

## EL TERRITORIO COMO SOPORTE DE LA POLITICA ECONOMICA

Vicente GRANADOS

Vicente SEGUI

La crisis estructural de los años setenta ha puesto en cuestión no sólo conceptos y políticas económicas basadas en modelos de crecimiento continuado y pleno empleo, sino ha mostrado la fragilidad de la teoría económica al no incluir elementos importantes en los análisis, como es el caso del espacio. La transformación política del espacio, el territorio, y su gestión -políticas territoriales a los distintos niveles-, se han visto asimismo afectados por este "olvido" o vacío teórico.

El objetivo de esta ponencia es mostrar que, así como la economía oficial ha ignorado sistemáticamente plantea -mientos que hoy parecen ser la panacea de explicación de la crisis (teoría de los ciclos, teoría de la innovación, etc.) también, los pocos logros hechos en economía espacial han sido silenciados. Así, las políticas regionales y por ende, territoriales, partieron con muy pocos fundamentos teóricos propios y no llegaron a ser más que una disminución en la dimensión del área de estudio de la Política Económica surgida después de la Segunda Guerra Mundial y en un contexto de auge en el sentido de Kondratieff.

En este contexto, el territorio es tratado como un espacio euclideo, neutro y homomórfico y no como el ámbito donde se plasman las relaciones socio-económicas y de poder. El reconocimiento del territorio como causa y no como efecto de la actividad económica llevaría a valorar la incidencia que tienen las decisiones y actuaciones concretas sobre el espacio a través de iniciativas públicas -diversos departamentos de la Administración Central o autonómicas- o privados -localización de actividades-. En el caso de la política económica y en aras de una mayor eficacia y racionalidad, el primer paso consistiría en la potenciación del planteamiento asociativo (como resultado del consenso entre los distintos agentes) en contraposición al jerarquizado y centralista (incluso desde los órganos de decisión de las propias comunidades autónomas) todavía dominante.

Para ello, vamos a dividir esta ponencia en tres partes: la primera intentará conceptualizar el espacio social y su transformación por el poder político, el territorio; a continuación, veremos las consecuencias que ha tenido para la economía regional los olvidos o marginaciones teóricas aludidas, y en tercer lugar, la necesidad de profundizar algunas experiencias que partiendo de planes de ordenación empírica y teóricamente urbana han llegado a propuestas de compatibilización de políticas territoriales.

### 1. Espacio y sociedad. El Territorio

Normalmente, el espacio se considera como un simple apoyo geográfico de objetos y relaciones que no tienen ninguna incidencia en cómo se interrelacionan los actores sociales ni en cómo resuelven sus conflictos. Esta visión impide la comprensión del territorio y por ende, la política territo -

rial es insatisfactoria desde su nacimiento. De acuerdo con - dos geógrafos, Harvey (1969, p. 97) y Holt-Jensen (1981, p. - 6), ha de adoptarse una visión multidimensional (1), como pun - to de partida de cualquier análisis espacial. El reconocimien - to de que toda realidad material tiene una dimensión espacial y temporal nos lleva a introducir el tiempo histórico en el - análisis espacial entendido como la unidad de elementos econó - micos, políticos, religiosos, estéticos y filosóficos de un - todo social. Esas partes se interrelacionan e interinfluen - cian, por lo que cada una sería una parte del todo. Es un to - do estructurado y complejo y cada uno de los elementos con un "tiempo propio", por lo que el conjunto sería la articulación -síntesis en los cuales habría elementos dominantes y defini - torios, Lipietz (1977, p. 19). El espacio socio-económico se - ría, pues, la articulación de las relaciones sociales en un - espacio concreto ya dado que a la vez posee unas restriccio - nes objetivas como resultados de dichas relaciones. Es en es - ta perspectiva como abordamos las políticas territoriales de los distintos agentes públicos y privados.

Esta concepción del espacio como relación social se puede abordar desde cuatro ópticas distintas en función del - análisis concreto de las relaciones sociales en sí (Martins, 1983, p. 52): determinismo medioambiental; espacio como refle - jo de la sociedad; como producto y apoyo material de las rela - ciones sociales y como relación con la sociedad civil, esto - es, las estructuras de poder.

Toda la teorización de las ciudades-jardín (Howard, 1898), basada en la idea de que las formas y procesos de la - organización social pueden ser explicados como consecuencia - de las condiciones naturales, entran dentro de la primera con - ceptualización que sigue vigente en algunos autores (Anderson, 1978) y prácticas (como fue la política regional anti-urbana inglesa posterior a la Segunda Guerra Mundial).

La segunda categoría está constituida por aquellos autores que, como rechazo al determinismo mencionado, cayeron en un historicismo voluntarista, como es el caso del Lefebvre, de "La Revolución Urbana". En sus palabras, el espacio "es el resultado de la historia concebida como el trabajo de agentes o actores sociales, sujetos colectivos que operan en acciones sucesivas provenientes de sus interacciones, estrategias, éxi - tos y derrotas dando como resultado las cualidades y 'propie - dades' del espacio (urbano)" (1970, p. 171). Castells, uno de los representantes de la visión del espacio social como pro - ducto y pilar de las relaciones sociales, critica acertadamen - te esta visión del primer Lefebvre al afirmar que "existe un gran riesgo al imaginarse el espacio como una hoja de papel - blanco en el que se inscriben las acciones de grupos o insti - tuciones sin encontrar otro impedimento que la huella de las generaciones pasadas" (1974, p. 116). La concepción de Cas - tells es, sin embargo, excesivamente economicista al afirmar que "toda relación social (por ejemplo, el espacio) puede ser entendida en términos de la articulación histórica de varios

(1) En el sentido de que el espacio tiene un significado distinto en fun - ción de los antecedentes culturales, percepción visual y objetivo - científico.

modos de producción" (Op. cit., p. 123). Se sigue para ello el razonamiento del estructuralismo marxista francés (Althusser, J.P. Rey, etc.). Posteriores desarrollos de este planteamiento han mostrado su validez, aunque con limitaciones, del análisis basado en las características cambiantes del proceso de acumulación para subrayar las causas de las formas espaciales de desarrollo (Massey, 1979; Sánchez, 1981). En sus últimos trabajos (1978, p. 292), Lefebvre vuelve a retomar el debate al criticar tanto a los análisis estructuralistas como economicistas del espacio por establecer una identidad entre el espacio social y su imagen. El mismo Marx (1978, pp. 125-7), rechaza esta identidad cuando analiza el papel de los pequeños propietarios agrícolas a la coyuntura política que condujo al 18 Brumario (2).

Para concluir, podemos afirmar que el espacio social se produce de dos formas conjuntamente: transformado por la formación social a través de la organización espacial de las relaciones sociales y por el desarrollo de la representación (mental) espacial en el terreno de la práctica social. En una sociedad donde las relaciones de poder son omnipresentes (ver Foucault, 1975), hay que considerar, por lo tanto, el espacio como instrumento de dichas relaciones de poder: el territorio.

La territorialidad fue originalmente utilizada en relación a los estudios del comportamiento animal que posteriormente Laborit (1972) y Soja (1971) lo adaptaron a la territorialidad humana (social) y que Sack (1981) ha desarrollado posteriormente definiendo la "influencia y el control de las acciones e interacciones de gente, cosas y relaciones para asegurar o intentar forzar el control sobre un área determinada. Ese área sería el territorio". Es así como se enfatiza la naturaleza instrumental del espacio en las relaciones territoriales. Por ello, las relaciones territoriales son siempre políticas, siendo por lo tanto los conflictos entre los actores sociales y no entre espacios. Por otro

- (2) Los campesinos parcelarios forman una masa inmensa, cuyos individuos viven idéntica situación, pero sin que entre ellos existan muchas relaciones. Su modo de producción los aísla a unos de otros, en vez de establecer relaciones mutuas entre ellos. Su campo de producción, la parcela, no admite en su cultivo división alguna del trabajo ni aplicación ninguna de métodos científicos (...). La parcela, el campesino y su familia; y al lado otra parcela, otro campesino y otra familia. Unas cuantas unidades de éstas forman una aldea y unas cuantas aldeas un departamento. Así se forma la gran masa de la nación francesa, por la simple suma de unidades del mismo nombre, al modo como, por ejemplo, las patatas de un saco forman un saco de patatas (...), por cuanto existe entre campesinos parcelarios una agrupación puramente local y la identidad de intereses no engendra entre ellos ninguna comunidad y ninguna organización política, no forman una clase. Son, por tanto, incapaces de hacer valer su interés de clase en su propio nombre (...). No pueden representarse, sino que tienen que ser representados. Su representante tiene que aparecer al mismo tiempo, como su señor, como una autoridad por encima de ellos, como un poder ilimitado de gobierno que los proteja de las demás clases sociales y les envíe desde lo alto la lluvia y el sol.

lado, la territorialidad constituye una forma privilegiada del ejercicio del poder institucional siendo, por consiguiente, el poder institucional, territorial en esencia. El estado moderno visto como malla de instituciones "inventó" el territorio y lo reproduce continuamente a través de sistemas político-administrativos (Allies, 1980). Es así como se pueden entender los procesos de desterritorialización de la mano de obra y la producción del primer capitalismo industrial para romper todas las barreras pre-capitalistas y de la posterior reterritorialización de los actores sociales, producción y flujos de mercancías en función de las nuevas necesidades de reproducción del sistema. Este último proceso se llevó a cabo produciéndose un espacio político (el estado-nación) y un espacio social (distribución espacial de sus instituciones logrando un mínimo de consenso) (Ver Granados y Martins, 1981), creándose un espacio homogéneo, desde el punto de vista del mercado, fragmentado y jerarquizado.

## 2. Teoría económica y política espacial

La experiencia de acción regional en nuestro país no se inician, ni se limitan al período de los 60 y de sus Planes de Desarrollo. El territorio ha estado ligado al pensamiento económico, tanto en ideas políticas como en actuaciones concretas, en un período más extenso de nuestra historia, gran parte del siglo XIX y todo el siglo XX. (Howard, L., Monford Strubben, Garner, Soria, Cerdá, Christaller, Lösh, Stein, E. Reclus, Vidal de la Blanche). Limitar el análisis regional y por tanto el conocimiento concreto de experiencias de política territorial al período que se inicia a partir de la Segunda Guerra Mundial, esto es, a los paradigmas dominantes en los últimos treinta años en la teoría del Desarrollo Económico, época en la que la profesión de economista está en auge y los modelos de crecimiento analista (finales de los cincuenta y principio de los sesenta) (3) y/o dependientes (4) (finales de los sesenta, principios de los setenta), no deja en cierta forma de ser limitativo. Esta limitación histórica de la teoría regional, además de ser restrictiva, ofrece la imagen de que no ha existido suficiente debate científico, ni discontinuidades en los paradigmas a seguir por la comunidad científica, ni períodos de crisis intelectuales, cuando la realidad es bien distinta. Esto es que no han dejado de provocarse rupturas, "divorcios" y "olvidos" significativos, de importancia tanto para el entendimiento del pensamiento económico y las políticas territoriales, como para la materialización de políticas económicas de acción territorial desde finales del siglo XVIII, principios del XIX.

Aunque los economistas han reconocido que han existido experiencias de acción regional, antes del período aludido, en la mayoría de los casos estos intentos han sido calificadas de despreciables y frustrantes (M. González González).

(3) Lewis, Jorgenson, Fei y Ranis, Kelley.

(4) Myrdal, Cardoso, Santos, Sunkel, Furtado, Amin, Baran y Sweezy, Prebisch, Nurkse.

Dando muestras de una arrogancia científica e histórica que, observando nuestro alrededor más inmediato, no deja de resultar poco presentable y en muchos aspectos desalentadora.

El resultado de estos años "gloriosos" de crecimiento, no han explicitado a nivel territorial (regional) una disminución de los desequilibrios de renta y empleo o un mejor uso y distribución de los recursos territoriales incluido el capital y la mano de obra. Mas bien al contrario, en la mayoría de los casos el despilfarro de recursos, las agresiones al medio, la perpetuación y aumento de las diferencias y la falta de entendimiento y coordinación entre las distintas acciones territoriales ha sido manifiesta. (Un buen número de intelectuales, han estado presentando estos resultados). La valoración de las políticas regionales de los planes de desarrollo (1964-75) sin ser injustos, hay que señalar que tuvo aspectos positivos y logros bastante evidentes, sin embargo, es innegable también que los desequilibrios regionales pre-existentes subsistieron, y en algún sentido incluso se agravaron, al tiempo que los problemas de fondo de las áreas menos desarrolladas del país no recibieron una respuesta global adecuada (J.R. Cuadrado, 1981).

Se pueden presentar tres razones para encajar y clarificar el problema. La primera, que el espacio o el territorio, entendido en el sentido explicado en el apartado anterior ha sido poco utilizado como variable de análisis por los economistas. Al contrario que la variable tiempo, el espacio no ha tenido el desarrollo analítico necesario para darnos a conocer los cambios y/o transformaciones que se producen en la organización espacial, ante acciones puntuales o planes globales de política económica. La segunda razón, derivada de la anterior, resulta de que la economía (y los economistas) pocas veces han tenido en cuenta que el territorio es el soporte de estas políticas económicas; sean estas nacionales o regionales, lo que ha dado como resultado que los diseños de política económica se han realizado al margen de las influencias y/o efectos, que las mismas, han generado sobre el territorio. Solamente a posteriori, y de una manera aislada, puntual y minoritaria en cuanto a su dedicación científica, se han ido reconociendo (y de una manera muy limitada), la forma en que el territorio asume las implícitas políticas. La tercera razón, igualmente resultado de las anteriores, proviene de no conocer, al menos lo suficiente, la existencia de un conjunto amplio de acciones y políticas territoriales provenientes de otros ámbitos administrativos y corporativos que influyen en la ordenación y localización de los usos y recursos del territorio, y por tanto en la configuración de los programas de política regional: los planes de ordenación municipales, provinciales o comarcales, planes hidráulicos, agrícolas, de costas, forestales, medio ambiente, etc.

De esta manera, además de las denominadas macro-políticas económicas, en la mayoría de los casos de marcado carácter (sectorial) industrializador, existe todo un conjunto de micro-políticas económicas, más cercanas a la gestión del territorio (políticas de suelo, vivienda, población, transporte, equipamientos, recursos naturales...), propias del desarrollo de ese otro conjunto de acciones y planes territoria-

les comentados que están marcando significativamente el territorio y que no son reconocidas o al menos no son del todo señalizadas por esas otras macro-políticas económicas.

La falta de coordinación que existió y existe entre las distintas acciones regionales, no es sólo resultado de errores de coordinación administrativos, de falta de comunicación entre las distintas políticas ministeriales, sino que además es debido a la falta de entendimiento del territorio como soporte y base de la política económica y por tanto de la incapacidad teórica de incorporarlo al mismo. En este sentido el resultado, es que, existe un continuado despilfarro, proliferación y dispersión de las actuaciones regionales, con su correspondiente pérdida absoluta de eficacia y de recursos.

La no inclusión de la variable espacio en los modelos neoclásicos, pilares de los modelos de planificación posteriores, ya fue demandada por el mismo Samuelson, que entendía que habría que partir nuevamente de cero al transformarse en una nueva teoría económica, pues el espacio como variable endógena trastocaría todos los modelos anteriores.

Estas cuestiones que se plantean no surgen porque la materia de la que se ocupa la economía regional necesite una clarificación o una justificación especial para ser utilizada. Los objetivos de la economía regional son tan obvios y claros que no necesitan ninguna justificación o explicación. ¿Por qué entonces la economía regional ha tenido este desarrollo tan limitado y tan tardío a su vez, al menos como materia de estudio propio de la economía, ajena a los esfuerzos que realizaban otras disciplinas en este campo (geografía, sociología, política o arquitectura)? La respuesta tiene diversos factores y matices. Quizás el factor más importante sea el conservadurismo de la economía. No olvidemos que las políticas económicas de desarrollo territorial o regional no eran desconocidas, ni marginales en nuestra historia social (los Regional Planning ingleses, el Plan territorial de la mancomunidad de Cataluña en los años 20, el Plan Regional de Madrid, iniciado por Besteiro, los Programas Territoriales integrales de cuencas hidráulicas del Conde de Guadalhorce durante la primera república, o el mismo debate sobre el problema de la vivienda del principio del siglo XX), ni los objetivos de estas políticas, como ya hemos comentado, pueden ser tan complejos y difusos, como para limitar y retardar el desarrollo de la economía regional como disciplina propia hasta los años cincuenta, más bien al contrario, los objetivos de la economía regional son de los más claros y obvios que una ciencia o disciplina pueda tener.

La Política Económica, de la que se siente tan subsidiaria la economía regional, como tal, no apareció en la economía política hasta una fecha reciente del capitalismo. Los primeros economistas post-industriales, científicos como Ricardo o apologeticos como Walras, rechazan la política económica, que había sido objeto esencial de estudio al final de la economía precapitalista. Posteriormente, en su fase progresista, el capitalismo glorifica el *laissez-faire*.

La política económica reaparece con las primeras di

ficultades del capitalismo: fin de la Primera Guerra Mundial y, sobre todo, crisis de los treinta. La reinstaura la corriente pragmática de la economía política burguesa, y esencialmente J.M. Keynes. Después de la Segunda Guerra Mundial es cuando los neoclásicos le dan cuerpo teórico propio. Para esta época, la burguesía parece haber comprendido el interés de Keynes: asentar que los males del capitalismo no le son inherentes, sino que proceden de los hombres, y que basta con remediarlos. Desde entonces existe la política económica, y las políticas económicas regionales se enganchan en éstas, obviando todo el cuerpo de experiencias, modelos y teorías existentes hasta entonces en el análisis territorial, de las que se hace en gran manera tabla rasa. Las políticas económicas regionales no nacen, por tanto, del desarrollo analítico de la economía territorial, sino como una rama subsidiaria de la política económica estatal. Los economistas han sido poco propensos a utilizar la idea de territorio o espacio. En el territorio no hay regularidad en la organización de la economía. La organización espacial de la economía no es homogénea, sino más bien diferenciada y diversa, y éste era un concepto difícil de aceptar para los neoclásicos. Estos se basaban en el marginalismo y el análisis marginal resultaba complicado frecuentemente al aplicarlo a la dimensión espacial. Ellos necesitaban el concepto de uniformidad para sus cálculos y las diferencias funcionales que exigía el espacio les obligaba a introducir convenientes discontinuidades. Cuando se avanza más allá de la estática, situación de la que el espacio no había salido, la economía vuelve a los problemas dinámicos convencidos de que el tiempo era la variable crucial, no el espacio, que nos daría solución a los problemas analíticos importantes planteados. Se creía que el análisis de las distancias y la distribución espacial de la población de sus actividades estaba reservada a los geógrafos, casta no muy apreciada por los economistas (cuando consideramos los avances de la geografía económica en las dos últimas décadas, observamos que esta falta de colaboración ha sido perjudicial) (Ver primer capítulo).

La economía durante el siglo XX se desarrolla básicamente en el Reino Unido y Estados Unidos, y los grandes economistas de esta época o bien pertenecían a estos países, o habían emigrado para trabajar en uno de ellos. Los pocos economistas que investigaban problemas espaciales o locacionales pertenecían a la Europa Central, poseían nombres y un idioma dificultoso, y difícil de pronunciar para la comunidad de economistas angloamericanos que dominaban a larga distancia el panorama científico de la economía. No es de extrañar, por tanto, que obras tan fundamentales para la economía espacial como la de Christaller, Lösch o von Thünen, tardaran bastantes decenios en ser traducidos al inglés, traducción que se realiza incluso de manera tan marginal, que hace que las obras de estos autores sean poco conocidas en sus textos originales y sólo muy contemporáneamente, década de los sesenta, alcanza una digna difusión y profundización: La economía espacial, por tanto, en gran manera se ha desarrollado históricamente al margen de la economía oficial. No es sorprendente, que la distribución espacial de actividades se contemplaran siendo principalmente determinadas por factores no económicos, y que la localización o el espacio no fuera considerada una importante variable económica. Estas actitudes y estas formas

de entender los hechos económicos han resultado perjudiciales para el análisis económico. Incluso en los pocos análisis que se hicieron de economía espacial se asumían hipótesis (Lösh, Christaller), heredados del marginalismo que contradecían la visión del espacio/territorio expresada aquí: no se preve un desplazamiento de la población, se asumen una distribución - uniforme de las materias primas, preferencias, oportunidad, - Alonso Weber e Isard, entre otros, también utilizan algunos - presupuestos derivados de Walras, localización en espacios mi - creeconómicos siendo el espacio compacto dado y la localiza - ción que interviene en el cálculo de la función de producción se integra a través del input-transporte que se le cuantifica atendiendo simplemente a la distancia (aglomeración) entre - dos puntos (concepción discreta del espacio).

### 3.- Planificación urbana y política territorial

Quisiéramos como corolario, hacer hincapié en otra de las rupturas que tanto metodológicamente como en un aspecto práctico, tienen una mayor importancia dentro del esquema de esta ponencia, la disociación existente entre la economía y políticas regionales con la economía y política urbana y la ordenación del territorio.

Las políticas regionales se desarrollan al margen - de la planificación urbana y territorial, de tal forma que no es anormal en nuestra historia económica ver aparecer la sombra de un denominado plan regional proyectarse con el mayor - desprecio e ignorancia, sobre un conjunto detenido de planes urbanos que ya tiene construido un ordenamiento de los usos - del territorio: residenciales, industriales, agrícolas, turísticos..., etc. La economía y política urbana y la ordenación del territorio, en general, no sólo son parte sustancial de - las políticas regionales, sino que son puntos de partida y de llegada a su vez. Es decir, las políticas regionales o comarcales, deben tener la capacidad de coordinar y compatibilizar el mosaico de planes urbanos y territoriales que se van des - granando sobre el territorio. Esta capacidad de globalizar, - jerarquizar y proyectar políticas concretas sobre una comarca o región, es una misión específica de las políticas regiona - les.

La falta de claridad en estos temas, no lleva sino al posterior rosario de lamentos, tan conocidos por los ana - listas: falta de vínculos entre lo regional y lo urbano, la - necesidad de estudio conjunto de ambos planos, el divorcio en - tre las acciones de carácter "regional" y las medidas y nor - mas legales que se aplican en el terreno urbanístico y en lo que ordinariamente se entiende como política de ordenación - del territorio, sobre la independencia de la política urbanís - tica y la política regional y nacional, sobre la dicotomía - preexistente en la praxis vigente en estos temas.

Las medidas concretas de política regional o comar - cal deben nacer de la compatibilización de las propuestas de inversiones marcadas por las distintas políticas urbanas, uni - do al resto de las políticas territoriales sectoriales: agrí - cola, forestales, de regadíos, hidráulicos...



Pensar, pues, que una cosa son los planes municipales y otra cosa la ordenación territorial o la política regional/comarcal subsiguiente, puede ser un engaño funesto. La aplicación generalizada de las medidas de política local, puede llegar a constituir una verdadera acción territorial, precisamente en virtud de la propia extensión repetitiva de las acciones que desarrollan los planes municipales.

Normalmente, de manera muy generalizada, la valoración de la incidencia territorial del planeamiento es frecuente fijarlas en la amplitud geográfica de los tipos de planes. De tal manera que los planes, usualmente, siguiendo la clasificación que la Ley del Suelo hace que se vean clasificados según la amplitud del ámbito de estudio, aplicando de manera automática y lineal una graduación territorial, en cuanto a los efectos, acciones y políticas a aplicar sobre el mismo, directamente proporcional a la escala del ámbito del planeamiento, es decir: planes parciales, aquellos que actúan o desarrollan una pieza urbana; planes municipales, los que actúan sobre un término municipal; planes comarcales o metropolitanos, sobre una comarca o área metropolitana; planes regionales o territoriales, sobre una región. Esta clasificación que aparece tan clara y lógica e impuesta por Ley, encierra una visión metodológica para la efectividad y el acierto de las políticas de planeamiento territorial peligrosa y en cierta manera errónea o al menos poco útil.

Una vez más hay que reconocer que los economistas - hemos navegado a nuestro libre albedrío dentro de este marco territorial, no entendiendo la relación entre los distintos ámbitos y escalas sobre las que aplicamos nuestras acciones y desconociendo cuáles han sido y/o son los efectos económicos territoriales producidos por los diversos planeamientos (por falta de estudios suficientes que nos valoren y cuantifiquen cuáles han sido estos resultados).

Hoy día empiezan, al menos, a quedarnos pocas dudas a los economistas sobre el hecho de que el planeamiento municipal a la larga, produce acciones que resultan de clara incidencia territorial.

Siguiendo el análisis de M. Solá Morales, podemos distinguir cuatro casos en la forma que se va produciendo históricamente esta incidencia territorial.

"En forma supramunicipal, es el caso de la definición y aplicación generalizada de una normativa que es recogida reiteradamente en cada una de las situaciones concretas municipales. Como si desde arriba, un código superior recondujera al amplio abanico posible de alternativas a unas pocas. O también a través del mimetismo o 'la educación' de modelos de ordenación viaria y de delimitaciones de Suelo Urbano".

"La incidencia territorial se produce en forma intermunicipal, cuando las previsiones de crecimiento socioeconómico, los criterios de localización industrial, la especialización turística o la aparición de ordenación metropolitana o comarcal en criterios sobre la dinámica, la centralidad y el nivel de servicios de los diferentes núcleos urbanos".

"Presenta el carácter intramunicipal, cuando dominan los principios de compensación de déficits, sean éstos referentes a la estructura espacial de los equipamientos sociales, de los servicios en relación a las densidades poblacionales y de edificación. En unión a la idea de déficit, aparece el concepto del equilibrio de estándares y la recuperación del control del Suelo".

Por último aparece la nueva experiencia de los planes plurimunicipales. ¿Cuál debe ser su lógica territorial? ¿Cuál la teoría con la que construir unos objetivos colectivos? y ¿Cuáles los instrumentos en que llevarlos adelante? Son muchas todavía las preguntas sin respuesta clara, sobre las posibilidades de esta etapa plurimunicipal del planeamiento que comienza. Los trabajos y experiencias concretas hasta hoy son mínimas y parciales; la realizada por la Oficina de Coordinación Municipal de los municipios integrantes en el Área Metropolitana de Madrid, dependiente de la Diputación de Madrid; los trabajos de l'Ambit d'Ordenación del territorio del CCC o experiencia de las Bases para la Coordinación del Planeamiento Urbanístico de la Bahía de Cádiz. Sin embargo en Europa existen varias experiencias como la reforma de la administración local inglesa a principios de los sesenta, las experiencias metropolitanas de Estocolmo y Milán, etc. (Ver Martín, 1983).

Es necesario encontrar elementos generalizables que, aceptados previamente y adecuados a los problemas actuales del territorio, constituyan respuestas constantes a los problemas de nuestras ciudades.

Hay que trabajar por decidir y encontrar aquél conjunto de propuestas urbanísticas, específicas y generalizables, que puedan tomarse verdaderamente como una auténtica política de planeamiento territorial.

Existen algunos criterios que constituyen puntos de partidas sobre temas en los efectos intermunicipales:

- La regulación de la normativa edificatoria.
- Los modelos de red viaria externa, de transportes y comunicaciones.
- El control del mercado del Suelo: la calificación de los usos del Suelo.
- El modelo de localización industrial, turístico y terciario.
- La programación del mercado de la vivienda.
- Renta y empleo.
- La jerarquización de las propuestas de inversión.
- Las unidades fijas de gestión.

Estos puntos constituyen temas concretos y constantes de ordenación territorial, coordinables a nivel intermunicipal.

A través de soluciones tipo para problemas similares, de respuestas a problemas concretos, podríamos entender el planeamiento regional/comarcal por primera vez como pieza central del planeamiento territorial. Igualmente nos llevaría a encontrar modelos de planeamiento plurimunicipales sobre temas que irían saliendo sucesivamente: suelo rústico, conservación histórica y arqueológica, localización escolar o sanitaria... Estos modelos van marcando orientaciones generales sobre políticas sectoriales, que difícilmente se podría llegar a definir las consistentemente si desde las bases territoriales concretas, es decir los municipios, no se han iniciado propuestas parciales. Desde estas propuestas el planteamiento plurimunicipal, regional o comarcal podría proponer unos ciertos criterios propios.

Del planeamiento simultáneo de un conjunto de municipios es posible encontrar unos mejores resultados sobre una determinada estructura territorial y a su vez mejorar la ordenación particular de cada municipio. Del contenido del planeamiento municipal se desprenden todo lo que hay sobre el territorio e intermunicipalidad en las experiencias de planeamiento superiores, y como, por tanto, en la ordenación y acciones locales se concentran sintetizadas todas las propuestas a - - otras escalas territoriales.

No es por tanto la escala del ámbito geográfico - quien determina acciones y modelos a aplicar en una estructura territorial, es decir no es tan necesario disponer de un plan regional o de un Plan de Directrices Territoriales finalistas para disponer de un diagnóstico del territorio, sino - más bien sería necesario desarrollar el mayor número de estudios de estructuras locales a partir de los cuales podemos conocer el nivel de problemas y opciones a aplicar a un ámbito territorial más amplio.

A los economistas nos vendría bien revisar lo que entendemos por Territorio, y reentender el concepto de territorio dentro de la teoría económica. Sería generoso por nuestra parte empezar a pensar el territorio como concepto propio capaz de ser causa y no sólo efecto o resultado de una actividad económica, sea éste de consumo o de cualquier otro tipo. El territorio no se puede entender sólo como un lugar donde situar la producción, sino también como variable con voluntad propia de ser causa o factor de localización de la producción y dando un paso más llegar a comprender la distribución y - - asignación de los usos o actividades sobre el territorio como causa de la misma producción.

Ciertamente la ordenación sobre el espacio de la economía es necesaria para la política económica. Pero esta ordenación espacial de la economía debe estar reflejada, soportada o contratada en una ordenación territorial, y por esto es necesaria "La economía de la ordenación espacial", que no es lo mismo.

## BIBLIOGRAFIA

- (1) ANDERSON, J. (1978): Geography, Political Economy and the State in Journal of St. Andrews Geographers, n<sup>o</sup> 2.
- (2) ALLIES (1980): "L'invention du territoire". P.U. Grenoble.
- (3) ALONSO, W. (1964): "Location and Land Use" Cambridge. - - Harward U.P.
- (4) CASTELLS, M. (1974): "La cuestión urbana" Siglo XXI. Madrid.
- (5) CINCUENTENARIO DEL ESTATUTO MUNICIPAL. IEAL. Madrid. 1975.
- (6) CUADRADO ROURA, J.R.: "La política regional de los planes de desarrollo 1964-75" La España de las Autonomías, Espasa-Calpe, 1981.
- (7) CHISTALLER, W. (1966): "Central Places in Southern Germany". Prentice Hall.
- (8) DALLEMAGNE, Jean-Luc: "La política económica burguesa". - Siglo XXI. 1973.
- (9) FOUCAULT, M. (1975): "Surveiller et Punir" Gallinard. París.
- (10) GRANADOS, V. y MARTINEZ, M. (1981): Problemas de la autonomía regional, hacia una visión político-organizativa. Revista Estudios Regionales, n<sup>o</sup> 8.
- (11) GARCIA SALCINES, GABILONDO, GRANADOS Y SEGUI: "Industrialización en áreas rurales: el caso de Puente Genil", Junta de Andalucía, mimeo, noviembre, 1982.
- (12) GONZALEZ GONZALEZ, Manuel: "El desarrollo regional frustrado durante 30 años de dirigismo 1920-58" La España de las Autonomías, Espasa Calpe, 1981.
- (13) HARVEY, D. (1969): Exploration in Geography, Edward - - Arnold, London.
- (14) HULT-JENSEN, H. (1981): Geography: its history and concepts, Harper and Row, London.
- (15) HOWARD, E. (1898): Garden Cities of Tomorrow. (1965). Faber, London.
- (16) LIPIETZ, A. (1977): Le capital et son espace. Masperó. París.
- (17) LEFEBVRE, H. (1981): Revolution urbaine Gallimard, París.
- (18) LEFEBVRE, H. (1978): De L'Etat, vol. IV, Contradictions de L'Etat Moderne. Union Générale des Editions, París.
- (19) LEFORIT, H. (1972): El hombre y la ciudad. Kairós. Barcelona.