

### 3.1. EL PAPEL DEL DESARROLLO EN LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE LAS REGIONES PERIFÉRICAS Y RURALES

D. ANTONIO VÁZQUEZ BARQUERO  
*Universidad Autónoma de Madrid*

#### I. INTRODUCCIÓN

El ajuste del sistema productivo durante los años setenta/ochenta ha planteado importantes problemas económicos (caída de la tasa de crecimiento, cambio estructural), sociales (paro, subempleo), territoriales (deterioro de las infraestructuras y del capital social) y medioambientales en las economías de los países comunitarios y, sobre todo, en las regiones periféricas y rurales. La respuesta de las Administraciones Públicas ha sido, en general, débil, si se exceptúan las iniciativas de aquellos gobiernos locales y regionales que han tratado de dar solución a los problemas locales a través de estrategias y programas de desarrollo integrado del territorio.

La formación del Mercado Único Europeo, a partir de 1992, está provocando nuevas transformaciones en el sistema productivo y la reorganización de las infraestructuras de transporte y comunicaciones en los países comunitarios, que van a alterar, aún más, el mapa territorial de Europa. Muchos analistas señalan que se producirán importantes cambios en el sistema y jerarquía de regiones y ciudades durante las próximas décadas y que sería en las regiones periféricas y rurales donde el impacto tenderá a ser más negativo.

Este trabajo sugiere que la estrategia de desarrollo local, que habría comenzado a definirse en los países de la Comunidad para enfrentar los problemas de la reestructuración productiva, puede convertirse en una de las piezas de la política territorial. Si se entiende la ordenación del territorio como un política de transformación productiva y espacial, la experiencia acumulada en la última década por los agentes públicos locales en el tratamiento de los problemas territoriales será, sin duda, de gran utilidad en el diseño y ejecución de la Política Europea de Ordenación del Territorio.

Esta tesis se argumenta de la forma siguiente: en primer lugar, se define la ordenación del territorio como una política de transformación productiva y espacial y se señala que en los últimos años no han proliferado en España este tipo de aproximaciones y políticas. A continuación, se señalan cuáles son las transformaciones territoriales que se anuncian para las próximas décadas como consecuencia de la formación

del Mercado Único y cómo la Política de Desarrollo Local ha ido adquiriendo unas características que la acercan al concepto de Política Territorial activa. Se concluye con unos comentarios sobre la caracterización de la política de desarrollo local como pieza básica en la Ordenación Europea del Territorio de las próximas décadas.

## II. LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO/POLÍTICA DE TRANSFORMACIÓN DEL TERRITORIO

La política territorial es un concepto sobre el que no se ha llegado a precisar su contenido, hasta el punto de que en los diversos países y lenguas tiene diferentes acepciones: *Amenagement du Territoire*, *Pianificazione Territoriale*, Ordenación del Territorio o *Regional Planning*.

Se trata en todos los casos del conjunto de objetivos e instrumentos diseñados para actuar eficaz y coordinadamente sobre el territorio. Pero difiere en la realidad, según los casos, en función del concepto de territorio utilizado, del sistema institucional del país y de la aproximación metodológica. Es más, en ocasiones se reduce a identificarla con la política regional, mientras que, a veces, se la considera ligada con la planificación física.

Como señala Landáburu (1988), la política territorial implica una valoración racional del espacio y la utilización óptima de los recursos naturales con el fin de lograr el desarrollo del territorio y una mejora de la calidad de vida de la población. Una visión tan amplia exige que la política territorial sea concebida como una política transformadora del territorio.

En España se ha introducido el concepto de política territorial como consecuencia de la discusión de los problemas territoriales propiciados por la reestructuración productiva, y se ha pretendido superar la ambigüedad del concepto de «Ordenación del Territorio». En él convergerían dos visiones alternativas, o cuando menos diferentes, de la política en el territorio, la planificación física y la política regional (Aragón y Pala, 1986).

La primera estaría formada por los planes de medio físico, el planeamiento urbano, los programas de grandes infraestructuras (costas, carreteras, obras hidráulicas) y los planes Directores Territoriales de Coordinación (PDTC). La política regional reflejaría las actuaciones de la Administración del Estado, desde los planes de Desarrollo, dirigidos al desarrollo regional y a subsanar los desequilibrios regionales. Ambas combinarían, en mezclas distintas, las actuaciones físicas en el territorio y la programación económica.

En todo caso, tanto si se acepta el criterio restringido de la política territorial (como política regional), u otro más amplio en el que se incluyan otras políticas, de carácter sectorial, la definición de la política territorial está condicionada por la consideración que se conceda al espacio económico y la percepción que se tenga del desarrollo, de la estrategia de desarrollo.

La ciencia regional distingue dos paradigmas, el funcional y el territorial, con conceptualización diferente del espacio, que conduce a un entendimiento diferente de la política territorial (Vázquez, 1988 a).

La visión funcional tiende a dar preferencia a actuaciones sectoriales, llevadas a cabo desde una concepción jerarquizada de los agentes públicos. La aproximación territorial tiende a privilegiar las actuaciones que fomentan el desarrollo integrado del territorio, desde una concepción pactada del comportamiento de los agentes (to-

dos) que intervienen en los proyectos. Mientras el esquema funcional concibe la coordinación más en términos del diseño de los programas, el territorial la cualifica incidiendo en que la coordinación se realiza en el territorio merced a la participación activa de los agentes locales en los proyectos de transformación productiva y espacial.

De la evaluación de los instrumentos de política territorial utilizados en España en el último decenio, se concluyen, al menos, dos cosas. Por un lado, la dejación y/o el espontaneísmo de algunos agentes públicos al tratar de resolver los problemas territoriales dan a la política territorial española un carácter anómalo, con instrumentos que se solapan, ausencia de objetivos y estrategias comunes y falta de coordinación. De otro lado, su eficacia ha sido reducida, por lo que parece necesario promover el surgimiento de una política territorial adecuada a los problemas que presenta la reestructuración productiva y espacial.

En realidad, la ausencia de actuaciones de intervención en el territorio claramente definidas (principalmente, en el caso de la Administración Central del Estado) y la existencia de acciones macroeconómicas y sectoriales con fuerte impacto territorial definen una cierta forma de política territorial, que puede ser calificada de informal o sumergida y que no ha permitido resolver los problemas territoriales puestos de manifiesto por la reestructuración productiva. En los casos, en que estas actuaciones han tenido efectos positivos se debe a la iniciativa de los gestores públicos regionales/locales que han tratado de afrontar los problemas del empleo y del ajuste productivo a través de programas de desarrollo integrado (Vázquez, 1988 b).

### III. TRANSFORMACIÓN TERRITORIAL EN LOS AÑOS OCHENTA Y NOVENTA

La mayor preocupación de las comunidades locales está relacionada con el ajuste y la reestructuración productiva. Los sistemas de producción, dedicados a actividades agrícolas e industriales (y de servicios), que han perdido eficiencia y mercados, necesitan adaptarse urgentemente a las condiciones asociadas con la creciente integración económica.

El paro y el subempleo, la escasez de recursos para proveer servicios públicos y sociales a las comunidades locales, los relativamente bajos niveles de vida y el resto de los problemas que tienen las comunidades locales sólo pueden entenderse en este contexto.

Así pues, hasta el momento el problema básico de las regiones periféricas y rurales puede reducirse a cómo reestructurar el sistema productivo. Es decir, se trataría de definir y poner en marcha procesos de adaptación de sus economías al modelo de División Internacional/Nacional del Trabajo, que se está definiendo en la actualidad.

Durante los años noventa, además, las regiones de la Comunidad Económica Europea se enfrentan con una situación que prolonga el proceso actual de ajuste y reestructuración, producto de la crisis que se inició a principios de los años setenta. La creación del Mercado Único en 1992 introduce un nuevo factor de cambio en los sistemas productivos locales.

Todas las economías se verán obligadas a ajustarse de nuevo y a reestructurar sus sistemas productivos, debido al aumento de la competencia en los mercados, a la ampliación de los excedentes agrícolas y aparición de excedentes industriales. La mejora de la productividad es, sin duda, una condición necesaria en el proceso de transformación productiva.

La creación del Mercado Único amplía y condiciona los procesos de reestructuración productiva y territorial en curso, ya que tenderá a acelerar las tendencias actuales de transformación de las estructuras agrarias (en el marco de una nueva Política Agraria Común), de reorganización de empresas e industrias, de cambio tecnológico de manufacturas y servicios y de superación de las ineficacias administrativas e institucionales (Cecchini, 1988).

El impacto de la reestructuración productiva variará sin duda de unos países a otros y de unas regiones a otras, dependiendo, sobre todo, de sus ventajas comparativas y de la reacción de las comunidades locales. En general, se espera que en el próximo decenio desaparezcan un número importante de explotaciones agrarias y de empresas manufactureras: las menos eficientes y competitivas en cada línea de producto.

En efecto, a corto plazo, el proceso de ajuste implicará que la tasa de paro continúe siendo elevada en muchos de los países y regiones comunitarios y que el empleo agrícola e industrial se reduzca. A largo plazo, el Mercado Único permitirá a las explotaciones agrarias y a las empresas entrar en una dinámica nueva, al ampliar los mercados e incrementar las expectativas de beneficios. Todo ello provocará un cambio en el esquema de ventajas comparativas de los países y regiones de la Comunidad Europea.

Landáburu (1988) señala, entre los factores más importantes que propiciarán el cambio del modelo territorial europeo (y, por lo tanto, español) en la década de los noventa, los siguientes:

- Movimientos de población que pueden modificar la relación población/espacio a escala europea.
- Desarrollo de las comunicaciones intracomunitarias como consecuencia de la intensificación de los transportes de personas y mercancías.
- Intensificación de las telecomunicaciones, tanto como consecuencia del crecimiento de las relaciones económicas como del aumento de los contactos entre las poblaciones.
- Nuevas instalaciones industriales (de empresas exteriores a la Comunidad y también de las comunitarias) y aumento de la reestructuración productiva.
- Movimiento de capitales y, por lo tanto, de inversiones que podrían ir en el sentido de una mayor concentración espacial.
- Disminución e, incluso, eliminación de las discontinuidades espaciales entre los territorios fronterizos del interior de la Comunidad.
- Construcción de grandes obras de infraestructura (como aeropuertos, infraestructuras portuarias, redes de distribución de energía, sistema europeo de carreteras o ferrocarriles de gran velocidad), que articularán y estructurarán el nuevo territorio europeo.

La dinámica espacial que ha provocado, primero, la crisis económica y, desde ahora, el ajuste al Mercado Único, ha impulsado a las regiones y comarcas tradicionalmente agrícolas e industriales, a cambiar su estructura productiva. En el futuro, las ciudades y regiones centrales, de carácter nacional, tenderán reducir su capacidad de atracción y la actual jerarquía urbana y regional tenderá a transformarse. La creación del Mercado Único inducirá nuevos flujos de factores productivos de unas regiones a otras, pero no necesariamente siguiendo el modelo de los años sesenta y setenta (Peckmans y Winter, 1988).

El nuevo modelo de División Europea del Trabajo dependerá de las condiciones productivas (recursos, características estructuras, sistema productivo) y ambientales

(infraestructuras, entorno social y cultural) de cada región, la flexibilidad del sistema productivo y de las empresas locales, las características estratégicas de cada territorio en el sistema de ciudades y regiones de Europa y la actitud de la propia población. Se abre, así, un amplio abanico de posibilidades para las regiones periféricas y rurales en el marco de un Sistema Europeo, cada vez más difuso.

#### IV. LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO LOCAL EN LAS REGIONES PERIFÉRICAS Y RURALES

Ante un problema de carácter global como es la reestructuración en curso del sistema productivo europeo (e internacional), las comunidades regionales y locales de Europa han reaccionado durante los años ochenta, dando su propia respuesta a estos desafíos y tratando de aumentar la creación de empleo y detener el crecimiento del paro regional y local. Un número creciente de gobiernos regionales y locales han puesto en marcha estrategias de desarrollo dirigidas a estimular las iniciativas locales y utilizar, eficientemente, los recursos existentes en el territorio (Martinos y Pelli-grín, 1987; Stöhr, 1988).

La estrategia de desarrollo endógeno no es uniforme, debido a que las necesidades de reestructuración y el balance entre debilidades y potencialidades varías de unas regiones y localidades a otras. Cada economía y sociedad tiene sus propias características e intereses, dado que se han formado históricamente siguiendo procesos diferenciados y en cada una pueden, aún, reconocerse diferentes capas de actividad productiva que se corresponden con diferentes momentos de la formación del sistema productivo.

No obstante, se puede hacer un intento y establecer una tipología de áreas en función de tres criterios: los rasgos básicos del sistema productivo, la relación entre sistema empresarial y localidad y la regulación de los sistemas productivos locales y regionales. Este ejercicio es posible realizarlo, analizando algunas de las experiencias de desarrollo local que han tenido éxito y que, por lo tanto, continúan funcionando.

Los estudios realizados por las Comunidades Europeas (Programa LEDA), la OCDE (Programa ILE y Programa de Gestión Pública Rural del TECO), el Consejo de Europa (Campaña del Mundo Rural) y el Instituto del Territorio y Urbanismo del MOPU (Programa de Política Territorial) permiten bosquejar tres tipos básicos de zonas en los países miembros de la Comunidad Económica Europea. Aunque todos ellos sigan una estrategia de desarrollo análoga, las diferencias de potencial endógeno hacen que en cada área la política y las medidas que la instrumentan tomen formas diferentes.

En el caso de áreas con reducido potencial de desarrollo (baja densidad y aislamiento de la población, bajo nivel de servicios básicos, baja cualificación del empleo y escasos recursos naturales y financieros), las iniciativas locales tienen un futuro incierto. Las políticas de desarrollo «desde arriba» son, quizá, las más adecuadas para mejorar las condiciones sociales y económicas locales.

Los objetivos principales de la política de desarrollo local serían mantener el nivel de vida de la población residente y preservar el patrimonio histórico, cultural y ecológico de la zona. Los instrumentos visibles apuntan, sobre todo, hacia el tipo de acciones sociales tradicionales que caracterizan al Estado de Bienestar. Sin embargo, la educación y la formación de la población pueden ayudar a crear la conciencia económica, cultural y psicológica necesaria para hacer brotar iniciativas locales en la zona.

En el caso de áreas con potencial de desarrollo endógeno en donde es necesario realizar un profundo cambio estructural, las iniciativas locales pueden jugar un papel importante, si se dan ciertas condiciones mínimas. El diagnóstico del área puede mostrar debilidades importantes como las siguientes: las principales actividades productivas han quedado obsoletas y han perdido mercados (caso de la agricultura en Lebrija o en Sitia, Grecia; caso de la industria del carbón en Genk, Bélgica) y/o el sistema empresarial ha ido acumulando importantes deficiencias (caso de la empresa pública naval en Ferrol o química en Rávena).

Sin embargo, se han podido identificar un conjunto de factores positivos que pueden servir de base para el lanzamiento de actuaciones encaminadas al cambio estructural. Existen recursos humanos (altos niveles de paro juvenil) subutilizados; se dispone de recursos financieros (ahorro local procedente de las actividades existentes, del turismo o de la emigración); las demandas de servicios básicos y secundarios se satisfacen o pueden satisfacerse localmente; está vivo un fuerte sentimiento de identidad local y la población está orgullosa de su propia cultura y tradición.

En estas condiciones se podría definir un programa de desarrollo que estimulara las iniciativas locales y/o atrajera a empresas y actividades de otras regiones. El mecanismo catalizador podría ser la propia Comunidad local que, ante una situación de necesidad, reacciona y emprende nuevas actividades, y/o el descubrimiento de la existencia de ventajas comparativas en la producción de bienes/servicios, en los que la economía local podría especializarse.

Se podría identificar una tercera situación entre las experiencias estudiadas por los organismos internacionales y nacionales antes mencionados. Es el caso de algunas áreas problema (como Alcoy, en la Comunidad Autónoma de Valencia) cuyo sistema productivo podría reestructurarse si ciertas carencias y necesidades locales específicas (dotación de suelo industrial, mejora de la accesibilidad) fueran cubiertas.

Lo cierto es que, aún, existen mercados para los productos locales si se logra diferenciarlos, se dispone de «know-how» empresarial en la localidad y el gobierno local/regional tiene capacidad para crear un entorno adecuado para que la actividad productiva continúe realizándose. En estas circunstancias el gobierno local/regional puede resolver los problemas más notorios y poner en marcha medidas sectoriales (Centros de Formación de la mano de obra, Institutos de transferencia y adaptación de tecnología, construcción y mejora del sistema de transporte y comunicaciones o creación de un parque tecnológico industrial).

Esta diversidad de situaciones muestra la complejidad de la estrategia de desarrollo endógeno. Peor, en todo caso, pone de manifiesto que la política de desarrollo local se propone objetivos funcionales y espaciales encaminados a ajustar las economías locales y regionales a las condiciones de cambio en Europa. Para ello, se están usando instrumentos cada vez más precisos y adecuados, a fin de resolver los problemas de cada área.

Las zonas, en las que existe un importante potencial de desarrollo, disponen, hoy en día, de un amplio abanico de alternativas. Se puede definir una nueva mezcla de bienes y servicios, de acuerdo con la ventaja comparativa que tenga cada región o comarca en los mercados nacionales e internacionales o la que pueda adquirir en el futuro inmediato.

Así pues, las comunidades locales y regionales se enfrentan a la reestructuración con una dotación diferente de recursos, con un desarrollo de sus sistemas productivos y de empresas distinto y con una articulación en el sistema productivo nacional e internacional diferenciada.

El ajuste a las condiciones internacionales actuales diferirá, por lo tanto, de unos casos a otros y, a veces, será imposible sin la ayuda del Estado y de la Comunidad Europea. Otras veces, las Comunidades Locales sobrevivirán tan solo si el Estado les concede subvenciones y ayudas de cierta entidad. La explicación radica en el hecho de que el potencial de desarrollo no está uniformemente distribuido en el territorio y ciertos sistemas productivos locales son tan frágiles que su continuidad, en un mundo cada vez más integrado, es muy limitada.

## V. COMENTARIOS FINALES

Este trabajo ha mostrado que la creación del Mercado Único enfrenta a las regiones periféricas y rurales de la Comunidad Europea con la necesidad urgente de ajustar y articular sus sistemas productivos a la nueva división europea del trabajo.

Hasta el momento presente, el Estado, raramente, ha asumido un papel activo en la reestructuración de las economías regionales/locales. En el mejor de los casos puede decirse que ha tenido una estrategia territorial oculta, definida indirectamente a través de las políticas macroeconómicas, de reconversión industrial y de empleo, dirigidas a corregir los desequilibrios macroeconómicos y a reforzar la acumulación de capital.

Entre los factores explicativos de la «debilidad» de las políticas estructurales del Estado habría que citar la limitada capacidad de las políticas de las Administraciones Centrales para introducir el cambio tecnológico en los sistemas productivos locales, la pérdida de eficacia de la Administración como consecuencia de la transformación de la base del sistema económico al entrar en crisis el sistema de gran empresa o (en el caso de las entidades no federales) la reticencia a permitir que las Comunidades Locales y Regionales adquieran una posición activa en la solución de los problemas territoriales (Vázquez, 1988 b).

Sin embargo, los gestores públicos locales/regionales han dado muestras de una mayor capacidad para percibir los problemas existentes en su territorio y de una mayor flexibilidad para responder localmente a desafíos globales como el paro o la reestructuración productiva. De esta forma ha surgido espontáneamente la estrategia de desarrollo local y el Estado ha recuperado, en cierta medida, el protagonismo que le corresponde en los procesos de ajuste.

Ya existe en Europa una notable experiencia sobre cómo definir y ejecutar programas de desarrollo local. El Programa LEDA de la CEE y el Proyecto de las Naciones Unidas sobre Iniciativas Locales en Europa, han identificado y estudiado más de sesenta casos de regiones y localidades que durante los años ochenta han adoptado estrategias de desarrollo local con el fin de reestructurar sus economías y ajustar los mercados de trabajo a las condiciones creadas por la Nueva División Internacional del Trabajo.

Lo más notable de la estrategia de desarrollo local, tal como se ha ido decantando en cada uno de estos casos, es que, aunque se esté en una fase de experimentación, ya se ha alcanzado un grado relativamente elevado de conocimientos sobre cómo funcionan los nuevos procesos de desarrollo local. Los mecanismos espontáneos de prueba y error han permitido identificar no sólo esquemas relativamente sencillos de diseño y formulación de la estrategia, sino también algunas orientaciones y principios operativos del desarrollo local.

Las medidas cubren un amplio abanico de objetivos, que van desde la reestructuración del sistema productivo al desarrollo urbano y la mejora de las condiciones medioambientales, pasando por la adaptación de tecnología, la formulación de recursos financieros o la mejora de la accesibilidad. Su valor básico reside en la utilización de los impulsos locales en los procesos de transformación y sus restricciones más importantes en la limitada atención que le han prestado las políticas del Estado.

En resumen, la Política de Desarrollo Local es una aproximación territorial a la solución de los problemas regionales y locales, que intenta transformar activamente el territorio. Pretende dar un tratamiento integrado al conjunto de problemas sectoriales de las áreas rurales y periféricas de manera que se puedan articular los impulsos locales con las medidas de apoyo externo a los procesos territoriales. Por último, es una estrategia territorial que está funcionando en los niveles regional y local de la Comunidad Europea.

Por todo ello, no es exagerado decir que la política de desarrollo local constituye una pieza base de la Política Territorial de los años noventa, que podría integrarse en la Política Europea de Ordenación del Territorio.

#### BIBLIOGRAFÍA

- ARAGÓN, F. y PALA, J. M. (1986): «Las directrices territoriales en el marco de la política territorial en España». *Estudios Territoriales*, núm. 21, págs. 17-29.
- CECCHINI, P. (1988): *The European Challenge 1992. The Benefits of a single Market*. Wildwood House Ltd., Aldershot.
- LANDÁBURU, E. (1988): «La política regional comunitaria y la ordenación del territorio europeo». *Estudios Territoriales*, núm. 26.
- MARTINOS, H. y PELLEGRÍN, J. P. (1987): «Action Programme on Local Market Development», Mineografiado, LDRP, Londres.
- PECKMANS, J. y WINTER, A. (1988): *Europe's Domestic Market*. Routledge, Londres.
- STÖHR, W. (Ed.) (1988): *Global Challenge and Local Response. Learning Experiences of Local Development Initiatives*. Universidad de Las Naciones Unidas, Tokio. (A aparecer.)
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1988 a): *Desarrollo Local, una estrategia de creación de empleo*. Pirámide, Madrid.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1988 b): «Las Iniciativas Locales, Estrategia de Desarrollo en los Países de la Comunidad». *Estudios Territoriales*, núm. 26.