

3.2. ACTIVIDAD PRODUCTIVA Y ORDENACION DEL TERRITORIO

D. GUMERSINDO RUIZ BRAVO
Catedrático de Política Económica
Universidad de Málaga

Esta ponencia trata de conjugar la ordenación del territorio con la actividad productiva que en él se desarrolla, binomino que se analiza, a su vez, en el contexto de la política regional. El desarrollo de la misma se hace mediante unos esquemas que se integran.

A. LA ACTIVIDAD PRODUCTIVA Y EL TERRITORIO

En el esquema A hemos partido de una interrelación básica entre ordenación del territorio y actividades productivas, lo que obedece a una interpretación ampliamente extendida en la actualidad, que busca las orientaciones y criterios para una ordenación del territorio en la actividad productiva y, a su vez, interpreta la forma del crecimiento por los fenómenos que configuran el espacio. Como ejemplo, podemos referenciar el trabajo de A. Narváez et ali (1988)¹ que, respondiendo a una preocupación del gobierno autónomo, trata de evaluar el impacto de la posible evolución de la agricultura en la ordenación del territorio de Andalucía. La metodología del análisis no es simple ni exenta discusión, pues hemos de conocer la tendencia de los cultivos por unidad geográfica (comarcas) y, para unas elasticidades supuestas, prever la evolución de la demanda, la incidencia de la política comunitaria, nacional y regional y valorar mediante métodos de encuesta la incidencia de los distintos cultivos sobre el transporte, las necesidades de mano de obra, y las exigencias hídricas y productos químicos, incluyendo su posible impacto ambiental. Con ello se explicita la biunivocidad a que nos referimos: por una parte, a una actividad productiva, en este caso la agricultura, se le reconoce un impacto territorial; por otra, se está suponiendo

¹ Este trabajo se inscribe en un conjunto de estudios que tenían como objetivo conocer el impacto de la evolución de la industria, los servicios y el turismo, sobre la ordenación del territorio.

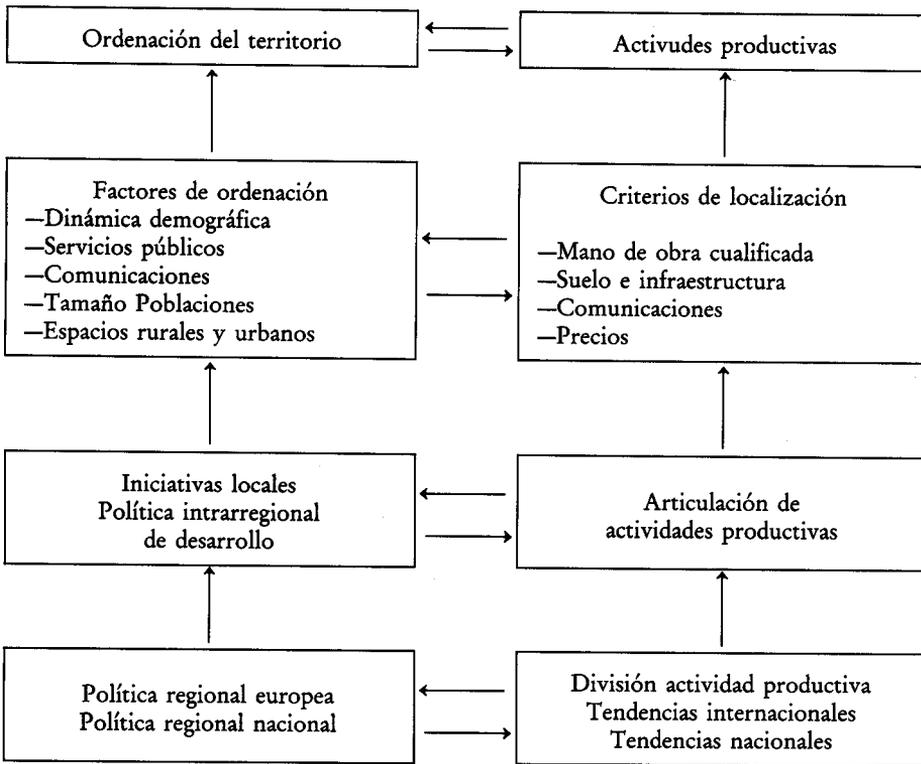
do que la ordenación del territorio ha de proporcionar respuestas a la previsible incidencia de dicha actividad. En efecto, no se trata sólo de regular la actividad productiva, ya sea por sí sola o en concurrencia con otras actividades industriales o de servicios², sino de dilucidar si son posibles y en qué medida actuaciones de ordenación del territorio para fortalecer el soporte físico donde la actividad productiva se desarrolla.

Siguiendo con nuestro esquema y descendiendo a un escalón inferior, hemos establecido unos criterios de localización espacial de las actividades productivas, que se interrelacionan con unos factores de ordenación del territorio. Esta interrelación influye, como en todo, a la vez en la actividad de producción y en la ordenación del territorio.

Los criterios usuales que se establecen para la localización espacial son la existencia de mano de obra cualificada y centros de formación; suelo e infraestructura disponible; comunicaciones de forma de transporte y telecomunicaciones: precios relativos de estos factores, principalmente de la mano y el suelo, que resulten adecuados. También se suele considerar por parte de determinadas empresas el suministro local de inputs intermedios. Entre los factores de ordenación del territorio está la dinámica demográfica, que depende de la localización y desarrollo de actividades productivas y, al mismo tiempo, en conjunción con las características de esa población y los servicios públicos de educación, constituyen o no un estímulo a la localización productiva. Igual ocurre con las comunicaciones, el tamaño de las poblaciones en cuanto a concentración de servicios y facilidades a la producción y la división rural y urbana que permite una ampliación de la producción. Recurriremos de nuevo a un ejemplo para ilustrar este punto. En el trabajo de G. Ruiz, A. Sempere (1987) se mantiene, para la ordenación de un espacio rural-urbano como es la Huerta de Murcia, que el gobierno local (autonómico y municipal) puede actuar en esta doble perspectiva productiva y de ordenación del territorio. Después de un profundo estudio mediante encuesta sobre actitudes de las familias y entidades, se concluye que la provisión de servicios de infraestructura urbana puede ser, en este caso, el factor determinante que haga evolucionar el espacio agrícola; la forma misma de la evolución de este espacio, tendrá una influencia decisiva en la ordenación del territorio que nos ocupa.

² Las actividades productivas frecuentemente se muestran contradictorias o incompatibles dentro de un mismo soporte físico. Es el caso de la actividad turística y agrícola, compitiendo por recursos hídricos escasos, o la actividad acuícola, cultivos marinos y la industrial, que puede contaminar las aguas y hacer aquélla inviable. En el primer caso, la ordenación del espacio agrícola y el afloramiento de acuíferos puede armonizar ambas actividades; en el segundo, y en ausencia de medios técnicos que eviten la contaminación a niveles a los que resulten sensibles los cultivos, se tratará de dar prioridad a una u otra actividad.

ESQUEMA A
LA ACTIVIDAD PRODUCTIVA Y EL TERRITORIO



Este hecho ha sido analizado detenidamente por L. Suárez Vila (1987), quien señala que (pág. 174): «La distribución de la manufactura entre diferentes tamaños de ciudades se supone... que es tanto un producto de cambio metropolitano como un determinante de cambios posteriores en la distribución de la población interurbana». Sin embargo, esta afirmación no puede quedarse en una simple proposición de interrelación y Luis Suárez establece que la misma está llena de asimetrías, y es más fácil, por ejemplo, una descentralización del núcleo urbano a la periferia que un proceso de difusión productiva desde distintos centros hacia espacios más alejados del hinterland, motivo por el cual los efectos difusos del desarrollo de determinados núcleos son frustrantes —vistos desde una perspectiva de desarrollo regional— ya que su efecto de difusión en el espacio resulta reducido.

El tercer nivel del esquema contempla actuaciones específicas, tanto en actividades productivas como en una política de desarrollo. La articulación de actividades productivas o complementariedad de esas actividades, resulta un elemento de análisis muy significativo tras los estudios que muestran las vinculaciones entre actividades como mecanismo de causa-efectos de la localización; los intentos de desarrollar abso-

lutamente actividades (enclaves) han mostrado los fracasos de políticas especiales que han pretendido reproducir parcialmente algunas facetas de procesos complejos de acumulación de la producción. Esta realidad histórida está en interrelación con las iniciativas locales y la política intrarregional de desarrollos. A. Vázquez Barquero (1988) ha analizado las experiencias de política regional basadas en iniciativas locales, que han dado lugar a determinadas zonas, así como acciones con los resultados frustrantes a que nos hemos referido. Esta base de actuación regional y local sobre la producción y el espacio, forman un bloque que afecta a los criterios de localización y a los factores de ordenación del escalón inmediatamente superior.

Por último, en el nivel inferior del esquema situamos un aspecto an relevante para la producción como en la tendencia impuesta por la división del trabajo, tanto nacional como internacionalmente, y la influencia de las políticas regionales para definir una determinada ordenación del territorio. En efecto, ¿puede una actividad productiva potenciarse en contra de las tendencias que a nivel nacional o internacional deciden sobre lo adecuado de la localización? Esta pregunta es objeto de atención en una parte del trabajo de G. Ruiz et alia (1986), donde se enmarcan las iniciativas locales en una política triple: intrarregional, nacional y de la CEE. Especialmente se pone de relieve la contradicción entre eficacia y equidad cuando se quiere localizar una actividad productiva en una zona por razones de estímulo a la economía local, pero sin que sea una inversión eficiente. En la propia política regional Comunitaria existe una cierta disfuncionalidad entre los instrumentos de desarrollo regional y actuaciones sectoriales (políticas específicas para sectores productivos) que tienen impactos especiales en ocasiones más fuertes que las propias políticas regionales.

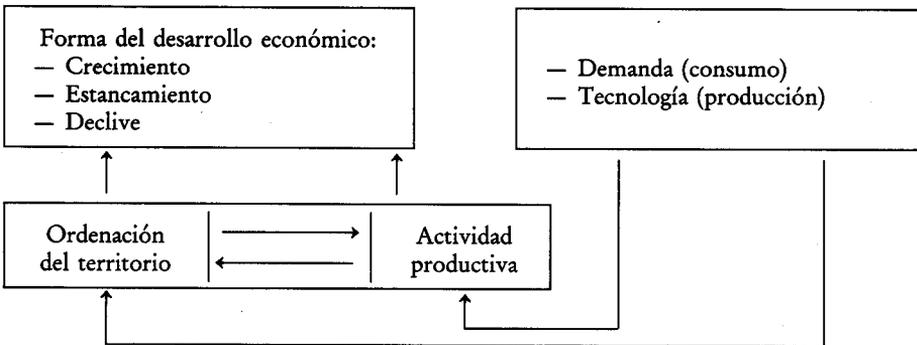
En cuanto a la importancia de las tendencias exógenas en la localización, M. A. Scheifler (1988) ha puesto de relieve la falta de consistencia en ocasiones de la definición de un espacio regional, cuando las decisiones de localización obedecen a estrategias que se sitúan fuera del ámbito de control de ese espacio y, además, influyen en él desarticulándolo, esto es, estableciendo criterios de localización extraños a la lógica conque desde una política de ordenación espacial y desde una política de producción, quiere articularse dicho espacio. Así M. A. Scheifler viene a cuestionar tanto la lógica de la ordenación de un espacio como de lo que podría denominar «sistema productivo regional». En todo caso, estas ideas no hacen más que establecer un elemento de probabilidad en cuanto a los efectos positivos de las actuaciones de ordenación. A ello hay que añadir los actos voluntarios que determinan las decisiones de localización y bajo la denominación de factor humano deberían incluirse en el análisis y definición del espacio productivo deberían incluirse en el análisis y la definición del espacio productivo. Ch. Sabel (1988) a partir de una extensa revisión del papel de la actividad productiva especialmente considerada, nos muestra que sí existen elementos de análisis y actuación de una actividad o desarrollo local o regional, aunque no deben despreciarse aquellos factores, voluntarios o de mercado, que tienden a desarticular estas economías locales-regionales. A veces la desarticulación no es sino la explotación del papel limitado a la economía local-regional en el contexto de una economía internacionalizada. Otras, la evidencia de la imposibilidad del desarrollo endógeno elegido. Pero no es menos cierto que las experiencias de desarrollo vistas desde una perspectiva histórica, tecnológica, sindical, como experiencias de organización y estrategia empresarial, descentralización política y administrativa de los estados nacionales, permiten definir un cuerpo de análisis, aunque es más fácil y corriente hacer tipologías de desarrollo que explican sus causas.

B. DINÁMICA DEL DESARROLLO ECONÓMICO EN UNA PERSPECTIVA ESPACIAL Y TEMPORAL

En el esquema B, «Dinámica de desarrollo económico en una perspectiva espacial y temporal», partimos de la síntesis del esquema A, esto es, el nivel analítico alcanzado por la interrelación entre ordenación del territorio y actividad productiva. Admitimos que este núcleo es el determinante de la forma de desarrollo económico referida a un territorio, y ello como explicación tanto del crecimiento como del estancamiento o el declive. Pero este esquema no queda cerrado como relación causal que va desde el binomio ordenación territorial-actividad productiva al tipo de desarrollo, sino que recibe la influencia de otras variables que situaremos en la demanda de consumo y la tecnología. La demanda de consumo se entiende como tendencias en la evolución temporal del consumo que tiene una concreción espacial por la tendencia a que la producción de bienes y servicios se descentralice para atender el consumo local. Las tendencias de la demanda imponen también la desaparición de determinadas industrias previa su migración en períodos de madurez. Todo ello da forma a una doble relación y un doble efecto, el directo de la demanda sobre la tasa de crecimiento siendo a su vez determinada por ese crecimiento, y el que ejerce sobre la ordenación del territorio y la configuración (la forma específica que adopta) de la actividad productiva.

La tecnología ejerce, asimismo, un doble efecto. Por una parte, en forma de productividad sobre la tasa de crecimiento de la renta y el producto (ejerciendo también el nivel de producto un efecto determinante sobre la tecnología) y, por otra, sobre la actividad productiva y el territorio. Pocas cuestiones, en el contexto en que estamos, pueden suscitar en la actualidad más interés que el estudio de las condiciones que deben darse en la ordenación del espacio para posibilitar la difusión de la tecnología. Los planes públicos en relación con el desarrollo tecnológico, exigen acciones para la ubicación y distribución espacial de los núcleos de tecnología, las infraestructuras que precisan y, en fin, todos los aspectos espaciales referidos a la instalación de parques tecnológicos o tecnópolis.

ESQUEMA B
DINÁMICA DE DESARROLLO ECONÓMICO EN UNA PERSPECTIVA ESPACIAL Y TEMPORAL



C. ACUMULACIÓN DE ACTIVIDADES EN EL ESPACIO

En el tercer y último esquema; el C, tratamos de ver cómo se produce la acumulación de actividades en el espacio. Partimos de nuevo de la síntesis alcanzada en el esquema B, de manera que tenemos un núcleo interactivo entre la forma del desarrollo (que incluye la tasa del desarrollo) y la demanda y tecnología. A partir de aquí puede explorarse la acumulación de actividades teniendo en cuenta este núcleo y, por otra parte, los procesos económicos que tienen lugar en el espacio, y que son procesos de desindustrialización y desagrarización que siguen a las tendencias de la demanda y localización productiva.

Peter Daniels (1986) ha estudiado los procesos de jerarquización, aglomeración y especialización en el ámbito de la producción de servicios en una economía espacial post-industrial. La relación entre la actividad industrial y los servicios ha sido superficialmente entendida como sustitutiva; sin embargo, hay una intensa vinculación entre actividades industriales y de servicios, que justifica la idea de concentrarlos y complementarlos en un mismo espacio³.

Estos procesos están interrelacionados con el propio nivel de acumulación, ya que según la teoría del lugar central, las actividades tienden a concentrarse precisamente en aquellos lugares donde previamente ha existido una concentración. Esto es válido para las reestructuraciones sectoriales y para explicar la localización de nuevas actividades de empresas flexibles y del sector servicios en lugares donde existe una actividad industrial tradicional.

Además, en determinados núcleos de servicios donde se prestaban servicios turísticos-recreativos se han concentrado otros como enseñanza, sanidad, financieros y de consultoría, de forma que en lugares que en el pasado eran núcleos de servicios se aglomeran ahora nuevas actividades de servicios.

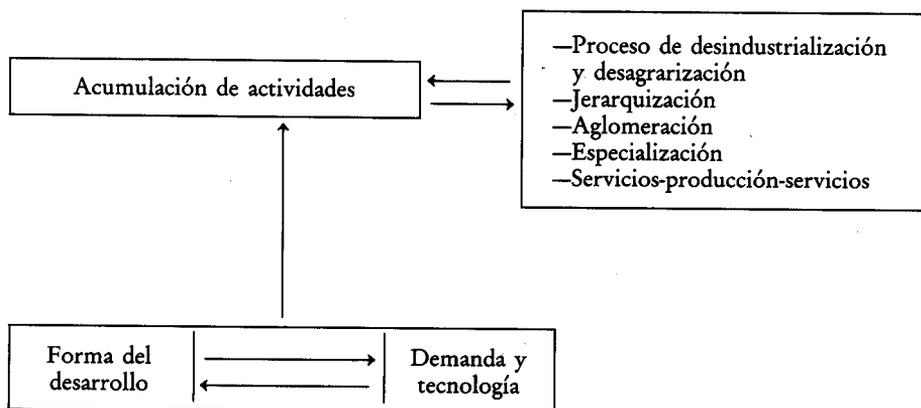
El papel de la política está no sólo en llevar a cabo acciones que faciliten la instalación de nuevas empresas y servicios, sino en la propia orientación del gasto hacia determinados servicios públicos, creando la oferta consiguiente.

D. APLICACIÓN

A la luz de las anteriores páginas puede encuadrarse la experiencia de Castilla y León, cuyo espacio se caracteriza por núcleos que polarizan el desarrollo, ya sea mediante concentración industrial y/o administrativa y de servicios. Estas tendencias pueden servir a los poderes públicos de dos formas. Por un lado, para tener claros cuáles son los requisitos mínimos de acción pública necesarios para el desarrollo de áreas deprimidas; por otro, para llegar a una conclusión de qué actividades no resultan viables en un contexto territorial determinado; esto es, las posibilidades reales de actuar contra una corriente histórica de localización y desarrollo espacial.

³ P. Daniels (1986) cita la sugerencia de Gershuny respecto a cómo determinados servicios y manufacturas se sustituyen y complementan; así, una industria de servicio como es el cine puede ser sustituida en su uso final por una manufactura como el vídeo, que a su vez genera nuevos servicios de venta, reparación, alquiler y publicidad.

ESQUEMA C
ACUMULACIÓN DE ACTIVIDADES EN EL ESPACIO



A. C. Herrero y otros (1988) han destacado las cuatro características espaciales más significativas de Castilla y León: la mayor parte de los municipios tienen grados de equipamiento precarios y se encuentran desconectados de una posible red de núcleos interrelacionados, siendo, por tanto, notable la ausencia de núcleos intermedios; las capitales de provincia y algunas cabeceras de comarca tienen las tasas de desarrollo más altas; en los municipios poco desarrollados tienen una gran dispersión en cuanto a su especialización industrial, lo que indica una importante dualidad productiva; las ciudades más importantes se dividen en núcleos centrales industriales, administrativas y servicios. Resulta relevante señalar que el sector servicios se desarrolla en relación con las áreas de las capitales de provincia y en zonas cercanas a Madrid.

En este contexto territorial donde aparecen tendencias de industrialización, desarrollo de servicios y núcleos administrativos los esquemas A, B, C resultan, a nuestro parecer, útiles para entender que hay dos poderosas corrientes, definibles por separado pero coincidentes en la realidad y que, por tanto, han de analizarse conjuntamente. Una de estas corrientes es la que configura la actividad productiva; la otra, la ordenación del espacio. Estas dos corrientes dan lugar a una forma de tasa de desarrollo económico, de manera que el crecimiento, el estancamiento y el declive vienen explicados por las tendencias de la localización y vinculación de actividades productivas y por las acciones sobre el territorio donde esas actividades se ubican. Pero también hay que tener en cuenta que variables exógenas como son las tendencias de la demanda y los propios procesos tecnológicos, influyen en el esquema dibujado. Por último, hay que considerar que el nivel de actividades concentradas en una zona es causa de atracción de nuevas actividades, lo que condiciona los procesos de reconversión y especialización y determina la constitución de núcleos o lugares centrales de actividades en diferentes grados de jerarquización. A partir de estos principios, deben diseñarse las acciones específicas de desarrollo regional y local.

BIBLIOGRAFÍA

- DANIELS, P.: «Producer Services and the Post - industrial Space Economy», en Ron Martin y Bob Rowthorn, eds.: *The Geography of de - industrialisation*, Macmillan, 1986.
- HERRERO, L. C.; BADATE, A.; SANZ, J. A.: «Organización del espacio y desarrollo económico. Una aplicación de las técnicas multivariantes para caso de Castilla y León», presentado al I Congreso de Economía Regional de Castilla y León, Salamanca, 1988.
- NARVÁEZ, A.; RUIZ, G.: «*El impacto de la agricultura en el territorio. Estudio comarcal de Andalucía*», realizado por la Junta de Andalucía, no publicado.
- RUIZ, G.; TORRES, E.; SEVILLA, M; ESTEVE, R; NARVÁEZ, A.: «El futuro de la política regional en la España de las autonomías», *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 10, julio-diciembre, 1986.
- GUIZ, G; SEMPERE, A: «Gestión y ordenación del territorio en la Huerta de Murcia», Ayuntamiento de Murcia, 1987.
- SABEL, CH.: «The reemergence of regional economies», *Papers de seminari*, 29/30, 1988.
- SCHEIFLER, M. A.: «Elementos para la definición de un sistema productivo regional», presentado a I Congreso de Economía Regional de Castilla y León, Salamanca, 1988.
- SUÁREZ VILA, L.: «Evolución metropolitana, cambio económico sectorial y distribución del tamaño de las ciudades», *Estudios Territoriales*, núm. 23, enero/abril, 1987.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A.: «Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo», Pirámide, 1988.