

# Relaciones industria-territorio (\*)

## (Una aproximación crítica prospectiva)

SEGUNDA PARTE \*\*

Por JOSE GONZALEZ PAZ

Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos

*Diseño de un escenario prospectivo para la sociedad española, a partir del cual se esclarecen las bases en que debe apoyarse una nueva política territorial, estructurada básicamente sobre una nueva política de incentivos para la industrialización, que tienda a favorecer la industrialización de los espacios rurales y las ciudades medias.*

### 7. UN ESCENARIO PROSPECTIVO PARA LA SOCIEDAD ESPAÑOLA

Actuar sobre la ordenación del territorio supone incidir sobre los factores que condicionan la distribución territorial de las actividades y de los asentamientos humanos, bien entendido que ambos aspectos se hallan íntimamente correlacionados. Toda ordenación ha de partir, lógicamente, de un conocimiento profundo de la situación existente para proyectarla hacia el futuro, deduciendo, por tanto, un escenario posible; pero éste no ha de ser tan sólo un escenario tendencial, que presupone la constancia o la lenta evolución, sin cambio de sentido, de las fuerzas económicas, sociales y políticas que han venido actuando en el próximo pasado histórico. Si la ordenación ha de responder a los objetivos de una acción política, el escenario futuro que se plantee como objetivo ha de ser no sólo posible sino también deseable, por lo que dicha acción ha de ser congruente con el paso del escenario presente (la realidad actual) al escenario futuro representativo de la nueva realidad.

Diseñar un escenario prospectivo no es un mero ejercicio de voluntarismo, sino que ha de conjugar adecuadamente la evolución tendencial, inherente a la inercia propia de los macrofenómenos dinámicos, los efectos previsibles de los factores emergentes y las posibilidades de alcanzar en un determinado contexto general

Se admiten comentarios sobre el presente artículo que podrán remitirse a la Redacción de esta Revista el 31 de abril de 1985.

La primera parte del artículo se publicó en el número de diciembre pasado, en las páginas 925 a 942.

los objetivos definitivos del futuro a través de una acción política coherente con los mismos, proporcionada en intensidad, y que no incurra en efectos contrarios, contradictorios o «perversos». No es un simple ejercicio de adivinación o de profecía, sino un reto planteado al futuro con razonables probabilidades de ser ganado.

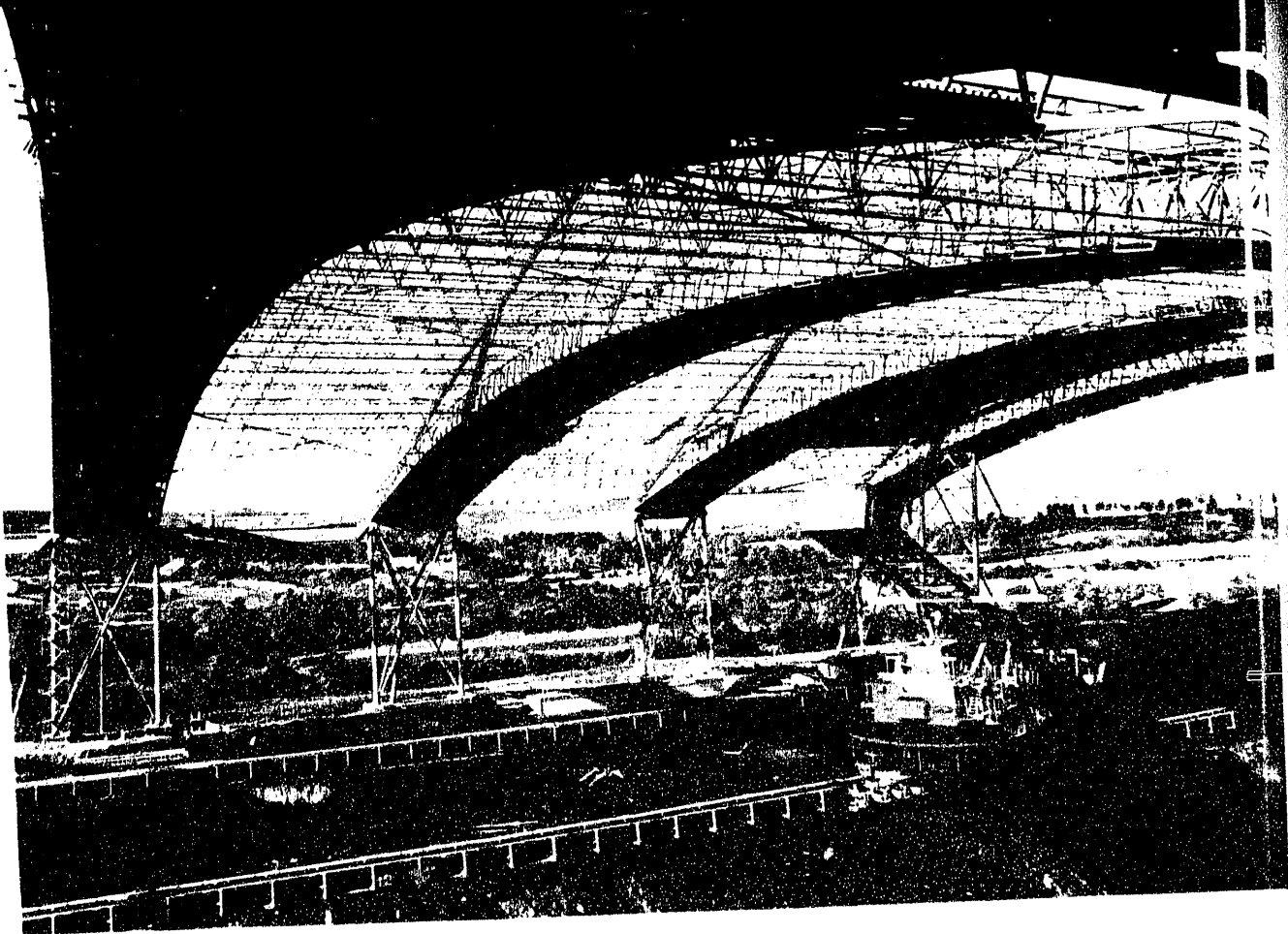
Construir el futuro desde el presente requiere definir, con la mayor concisión posible, el conjunto de postulados básicos que permitan juzgar sobre las posibilidades de cambio distintas a las simples proyecciones; establecer con precisión, los objetivos finales a los que debe responder el escenario futuro; y, finalmente esclarecer los principales objetivos instrumentales que se estiman necesarios para alcanzar el logro del escenario prospectivo.

#### 7.1. Puntos de partida

Todo escenario prospectivo, a plantear en el momento presente, ha de tomar, preferentemente, en consideración las circunstancias presentes:

##### a) *Situación de crisis generalizada.*

Sin profundizar en los aspectos filosóficos, éticos o políticos de la crisis que atraviesa la sociedad española y que afectan desde la posición ante la vida, a la moral tradicional, a la fe en las ideologías o la indefinición entre las áreas propias y las interrelaciones «individuo-familia-sociedad-Estado», y que, en su conjunto, pueden calificarse de «crisis de identidad», es necesario hacer referencia a dos crisis específicas de clara incidencia sobre el territorio: la crisis industrial y la crisis de las áreas metropolitanas.



La crisis industrial constituye la parte más visible de una crisis económica global que ha invalidado el modelo de desarrollo de los años sesenta, sustentado en un vigoroso incremento de la producción, retroalimentado por un crecimiento de la renta consecuente con los mayores niveles de actividad y de productividad del sistema. La ruptura de los estrangulamientos que venían afectando, por unas u otras causas, a la economía española desde los años 30, junto a la cada vez más favorable distribución familiar de la renta, permitió una expansión sin precedentes de la producción industrial, al servicio principalmente de una demanda efectiva, en parte desproporcionada con el aumento de la renta, o de la producción, al incorporar como flujo lo que era realmente el «desembalse» de un ingente «stock» de demanda insatisfecha anterior.

Para las industrias, la elevada demanda de bienes de equipo recogía no sólo el «efecto de expansión» de la producción corriente, sino también el muy importante «efecto tecnológico» de rápida sustitución de equipos e instalaciones obsoletos. Para las familias, la demanda de bienes finales reflejaba los mayores ingresos y los cambios en las pautas de consumo in-

herentes a tal circunstancia, pero recogía también la sustitución de bienes de uso a largo plazo, más allá de lo previsible por el relevo generacional (por ejemplo, viviendas, mobiliario...), así como las «nuevas demandas» (automóviles, segundas residencias...).

Todo ello —unido a la propia velocidad del proceso—, llevó a un sobredimensionamiento en ciertos sectores industriales, a causa del bien conocido «efecto aceleración», que, al no encontrar nuevos mercados debido al efecto combinado de la crisis económica mundial y de la progresiva pérdida de competitividad de nuestra industria (como bien ilustra, por ejemplo, el caso de la industria naval), pone de manifiesto la necesidad de reestructuración industrial, como se manifiesta con urgencia en la ineludible reconversión de importantes sectores industriales; reconversión sólo acometida tímidamente y tardíamente.

Ciñéndonos a lo territorial, se plantea el hecho de que la crisis industrial gravita fuertemente sobre las grandes concentraciones urbano-industriales que sobre las áreas rurales, como confirma la existencia de ciertos movimientos de retorno de quienes anteriormente emigraron de las mismas y aunque ciertos

estadísticas de paro agrícola (cuyo sesgo fraudulento es bien conocido por otra parte) pueden desmentirlo.

Pese a la importancia del sector terciario, la crisis industrial se refleja claramente en una crisis de las áreas metropolitanas, pero tal crisis es más profunda y compleja de lo que pudiera deducirse de dicho reflejo. Se trata, en buena parte, de una crisis social, en la que intervienen desde la ruptura de una situación anterior de convivencia, a la degradación de la seguridad ciudadana, los nuevos niveles de conflictividad laboral, la mayor presencia de las tensiones políticas, la exigencia de una mejor calidad de vida.

Las áreas metropolitanas han reducido claramente su poder de atracción, lo que supone una menor presión para el desarrollo de la espiral «industria-vivienda», y las demandas de crecimiento sobre las mismas se transforman, más bien, en demandas de remodelación, en pugna en buena parte, con demandas de simple reconversión industrial o, a lo sumo, de reindustrialización. Pero la reindustrialización, al menos, no es obligado que siga coincidiendo sobre los mismos espacios de industrialización antigua.

### b) *Las consideraciones ecológicas.*

Aun prescindiendo de las desviaciones sociopolíticas de buena parte de los llamados «movimientos ecologistas», es indudable que la reindustrialización a realizar en la actualidad, y en el próximo futuro, no puede responder al llamado peyorativamente «modelo desarrollista» de los años sesenta, y no tan sólo en lo estructural o tecnológico, sino también en lo funcional, debido a la necesaria e ineludible toma en consideración de los aspectos ecológicos. Toda preocupación consciente por la ecología —que no se traduzca en posturas apriorísticas de defensa a ultranza de la naturaleza y considere los aspectos cuantitativos y no meramente cualitativos de la contaminación— ha afectar negativamente a la prosecución de los básicos procesos de concentración industrial.

preciso, sin embargo, tomar en consideración la falacia que supone la aceptación ge-

neralizada de la identificación «industria-contaminación». La imagen de la industria como ineludible productora de humos, ruidos, desechos y molestias de todo tipo corresponde a la herencia histórica de una imagen en gran parte periclitada.

Por lo tanto, en la pugna entre las áreas urbanas y rurales para recoger las implantaciones industriales, las nuevas consideraciones ecológicas sólo pueden incidir directamente con relación a las instalaciones fabriles fuerte o claramente contaminantes, y siempre que se cuente con una legislación que, de alguna forma, discrimine entre ambas áreas. El resto de las industrias que, desde el punto de vista ecológico, no plantean una incidencia superior a la de las actividades terciarias, y que, desde luego, predominarán cada vez más —tanto en términos de generación de producto social como de empleo—, sólo resultarán favorecidas «ecológicamente» por los espacios rurales en lo que corresponda al efecto indirecto del desplazamiento del empleo potencial fuera de las grandes ciudades y de las áreas metropolitanas, en busca de una calidad de vida, en buena parte unida a «formas de vivir» que rechacen la congestión urbana.

Las ventajas de aprovechar más fácilmente las consideraciones ecológicas, se establecen a favor de los espacios estrictamente rurales en el caso de las industrias contaminantes, pero en mayor proporción a favor de las ciudades medias para las restantes. Las mayores dificultades provienen de la rigidez institucional y social para el traslado de industrias, del escaso dinamismo con que se prevé que puedan actuar los procesos de reindustrialización en el próximo futuro y de la endeble situación económico-financiera de las empresas industriales en la actualidad.

### c) *El nuevo contexto político-administrativo.*

Todas las circunstancias anteriores se manifiestan en el momento de estarse produciendo una mutación, sustantiva en el fondo pero plena de indefinición «en tiempo y forma», sobre la organización territorial del Estado, y, lo que es aún más importante, sobre su efectividad real, su operatividad y su eficacia. Dejando a un lado

(pese a su importancia capital) la tantas veces agria controversia sobre el «modelo de sociedad», alimentada en buena parte por un estado generalizado de «atonía ideológica», y supuesta la permanencia de los postulados mínimos de «libre empresa», el paso a un «Estado de las Autonomías» supone una profunda modificación del anterior marco político-administrativo.

Una actuación racional sobre el territorio nacional requiere, al menos, una concordancia en los objetivos perseguidos por las políticas de ordenación que se establezcan a nivel regional, necesariamente traducible en un cierto grado de coordinación espacial y temporal de las mismas. Cualquier diseño de un escenario prospectivo para el que no constituyan «datos externos» los planes concretos de ordenación de los territorios regionales, debe contar, como punto de partida, con el logro de una adhesión real (aunque no llegue a manifestarse formalmente) con dicho escenario por parte de las fuerzas regionales tanto políticas como sociales y económicas. Si tal adhesión no se produce por parte de las fuerzas políticas regionales, se llegaría a la coexistencia de políticas contrapuestas en los niveles nacional y regional, cuya resultante podría llegar a ser imprevisible.

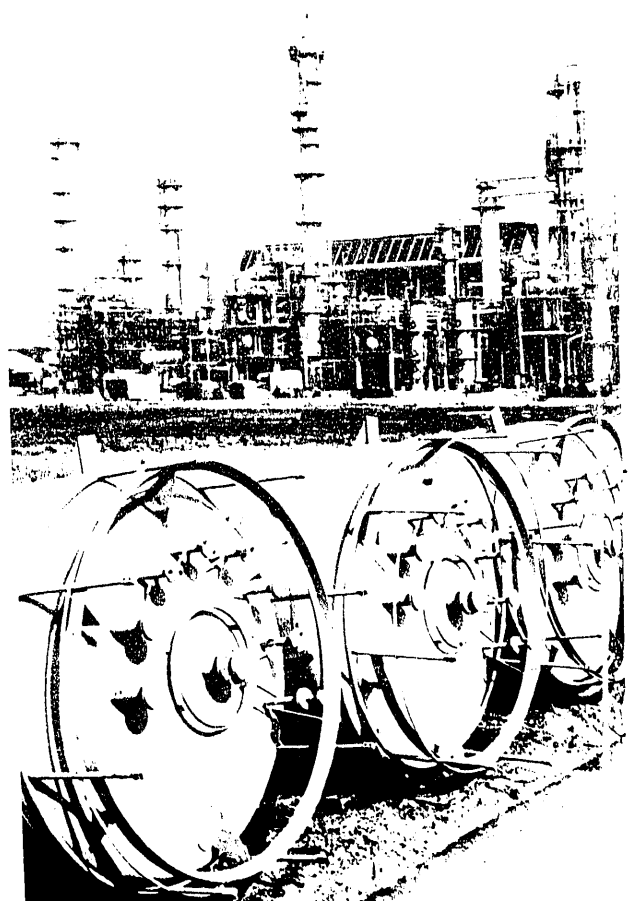
Diseñar un escenario prospectivo a nivel nacional —como es el caso que nos ocupa—, deberá tomar en consideración tal posibilidad, que llegaría a invalidarle en tanto las medidas políticas directas de subordinación, concertación o coordinación resulten insuficientes, o bien pueda lograrse (por medios fundamentalmente económico-financieros) una clara «diferencia de potencial» a favor de asegurar los efectos de las acciones congruentes con el escenario prospectivo adoptado para la «ordenación nacional». Estas circunstancias deberán jugar un papel importante al diseñar las correspondientes políticas, pero más aún a la hora de hacerlas operativas.

### d) *La integración en la C.E.E.*

El escenario que se propugna ha de ser también congruente con los condicionantes que sobre los aspectos territoriales va a implicar nuestra integración en la C.E.E., que se acepta con el carácter de «dato externo» y sin consi-

deración a períodos de adaptación más o menos prolongados en el tiempo. Se trata, por tanto, de definir un escenario a largo plazo, dando a la ordenación ese carácter de situación futura que la distingue con claridad de todo plan de desarrollo, que debe ser «temporalizado» por su propia naturaleza.

La integración española en la C.E.E. va a actuar desde luego en muy diversos aspectos que van, desde la permanencia de una economía fundamentalmente «de mercado», a un cambio profundo en los intercambios internacionales (con reflejo ineludible en nuestras estructuras productivas), a una limitación en los instrumentos de acción territorial y a una homologación creciente de las prácticas administrativas que garantizan la creciente uniformidad del mercado europeo. Todo ello supone un estrechamiento de los márgenes de manobra de ciertas políticas territoriales, al tiempo que asegurará la reducción de las posibles divergencias de las que, dentro de nuestras fronteras, pudieran



establecerse a los niveles nacional, regional o local.

Desde luego, el grado de libertad será mayor a nivel de esquemas territoriales que definan un escenario deseado, que al nivel de acciones concretas que resulten necesarias para hacerlo posible. El escenario prospectivo que cabe destacar finalmente, en el caso español, obtendrá ventajas de la menor indefinición respecto a las políticas territoriales posibles, pero los efectos globales de la integración van a incidir también a la hora de fijar un escenario razonable.

### 7.2. Objetivos finales

Nada mejor que partir de la propia interpretación del concepto «amenagement du territoire» dada por la Comisión Nacional Francesa en 1964, en el sentido de que «tiende a la mejora del nivel y las condiciones de existencia de los individuos facilitándoles la elección de un lugar de residencia o de trabajo, y corrigiendo las disparidades geográficas que resultan del crecimiento económico, y que le comprometen a largo plazo», para fijar, por nuestra parte, los objetivos finales que entendemos deben favorecer el escenario prospectivo a alcanzar con una política nacional de ordenación del territorio.

La fijación de tales objetivos descansa en una concepción antropocéntrica en la relación «población-territorio», una consideración prioritaria de los aspectos materiales inherentes a tal relación bajo el prisma económico, y una convicción de que se «ordena» para el largo plazo. La primera puntualización pone el territorio al servicio del hombre; la segunda debe entenderse dentro del marco conceptual de la «economía del bienestar» edificada sobre el concepto de la «utilidad»; la tercera pretende llamar la atención sobre el hecho de que lo dilatado e imprevisible del devenir histórico obligan a minimizar, dentro de lo posible, actuaciones que puedan introducir procesos irreversibles de degradación ambiental, ya sea por menosprecio de sus efectos o por ignorancia de sus consecuencias.

Bajo tales principios, los objetivos finales a satisfacer por el escenario prospectivo pueden esbozarse como sigue:

- Facilitar la reducción de las diferencias en los niveles de vida de las poblaciones, que deriven primariamente de su localización en ámbitos territoriales distintos.
- Reducir los efectos de circunstancias generadoras de costes que, contabilizados al evaluar el producto social (puesto que se traducen en ingresos para otros perceptores), reflejan en esencia la existencia de un verdadero «disproducto» en términos de utilidad social (costes de aglomeración y congestión, diseconomías externas, despilfarro de recursos, etc.).
- Mejorar los aspectos materiales del entorno físico y del entorno social del hombre que afecten a su propia valoración sobre la «calidad de vida», en cuanto esta última resulte modificable por la acción humana.
- Evitar (sin que ello afecte a la libertad de residencia) la desertización de territorios dotados de recursos naturales suficientes, o de condiciones objetivamente favorables para ser asiento de poblaciones no discriminadas ni en su nivel ni en su calidad de vida, y todo ello bajo criterios de economicidad.

### 7.3. Objetivos instrumentales

La consecución de los objetivos finales antes esquematizados requieren fijar, para la acción política, una serie de «objetivos instrumentales» amplia y diversificada. **Limitados al campo de la industrialización** tales objetivos —de acuerdo con los modelos de industrialización reseñados—, conducen a las siguientes acciones justificativas de la adopción final del escenario que se esbozará más adelante, con relación a sus principales características:

- Apoyo a la difusión territorial de la industrialización como contraposición de la excesiva concentración en áreas y regiones concretas, sin introducir afectaciones sensibles lo mismo a la libertad de mercado (economía de libre empresa) que a la economicidad del sistema; y ello tanto a medio como a largo plazo.
- Apoyo al desarrollo endógeno, a partir de

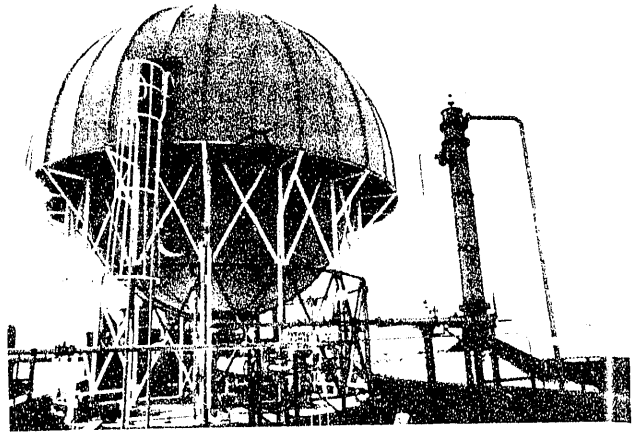
iniciativas locales que favorezcan la industrialización de las áreas no metropolitanas, y muy especialmente las de carácter rural, tanto por su reducido grado de «urbanización» como por el predominio del sector productivo primario.

- Adecuado tratamiento de los procesos de reconversión y reestructuración industrial que potencie al máximo las posibilidades que los mismos ofrecen tanto para el traslado de industrias fuera de las áreas congestionadas, o de destacada concentración industrial, como para orientar convenientemente la localización de las nuevas industrias.
- Apoyo decidido a las ciudades medias como puntos de atracción de iniciativas industriales, mejorando su competitividad locacional con la adecuada dotación de infraestructuras, equipamientos y servicios de todo tipo, y la realización de las necesarias acciones de «animación», sin rebasar los límites inherentes al «principio general de economicidad social», y dentro del debido respeto a su identidad histórica y cultural.

#### 7.4. Esbozo territorial del escenario prospectivo

En líneas generales, el escenario prospectivo se plantea sobre una vigorización de los espacios rurales y un freno a la concentración poblacional, reflejados en los siguientes aspectos:

- Reducir las desigualdades «centro-periferia» a nivel nacional, o al menos frenar el proceso de ahondamiento de las mismas, claramente visible en los últimos decenios a través de las densidades de población.
- Remodelación del sistema de ciudades pequeñas y medias y del de comunicaciones para mejorar la accesibilidad general del territorio a los servicios generales (comercio, educación, cultura, etc.), cuya localización requiere un mínimo de apoyatura urbana.
- Freno de la progresiva concentración de



población y actividades en las áreas metropolitanas principales (por encima de los 200.000 habitantes), y tratamiento selectivo de los procesos de concentración que la nueva estructura del Estado va a aportar a las capitalidades regionales («centralismo regional»).

- Reducción, por selección natural, de los pequeños núcleos y de la población residente en los mismos, que tenderá a fijarse en la capitalidad del municipio (en el caso de municipios extensos y multinucleados y, en todo caso, en las cabeceras de comarca y en ciertas entidades de población más dinámicas.
- Decreciente representación de la población «en diseminado» (caserío, cortijada, vivienda aislada...) fuera del radio inmediato de los núcleos urbanos.
- Elevado nivel de accesibilidad de todo el territorio a los sistemas de información y comunicación con independencia de la situación y dimensión del núcleo poblacional concreto (teléfonos, telex, R.T.V. teleinformática, etc.).
- Prosecución del proceso de disminución del número de explotaciones agrarias, con aumento de su dimensión media y reducción del grado de parcelación, combinado con una acusada generalización de la agricultura a tiempo parcial (actuando en ciertas áreas en sentido inverso).
- Sostenimiento de la economía de montaña —para evitar la desertización de tales

territorios y la degradación del medio natural—, a través de mejoras en las explotaciones forestales y ganaderas, en la vivienda y el hábitat rural y en la utilización lúdica del territorio (turismo y deportes).

- Diversificación razonable de la base económica regional, procurando una estructura más equilibrada de la producción y reduciendo la dependencia e inestabilidad inherentes al exceso de especialización.
- Apoyo al mantenimiento, remodelación o reconversión (según los casos) de actividades tradicionales en el área rural (artesanía, pesca, producciones agrícolas y ganaderas, etc.).
- Reducción de los flujos de migración permanente, en términos de saldos netos, frente a un aumento de los movimientos recurrentes de población tanto por motivos de trabajo como de disfrute del ocio, con favorable aportación a las economías y estructuras rurales (segundas residencias, excursionismo, vacacionismo, etcétera).
- Superación de los efectos de segregación que en lo político, administrativo, social o económico pudieran derivarse de ciertos radicalismos en la evolución del sistema autonómico.
- Mantenimiento, a su adecuado nivel, de situaciones de dependencia de cualquier tipo (real, funcional, etc.) entre unas y otras partes del territorio.

turas duales disgregadoras y elevando el nivel de solidaridad interterritorial, entendida no en el sentido de la caridad y la beneficiencia hacia el más necesitado, sino en el de la ayuda y atención preferente a los territorios que, por una u otra causa, se sitúen en retraso con relación a la evolución general a nivel nacional.

No se trata en modo alguno de plantear una utópica y esterilizadora uniformidad en el nivel alcanzado o en la evolución seguida por un conjunto, más o menos amplio y diversificado, de indicadores socioeconómicos, sino de reducir aquellas desigualdades o diferencias que afectan o pueden afectar al nivel de bienestar social de las distintas poblaciones y que, en una primera aproximación (por otra parte válida), pueden medirse a través del nivel de vida, por una parte, y de la calidad de la vida por otra, y otorgando la debida consideración al tema de la conservación y mejora del «capital ecológico» tan ligado, a largo plazo, con la calidad de vida.

La política territorial, dentro de la congruencia con el escenario prospectivo fijado, puede y debe tener un carácter complementario respecto a la actuación de los mecanismos de mercado y no meramente suplantador del mismo, al menos en tanto se mantenga el «modelo de sociedad». La experiencia demuestra, por otra parte, la mayor virtualidad de las políticas «activas» sobre las meramente «restrictivas», y en la mayor parte de las ocasiones, el fracaso sin paliativos de estas últimas. Entendemos, por tanto, que la política territorial ha de conceder atención absolutamente preferente a aquellos territorios con problemas para seguir la marcha general del conjunto nacional y más aún para recuperar pasados retrasos históricos.

### 8 Bases para el diseño de una política territorial

Así como el escenario prospectivo debe ser comprensivo en cuanto a los elementos sociales que componen la imagen del futuro, la política territorial (y más a nivel de bases) no debe condicionar, más allá de lo necesario, el desarrollo de las políticas, ni atentar, desde luego, contra el principio constitucional de «unidad de ordenamiento». Por el contrario, debe facilitar su desarrollo como tal, evitando las estruc-

#### 8.1. La calificación socioeconómica de un territorio

Dejando para más adelante los problemas de su delimitación física, resulta conveniente establecer, en primer lugar, una calificación sintética de las circunstancias que caracterizan su situación actual, de acuerdo con la siguiente clasificación:

##### a) *Áreas en crisis.*

Se definen como aquellas zonas del territorio

afectadas desfavorablemente, y profundamente, por una situación de crisis estructural, de características peculiares, ya deriven éstas de la existencia de una crisis generalizada a nivel nacional, o se identifiquen más con las ondas largas de la economía (cambios tecnológicos, evolución estructural de la demanda, etc.). Se encuentran entre ellas, fundamentalmente, las zonas excesivamente especializadas (monocultivo agrario, industrial o turístico); y la crisis puede desencadenar un proceso depresivo a largo plazo, si las causas eficientes de la misma no son abordadas a su debido tiempo y con la debida intensidad (por ejemplo, cambio de cultivos, diversificación industrial, revitalización...).

b) *Areas deprimidas.*

Son aquellas que, habiendo tenido —en un pasado más o menos remoto— un vigor económico y social no desdeñable, han sufrido y sufren un proceso depresivo que se acusa en la pérdida continuada de población y de actividad económica general. En la mayor parte de los casos no supieron o pudieron hacer el tránsito hacia la industria desde las viejas actividades artesanas, quedaron marginadas de las nuevas corrientes comerciales o de los modernos sistemas de transporte, fueron incapaces de pasar de una economía monetaria a otra financiera, perdieron su anterior «espíritu empresarial», no abordaron a tiempo la reconversión de sus estructuras productivas, o se vieron desplazadas del mercado por cambios profundos bien en la demanda de sus consumidores tradicionales o en la oferta de sus nuevos competidores. Son predominantemente zonas agrarias, o a lo más con una artesanía residual o una industria envejecida cuando no meramente testimonial en los restos de sus instalaciones fabriles.

c) *Areas subdesarrolladas.*

Han carecido en el pasado de una situación relativamente destacada en el concierto nacional, al menos en los dos últimos siglos (en términos de riqueza, producción o renta), y su nivel relativo de desarrollo es claramente inferior a la media nacional, aportando una participación decreciente al producto nacional. Su situación de subdesarrollo se acusa, sobre todo, en la persistencia de altas tasas de emigración neta, que posibilitan una mejora (a veces im-

portante) en los niveles de «renta per cápita», pero que conducen hacia la desertización del territorio (pueblos vacíos, cultivos abandonados, ruinas progresivas, etc.) junto a una concentración de gran parte de la población residual en un reducido número de núcleos más prósperos, cuyo desarrollo socioeconómico puede enmascarar —estadísticamente— la situación real del resto del territorio.

d) *Areas congestionadas.*

Han recibido preferentemente los impactos de alguna o varias ondas de prosperidad y desarrollo, pero su concentración en el tiempo y la inexistencia o inadecuación de una ordenación territorial o urbana y la concurrencia de ciertos condicionantes naturales o políticos y de actividades especulativas han conducido a consolidar un «tejido territorial» desordenado cuando no caótico, degradando el medio y dando lugar a graves situaciones congestivas y a importantes diseconomías externas. Todas estas circunstancias presentes afectan gravemente a futuro, a través del deterioro del entorno (urbano o natural), de la progresiva pérdida de suelo directamente productivo (transformación de suelo agrícola de calidad en suelo urbano o industrial) o del colapso circulatorio, exacerbando además las tensiones sociales y aun las políticas.

e) *Areas frágiles.*

Corresponden a las que ofrecen en su medio natural o humano, escasa capacidad de absorción con relación a los impactos indiscriminados de las actividades humanas o de las fuerzas naturales, pero muy especialmente con relación a las primeras. Se encuentran entre ellos las zonas de montaña (cuyo abandono poblacional puede ser desastroso para el equilibrio natural), las zonas litorales (sometidas a la presión turística pero también a la contaminación y la agresión marinas), las zonas desforestadas (seguramente víctimas de las erosiones hidráulica y eólica), las áreas mineras (con su fuerte degradación de los hábitats natural y humano).

f) *Areas de desequilibrios estructurales.*

Si no están además incursas en algunas de las calificaciones anteriores, el interés de darles una cierta atención (si bien menos im-



nte) por parte de la política territorial radica en que tales desequilibrios, tal falta de armonía, imponen una fragilidad «latente», que requiere una cierta «medicina preventiva» por parte de la ordenación territorial, que, como decimos, se plantea desde la óptica del largo plazo. Los desequilibrios estructurales pueden ser de muy diverso tipo y entre ellos cabe citar, a título de ejemplo, los productivos (exceso de especialización), los poblacionales (escasa idoneidad del sistema de ciudades), los sociales (debilidad cuantitativa o cualitativa de las clases medias), los patrimoniales (excesiva concentración de la propiedad), los financieros (desequilibrios ahorro-inversión) o los funcionales (excesiva situación de dependencia).

### 8.2. La delimitación de las «áreas problema»

Como ya hemos indicado, la política territorial se enmarca en la disciplina de un «escenario», pero no intenta ser omnicompreensiva y, por tanto, ha de ser selectiva, concentrándose en aquellos problemas más graves, más urgentes y de mayor repercusión posible sobre el escenario total. Pero si ha de ser operativa y no meramente enunciativa de los principios, las acciones han de concretarse sobre un territorio determinado, que debe delimitarse con precisión y que, precisamente, debe ser destacado por su carácter de «área problema», por su situación relativamente más desfavorecida.

Es perfectamente conocido el hecho de que los problemas localizados se diluyen al aumentar la magnitud de los espacios agregados sobre los que se realiza cualquier tipo de consideración unitaria de macromagnitudes, tanto absolutas como relativas, y lo mismo globales que unitarias. Por otra parte, la progresiva reducción de la extensión superficial del área conduce fácilmente a una pérdida de perspectiva general de los problemas, y a pretender un utópico arrojamiento de estructuras o formas periclitadas, o un quimérico determinismo incompatible con el sistema de sociedad libre.

plantea, por tanto, una difícil tesitura entre «precisión» y «comprensión global», que no tiene solución única y que dependerá, en buena medida, de la concepción a dar al término ordenamiento. Si dejamos para el urbanismo la «orde-

nación del espacio urbano», las dudas seguirán planteándose con relación al territorio del alfoz y más especialmente al territorio del área metropolitana, cualquiera que sea el sentido que se dé a la misma; pero, en uno y otro caso, la funcionalidad territorial recogerá una preponderancia absoluta del «hecho urbano», y las metodologías a aplicar estarán más próximas al planeamiento físico de detalle que a la planificación territorial o la modelización.

Si el «área problema» se caracteriza sobre todo como «congestionada», un planteamiento meramente «ordenador» será poco efectivo si pretende ser algo más que unas bases conceptuales y unas ayudas externas al propio e ineludible planteamiento urbanístico; y tal es el caso de las áreas metropolitanas y de los conglomerados urbanos. Para el resto de las situaciones las «unidades urbanas» no pueden ser separadas al delimitar el territorio, ni ignoradas en cuanto a su existencia y a su función de «organización del espacio», pero pueden tomarse en consideración —cualquiera que sea su dimensión—, con el carácter virtual de «puntos»



en que se concentran determinados equipamientos y servicios y que condicionan los flujos de relación física, económica, social y aun política con otras «unidades urbanas» y con el espacio rural circundante.

Hechas las anteriores salvedades, los niveles de tratamiento territorial corresponden, en líneas generales, a tres unidades geográficas concurrentes y distintas: la nación, la región y la comarca, que, salvo la primera (que tiene una neta definición política diferencial), siguen presentando indeterminaciones objetivas (cuando no también de carácter político administrativo) y debatiéndose, conceptualmente, entre la preeminencia a conceder a los aspectos de integración territorial, a través de los flujos de relación, o a la homogeneidad del espacio.

En la delimitación de «áreas problema» parece incuestionable que debe primar la existencia de un cierto grado de homogeneidad, y por tanto de coincidencia interna en los problemas de fondo, si es que la política territorial ha de pasar de las directrices generales a los programas específicos. En todo caso será necesario proceder a un arbitraje en el que también se tomen en consideración las fuerzas y flujos de relación interna, sobre todo en cuanto condicionen sensiblemente la efectividad de la «acción territorial», y en cuanto recojan la consecuencia de un «hecho diferencial» por parte de sus propios habitantes, y potencien el grado de adhesión y de participación de los mismos en dicha acción.

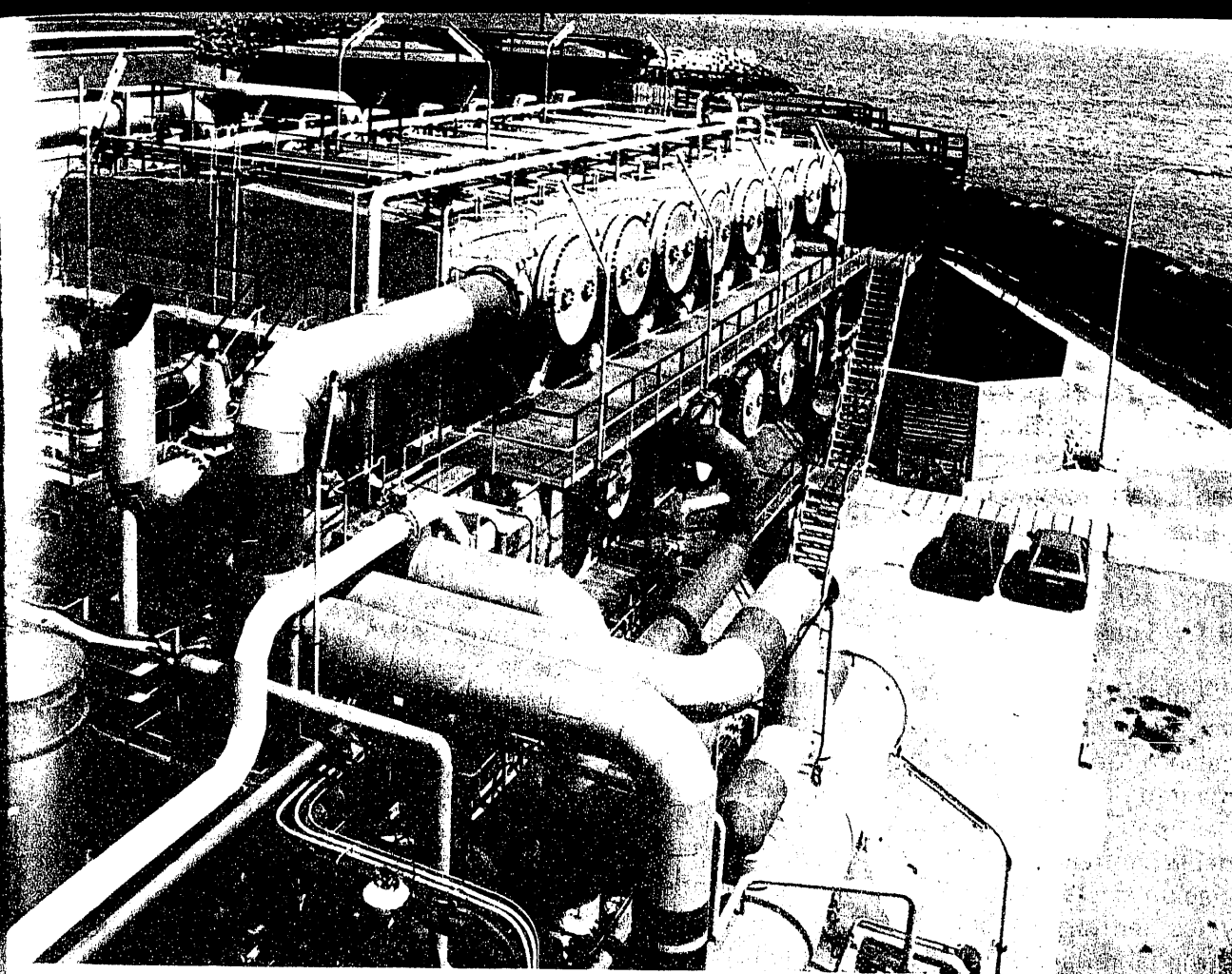
La conclusión final es que la mayor virtualidad en la delimitación de «áreas problema» se corresponde sensiblemente con la dimensión comarcal, aunque la misma pueda moverse entre límites bastante amplios en función de las distintas características físicas y socioeconómicas de las diversas zonas de la geografía española. El «área problema» se delimita finalmente para constituirse, a la hora de la acción territorial, en un «área-programa».

### 8.3. Identificación del «área problema»

Identificar un «área problema» se concreta, a efectos de las políticas de ordenación aplicables, en reconocer las «señas de identidad» del terri-

torio en cuestión, lo que supone no sólo su calificación en alguna de las categorías antes expuestas, sino además el hecho de hacer explícitos los problemas principales que le aquejan y las circunstancias a afrontar por una posible acción ordenadora. Se trata de destacar su situación con relación a aspectos tales como

- Existencia de estrangulamientos infraestructurales, estructurales, funcionales, político-administrativos o de cualquier otro tipo, que coartan los efectos de las fuerzas internas, o esterilizan los de las externas al propio territorio. Los principales estrangulamientos se pueden detectar en las comunicaciones, la falta de energía eléctrica, la escasez de agua, el clima extremado..., pero también en la falta de comercialización, la estructura de la propiedad, la carencia de centros urbanos, el caciquismo, el grado de protección a la naturaleza, etc., etc. Se trata de un juicio de valor cualitativo con referencia a la gran importancia de los efectos que resultarían de suprimir uno de tales estrangulamientos («ruptura»).
- Acervo de potencialidades y posibilidades calificando como «potencialidades» aquellas circunstancias sobre las que podría basarse una evolución favorable (por ejemplo el clima si se dispusiera de agua), reservado el término «posibilidades» a aquellas de análogo carácter que pueden ser «puestas en valor» sin excesivas dificultades y a corto o medio plazo, con pequeños esfuerzos y una política inteligente (por ejemplo transformaciones de regadío, si se regulan las disponibilidades de agua existentes). Potencialidades y posibilidades resultan detectadas en el curso de un diagnóstico territorial.
- Conjunto de factores dinámicos que actúan o pueden actuar (por efecto correspondiente política) en favor de la evolución deseada. Puede ser, por ejemplo, la existencia de un nivel cultural relativamente elevado, la presencia de iniciativas empresariales, la existencia de actividades productivas con claro futuro, la dinámica de un proceso (aunque se



insuficiente) de difusión industrial, el descubrimiento de nuevas riquezas naturales, etcétera

Conjunto de factores retardatarios que dificultan la evolución en el sentido deseado y que no son siempre fáciles de anular o remover. Puede hacerse mención, por ejemplo, al envejecimiento de la población, la falta de espíritu empresarial, la deficiente estructura productiva, el clima social tradicionalmente existente, el débil e inadecuado sistema de ciudades, la falta de infraestructuras y equipamientos, etc.

Conjunto de aspectos coyunturales que pueden producir consecuencias a largo plazo, como factores depresivos, o, por el contrario, mejoren las posibilidades de una evolución favorable. Puede tratarse, por ejemplo, del volumen de paro, del alza o baja de precio de producciones importantes para la economía del territorio, de crisis sectoriales específicas, de situaciones de «boom», del nivel de especulación, etcétera.

Identificación aparece como resultado de

un diagnóstico en que los elementos subjetivos del mismo deben presentar un adecuado nivel de justificaciones objetivas.

## 9. LA POLÍTICA DE INCENTIVOS PARA LA INDUSTRIALIZACIÓN

Actuar sobre la ordenación de un territorio supone la realización de una política que puede no haber sido formulada explícitamente a través de un programa. Sea o no el caso, toda acción territorial en una sociedad libre implica «incentiva» a los distintos agentes económicos y sociales para que su actuación sea congruente con el logro del escenario deseado. Reduciéndonos a los aspectos relacionados con la industrialización, la actuación del sector público se ha de apoyar básicamente en una «política de incentivos», si no se quiere afectar gravemente al marco general de una «economía de mercado».

Habiéndose realizado, en el pasado, determinadas políticas de incentivos, cuyos resultados finales son disconformes con el escenario prospectivo que antes ha sido expuesto, resulta ineludible proceder a una revisión «de fondo» de

tales políticas para caminar en la consecución del nuevo «escenario». No se trata, pues, de diseñar toda una nueva política territorial (cuyo esbozo ya ha sido realizado), sino de puntualizar los aspectos que, a nuestro juicio, deben informar la nueva política de incentivos capaz de lograr una difusión de la industrialización, o al menos de favorecerla en el seno de una política territorial integrada. No entraremos, tampoco, en la estructuración formal de la realización de tal política de incentivos.

### 9.1. Los incentivos directos

Calificados como «directos» aquellos incentivos que inciden directamente sobre la «realización» de iniciativas industriales o sobre el mantenimiento o potenciación de las actividades industriales ya existentes, nuestro análisis debe centrarse, en primer lugar, en la diferenciación existente entre los incentivos sectoriales y los territoriales sin olvidar, desde luego, la desigual repercusión territorial de los primeros.

#### a) *Incentivos sectoriales*

Desde el punto de vista territorial (que centra nuestra atención) existen escasas garantías de que los incentivos establecidos a favor de concretos y determinados sectores industriales favorezcan, preferentemente, a zonas no industrializadas, sobre todo si se trata de incentivos para la reestructuración o la reconversión, y se regulan como «ayuda a la inversión directa». Servirán, ante todo, para «rejuvenecer» las viejas áreas industriales, en tanto no se dé (explícita o implícitamente) un tratamiento preferencial a su traslado fuera de las áreas metropolitanas y de las zonas congestionadas, afrontando los problemas sociales, y aun políticos, que tal postura pueda plantear.

La incentivación de nuevas actividades presenta, sin duda, una mayor elasticidad operativa, y puede ser orientada congruentemente con el escenario prospectivo, aunque no deje de plantear problemas. Por razones políticas, difícilmente pueden excluirse de todo incentivo sectorial las «áreas problema» ya industrializadas, al menos en la actual situación de crisis, y sobre todo con una organización «autonómica» del territorio como la puesta en marcha; pero una

política territorial, como la que se propugna, deberá apurar al máximo las posibilidades de una diferenciación de los niveles de incentivos sectoriales según las áreas de localización de las iniciativas, lo que requeriría la calificación por niveles de todo el territorio, el estilo de la clásica regulación de las «primes d'équipement» francesas.

En la situación presente (y en la prevista para un próximo futuro) los incentivos sectoriales ofrecen más inconvenientes que ventajas como coadyuvantes a los fines de la política territorial, salvo que se refieran a ciertas ramas de la minería o a subsectores industriales concretos (ciertas industrias de base agraria, determinadas artesanías, etc.). Toda política de incentivos sectoriales, —tanto si priman la inversión como si lo hacen con el empleo—, aligeran de cualquier forma los costes económicos, debería reducirse al mínimo aunque asegure, hasta donde sea posible, la no aparición de «efectos perversos» sobre el territorio.

Por lo tanto, los incentivos sectoriales deberían incorporar una consideración conjunta de sus objetivos propios con los objetivos finales instrumentales de la política territorial, y, en ellos, con la preferencia a otorgar a las áreas rurales y a las pequeñas y medianas ciudades.

#### b) *Incentivos territoriales*

El establecimiento de incentivos territoriales supone introducir discriminaciones espaciales relativas a la localización industrial, estableciendo como objetivo primario la vigorización económica de determinadas áreas concretas. Sus posibles efectos sobre el territorio son conscientemente promovidos y se justifican por el retraso económico de las áreas favorecidas por la política de incentivos, aunque también contribuyan, indirectamente, a frenar los posibles procesos congestivos a los que pueden estar abocadas las áreas más desarrolladas.

Así como en ocasiones los incentivos territoriales pretenden reducir la aleatoriedad de concentración de las localizaciones industriales estableciendo ventajas adicionales para ciertas áreas, o limitando las zonas a que tales incentivos pueden aplicarse, los incentivos territoriales pueden limitar los sectores industriales

arios de los mismos, o establecer rí-  
 gientemente (en general mediante concurso) los  
 incentivos a conceder a un proyecto industrial  
 concreto para su realización en una localización  
 determinada. En todos los casos la acción  
 estatal suele aparecer subordinada a una  
 política sectorial, o se inscribe formalmente en  
 el marco de una planificación económica, res-  
 pecto a la cual la ordenación del territorio se  
 presenta como una preocupación adicional, quan-  
 do es un verdadero subproyecto.

La política de polos de nuestros Planes de  
 Desarrollo responde a esa concepción subsidia-  
 ria del territorio respecto al crecimiento indus-  
 trial global. Aun cuando se trata (al menos  
 nominalmente) de estimular exclusivamente aque-  
 llas actividades para las que la localización  
 determinada parece ofrecer mayores ventajas compara-  
 tivas, en el fondo lo que se intenta es desviar  
 hacia unas áreas concretas parte de la inversión  
 que en la planificación (o en la previsión)  
 del desarrollo económico general aparece como  
 necesaria, no planteándose una posible vigoriza-  
 ción de la competencia, a partir de una  
 remodelación del «mapa industrial».

La política de incentivos territoriales ha con-  
 siderado tradicionalmente con la enemiga de las  
 áreas más adelantadas, hasta el punto de que  
 éstas han tratado de contrarrestarla con incen-  
 tivos de tipo indirecto (como la creación de  
 polígonos industriales), y ha tenido que su-  
 rir, en ocasiones, los ataques persistentes de  
 sectores industriales con alto grado de concen-  
 tración territorial y profunda tradición (caso del  
 textil). Regiones o zonas adelantadas han teni-  
 do éxito en forzar la localización de proyectos  
 concretos incentivados por el poder público  
 (casos de la refinería y petroquímica en Bilbao,  
 Ford en Valencia, General Motors en Zaragoza,  
 etcétera).

El segundo aspecto fundamental al que  
 se enfrenta toda política de incentivos territo-  
 riales, sin duda alguna, el de su concentra-  
 ción o dispersión espacial. La política de polos  
 (y con razón en su momento) por la  
 concentración en muy reducido número de  
 polos sobre la geografía española, y su éxito  
 discutido, por otra parte) aparece confir-  
 mado en líneas generales, a través de la evo-

lución demográfica de dichos polos, en los  
 últimos decenios, en comparación a la que han  
 tenido otras áreas objetivamente comparables.  
 Resulta curioso, sin embargo, que ninguno de  
 los abundantes críticos de la política de polos  
 haya profundizado en tal análisis, limitándose a  
 emitir juicios radicales sobre el porcentaje de  
 realizaciones respecto a las propuestas aproba-  
 das en los sucesivos concursos, sobre los retra-  
 sos en la puesta en marcha y culminación de los  
 proyectos con relación a lo previsto, y sobre los  
 efectos depresivos («backwash») de los polos  
 sobre su entorno geográfico.

La mayor dispersión territorial de los incen-  
 tivos aparece de nuevo con las «grandes áreas  
 de expansión industrial», que retoman la filo-  
 sofía de las viejas «zonas de preferente loca-  
 lización», con una cierta adición de la siste-  
 mática seguida en la política de polos. Un juicio  
 actual de la nueva política, que no tuviera en  
 cuenta la distinta coyuntura en que juega la  
 misma, abocaría, sin duda, a una falta de equi-  
 librio en el dictámen final, aunque se puede  
 coincidir (desde ya) que los resultados no han  
 sido en modo alguno, brillantes.

Sin embargo, interesa señalar que la política  
 de incentivos ha sido juzgada prematuramente  
 desde el corto y el medio plazo, y en todo caso  
 bajo la óptica del crecimiento económico (pla-  
 nificado o no planificado). Por congruencia con  
 lo que constituye la ordenación del territorio tal  
 política debe ser analizada en el largo plazo (y  
 hoy ya hay perspectivas para hacerlo) y co-  
 rrespondientemente debe ser también estable-  
 cida para el largo plazo, lo que no quiere decir



que no puedan marcarse objetivos a corto (por ejemplo, a través de programas).

En definitiva, cabe afirmar que una política de incentivos territoriales resultará tanto más eficaz cuanto más éxito tenga en lograr un adecuado equilibrio entre concentración o difusión sobre el territorio y entre selectividad o liberalidad respecto a los sectores favorecidos. Extender geográficamente los incentivos supone reducir su eficacia real como elementos de ordenación territorial, sobre todo cuando el área en cuestión carece de la mínima apoyatura de «unidades urbanas» que puedan servir de «núcleos de condensación» de iniciativas industriales superiores al nivel artesanal, o a la pequeña industria agraria, dado su nivel relativo de disponibilidad de factores y servicios.

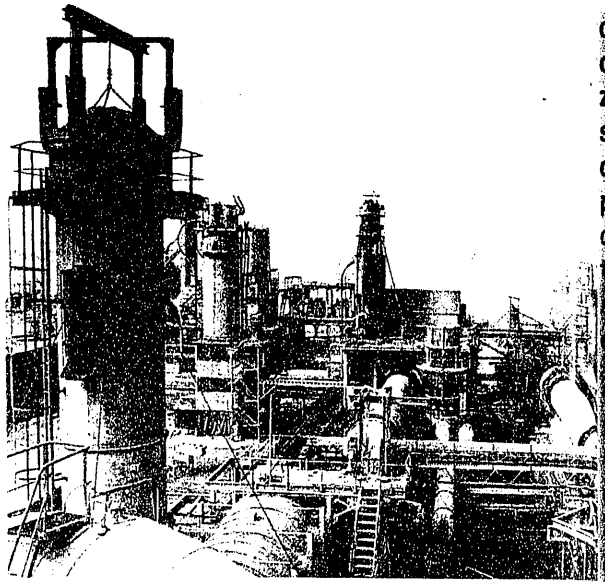
## 9.2. Los incentivos indirectos

Se entienden como incentivos indirectos aquellos que no suponen una discriminación directa consciente buscada (subvenciones) con reflejo inmediato en los costos de inversión o de funcionamiento de las industrias beneficiarias, sino que se producen a través de ciertos costos genéricos (suelo, fiscalidad, mano de obra), de las economías externas en presencia, o de ciertos costes no monetarios o de difícil cuantificación monetaria. En términos muy generales los incentivos indirectos se pueden identificar como los que mejoran el «clima industrial» de un territorio determinado.

### a) *Suelo industrial.*

Los incentivos referentes a la disponibilidad de suelo apto para la localización concreta de instalaciones industriales van desde los que podrían calificarse de meramente «permisivos» a los que introducen elementos «incitativos» o de «atracción». Los primeros corresponden a la simple calificación del suelo a través del correspondiente instrumento de planeamiento, para pasar a la ordenación de polígonos industriales, su establecimiento efectivo con la dotación adecuada de infraestructuras, equipamientos y servicios (pasando por tanto a la segunda de las calificaciones), y pudiendo llegar hasta la disponibilidad de naves industriales.

El poder de atracción (a igualdad de las de-



más circunstancias reales), se fundamenta los precios o costos a asumir por la propia actividad industrial para instalarse. Será tanto mayor el poder de atracción cuanto más bajos sean los precios conexos que van desde los de escritura y registro, a los de licencia de obra, declaración de obra nueva, derechos de enganche o tasas diversas. Actuarán en el mismo sentido circunstancias tales como la posibilidad de pago aplazado y la disponibilidad en régimen de alquiler o arriendo, junto a las bajas tarifas de servicios tales como el de abastecimiento de agua, evacuación y depuración de residual recogida de basuras, etc.

### b) *Fiscalidad.*

Los incentivos indirectos pueden hacer referencia a la existencia de ventajas fiscales muy diverso tipo para favorecer localización predeterminadas, ventajas que reducen desde los impuestos de transmisiones del suelo a los de plusvalía y creación de empresas, la licencia fiscal, el impuesto sobre sociedades y los impuestos y tasas locales. Igualmente aparece como ventajosa, a este respecto, la mayor libertad de amortización a las empresas para una nueva instalación (o a sus ampliaciones), incluso las menores cargas por seguridad social.

### c) *Mano de obra.*

Con referencia a la mano de obra, una política de incentivos indirectos no se limita simplemente a poner en evidencia la existencia

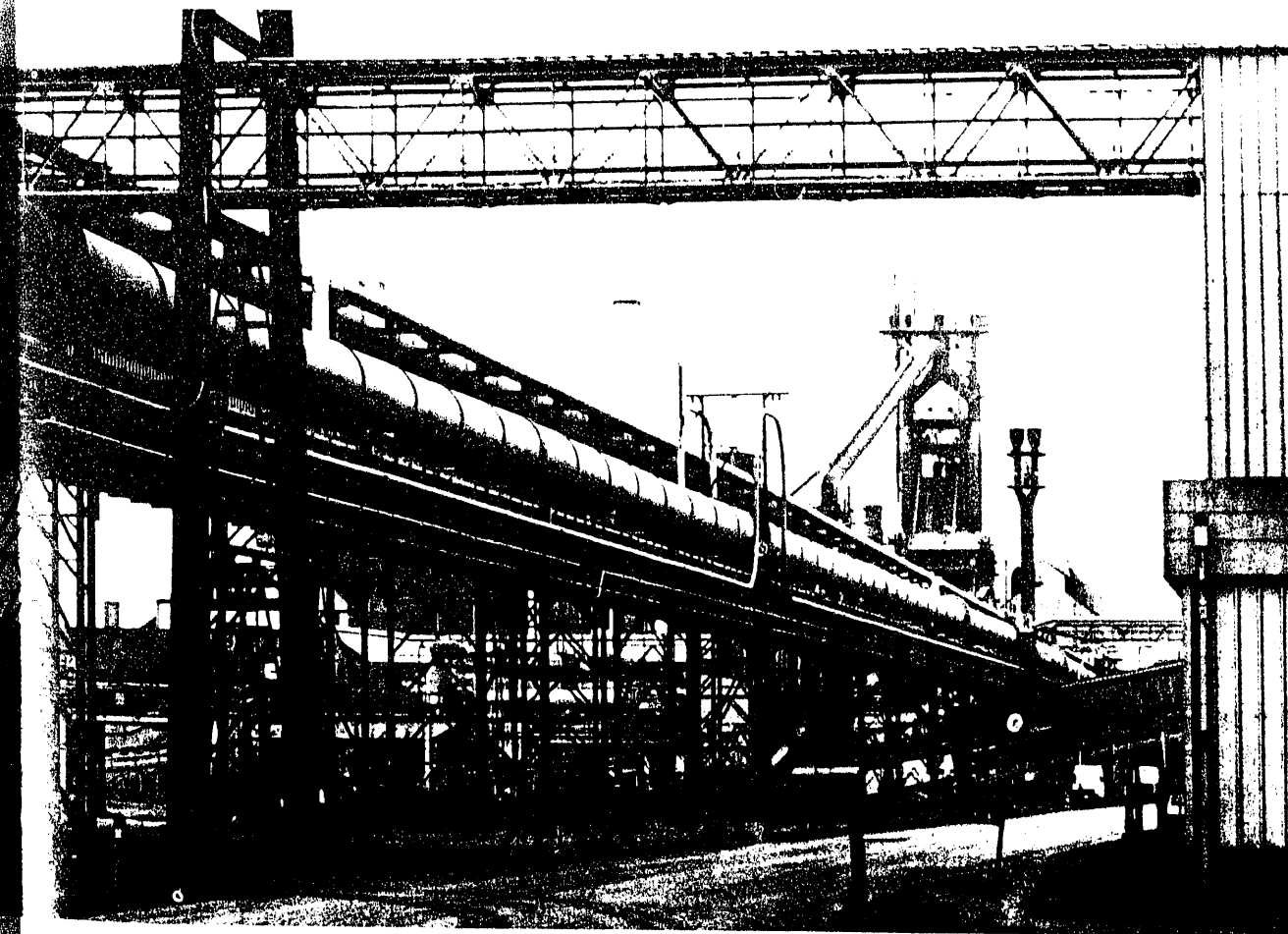
habilidades a través del conocimiento y  
ción de datos sobre el paro existente (for-  
estacional o encubierto) o del nivel de  
empleo y de población activa potencial, sino  
se centra en mejorar la formación del  
personal tomando a su cargo la realización de  
cursos de formación y de reciclado, difusión de  
técnicas de productividad a diversos niveles,  
asesoramiento laboral, oficinas de  
empleo, etc.

### *Equipamiento social.*

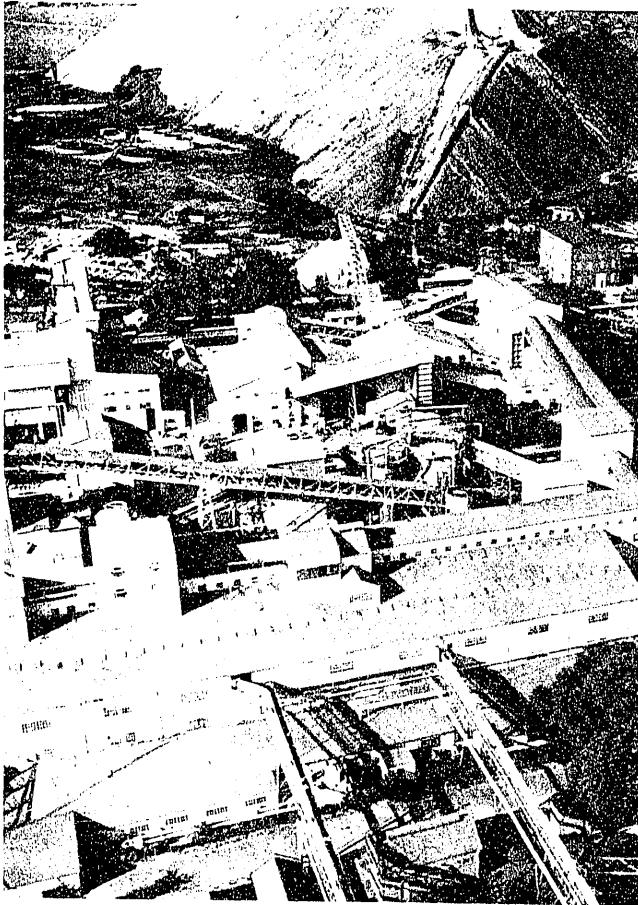
Incentivar nuevas localizaciones industriales,  
apoyar las que lo precisen dentro de la  
ordenación territorial prevista, requiere mejorar  
el nivel de equipamiento social (y de los ser-  
vicios consecuentes) con relación al de otras  
zonas, y, sobre todo, que dicho nivel se asemeje  
en lo posible al ya logrado en zonas industria-  
lizadas, o lo superen en ciertos aspectos. Una  
sociedad industrial no es sólo la que dispone de  
puestos de trabajo industriales sino también una

sociedad evolucionada, que demanda un con-  
junto amplio y diversificado de servicios que van  
desde los sanitarios a los educacionales y re-  
creativos y a los de «comodidad» del medio de  
trabajo y de residencia (abastecimiento de agua,  
pavimentaciones, alumbrado, etc.).

Una política de incentivos indirectos para la  
industrialización pasa necesariamente por una  
mejora del hábitat, dotándole de equipamientos  
adecuados al tamaño y función a desempeñar  
por los núcleos a favorecer, elevando su «cali-  
dad urbana» y su capacidad de «organizar» el  
espacio circundante a través de la mejora de su  
accesibilidad real a nuevos servicios. Toda po-  
lítica de mejora del medio rural, racionalmente  
establecida, deberá concentrar sus esfuerzos, en  
primer lugar, sobre puntos seleccionados (ca-  
beceras de comarca y núcleos de expansión),  
ofreciendo así un factor coadyuvante a su in-  
dustrialización, de mayor eficiencia que el «sal-  
picado» pretendidamente igualatorio o «com-  
pensado» de tales acciones.







e) *Animación.*

La experiencia pasada (en especial la extranjera) no ofrece lugar a dudas respecto a que los aspectos normativos de una política de incentivos, e incluso las ventajas reales, hasta aquí expuestas, referentes a los factores de localización, resultan en general insuficientes para el logro de la deseada ordenación del territorio, aun al simple nivel de modelo o esbozo. Los países más adelantados al respecto, como es el caso de Francia (entre otros), han llegado finalmente al establecimiento de un conjunto complejo, pero ágil, de «instrumentos de animación» para promover el desarrollo de ciertas áreas de muy diverso tamaño, condición y problemática.

Las «instituciones» pretenden no caer en el burocratismo ni en la uniformidad más o menos jerarquizada, sino que hacen uso de la más amplia descentralización y, con base en los poderes e iniciativas locales, no se arredran ante la diversidad de planteamientos ni ante el pragmatismo de las soluciones. Desde el «animador»

profesional a las asociaciones o sociedades de promoción y gestión, pasando por los comités de expansión económica, los establecimientos públicos regionales o las agencias de desarrollo son formas diversas de promover el desarrollo territorial, no siempre en correcta correspondencia con la deseable ordenación del territorio.

Se trata, en todos los casos, de instituciones ágiles, que aglutinan esfuerzos al tiempo que desarrollan su propia creatividad y luchan permanentemente por evitar el anquilosamiento de sus estructuras. Nada más lejos de sus principios que el «funcionarismo» de quienes integran estas instituciones, o a la «exclusividad» en el trabajo de sus ejecutivos, o su «permanencia» en el puesto de trabajo, o la falta de «profesionalidad», pero también la preeminencia de posiciones «partidistas», la aceptación de posturas «asamblearias», o el establecimiento de «incompatibilidades» formales. La «política» que informa estas instituciones no rebasa, en general, el nivel local, y constituye de hecho un mínimo tributo a pagar al Estado por la sociedad, aun dentro de unos esquemas asociacionistas que responden más a estructuras «orgánicas» que de directa o supuesta «representación social» a través de los cauces políticos.

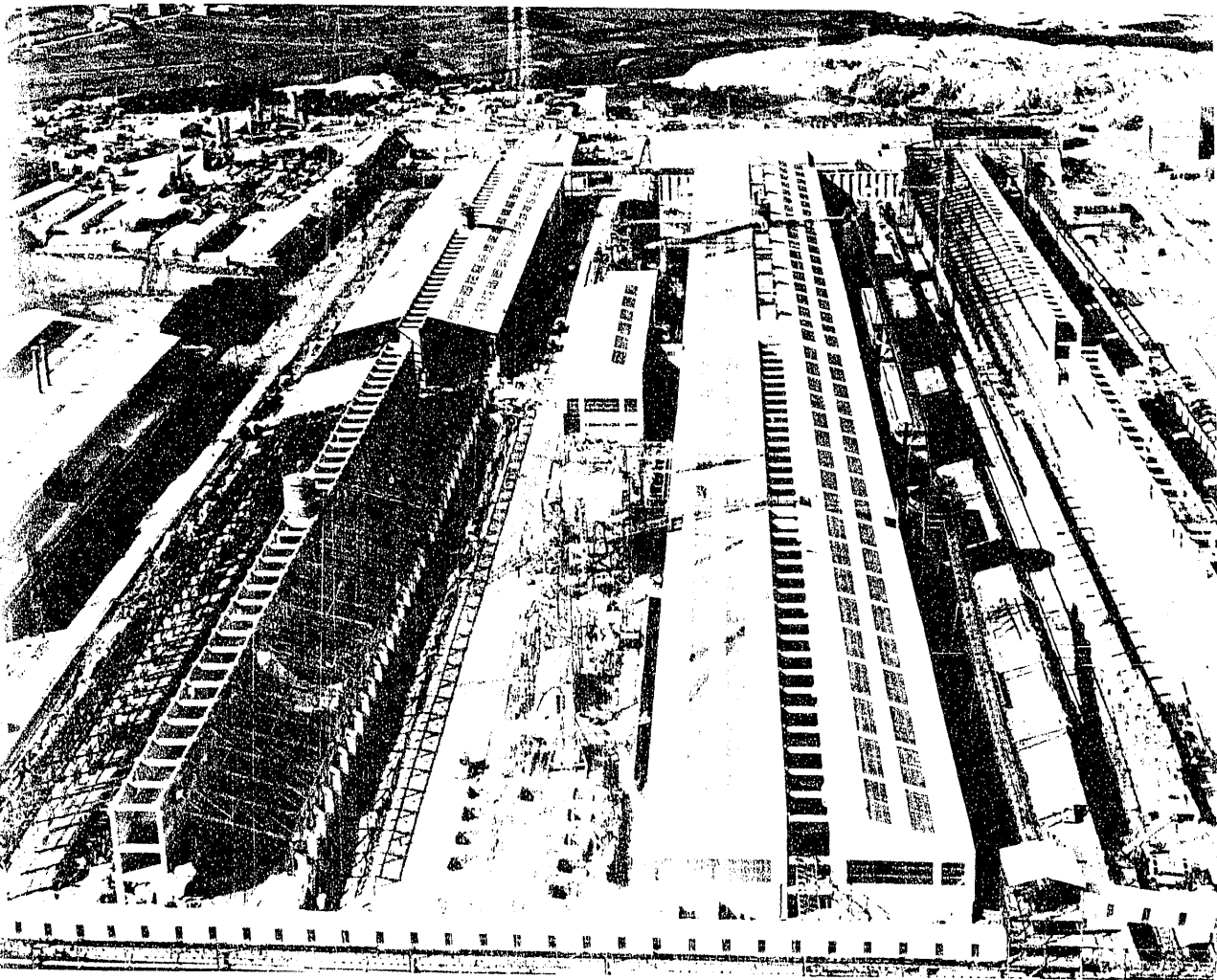
Los «instrumentos de animación» son, así mismo, variados, imaginativos y pragmáticos pueden ir desde las consultorías y asesorías de todo tipo a la organización de cursos y reuniones, celebración de exposiciones, publicaciones, estudios de viabilidad, estudios básicos, etc.

En cualquier caso, el problema de instituciones e instrumentos de animación es lograr un adecuado equilibrio entre su coste y su eficacia evitando al tiempo todo peligro de anquilosamiento o de actividad rutinaria.

9.3. **Coordinación y límites de la política de incentivos**

De acuerdo con todo lo anteriormente expuesto, la utilización de la política de incentivos para actuar sobre el binomio industria-territorio —que es tanto como decir, para llevar a efecto una determinada ordenación del territorio— supone aproximar en todo lo posible el escenario futuro al escenario deseado (y posiblemente





or supuesto); es decir, al escenario prospectivo. Ello requiere, en primer lugar, una adecuada coordinación entre los incentivos sectoriales y los territoriales, que se decante finalmente del lado de los objetivos territoriales.

Una política territorial no puede realizarse simplemente a través de la instrumentación de incentivos territoriales, y sería de muy dudosa eficacia si respondiera a un «centralismo» incoherente entre otros motivos, en la actual estructura autonómica del Estado español. Ha de ser tanto coordinada y previamente consentida entre los distintos poderes territoriales, como también entre las distintas administraciones sectoriales (Ministerios), pues en caso contrario, los incentivos estarían en el marco de una administración (o administraciones) para las que el fin es la ordenación del territorio, sufrirán posiblemente una distorsión (al menos en cuanto a sus efectos) de

los incentivos generales o sectoriales para los que el territorio es, a menudo, un simple «accidente».

En un estado centralista puede pensarse en asegurar la coordinación incardinando la ordenación del territorio en la Presidencia del Gobierno, aunque la experiencia de otros países confirma lo aleatorio de tal «seguridad», puesto que difícilmente los «centros de poder» que son los distintos Ministerios dejarán de presionar, en su correspondiente ámbito funcional, para sacar adelante sus particulares puntos de vista, ya se trate de promover el crecimiento de un sector productivo concreto, de la reconversión de una industria o de la reducción de tensiones sociales localizadas. Es seguro que se esgrimirá, una y otra vez, la urgencia de unos problemas que demandan solución a corto plazo, frente a la visión siempre de largo plazo de la ordenación del territorio, obstaculizada además por plan-

teamientos pretendidamente «igualitaristas» con relación a las grandes áreas en retraso, o a las presuntamente deprimidas en el seno de las regiones más evolucionadas.

El reto de una política de incentivos para la industrialización de los años 90 estriba sobre todo en:

- Lograr un aceptable nivel de coordinación entre las distintas Administraciones (nacional, regional y local) respecto a la fijación de objetivos y seguimiento de la evolución, llegando al diseño de un escenario prospectivo asumido por todas ellas y que cuente con el suficiente grado de adhesión popular.
- Descentralizar al máximo la gestión de la política de ordenación, acptando el principio de que, en mayor o menor medida, todos los agentes económicos «ordenan» el territorio en una economía de mercado, y que las fuerzas sociales que también «ordenan» no se limitan, en ningún caso, a la Administración pública.
- Homologar los «instrumentos de animación» con lo establecido en el seno de la Comunidad Europea, lo que supone un límite crecientemente rígido a la libertad con que las autoridades autonómicas pueden ejercer su «competencia exclusiva», y con el marco general que pueden desear establecer las autoridades nacionales, todo ello con referencia a la ordenación del territorio.
- Establecer un sistema variado, no uniforme, ágil, resistente al anquilosamiento y la burocratización, y mínimamente politizado, de «instituciones de animación» para el desarrollo territorial, capaz de potenciar al máximo el desarrollo autónomo y las iniciativas locales.
- Aceptar que la búsqueda del «óptimo territorial» marca unos objetivos para la acción, pero que sería utópico pretender

alcanzarlo a toda costa, puesto que se trata tanto como querer alcanzar el horizonte. Se trata de seguir unos derroteros adecuados, en el seno de una sociedad libre y en el marco de unas situaciones probablemente cambiantes.

Parece razonable pensar que tales principios resultan más fáciles de aplicar con éxito sobre unos «programas de ordenación territorial» que se refieran a territorios concretos por debajo del nivel regional, que al nivel de planificación general, la cual no debe rebasar el nivel de una cierta coincidencia sobre los gruesos trazos definitorios de un escenario prospectivo. Debido a las grandes dificultades con que se presenta la ordenación del territorio en el caso español — el pie forzado de las competencias autonómicas a causa de la interpretación dada en los Estatutos al correspondiente precepto constitucional — iniciar la nueva singladura a través de un «estudio y programación de casos» aparece como una posibilidad fructífera ante la problemática de «coordinación y límites» de la ordenación territorial.

José González Paz



Doctor Ingeniero de Caminos y Canales y Puertos, doctor en Ciencias Económicas por la Universidad de Madrid. Catedrático numerario en la Universidad Politécnica de Madrid, tiene a su cargo asignaturas de Economía y Estructuras Socioeconómicas en la E.T.S. de Ingenieros de Caminos, e imparte en el Territorio un Curso avanzado de Ordenación del Territorio, disciplina en la que ha venido trabajando veinticinco años como consultor, y como asesor en los dos primeros Planes de Desarrollo. Ha desempeñado desde 1978 la Jefatura del Servicio de Planificación del CEOTMA (Centro de Estudios de Ordenación Territorial y Medio Ambiente).