. Opciones alternativas, tales como la desalinización o la reutilización de aguas residuales, se contemplan cada vez más como posibles soluciones en toda Europa". En España se conoce de sobra el alcance de lo que dice expresamente y de lo que se insinúa entre líneas.

Las nuevas orientaciones y recomendaciones para la correcta gestión del agua tienen en cuenta la necesidad de inducir el ahorro en el consumo, la reutilización de las aguas usadas, la depuración y saneamiento de las aguas residuales, así como la gestión no sólo de la oferta, sino también de la demanda de este recurso. Para ello, se deberán tener en cuenta los costes.

Durante el Congreso se han ofrecido enfoques sofisticados sobre las nociones de desarrollo y crecimiento. Para S. Boisier, desarrollo es el resultado de las interacciones internas entre los elementos del propio sistema. Es decir, se trata de una aproximación endógena, por definición. Esta concisa definición recuerda, en cierto modo, lo que M. Strong entendía por ecodesarrollo, expresado de forma más extensa y barroca: Es el desarrollo a nivel regional o local congruente con las potencialidades del área en cuestión, prestando atención al uso adecuado y racional de los recursos naturales, a la aplicación de estilos tecnológicos apropiados y a la adopción de formas respetuosas con los ecosistemas naturales, centrando su objetivo en utilizar los recursos según las necesidades humanas, mejorando y manteniendo la calidad de vida humana para esta generación y las futuras. En contraposición, el crecimiento económico territorial es el resultado de las interacciones del sistema con su entorno exterior, por lo que el crecimiento tiene raíces exógenas, dado el carácter externo de la mayoría de los agentes que deciden en materia de inversión, innovación, política económica, etc. Son ideas provocadoras, no exentas de polémica. Implican un deslinde quizás demasiado estricto entre lo endógeno y lo exógeno, así como entre crecimiento y desarrollo.

A escala regional, se puede hablar de desarrollo regional sostenible siempre que se ajuste a pautas y patrones de sostenibilidad. La región en sí misma no es sostenible. Pueden serlo, en todo caso, las formas de intervenir en ella. Implica la conciliación de la eficacia económica, la equidad social, la libertad política y la preservación medioambiental en un proceso integrado de evolución social. Significa crecimiento económico, modernización productiva, competitividad, inserción de la región en el contexto nacional e internacional, formación y cualificación, uso racional de los recursos, bienestar social y reducción de las desigualdades.

Introduciendo la dimensión medioambiental, se puede discutir sobre las posibilidades que aporta el concepto de “biorregión”, entendiendo por tal aquella en cuya estructura sistémica hay elementos de carácter ecológico, lo cual condiciona la naturaleza y el funcionamiento regional. Por ejemplo, determina la flora, la fauna, el modo de producción, las relaciones sociales, la producción de bienes y servicios y la forma de inserción de la región en la globalidad. Aceptar el concepto de biorregión desde el lado de la oferta significaría introducir elementos de contenido ecológico en los planteamientos neoliberales de la política económica.

Pero eso no es todo. A pesar de la considerable y creciente fuerza de los movimientos favorables a la introducción del análisis medioambiental casi en todo el mundo, todavía no se ha conseguido que la política económica se libere del lastre neoliberal. Se habla mucho de crecimiento estable, creación de empleo, competitividad, redistribución, equidad, cohesión económica, social y territorial, añadiendo con frecuencia la noción de sostenibilidad. Pero con frecuencia se tiene la sensación de que se trata más de un juego de palabras que de un objetivo real.

El Congreso también discutió sobre el alcance de la idea de cohesión territorial. Se expuso que refuerza y supera la noción de cohesión económica y social, integrando la planificación física y la económica, y también los objetivos de competitividad, equilibrio y sostenibilidad. Amplía las dimensiones económica, social y medioambiental con el criterio de equilibrio territorial. De modo más conciso y con mayor contenido político se propuso definir la cohesión territorial como la garantía de que todos los ciudadanos tengan los mismos derechos e igualdad de oportunidades para acceder a los bienes materiales, culturales y sociales, cualquiera que sea el lugar, Estado o región, en que nazcan, residan o trabajen. Como puede verse, en cierto modo es la envolvente espacial o geográfica de la cohesión económica y social.

La política económica no ha conseguido hacer efectiva la cohesión económica, social y territorial, al menos en los términos deseables, que permitieran una real igualdad de oportunidades. Pero la solución no es abandonar el impulso a la política de fortalecimiento de la cohesión entendida como se ha definido y confiar al mercado la solución de los problemas territoriales. El libre juego de las fuerzas del mercado está en el origen de los desequilibrios regionales y su dinámica espontánea no aporta la solución. La respuesta se encontrará siguiendo la senda de la solidaridad e impulsando desde los poderes públicos la política de cohesión económica, social y territorial. Es más, sin el asentamiento de las tres dimensiones de la cohesión se pone en riesgo la probabilidad de mantener el crecimiento económico a largo plazo.

Tiene interés particular examinar a la luz de los precedentes planteamientos el comportamiento de la economía española durante la segunda mitad del siglo XX, conocida por su alto ritmo de crecimiento económico. El lado oscuro de las declaraciones oficiales triunfalistas sobre los logros conseguidos es lo que O. Carpintero denomina “la cara oculta del desarrollo económico español”, si bien se podría poner en tela de juicio la adecuación del uso de la palabra “desarrollo” en este caso.

Una orientación sostenible del sistema económico español debería partir del abandono del enfoque convencional, que entiende el crecimiento económico como la expansión de los agregados monetarios. Los intentos de introducir la medición de las cuestiones ambientales en el cálculo del PIB a través de la Contabilidad Nacional han mostrado importantes limitaciones. La alternativa consistiría en profundizar en las realidades físicas del proceso productivo, haciendo un seguimiento de los flujos de energía y materiales que se utilizan y estudiando la capacidad de los ecosistemas para absorber los residuos. Esta aproximación conduce a la noción de metabolismo económico. Por afinidad con lo que ocurre con los organismos vivos, puede definirse como el resultado de la absorción de materias primas, energía y trabajo (consumo de energía y alimentos) para transformarlos (digestión) en bienes finales, infraestructuras y residuos (excreción). El saldo proporciona un indicador de sostenibilidad medioambiental del crecimiento económico. Por otro lado, la noción de metabolismo económico permite terciar, con conocimiento de causa, en la polémica sobre la dependencia de las economías industriales de sus cimientos ambientales, tanto dentro como más allá de sus fronteras. En efecto, hay quien sostiene que el progreso tecnológico y el avance del sector servicios en las sociedades industrializadas permite alimentar el crecimiento económico, tal y como lo conocemos, porque se reduce la utilización de recursos naturales. El predominio del sector servicios y la nueva economía, menos intensivos en la utilización de energía y materiales, abriría así la posibilidad de seguir manteniendo el actual modelo de producción y consumo sin atender a los costes ambientales que provoca.

Es ya un hecho conocido que, desde mediados de la década de los cincuenta del pasado siglo XX, la economía española ha experimentado un crecimiento importante de su producción medida en términos del PIB real, al multiplicarse por seis su valor entre los años 1955 y 2000. El volumen de recursos naturales que ha movilizad o directa o indirectamente la economía española en ese tiempo supone un incremento en más de cinco veces en el uso de los materiales utilizados. Ha corrido parejo al del PIB al coste de los factores, superando con creces al propio crecimiento de la población. Ha de hacerse notar también el creciente peso de los flujos de recursos naturales procedentes de otros países para alimentar nuestro modo de producción y consumo, con el consiguiente deterioro ambiental tanto interno como externo. La situación descrita, es decir, la tendencia desde el autoabastecimiento hacia la dependencia exterior se manifiesta también cuando descendemos a los dos grandes grupos de flujos, sean éstos abióticos (energía y minerales metálicos y no metálicos y productos de cantera) o en forma de biomasa (agrícola, forestal, pastos y recursos marinos).

Por otro lado, en contra de lo que a menudo se tiende a pensar, la modificación en las pautas productivas de la economía española hacia un mayor peso de los servicios no ha conllevado una menor intensidad relativa y absoluta en la utilización de recursos naturales. En el período estudiado tuvieron lugar dos transformaciones notables en la economía española. El “milagro económico” estuvo acompañado del tránsito desde una economía de la producción hacia una economía de la adquisición (consumismo) y, en términos físicos, España dejó de ser abastecedora neta de recursos naturales al resto del mundo para convertirse en importadora neta de materias primas. Además, la pérdida de peso de la agricultura, la minería y la industria, paralela al crecimiento del sector servicios, no ha originado en España ninguna “desmaterialización” de la economía, sino que, por el contrario, dio lugar a una “rematerialización” continuada desde los años setenta.

En términos de huella ecológica, entendiendo por tal la tierra ecológicamente productiva (y ecológicamente disponible) necesaria para producir la biomasa (agrícola, pastos, forestal y marina) consumida anualmente por la población española, más la parte destinada a los ecosistemas forestales necesarios para absorber el CO₂ emitido por la quema de los combustibles fósiles (huella energética), en las décadas que van de 1955 a 2000 se ha duplicado por habitante en nuestro país, pasando de 1,79 ha/hab (52 millones de hectáreas) en la primera de esas fechas a 4,87 ha/hab (198 millones de hectáreas) de 2000. Esta cantidad triplica por sí misma la superficie total (terrestre y marítima) asignada al estado español (62 millones de hectáreas), lo que muestra bien a las claras la insostenibilidad actual de nuestro modo de producción y consumo.

En definitiva, cabe concluir que la economía española ha mostrado una escasa eficiencia ecológico-ambiental.

En el sector inmobiliario, se observan dos importante disfunciones en España. En primer lugar, se da un divorcio entre la necesidad de nuevas viviendas, que viene determinado por el incremento demográfico y el aumento del número de hogares, y el auge desbordado del sector de la construcción. En segundo lugar, hay un importante desajuste entre la evolución de los precios de las viviendas y los aumentos de los salarios y la renta de los hogares.

Utilizando la terminología de los últimos párrafos, podría decirse que la construcción es una grave enfermedad del metabolismo económico español. Unido al modelo de urbanización seguido en nuestro país, está afectando gravemente a las posibilidades de mejora en la ordenación del territorio en nuestro país, con graves consecuencias para la calidad de vida y el medio ambiente. Por si fuera poco, la práctica del urbanismo se ha asociado en demasiadas ocasiones a casos de corrupción. En el Congreso hubo quien sostuvo que el planificador es un técnico puro, ajeno a planteamientos políticos. Pero la opinión mayoritaria de los asistentes apoyó la idea de que dentro de cada

planificador hay un ideólogo, confeso o confuso. Y, detrás de él, uno o varios especuladores, al acecho o en cohecho, expectantes o insinuanes.

¿Podemos esperar una racionalización de la situación? ¿A qué intereses responde la ordenación del territorio? Responde a los intereses dominantes en cada momento histórico, más que a los intereses generales. El plan racionaliza los intereses dominantes presentándolos como generales. Un plan que no tenga en cuenta los principales intereses dominantes está llamado al fracaso. Pero, si ignora por completo los intereses de los grupos marginales, está también abocado a la frustración, por la vía del aumento de la conflictividad social.

¿Qué futuro se vislumbra? La labor de los profesionales debe ayudar a orientar, canalizar y enfocar de manera consciente y decidida las actuaciones de los poderes públicos por la senda del desarrollo sostenible. O lo hacemos nosotros, o nos lo impondrá por la fuerza de los hechos un quinto y nuevo jinete del Apocalipsis, que cabalga todavía en la lejanía, pero lo hace a todo galope. Es mejor que aprovechemos positivamente la fuerza de ese nuevo jinete, porque, de lo contrario, puede terminar arrollándonos.

Como propugna el Manifiesto por una Nueva Cultura del Territorio, “la gestión prudente del territorio debe convertirse en el elemento central de un nuevo debate ciudadano. Un debate democrático en el que participen todos los actores concernidos, especialmente aquéllos que menos capacidad tienen para hacer oír su voz. Es imprescindible que la sociedad española tome conciencia de que, de persistir, el mal uso y desgobierno del territorio acarrearía, tras una corta etapa de grandes beneficios privados, largos períodos de onerosos costes ambientales, económicos y sociales.