

CRISTINA GARCÍA FONTÁN_(cgarciaf@udc.es)_Universidad de A Coruña, Galicia-España

Equipamientos públicos como elementos de cohesión territorial. Un estudio de caso en las Universidades y Redes Hospitalarias de Galicia



Equipamientos públicos como elementos de cohesión territorial. Un estudio de caso nas Universidades e Redes Hospitalarias de Galicia

Public Facilities as Elements of Territorial Cohesion. A Case Study of Higher Education and Health Facilities in Galicia

& Resumen: En el contexto actual de crisis económica y urbana, la reflexión sobre la inversión estratégica en los equipamientos urbanos es cada vez más necesaria. Después de años de importantes inversiones públicas en infraestructuras y equipamientos, y la ausencia de una planificación territorial cohesionada de los mismos, se propone hacer un análisis del estado de la cuestión con la intención de aportar posibilidades para una mejor sostenibilidad territorial. Los equipamientos que analizamos son las Universidades y los Hospitales. Estos equipamientos crean redes, sistemas, nodos y su papel en la cohesión territorial, económica y social es esencial. Los aspectos clave de la investigación son la identidad territorial, su posición en el paisaje, la sostenibilidad, la viabilidad y el encaje urbano de esos equipamientos públicos, prestando atención a los roles de las instituciones y a los impactos en su contexto, la cohesión social, el impacto económico entre otros aspectos. La comparación de cartografías es utilizada como herramienta que muestra donde están localizados en relación con la ciudad y el territorio. La forma, el tamaño, la conectividad urbana, ocupación del suelo y huella ecológica son parámetros de comparación. Se busca un modelo diferente para la planificación territorial de estos grandes equipamientos, donde la accesibilidad debe ser equitativa para toda la población, sin distinciones entre la rural y la urbana. Para preservar lo que hemos conseguido como sociedad, de una manera sostenible, es necesaria una reflexión justificada por la necesidad de utilizar estos equipamientos como motores de cambio a escala territorial.

& Palabras clave: equipamientos públicos, cohesión territorial, universidades, redes hospitalarias

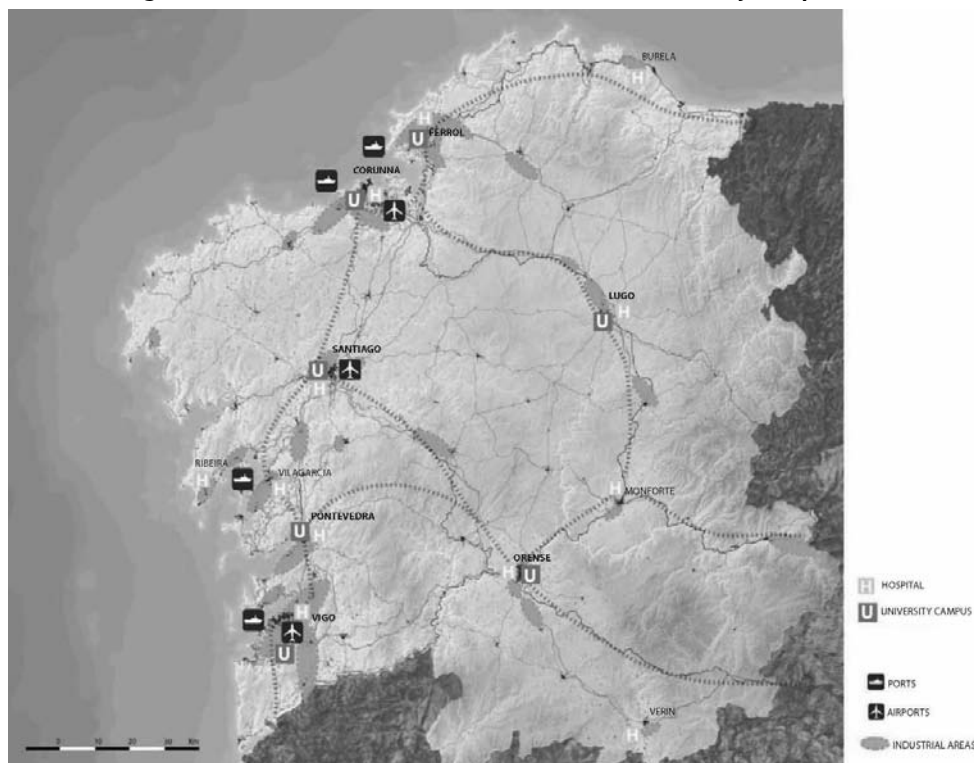
& Abstract: In the present context of economic and urban crisis, this study proposes an analysis and a reflection about the strategic investment in planning public facilities. After years of development of big facilities and infrastructures without the planning of territorial cohesion, we propose to analyze the state of art and see the sustainability of the territory. The case study is located in Galicia, a Spanish region. The public facilities that we analyze are Higher Education (Universities) and Health facilities (Hospitals). Those facilities make up networks, systems, nodes, and the role they play for territorial, economic and social cohesion is essential. The key aspects of the research are the territorial identity, the position in the landscape, the sustainability, the viability and the urban assemblage of those public facilities. The focus is on functions and roles of the institutions from within the institutions and their impacts on their context, the urban structure, the social cohesion, the economic relevance and other aspects. Comparative cartographies are used as the tool that show how are located in relation with the city and the territory. Form, size, urban connectivity, occupation of land, sustainability, ecological footprint are compared parameters. There is chased a model different from territorial planning of big facilities. The accessibility must be equitable, without any distinction between rural and urban population. In order to keep what we got as society, in a sustainable way, it is necessary a reflection justifying the necessity of those facilities as engines of change.

& Keywords: public facilities, territorial cohesion, higher education, health facilities

1. INTRODUCCIÓN

Los últimos 30 años han sido muy importantes para el desarrollo regional en España. El proceso de descentralización de competencias desde el estado central a las comunidades autónomas tuvo un gran impacto en el desarrollo territorial y más aún en Galicia por ser una región periférica, o Finisterrae.

Figura 1: Posicionamiento territorial de Universidades y Hospitales



En 1981 se aprueba el Estatuto de Autonomía de Galicia que expone como competencia exclusiva la ordenación del territorio, el litoral, el urbanismo y la vivienda. La primera ley de Ordenación del territorio se aprueba en 1995 y las Directrices de Ordenación del Territorio en 2011. Pero las dinámicas de crecimiento de la ciudad no se han parado a la espera de estos documentos.

Desde 1981 a 2011, se crearon la mayor parte de los equipamientos públicos, se desarrollaron gran cantidad de polígonos de vivienda y se realizaron las infraestructuras más importantes del territorio. Y todo esto sin instrumentos de planificación territorial, ya que aparte de la planificación sectorial, lo único que había era el la planificación municipal.

Se realiza un análisis, utilizando como método la comparación de la cartografía, como se han desarrollado los dos equipamientos de mayor impacto a escala territorial, como son las universidades y los hospitales. Ya que hemos considerado que son los dos grandes sistemas que más han crecido y que han tenido un mayor impacto en la calidad de vida y cohesión

social de nuestro territorio. También tienen en común que fue en 1989 cuando se realizaron las leyes de ordenación del Sistema Universitario Galego y el Servizo Galego de Saúde.

Históricamente Galicia (un territorio con 2.778.913 habitantes) ha sido, por su situación periférica, bastante desfavorecida en relación a los equipamientos públicos. Eso se ha traducido por un lado en una sociedad con un menor índice de titulados superiores con respecto a España y Europa. También es una de las áreas de España con mayor envejecimiento poblacional, bajo índice de desarrollo industrial, etc.

2. UNIVERSIDADES Y HOSPITALES

En 1991 se rompe con el modelo centralizado de equipamiento universitario y se crea el Sistema Universitario Galego que pasa de una universidad de origen medieval en Santiago de Compostela a un sistema de 3 universidades distribuidas en siete Campus: Universidade da Coruña (A Coruña y Ferrol), Universidade de Santiago (Santiago y Lugo) y Universidade de Vigo (Vigo, Ourense y Pontevedra).

El esfuerzo que se hizo en los años 90 para paliar este déficit creando 2 universidades nuevas se ve plasmado en una realidad: se pasa de 124.848 titulados superiores en el año 1991 a 250.535 en el año 2001, más del doble. Por lo tanto, la inserción de estos equipamientos en el territorio ha tenido su impacto. Veamos ahora cómo se ha manifestado físicamente este crecimiento.

Desde finales de los 80 a principios de los 90 se han ido generando en todas las ciudades los nuevos campus universitarios. Esos nuevos campus dependían directamente de las instituciones universitarias y se situaban en terrenos cedidos en su mayor parte por instituciones públicas, municipios, provincias. En el caso del campus de Vigo y el de A Coruña, apoyados también por entidades bancarias o fundaciones privadas.

La posición de estos campus en el ámbito urbano presenta todas las variables indicadas por Pablo Campos (Campos Calvo-Sotelo, España 2000) y que son similares a las indicadas por (den Heijer 2011) donde se establecen principalmente 3 tipos de campus: alejados de la ciudad, en la periferia de la ciudad y los integrados en la ciudad.

Pero no sólo es relevante la posición sino también el tamaño, que es lo que más destaca de los campus gallegos cuando se comparan con otros campus europeos.

Se considera que ante la situación actual de crisis económica es más importante que nunca mantener estos equipamientos, buscando su máxima eficiencia y permitiendo el acceso a la educación superior a la población. El objetivo no son sólo los jóvenes de 18 a 30 años sino una franja mucho más amplia para poder mejorar la formación de quien necesite reciclar su trayectoria académica. Por lo tanto es necesaria una mayor visibilidad social y aportar esas posibilidades de cursos a los que pueda acceder la gente de más de 30 años.

No se debe reducir el número de localizaciones pero debe resolverse el alojamiento universitario en las universidades de A Coruña y Vigo para que siga siendo accesible a escala territorial con un coste de movilidad menor que aportaría la posibilidad de habitar los campus

Red Hospitalaria Gallega

En las siete ciudades también se sitúan importantes Complejos Hospitalarios, la mayoría Hospitales Universitarios, ligados a la docencia y la investigación.

La red hospitalaria vinculada a las 7 áreas urbanas principales está dimensionada de forma desigual para su población. La accesibilidad territorial a estos equipamientos es básica y no está bien resuelta en general.

En cuanto a los hospitales situados en poblaciones intermedias parece evidente que en la ría de Arousa hay un exceso de centros hospitalarios agravado más aún por ser una de las zonas más accesibles del territorio. Estos centros podrían ser transformados en otro tipo de equipamiento de tipo asistencial. Lo mismo puede considerarse del hospital Comarcal de Monforte.

En relación a su posición urbana, cuando estos equipamientos se retiran de los centros de las ciudades se pierde por completo la capacidad de aproximación peatonal, o en bicicleta, quedando casi como única opción el acceso con vehículo privado. Deberían haberse proyectado próximos a áreas intermodales, analizando primero los lugares de mayor accesibilidad territorial y ahí localizar el equipamiento y no al revés.

A nivel de infraestructuras el ferrocarril es el gran olvidado en la planificación de los equipamientos y la implantación de la alta velocidad entre las distintas ciudades hace que cambien las relaciones interterritoriales entre los equipamientos.

A Coruña y Santiago 35' en tren, cambia la necesidad de trasladarse a una u otra por motivos académicos ya que los campus son fácilmente accesibles desde las estaciones del tren, algo que es impensable en Vigo por su posición, o en Lugo por la ausencia de líneas o el más grave aún entre A Coruña y Ferrol, que aunque están conectadas por ferrocarril los tiempos lo hacen inviable.

3. EL PLANEAMIENTO

La mayoría de los campus se desarrollan a través de planeamientos parciales aprobados a principios de los 90. Este era el único instrumento de planeamiento que la ley del suelo vigente en aquel momento posibilitaba para planificar el suelo. Este instrumento, pensado principalmente para el desarrollo de polígonos de vivienda, se manifestó como poco apropiado para el desarrollo de un equipamiento cambiante y poco definido en el momento de su creación. Otro aspecto problemático fue que, si bien las administraciones públicas aportaban gran cantidad de suelo, eran las responsables de la expropiación de la totalidad del suelo que estaba delimitado en los polígonos, algo que no se llegó a materializar también en la mayoría de los casos.

Un exceso de ambición a la hora de delimitar las superficies destinadas al uso universitario, provocó que algunos de ellos aún se encuentren en complejos procesos de gestión urbanística sin resolver. Debido a la rigidez del plan parcial, los campus han sido objeto de numerosas modificaciones puntuales que no han servido tampoco para solucionar dichos problemas de gestión. A partir de 1995 y debido a la aprobación de la Ley de Ordenación del Territorio de Galicia se establece la figura del proyecto y plan sectorial de incidencia supramunicipal, que se supone más apropiada para la planificación de estos campus. Este instrumento tiene que ser aprobado por el Consello da Xunta de Galicia.

A través de esta figura, sólo se desarrollará el último campus que pertenece a la Universidade de Vigo, el Campus de la ETEA. Estos proyectos sectoriales se utilizaron también para la planificación de los últimos hospitales de la comunidad autónoma, como son el Hospital de Lugo y el de Vigo.

Aún no hay ejemplos de cómo funcionan estos proyectos sectoriales pero lo que es evidente es que el instrumento anterior no funcionaba y se debe tender a generar instrumentos de planificación más estratégicos y menos rígidos y que deban ser revisados cada 5 años para adaptarlos a las necesidades cambiantes.

Analizando las cartografías se ve la gran superficie que consumen estos equipamientos en relación con el tamaño de las ciudades en las que se insertan.

En el caso de las universidades es mucho más visible ya que además la intensidad de uso es mayor durante el día.

Una vez analizadas las distintas áreas de las ciudades creemos que aprovechando las sinergias de estos dos grandes equipamientos se podrían mejorar muchos aspectos de la calidad de vida en las ciudades.

Figura 3. Datos sobre Universidades y Hospitales. La dimensión del equipamiento

Ciudad	Habitantes	Estudiantes Universitarios	Personal de las Univ.	Camas de Hospital	Personal Hospital
A Coruña	246.028	16.571	1.914	1.448	5.408
Ferrol	72.963	2.766	323	438	1.952
Santiago de Compostela	95.207	20.950	2.966	1.181	4.835
Lugo	98.007	5.275	324	814	2.708
Vigo	297.241	11.864	1.837	1.650	5.349
Pontevedra	82.400	3.603	160	623	2.906
Ourense	108.002	4.533	257	852	3.475
TOTAL GALICIA	2.778.913	65.562	7.781	7.764	29.652



Relaciones entre Universidades y Hospitales

La relación y complementariedad entre el equipamiento hospitalario y el universitario está probada históricamente. Santiago de Compostela es un buen ejemplo de eso. El hospital y la universidad se situaban enfrentados en la plaza del Obradoiro, y se volvieron a encontrar en una posición más periférica.

Otro buen ejemplo es el caso de la implantación universitaria en Ourense y en Ferrol, rehabilitando donde se han rehabilitado antiguos hospitales de pabellones para transformarlos en facultades y otros equipamientos universitarios.

La evolución de la función, la posición y la complejidad de estos equipamientos desde la época medieval hasta ahora es impresionante (Shane 2011). Universidades y hospitales han evolucionado de enclaves a heterotopías (Foucault 1984).

Tomando como herramienta fundamental la creación de una cartografía propia, se estudia el comportamiento de los equipamientos en las tres escalas:

- Escala territorial
- Escala metropolitana
- Escala urbana

Esto se realiza tomando como herramienta fundamental la creación de una cartografía propia lo más precisa posible, donde la búsqueda de un método de representación cartográfica se considera crucial para la investigación urbanística, y manifiesta también la

necesidad de crear herramientas y bases cartográficas para poder investigar posteriormente otros fenómenos urbanos y territoriales.

La elaboración de esa cartografía supondrá una síntesis del territorio, teniendo en cuenta que la cartografía, aunque pretende representar una realidad se utiliza como objeto de estudio en sí misma.

Con la intención de realizar un análisis comparado de la implantación de estos equipamientos a escala urbana, se consideró la búsqueda de dos escalas de aproximación: una más general que se decide que es: 1:40.000, que da una visión a escala urbana y que funciona en todas las ciudades, y otra escala local que será: 1/10.000, que aporta más datos.

El método propuesto para el análisis a escala territorial y urbana requiere formular cuáles son los elementos mínimos con los que se puede elaborar una cartografía que describa de una forma fiel la morfología de las ciudades, y de las claves para una lectura de los equipamientos a escala urbana y local. La representación como un método para comprender la realidad muy compleja y que constituirá una base de reflexión en sí misma.(Desvigne 2011)

Del análisis de esta cartografía se extraen importantes conclusiones y se ve la diversidad y la complejidad que tiene analizar estos dos equipamientos (hospitales y universidades) a los que no se les prioriza de la misma manera en todas las ciudades o áreas metropolitanas.

Desde la fig. 4 a la fig.10 se representa esa escala más territorial 1:40.000. En rojo están representados los campus universitarios y en amarillo los hospitales. La superficie consumida por las universidades y su posición periférica destaca sobre la posición de los hospitales.

En las fig. 11 a 17 se observa más en detalle el encaje urbano de cada uno de los campus universitarios en las siete ciudades gallegas.

Figura 4: A Coruña Universidades y Hospitales

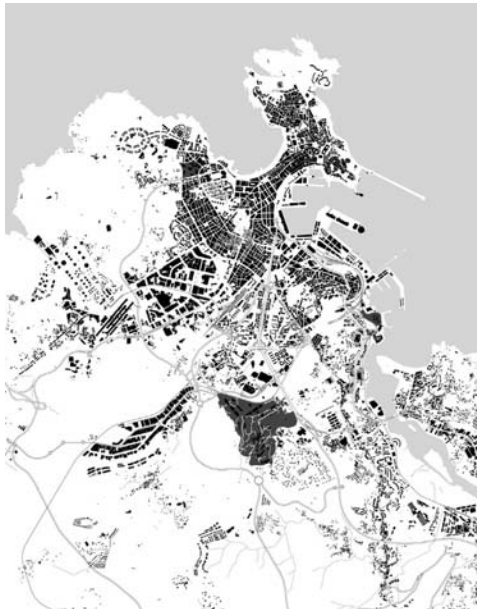


Figura 5: Ferrol Universidades y Hospitales



Figura 6: Santiago Universidades y Hospitales



7: Lugo Universidades y Hospitales

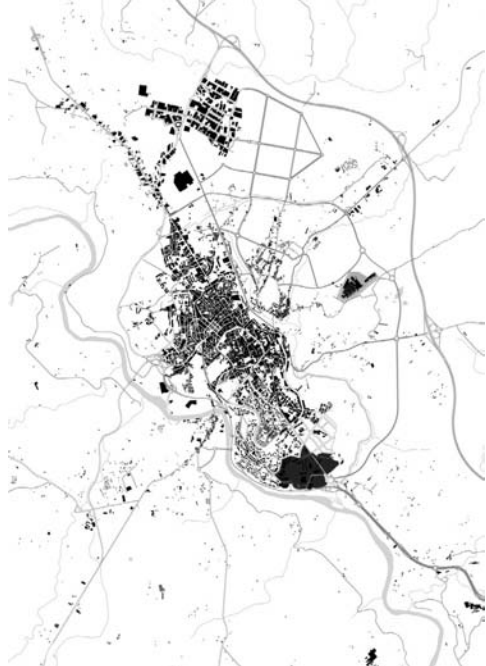


Figura 8: Pontevedra Universidades y Hospitales

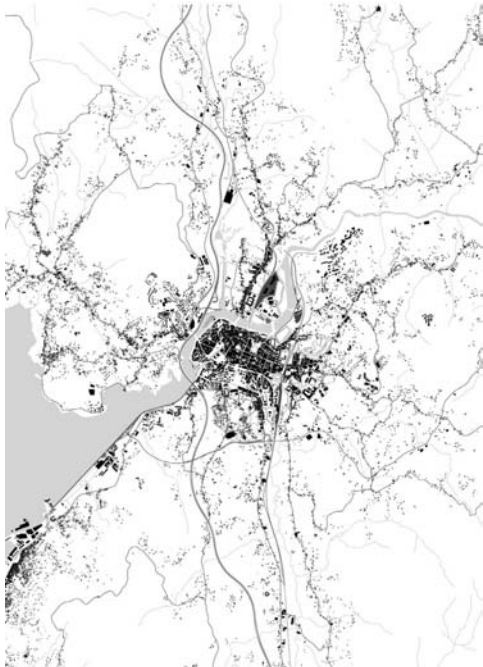


Figura 9: Ourense Universidades y Hospitales

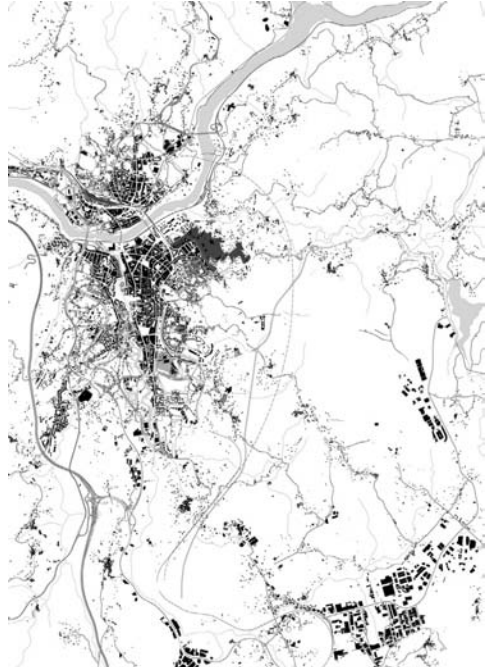


Figura 10: Vigo Universidades y Hospitales

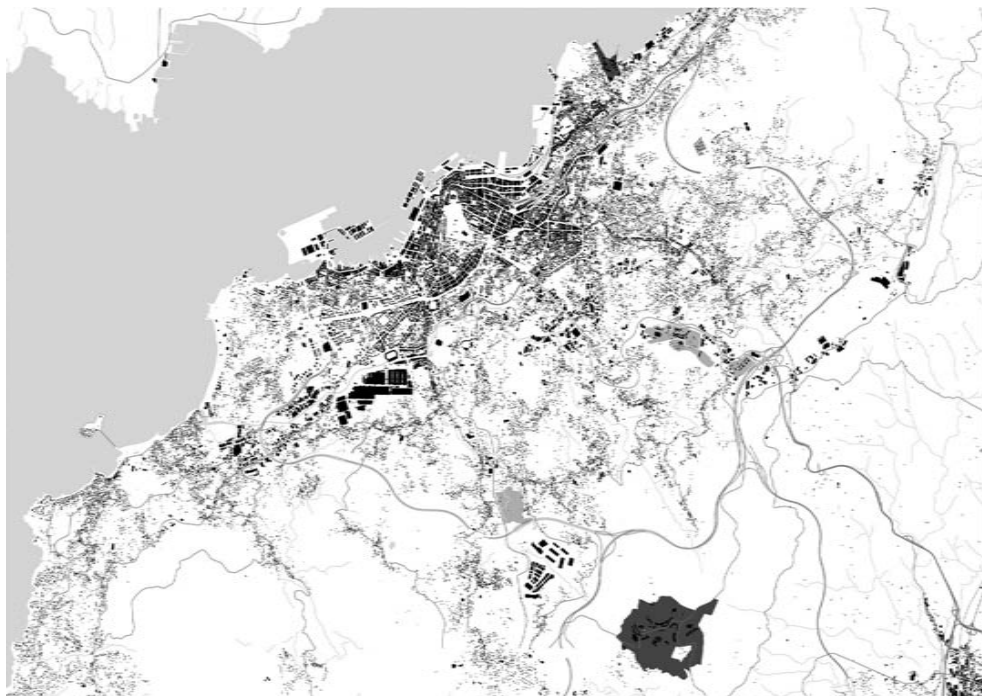


Figura 11: Campus Elviña (Universidade da Coruña)



Figura 12: Campus Universitario Ferrol



Figura 13: Campus Sur Universidade de Santiago



Figura 14: Campus Lugo

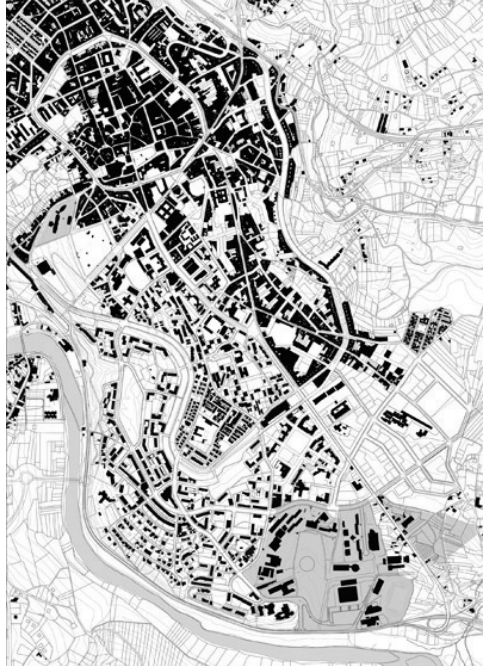


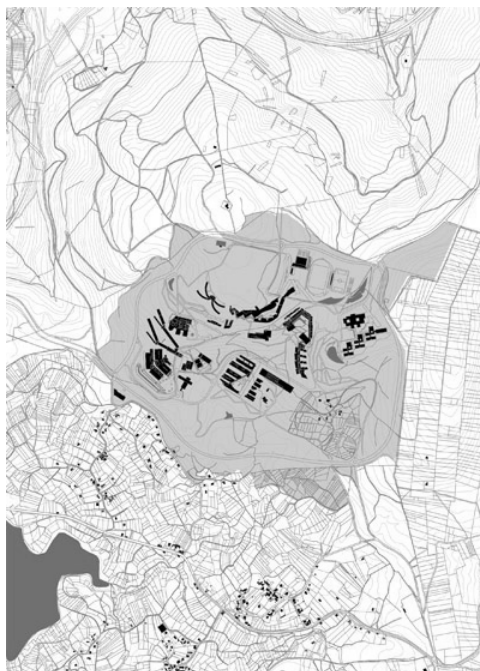
Figura 15: Campus Universitario Pontevedra Figura



16: Campus Universitario Ourense



Figura 17: Campus Universitario Vigo



4. LA POSICIÓN IMPORTA

La oportunidad y la posibilidad inmediata primaron a la hora de localizar universidades y hospitales en el territorio, sin primar criterios de sostenibilidad, accesibilidad o idoneidad.

Los hospitales y las universidades que habían estado presentes históricamente en lugares centrales de la ciudad, abandonan esta posición para trasladarse a posiciones periféricas y así disponer de más superficie. La pérdida que se produce es una menor visibilidad en la escena urbana, segregación de funciones y creación de grandes edificios, casi megaestructuras, que no dialogan en la escala urbana, ni con el ámbito más próximo.

Ciudad	Superficie Suelo Equipamiento Universitario (m ²)	Superficie Construida del Equipamiento Universitario	Alumnado	Ratio SS/A	Ratio SC/A
A Coruña	1.152.871	250.912	16.571	69,57	15,14
Ferrol	43.828	44.217	2.766	15,85	15,99
Santiago	884.461	379.163	20.950	42,22	18,10
Lugo	475.769	104.370	5.275	90,19	19,79
Vigo	1.527.753	211.267	11.844	128,99	17,84
Pontevedra	117.752	59.321	3.603	32,68	16,46
Ourense	306.988	71.664	4.533	67,72	15,81

Se perdió una forma de hacer ciudad al situar estos equipamientos en polígonos cerrados, impermeables a otros usos y a la multiplicidad de funciones que son necesarias para crear ciudad. Como son equipamientos que en sus versiones tipológicas más recientes consumen gran cantidad de suelo, y el valor del suelo urbano se ha disparado en los 90 en España, las posiciones que adoptan se pueden catalogar en dos: por un lado los equipamientos que se sitúan en las cumbres o laderas de pequeños montes, con una topografía poco apropiada para su inserción, pero barata, o los que se situaron en zonas de gran fragilidad ambiental, producto de rellenos de estuarios o zonas marítimas.

Ya no se sitúan en lugares privilegiados sino en los peores y más inaccesibles lugares del territorio.

5. CONCLUSIÓN

En 1990 la superficie dedicada al equipamiento universitario eran 797.443 m² distribuidos en tres ciudades (A Coruña, Santiago y Vigo).

En 2012 la superficie universitaria de nuestra comunidad (fig.11 a 17) es de 4.094.171 m². Con una ratio media de 63 m² de superficie de suelo por cada alumno, y creciendo debido a cuestiones demográficas. Hoy hay más de 10.000 alumnos menos que en la pasada década.

En el caso de los hospitales la superficie dedicada a ellos en el planeamiento se triplicó en los últimos 20 años pero no se situaron siempre en los lugares apropiados.

El hecho es que la dispersión de estos equipamientos consiguió mejorar la accesibilidad a ellos por parte de la población, por lo que en los pasados 20 años se incrementó la cohesión territorial y social. Pero se podría haber hecho mejor, ya que el principal vacío fue la poca capacidad de producción de un espacio urbano cualificado, más allá del espacio para el automóvil.

La situación periférica de estos equipamientos los confrontó directamente con núcleos rurales que la mayoría excluyeron de sus delimitaciones pero este hecho consideramos que es muy positivo para darle sentido a muchos aspectos del espacio libre en estas instituciones.

Estos equipamientos ocupan suelos de gran productividad agrícola o antiguas zonas forestales vinculadas a esos núcleos y que los han dejado sin sentido de ser rurales. Han quedado como islas dentro de esos equipamientos, sin conexiones, sin los caminos históricos, sin sus referentes territoriales.

La oportunidad que se presenta es la reflexión y puesta en valor de los espacios libres, recuperar la memoria histórica de un territorio milenario y rico lleno de historia, que en beneficio del desarrollo se ha borrado de forma súbita, sin miramientos, porque había prisa.

En resumen, integrarlos mejor en el territorio que ocupan y hacer esos lugares atractivos para que sean vistos como parte de la ciudad y no sólo de la Universidad.

Sería necesario hacer unos planes de integración paisajística y de protección ambiental. Instrumentos importantes y que ayudarían a mejorar la imagen y la identidad territorial. El entendimiento del paisaje como generador de identidad territorial.

La crisis actual también está poniendo en duda el modelo de movilidad territorial actual basada en el uso del coche. En muchos casos la accesibilidad por transporte público es insuficiente. Esto puede modificar el concepto de lo que hasta ahora se consideraba como accesible.

Existe también la oportunidad de utilizar estos puntos del territorio, donde se concentra la inteligencia, para proponer usos compatibles. Esto permitiría un uso más eficiente del

tiempo y el espacio, sobre todo en el caso de las universidades incrementando a su vez su complejidad urbana y territorial.

En el marco de incertidumbre en el que nos encontramos resulta difícil aventurar una solución al caos generado por un plan de crecimiento que parecía ilimitado. Un plan que generó vacíos urbanos importantes, fragmentos desconectados, ocupando más y más tierra. Sin límite, y lo que es incluso peor, sin un objetivo.

6. REFERENCIAS

- Campos Calvo-Sotelo, P. & España 2000, "La universidad en España: historia, urbanismo y arquitectura" in *Serie monografías / Ministerio de Fomento* Ministerio de Fomento, Centro de Publicaciones, Madrid, pp. 1037.
- Castells, M. 1990, *Estrategias de desarrollo metropolitano en las grandes ciudades españolas: la articulación entre crecimiento económico y calidad de vida. Las grandes ciudades en la década de los noventa págs. 17-64*, Fundación Sistema, Madrid.
- den Heijer, A. 2011, *Managing the university campus*, Eburon Uitgeverij B.V.
- Desvigne, M. 2011, "Le paysage en préalable" in *Le Paysage en préalable. Michel Desvigne. Grand Pris de l'urbanisme 2011. Joan Busquets, Prix spécial 2011*
- Foucault, M. 1984, "Des Espace Autres", *French journal Architecture /Mouvement/ Continuité*, vol. October.
- Hall, P. 1997, "The university and the city", *GeoJournal*, vol. 41, no. 4, pp. 301-309.
- Reques Velasco, P. 2009, *Universidad, sociedad y territorio*, 1ª edn, Universidad de Cantabria, Santander.
- Shane, D.G. 2011, *Urban design since 1945 :a global perspective*, Wiley, Chichester.
- Viganò, P. 2012, *Les territoires de l'urbanisme. Le Projet comme producteur de connaissance*, Metispresses, Genève.