



# Problemática General

---

## EL MARCO TERRITORIAL DE LA PLANIFICACION EN GALICIA

Por Estudio de Urbanismo, Sociología y Arquitectura

0. Ante las recientes acciones programadas desde que se han instrumentado políticas de desarrollo regional y ordenación territorial, Galicia ha presentado un comportamiento diferente a otras regiones. La conflictividad motivada por algunas decisiones (industrialización vs. explotación de recursos) y la demora en alcanzar el umbral de despegue prometido para la salida del subdesarrollo, cuando ya se han experimentado una serie de acciones administrativas específicas en su ámbito regional, plantea la necesidad de una revisión que centramos en el hecho territorial por su importancia como factor sintetizador del proceso de desarrollo.

1. El territorio es el punto de encuentro de tres niveles diferentes de la política administrativa:

a) La Programación Económica (Planes de Desarrollo) donde se formulan desde hace una década las acciones de la Administración Central en cuanto a inversiones y políticas sectoriales.

b) La Planificación Territorial (Desarrollo Regional) tendente a facilitar la adecuación del sistema urbano y de asentamientos a la programación económica nacional, limando los desequis-

librios que dificultan la valoración del territorio a efectos de maximizar los beneficios de la localización de actividades económicas; jerarquizando el equipamiento urbano y racionalizando la inversión en infraestructura productiva y de relación.

c) El Planeamiento Físico (Planes de Ordenación Urbana) que se concreta en una asignación de "plusvalías" territoriales, limitando los beneficios privados de la especulación del suelo hasta cotas compatibles con el desarrollo del sistema productivo, y programando a nivel local la infraestructura de aglomeración y las dotaciones necesarias para el funcionamiento del nivel urbano de que se trate.

Con independencia de que las funciones asignadas a estos tres niveles coincidan con los objetivos que se formulan en los documentos correspondientes, partimos de forma genérica de considerar estos niveles como los instrumentos de intervención del Estado en la producción del espacio y del territorio.

Los niveles superiores de intervención (Programación Económica, Desarrollo Regional) han sido introducidos en la política económica estatal en fecha muy reciente. Puede decirse que hasta

el III Plan de Desarrollo no se comienza con la redacción de Programas Regionales. Por otro lado subsiste una tradición de Planeamiento Físico que tiene su propia trayectoria y que hasta el momento no ha sido coordinada de forma eficiente con los niveles superiores. Un conflicto latente entre Ordenación Urbana (ámbito municipal) y Ordenación Territorial (ámbitos superiores), permite que el Planeamiento Físico pueda gozar todavía en cuanto a sus objetivos de una relativa autonomía. Esto es así en tanto ni siquiera la Programación Económica puede garantizar un grado de cumplimiento superior al 50 % de sus objetivos (Tercer Plan). En el caso de Galicia el incumplimiento es aún mayor si se tiene en cuenta que la prometida redacción de un Programa Regional Selectivo durante el III Plan no llegó a ser realidad institucional.

En esta perspectiva ¿cuál es el sentido real de la intervención estatal en la ordenación territorial y el desarrollo de la región Gallega?

Pensamos que puede establecerse una diagnosis aproximada de la situación si se tiene en cuenta: Por un lado, las acciones concretas de intervención de la Administración Central que han sido de hecho, pese a las deficiencias en planificación señaladas, puestas en práctica en el territorio gallego.

Y por otro, las respuestas que en la región se están generando ante un cambio inducido tanto por estas acciones como por la acomodación de su estructura productiva y territorial a las pautas del sistema económico dominante en España.

2. Señalemos en primer lugar que parte de la propia formulación central de objetivos la consideración del territorio gallego como una unidad conjunta de acción con independencia de que no se creen órganos de gestión y gobierno específicamente regionales.

Revisemos:

Planificación de la Educación en Galicia (Ministerio de Educación y Ciencia), 1970.

Plan de Accesos a Galicia (Ministerio de Obras Públicas), 1971.

Programa Regional Selectivo para Galicia (Comisaría del Plan de Desarrollo), 1973.

Gran Area de Expansión Industrial de Galicia (Ministerio de Planificación del Desarrollo), 1973.

Todas estas acciones se justifican en conjunto como una demostración de que Galicia es considerada como una región singular que por su bajo nivel de desarrollo "necesita" de una fuerte intervención estatal para "participar en los beneficios del desarrollo económico y homogeneizar su nivel de vida con la del resto de las regiones españolas más desarrolladas (III Plan)".

En un lenguaje más realista diríamos que lo que se trata es de acelerar la incorporación de la región al funcionamiento del sistema económico español, promoviendo hacia ella inversiones productivas y readecuando espacialmente una estructura deficiente en términos de capitalismo industrial.

3. La estrategia central para Galicia pasa por considerar:

a) El subdesarrollo como una etapa propia del crecimiento y, por tanto, superable.

b) La industrialización como objetivo central ordenador de la estructura productiva.

c) La concentración productiva y de asentamientos como pauta de estructuración espacial.

En conjunto, el modelo de desarrollo fomulado para Galicia sigue las pautas del modelo de crecimiento español de los años 60 y 70, basado en una estrategia de inversión industrial a cualquier coste, centrada en las regiones y áreas metropolitanas de concentración de la población, producción y servicios y con un fuerte desarrollo de las infraestructuras de transporte por carretera.

Fruto de este modelo son:

a) El Plan de Accesos a Galicia y la Autopista del Atlántico que programan la conexión de las áreas metropolitanas de La Coruña-El Ferrol y Pontevedra-Vigo con Madrid y, entre sí y con las áreas urbanas intermedias de Lugo, Orense y Santiago en la región, disminuyendo los costes relativos de transporte entre estas áreas y el centro.

b) La política de concentración espacial de la ponencia de Desarrollo Regional del III Plan que traslada a Galicia el modelo del sistema urbano a nivel nacional considerando el gradiente Area Metropolitana - Area Urbana - Cabecera de comarca - Núcleo de expansión, como el sistema jerarquizado "difusor de las innovaciones y el desarrollo en el territorio".

c) La creación de un sistema de beneficios territoriales para la localización industrial mediante la delimitación de la Gran Area de Expansión Industrial localizada en las Areas Metropolitanas y Areas Urbanas y ejes de desarrollo más concentrados y dinámicos de la región.

d) El Plan de Educación que supone una concentración del equipamiento escolar primario en los núcleos de cabecera de áreas rurales.

Cabe preguntarse si este conjunto de acciones territoriales resuelve los problemas básicos del subdesarrollo, o si, por el contrario, éstos no se resuelven sin un cambio en el enfoque del modelo del desarrollo propuesto. En cualquier caso en el conjunto de la estructura territorial gallega, reflejo y sustrato de un sistema económico peculiar, se están produciendo una serie de reajustes y desequilibrios en cuya interpretación pueden estar algunas claves necesarias para responder a esta pregunta.

4. El sistema de ciudades en Galicia surge en primera instancia de una extrema dispersión de asentamientos rurales (parroquias y aldeas) y se basa en el débil intercambio que se genera a partir de un sistema económico de explotación del territorio en régimen foral y de propiedad parcelaria. Este régimen subsiste prácticamente hasta nuestros días. Los primeros núcleos de carácter urbano fueron pequeñas villas cuya especialización se basa en su posición geográfica



**El marco territorial de la planificación en Galicia**

(villas de confluencia interior en las redes de caminos que conectan los valles cultivados; villas de estuario en los puntos de articulación de las rías con los valles fluviales más importantes) y/o en su valor de sede del poder feudal y administrativo.

La no aparición en la fase de transición al capitalismo de una burguesía agraria, mercantil o industrial suficientemente poderosa, es una característica específica de la región que se traduce en que estas villas no llegaron a un desarrollo de funciones productivas que permitiesen la acumulación y la difusión urbana. Estas se producen cuando existen unos efectos externos de localización y se traducen especialmente en el desarrollo de las ciudades portuarias localizadas en las bahías (La Coruña, El Ferrol y Vigo) que originan la concentración por especialización en funciones comerciales y, posteriormente, industriales. No es ajeno a este tipo de desarrollo urbano el papel superior asignado a la ciudad en la homogeneización de la estructura administrativa provincial y local, ni, en lo que respecta a las ciudades portuarias, la dialéctica propia del subdesarrollo agrario que empieza a generar a partir del siglo XVIII un excedente demográfico que escoge la espita de la emigración americana.

No podemos dejar de señalar el carácter contradictorio de un desarrollo urbano donde la ciudad no adopta un papel productivo hegemónico, transformador de su entorno agrario. Ciudad-campo es la antinomia no resuelta latente en la estructura territorial gallega hasta nuestro tiempo.

Señalados estos puntos para explicar la debilidad congénita del sistema urbano en Galicia debe entenderse otro aspecto fundamental de la estructura territorial gallega: la dispersión.

La dispersión del asentamiento rural, consecuencia de la homogeneidad geográfica, sistemas de explotación agraria y formas de tenencia de la tierra, no es un fenómeno completamente superado en las áreas donde una débil industrialización ha producido un cierto desarrollo urbano y suburbano. Este desarrollo, en la medida en que se ha producido fundamentalmente en las áreas costeras de las rías ha provocado incluso un aumento de la dispersión. En las rías, que constituyen un habitat característico de la región, se ha producido a finales del siglo XIX y sobre todo en este siglo, una superposición de actividades agrarias, pesqueras e industriales basada en la alta productividad natural del medio y el minifundio en todos los sectores de actividad. Así surgieron y se desarrollaron economías mixtas capaces de soportar elevadas densidades territoriales de población con comportamientos muy distintos: emigrantes, marineros, pescadores, mariscadores, campesinos y trabajadores de la industria. Cuando este complejo habitat coincide con la existencia de ciudades se ha producido un fenómeno de urbanización periférica muy amplia (rías de La Coruña - Ferrol y Pontevedra - Vigo). Un caso todavía más singular es la Ría de Arosa donde ningún núcleo llega a adquirir categoría de ciudad alcanzando sin embargo la densidad de población a formar un continuum semiurbano en toda la ribera.

Subsiste pues en Galicia una doble dualidad: la de la ciudad frente al campo y la de la costa frente al interior.

Todo ello dentro de una misma estructura económica caracterizada en conjunto por la debilidad de la burguesía regional para imponer la pauta del desarrollo fabril y manufacturero. Cuando la industrialización se produce no es como proceso autónomo inducido por la acumulación local de capital, sino que se da en un contexto mixto de inversiones de fuera de la región (caso de la industria conservera de la Ría de Arosa promovida por capitales catalanes). El ritmo de la acumulación industrial es lento y el desfase entre la industrialización y la urbanización y el crecimiento de la población campesina y pescadora produce un excedente demográfico que al no proletarizarse tiene que elegir entre una economía familiar de subsistencia y la emigración: desaprovechándose así una posibilidad más de acumulación.

5. En este contexto no cabe la extrañeza ante el fenómeno que se produce en Galicia desde la postguerra, más concretamente desde la década de los 50. El conflicto latente campo-ciudad se resuelve a favor de la ciudad en la medida en que las economías de subsistencia se hacen cada vez más problemáticas ante la penetración en los sectores de producción más autárquicos de la economía de mercado. La fuerza de trabajo agrícola excedente se ve expulsada sin poder ser absorbida por los centros urbanos de la región. Las ciudades se terciarizan aún más como consecuencia de la crisis de la economía primaria que las sustenta. El conjunto de la región, inmerso en una economía de monopolios, se ve sometido a las extrategias exteriores de los agentes y centros económicamente dominantes sin que las deficiencias acumuladas en las fases anteriores puedan ser subsanadas desde la región misma que se debilita demográfica y productivamente y aumenta su dependencia respecto a las regiones industriales dinámicas.

6. Pretender trasladar a Galicia los modelos de desarrollo de estas regiones supone favorecer los desequilibrios espaciales y productivos existentes en el interior de la región ya que un modelo industrial concentrado en base a economías de aglomeración, utiliza únicamente el potencial de los puntos y áreas donde espontáneamente la concentración de servicios e infraestructuras productivas es ya una realidad, dejando de lado la mayoría de la región donde los niveles de concentración y eficiencia productiva son muy bajas. Similarmente a otras regiones se acelera en la última década en Galicia el desequilibrio ciudad-campo que se traduce espacialmente en un aumento de las tasas de actividad y crecimiento en las ciudades y regiones urbanas frente al interior y áreas rurales. Por otro lado los efectos del crecimiento no se notan positivamente en los "hinterländer" de las aglomeraciones sino que, al contrario, producen su empobrecimiento con respecto a ellas sin frenar el fenómeno migratorio de la población campesina.

Junto al desarrollo de este esquema de des-

equilibrio ocurre sectorialmente un conjunto de manifestaciones que demuestran como la acumulación histórica de situaciones no resueltas desencadena hoy en la región una serie de disfunciones en el plano productivo espacial y territorial que conviene señalar para ilustrar nuestro razonamiento general.

7. El paternalismo agrario, la mala conciencia sobre el campo por parte de la Administración manifestada en forma de ayudas a las zonas deprimidas, concentración parcelaria, créditos a los agricultores dinámicos, construcción de caminos, etc., no ayuda a resolver las contradicciones del sector agrario en cuanto que las bases estructurales que conducen de por sí a la ruina de las economías familiares campesinas: política monopolística de precios, sistema de intermediarios, penetración de formas monetarias gravadoras de las economías de subsistencia, difusión de los modelos urbanos de conducta etc.: invalidan o minimizan los resultados de cualquier política que no se plantee, con la participación de los campesinos, una reforma profunda de las estructuras agrarias.

8. La emigración ha contribuido al mantenimiento del minifundio más allá de sus estrictas posibilidades económicas de subsistencia, al permitir una utilización marginal de la propiedad en el campo como espacio de reserva o último recurso de una población trabajadora desorientada respecto a sus posibilidades de movilidad definitiva hacia la industria. Con ello se ha fomentado la dispersión del asentamiento, al menos en las áreas rurales próximas a aglomeraciones y carreteras importantes, con la paralela hipertrofia de un mercado de suelo "urbano" en el frente contiguo a las carreteras. Este proceso se ve favorecido por la propia debilidad de la inversión local en el sector industrial que fomenta la distracción de rentas y ahorros a la inversión de bienes raíces. En las ciudades y núcleos urbanos más accesibles la sobreinversión en suelo motiva costes elevadísimos que no se amortizan sin provocar un aumento excesivo de la edificabilidad, que se traduce en la incapacidad municipal de gestionar un urbanismo coherente, tanto en términos de cumplimiento de los planes de ordenación existentes, como en la dotación del equipamiento necesario para el desarrollo de la expansión urbana.

En las zonas rurales y suburbanas la extrema dispersión favorecida por el aumento del uso del automóvil y el valor que adquieren las carreteras, hace dificultosa y muy cara la gestión de infraestructuras urbanas. Especialmente en las zonas metropolitanas y urbanas esto se traduce en una deficiente acción complementaria local a la intervención del Estado en el fomento de la concentración, produciéndose graves disfunciones que impiden la expansión urbana de las ciudades fuera de los límites de crecimiento contiguo a los cascos urbanos y la especialización zonal del territorio, con lo que se reproduce la estructura sobredensificada y excesivamente congestionada de las ciudades.

9. La industrialización desarrollada sobre la

región en las últimas décadas y la hasta el momento programada, responden fundamentalmente al tipo de enclave. El enclave es la forma de penetración del capital externo en una región no industrializada en base al desarrollo de sus propios recursos y a la transformación de sus sectores productivos, que aprovecha un factor favorable de localización en función de un mercado exterior. Características del enclave son:

a) Su vinculación a la exportación frente a su desvinculación con los mercados internos.

b) Su financiación exterior a la región.

c) Su abstracción relativa a sectores económicos regionales que no se encadenan a su estrategia productiva, lo que consecuentemente se traduce en la ignorancia de los efectos secundarios de la industrialización (incompatibilidad con la explotación de recursos primarios existentes vía degradación ecológica).

El enclave por su propio carácter extraño no supone para el desarrollo de la región una articulación positiva con los sectores productivos propios necesaria para inducir en éstos un salto hacia adelante y unos efectos complementarios de aglomeración que comiencen a dinamizar el conjunto de la estructura productiva. Por el contrario, el enclave actúa como falsa portada de una industrialización que no se está produciendo porque la capacidad regional en cuanto a sus recursos financieros, humanos y productivos, no está siendo aprovechada en la dirección correcta.

10. Ante la situación planteada es dudoso pensar que a corto y medio plazo los efectos provocados por las políticas de enclaves industriales, transporte y concentración vayan a ser capaces de invertir el signo del desarrollo y detener la depresión de las economías primarias y la emigración. En cualquier caso estas políticas pasan por considerar que la inversión en grandes proyectos industriales en la región va a aumentar cuando los efectos de las obras de infraestructura productiva produzcan economías de localización y de aglomeración a nivel suficientemente atractivo. Pero en una coyuntura recesiva como la actual no se puede asegurar que la realidad de estos proyectos supere las contadas ofertas actuales.

Mientras tanto crece la urgencia de adecuar la planificación a las características y demandas de la región mediante la creación de órganos descentralizados capaces de influir en las decisiones en cuanto a políticas de inversión, industrialización y planeamiento. Una participación amplia de los sectores económicos implicados en la planificación daría pie a la consideración de otras vías de desarrollo alternativas o complementarias a la de los enclaves industriales. Pues es necesario reflexionar e imaginar nuevas estrategias en una situación internacional de agotamiento de materias primas, escasez de productos alimenticios, demanda de proteínas selectas y contaminación generalizada del medio ambiente. ■