

HACIA UNA POLITICA TERRITORIAL ALTERNATIVA.

José María Palá Bastaras

Esta ponencia no se ciñe como otras a la exposición de un estudio concreto; trata más bien de recoger un subproducto metodológico de la experiencia personal de ocho años de estudios territoriales de muy diverso carácter en Andalucía y más recientemente en el CEOTMA, realizados en colaboración con muy numerosos profesionales de variada procedencia. Es una línea de trabajo similar a la de cualquiera de los ya muchos estudiosos del territorio desde el territorio, no desde el centro o la academia: tan artesanal y contradictoria como debe ser el ejercicio de una tecnología sin tradición, tan inventora y adherida a su tiempo como lo exigen los problemas abordados.

Pero tampoco se trata de desarrollar un inventario de fórmulas metodológicas, sino de ofrecer a un ámbito de profesionales en la materia un tema de discusión: del abanico de prácticas modernas de estudios territoriales se decanta una tendencia común, esto es, la percepción de la necesidad de orientarse hacia una política territorial alternativa. Desde dentro de los estudios: son numerosas las alusiones a errores y ausencias, sobre todo de instrumental, de forma y de punto de vista, en las políticas territoriales implícita o explícitamente desarrolladas sobre el área objeto del trabajo. Desde fuera de los estudios: el fracaso del modelo de los años 60, la necesidad de afinar al máximo las respuestas a la gran crisis en sus diversas formas, y la progresiva afirmación del debate democrático sobre la construcción de un futuro que pueda sentirse y desearse como propio en los niveles regional y local, están introduciendo (con cierta lentitud) la demanda de estudios territoriales más complejos que los anteriores análisis de localización, más eficaces, más comprometidos y sobre todo más completos en su perspectiva totalizadora intersectorial y en su especial atención a los recursos humanos.

Esta demanda llega a recogerse en la Carta Europea de la Ordenación del Territorio: "La realización de los objetivos de la Ordenación del Territorio es esencialmente una tarea política. Numerosos organismos privados y públicos contribuyen a desarrollar o modificar la organización del espacio. La ordenación del territorio es el reflejo de una voluntad de integración y de coordinación de carácter interdisciplinario y de cooperación entre las autoridades afectadas. (...) Estas autoridades deben tener presente en su actuación las medidas tomadas o previstas en los niveles inferior o superior y por consiguiente intercambiar información de manera regular, con el fin de asegurar una coordinación óptima entre los niveles local, regional, nacional y europeo...". Pero la Carta Europea es la expresión de una voluntad, no la afirmación de un logro: todos los estados de Europa Occidental hablan de sus políticas territoriales, de sus procesos de compatibilización desde el territorio de las políticas de diversas instituciones con efectos sobre el soporte físico y la población, pero en ningún caso se han definido todavía de forma suficiente y aceptada. Hay que decir que, desde el énfasis territorializador y compatibilizador aportado con entera lógica por la dinámica de las Comunidades Autónomas, España se homologa con Europa en esta tentativa; no es momento de copiar fórmulas europeas cristalizadas porque no las hay, pero sí de poner una intensa y crítica atención al desarrollo real de sus experiencias paralelas (enfoques, diseños, obstáculos, errores, éxitos parciales).

Sin embargo, en España se ha dado y se sigue dando un intento de homologación provinciana mediante la imitación a veces exagerada de ciertos errores europeos de los que se ignoran los malos resultados y las críticas en los propios países de origen (desde la perspectiva territorial), y ello es fundamentalmente porque en España existen los mismos obstáculos a los enfoques globales desde el territorio, y la misma lógica de reproducción de tales obstáculos.

El primero de los obstáculos (del que se derivan los demás) reside en los mecanismos de autodefensa de cada parcela de poder y, como consecuen

cia, de cada parcela de información; autodefensa en sentido horizontal -impulso de autonomía de las políticas sectoriales- y vertical -impulso de apuntalamiento de competencias frente a los niveles o ámbitos superior e inferior-. Mientras la primera es el resultado de la inercia de la tradición administrativa, la segunda proviene más bien de la reciente situación de forcejeo entre las administraciones central, autonómica y local ante la definitiva delimitación e implementación de sus competencias respectivas. Pero, además, la nueva autodefensa vertical tiende a mecanismos que incrementan la horizontal:

- La lógica de la autodefensa de la administración central la lleva a alejarse de la perspectiva desde el territorio, más propia de las administraciones de ámbito menor; tiende a reforzar su sectorialidad y a complicar indefinidamente sus instrumentos. No es preciso dar ejemplos: reconversión industrial, reforma agraria, infraestructuras, y sobre todo el abanico de enfoques sectoriales denominados "de ayuda reequilibradora" para las áreas deprimidas. Este proceso multiplica las inercias a otros niveles: no se cae en la cuenta de que estamos en los años 80; se siguen diferenciando monolíticamente "áreas a reconvertir" (como si no lo fueran absolutamente todas) y "áreas a asistir paternalmente" (malgastando recursos, prolongando procesos de agonía, manteniendo en su población actitudes mendicantes a la vez que privándoles de su derecho a debatir su futuro y a aprovechar su potencialidad endógena); se sigue polarizando el territorio desde arriba; se escuchan voces en favor de la provincia frente a la articulación con la Comunidad Autónoma y la comarca.

- La lógica de la autodefensa de la administración autonómica, afectada específicamente por la ausencia de tradición, la lleva a imitar la sectorialización de la administración central y su alejamiento de la óptica desde el territorio, tendiendo pues a reproducir sus errores: lo vemos en las negociaciones sobre transferencias de competencias sectoriales, o sobre las asignaciones del Fondo de Compensación Interterritorial, o en los primeros ensayos de formalización de P.E.R., en que las referencias a impactos territoriales no pasan de un nivel de tosquedad primaria. Por otra parte, frente a las reivindicaciones puntuales o programáticas de la autonomía municipal, son frecuentes los casos en que la administración autonómica imita los comportamientos de la central. En descargo de la administración autonómica puede aducirse que no tiene la culpa y que se está en fase de aprendizaje crítico, pero las prácticas hablan por sí solas.

- La lógica de la autodefensa de la administración municipal, la más sensible en principio a la perspectiva territorial, la lleva a una actitud de competencia beligerante con los municipios vecinos: cada alcalde se ve impelido a conseguir más cosas de las administraciones superiores que los alcaldes cercanos, recurriendo incluso a la picaresca. De ahí las dificultades para la formalización y buen funcionamiento de las Mancomunidades, casi siempre necesarias para la cristalización de una conciencia territorial madura y para la eficacia gestora coordinada de las diferentes actuaciones políticas dirigidas al ámbito de la homogeneidad o complementariedad comarcales.

Los estudiosos del territorio desde el territorio tienen, pues, una doble tarea: no se trata simplemente de elaborar desde abajo un Modelo intersectorial capaz de explicar el funcionamiento complejo de un ámbito territorial determinado, con especial atención a las potencialidades (físicas y humanas) endógenas, y de indicar consecuentemente el camino de las decisiones políticas o líneas directrices; sino también de analizar cuidadosamente la estructura institucional de hecho en que se producen tales decisiones y los impactos territoriales reales de éstas, a fin de poder diseñar -todavía contra corriente- los correspondientes sistemas de compatibilización gestora que maximicen su operatividad y, sobre todo, mantengan la prioridad de la óptica-

desde el territorio en el seguimiento de las políticas.

En último término, desde esta óptica debería llegarse a poder mirar a los agentes inversores públicos (y sobre todo a los sentidos como externos y/o superiores) como simples asignadores en función de previsiones programadas muy ajustadas y políticamente muy reajustables en un proceso de seguimiento coordinado, ceñido a los resultados y a la evolución de las condiciones-marco. Los redactores de los estudios económico-financieros de los Planes Generales de Ordenación Urbana, por ejemplo, deberían dejar así de verse obligados a adivinar las cifras de inversiones de las administraciones central y autonómica en base a las medias aritméticas de las asignadas al municipio en años anteriores.

Es precisamente en la experiencia de la última etapa de planes generales de ordenación urbana donde la evolución española reciente de los trabajos territoriales desde el territorio encuentra su principal tradición técnica; y muy particularmente en la experiencia de sus estudios socioeconómicos que, buscando coherencia interna, tienden habitualmente a exceder sus funciones estrictas internándose en consideraciones sobre ámbitos supramunicipales (comarcales) y sobre dimensiones económicas y sociales no controlables por el instrumental de la Ley del Suelo (y que no desembocan en decisiones del Plan sino en anexos de recomendaciones para la política municipal en general).

La tarea de crítica conceptual y constantes redefiniciones del vocabulario especializado de la política territorial (o "jerga territorial") es uno de los aspectos más importantes y abundantes de los más modernos estudios territoriales desde el territorio: testimonia una inquietud científica ante lo insuficiente y poco vigente de una palabrería mágica que subyace en el discurso territorial de la política desde arriba. El significado de términos como "desequilibrios territoriales", "efecto multiplicador", "desarrollo regional", o el recurso a indicadores económicos no directamente sensibles a las variables territoriales más significativas de cara a la política territorial, o que consideran demasiado homogéneas las distintas condiciones del territorio, son temas en discusión latente, sobre los que se resbala con cierta incomodidad (y sobre los que habría que progresar hacia un acuerdo conceptual generalizado, para no dar lugar a los actuales e quívocos en el mencionado discurso político). Frente al uso precientífico o mágico de aquellos términos e indicadores, frente a -por ejemplo- la referencia al "efecto multiplicador", el énfasis de los estudios territoriales desde el territorio tiende al análisis minucioso de las instituciones inversoras, y a la comprobación microeconómica y microsociológica de los efectos locales reales de sus asignaciones presupuestarias y gestoras en años recientes, así como de los factores y obstáculos de los posibles procesos de crecimiento endógeno o "aparentemente espontáneo". De este último aspecto hay que resaltar su trascendencia en esta época de crisis, lo que choca con la escasez de la práctica científica sobre el tema, y de la atención pública conocedora y efectiva: por ejemplo, resulta sorprendente comprobar que, hoy día, sobre recursos humanos no circula todavía en España un cuerpo teórico formalizado, ni existe una política coherente específica.

Los estudios territoriales desde el territorio tienden de diversas maneras a formalizarse en "figuras" que se quieren adaptadas a criterios de eficacia en su sensibilidad territorial, y en su capacidad como referencia para el seguimiento, la gestión y el reajuste. Estas figuras tendenciales, todavía no cristalizadas, vienen a sustituir a la única figura de política territorial integral con soporte jurídico en nuestro Estado, esto es, el Plan Director Territorial de Coordinación, en trance de abandono tras una serie ininterrumpida de fracasos y de constatación de su incapacidad práctica para comprometer programas rígidos de inversiones sectoriales. Pueden resumirse en tres grandes arquetipos. En primer lugar, los estudios meramente informativos o de diagnóstico terminan siempre en una síntesis intersectorial

en la que se inicia el discurso-territorial-desde-el-territorio, propiamente dicho; la mera yuxtaposición de los análisis sobre elementos aislados (población, soporte físico, actividad, estructura decisional, comportamientos sociales) deja paso a la articulación de sus relaciones: se trata de hacer comprensible de qué manera funciona el territorio en cuestión, para actuar territorialmente en consecuencia de ello. Esta manera de funcionar, o Modelo Territorial, debe expresarse en términos inequívocos y operativos para el debate político: hay que suministrar a los agentes políticos la información geográfica -en sentido amplio- que les interesa conocer para sus decisiones, y en la forma más simple y completa. El Modelo Territorial tiene a la vez una dimensión estructural sincrónica, una cierta rigidez; y una dimensión diacrónica, pues no puede hacerse comprender el funcionamiento de un territorio sin considerar que el Modelo resulta del depósito de sus transformaciones históricas.

En segundo lugar, los trabajos territoriales que superan el alcance de un diagnóstico y pasan a una fase propositiva, tienden a dos tipos de figuras que podríamos llamar Sistema de Objetivos Territoriales y Directrices Territoriales referidas a la asignación de recursos públicos (no sólo presupuestarios) para los diversos sectores y niveles institucionales, y a la compatibilización de los distintos Planes y Programas incidentes sobre una área determinada.

El Sistema de Objetivos Territoriales es la figura propositiva que resulta de la sistematización de las conclusiones de un amplio debate político sobre el territorio, tomando el Modelo como punto de partida y eje de compatibilización. En este debate habrán de participar de alguna manera todos los agentes efectivamente decisorios, y particularmente la población, en cuanto agente y a la vez sujeto pasivo, e incluso en cuanto componente del soporte físico. La sistematización de los objetivos podrá tender a jerarquizar los solamente en la medida en que no estén indisolublemente articulados; más bien se tratará de jerarquizar complejos de objetivos. En líneas muy generales puede preverse la aparición de objetivos territoriales operativamente diferenciables en, por lo menos, los niveles siguientes:

1) Objetivos-marco, de escasa potencia significativa directa, pero obligados como referencia e inventario: cumplimiento de los derechos constitucionales (incluyendo los implícitos o explícitos en las leyes que desarrollan la Constitución o los Estatutos de Autonomía) en el campo territorial; ciertas evidencias muy generales y de importancia homogénea para todo el territorio del Estado, tales como "previsión de los impactos y oportunidades de la posible entrada en la C.E.E."; "modernización de la empresa agraria", "protección y recuperación de la identidad local", y similares.

2) Grandes complejos de objetivos particulares del territorio en cuestión a medio/largo plazo, o "finalidades territoriales específicas", correspondientes a los aspectos más significativos y diferenciales del Modelo Territorial, sobre los que existe un consenso amplio y se prevé su persistencia a largo plazo; más largo en general cuanto más amplio y diversificado sea el territorio correspondiente. El conjunto de ellos comprendería la que algunos denominan por analogía "Constitución Territorial" o proyecto territorial específico, de obligada referencia para todas las políticas incidentes en dicho territorio.

3) Objetivos coyunturales: son similares a los anteriores sin que se produzca un consenso tan amplio o "constitucional", o/y sin que se prevea una larga persistencia como tales. Pueden ser revisados a raíz de un cambio electoral, o de un proceso de seguimiento que implique reajustes importantes.

4) Objetivos que desarrollan los de los tres niveles anteriores; objetivos simples, puntuales o monosectoriales; objetivos a corto plazo; objetivos de muy pequeña escala: todo este nivel tiene en común su tolerancia para modificaciones dentro del proceso normal de seguimiento, con periodicidades relativamente cortas (uno-dos-tres años por ejemplo).

El Sistema de Objetivos Territoriales es ya una figura propositiva con valor autónomo (la más elemental), puesto que, en unión de su previo Modelo Territorial, conforma un cuerpo global estructurado capaz de suministrar todo tipo de criterios necesarios para una toma coordinada de decisiones de asignación y gestión. El paso siguiente sería el de su operativización institucional y de su compatibilización formalizada: resultará la figura denominada "Líneas Directrices de Política Territorial" o meramente "Directrices Territoriales".

Es la figura más comentada de todas y, sin embargo, la menos definida o caracterizada, probablemente por ser la última de la secuencia. Su plasmación satisfactoria implicaría el éxito de la política territorial alternativa, enfocada desde la perspectiva del territorio mismo; tal vez sea más prudente hablar de la tendencia a la producción de "Avances de Directrices". Sus condiciones de definición serían:

- Nivel de vinculación jurídica en los compromisos programados de las distintas instituciones: nunca con la precisión inviable de los Planes Directores Territoriales de Coordinación, pero tampoco con una vaguedad que los anule totalmente en la práctica.
- Jerarquización: según los distintos niveles de persistencia del Sistema (previo) de Objetivos Territoriales.
- Capacidad de compatibilización de Planes y Programas incidentes sobre el territorio en cuestión: que las Directrices sean suficientes como cuerpo de criterios para la compatibilización de las figuras de planeamiento municipal de la Ley del Suelo; de las medidas de los Programas Económicos Regionales o de sus homólogos para otros ámbitos (comarcales por ejemplo); de los posibles planes de protección del medio físico y recursos naturales; de cualquier tipo de Planes y Programas de instituciones sectoriales.