

PRIMER CURSO INTERNACIONAL
**POLITICAS PUBLICAS
PARA EL DESARROLLO
SOSTENIBLE**

SANTIAGO DE CHILE, 3 DE NOVIEMBRE AL 1 DE DICIEMBRE DE 2000

I L P E S



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Desarrollo Territorial
Un Modelo Complementario de Coordinación
(Bibliografía Taller Desarrollo Territorial)
Bibliografía Profesores: Luis Lira y Ricardo Jordán



Banco Mundial



Banco Interamericano
de Desarrollo
BID



Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Desarrollo humano sostenible



PNUMA

1. EL DESARROLLO LOCAL: UN MODELO COMPLEMENTARIO DE COORDINACION

Las políticas regionales convencionales plantean en la actualidad importantes incertidumbres acerca de su capacidad para corregir los desequilibrios territoriales existentes entre las áreas más activas y las menos favorecidas de la periferia. De hecho, las políticas que han sido adoptadas tienden a reforzar todavía más los desequilibrios preexistentes, lo cual no deja de contradecir la filosofía que preside el objetivo, comúnmente asumido, de la cohesión económica y social. Y si esto ha ocurrido a escala interregional, donde las políticas regionales alcanzan su máxima intensidad de aplicación, el mapa intrarregional o comarcal presenta desequilibrios todavía mayores.

1.1. DESARROLLO REGIONAL Y DESARROLLO LOCAL

Con la perspectiva actual, y más aún mirando hacia el futuro, es importante para cualquier región periférica –como es el caso de Galicia– reflexionar pausadamente acerca de las consecuencias espaciales o territoriales que puedan derivarse de la creación del Mercado Unico. Es cierto que tales consecuencias son difíciles de preveer, dado que las contínuas inflexiones del crecimiento económico y la carrera de la innovación tecnológica y organizativa están introduciendo un factor de aceleración creciente en los procesos de cambio como no se había experimentado en ningún otro momento de la historia. Cualquier escenario de futuro aparece entonces de difícil construcción, y toda prognosis adolece de incertidumbre y cierta aleatoriedad, en lo que al funcionamiento de los factores concierne. No obstante, parece probable que las Areas Centrales de Europa tengan más posibilidades de atraer los beneficios que se deriven de la ampliación del mercado europeo que las Periferias, por el hecho de que tanto las inversiones de capital como la oferta de mano de obra más cualificada tenderán a concentrarse en las áreas más desarrolladas, al ser éstas las que ofrecen mayor rentabilidad y mejores posibilidades de progreso, debido al efecto de acumulación de riqueza, derivado, a su vez, de las ventajas comparativas que las economías de escala y aglomeración siguen produciendo.

GRAFICO 1. NUEVAS RELACIONES DEL MODELO CENTRO-PERIFERIA.

COMPONENTES	CENTRO	PERIFERIA
FORMA URBANA	MEGALOPOLIZACION	METROPOLIZACION
DEMOGRAFIA	ENVEJECIMIENTO Y MIGRACIONES SEGMENTADAS	BAJO CRECIMIENTO DEMOGRAFICO STOCK DE POBLACION ACTIVA MIGRACIONES DE RETORNO
MODERNIZACION INNOVACION	ALTA TECNOLOGIA CENTROS DE CONEXION CENTROS DE DECISION	TECNOLOGIA LOCAL PROCESOS RUTINARIOS DEPENDENCIAS EMPRESARIALES
DESARROLLO ECONOMICO	PIB / HAB. ELEVADO	PIB / HAB. BAJO
MERCADO DE TRABAJO	OFERTA Y DEMANDA DE ALTA CUALIFICACION	PARO ELEVADO Y OFERTA SEMICUALIFICADA

Las regiones que por sus características estructurales se ajustan al modelo de la Periferia, deben buscar las bases de su desarrollo en ventajas comparativas derivadas de los factores locales, diseñando modelos de desarrollo endógenos, insertos en el funcionamiento de los centros.

Fuente: Elaboración propia.

De hecho, el IV Informe Periódico sobre la Evolución Socioeconómica de las Regiones de la Comunidad revela cómo en la última década las disparidades socioeconómicas regionales han aumentado (medidas a través del PIB), y que la convergencia del mercado de trabajo y la distribución de las rentas entre las regiones ricas y las regiones pobres no parece ser un objetivo de fácil consecución, como en el mismo informe se reconoce. No cabe duda que, basándonos en la experiencia anterior, el proceso de convergencia ha dado resultados más positivos al comparar las disparidades entre los estados miembros que al analizar las disparidades entre las regiones.

En esta situación, es difícil pensar que las regiones periféricas puedan competir con éxito. Como es sabido, se caracterizan éstas por su bajo nivel de renta, escasa dotación infraestructural, baja cualificación de la mano de obra, baja productividad sectorial y, en muchos casos, por su alejamiento de los principales mercados. Por el contrario, las áreas más desarrolladas concentran el poder decisonal, la información y la capacidad de innovación tecnológica, a la vez que presentan la máxima accesibilidad.

En teoría, ambas situaciones sólo podrían corregirse si los procesos de descentralización y difusión alcanzasen la intensidad suficiente como para compensar las

ERIA.

PERIFERIA

POLIZACION

ENTO DEMOGRAFICO
BLACION ACTIVA
S DE RETORNO

OGIA LOCAL
3 RUTINARIOS
3 EMPRESARIALES

IAB. BAJO

ELEVADO Y
MICUALIFICADA

Periferia, deben buscar
cales, diseñando mode-

oeconómica de las
disparidades socioe-
y que la convergen-
regiones ricas y las
como en el mismo
experiencia anterior, el
reparar las disparida-
re las regiones.

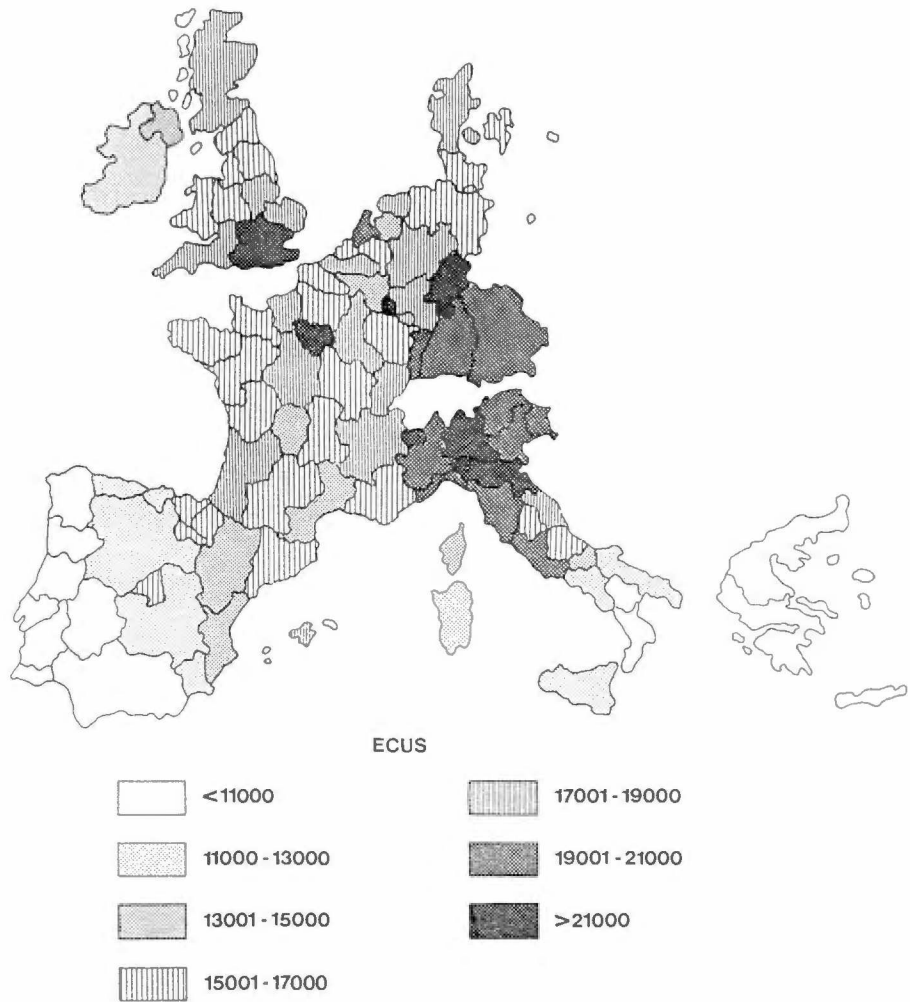
uedan competir con
nta, escasa dotación
ctividad sectorial y,
Por el contrario, las
ción y la capacidad
bilidad.

procesos de descen-
para compensar las

GRAFICO 2. LA POSICION DE GALICIA EN EL MARCO EUROPEO.

P.I.B. POR HABITANTE EN LAS REGIONES EUROPEAS

PODER ADQUISITIVO DE LA POBLACION, 1989



Galicia, desde el punto de vista geográfico y económico, se sitúa en una posición periférica con respecto a los Centros de Desarrollo europeos.

Fuente: Elaboración propia.

diferencias estructurales, pero la observación de los fenómenos nos dice que, aún a pesar de las hipótesis descentralizadoras que surgieron a partir de la crisis del modelo industrial, sólo se han cumplido en determinados casos, reforzándose –en los demás– los procesos de concentración. Con esta experiencia, apoyada también en la teoría, es arriesgado sostener que en el futuro las cosas vayan a ocurrir de otro modo, siendo más probable que los desequilibrios socioeconómicos regionales actuales tiendan a agravarse, y que las regiones más alejadas de los circuitos económicos se encuentren en una difícil dialéctica.

Por una parte, están las tendencias concentradoras citadas y la dificultad de recibir los procesos descentralizadores que pudieran producirse, debido precisamente a su alejamiento; pero, por otra parte, están las regiones situadas en el anillo extracomunitario, que pueden presentar una mayor capacidad de competencia debido a sus bajos salarios, a las menores cargas sociales y a su capacidad o posibilidad de alcanzar niveles de calidad similares a los europeos en los procesos de fabricación rutinarios e intensivos en mano de obra.

En consecuencia, la política regional, tal como está planteada, no asegura la corrección de los desequilibrios territoriales, y no se sabe si será capaz de compensar los efectos derivados de la ampliación de mercados y la desaparición de todo tipo de barreras en los intercambios de productos y de personas.

En este sentido, lo contenido en el art. 130 c del Acta Unica sigue manteniendo su vigencia, pero exige la puesta en marcha de nuevos modelos de planificación. En concreto, en el mencionado artículo se dice que: “El Fondo Europeo de Desarrollo Regional estará destinado a contribuir a la corrección de los principales desequilibrios regionales dentro de la Comunidad mediante una participación en el desarrollo y en el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas y en la reconversión de las regiones industriales en decadencia”. La experiencia nos dice que ni se han corregido los desajustes estructurales ni los fondos han tenido el uso más adecuado para lograr tal objetivo.

1.2.- CRECIMIENTO DINAMICO Y CRECIMIENTO SOSTENIDO: DOS POLITICAS COMPLEMENTARIAS

Ante la situación expuesta en el apartado anterior, la capacidad de respuesta de cada región, aunque en muchos casos sea reducida, dependerá de la posibilidad de diseñar un modelo de desarrollo regional propio que sea adecuado a su realidad geo-

nos dice que, aún a le la crisis del mode- eforzándose —en los oyada también en la an a ocurrir de otro nómicos regionales los circuitos econó-

a dificultad de recibir lo precisamente a su l anillo extracomuni- ia debido a sus bajos sibilidad de alcanzar bricación rutinarios e

teada, no asegura la rá capaz de compen- desaparición de todo

ca sigue manteniendo s de planificación. En uropeo de Desarrollo rincipales disequilibri- ación en el desarrollo y en la reconversión s dice que ni se han el uso más adecuado

STENIDO: DOS

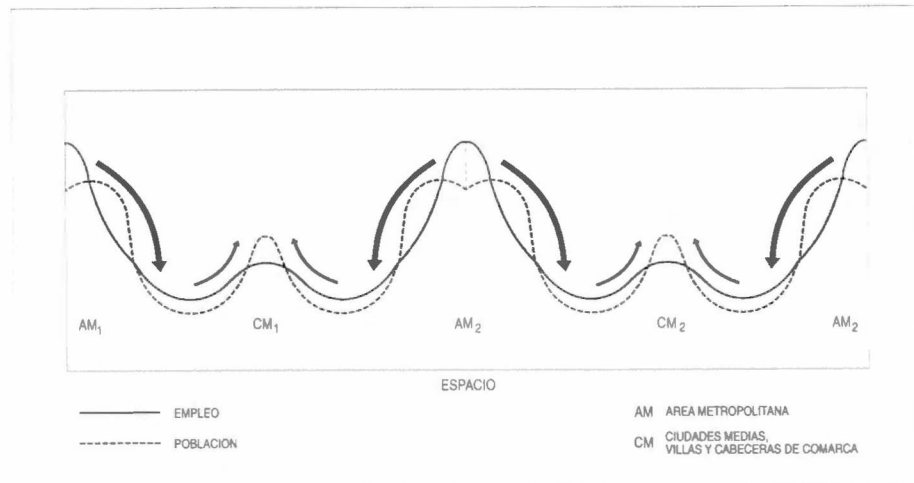
cidad de respuesta de í de la posibilidad de ado a su realidad geo-

gráfica, cultural y socioeconómica. No es este el momento de seguir aplicando miméticamente modelos convencionales de desarrollo.

No cabe duda que una política de Desarrollo Regional que tenga como objetivos la mejora de la infraestructura y los equipamientos, la cualificación de los recursos humanos, la creación de los instrumentos jurídicos que favorezcan la creación de inversiones y el acceso al capital, es imprescindible para intentar alcanzar el desbloqueo de las regiones periféricas y evitar quedarse marginadas de los procesos generales de crecimiento. Este modelo de Desarrollo Regional será el encargado de generar los procesos dinámicos dentro de cada territorio; por eso lo denominamos Modelo de Crecimiento Dinámico, de innegable necesidad para alcanzar la convergencia interregional.

Sin embargo, y en el supuesto de que el modelo de dinamización y convergencia funcione, los procesos espaciales de concentración, atribuibles al funcionamiento del territorio en la totalidad del Mercado Unico, se reproducirán dentro de las regiones, siendo así que aún en los supuestos de crecimiento más favorables, el dinamismo inducido tenderá a concentrarse en las Areas Metropolitanas y en los Ejes de Desarrollo existentes, quedando muchos espacios intrarregionales al margen de los procesos de dinamismo económico y de crecimiento metropolitano suscitados.

GRAFICO 3.



En una situación de equilibrio espacial, los procesos de concentración metropolitana del empleo se compensan con la descentralización de la población residente hacia las periferias urbanas; y con la consolidación de centros de equilibrio o desarrollo en las áreas extensas o interurbanas, como pueden ser los Centros de Desarrollo Comarcal. Se consigue, con ello, una optimización de los efectos positivos.

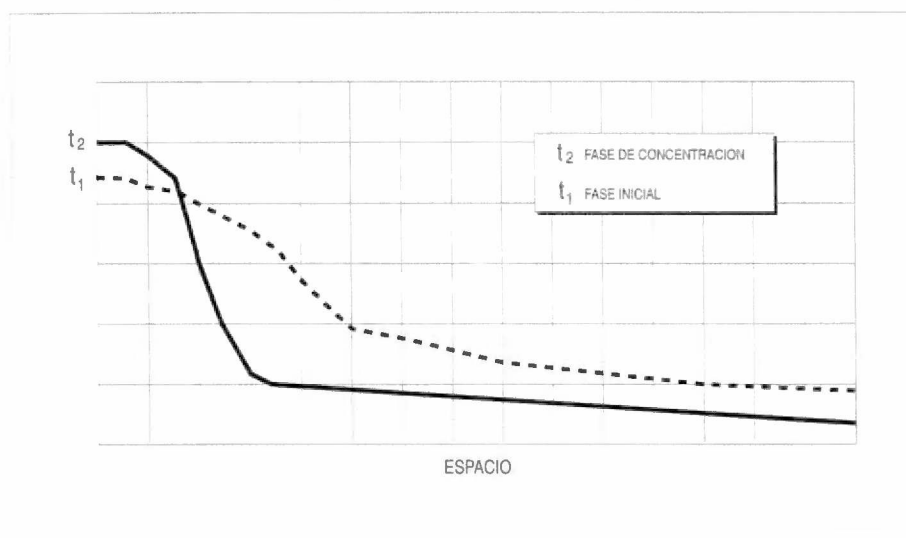
Fuente: Elaboración propia.

Más aún, debido a razones estructurales, lo más probable es pensar que los desequilibrios internos en las regiones periféricas se acentúan todavía más que en las regiones desarrolladas, porque en las menos desarrolladas los espacios interiores capaces de incorporarse al proceso son muy pocos, dado que —como en Galicia ocurre— al déficit infraestructural se añade la escasa dotación de recursos naturales competitivos, el mantenimiento de sistemas productivos arcaicos y —entre otros muchos factores— la baja cualificación de los recursos humanos. Precisamente en nuestro caso este constituye el factor que presenta un desequilibrio intraterritorial más fuerte.

Por ello, y por otras muchas razones que podríamos aducir, el objetivo de la cohesión económica y social intrarregional es difícil que pueda ser alcanzado si solamente se plantean objetivos de crecimiento, que se encauzan a través del Sistema de Ciudades.

Por eso, la política regional de dinamización o convergencia debe estar acompañada de un modelo de crecimiento sostenido o de simple sostenimiento, que funcione como una política de compensación o complementaria, máxime cuando las áreas intrarregionales con mayores posibilidades de dinamización no pueden desaprovechar la capacidad que sus recursos endógenos poseen. En este contexto —y como consecuencia— surge la conveniencia de implementar dos modelos complementa-

GRAFICO 4. DINAMICA DE LA CONCENTRACION ESPACIAL DEL CRECIMIENTO



La tendencia espontánea del crecimiento espacial conduce a un reforzamiento de los procesos de acumulación que, a la larga, pueden generar deseconomías de aglomeración y disfuncionalidades territoriales.

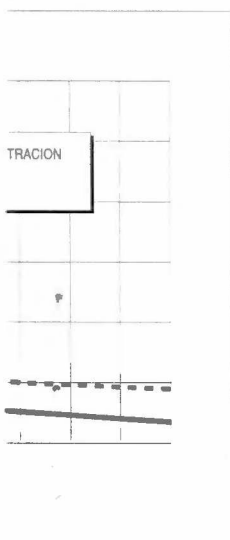
Fuente: Elaboración propia.

pensar que los dese-
avía más que en las
espacios interiores
como en Galicia ocu-
rren recursos natura-
les com-
—entre otros muchos
isamente en nuestro
territorial más fuerte.

l objetivo de la cohe-
sionado si solamente
Sistema de Ciudades.

debe estar acompa-
ñamiento, que funcio-
ne cuando las áreas
pueden desaprove-
char el contexto —y como
delos complementa-

RECIMIENTO



de los procesos de acumu-
lacion territorial.

rios: el Modelo Regional, cuyo objetivo es crear o consolidar los Ejes dinámicos más competitivos, y que suele estar asociado a una política espacial de concentración, generalmente vinculada al Sistema Metropolitano; y el Modelo Local, como modelo alternativo y complementario, cuyos objetivos son fijar y mantener las capacidades relacionadas con los recursos endógenos, funcionando como una pieza básica para alcanzar un desarrollo territorial equilibrado.

Como se desprende de lo expuesto, es la búsqueda de la cohesión lo que nos induce a introducir un Modelo de Desarrollo Local Complementario. En este sentido, se pueden enunciar las novedades que dicho modelo puede aportar a los principios que deben regir las políticas de Desarrollo Territorial:

Principio de Complementariedad.

La Política Regional Europea ha contribuido a aumentar la competitividad entre las regiones, especialmente en el sector agrario; por eso, más que generar complementariedades intrarregionales o intraterritoriales ha creado competitividades. De hecho, no se ha producido, de manera generalizada, un desarrollo de las potencialidades que cada territorio ofrece y de sus especificidades, de donde se deduce la necesidad de poner en práctica una política sistemática que, favoreciendo la complementariedad, puede ser útil para corregir tales desajustes.

Principio de Subsidiariedad.

La participación activa de los agentes y los poderes locales en las políticas de desarrollo local es un complemento necesario para alcanzar el pleno desarrollo del principio de subsidiariedad, dentro de la política de cohesión económica y social que venimos enunciando.

Principio de Adicionalidad.

Toda acción de desarrollo social emprendida por la Comunidad debe estar cofinanciada por el Sector Público. El modelo de desarrollo local añade a la cofinanciación estatal, la regional y la local. Esto refuerza el principio de adicionalidad. En este sentido se puede también hablar de una adicionalidad territorial, por cuanto la suma del desarrollo local, aplicado a los ámbitos territoriales precisos, supone una adición al desarrollo de la región.

Principio de Coordinación.

Para una efectiva acción de desarrollo es imprescindible la aplicación de un modelo de coordinación entre las diferentes administraciones porque, de lo contrario, la posible ineficiencia funcional se acentuará por las diferencias políticas lleva-

das a cabo por las distintas instancias administrativas implicadas. De otro modo, los fondos destinados al desarrollo regional funcionan más como mecanismos de redistribución (así ha ocurrido con el FEDER) que como verdaderos instrumentos de política regional.

En consecuencia, la profundización en estos cuatro principios nos ayuda a comprender que el modelo de desarrollo local que propugnamos puede ser un instrumento válido para la coordinación efectiva de las diferentes administraciones en el territorio, funcionando como un modelo de asignación eficiente de los recursos. Dicho modelo constituye, precisamente, una de las bases teóricas del Plan de Desarrollo Comarcal, que en la segunda parte presentamos.

1.3.- LA COORDINACION ADMINISTRATIVA EN EL TERRITORIO

En todos los países comunitarios hay experiencias que revelan el interés suscitado por la necesidad de adaptar la organización del territorio intrarregional a la nueva situación derivada de los procesos espaciales: problemática de las áreas rurales, reducción del gasto público, mejora de la accesibilidad general y cambios en los sistemas de transporte y relación, etc. Estas experiencias pueden resumirse en dos objetivos preferentes: la necesidad de realizar una reforma en profundidad de la organización administrativa del territorio y de coordinar las acciones territoriales.

Ambos son aspectos interrelacionados y que en la práctica suelen acometerse simultáneamente o en fases sucesivas. Cualquiera que sea el procedimiento elegido, las estructuras económicas, el territorio que éstas cubren y su administración están íntimamente interconectadas. Pero, mientras la economía, la sociedad y la política evolucionan de forma relativamente rápida, los objetivos y la práctica administrativa se muestran lentos y, frecuentemente, obsoletos. De hecho, la obsolescencia de las organizaciones administrativas es un fenómeno casi normal. Ante una situación de hecho como ésta, la mayor parte de los países y regiones europeas han afrontado el reto de la modernización de sus distintos órganos administrativos y la racionalización de la interacción existente entre ellos, es decir, de sus relaciones de coordinación.

Aunque cada país, y cada región, presentan unas peculiaridades y una realidad territorial y administrativa propia (dimensión geográfica y demográfica, sistema de organización territorial, etc), se pueden señalar cuatro características que son comunes a todos los procesos de reforma realizados:

as. De otro modo, los mecanismos de redis-eros instrumentos de

ios nos ayuda a com- puede ser un instru- dministraciones en el ente de los recursos. cas del Plan de Desa-

ERRITORIO

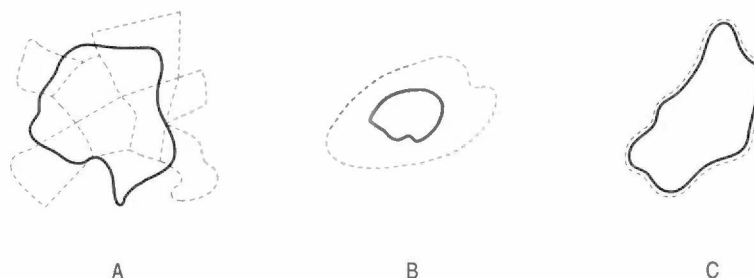
elan el interés suscita- rarrregional a la nueva de las áreas rurales, l y cambios en los sis- den resumirse en dos en profundidad de la ciones territoriales.

ca suelen acometerse procedimiento elegi- 1 y su administración mía, la sociedad y la ojetivos y la práctica os. De hecho, la obso- no casi normal. Ante os y regiones europeas ganós administrativos decir, de sus relacio-

idades y una realidad mográfica, sistema de rísticas que son comu-

1. Se trata de una práctica reciente, dado que se iniciaron, en casi todos los países europeos, en los años 60-70, o sea, que en el mejor de los casos no superan los treinta años.
2. Son procesos largos, y en muchos casos todavía se están realizando, o quedaron inconclusos, lo cual avala la necesidad de implantar modelos graduales en lugar de planes de reforma de implantación directa e inmediata.
3. Las reformas se han realizado de forma secuencial, y siempre con reticencias y oposición por parte de los propios municipios y otros escalones del poder local. En algún caso, las dificultades para llevar a cabo el cambio de manera simultánea han motivado que se acometiese de forma fragmentaria y sucesiva, separando la reforma territorial de la reforma funcional competencial. El orden de prioridad depende de las características y circunstancias propias de la región o del país.
4. Los temas que suelen abordarse se refieren fundamentalmente a la modificación de las demarcaciones municipales (en general, se tiende a la ampliación

GRAFICO 5. FORMAS DE DELIMITAR LOS ESPACIOS ADMINISTRATIVOS.



La superposición de las divisiones administrativas (líneas punteadas) y la delimitación de las áreas funcionales o de actividad (líneas continuas) dan lugar a tres tipos de situaciones:

A. Cuando el área de actividad o área funcional abarca a varios municipios, caso de las comarcas y de las áreas metropolitanas.

B. Cuando el municipio es mayor que el área de actividad.

C. Cuando hay una coincidencia entre ambos.

De las tres posibilidades, solo la tercera permite hablar de comarcas cerradas; en los otros casos las situaciones de desajuste dan lugar a una indefinición de los límites, lo que obliga a adoptar otros criterios complementarios.

Fuente: Elaborado a partir de Bennet, R. (1989).

de éstas, y por tanto, a la reducción de municipios), a la ampliación de las competencias de los propios municipios y a su financiación.

No creemos que sea éste el momento de profundizar en las experiencias llevadas a cabo, pero un análisis global de las más conocidas nos permite extraer algunas conclusiones:

Digamos, en primer lugar, que una descentralización flexible parece ser la mejor forma de conseguir una mayor adecuación entre los servicios ofrecidos y la satisfacción de las necesidades, adaptándose a las preferencias locales y a los requerimientos de la comunidad. De este modo se logra fortalecer el papel de las unidades administrativas de nivel básico (municipios).

Sin embargo, argumentos técnicos relativos a economías de escala y a la internalización de las "externalidades", así como la necesidad de mantener un nivel adecuado de equidad social y territorial para alcanzar una relativa homogeneidad económica, requieren una agregación de municipios en unidades más grandes.

Muchos argumentan que no es posible ninguna solución al problema de la agregación: diferentes funciones de servicio público tienen diferentes tamaños o umbrales económicos; las preferencias varían en las diferentes áreas espaciales, y hay importantes diferencias culturales, físicas y geográficas entre y dentro de los países. Por ello, se insiste cada vez más en que una agregación flexible de las unidades en diferentes tamaños o escalas es la única forma de mantener una estructura financiera y administrativa adaptable, pero estable, por cuanto no todas las funciones tienen el mismo umbral demográfico, económico y financiero. Esto lleva a plantear diferentes modelos de coordinación, con fórmulas mixtas de administración pública, financiación pública y participación privada. En cualquier caso, —y como antes se señaló— no parece haber soluciones únicas que den respuesta a todos los requerimientos.

En el caso español, existe una pluralidad de administraciones que confluyen sobre el mismo ámbito territorial: administración estatal, regional y local, en dos niveles (provincial y municipal), cada una de las cuales posee competencias propias que conducen, en la realidad, a una dialéctica de unidad y competencia. Sin duda alguna, los modelos de coordinación constituyen una alternativa para integrar los esfuerzos de todos los entes implicados, que pasa —necesariamente— por las técnicas de cooperación y de coordinación, utilizadas bien aisladamente o de forma complementaria. Veamos cada una de ellas.

la ampliación de las
ión.

s experiencias llevadas
ermite extraer algunas

ble parece ser la mejor
ofrecidos y la satisfac-
es y a los requerimien-
papel de las unidades

más de escala y a la
sidad de mantener un
r una relativa homoge-
ipos en unidades más

al problema de la agre-
diferentes tamaños o
ntes áreas espaciales, y
is entre y dentro de los
ción flexible de las uni-
mantener una estructura
nto no todas las funcio-
financiero. Esto lleva a
s mixtas de administra-
.. En cualquier caso, -y
ue den respuesta a todos

traciones que confluyen
regional y local, en dos
ee competencias propias
y competencia. Sin duda
rnativa para integrar los
amente- por las técnicas
ente o de forma comple-

Las relaciones de cooperación:

Son las relaciones normales que deberían existir entre las diversas administraciones, y que se sustentan en la afirmación inicial de la igualdad entre los sujetos que se coordinan, caracterizándose por revestir carácter voluntario. Las técnicas de cooperación más utilizadas son:

- mecanismos de información.
- asesoramiento técnico o administrativo.
- asistencia técnica.
- ayuda financiera.
- convenios o conciertos para desarrollar cualquier competencia compartida.
- consorcios.
- delegación de competencias estatales o autonómicas.

Las relaciones de coordinación:

Implican una potenciación de la idea de integración de esfuerzos. La coordinación se configura a partir de la idea de que los intereses particulares han de articularse en función de los intereses generales del conjunto, para alcanzar un equilibrio entre ambos.

Para alcanzar unas mínimas relaciones de coordinación es siempre preciso la cooperación de los entes regionales con las corporaciones locales, que pueden articularse a través de los siguientes principios:

1. Principio de Solidaridad:

Se debe actuar prioritariamente en las áreas con mayores déficits, tratando de primar las inversiones a su favor, siguiendo un criterio de compensación equitativa.

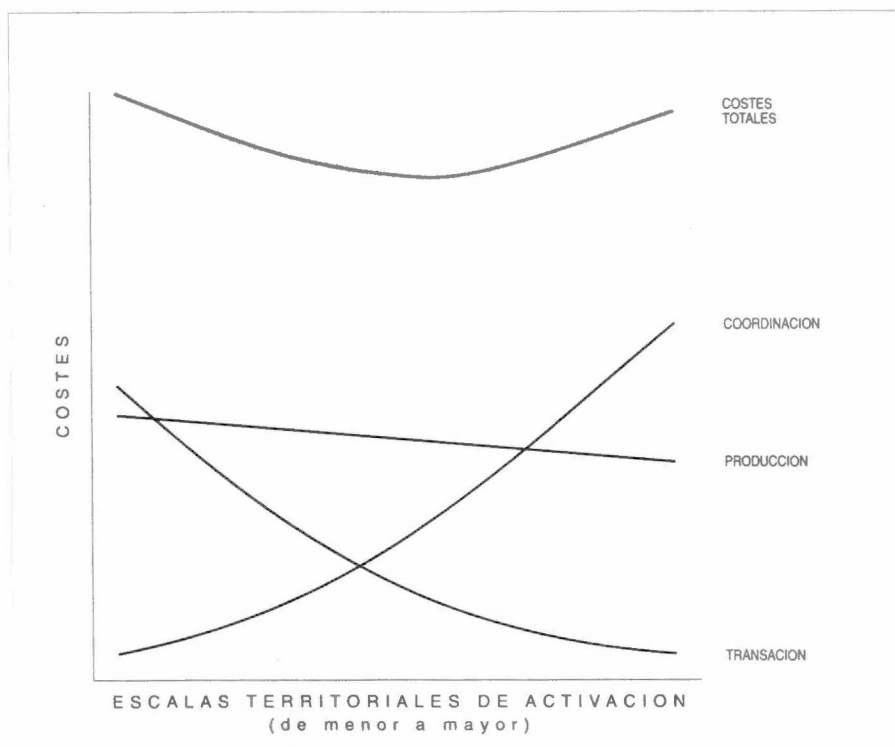
2. Principio de Complementariedad:

Como su nombre indica, se trata de complementar las actuaciones realizadas por la administraciones, delimitando áreas de actuación no coincidentes aunque haya, en algunos casos, ciertos solapamientos.

3. Principio de Agregación Territorial:

Determinadas actuaciones tendrán mayor eficacia si en lugar de considerar como ámbito de actuación el territorio municipal abarcan áreas comarcales de mayor amplitud.

GRAFICO 6. LAS ESTRATEGIAS DE INTEGRACION Y LA ESTRUCTURA DEL COSTE



La estructura de los costes correspondientes a las estrategias de integración demuestra que a medida que aumenta el tamaño y la complejidad de la organización, la proporción que los costes de la coordinación tienen en el coste total es cada vez mayor. Su aplicación a las estrategias territoriales induce a pensar en la conveniencia de adoptar escalas de intervención intermedias –como las comarcas– para evitar que el coste de la coordinación de las acciones genere un incremento excesivo del coste total.

Fuente: Elaborado a partir de Dunford, M. (1991).

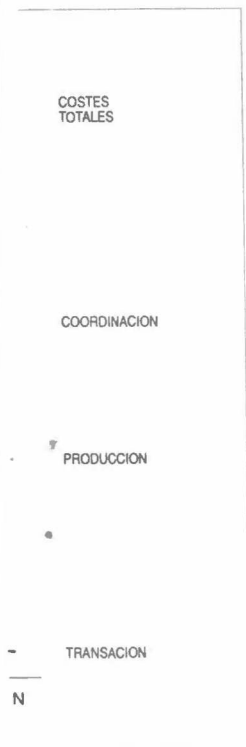
4. Principio de Desconcentración:

El aumento de la desconcentración administrativa y una mayor sencillez en los mecanismos de gestión, son objetivos comunes a todas las instancias administrativas.

Sin embargo, las experiencias hasta ahora existentes en la aplicación de estos principios no han dado los resultados esperados. Algunas de las razones explicativas pueden encontrarse en los siguientes hechos:

- a) Las acciones se dirigieron básicamente a realizar pequeñas infraestructuras.
- b) No se priorizaron de forma eficiente las materias objeto de cooperación local, difuminando sus efectos.

RA DEL COSTE



ón demuestra que a medida
ue los costes de la coordina-
is territoriales induce a pen-
o las comarcas— para evitar
o del coste total.

mayor sencillez en los
stancias administrativas.

la aplicación de estos
las razones explicativas

eñas infraestructuras.

to de cooperación local,

c) Falló el mecanismo de coordinación entre administraciones, surgiendo complejas tramitaciones entre ellas que retrasaron considerablemente la gestión.

d) Se produjeron excesivas exigencias documentales en la tramitación.

Como consecuencia, en muchas regiones y países se está produciendo una superposición de mecanismos locales de planificación descentralizada, con origen en entes diversos, y participando en todos ellos los mismos agentes. Así, por ejemplo, en España existen 4 tipos de actuaciones inversoras en el ámbito local:

- planes municipales.
- planes provinciales de cooperación.
- planes operativos locales, planes operativos transfronterizos y planes sectoriales.
- fondos de cooperación local.

No parece excesivo pensar en la conveniencia de una acción integradora de todas estas acciones, lo que exigiría poner de acuerdo a las administraciones actuantes sobre los objetivos a alcanzar, con el ejercicio de sus actividades inversoras, en el campo de la cooperación local. Pero, para implantar estas nuevas fórmulas de cooperación, sería necesario crear un marco normativo que favoreciera la germinación instrumental del nuevo modelo emergente. Esta nueva forma de ejercicio de los poderes locales nos lleva de la mano al Modelo Comarcal de Coordinación, en el que tras definir los objetivos estratégicos de cada comarca, estos se configuran como un instrumento apto para la coordinación de inversiones, mediante la cooperación para el desarrollo de todos los poderes locales implicados.

2. DESEQUILIBRIOS TERRITORIALES Y ESTRATEGIAS DE DESARROLLO LOCAL

La competitividad de una región depende de su capacidad para innovar y mejorar. Por eso, ningún territorio puede ser competitivo en todos sus sectores, ni siquiera en la mayoría de ellos, sino que triunfará en sectores determinados donde las potencialidades del entorno presenten un medio más progresivo, dinámico y estimulante. Y si en cualquier parte la innovación es crucial para competir, lo es de un modo especial en las regiones menos desarrolladas. De ahí que la provisión y determinación de los factores que acompañan al potencial de innovación sean el objetivo prioritario en toda política regional y que, con una perspectiva a largo plazo, se concreta en inversión en los "inputs" de conocimiento.

Más aún, en el nuevo marco territorial europeo, el éxito de algunos casos ha puesto en marcha de un modo generalizado el modelo de planificación estratégica. Pero, como se puede deducir de un análisis comparativo de los proyectos realizados, tales instrumentos de planificación y gestión presentan los peligros de la recurrencia, porque en los proyectos de planificación regional se reiteran una y otra vez los mismos objetivos. Así se explica el reducido éxito de muchos de los instrumentos de desarrollo que se pusieron en marcha, porque la competencia de las localizaciones en el Sistema Territorial sigue siendo selectiva, y no basta la creación de infraestructura tecnológica para asegurar los resultados.

De ahí que haya surgido una cierta desconfianza en la eficacia de los modelos de desarrollo basados tan sólo en la provisión de infraestructuras o en supuestos de crecimiento económico, que dibujan ejes de desarrollo más didácticos que reales. A pesar de que la fase de crisis aconseje primar este tipo de enfoque, parece afianzarse la creencia de que cada región –y en especial la de menor potencial de competencia– debe movilizar todos sus recursos humanos, económicos, ambientales, culturales e incluso al propio territorio, concebido como factor generador de desarrollo.

Pero, para ello, debe pasarse del contexto macroterritorial a modelos espacialmente diferenciados de ámbito local, o lo que es lo mismo, a la escala microterritorial. La complementariedad de ambos enfoques y escalas puede mostrarnos una sali-

da para el diseño de un modelo de desarrollo global, en el que la población, la economía, el medioambiente y el territorio se integren en un esquema unitario, mediante la determinación a escala local de las ventajas comparativas espacializadas. Porque parece lógico pensar que si la convergencia macroestructural no va acompañada de una política integrada de desarrollo local, el objetivo de la cohesión económica y social puede aparecer cada vez menos alcanzable.

2.1.- POLITICA ECONOMICA Y POLITICAS TERRITORIALES

Entre las muchas concepciones posibles, podemos convenir que son dos las dimensiones básicas de las políticas de desarrollo, la socioeconómica y la territorial, insertas ambas en un proceso estratégico cuya finalidad es alcanzar una mejora en la calidad de vida de las poblaciones. Es a este fin al que se ordenan los instrumentos que configuran las políticas económicas y las territoriales, cuya necesidad –sea cual sea la estructura organizativa y funcional– viene dada por la tendencia a la entropía territorial y social a la que los procesos de crecimiento espontáneo conducen.

Hasta hace pocas décadas no era habitual poseer una percepción nítida de las diferencias entre ambas políticas de actuación. La Política Regional, de contenido claramente económico –de ahí su identificación con la Política Económica– se definía fundamentalmente como una estrategia de crecimiento sectorial, que tenía como objetivo específico la maximización de la función de crecimiento en términos macroestructurales. Pero, de hecho, el logro de estos objetivos no garantiza necesariamente el aumento de la calidad de vida porque, a menudo, su consecución suele estar asociada a una acentuación de los contrastes que alteran el frágil sistema de equilibrio que caracteriza al entorno social y al ecológico, y que tan directamente inciden en el aumento o disminución de la calidad de vida.

Resulta evidente que, en una circunstancia como la descrita, el crecimiento macroestructural no implica la puesta en marcha de un proceso de desarrollo equilibrado. De ahí la necesidad de introducir una estrategia compensatoria que se concrete en una política territorial, y cuyo fin sea la distribución del crecimiento en el territorio y entre la población. Por su misma definición, la Política Territorial está subordinada a la anterior, porque las estrategias distributivas han de ser –por su naturaleza– posteriores a las de crecimiento. Pero esta subordinación, lógica en términos teóricos, puede –y debe– adoptar en la práctica una instrumentalización

la población, la economía unitario, median-espacializadas. Por el no va acompañada dehesión económica y

IALES

nir que son dos las económica y la territorial alcanzar una mejor se ordenan los ins-territoriales, cuya viene dada por la osos de crecimiento

epción nítida de las gional, de contenido Económica se defiri-rial, que tenía como niento en términos o garantiza necesari- u consecución suele el frágil sistema de ue tan directamente

rita, el crecimiento de desarrollo equili- isatoria que se con- el crecimiento en el ítica Territorial está han de ser –por su ación, lógica en tér- nstrumentalización

simultánea porque –en general– toda planificación del crecimiento lleva implícito un modelo territorial. De hecho, la política territorial tuvo su origen en Inglaterra con el fin de dar una respuesta adecuada a problemas sociales derivados de una crisis económica sectorial localizada en un espacio regional concreto.

El problema reside en la naturaleza diferencial de cada modelo, pues si las políticas de crecimiento se basan en objetivos a corto y medio plazo, las intervenciones territoriales logran sus objetivos a medio y largo plazo necesariamente. Y como muchas veces la aceleración del crecimiento se ve favorecida por los mecanismos de concentración territorial, cabe plantearse: ¿cómo integrar ambas políticas?. A esta pregunta no hay, probablemente, una respuesta general de mayor alcance que no sea el adoptar los objetivos de la política económica como puntos de partida de la política territorial complementaria.

Lo que resulta indudable, sin embargo, es que el crecimiento regional sin modelo de distribución territorial no favorece la difusión del crecimiento y, en consecuencia, genera disfuncionalidades que pueden llevar a una pérdida de la calidad de vida. Podría incluso afirmarse que mientras una política de crecimiento macroestructural carente de objetivos territoriales puede llevar a una mayor eficiencia económica del sistema, una política económico-territorial puede suponer una disminución relativa de dicha eficiencia económica pero, a cambio, permite alcanzar una mayor eficiencia ecológica y social. Las opciones dependerán en cada caso de las particulares posiciones doctrinales.

En la actualidad, el modelo cultural imperante ha supuesto una mayor valoración de las dimensiones ambientales contenidas en los modelos de desarrollo, las cuales tienen un claro soporte territorial, tanto en lo que concierne a los aspectos socioculturales como en lo referente a las relaciones hombre-medio. Como muestra de ello baste recordar lo que dice a estos efectos la Carta Europea de Ordenación del Territorio, donde se afirma que la finalidad principal es el procurar “un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector”, siendo sus objetivos fundamentales los siguientes:

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

Llegados a este punto, y una vez clarificadas las diferencias y relaciones existentes entre planificación económica y territorio, resulta interesante hacer algunas consideraciones acerca del papel que el mismo territorio debe asumir.

2.2.- DESARROLLO, ESPACIO E INNOVACION: EL DESARROLLO TERRITORIAL

Uno de los principios clásicos en que descansa la Teoría del Crecimiento Regional es el de las ventajas comparativas. Pero si en una fase inicial éstas se circunscribían a las dotaciones o recursos naturales del territorio (materias primas, energía, población), en el modelo postindustrial las ventajas comparativas descansan cada vez más en los recursos humanos y en la capacidad de las regiones para asumir o generar las innovaciones, como antes se señaló. Pero, dado que las regiones o comarcas menos desarrolladas tienen una dotación modesta de recursos humanos cualificados, un escaso potencial de innovación y muchas barreras a la llegada y asimilación de las innovaciones, el desarrollo tenderá a concentrarse cada vez más, y los desequilibrios territoriales se acrecentarán, de no producirse el cambio de modelo que antes hemos propugnado.

La mayor parte de las veces, lo que en esas regiones se hace es proyectar hacia el futuro el modelo anterior, ya obsoleto, lo cual consume una buena parte de las energías disponibles, y es una manifestación más de la incapacidad para adoptar un proceso innovador, retrasando, cuando no dificultando, los ajustes necesarios. Es precisamente en estos casos cuando el territorio o, mejor dicho, las políticas territoriales adquieren mayor relevancia. En efecto, el territorio desempeña un importante papel, considerándolo en un doble aspecto:

1. A escala interregional, por cuanto la renta de situación condiciona la distancia a los centros de innovación y la accesibilidad a los canales de difusión. En este sentido, los programas de infraestructuras son fundamentales, máxime en áreas periféricas, aún a pesar del efecto compensatorio debido al desarrollo de las telecomunicaciones.

2. A escala local, la pérdida de valor de las ventajas comparativas clásicas debe compensarse con una política de desarrollo que tenga como uno de sus objetivos la detección de los factores locales competitivos en el nuevo contexto y del potencial latente de innovación, que exige poner en actividad todos los recursos locales. En esta nueva situación el modelo de Desarrollo Local, tanto urbano como rural, es el más adecuado para iniciar el cambio requerido, cuando otros factores impulsores

y relaciones existentes y hacer algunas cosas.

Crecimiento Regional éstas se circunscriben primas, energía, y se descansan cada vez más para asumir o que las regiones o los recursos humanos a la llegada y asíarse cada vez más, y el cambio de modo-

se es proyectar hacia la buena parte de las cosas para adoptar un cambio justos necesarios. Es decir, las políticas territoriales desempeña un importante

adiciona la distancia a la visión. En este sentido, las áreas periféricas, aún las comunicaciones.

estrategias clásicas de desarrollo de sus objetivos la estructura y del potencial de los recursos locales. En el caso como rural, es el conjunto de factores impulsores

exógenos están ausentes. Y el Desarrollo Local se encuentra estrechamente ligado al territorio.

En ambos casos, aunque más en el segundo, el territorio deja de funcionar como un mero soporte del crecimiento y se convierte en un factor potencial del desarrollo, asumiendo las Políticas de Desarrollo Territorial, a escala regional y comarcal, un papel fundamental.

2.3.- LA EVOLUCION RECIENTE DE LOS DESEQUILIBRIOS TERRITORIALES Y EL CAMBIO TECNOLÓGICO

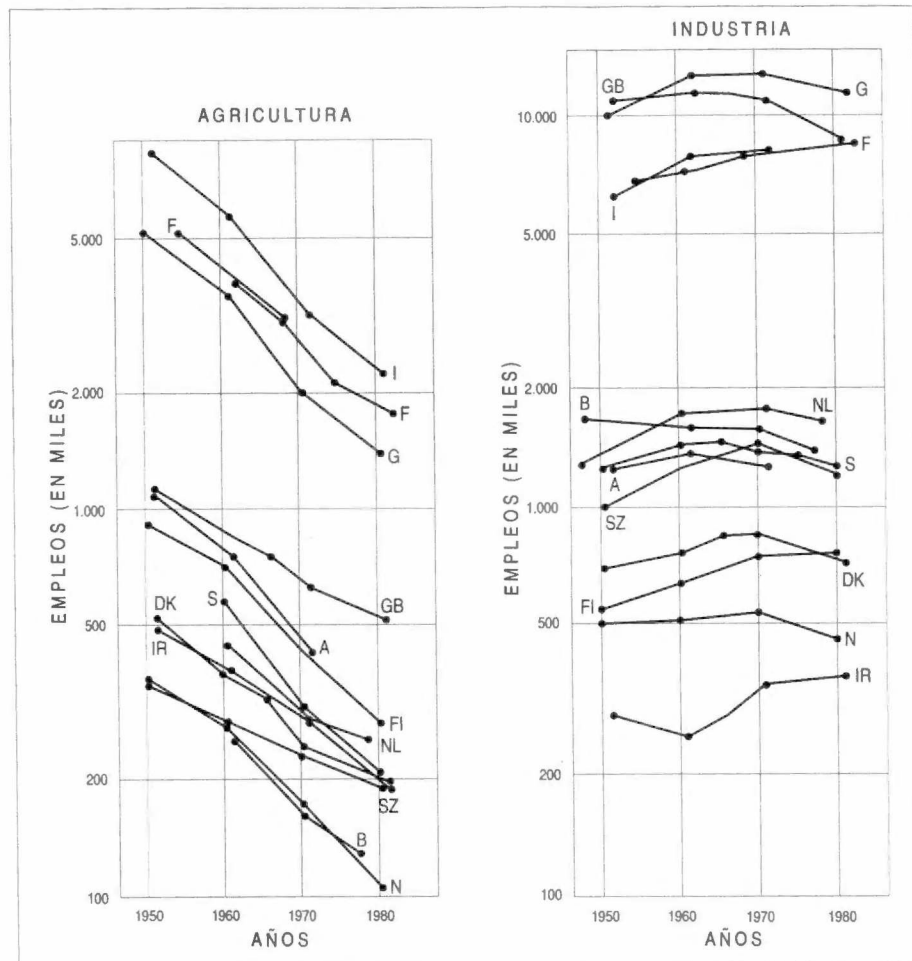
En las dos últimas décadas, los procesos lineales de crecimiento, basados en la suma de factores autocorrelacionados, han experimentado un truncamiento debido al cambio de paradigma, representado por el paso del modelo industrial al postindustrial. Por ello, nos interesa ahora examinar lo ocurrido durante el período citado en lo que respecta a los Desequilibrios Territoriales. Digamos, en primer lugar, que la fase final del modelo industrial y su sustitución por el paradigma postindustrial no fue continua, sino que estuvo separada por una fase de transición que en muchas áreas continúa. Esto afectó a los procesos de convergencia o divergencia de las estructuras económicas regionales que, siguiendo la lógica del cambio, admiten la siguiente interpretación:

1.- La última fase del modelo industrial estuvo caracterizada por una tendencia general a la convergencia de los desequilibrios regionales, tanto a nivel internacional como nacional, naturalmente siempre dentro de las economías industrializadas. Esta situación resultaba lógica, porque llevaban mucho tiempo actuando los procesos de descentralización, y como el modelo estaba consolidado, muchos países y regiones habían adoptado políticas económicas explícitas que favorecieron dicha descentralización. Se produjo por tanto una convergencia macroestructural y, a la vez, una convergencia territorial.

2.- La crisis del modelo anterior estuvo acompañada de la etapa de transición, que fue objeto de interés para muchos investigadores. En ella, al igual que ocurre en todo cambio de modelo, se produjeron importantes desajustes que afectaron a los factores productivos, a las propias economías y a las estructuras territoriales en general. Esto condujo a una modificación de las ventajas comparativas. Como consecuencia, muchas regiones desarrolladas con una base productiva crítica, incapaz de una rápida reconversión, empezaron a decrecer en términos relativos mientras

otras, mejor dotadas, efectuaron la transición y se situaron en posiciones avanzadas, lo que ocurrió principalmente en las regiones metropolitanas diversificadas.

GRAFICO 7: EVOLUCION DEL EMPLEO AGRICOLA E INDUSTRIAL EN LOS PAISES DE LA CEE.



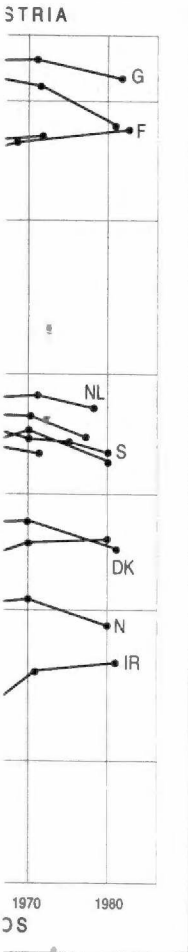
La evolución del empleo agrícola muestra una fuerte caída en todas las economías nacionales, y lo mismo ocurre (salvo alguna excepción) con la evolución del empleo industrial. La desindustrialización del mercado de trabajo es uno de los grandes problemas que el modelo postindustrial presenta en su formulación actual.

Fuente: Ahnström, L. (1990).

El funcionamiento de este proceso truncó, lógicamente, las tendencias convergentes que se estaban produciendo en la fase anterior y, como en toda fase de ajuste ocurre, volvieron a ampliarse las divergencias regionales macroestructurales y territoriales.

aciones avanzadas,
ificadas.

SES DE LA CEE.



nías nacionales, y lo
desindustrialización
ustrial presenta en su

tendencias conver-
oda fase de ajus-
reestructurales y

GRAFICO 8. CAMBIOS SECTORIALES Y DESARROLLO

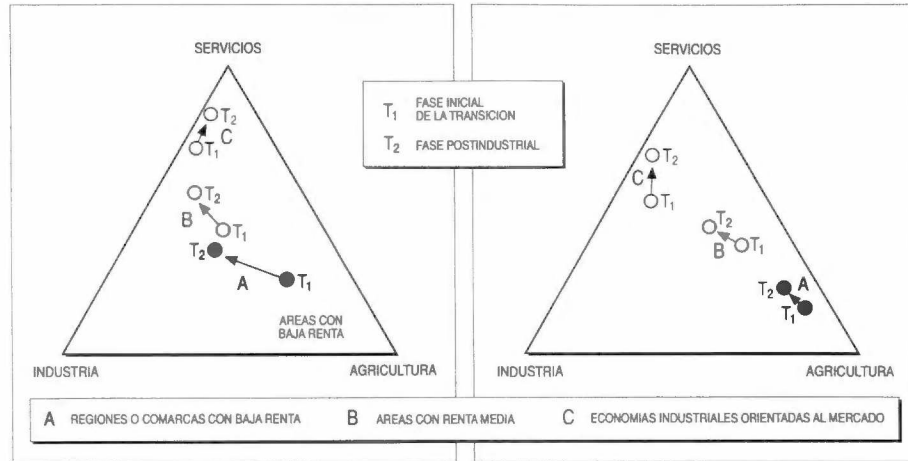


Fig. 1. Cambios en la dinámica sectorial del P.I.B

Fig. 2. Cambios en la composición sectorial del empleo.

La figura 1 muestra las tendencias observadas en la fase postindustrial en la estructura sectorial del Producto Interior de un área (país o región). La figura 2 representa la misma evolución, pero referida al empleo.

De su comparación se deduce que en las áreas menos desarrolladas la aportación de la industria a la producción local es mayor que el crecimiento del empleo, y lo mismo ocurre en las regiones intermedias, pero en ellas la terciarización de la economía y del empleo se produce de manera paralela. En ambos casos la evolución es el resultado de un ajuste sectorial para lograr una estructura competitiva que tiene como resultado un aumento de la productividad.

En cambio, en las regiones más desarrolladas y con economías competitivas en los mercados extensivos, la terciarización del empleo es mayor que la de la producción, siendo los Servicios los generadores de puestos de trabajo. De ahí que no todas las regiones deban mostrar las mismas expectativas de cambio, ni los modelos de desarrollo pueden aplicarse unívocamente a todas las áreas.

Fuente: Lavín, B. (1991).

3.- Aunque la fase postindustrial no está consolidada en todos los territorios, debido a la internacionalización de la información y de la economía —que es una de las características del nuevo modelo— las tendencias de los procesos son cada vez más confluyentes a escala espacial, por el aumento de las interdependencias. En el ámbito regional, se puso en marcha un nuevo hecho: la competencia territorial. Regiones que antes nunca habían pensado en competir con las más avanzadas se encontraron ahora en una situación ventajosa para tal competición. Las causas son muchas; señalemos entre ellas las siguientes: la más tardía incorporación a las fases finales de la industrialización favoreció la modernización tecnológica; la revalorización de los factores ambientales en las decisiones de localización atrajo crecimiento

hacia nuevas regiones; la importancia del conocimiento, el teletrabajo, etc. Todo ello produjo, como resultado, las siguientes modificaciones en el mapa regional:

- a) Areas industriales críticas decaen o se estancan, entrando en una crisis estructural.
- b) Areas industriales con un terciario avanzado continúan siendo centros de crecimiento, aunque con tasas relativas menores por partir de posiciones reales y estadísticas elevadas.
- c) Areas innovadoras que experimentaron un fuerte crecimiento, con tasas relativas altas, que reflejan estructuras económicas y tecnológicas modernas y competitivas.
- d) Areas de nuevo crecimiento con tasas medias o elevadas, que partían de niveles muy bajos o que pasaron a ser áreas de ocio cualificado, de retiro o de aprovisionamiento de productos agrarios de calidad, en algunos casos con procesado incluido.
- e) Areas que estaban iniciando, ya tardíamente, su fase de industrialización según el modelo anterior, y que la crisis o cambio de sistema redujo su capacidad de crecimiento.
- f) Regiones pasivas que, fuera cual fuera el modelo, no lograron modernizarse y se introdujeron en un ciclo involutivo de desarrollo.

Como consecuencia, se pueden establecer tres tendencias:

- 1) Un proceso de convergencia interregional de naturaleza macroestructural, pero territorialmente concentrado.
- 2) Un proceso de desajuste propio de toda fase de transición, con un aumento de las divergencias territoriales intrarregionales.
- 3) Un proceso de ajuste al nuevo modelo.

Este último tiende, por lo general, a estar exclusivamente localizado en las áreas con mayor capacidad de respuesta, principalmente en Areas Metropolitanas, y que, a la larga, volverá a poner en marcha nuevos procesos de convergencia, una vez que el modelo sea asimilado y se propicie un proceso de difusión territorial; en éste, por ser selectivo, la capacidad de iniciativa e innovación de cada unidad territorial (región, comarca) tendrá cada vez un papel más preeminente. Esto enlaza con lo que

el trabajo, etc. Todo el mapa regional:

ando en una crisis

iendo centros de cre- de posiciones reales

iento, con tasas rela- ológicas modernas y

das, que partían de alificado, de retiro o en algunos casos con

de industrialización tema redujo su capa-

graron modernizarse

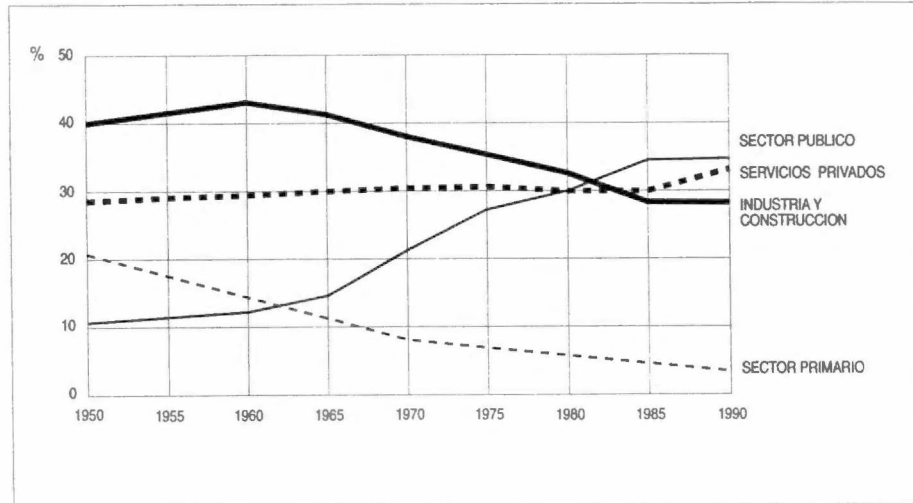
za macroestructural,

ón, con un aumento

calizado en las áreas etropolitanas, y que, rgencia, una vez que ritorial; en éste, por la unidad territorial sto enlaza con lo que

se dijo antes acerca de la necesidad de dinamizar las iniciativas y las potencialidades locales, para maximizar territorialmente los efectos sinérgicos que constituyen la trama del Desarrollo Local.

GRAFICO 9. LA TRANSFORMACION ESTRUCTURAL DE LA ECONOMIA SUECA. EMPLEO POR SECTORES.



Este gráfico, que refleja la transformación estructural de la economía sueca entre 1950 y 1990 es un buen reflejo de las tendencias que en la actualidad está siguiendo la creación de empleo en los países evolucionados, donde la terciarización del empleo es cada vez más evidente.

Fuente: "Internal migration demographic change and structural transformation in post-industrial Sweden". Johanson, M. y Bengston, T. (1992)

2.4.- EQUILIBRIO TERRITORIAL Y DESARROLLO

Como síntesis de lo expuesto hasta ahora, podemos decir que el territorio es el soporte y la síntesis interactiva de los factores ambientales, económicos, sociales y culturales constituyendo, por tanto, un elemento integrador y estructurante de la política socioeconómica. De ahí que puedan interpretarse los desequilibrios territoriales como desequilibrio de desarrollo. Llegados a este punto, y antes de continuar, debemos hacer algunas reflexiones breves sobre los conceptos implicados, es decir equilibrio y desarrollo. Ambos tienen en común el poseer una naturaleza relacional. En efecto, el equilibrio, en el desarrollo regional, se aplica a una situación en la que un determinado factor está compensado en el seno de una estructura regional, de

acuerdo con un modelo de referencia; el desarrollo, por tanto, suele considerarse como un estadio tendencial hacia un marco que adoptamos como término de comparación. Pero, en realidad, ambos tienen su razón de ser en relaciones endógenas, porque sería absurdo pensar que todas las regiones pudieran alcanzar el mismo nivel y modelo de desarrollo, o que todo el territorio pudiera presentar una composición socioeconómica homogénea. Por tanto, el desarrollo es precisamente una situación de equilibrio entre la dotación de recursos –naturales, humanos y culturales– y la calidad de vida alcanzada.

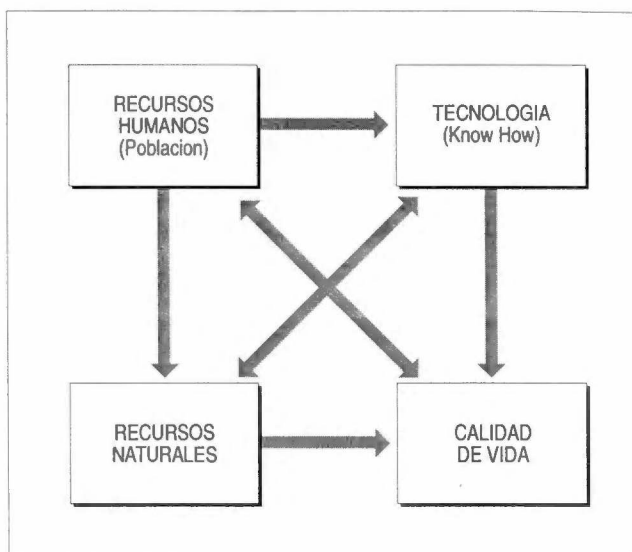
Esta situación de equilibrio es cambiante, puesto que existe una interrelación entre las aspiraciones y posibilidades individuales y colectivas hacia un determinado nivel de calidad de vida, y los ciclos socioeconómicos o fases de civilización. Por eso, una situación de equilibrio arcaica, satisfactoria para las posibilidades de aquel momento, hoy resultaría un desequilibrio.

Pongamos un ejemplo, especialmente aplicable al caso de Galicia. En el ciclo agrario tradicional, la existencia de una presión demográfica fuerte, al actuar sobre un territorio compartimentado y reducido, llevó a una sobreocupación de ese territorio, alcanzándose un equilibrio a corto y medio plazo, pero que a la larga generó un descenso generalizado de las rentas familiares y un proceso de empobrecimiento. Ante la ausencia de otras posibilidades, la única alternativa fue la expulsión de la población hacia otras áreas con mejores oportunidades de trabajo e ingresos.

En el momento presente, esta situación, acumulada en el tiempo, condujo a un despoblamiento de muchas parroquias rurales, donde las características de los mercados y de los sistemas de producción actuales hacen inviable soportar las densidades anteriores. Cabe ahora preguntarse si esta fase de despoblación rural debe interpretarse cómo un desajuste o como el ajuste a un nuevo equilibrio. De cual sea su interpretación variarán los objetivos y las políticas de planificación que deberán adoptarse, y variará también lo que entendemos como equilibrio o desequilibrio territorial. Esta disgresión nos lleva a considerar que el desarrollo debe entenderse como una situación de equilibrio entre las cuatro variables básicas:

- 1.- La población o recursos humanos.
- 2.- La tecnología y el “know how” acumulado.
- 3.- Los recursos naturales.
- 4.- La calidad de vida alcanzada.

GRAFICO 10. LAS CUATRO VARIABLES BASICAS DEL DESARROLLO.



Fuente: Elaboración propia.

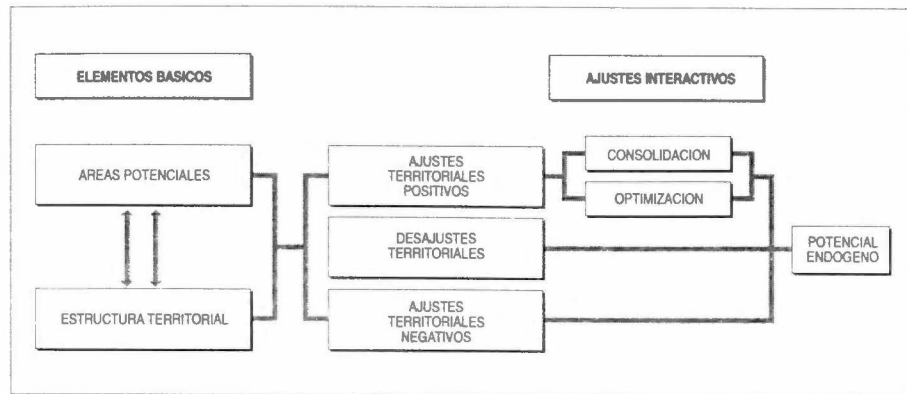
La dinamización de los flujos de inserción de las relaciones existentes en este conjunto de variables nos lleva a plantear el Desarrollo Territorial como una estrategia de sinergias locales que tienden hacia la búsqueda de una situación de equilibrio entre los potenciales considerados. Como en el modelo adjunto se indica, de la interacción entre los elementos básicos, se derivan tres situaciones de ajuste:

1.- Ajuste Territorial Positivo. Tiene lugar cuando existe una relación de equilibrio entre el nivel de desarrollo alcanzado y los recursos potenciales del área. En estos casos las políticas de consolidación estructural y de optimización de los recursos son las más adecuadas.

2.- Los Desajustes Territoriales. Se producen cuando el nivel de recursos del área –actualizados o potencialmente utilizables– presenta más oportunidades de utilización que las actualmente desarrolladas. Estas son las situaciones que propiamente podemos calificar como de subdesarrollo, es decir, con un nivel de desarrollo inferior a las posibilidades existentes. Es aquí donde las políticas de desarrollo tienen su ámbito más adecuado. Un tipo particular de desajuste es cuando el desarrollo alcanzado es superior al que cabría esperar del aprovechamiento o la dotación de los recursos. Suele deberse a tres causas:

- a) Tratarse de economías locales subvencionadas (muchas comarcas rurales).

GRAFICO 11. MODELO DE AJUSTE TERRITORIAL INTERACTIVO.



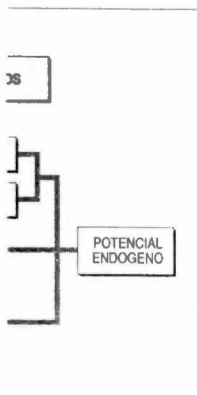
Fuente: Elaboración propia.

- b) Ser el resultado de una política voluntarista.
- c) Corresponder a un ajuste positivo de una coyuntura anterior.

3.- Ajustes Territoriales Negativos. En esta situación se incluyen aquellas áreas que, con un bajo potencial de recursos, presentan un perfil socioeconómico poco evolucionado. En ellas, el bajo nivel de progreso económico alcanzado no se debe a una situación de subdesarrollo, sino a un déficit estructural del territorio. Es un ajuste negativo, no un desajuste. Indudablemente, pueden arbitrarse en estos casos políticas de revitalización, pero son siempre de elevado coste y de resultados inciertos a corto plazo.

¿A qué nos lleva todo esto? ¿A una mera clasificación? De ninguna manera, lo que se trata de subrayar es que deben ser considerados o evaluados como desequilibrios territoriales las situaciones que corresponden a los modelos de desajuste estructural señalados, y que no toda desigualdad en la distribución territorial de la población o de la renta supone una situación de desequilibrio. Tener esto presente es de extrema importancia porque en muchas regiones, como en Galicia ocurre, nos encontramos ante un espacio deficientemente dotado en extensas áreas, donde la intensiva ocupación anterior fue consecuencia de un sistema de subdesarrollo auto-sostenido, y donde el logro del equilibrio territorial no implica una igualación con los niveles alcanzados en las áreas mejor dotadas de la región. Es más, en el supuesto de que fuera posible –que no lo es– implantar una política económica que tuviera como finalidad igualar la distribución territorial del crecimiento, tendríamos necesariamente que suponer que estaríamos ante un modelo dominado por disfuncionalidades y deseconomías espaciales.

0.



en aquellas áreas
económico poco
izado no se debe a
itorio. Es un ajus-
n estos casos polí-
ultados inciertos a

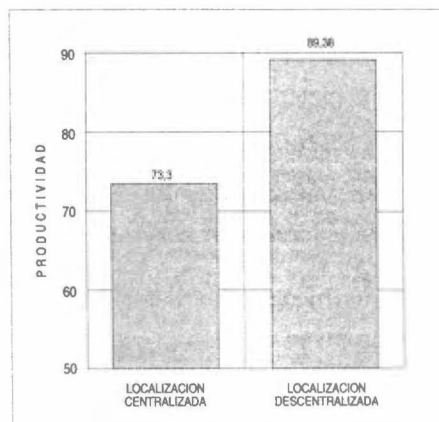
ninguna manera, lo
s como desequili-
elos de desajuste
ón territorial de la
er esto presente es
ialicia ocurre, nos
s áreas, donde la
ubdesarrollo auto-
na igualación con
más, en el supues-
ómica que tuviera
endríamos necesi-
por disfuncionali-

2.5.- LAS POLITICAS CORRECTORAS DE LOS DESEQUILIBRIOS TERRITORIALES

A menudo se piensa que las políticas de infraestructuras locales son la solución para aumentar la calidad de vida de los sistemas débiles y, a su vez, para corregir los desequilibrios existentes. Sin embargo, si los déficits en los factores cualitativos no se superan, las infraestructuras creadas pueden dar lugar a una asignación improductiva de los recursos, a la vez que se detraen los destinados a las Areas Activas.

Esta dialéctica territorial es una constante, a cuyas consecuencias ya hemos hecho alguna mención. La necesidad de diseñar programas de equilibrio para potenciar los puntos fuertes de las Areas Activas es, evidentemente, un objetivo primordial; pero, a su vez, hay que generar mecanismos internos que permitan superar la inercia del subdesarrollo, entre los cuales la creación de organizaciones intermedias tienen una gran importancia. Dada la escasez de recursos para atender ambos propósitos, la coordinación de las inversiones y de los agentes locales representan una cuestión crucial, que lo convierten en un objetivo estratégico prioritario para una racionalización más eficiente en el uso de los recursos, tal como en el capítulo anterior se expuso.

GRAFICO 12. LAS VENTAJAS DE LA DESCENTRALIZACION.



Algunos estudios muestran como el grado de satisfacción de la población es mayor en las áreas con una localización descentralizada de los lugares de trabajo que en las concentraciones urbanas y que la productividad, como consecuencia, también aumenta.

Fuente: Ernste, M. (1989).

No debe olvidarse que no todas las áreas, comarcas, o subsistemas territoriales tienen las mismas posibilidades de lograr una posición avanzada en el proceso de

desarrollo. Por eso, las políticas locales desempeñan un importante papel para una más eficiente organización del territorio, principalmente en lo que concierne a la priorización de infraestructuras y al estímulo y promoción de las iniciativas locales. Resumiendo lo dicho, cabe pensar en cuatro estrategias:

1.- La concentración de las intervenciones en los puntos fuertes, sea un modelo monocéntrico o bicéntrico, normalmente de rango metropolitano. Estos centros, impulsados, actuarán como factor dinamizador del resto del territorio, funcionando como generadores de complementariedades. Es un sistema con elevado potencial de inserción, pero reducida capacidad de difusión. Se identificó con el Sistema de Ciudades como modelo de crecimiento en el seno de economías regionales básicamente urbanas.

2.- La estrategia descentralizada. Como su nombre indica, actúa sobre los diversos centros de crecimiento y tiende a mejorar el reequilibrio de los espacios regionales intermedios (ejes y nodos de crecimiento) mediante grandes acciones de ordenación e industrialización. Exige un fuerte control de las intervenciones para potenciar las complementariedades y minimizar las disfunciones derivadas de la duplicación. Es evidente que se necesita una planificación económica y territorial precisa y elaborada previamente.

3.- Una tercera estrategia es la atención selectiva a los espacios con mayor sobrecarga ambiental (área litoral) o en situación crítica (áreas de montaña) mediante Planes Integrados.

4.- Queda, finalmente, la estrategia difusa de Desarrollo Local, en la que más importancia que las inversiones infraestructurales de gran envergadura, resulta fundamental la acción de los agentes locales y la dinamización de los recursos humanos.

Estas cuatro estrategias no tienen por qué plantearse como modelos alternativos. más bien al contrario, por cuanto en una misma región pueden coexistir espacios o segmentos territoriales (comarcas) diversos, cada uno de los cuales precisa de una intervención específica, de tal modo que una política global correctora de los desequilibrios territoriales podrá –a la vez– combinar todas las estrategias mencionadas. siempre que estén ensambladas en un sistema espacial interactivo que funcione como marco general o regional de equilibrio territorial. En un contexto como este. el Desarrollo Territorial se alcanzará mediante la adición de políticas interrelacionadas de Desarrollo Local. El Desarrollo Comarcal es, así, una estrategia para el Desarrollo Territorial.

3. LA INSERCIÓN DEL TERRITORIO EN EL MODELO DE PLANIFICACIÓN REGIONAL

El territorio es –como dijimos– el soporte y la síntesis interactiva de los factores ambientales, económicos, sociales y culturales: pues bien, en el ámbito de la planificación constituye el factor integrador y estructurante de las políticas sectoriales. De esta virtualidad, precisamente, deriva la dificultad de su concreción práctica.

Aunque pudiera parecer una cuestión meramente academicista, la precisión terminológica revela un gran interés práctico, por cuanto a menudo refleja una voluntad específica y una concepción particular. Por eso incluimos este apartado; en él, queremos precisar algunos contenidos propios de la planificación territorial, y a cuyas relaciones con los Modelos de Desarrollo ya hemos hecho antes referencia. Hay, al respecto, tres acepciones fundamentales que merecen ser comentadas por su influencia en la valoración de los contenidos de las políticas territoriales. Para su sistematización nos servimos de los documentos del Consejo de Europa, el organismo que más interés ha manifestado en este tema y que en un texto, redactado en 1968, intentó clarificar la cuestión terminológica, diferenciando tres modelos conceptuales:

1.- La Planificación Física, es decir, el conjunto de medidas tendentes a procurar una mejor utilización del suelo, teniendo en cuenta las capacidades productivas y medioambientales, el desarrollo del potencial endógeno y la mejor utilización posible de los recursos naturales. Por su contenido, metodología y presentación final constituye una planificación del territorio “strictu sensu”. Tales planes suelen realizarse a escala local, comarcal o metropolitana.

2.- La Planificación Regional. Su objetivo es asegurar un nivel óptimo, en lenguaje de los años 70, del Desarrollo Regional, teniendo como fin primordial, en lo que al territorio concierne, el evitar o reducir los desequilibrios territoriales.

3.- El “Amenagement” del Territorio, es la versión francesa de la intervención territorial, cuya finalidad fundamental es –según el texto citado– diseñar y predecir la organización del territorio, preparando las bases de la sociedad futura mediante la integración de los factores psico-sociológicos y contando con la participación de la población en la realización de su futuro “cadre de vie”.

Algo más tarde, en 1970, la Conferencia Europea de Ministros responsables del Territorio utilizó los mismos términos, pero con diferente sentido, al reservar la planificación física para la planificación de las áreas urbanas y asignar a la planificación regional el cometido de estudiar la distribución geográfica general de la población y de las actividades económicas.

Sea como fuera, estamos ante una filosofía de intervención en el territorio que abarca tres aspectos fundamentales: el medioambiente y los recursos naturales (planificación física), las estructuras socioeconómicas y las grandes infraestructuras y equipamientos (planificación regional) y el modelo de organización social y la calidad de vida, con un enfoque prospectivo.

3.1.- LA NATURALEZA ESENCIAL DE LA PLANIFICACION DEL TERRITORIO

Estos tres aspectos que acabamos de enumerar pueden servirnos como referencia útil para recalcar la naturaleza específica de las intervenciones en el territorio. Son cuatro características las que componen el mínimo teórico que debe reunir toda Planificación del Territorio:

- 1.- Poseer una visión global, tanto geográfica como económica.
- 2.- Procurar la integración de los factores psicosociales para contrarrestar los excesos del economicismo.
- 3.- Proponer una metodología participativa del planeamiento territorial.
- 4.- Presentar una prospectiva a largo y medio plazo del futuro escenario territorial.

Es evidente que una posición como esta nos lleva a alejarnos de cualquier modelo centralizado de planificación. Al contrario, el abandono de concepciones rígidas, y la necesidad de una flexibilización creciente de las políticas de intervención, deberán ser consideradas como un soporte epistemológico básico. Para alcanzar esta flexibilidad, la planificación del territorio debe asumir, entre otras, las siguientes consideraciones o principios:

a) Ha de ser flexible. Es necesario dotar a la planificación territorial de un sistema de revisión periódica que permita adaptar los objetivos a la realidad cambiante, lo cual, si siempre fue evidente, en la actualidad, con la mundialización de la economía y la internacionalización de la sociedad, es imprescindible, debido a la rapidez de los cambios y a la sucesión de ciclos de altas y bajas en las curvas de tendencia.

tros responsables del
do, al reservar la pla-
signar a la planifica-
general de la pobla-

n en el territorio que
cursos naturales (pla-
les infraestructuras y
ación social y la cali-

CIÓN DEL

irnos como referencia
s en el territorio. Son
debe reunir toda Pla-

ca.

para contrarrestar los

to territorial.

to escenario territorial.

os de cualquier mode-
concepciones rígidas,
de intervención, debe-
Para alcanzar esta fle-
ras, las siguientes con-

1 territorial de un siste-

la realidad cambiante,
lialización de la econo-
le, debido a la rapidez
s curvas de tendencia.

b) Ha de ser selectiva, porque la posesión o no de la capacidad de adaptación, anteriormente explicitada, será precisamente lo que permita asegurar una vigencia y utilidad al plan que, aún siendo integral, no tiene por que tratar todas las variables posibles, adoptando metodologías estratégicas, es decir selectivas, que deberán adaptarse a la realidad socioeconómica, cultural y ambiental de cada región.

En síntesis, la planificación del territorio ha de ser flexible y selectiva, para poder adaptarse a la realidad.

3.2.- ACERCA DEL CONCEPTO DE ORDENACION DEL TERRITORIO

El término español de ordenación del territorio es una incorrecta traducción del término francés "aménagement", cuyo contenido —como acabamos de ver— resulta muy diferente al que tradicionalmente se le ha asignado en España. Hubiera sido, tal vez, más correcto traducirlo por el de gestión territorial. Pero este, como otros instrumentos de planificación introducidos en España en la etapa de los Planes de Desarrollo, estuvieron inspirados directamente en los modelos franceses, aunque en todos los casos con notables divergencias conceptuales. Así, por ejemplo, las teorías del crecimiento polarizado de Perroux y Boudeville sirvieron de soporte a la versión española de los Polos de Desarrollo, solo que en nuestro caso el concepto de desarrollo se identificó casi siempre y de manera errónea con el de crecimiento, aspectos que en la política francesa de las metrópolis de equilibrio estaban perfectamente diferenciados.

Lo mismo ocurrió con la ordenación del territorio, cuyo término parece implicar, como puntualización inicial, una concepción administrativista, quedando el modelo francés desprendido de sus dos soportes básicos e innovadores: el carácter prospectivo y la participación ciudadana. Es claro que en aquel contexto sociopolítico ambos aspectos deberían ser obviados; pero tal vez a ello pudiera añadirse un factor doctrinal o filosófico importante. Nos referimos a la doctrina neoliberal que inspiró la moderna planificación española, y al rechazo cultural del término "planificación" por supuestas connotaciones de sistemas centralizados. Son ambos aspectos a considerar al querer explicar la adopción del término "ordenación" para el caso español.

La cuestión no sería relevante si no estuviera acompañada de un reduccionismo práctico de los objetivos inherentes, evolucionando en la experiencia hacia modelos instrumentales de carácter legal, que terminan por resolver la planificación u ordenación del territorio en un texto legal normativo de situaciones generales, y que se

concreta –las más de las veces– en un documento de planificación indicativa, generalmente denominado “directrices de ordenación territorial” que –paradójicamente–, al no tener fuerza legal alguna, no deja de ser un estudio orientativo, con unos contenidos sectorializados y muchas veces carentes del sentido globalizador señalado.

En definitiva, estamos ante una trayectoria semejante a la de los planes de urbanismo españoles que, en la actualidad, han quedado convertidos en meros sistemas legales de clasificación y uso del suelo. Carentes de modelos de desarrollo urbano, vaciados de diseño, y aquejados de un excesivo nivel de incumplimiento, han ido –poco a poco– degenerando en textos legales excesivamente rígidos, y con una validez limitada a aspectos secundarios, en relación con los grandes objetivos y contenidos de la planificación urbana, que tampoco la planificación estratégica es capaz de conseguir.

En los últimos años, parece que estas situaciones tienden a evolucionar, aunque en muchos casos sigue vigente el esquema mental que identifica la ley con el orden –en este caso aplicado al territorio– cuando en la realidad –y así lo demuestran los hechos– la ley –por muy pormenorizada que quiera ser– no basta para resolver los problemas de desajuste o desequilibrio territorial, porque los procesos son más complejos y descansan en factores subyacentes de diferente naturaleza.

3.3.- EL CONCEPTO ACTUAL DE LA ORDENACION DEL TERRITORIO

Tras esta reflexión crítica acerca del caso español, volvamos a los principios generales, deteniéndonos en el concepto de la planificación (amenagement) del territorio, según definiciones más recientes. En concreto, la redacción de “La Carte Europeen de Amenagement del Territorio” de 1982 contiene cuatro considerandos que pueden servir para aproximarnos a una definición más precisa:

1.- La Ordenación del Territorio “...constituye un elemento esencial de la evolución de la sociedad europea”

2.- Sus objetivos siguen siendo “reducir las desigualdades regionales” para “alcanzar una mejor ... utilización y organización del espacio, de la protección del medio ambiente y de la calidad de vida”

3.- “Las profundas modificaciones que sobrevinieron a las estructuras económicas y sociales de los países europeos ...exigen una revisión de los principios que muy a menudo han regido la organización del espacio, en virtud de objetivos econó-

ón indicativa, gene-
-paradójicamente-,
tivo, con unos con-
alizador señalado.

los planes de urba-
; en meros sistemas
e desarrollo urbano,
mplimiento, han ido
dos, y con una vali-
objetivos y conteni-
ratégica es capaz de

evolucionar, aunque
la ley con el orden
sí lo demuestran los
sta para resolver los
cesos son más com-
za.

EL TERRITORIO

nos a los principios
(amenegament) del
acción de "La Carte
uatro considerandos
isa:

esencial de la evolu-

es regionales" para
de la protección del

estructuras económi-
le los principios que
l de objetivos econó-

micos a corto plazo, sin tomar en consideración de forma apropiada los aspectos sociales y del medioambiente".

4.- "Todo ciudadano europeo debe tener la posibilidad de participar en el establecimiento y aplicación de las medidas de ordenación del territorio".

Comparando estos textos con los de la década precedente, se observan dos cambios fundamentales:

- a) Cada vez se hace más hincapié en los aspectos socioculturales y en la calidad de vida.
- b) Las consideraciones medioambientales tienen preferencia frente a las concepciones de crecimiento económico que caracterizaban los modelos precedentes.

Esta evolución es, por otra parte, el resultado de la nueva concepción de la sociedad en la que los aspectos cuantitativos han quedado subordinados a los objetivos de calidad, es decir cualitativos. De ahí que la definición actual diga que "la planificación del territorio es la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad ... tendente al desarrollo equilibrado de las regiones y a la organización física del espacio...".

Evidentemente, una definición como esta nos lleva a pensar más en una política territorial de tipo procesual que a la formulación de un documento legal. Estamos, pues, ante un modelo voluntario, gradual y participativo que implica una concepción de la planificación como un proceso continuo, no como el resultado de una adaptación obligatoria a un texto legal que, necesariamente, habría de introducir rigideces en el territorio y en los modelos de intervención derivados.

3.3.1.- Los principios generales normativos

Aunque en la comparación conceptual evolutiva se advierten —como acabamos de ver— cambios doctrinales importantes, siguen vigentes los principios clásicos que definen un marco en el que deben inscribirse los diversos procedimientos. Según el texto citado, la planificación del territorio ha de ser:

- 1.- Democrática, asegurando la participación de la población afectada y de sus representantes políticos, a todos los niveles y en todas las etapas de su proceso.
- 2.- Global, es decir, debe asegurar la coordinación de las diferentes políticas sectoriales y su integración, mediante los factores que influyen en la organización del espacio.

3.- Prospectiva, detectando las tendencias de los fenómenos económicos, ecológicos, sociales, culturales y del medio ambiente, con el fin de facilitar la toma de decisiones que afectan a la organización del territorio.

Vemos, efectivamente, que ha habido un cambio conceptual, pero los principios fundamentales anteriores mantienen su vigencia, aún cuando en el propio documento se reconoce la dificultad de su consecución, ante las numerosas limitaciones existentes para una intervención acorde con la propuesta teórica. Es más, para su adecuada implementación sería necesario –entre otras cosas– definir previamente las políticas sectoriales, lo cual añade una dificultad adicional, por cuanto la organización territorial que se persigue exige una coordinación funcional y espacial de los planes sectoriales en sus dimensiones territoriales, lo cual no es posible si no tienen un desarrollo simultáneo o, mejor aún, antecedente.

En la práctica, la necesidad de planificar el territorio es tan palmaria como difícil su consecución, debido precisamente a la ambición del planteamiento teórico, a la necesidad de un fuerte voluntarismo político y la adopción de un modelo de decisiones estratégicas racionalizadas –lo cual no es igual que tecnocráticas– y que en la realidad entran en conflicto con los modelos de decisiones individuales aleatorias, dotadas, en la mayor parte de los casos, de un exceso de voluntarismo. Todo esto ha llevado a que la planificación económica y la territorial carezcan de integración, aun cuando desde al menos hace veinte años se venga insistiendo en su necesidad, y también que la planificación territorial en sentido global no haya dejado de ser una utopía o, en el mejor de los casos, una interesante y sugerente declaración de intenciones.

3.3.2.- Las escalas de intervención espacial

Las experiencias existentes en lo que concierne a la escala espacial de la planificación territorial, nos permite establecer tres niveles básicos:

1.- El Nivel Nacional. En este caso, el sistema territorial básico o soporte más adecuado –y también el más utilizado– es la red urbana, con sus diversos escalones jerárquicos y perfiles funcionales. En tal supuesto, las políticas de intervención tienen como objetivo la estructuración del territorio en ejes de desarrollo y regiones funcionales urbanas, como elementos articuladores del mismo.

2.- El Nivel Regional. Así como el modelo anterior suele tener un valor indicativo aplicable para las grandes políticas territoriales (infraestructuras de alta capacidad, grandes actuaciones en materia de suelo, vivienda, etc), el Plan Regional tiene

económicos, ecológicos, el fin de facilitar la planificación.

pero los principios del propio documento las limitaciones existentes más, para su adecuación previamente las características organizativas y espaciales de los municipios si no tienen

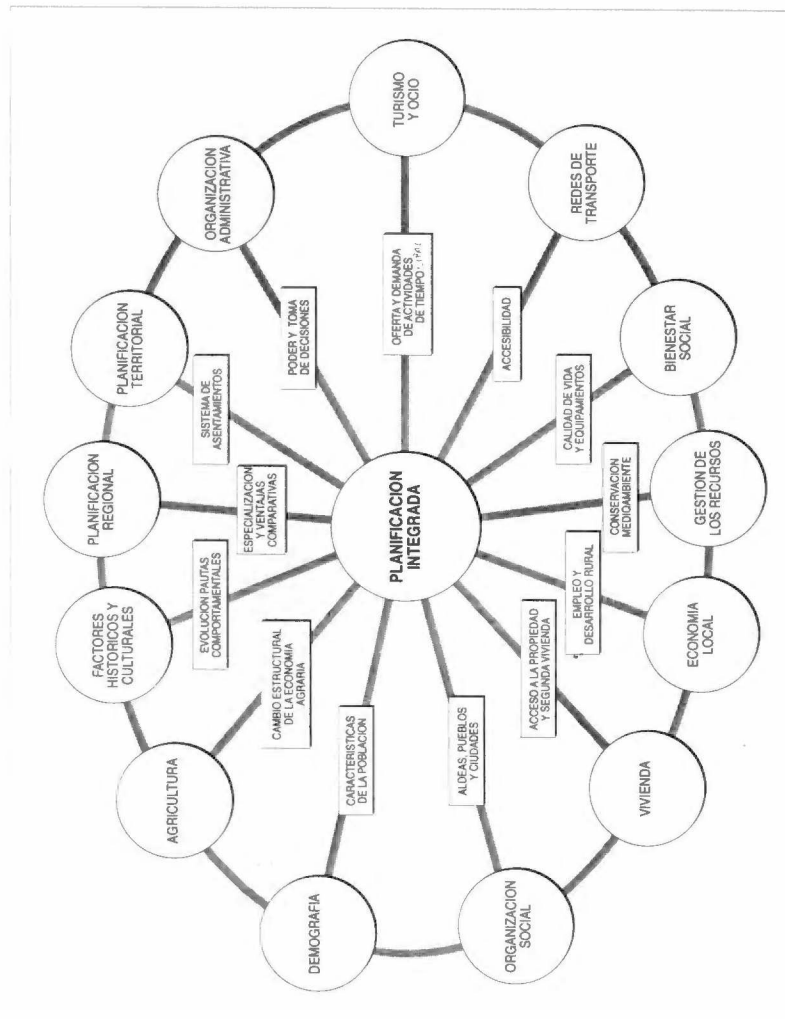
palmaria como difícil ambiente teórico, a la implementación de modelos de decisiones— y que en la realidad aleatorias, dotar de integración, aun cuando su necesidad, y también el riesgo de ser una utopía de intenciones.

espacial de la planificación

básico o soporte más sus diversos escalones de intervención tie- desarrollo y regiones

ener un valor indicativo- acturas de alta capacidad- el Plan Regional tiene

GRAFICO 13. MODELO DE PLANIFICACION INTEGRADA



La planificación integrada implica la coordinación de los diferentes componentes territoriales, según un modelo de evaluación de procesos y de priorización de objetivos.

un sentido más operativo, y constituye –asimismo– un eficaz instrumento de gestión del territorio, en el que se plasman y articulan las principales políticas sectoriales en su dimensión espacial, al igual que contiene las bases de la disciplina que debe regular las acciones en el territorio. Por su naturaleza, resulta más adecuado para alcanzar los objetivos derivados de la aplicación de los principios generales, que hemos enunciado, debido a esa mayor operatividad de que está dotado.

3.- El Nivel Subregional. Sería, en el caso español, el equivalente a la comarca. Esta, por sus dimensiones, es demasiado reducida para plantear objetivos globales, pero resulta muy adecuada desde el punto de vista de la integración de los objetivos sectoriales en el territorio, la participación y la coordinación, tal como hemos venido señalando. Naturalmente no nos estamos refiriendo a planes comarcales aislados para resolver problemas específicos (áreas de montaña, áreas en declive, etc), sino a una estrategia integrada que adopta como unidad de planificación a la comarca.

En todo caso, los tres niveles mantienen entre sí unas relaciones de subordinación y complementariedad, siguiendo un proceso gradual de objetivos dependientes, que sería deseable se tuviese en cuenta, sea cual sea la organización administrativa.

En cuanto a la realización práctica, la planificación territorial, tal como hemos expuesto, supone un gran esfuerzo de coordinación. También aquí la experiencia europea muestra tres modos de afrontar este problema:

- 1.- Designando un organismo coordinador del tipo comisión interministerial o interdepartamental.
- 2.- Creando un organismo nuevo.
- 3.- Atribuyendo el papel coordinador a un organismo específico ya existente.

Sea cual fuere el procedimiento adoptado, la misma experiencia a la que repetidamente venimos aludiendo muestra lo dificultoso de la coordinación, así como de la puesta en marcha de los mecanismos de participación y seguimiento. Precisamente el ámbito comarcal presenta algunas ventajas en estos aspectos, siempre que se trate de un programa global que –progresivamente– abarque a la totalidad del territorio.

3.3.3.- Los contenidos de las Políticas Territoriales

Se desprende de las consideraciones anteriores que los contenidos varían según cuales sean los ámbitos espaciales de actuación, las estrategias de intervención o los modelos de planificación utilizados. En cualquier caso, se pueden, tras este planteamiento generalista de prioridades, enumerar –aun a riesgo de incurrir en la siempre

strumento de gestión
olíticas sectoriales en
disciplina que debe
más adecuado para
principios generales, que
dotado.

valente a la comarca.
ar objetivos globales,
ación de los objetivos
tal como hemos veni-
s comarcales aislados
n declive, etc), sino a
ción a la comarca.

aciones de subordina-
objetivos dependientes,
ación administrativa.

orial, tal como hemos
in aquí la experiencia

sión interministerial o

cífico ya existente.

encia a la que repetida-
nación, así como de la
niento. Precisamente el
siempre que se trate de
dad del territorio.

ontenidos varían según
as de intervención o los
ueden, tras este plantea-
e incurrir en la siempre

monótona inventarización— los contenidos más usuales que caracterizan las políti-
cas de planificación territorial. En principio, cabe establecer una diferenciación
entre los sistemas rurales, y los sistemas urbanos.

A. El Sistema Rural

Dado que, en la mayor parte de los casos, las áreas rurales son las más débiles y
las que presentan una situación prolongada de crisis estructural, las medidas suelen
tener una vigencia temporal mayor, y suelen orientarse a los siguientes fines priori-
tarios:

1.- La reestructuración de las actividades del complejo agro-forestal, mediante la
reducción de la mano de obra, la racionalización de la superficie agrícola y la bús-
queda de usos y empleos alternativos y complementarios dentro de los modelos
vigentes de desarrollo rural.

2.- Favorecer la descentralización económica mediante un desarrollo inducido
de los recursos locales o endógenos y los apoyos a la descentralización industrial y
terciaria de las actividades existentes. En este aspecto son fundamentales las políti-
cas de infraestructuras de apoyo y de mejora de equipamientos sociales y culturales.
Las redes de telecomunicación son hoy en día un factor decisivo de desenclave,
pero en tal caso debe tratarse de acciones espacialmente selectivas (el teletrabajo
está abriendo nuevas perspectivas).

3.- La promoción del turismo, mediante la preparación de áreas de acogida y de
esparcimiento, el incremento de la capacidad y calidad de las dotaciones e infraes-
tructuras, la atención al turismo cultural y el cuidado del medioambiente, son hoy
contenidos prioritarios.

4.- Las políticas socio-educativas y socio-culturales resultan fundamentales,
estando generalmente orientadas a la formación básica y profesional adaptadas al
entorno local, siendo muy interesante la política de descentralización “intelectual”.

5.- El desarrollo del sistema de transportes, así como de las redes de infraestruc-
turas (electricidad, hidrología, saneamiento, telefonía y la de telecomunicación ya
citada) son, como bien se sabe, aspectos fundamentales en toda política territorial.

B. Los Sistemas Urbanos

En lo que a los sistemas urbanos concierne, los planteamientos difieren de los
tradicionales, máxime por la aparición de hechos nuevos, como por ejemplo, las

áreas urbanas en declive o el nuevo marco de la competencia y el asociacionismo urbano. A estos efectos, entre las políticas más comunes están las que a continuación enumeramos:

1.- La definición de las funciones y complementariedades de cada una de las ciudades que forman el sistema urbano, sea concebido en orden jerárquico, bajo la óptica de las relaciones horizontales, o con cualquier otro enfoque dinámico e interactivo. En todo caso, la definición de los perfiles funcionales complementarios es importante, porque puede generar economías de escala y aglomeración para el sistema, minimizando las disfuncionalidades propias de la evolución espontánea de los procesos competitivos autónomos. Asimismo –y previamente– deben definirse las tendencias del sistema en su conjunto, por cuanto el urbano es uno de los sistemas territoriales dotados de mayor capacidad de determinación.

2.- La introducción reciente de la planificación estratégica, hoy ya cuestionada por muchos, y la importancia adquirida por el marketing urbano están renovando la fuerza del sistema de ciudades como elemento articulador de la economía y el desarrollo regional y, a su vez, como estructura potencial de competitividad en el marco interregional e internacional.

3.- Una política más convencional que las anteriores, pero que sigue siendo eficaz, es la que se orienta al diseño de planes de descentralización urbana, con énfasis en las ciudades medias y pequeñas, para convertirlas en centros de crecimiento y desarrollo local, capaces de complementar e integrar el sistema rural –muy debilitado– en el sistema urbano.

4.- Junto a las políticas macroespaciales citadas, merece una consideración importante la planificación microespacial o propiamente urbana, con vistas a elaborar nuevos diseños de remodelación y rehabilitación urbana, de usos del suelo, y de renovación de espacios degradados, todo ello encaminado a lograr una mayor calidad de vida.

5.- Frente a los rígidos planes legales de ordenación urbana, se imponen cada vez más los planes de desarrollo urbano o metropolitano y las planificaciones especializadas de intervención en los tejidos consolidados, aunque a veces obsoletos; así, mientras el sistema rural sigue presentando los mismos o parecidos problemas que hace veinte años, el sistema urbano ha de hacer frente a un proceso de competencia locacional cada vez más selectivo y cualitativo. Además, la aparición de importantes áreas en declive, coincidentes a veces con grandes o medianos centros

y el asociacionismo
las que a continua-

de cada una de las
jerárquico, bajo la
que dinámico e inte-
complementarios es
eración para el siste-
n espontánea de los
deben definirse las
uno de los sistemas

hoy ya cuestionada
o están renovando la
economía y el desa-
titividad en el marco

que sigue siendo efi-
n urbana, con énfasis
ros de crecimiento y
rural -muy debilita-

e una consideración
ia, con vistas a elabo-
e usos del suelo, y de
ograr una mayor cali-

ana, se imponen cada
planificaciones espe-
ue a veces obsoletos;
parecidos problemas
un proceso de compe-
emás, la aparición de
es o medianos centros

industriales no reconvertidos, exige una renovación en los instrumentos de intervención, que han de incorporar las nuevas tecnologías a la estructura urbana.

Todas estas cuestiones serán tratadas con más detalle en el capítulo dedicado al Desarrollo Urbano. En este, nos limitaremos a cuestionar algunos fundamentos básicos del Sistema Urbano.

El carácter global que aporta la consideración de los Sistemas Regionales en su conjunto constituye, de entrada, un sugerente marco referencial de carácter teórico, pero en la práctica son muchos los problemas que deben ser resueltos para hacer que la planificación territorial sea operativa; entre otros citaremos los siguientes:

- a) La necesidad de concebir la planificación como un instrumento al servicio de la sociedad, lo cual requiere, necesariamente, su participación activa.
- b) La dificultad de poseer esquemas válidos de anticipación en todos los campos necesarios, lo cual sería básico de acuerdo con el carácter prospectivo que debería tener.
- c) La difícil tarea de crear nuevos organismos o adaptar los existentes en el seno de las organizaciones político-administrativas cada vez más burocratizadas.
- d) La misma dificultad de diseñar metodologías válidas que, partiendo de los objetivos de las políticas sectoriales, logren integrarlas en el territorio, de acuerdo con los atributos diferenciales que éste posee.
- e) La necesidad de diseñar modelos o esquemas de planificación territorial asociados a los diferentes ritmos de crecimiento económico.

En un área con previsiones de crecimiento lento no se puede planificar el territorio como si de una variable independiente se tratara. Aunque sobre este último aspecto apenas se han hecho aportaciones teóricas, no obstante se pueden establecer cadenas asociativas entre los ritmos de crecimiento y las estructuras espaciales. Así, por ejemplo, en una fase de crecimiento lento, las estructuras focales pueden ser más eficaces que las policéntricas, pero en cada caso deberían explicitarse en el diseño tendencial o prospectivo de los programas. La planificación del territorio, como una metodología de intervención final, implica no sólo un proceso estratégico de toma de decisiones, sino también una secuencia en su implementación que incluye el seguimiento, siendo imprescindible combinar la rigidez de las constricciones con la flexibilidad de las políticas específicas. Se trata, en definitiva, de una construcción conceptual, teórica y metodológicamente compleja, que no puede confundirse con una simple normativa legal ni con un plan indicativo u orientativo. Tal vez

sea la escala comarcal, en su necesaria coordinación con los objetivos de la planificación regional, una dimensión territorial adecuada para ensayar un modelo que integre la planificación socioeconómica sectorial y el planeamiento físico.

3.4.- LA EVALUACION Y GESTION DE LOS RECURSOS DEL TERRITORIO

Para llevar a cabo la necesaria síntesis que el proceso de planificación lleva consigo, es conveniente tener también en cuenta que el territorio se caracteriza por una dinámica propia, que se manifiesta en las interacciones entre sus diversos elementos. El hombre, mediante la utilización del medio, modifica las interdependencias; pero también cualquier intervención introducida en el proceso de ordenación altera, de forma generalmente positiva, la dinámica del territorio.

Es evidente que el proceso de análisis físico del territorio debe sustentarse en la integración de las diversas variables del medio natural y su dinámica, lo que supone una ruptura con los tradicionales inventarios del medio físico. El papel de los estudios del medio natural, dentro del proceso de planificación territorial, es ciertamente reciente; aun así, la mayoría de las veces no se supera la etapa de inventario y el medio físico se considera un mero marco descriptivo de carácter introductorio. En muchos casos, los modelos de planificación y gestión del territorio seguidos son de corte economicista, y generan no pocos desequilibrios territoriales. En cambio, el modelo de desarrollo local o endógeno resulta un marco idóneo para la aplicación de los estudios integrados del medio físico, para evaluar el potencial de recursos de cada una de las áreas territoriales consideradas.

El enfoque en que nos movemos se inscribe en un punto de vista basado en la concepción unitaria de la naturaleza. Tras la ruptura producida por el énfasis en los enfoques sectoriales, se asiste de nuevo a un intento por recuperar el concepto integrador que el territorio posee. Para la aplicación de tal enfoque, la escala de planificación intermedia —como la comarca— constituye el marco más operativo. La metodología que proponemos, y que más adelante se expondrá, intenta ser una síntesis analítica resultante de un proceso gradual de reconocimiento del territorio. A partir del levantamiento del terreno, el análisis del paisaje, la interacción sistémica de las variables, la clasificación agrológica y de aptitud de uso del suelo, se define el sistema ecogeográfico que incluye, finalmente, la capacidad de uso y protección del territorio. Esta concreción resulta fundamental para poder integrar el planeamiento municipal o urbanístico en la planificación comarcal, asegurando así el tratamiento

jetivos de la planifi-
 ar un modelo que
 nto físico.

DEL TERRITORIO

inificación lleva con-
 e caracteriza por una
 sus diversos elemen-
 as interdependencias;
 de ordenación altera,

debe sustentarse en la
 ámica, lo que supone

El papel de los estu-
 torial, es ciertamente
 pa de inventario y el
 cter introductorio. En
 itorio seguidos son de
 oriales. En cambio, el
 neo para la aplicación
 tencial de recursos de

de vista basado en la
 la por el énfasis en los
 pera#-el concepto inte-
 ie, la escala de planifi-
 ás operativo. La meto-
 ntenta ser una síntesis
 del territorio. A partir
 acción sistémica de las
 suelo, se define el sis-
 e uso y protección del
 tegrar el planeamiento
 ando así el tratamiento

legal de los recursos potenciales y del medioambiente. A su vez, constituye un soporte racionalizador para la localización de las actividades, los equipamientos y las infraestructuras, todo lo cual habrá de orientarse hacia los objetivos estratégicos, es decir, selectivos, de desarrollo. Estos se derivan –a su vez– de las ventajas comparativas existentes (recursos humanos, organización social, capacidad de iniciativa y toma de decisiones, etc). De este modo, se logra integrar los recursos naturales en un modelo de desarrollo, en el cual desempeñan –o pueden desempeñar– un papel activo.

En síntesis, lo que queremos decir es que el medio físico posee un potencial de desarrollo propio, por lo que debe ser considerado como un factor endógeno, lo cual difiere de los análisis orientados a la protección y conservación de los recursos medioambientales considerados como un bien en sí mismos. Ciertamente lo son, pero en la cadena que surge de la interacción hombre-medio, el medio, entendido también como recurso, añade una valoración positiva al mero sentido ecológico, al contribuir –o al menos al tener capacidad para ello– a la mejora de la calidad de vida y el progreso económico de la población.