

LA ORDENACION DEL TERRITORIO EN LA ENCRUCIJADA

En este artículo, **Jesús Leal Maldonado** lleva a cabo una exposición de la situación actual en la política de ordenación del territorio en el conjunto de Europa y en España. Para ello, parte del concepto y de los objetivos de dicha política, tomando como base la Carta Europea de Ordenación del Territorio. El autor concluye que, aunque los objetivos básicos de la ordenación del territorio siguen estando presentes en la actualidad, hay que destacar la aparición de otros nuevos —equilibrio sectorial, reorganización de la producción agraria, etc.—, cuyo desarrollo debe llevarse a cabo. Ello hace más necesario aún considerar detenidamente la dotación de recursos de cada región para poder establecer una jerarquía de propuestas acorde con las auténticas necesidades que cada una de ellas tenga planteadas.

PLANTEARSE el tema de la ordenación del territorio de forma global obliga, en la actualidad, a comenzar precisando su definición, su contenido y su utilidad. La situación crítica de las doctrinas que la fundamentan y el resultado diverso de sus instrumentos llevan a preguntarse por su estructura y su contenido.

LA «CARTA DE ORDENACION DEL TERRITORIO»

Aunque pueda sonar académico, deberíamos partir de una aclaración de los conceptos que nos ayude en la reflexión que hemos de establecer sobre la ordenación del territorio. Se pueden dar muchas definiciones, pero vamos a escoger una de ellas que tiene una gran relevancia política y una amplia aceptación. La Carta Europea de Ordenación del Territorio, suscrita por los países

representados en la Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio (CEMAT), la define como «*la expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad...* que es a la vez disciplina científica, técnica, administrativa y política».

Según esta definición, el espacio es el elemento catalizador de políticas sectoriales diferentes. En efecto, esa capacidad de la categoría espacial de organizar los elementos que la abstracción y la cultura nos van dando de forma dispersa la convierte en el principal factor estructurante de los mismos, tal como lo plantea J. Remy (1). De suyo, todos los procesos tienen una dimensión espacial de la que, con frecuencia, se los despoja para poder abstraerlos, tratando luego de incorporarlos el espacio en su exigencia concreta de aplicación.

Este carácter globalizador del espacio hace que la ordenación

del territorio sea una disciplina de síntesis, y no sólo por el hecho de ser pluridisciplinar, ya que incluso en cada una de sus versiones sectoriales se exige una síntesis de procesos y acontecimientos. Por esa razón, las teorías de ordenación del territorio fueron fácil presa de los estructuralismos, ya se llamen éstos teoría de sistemas, funcionalismo o marxismo. Cualquier concepción que trate de dar una visión holística de una serie de fenómenos complejos y dispersos recalará de alguna manera en la ordenación del territorio. Pero aquí está también una de las causas de la crisis actual: las fuertes críticas a las concepciones estructuralistas y el eclecticismo teórico actual llevan a una gran perplejidad en cuanto a las bases teóricas que han de sustentar la disciplina. La salida más fácil y más generalizada es la del empirismo, es decir, intentar que sean los propios datos extraídos directamente de la realidad los que nos aporten la explicación de los procesos; si a esto añadimos la posibilidad que brinda la informática de manejar esos datos en términos cuantitativos, nos encontramos con un rebrotar del empirismo de los años sesenta con una fuerza renovada que sólo se ve cortada por las críticas, aún recientes en el tiempo, que suscitó dicha corriente.

De todas maneras, esa definición de la ordenación del territorio nos llama a la necesidad de concebir los procesos económicos, sociales, etc... dentro de su auténtica dimensión espacial. D. Harvey (2) apela para ello a lo que él denomina imaginación geográfica, que no es otra cosa que mantener continuamente los procesos en su contexto espacial, ya que al desprenderlos del mismo pierden una buena parte

de su especificidad, que no pueden volver a recobrar. Con demasiada frecuencia tratamos de añadir la espacialización a procesos que han sido previamente abstraídos de ella. Esto ha sido muy frecuente en los planes sectoriales: el caso de las actuaciones en materia educativa, sanitaria, e incluso en la política de industrialización, lleva a una gran descontextualización con respecto a los espacios circundantes. Existen municipios españoles en los que la escuela destaca por su disparidad arquitectónica con el resto de los edificios, lo mismo que sucede con los hospitales; como existen también polígonos industriales que llevan un buen número de años vacíos, por estar localizados en zonas muy poco adecuadas para sus funciones.

LOS OBJETIVOS DE LA ORDENACION DEL TERRITORIO

Una vez definido el objeto formal de la ordenación del territorio, el problema que se nos plantea es el de su objetivo. La realización de las políticas espaciales concretas ha de contar con un paradigma que, de forma más o menos explícita, defina el modelo y el horizonte a seguir con esas políticas.

El contenido de este paradigma territorial no es estable; más aún, en la actualidad está sometido a cambios muy fuertes, que puede decirse que son los que están en el origen de la gran crisis que atraviesa la ordenación del territorio.

El primer capítulo de cualquier manual de esta disciplina nos planteará la doble intención de la optimización de los recursos que se poseen en el espacio por me-

dio de una organización lógica y coherente de los mismos, y la maximación del bienestar de los habitantes en el territorio a partir de una corrección de los procesos que tienden a incrementar las disparidades entre las regiones, con el aumento consiguiente de las desigualdades sociales. En la Carta Europea estos principios se concretan en cuatro objetivos:

- El desarrollo equilibrado de las regiones.
- La mejora de la calidad de vida.
- La gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente.
- La utilización racional del territorio.

En realidad, siguen siendo objetivos muy genéricos, cuyo valor viene más por su limitación y por su carácter exclusivo que por otra cosa, pero su análisis se hace necesario en la medida en que nos van a ayudar a comprender el momento actual de la ordenación del territorio.

El desarrollo regional. Se trata del principio fundamental de años atrás, que ha sufrido cambios notables en los últimos tiempos. El desarrollo se entendía fundamentalmente como un crecimiento de las actividades económicas y de la renta de los habitantes, llegando incluso a considerar el propio incremento de la población. Es lo que se ha denominado en España «desarrollismo». Bajo ese prisma de desarrollo a ultranza, se juzgaban hace veinte años las dinámicas territoriales concretas, que daban lugar a un desequilibrio en su resultado, con una serie de regiones con menor crecimiento o incluso con un cierto retraso que había que intentar equilibrar.

La crisis del concepto de desarrollo tiene un impacto tan fuerte que llega a hacer tambalearse la estructura de la ordenación del territorio. El momento es clave, ya que a esa pérdida del horizonte de actuación se une una puesta en entredicho de las grandes teorías sociales y económicas, siendo muy difícil llegar a establecer objetivos amplios que sean aceptados por todos.

El principio se mantiene en la Carta Europea, pero con una gran matización, su definición en ésta es de desarrollo «equilibrado». En otros lugares se habla de desarrollo «integrado» o integral, como queriendo puntualizar la primitiva concepción del desarrollo para establecer dos matizaciones claves en él. La primera de ellas es la de su generalización espacial, tratando de evitar los desarrollos de unas zonas que se hacen a base de provocar el retroceso de otras, es decir, se amplía y refuerza el carácter espacial del concepto. La segunda matización que califica el desarrollo de «integrado» trata de recalcar que no se trata únicamente de mejorar las condiciones económicas de la región correspondiente, sino que se pretende que el incremento de la actividad económica vaya acompañado de una mejora en los aspectos de la calidad de vida en esa región, que son difícilmente cuantificables o asimilables a ese incremento económico.

La mejora de la calidad de vida. Se trata de un principio que tiene una gran dosis de indeterminación, porque integra aspectos muy distintos de la vida cotidiana, en cuya consecución entrarían un gran cúmulo de organismos difíciles de controlar. Aunque, en general, se entiende que la mejora de las condiciones de vida pasa fundamentalmente por una

política de mejora de los servicios de consumo colectivo, desde los transportes hasta la vivienda, pasando por escuelas y hospitales.

La realidad contrasta bastante con estos principios: en la mayoría de los países europeos la crisis económica ha arrastrado detrás de sí una parte de los servicios del Estado de bienestar, con reducciones en las prestaciones y las ayudas que influían en una mejora de las condiciones de vida de los grupos más marginados. En España se ha dado inicialmente el proceso contrario. Los periodos más álgidos de la crisis coinciden con la transición democrática y ello supone una mejora de los servicios. Los Pactos de la Moncloa, en 1978, y el notable incremento de los servicios por parte de los ayuntamientos, trataron de recuperar con celeridad el camino que no se había recorrido como lo habían hecho la mayor parte de los países europeos.

En realidad, se trata también de completar elementos del desarrollo que no se habían considerado hasta ahora, ya que los aspectos sociales y de consumo raramente se tomaban en consideración en los procesos de crecimiento de los años sesenta y comienzos de los setenta, en los que un elevado número de personas se vio obligado a emigrar hacia los centros urbanos, incrementando los barrios de las periferias urbanas, que arrastraban déficit considerables en vivienda, equipamientos e infraestructura, con unos costes sociales muy elevados.

Hoy en día, la reconquista de los centros de las ciudades se ha convertido en uno de los objetivos que concretan esa exigencia de mejora de la calidad de vida, que en España se simulta-

nea con el fuerte crecimiento del alfoz de las áreas metropolitanas que tiene como consecuencia una mayor demanda de viviendas unifamiliares o de viviendas colectivas con un equipamiento de jardines y deportes incluido.

Dentro de este objetivo entra también una buena parte del viejo principio del equilibrio social, aunque con notables variaciones. Las pautas de desequilibrio social y de grado de bienestar han cambiado notablemente. Las desigualdades que existían antes entre región agrícola y región industrializada han cedido el paso a las desigualdades en la distribución del empleo, en las que sistemáticamente son las zonas urbanas e industriales las más afectadas, convirtiéndose en los principales factores de desequilibrio.

De todas maneras, los parámetros de desigualdad social se han incrementado en algunos países como España, aumentando las diferencias de recursos entre los estratos sociales. El desempleo ha aumentado hasta alcanzar a más del 20 por 100 de la población, con una disminución del número de asalariados en más de un millón durante los últimos diez años.

Sin embargo, en la concepción de este punto sí que ha habido un cambio estructural profundo. Las viejas iniciativas de transformación a partir de una reorganización espacial han ido decayendo, hasta el punto de llegarse a plantear por algunos la muerte de la razón social como orientadora de la acción pública, sustituyéndola por otras razones. Este cambio llega a manifestarse espectacularmente en la ordenación urbana y, en concreto, en el planeamiento de las ciudades, en el que se pasa de considerar el

reequilibrio en las condiciones de vida como el objetivo fundamental, fruto de una intensa presión de los movimientos ciudadanos que culmina a finales de los setenta, a plantear la mejora estética parcial del espacio urbano como su principal finalidad. En este cambio de la lógica social a la individual tiene un gran impacto la corriente de pensamiento postmoderno que desarrolla principios éticos de fuerte componente individualista, frente a una visión colectiva de los mismos dominante en la época anterior. La exaltación del liberalismo y el retraimiento de la intervención del Estado en la producción de ciertos servicios, en favor de las actividades privadas, ha contribuido a reforzar esta posición, que tiene una serie de consecuencias importantes en el aumento de la marginación social y en el deterioro de las condiciones de vida de ciertos sectores de la población.

La gestión de los recursos y la mejora del medio ambiente. Los antiguos planteamientos de un crecimiento basado en la captación de capitales foráneos dejan paso a la concepción de que, salvo en contadas ocasiones, el crecimiento de las actividades debe partir de una gestión racional de los propios recursos. Las teorías del «desarrollo endógeno», a base de aprovechar materias primas, recursos productivos y mercados que ya existían de alguna manera en la región, se generalizan a todos los ámbitos espaciales, dando lugar al incremento de formas nuevas de agricultura o de actividades que se salen del patrón clásico de un crecimiento a partir de industrias básicas que arrastran tras de sí otras actividades.

Esa necesidad de aprovechar los recursos pasa también por la

conciencia de que éstos son limitados, y de que una mala explotación puede traer consigo problemas irreversibles. El agotamiento de los recursos hidráulicos se plantea ya como un problema generalizable a una serie de zonas europeas, adquiriendo en todo el litoral mediterráneo español proporciones dramáticas por el descenso del nivel freático y la consiguiente salinización del acuífero de ciertas zonas. Situaciones parecidas se dan respecto a los recursos forestales afectados por la lluvia ácida en Europa central, o por los incendios en el sur. Unido a esto, se dan procesos de desertización que en muchos casos son irreversibles.

La mejora del medio ambiente, que surgió como reivindicación social a finales de los años sesenta, no ha dejado de plantearse desde entonces, aunque cada vez se integra más dentro de las mejoras de las condiciones de vida y del mantenimiento de los recursos. De todas maneras, la conquista de una conciencia generalizada de la necesidad de mantener unas condiciones ambientales adecuadas tiene una larga andadura todavía, sobre todo en los países del Sur, en los que algunos problemas ambientales continúan siendo graves y requieren una intervención inmediata.

La utilización racional del territorio pasa, indudablemente, por un adecuado encauzamiento de las actividades en el mismo. Este principio ha sido fuertemente afectado por la crisis industrial y las políticas económicas liberales, que llevan a una situación de recelo respecto a la intervención del Estado en la racionalización del asentamiento de las actividades. Las antiguas políticas de incentivos y prohibiciones han pasado a ser única-

mente políticas de incentivos, una buena parte de las restricciones que se establecieron años atrás se han ido suprimiendo, de manera que ha aumentado la libertad de actuación sobre el territorio, con un cierto incremento de las disfunciones. El dualismo del palo y la zanahoria se ha resuelto a favor de esta última.

La desregulación de los condicionantes económicos se extiende a otros ámbitos, y en algunos países llega a ser puesto en entredicho el propio planeamiento urbano porque puede coartar la libertad de creación en la producción de nuevos espacios arquitectónicos.

El conjunto de estos objetivos de la ordenación del territorio no ha llegado a constituir un paradigma alternativo a los principios de desarrollo a ultranza de años atrás. Esto es importante porque la debilidad con que pueden considerarse algunos de ellos, y en concreto el último, lleva a una fuerte crisis de esta disciplina y, consiguientemente, de las políticas territoriales que se plantean la utilidad de sus actuaciones. Esta crisis viene incrementada por la puesta en cuestión del dirigismo de las actividades privadas por parte de la Administración. Cualquier tipo de plan económico es visto con un cierto recelo, lo que influye muy directamente sobre la ordenación espacial de las actividades.

LA CONCIENCIA DE LA DIFERENCIACION ESPACIAL

El desigual impacto que han tenido medidas similares en diversos territorios lleva a la necesidad de tipificar los territorios en

relación con sus formas políticas y con sus características físicas.

En una primera aproximación, se puede dividir el espacio europeo por grupos de países con formas distintas de distribución del poder en los tres niveles fundamentales: el local, el regional y el central.

Según esto, se puede establecer una tipología que dividiría los países en tres grupos, a los que les corresponderían políticas territoriales distintas:

1. Países con un poder local fuerte.
2. Países con un poder regional fuerte.
3. Países con un poder central fuerte.

Los países con fuerte poder local se encuentran, en su mayoría, en el norte de Europa, y para ellos la ordenación del territorio parte de un esquema general elaborado por la Administración central. En él tienen un fuerte protagonismo los gobiernos locales, sobre todo en lo que se refiere a los incentivos de las actividades productivas y en el control de los servicios públicos. Este es el caso de Inglaterra o de los países escandinavos. En ellos, los planes territoriales han sufrido una gran crisis, debido fundamentalmente a la debilidad de la escala regional. En estos países no han funcionado casi nunca los planes estatales de ordenación del territorio. En Inglaterra, en concreto, la política actual parte de que el reajuste territorial debe ser espontáneo.

En el segundo grupo se encontrarían España y otros países como Italia y Alemania, pudiéndose incluir también a Francia dentro del mismo. A diferencia del grupo anterior, el gran protagonismo de la ordenación del te-

territorio competaría en este caso a los poderes regionales, dando origen, en el caso italiano o en el alemán, a todo un desarrollo de planes regionales acompañados de medidas precisas para encauzar las actividades. Resulta interesante examinar de cerca el balance de las intervenciones entre poder local, poder regional y poder central en esos países porque nos ilustra bastante sobre las posibilidades de evolución futura de la ordenación del territorio en España. De suyo, todo hace prever que el protagonismo autonómico en este aspecto que se da en nuestro país lleve, más tarde o más temprano, a la realización de planes o directrices territoriales para cada una de las autonomías; en este momento, una buena parte de ellas posee sus propias leyes de ordenación del territorio y en gran parte de las mismas se están redactando las directrices correspondientes.

En estos países, en concreto en Italia, Francia y España, se ha dado un fuerte proceso de regionalización. En el caso italiano estaba ya considerado en la Constitución, pero su desarrollo había sido escaso, mientras que en Francia se produce como una exigencia de eficacia de la propia Administración. En la mayor parte de ellos han fracasado los grandes planes nacionales en beneficio de los regionales.

Finalmente, el anexo de la Carta Europea establece una tipificación de las regiones que serían susceptibles de recibir políticas distintas, dividiendo éstas en siete categorías:

1. Regiones rurales.
2. Regiones urbanas.
3. Regiones fronterizas.
4. Regiones de montaña.
5. Regiones con debilidades estructurales.

6. Regiones en declive.
7. Regiones costeras e islas.

El principio de mantener una diferenciación de las regiones como base para una variación de las intervenciones que se hagan sobre ellas es algo importante. Las medidas que se tomen tendrán que tener en consideración esas diferencias regionales, a la vez que habrá que establecer formas específicas de actuación para cada una de las regiones diferenciadas dentro de una tipología que recoja la verdadera diversificación del territorio de cada país. Los planes dejarán de establecer normas detalladas para toda una serie de zonas con características dispares para diseñar unas directrices amplias que se concentrarán en planes más detallados que tengan en cuenta este fraccionamiento tipológico del espacio.

La incertidumbre respecto a los principios que orientan la ordenación del territorio lleva, sin duda, a una mayor aproximación a los espacios-problema, en un intento de proponer medidas concretas que solucionen ese caso considerado. Esta tendencia corresponde a la orientación empirista de las ciencias sociales, y nos obliga a una tipificación muy detallada de los problemas espaciales.

La conclusión a que se llega, tras examinar la diversidad de situaciones políticas y la peculiaridad de los problemas territoriales de cada región, es la de que no se puede hablar de la existencia de una teoría de ordenación del territorio, ya que ésta sería tan débil y con tantas salvedades que apenas tendría utilidad alguna. Sin embargo, resulta de gran interés considerar la existencia de los objetivos, y la construcción de los modelos correspondientes

en orden a clarificar las políticas concretas de ordenación del territorio que han de darse en cada caso.

LA ORDENACION DEL TERRITORIO EN LA ENCRUCIJADA. EL CASO ESPAÑOL

La comprensión de la crisis de la ordenación del territorio en el caso español, y la posible orientación de las políticas territoriales, parte, en primer lugar, de una comprensión de su evolución histórica. A pesar de las medidas de los planes de desarrollo de los años sesenta y setenta, la intervención sobre los procesos territoriales hasta la transferencia de competencias a las autonomías ha sido relativamente escasa, limitándose, en primer lugar, a una política de polos de concentración del desarrollo, y más tarde a los incentivos que se daban para promocionar las actividades. Sin embargo, faltaba una visión de conjunto de los planes regionales, ya que la figura de los planes directores de coordinación de la Ley del Suelo no llegó nunca a realizarse a esa escala, y los intentos posteriores sólo llegaron a estudiar los problemas territoriales sin ningún compromiso ulterior de actuación.

Sin embargo, la actuación del Estado central en el territorio correspondía a unas pautas precisas que se pueden llegar a deducir de la política concreta de inversiones. Curiosamente, las series históricas que detallan la inversión pública en las distintas provincias y autonomías ha sido poco estudiada, siendo un magnífico indicador de la orientación real que ha adquirido la política

territorial, o la falta de ella, en el conjunto del país.

Resulta importante resaltar que las zonas que mayor dinamismo tienen en la actualidad son, en principio, las que han recibido un montante de inversión *per capita* inferior, tanto en infraestructuras como en actividades productivas y bienes de consumo colectivo. El resultado global de un análisis somero de ese indicador lleva a la existencia de una gran disparidad en la inversión pública del Estado central durante el período 1970-82, en la que Asturias, Santander y Madrid resultan bastante privilegiadas frente al litoral levantino y Baleares. De suyo, la conclusión del análisis de ese modelo lleva a que existe un elemento clave de atracción de las inversiones públicas que es el de las actividades productivas, las otras inversiones, a pesar de ser más cuantiosas, van un poco a remolque, de acuerdo con una imagen social de la intervención pública. Si para el modelo asturiano el Estado debe intervenir para solucionar los problemas básicos de empleo y para establecer las dotaciones necesarias que mejoren las condiciones de vida, en el caso levantino esta exigencia aparece mucho más atenuada. Las necesidades de desarrollo productivo parten de la propia iniciativa privada, y en la resolución de las necesidades sociales la solidaridad juega un papel muy importante, haciendo menos imprescindible la intervención pública. Esta constatación pone en tela de juicio la formulación de las políticas territoriales que se dio en esa época, ya que lleva a la conclusión de que, más allá de los voluntarismos de una actuación diferencial, existen una serie de componentes poco o nada analizados que la pone en entredicho.

A pesar de ello, es necesario analizar lo sucedido durante los últimos años en el territorio, ya que cualquier orientación de la política territorial, ya sea desde el Estado central, desde las autonomías o incluso desde los propios municipios, debería partir de la reciente dinámica económica, social y política, que ha traído consigo una crisis de las medidas que venían utilizándose anteriormente.

LOS CAMBIOS ECONOMICOS Y SU REPERCUSION ESPACIAL

Desde una perspectiva económica, la reestructuración de los procesos productivos ha influido de tal manera en la dinámica territorial que ha llegado a invertir en algunos casos el balance territorial. Regiones que gozaban de buena salud en base a su desarrollo industrial se han convertido en uno de los principales focos de desequilibrio, hasta el punto de que se puede afirmar que uno de los instrumentos más poderosos del Estado central en este sentido, las ZUR (zonas de urgente reindustrialización), marcan el negativo de la situación de hace quince años.

Esa reestructuración de actividades tiene, en primer lugar, unas consecuencias directas sobre el nivel de empleo. Las diferencias respecto a las posibilidades de empleo marcan en la actualidad, más que el grado de desarrollo, la diferenciación regional. En este sentido, la promoción de nuevos empleos se convierte en uno de los objetivos básicos de la política económica, con una evidente repercusión territorial.

La reestructuración de las actividades afecta muy directamente a la industria, que pierde buena parte de su peso específico en la distribución de actividades. La crisis industrial lleva a un cambio profundo en el balance interregional. En esa crisis, las principales afectadas fueron las industrias básicas: siderurgia, naval, automóvil, química y textil. La evolución de buena parte de ellas ha sido la de reducir efectivos en pro de una reducción de la producción propia y del desarrollo de las pequeñas industrias subsidiarias. La crisis industrial ha sido mejor soportada, en términos generales, por la pequeña y mediana empresa que por las grandes, de forma que, frente a las concepciones de concentración empresarial de hace algunos años, se mantiene en la actualidad la exigencia de mantener y desarrollar las empresas medianas y pequeñas como base para una mayor continuidad del empleo industrial.

El intento de mantener la producción industrial lleva a la necesidad de captar aquel tipo de actividades que, por el empleo de nuevas tecnologías, tienen una perspectiva de crecimiento futuro, lo que ha supuesto el desarrollo de incentivos para la renovación tecnológica y la creación de parques industriales específicos que, con demasiada frecuencia, tratan de imitar modelos de desarrollo industrial puestos en práctica en otras circunstancias muy diferentes.

El esfuerzo por mantener el empleo y la actividad industrial pasa, en gran parte, por un desarrollo endógeno, con la potenciación de los recursos propios de cada zona. En esto tienen un papel muy importante a realizar la Administración autonómica y la propia Administración local, desde

donde se puede evaluar con mayor precisión la debilidad de dichos proyectos.

La reestructuración de los servicios ha sido aún más profunda que la reestructuración industrial. La informática ha producido un gran impacto en el denominado sector cuaternario, integrado por las actividades de oficina, mientras que el desarrollo de los servicios ligados a la producción lleva a la consideración de los éstos como elementos productivos con gran capacidad de influencia sobre la dinámica de las actividades en una zona determinada.

Aunque el desarrollo más espectacular es seguramente el de las actividades en servicios personales. Restaurantes, peluquerías, gimnasios, etc., han crecido fuertemente, aumentando el número de empleos y empezando a ser considerados como una actividad digna de tenerse en cuenta. El turismo, que frente a todos los pronósticos ha sido poco afectado por la crisis económica, se mantiene como una actividad con futuro que en nuestro país supone un elevado número de empleos.

La reestructuración del sector servicios tiene un gran impacto territorial. Por una parte, refuerza la actividad en las grandes ciudades, con el mantenimiento de sus zonas centrales como lugar privilegiado para el asentamiento. El desarrollo de la informática y la telemática permite, por otra parte, un aumento del número de personas que están en este sector y trabajan en su propio domicilio; esto conduce a cambiar las necesidades en cuanto a las características de la vivienda, ya que, al igual que sucede con las viviendas campesinas, tienden a jugar una doble función de lugar

de residencia y de soporte de actividad.

La agricultura pasa a ocupar un lugar fundamental en los planes territoriales. El exceso de producción y los problemas de regulación provocan un coste considerable en la Comunidad Económica Europea, que llega a dedicar más de la mitad de su presupuesto a cubrir dicho coste. Esto plantea una puesta en cuestión de la política española de ampliación de regadíos, llevada a cabo por el Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA), ya que todo indica que vamos hacia una reestructuración profunda de este sector, en el que el aumento de la productividad agraria se convierte en el gran reto del futuro. Esa evolución hace temer por un incremento de la desertización en un país como el nuestro donde abundan grandes extensiones de tierra cultivable con un rendimiento muy escaso.

La reestructuración agrícola se convierte en uno de los grandes desafíos territoriales, con la introducción de nuevas formas de actividad que van desde la utilización de nuevas tecnologías bioquímicas y electrónicas hasta el desarrollo de la agricultura a tiempo parcial y como actividad de ocio en las zonas circundantes de las ciudades.

Todos estos cambios traen necesariamente un nuevo balance en las actividades, provocando una reconsideración del equilibrio entre sectores.

LOS CAMBIOS SOCIALES

Los cambios producidos en la población y en los sistemas de relaciones sociales también afectan profundamente a los procesos territoriales.

En España se ha producido en poco tiempo un cambio demográfico muy importante. La natalidad ha descendido, en un período bastante breve, cerca de un 40 por 100, mientras que la mortalidad sigue manteniéndose en cotas muy bajas, por debajo del 10 por 1.000. Esto implica, en primer lugar, que se ha frenado, de forma bastante brusca, el crecimiento vegetativo de la población, mientras se incrementa notablemente su envejecimiento. La proporción de niños disminuye, dándose incluso un descenso en términos absolutos. Mientras tanto, las generaciones que llegan a la edad de incorporación al trabajo aumentarán año a año durante algún tiempo, de manera que el problema del desempleo juvenil se agravará en nuestra sociedad durante los próximos años.

Por otro lado, la distribución de esa población también experimenta cambios importantes; las ciudades que años atrás atrajeron una buena parte del excedente de mano de obra agraria empiezan a tener saldos migratorios negativos (Madrid, Bilbao...), mientras que los flujos migratorios se dirigen hacia zonas del litoral mediterráneo y hacia las islas, que mantienen un saldo migratorio positivo. Las grandes ciudades generalizan su proceso de pérdida de población en las zonas centrales, para seguir aumentando en la periferia, pero con la salvedad de que su crecimiento demográfico es muy escaso o nulo, con lo que se hace necesario cambiar ciertas formas de gestión urbana basadas en un incremento constante de la población como base para mantener la actividad inmobiliaria.

A estos cambios demográficos hay que añadir los que se dan en las formas de vida y en las pautas

de consumo. El cambio en los sistemas de relación lleva a un número cada vez menor de lugares de encuentro e intercambio social próximos a las propias viviendas, para desarrollar otros nuevos. El aumento de restaurantes y gimnasios tiene bastante que ver con ello. Por otro lado, las innovaciones electrónicas traen consigo un aumento del tiempo de ocio empleado en la propia vivienda, lo que lleva a un cambio en las necesidades de vivienda, con tendencia a un incremento del espacio de la misma. Las transformaciones en los hábitos de compra llevan emparejado un cambio de las estructuras comerciales. La actividad de compra se concentra temporal y espacialmente, lo que implica, con mucha frecuencia, el uso del coche y el consiguiente desarrollo de las grandes superficies comerciales que, a su vez, modifican las formas de relación social que utilizaban el comercio de barrio como catalizador, con lo que se suscita la necesidad de nuevos espacios donde se recupere la posibilidad de encuentro con otras personas.

Estas nuevas formas de vida traen consigo cambios profundos en el hábitat. En las ciudades, a la vez que se revalorizan los centros y se promueve su rehabilitación, crecen las periferias con promociones de vivienda unifamiliar, lo que lleva a que el escaso o nulo crecimiento demográfico se traduzca en una gran voracidad de nuevo espacio urbano, cada vez más alejado del centro, provocando una demanda de infraestructura viaria que no estaba prevista en los planes de urbanismo redactados en plena crisis. El transporte vuelve a convertirse en un auténtico cuello de botella, tanto en las periferias de las ciudades como en las grandes distancias.

Finalmente, el desigual impacto de la crisis económica ha traído consigo una notable repercusión en el incremento de las desigualdades sociales: el aumento espectacular de los beneficios empresariales durante los últimos años contrasta con la disminución del número de asalariados, con el aumento de las cifras de parados y con la contención salarial, de manera que se abre el abanico de las rentas y se incrementan las desigualdades. Esto repercute en un recrudecimiento de los procesos segregativos, que obligan de nuevo a políticas de reequilibrio social, con el incremento de la inversión pública en ciertas zonas más desfavorecidas y con un aumento de la intervención pública sobre el problema de la vivienda social. Las remodelaciones de los barrios periféricos de algunas ciudades es una muestra de ello.

Los cambios políticos también han tenido un impacto territorial considerable. El más notable es, sin duda, el del afianzamiento del Estado de las autonomías, con la creación de un nuevo poder político, antes inexistente, entre el gobierno central y el gobierno local. Esta nueva institución política nace de tal forma ávida de poder que no sólo cumple su proceso de acapararlo del Estado central, sino que puede llegar también a absorber una parte del poder local, frenando un proceso continuo de descentralización que iría hacia unidades de gestión más próximas a los ciudadanos. El caso de la atribución de poderes concernientes a la Corporación Metropolitana de Barcelona a la Generalidad catalana es una muestra de ello.

Ese afianzamiento del nuevo Estado de las autonomías trae consigo una reorganización administrativa, lo que implica la exis-

tencia de fuertes problemas de coordinación entre las distintas administraciones, que no resultan fáciles de resolver por la dinámica de los propios procesos políticos, constituyendo uno de los mayores problemas a la hora de establecer una distribución racional de los recursos.

El segundo acontecimiento político de suma importancia en España, que implica cambios notables en el territorio, es el de la entrada en la Comunidad Económica Europea. Las transformaciones que este hecho supone en todos los aspectos tienen unas repercusiones territoriales importantes, que van desde la adaptación de la producción agrícola a las políticas comunitarias hasta el cambio en las actividades industriales.

Finalmente, el proceso de descentralización quedaría incompleto si no se arbitran instrumentos para lograr una auténtica participación ciudadana en la definición del futuro del lugar en el que se habita. La participación requiere a veces una mayor lentitud en la toma de decisiones, y las encarece, pero es una garantía de perdurabilidad de las mismas y supone un ahondamiento en los procesos democráticos.

EL RETO DE UNA NUEVA POLÍTICA TERRITORIAL

El primer efecto de los cambios citados sobre la ordenación del territorio es el de la perplejidad que supone una transformación de los procesos con el requerimiento de nuevos métodos de trabajo que respondan a los problemas que se plantean por primera vez. Los cambios producidos exigen un desarrollo de

nuevos instrumentos conceptuales y de medidas innovadoras que puedan dar respuesta a esos problemas.

La crisis producida trae consigo, como se expresó antes, la búsqueda de nuevos paradigmas que sirvan para la elaboración de los diagnósticos correspondientes y guíen las propuestas de los planes territoriales. La definición del nuevo paradigma se hace enormemente complicada por la confusión reinante en las bases teóricas y en la multiplicación de los objetivos.

Pero esa dificultad en la puesta en práctica de la ordenación del territorio no supone un juicio sobre su necesidad. Cualquier forma de gobernar el territorio necesitará clarificar con anterioridad qué cosas va a hacer y cómo las va a ejecutar, de la misma manera que una persona se hace por la mañana un recuento de lo que debe hacer durante el día y cómo organizarlo adecuadamente.

Frente a estos cambios, hay objetivos planteados en la ordenación del territorio que permanecen mientras otros cambian o desaparecen.

Las nuevas tecnologías pueden influir sobre un acrecentamiento de las desigualdades territoriales existentes, y la mejora de las comunicaciones polariza aún más el asentamiento de la población en ciertas áreas, aunque la distribución en éstas sean más dispersas que antes. El problema de los desequilibrios sigue manteniéndose, y el hecho de que haya cambios de signo en los procesos de crecimiento territorial no implica que haya regiones que mantienen su desarrollo y otras que mantienen su declive independientemente de la crisis económica. La distribución equitativa de los re-

ursos y de las oportunidades en el espacio sigue siendo un objetivo primordial de cualquier política territorial.

Por otro lado, las desigualdades en el interior de las regiones, e incluso en las ciudades, han aumentado durante los últimos años, con el mantenimiento del paro y con la formación de auténticas bolsas de pobreza en las áreas metropolitanas, junto con la existencia de rentas muy reducidas en zonas agrarias. El reequilibrio de esas disparidades exige una distribución adecuada de los servicios y de las actividades que mejore las condiciones de vida de esa población marginal.

Los objetivos básicos de la ordenación del territorio siguen, pues, manteniéndose, pero hay otros nuevos que deben desarrollarse.

En primer lugar, se exige una reconsideración del equilibrio en el interior de cada uno de los sectores productivos. La crisis industrial ha dejado secuelas en algunas zonas que exigen medidas que van más allá de los incentivos para una reindustrialización, siendo necesario plantear un equilibrio más adecuado entre factores productivos que impida la repetición de estas grandes crisis, producidas por el declive de ciertos sectores industriales.

En segundo lugar, es necesario reorganizar la producción agraria en amplias zonas. Hasta ahora, se había llevado a cabo una política expansiva en este sector que habría que reconsiderar, al menos en algunos de sus aspectos. Todavía existen amplias extensiones de una productividad agraria muy escasa que exigen una reconversión, así como otras que necesitan una racionalización en su explotación; esto va unido a un aumento de la forma-

ción de los campesinos, de manera que puedan afrontar con agilidad estos cambios en la producción agraria y ganadera.

Ligado a esa racionalización de la actividad agraria, está el mantenimiento de los espacios naturales, que se ven amenazados por una explotación desmesurada de sus recursos, ya sea por las actividades extractivas o por las agrícolas o las turísticas.

Finalmente, el asentamiento de servicios, desde los directamente productivos hasta los turísticos, tiene cada vez una importancia mayor para lograr un equilibrio territorial; el incremento de las actividades de consumo y de los servicios personales lleva a plantear seriamente estas actividades como componentes importantes en el desarrollo territorial. La polémica reciente sobre las posibilidades de una inversión extranjera para la creación de un gran parque de diversiones (Dysneylandia) nos hace recapacitar sobre la importancia de las actividades de consumo como elementos de desarrollo territorial, frente a otras concepciones que lo polarizaban en el crecimiento industrial.

Pero más allá de los nuevos objetivos que puedan plantearse de una forma genérica, es necesario considerar detenidamente los recursos de cada región para poder establecer una jerarquía de propuestas acorde con las auténticas necesidades que en ella se plantean. Esto tiene unas consecuencias políticas importantes, ya que implica una mayor coordinación de todos los niveles administrativos que, de alguna manera, actúan en el territorio.

NOTAS

(1) REMY, J., y VOYR, L., *La ciudad y la urbanización*. IEAL, Madrid, 1976.

(2) HARVEY, D., *Ciudad y desigualdad social*. Siglo XXI, 1978.