

# El Plan Estratégico Cultural y Medio Ambiental de Escalante



- II Presentación
- IV Desarrollo del Plan Estratégico de Escalante
- V Algunas características del municipio de Escalante
- VI Posicionamiento actual del municipio de Escalante
- VII Avance del Plan Estratégico de Escalante



Ayuntamiento de Escalante



GOBIERNO  
de  
CANTABRIA

Consejería de Cultura y Deporte.



documenta

INSTITUTO EUROPEO  
DE ESTUDIOS PARA LA  
FORMACIÓN Y EL DESARROLLO



## Un municipio a la búsqueda de su futuro

*Escalante es un ayuntamiento pequeño, sin recursos económicos, y con necesidad de servicios y equipamientos básicos para el aumento de la calidad de vida de todos sus vecinos. En el pasado más reciente, Escalante se “despistó” y no propuso un proyecto claro de desarrollo local. Algunas decisiones polémicas y precipitadas supusieron una llamada de atención que nos ha conducido al momento actual: una etapa que reclama de todos una reflexión sobre qué modelo de futuro queremos para nuestro pueblo.*

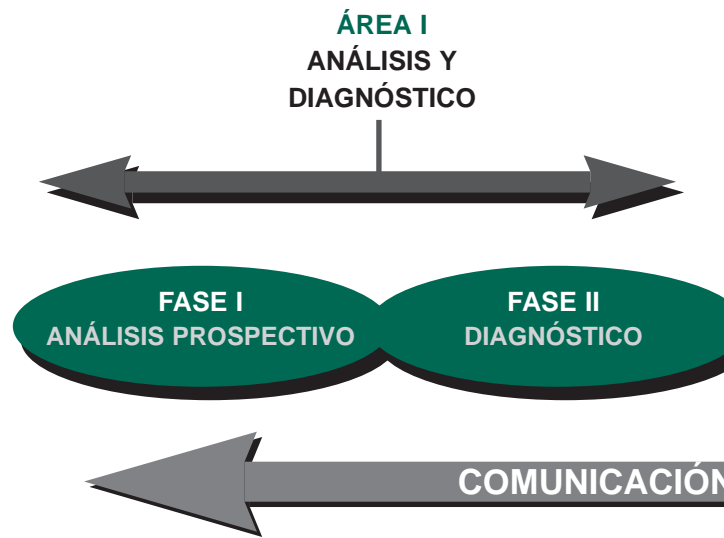
*Por ello, en estos últimos años nos hemos esforzado para tratar de implicar al Gobierno Regional y a la Administración Central en el desarrollo de nuestro municipio. El Plan Estratégico es un resultado de ese esfuerzo en la búsqueda de recursos externos. A través de él vamos a obtener información y formación para que los jóvenes del municipio orienten su futuro hacia las nuevas actividades que demanda la sociedad y puedan generar empleo y bienestar. El Plan Estratégico va a impulsar ideas y proyectos para movilizar la capacidad emprendedora de los hombres y mujeres de Escalante.*

*Desde el Ayuntamiento estamos decididos a impulsar todas aquellas medidas que nos permitan enfrentarnos al futuro con serenidad. Buscando el consenso entre los grupos políticos y la concordia entre los vecinos, con el objetivo final de enfocar los problemas básicos entre todos.*

*Ocupamos un lugar privilegiado en el corazón de las Marismas. Nuestro patrimonio y nuestro entorno ambiental gozan de una elevada calidad y son apreciados por los que nos visitan. ¡Aprovechémonos de ello e impulsemos un modelo de desarrollo que genere empleo y riqueza y a la vez sea respetuoso con el legado de nuestros antepasados!.*

Juan Iribarnegaray Jado  
Alcalde de Escalante

### MODELO DE PLAN ESTRATÉGICO (Esquema)



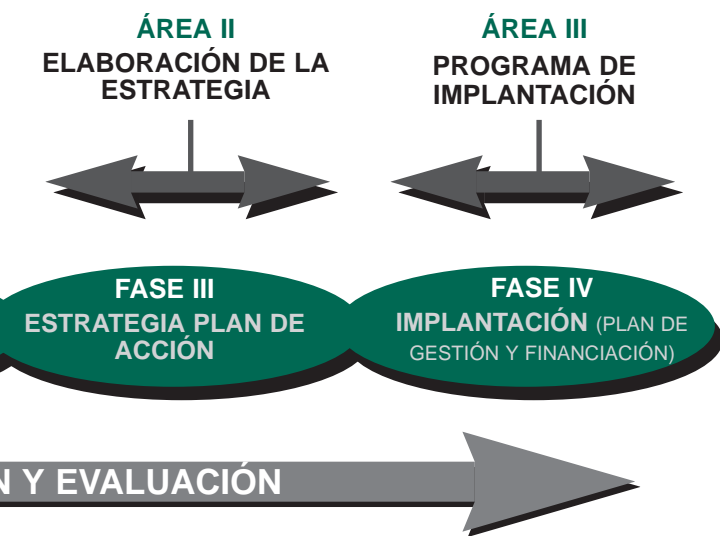
**E**l Plan Estratégico de Desarrollo del municipio de Escalante surge a raíz de la iniciativa adoptada por la Consejería de Cultura y Deporte del Gobierno de Cantabria de fomentar un modelo de actuación cultural capaz de contribuir al dinamismo económico y al aumento del empleo en nuestra región, priorizando las necesidades públicas y conectando con las nuevas demandas sociales.

Los desequilibrios producidos por la crisis económica en nuestra sociedad actual han impulsado nuevas estrategias de desarrollo aprovechando

las potencialidades que amparan los territorios desde la escala y el ámbito local.

En este sentido, tal y como especifica Jacques Delors en su Libro Blanco sobre “Crecimiento, Empleo y Competitividad”, las iniciativas locales se dedican a reconstruir un entorno a partir de las singularidades y riquezas de cada territorio, combinando tanto las dimensiones económicas como las sociales; la preocupación por el desarrollo y por la actividad local; las situaciones públicas y las privadas; las tecnologías de la comunicación y las necesidades tradicionales, siempre aportando

## PLAN ESTRATÉGICO general)



un nuevo enfoque que contrasta con las recetas tradicionales para el fomento de la actividad económica.

Se trata fundamentalmente de conocer mejor la problemática local, y de mejorar la utilización de los recursos existentes, con el objeto de alcanzar un modelo de sociedad más equilibrado basado en el denominado triángulo de "desarrollo económico sostenible".

Desde el punto de vista socioeconómico y territorial, los espacios rurales de Cantabria son los más afectados por esta coyuntura ya que, además de soportar las cargas más negativas impuestas

por la crisis, encuentran grandes dificultades para encauzar las nuevas perspectivas que se brindan al contar en la mayoría de los casos con limitaciones económicas y de recursos humanos. Por ello, el Plan Estratégico de Desarrollo de Escalante, un municipio que cuenta con un patrimonio cultural y natural de excepcional valor, puede servir (siempre y cuando las estrategias planteadas lleguen a buen puerto), como marco demostrativo, y sus resultados pueden ser trasladados a otros muchos municipios cántabros de características similares.

## El Plan Estratégico Cultural. Una apuesta por el desarrollo local en Escalante

*Cuando en el año 1997 decidimos crear una orden de ayudas para la elaboración de Planes Estratégicos Culturales, lo que hicimos fue constatar algo que ya era una realidad en muchas regiones de la Unión Europea; esto es, que el patrimonio, las manifestaciones de carácter popular y la protección del paisaje cultural se han ido convirtiendo en recursos de primer orden para un desarrollo económico sostenible de los territorios.*

*No resulta, por tanto, extraño que fuera Escalante el primer municipio de Cantabria en ver aprobada su propuesta. Aquí se da una de las más elevadas concentraciones de patrimonio de toda la zona: Iglesias, conventos, casas populares y casonas, restos de molinos de marea, ermitas románicas, fortificaciones, rías, bosques, relieves y marismas, ofrecen una conjunción de recursos paisajísticos con un elevado potencial para su transformación en una oferta turístico-cultural de calidad.*

*El año 1999, con la recientemente aprobada Ley de Patrimonio Cultural y la apertura de la réplica de las cuevas de Altamira como auténtica locomotora regional para el turismo, significará una apuesta por la cultura como uno de los principales Nuevos Yacimientos de Empleo para Cantabria; algo que va a beneficiar sobremanera a los municipios que hayan impulsado proyectos para su desarrollo cultural local.*

*Estoy convencido de que la puesta en marcha de las líneas de actuación definidas en este Plan Estratégico va a situar a Escalante como municipio pionero en los nuevos métodos de gestión del patrimonio natural y cultural. La aplicación de este plan va a facilitar la conservación de su activo patrimonial, mejorando sustancialmente sus perspectivas económicas y de generación de empleo.*

Francisco Javier López Marcano  
Consejero de Cultura y Deporte del Gobierno de Cantabria

## El desarrollo del Plan Estratégico de Escalante

El Plan Estratégico de Desarrollo para el municipio de Escalante consiste fundamentalmente en un intento de participar en la dinamización económica de este municipio a partir de sus recursos propios, preferentemente del Patrimonio Cultural y Natural.

Como **punto de partida** se ha planteado un estudio exhaustivo del potencial del municipio en torno a los ámbitos del Patrimonio Cultural y Natural, y el Sector Turístico.

El **objetivo general** se ha centrado en definir la estrategia y las acciones concretas necesarias para el desarrollo de dicho municipio y conseguir, en última instancia, la mayor calidad de vida para sus habitantes.

Como **objetivos específicos** se han planteado los siguientes:

- Conocer los factores socioeconómicos de Escalante, condiciones actuales de partida y sus posibilidades de desarrollo en el futuro a corto, medio y largo plazo.

- Identificar los factores de promoción económica de forma que se centren los esfuerzos evitando despilfarros de recursos o duplicidad de acciones.

- Crear las bases de una mesa de debate entre los distintos agentes sociales y económicos, tanto públicos como privados, que profundicen y favorezcan el Desarrollo Integral del municipio de Escalante.

- Puesta en marcha de una estructura que dote de soporte técnico a todas las actuaciones futuras.

Para la consecución de estos objetivos se ha diseñado una metodología de análisis crítico de toda la información disponible, a través de tres fases consecutivas:

- Una primera **fase de análisis** prospectivo dividida en tres tipos de análisis:

- **Interno**, dirigido al conocimiento de la estructura socioeconómica y territorial a escala local y comarcal en aspectos como: Medio Natural, Demografía, Mercado Laboral, Urbanismo e Infraestructuras y Patrimonio Cultural.

- **Externo**, identificando aquellos ámbitos socioeconómicos cuya evolución puede incidir de forma directa o indirecta en el desarrollo del municipio, recorriendo para ello entornos más amplios, es decir, a escala regional, nacional y comunitaria.

- **Comparativo**, analizando experiencias y casos reales de iniciativas de desarrollo en entornos similares al del municipio de Escalante.

Esta fase de análisis se ha elaborado a partir de la recogida de datos procedentes de dos tipos de fuentes de información: *secundarias* (datos estadísticos, estudios e informes, bibliografía, etc.), y *primarias* (entrevistas y encuestas realizadas a agentes sociales y población de municipio), manteniendo así un contacto vital con los principales implicados en el Plan.

- Una segunda **fase de diagnóstico** a partir de las principales características detectadas en el análisis, nos ha permitido identificar las principales debilidades y potencialidades existentes en Escalante de cara a su óptimo desarrollo.

La elaboración del diagnóstico ha servido para identificar y evaluar su situación socioeconómica y territorial actual, teniendo presente la evolución sufrida y apuntando al mismo tiempo las perspectivas de futuro que se puedan abrir para Escalante.

- Finalmente la **fase de intervención**, dividida en dos partes:

- **Elaboración del Plan de Acción**, el cual recoge a partir de la situación diagnosticada, una serie de líneas estratégicas de intervención con un programa de acciones de carácter general y específico, en donde se plasman las opciones de desarrollo de forma sectorial (relativas al desarrollo de un sector económico); horizontal (que afectan al desarrollo de varios sectores); e institucional (que apoyan al desarrollo endógeno pero cuya implantación depende de instituciones públicas de ámbito externo al territorio en el que se pretende asentar).

- **Programa de implantación** en el que se recogen las actuaciones concretas y los proyectos piloto considerados con mayores posibilidades de crecimiento. En definitiva, este programa de implantación contiene a modo de plan financiero y de gestión: a) una planificación temporal de las acciones; b) una definición de los recursos técnicos y humanos necesarios; c) una definición de un programa de evaluación de las iniciativas; d) un análisis de las posibles ayudas autonómicas, nacionales y comunitarias; e) la creación de instrumentos de interacción y comunicación con la sociedad.

## Situación actual del Plan Estratégico de Escalante

Como hemos señalado, el trabajo consta de tres fases bien definidas con sus correspondientes documentos. (documento de análisis, documento de diagnóstico y documento de estrategias).

1- El **documento de análisis** ha permitido plasmar las principales características que a nivel externo e interno afectan al municipio, con una serie de tendencias finales que se resumen en el siguiente cuadro:

2- Un **documento de diagnóstico** realizado a partir del análisis y de los resultados de las encuestas y entrevistas realizadas entre distintos agentes sociales del municipio y del entorno exterior, en el cual se exponen *los factores decisivos del posicionamiento actual del municipio de Escalante y las principales posibilidades y necesidades detectadas para el desarrollo económico en base a los recursos disponibles*:

## Algunas características del municipio de Escalante

(extracto del documento de análisis)

### FACTORES EXTERNOS

#### Contexto europeo:

- Nuevas tendencias en la formulación de la política rural y agraria encaminadas a paliar los desequilibrios territoriales causados por el modelo de agricultura productivista.

- Nuevo modelo de desarrollo concretado a través de la reforma de la PAC (1992) y la Declaración de Cork (1986) en busca de un espacio rural multifuncional y pluriactivo, a la búsqueda de un entorno rural más atractivo en donde vivir y trabajar.

- Nueva visión multifuncional en torno a tres funciones básicas del espacio rural: económica, ecológica y socio-cultural.

- Interrelación con las transformaciones y los cambios producidos en otros sectores, como la aparición de nuevas demandas turísticas relacionadas con los espacios rurales.

- Un nuevo panorama para las economías locales en base al aprovechamiento de los recursos endógenos existentes en cada territorio.

#### Contexto regional:

- Crisis de los sectores tradicionales de la economía cántabra, industria y ganadería.

- Desarticulación territorial con procesos de concentración en torno al eje costero y corredor del Besaya.

- Descapitalización de los espacios rurales cántabros con pérdida de las bases económica y demográfica.

- Falta de respuestas institucionales (políticas de planificación territorial, mejora de comunicaciones,...) y de unión territorial (comarcalizaciones).

### FACTORES INTERNOS

#### Medio ambientales:

- Un municipio integrado en un Espacio Natural Protegido (Reserva Natural) de alta valoración ecológica e importancia internacional (Convenio RAMSAR), con un posicionamiento central privilegiado dentro de la Reserva Natural que incluye gran variedad de ecosistemas y unidades paisajísticas y ambientales.

- Un territorio municipal afectado en un 65% por el Plan de Ordenación de Recursos Naturales (PORN), (un 13,5% del conjunto de la Reserva Natural), con escasa presión ambiental, buen estado de conservación de la Marisma y bajo índice de vertidos.

#### Demográficos:

- Una débil estructura demográfica (escasa evolución, baja densidad de población y un acusado envejecimiento); y un nivel de instrucción de la población medio-bajo.

#### Económicos:

- Un mercado laboral con baja tasa de paro y que cuenta con un aumento de participación de población activa femenina.

- Un descenso de ocupación en el sector más tradicional y predominante en el municipio, la actividad agraria, (con descenso de explotaciones y titulares; elevada edad de estos; dominio de la propiedad privada; bajo grado de mecanización y escasa diversidad productiva); y un aumento de ocupación en el sector industrial relacionado con la industria extractiva.

- Existencia de una incipiente actividad turística con menor peso que la media de la zona de estudio.

- Una plurifuncionalidad de actividades económicas en el municipio con carencia de especialización productiva.

#### Urbanismo e Infraestructuras:

- Homogeneidad y conservación urbanística frente al crecimiento desarticulado de la zona, con escasa presión de la vivienda secundaria.

- Carencias en el abastecimiento de aguas, saneamiento y comunicaciones internas, bajo nivel de residuos y bajo nivel de servicios mancomunados.

#### Patrimoniales y Culturales:

- Alta concentración de elementos patrimoniales y monumentales.

- Buen estado en general de conservación del patrimonio, con un bajo aprovechamiento e infrutilización de los recursos patrimoniales existentes.

- Bajo nivel de desarrollo del tejido asociativo.

## Posicionamiento actual del municipio de Escalante

### PRINCIPALES NECESIDADES



- De tipo demográfico, necesidad de **reforzar la débil estructura demográfica** de Escalante permitiendo fijar a la población en el municipio, e incluso, atrayendo población del exterior.

- De tipo social, necesidad de **atender las diversas carencias existentes entre los distintos colectivos de población** (tercera edad; mujeres; jóvenes; parados).

- De tipo educativo, necesidad de **mejorar la formación de la población** del municipio en torno a los aspectos relacionados con las nuevas oportunidades de desarrollo que ofrece este nuevo modelo.

- De tipo profesional, necesidad de **alcanzar una mejora en el desarrollo de las actividades tradicionales** del municipio, dotándolas de mayor competitividad.

- De tipo económico, necesidad de **ofrecer nuevas alternativas económicas** mediante una diversificación productiva en base a los recursos existentes.

- De tipo medio ambiental, necesidad de **articular los diferentes recursos naturales** susceptibles de ser aprovechados mediante una buena planificación que permita un uso público y un aprovechamiento económico a los habitantes de Escalante.

- De tipo urbanístico, necesidad de **acondicionar las viviendas y las distintas infraestructuras y servicios** (red de sane-

amiento, depuradores,...) de manera que se ofrezca una mayor calidad y mejora del marco de vida.

- De tipo cultural, necesidad de una **puesta en valor cultural y económico del patrimonio** histórico artístico de Escalante como complemento fundamental al desarrollo del municipio.

### PRINCIPALES POSIBILIDADES

- Posibilidad de poner en activo de forma sostenible los diferentes espacios naturales relacionados con las marismas y sus ecosistemas.

- Posibilidad de mejorar el aprovechamiento de los bosques municipales que rodean al municipio.

- Posibilidad de lograr una diversificación productiva derivada de los propios recursos naturales del municipio.

- Posibilidad de una puesta en valor del patrimonio histórico artístico arquitectónico existente.

- Posibilidad de desarrollar nuevas actividades económicas ligadas al turismo rural diferente al turismo tradicional de playa y sol ofertado en esta zona.

- Posibilidad de conseguir una mejora en la calidad de vida de los habitantes de Escalante a través del desarrollo de una serie de servicios e infraestructuras.

- Posibilidad de lograr un posicionamiento estratégico diferenciado del resto de municipios del entorno, generando una imagen atractiva de cara al exterior.

Junto con el desarrollo del propio Plan Estratégico se ha puesto en marcha una serie de **actuaciones paralelas** con las que se pretenden aprovechar cuantos recursos financieros, formativos, institucionales, etc., se puedan disponer durante el periodo de duración del Plan. Como resultado de estas actuaciones, se puede hablar actualmente de tres líneas de trabajo abiertas:

- La primera tiene relación con la **búsqueda de financiación** a través de proyectos y actuaciones relacionadas con el municipio, (programas europeos, proyectos nacionales, ayudas autonómicas, etc.).

- La segunda dentro de la **línea de Formación** viene a cubrir las deficiencias formativas de los habitantes de la zona. En este sentido, se ha desarrollado en el municipio de Escalante un curso de **“Técnicas de Autoempleo en el ámbito de los Nuevos Yacimientos de Empleo”** financiado por el Fondo Social Europeo y el Gobierno de Cantabria y otro sobre nuevas actividades agrarias y medio ambientales en las Marismas de Santoña financiado por la Consejería de Ganadería.

• La tercera tiene relación con la idea planteada al principio del Plan de **creación de una estructura técnica** permanente que lidere el proceso de dinamización y desarrollo iniciado para este municipio. Esta estructura, a la que se ha denominado **Marisma Activa** presenta un esquema similar al de una Agencia de Desarrollo Local y cuenta con la participación de las administraciones de ámbito regional y local y entidades privadas de desarrollo económico.

Marisma Activa trabajará fundamentalmente en la elaboración de programas y búsqueda de financiación en los ámbitos de desarrollo valorados por el Libro Blanco de Delors como los más idóneos **Nuevos Yacimientos de Empleo en el ámbito rural (Patrimonio cultural; Desarrollo Cultural Local; Turismo Cultural; Protección y mantenimiento de recursos naturales; etc.)**.

## ESQUEMA DE LA ESTRUCTURA DE MARISMA ACTIVA



## Avance de Actuaciones Estratégicas del Plan de Escalante

Como última fase del Plan Estratégico de Desarrollo, nos encontramos en disposición de apuntar, a modo de avance, cuales son hasta este momento las actuaciones estratégicas diseñadas dentro del nuevo modelo de desarrollo sostenible propuesto para el municipio en torno a los ámbitos de actuación en donde se han detectado mayores posibilidades de desarrollo: **Patrimonio Natural y Cultural; Turismo Sostenible; Industria Agroalimentaria y Artesanía; y Servicios a la Población.**

El objetivo final, es **garantizar y reforzar la multifuncionalidad de Escalante para propiciar un modelo de desarrollo más equilibrado**. Basándose en este fin, el documento de estrategias y alternativas se articula en torno a la necesidad de elaborar diversos programas centrados en cuatro grandes áreas que conforman el espacio rural:

- Agroalimentaria y artesanal.
- Servicios a la población.
- Patrimonio cultural y natural.
- Turismo sostenible.

Dentro de cada una de estas áreas se identifican tanto los fines como los correspondientes programas de actuación.

De este modo, en el Área Agroalimentaria y artesanal se prioriza la función económica, sin perjuicio del desarrollo y fomento de las funciones ecológica y social, de modo que se atribuye al binomio "Mercado-Competitividad" el papel de referente principal de las actuaciones dentro de la misma.

Asimismo, en el Área de Servicios a la población se prioriza la función social, especialmente la mejora general del "atractivo del medio rural" para la instalación de todo tipo de actividades (primera residencia, diversificación de la economía local, atracción de servicios y equipamientos,...) que contribuyan a romper el "círculo vicioso": despoblamiento-disminución de equipamientos y oportunidades de empleo-deterioro calidad de vida- despoblamiento-..., y que mejor preserven su idiosincrasia y sus valores naturales.

En el Área de Patrimonio Cultural y Natural se prioriza la función ecológica, acentuándose de forma especial los aspectos estrictamente ligados a la recuperación, conservación y mejora de los recursos naturales y patrimoniales, sin que ello suponga

marginar o subordinar las restantes funciones ligadas a su utilización responsable por parte de la sociedad (función social) o su puesta en valor en el marco del desarrollo sostenible (función económica).

Por último, en el Área de Turismo sostenible se contemplan las tres funciones (económica, social y ecológica) sin que prevalezca ninguna, ya que el objetivo es fijar a la población local favoreciendo el desarrollo de nuevas actividades integradas en un entorno equilibrado.

Esta articulación permite priorizar las acciones estructuradas en torno al Programa de Actuación propio de cada Área, y clasificar las referencias y el mensaje fundamental específicos de cada una de ellas a la vez que garantiza la multifuncionalidad del espacio Rural de Escalante.

Los programas propuestos son los siguientes:

**1- Programa de mejora de estructuras e infraestructuras agrarias.**

**2- Programa de formación y reciclaje para fomentar la incorporación de jóvenes y apoyo a la mujer dentro de la actividad agroturística.**

**3- Programa de mejora de la competitividad en la industria agroalimentaria.**

**4- Programa de acondicionamiento y gestión del patrimonio natural y cultural.**

**5- Programa de aplicación de nuevas tecnologías de la información.**

**6- Programa de calidad, marketing y promoción comercial.**

**7- Programas subsectoriales para áreas y productos.**

Este modelo de articulación en torno a programas, utilizado y ampliamente aceptado, debe servir para analizar las posibles alternativas que se han trabajado y cuyo desarrollo será objeto de la parte final de nuestro trabajo.

Como resumen de todo lo dicho, hemos propuesto una estrategia de “pequeños pasos” que transforme progresivamente el sistema socioeconómico local, a partir de las características que definen la estructura, la cultura productiva y el tipo de desarrollo propio de Escalante.

Esteban Ruiz  
Responsable del Plan Estratégico.

Manuel Manrique  
Consultor de Documenta.



Ayuntamiento de Escalante



GOBIERNO  
de  
CANTABRIA

Consejería de Cultura y Deporte.



documenta

INSTITUTO EUROPEO  
DE ESTUDIOS PARA LA  
FORMACIÓN Y EL DESARROLLO