



ORDENACION TERRITORIAL EN LA CRISIS ACTUAL

por Gonzalo Saénz de Buruaga

Preferiría desarrollar mi intervención (1) bajo este título en lugar del propuesto —«la ordenación del territorio ante los cambios en el modelo de desarrollo socioeconómico»—, ya que éste me parece demasiado empeñativo y me obligaría a discutir y evaluar cuáles son esos cambios. Por el contrario, enmarcar la ordenación territorial dentro de la actual crisis me exige de clarificar en exceso los términos de ésta, ya que todos tenemos una idea al menos intuitiva de la misma.

Sí quisiera, sin embargo, enumerar algunos de los rasgos decisivos de la crisis internacional y concretada en España. El rasgo internacional más tópico de la crisis económica es el detonante energético desde 1973. No creo, empero, que sea lo más importante. Algo de mucho más largo alcance y profundidad ha sido puesto de manifiesto recientemente por el premio Nobel de Economía, también de 1973, Wassily Leontieff: la tecnología elimina más puestos de trabajo que los que puede crear, es decir, el desarrollo tecnológico es causa permanente de desempleo.

Otro aspecto internacional, que afecta particularmente a la crisis en los países europeos, se está

manifestando también hace varias décadas: el Estado nacional que inventamos los europeos hace más de cuatro siglos ya no nos sirve y penosa y contradictoriamente intentamos construir en Europa un gran espacio económico como los Estados Unidos, la URSS o China.

Algunos componentes típicamente españoles de la crisis deberían también mencionarse. En primer lugar, el más superficial, la reforma-ruptura del anterior régimen autoritario se ha llevado a cabo en los dos últimos años y ha trastocado las expectativas de algunos agentes económicos. En segundo lugar, un aspecto mucho más importante, difícil y de amplias consecuencias estructurales: la erupción impetuosa del proceso autonómico en las regiones y nacionalidades del país que fue el Estado nacional pionero de Europa y que ahora puede ponerse a la cabeza de uno de los esquemas de descentralización política y económica más avanzados.

Más rasgos distintivos podrían enumerarse en la compleja crisis socioeconómica actual: en la medida en que la ordenación territorial implica procesos temporales a largo plazo habría que aventurar escenarios prospectivos y alternativos de nuestra sociedad, escenarios que nacen de, pero superan, la propia crisis; tal ejercicio no es de

(1) Conferencia pronunciada en Madrid el día 13 de diciembre de 1978 en el Colegio Nacional sobre Ordenación Territorial.

este momento (2). Tampoco lo es el inquirir en la ya larga crisis del propio concepto o técnica o filosofía de la ordenación territorial.

Nuestro objetivo es mucho más concreto: la crisis actual comporta como secuelas dramáticas un desempleo sólo **comparable** al de los años 30, junto con fenómenos reptantes de inflación y proteccionismo en la economía occidental. La estabilización se convierte, así, en la tarea más urgente e imprescindible de todos los gobiernos, aborstando u obstaculizando la tarea más importante: el crecimiento del producto social y la equidad personal y espacial. La ordenación del territorio, reflejo palpable del grado de eficiencia y equidad de una determinada sociedad, se ve, por ello, condenada a la esterilidad.

Como es sabido, no hay todavía una definición oficial u oficiosa de la política de planificación y, dentro de ella, de la ordenación territorial. En la Constitución, esta última es una de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas (art. 148), mientras que la planificación se debatirá, presumiblemente, en el Senado como Cámara de representación territorial (art. 69) y se instrumentará en un Consejo de Planificación (art. 131), cuya composición y funciones se establecerán en los próximos meses. Por todo ello, lo que sigue es estrictamente una reflexión personal sobre los problemas de la ordenación de nuestro territorio, pero aproximados a la crítica coyuntura actual y a sus expectativas a medio plazo. La evolución comparada de nuestra estructura productiva y del proceso de urbanización, las perspectivas demográficas y laborales, el punto de inflexión de los movimientos migratorios y la tipificación de la rica variedad regional de España nos permitirán, acaso, sugerir un esbozo básico de ordenación territorial que pueda alimentar ulteriores reflexiones.

El fenómeno 15 % - 60 %

Una primera aproximación para saber qué puede suceder en España a medio y largo plazo es observar y analizar lo que ha pasado en las sociedades occidentales vecinas en los años pasados. La asunción subyacente es que las grandes líneas del comportamiento social no responden a patrones nacionalistas, sino a **efectos-demostración** culturales más amplios. Esta presunción era más obvia hace algunos años que en la actualidad: también en estas macrocomparaciones internacionales, la crisis económica comporta no sólo desajustes globales, sino violentas oscilaciones en las líneas de tendencia de los países individuales.

A pesar de esta advertencia, acaso no sea un ejercicio ocioso analizar el ((fenómeno del 15-60 por 100» en tres países europeos vecinos —Gran Bretaña, Francia e Italia— e intentar atisbar cuándo se puede presentar en España. ¿Qué quiere decir el ((fenómeno 15-60 por 100»? No otra cosa sino la contemporaneidad histórica entre dos he-

chos decisivos: a) el descenso por primera vez del empleo agrícola con respecto al empleo total a un 15 por 100; b) el aumento de la población urbana alrededor del 60 por 100 del total.

Estos dos estadios de la evolución **socioeconómica** han sido bastante contemporáneos entre sí en los tres países mencionados, aunque con fuertes diferencias de tiempo. En efecto, Gran Bretaña alcanzó un empleo agrícola de sólo el 15 por 100 y una población concentrada en áreas urbanas del 60 por 100 hace un siglo, alrededor de 1880. Pionera de la revolución industrial, hace un siglo Gran Bretaña asistía a una emigración fortísima de las áreas rurales a las ciudades (y al extranjero, particularmente los Estados Unidos). Asistía también a un boom en la construcción y la especulación inmobiliaria, que consolidó la acumulación en gran escala por parte de la burguesía **alta** y grupos bancarios.

En Francia se presenta el doble fenómeno del 15-60 por 100 mucho más tarde, en 1970, precisamente cuando se ultima el V Plan (1966-70). En el mismo año se estimaba (3) que Italia llegaría al 15 por 100 del empleo agrícola y al 60 por 100 de población urbana hacia 1980. Pues bien, la primera cifra estaba a punto de alcanzarla en 1976, cuando, según las estadísticas de la OCDE, el empleo en agricultura, silvicultura y pesca era en Italia del 15,5 por 100.

¿Qué sugerencias podemos sacar de lo anterior? Creo que algunas de este tipo:

1) El gran desfase —de casi noventa años— entre el doble fenómeno (decremento agrícola e incremento urbano) entre Gran Bretaña y Francia hay que atribuirlo tanto a la insuficiencia, incluso imposibilidad, de muchas producciones agrícolas en las Islas Británicas, cuanto a la autosuficiencia y, por supuesto, proteccionismo, del sector agrario de Francia. En definitiva, el hecho de que el Reino Unido tenga ahora menos del 3 por 100 de empleo agrícola y Francia todavía casi un 11 por 100 refleja no sólo la inercia del librecambismo-dentro-de-los-países-anglosajones de Gran Bretaña, sino también la preservación de un medio rural, electoralmente más conservador por parte de los sucesivos gobiernos franceses.

2) Parece observarse una cierta aceleración del decremento de empleo agrícola en Italia, aunque es posible que en los tres últimos años de esta década se haya frenado como consecuencia de la crisis en los sectores industriales, así como del retorno de emigrantes.

Vayamos al caso de España, país estructural y culturalmente cercano a los otros latinos.

Antes de la crisis podía pensarse que el doble fenómeno, 15 por 100 de empleo agrícola y 60 por 100 de población urbana, podía presentarse en España en 1990 e incluso en 1985, con lo que, en este último caso, el desfase sería de 15 años respecto a Francia y de 5-7 con relación a Italia. Hoy, en plena crisis, este ejercicio es mucho más arriesgado: el empleo agrícola, forestal y pesquero era en la España de 1977 de 20,7 (frente al 37,5 en la industria, y 41,8 en otras actividades), con

(3) Véase N. Despicht, «Long Range Planning and Regional Policy. 2. France and Italy-Latecomers to the Industrial Urban Scene», *Long Range Planning*, sept. 1970: 75-85.

(2) Como muestra, puede recordarse que el Center for the Study of Social Policy, adscrito al Stanford Research Institute de California, ha detectado con ocho técnicas distintas más de cuarenta crisis de la sociedad norteamericana y entorno internacional en las próximas décadas.



Ordenación territorial en la crisis actual

lo que la expectativa de bajar seis puntos de aquí a 1985 parece improbable, a menos que aumente sustancialmente el empleo en el sector industrial o en los servicios, aspecto que vamos a ver a continuación. Sin embargo, en cuanto a la población urbana (entendida como la que vive en ciudades mayores de 20.000 habitantes) alcanzaba ya en 1975 el 59,9 por 100 (4).

Situación actual y perspectivas demográficas y de empleo

Para prever las expectativas de empleo en los sectores no agrícolas hay que partir de la sombría situación actual y de las perspectivas difíciles que se diseñan hasta 1985, según los estudios y previsiones que está realizando el Grupo de Trabajo para los problemas del Empleo (G. T. E.) del Ministerio de Economía. He aquí algunas de sus conclusiones más relevantes:

— La población española, que era de 33,9 millones en el censo de 1970, apareció con claras sobrestimaciones, al menos en el total nacional, en el padrón de 1975, estimándose entonces en 35,9 millones, en 37,2 millones al final de 1978 y en 37,6 al final de 1979. Las estimaciones para 1980 y 1985 son de 37,8 y 39,9 millones, respectivamente. (Ambas cifras, al igual que las de 1978 y 1979, pueden ser bajas por no considerar el retorno de emigrantes desde el exterior.)

— El envejecimiento progresivo de la población española se va a acentuar inexorablemente en la próxima década. En 1960 sólo un 8,2 por 100 de la población estaba comprendida en el grupo de edad de mayores de 65 años, frente al 64,4 por 100 en el grupo de 15 a 64 años y 27,4 por 100 los menores de 14 años. En 1970 la población «jubilable» (más de 65 años) había crecido al 9,6 por 100, en 1975 al 10,4 por 100 y se prevé que en 1980 y 1985 alcance el 10,9 por 100 y 11,1 por 100, respectivamente. Mientras tanto, en estos dos últimos años, 1980 y 1985, los pesos de los otros grupos de edad se mantendrán ligeramente decrecientes: alrededor del 62,9 por 100 (población de 15 a 64 años) y 26,1 por 100 (de 0 a 14 años).

— El envejecimiento de la población se acentuará a partir de 1985, cuando los grupos de generaciones más numerosas nacidas entre 1921 y 1935 lleguen a la edad de 65 años. Hasta ese año la entrada de las generaciones procedentes del «baby boom» de 1955-65 en el grupo de edad productiva (15-65 años) incide fuertemente sobre la evolución de la población potencialmente activa y sobre las demandas de empleo.

— (Lo anterior condiciona decisivamente uno de los parámetros básicos de la ordenación territorial, la estructura poblacional: en la medida en que a partir de 1985 disminuyen los incrementos anuales de la población potencialmente activa los rasgos posindustriales y la oferta de equipamien-

to colectivo consiguiente (más énfasis en la calidad de vida, parques, instalaciones para la tercera edad, etc.) serán de creciente importancia. Hasta entonces, es decir, durante los próximos seis años, el problema prioritario de la sociedad española va a ser la coexistencia del desempleo, particularmente juvenil y de la mujer, con la reestructuración a fondo del sistema productivo de cara a la integración en la CEE).

— Las consecuencias de la crisis económica sobre el empleo han sido considerables: desde el segundo semestre de 1974 (tras el período que marca el techo absoluto del empleo) hasta el tercer trimestre de 1978, el país ha perdido 653.000 puestos de trabajo. Por sectores, la agricultura ha expulsado más población activa en 1976-77, amonoriéndose en la última campaña por la buena coyuntura agraria; la industria, a partir del segundo trimestre de 1978, arroja cotas alarmantes —negativas— en sus tasas de variación de la población activa; lo mismo sucede en la construcción y los servicios. Lo más preocupante es que si el descenso de población ocupada en 1975 se puede atribuir exclusivamente al sector agrícola, el hundimiento del empleo en 1978 hay que atribuirlo fundamentalmente a los otros sectores.

— El paro, según los datos que se desprenden de la Encuesta de Población Activa, ha superado el millón (concretamente 1.014.000) en el tercer trimestre de este año, lo que supone el 7,7 por 100 de la población incluida en la encuesta como activa, y sin contar los activos «marginales» (unos 117.000). Los jóvenes son los especialmente afectados, y entre ellos, los que tienen estudios superiores.

— Otro aspecto relevante a efectos de política regional y ordenación territorial es la localización geográfica del paro. Es bien sabido que Andalucía y Extremadura son las dos regiones principalmente afectadas. Junto a ellas, los dos archipiélagos y las provincias de Barcelona, Valencia, Ciudad Real, Guipúzcoa y Valladolid, absorben el 55 por 100 del paro registrado en la primera quincena de noviembre.

Reducción de las Migraciones

La consecución del 60 por 100 de población urbana (habitantes en municipios mayores de 20.000 habitantes) a que nos hemos referido anteriormente está provocada por las migraciones tanto del campo a las ciudades como de los municipios pequeños y medios a las áreas metropolitanas. Las dificultades del análisis de las migraciones y la probable quiebra de las tendencias del pasado supone una nueva dificultad en la ordenación territorial en época de crisis.

Con la advertencia de que las cifras de los padrones en los años intercensales no son tan fiables como las de los censos decenales, cabe afirmar que las migraciones (tanto interregionales como al exterior) alcanzaron sus cotas más altas en el quinquenio 1961-65, con 1.850.000 emigrantes netos. En el quinquenio siguiente (1965-70) esa cifra bajó a 1.570.000 y en el de 1971-75 a

(4) Veinte mil personas como umbral de población urbana se adapta al de los otros países, ya que considerar el de 10.000 habitantes —como hacía el III Plan de Desarrollo: 123, y el INE— supondría que ya en 1960 España tenía el 56,6 por 100 de población urbana. Richardson (*Política y planificación del desarrollo regional en España*, Alianza Universidad, 1975: 81).

1.178.000 (5). En definitiva, las migraciones se están ralentizando y en los últimos tres años el freno a la emigración debe de ser progresivo, produciéndose retornos tanto internos como externos de difícil cuantificación por el momento.

A lo largo de la década de los 60, 4.470.000 personas cambiaron de municipio de residencia. Las áreas que absorbieron los mayores contingentes de inmigrantes fueron cuatro: a) la provincia de Barcelona absorbió 901.000 (270.000 de su propia provincia, 266.000 de Andalucía y 60.000 de Extremadura); b) Madrid, que acogió 789.000 (130.000 de la provincia, 161.000 del resto de Castilla la Nueva, 97.000 de Castilla la Vieja y 94.000 de Extremadura); c) País Valenciano, con 441.000 (166.000 de la propia región, 58.000 de Murcia, 53.000 de Castilla la Nueva -excluyendo Madrid— y 25.000 de Andalucía Occidental); y d) País Vasco, que recibió 362.000 inmigrantes (135.000 de la propia región, 66.000 de Castilla la Vieja, 38.000 de León, 37.000 de Extremadura y 21.000 de Galicia) (6).

Conviene resaltar, frente a una idea preconcebida, que el País Valenciano superó al País Vasco como foco de atracción inmigratoria ya en la década de los 60, y esta tendencia se ha acrecentado en el quinquenio 1971-1975: en efecto, en los mapas de grandes saldos migratorios recientemente publicados por el INE (7) no figura el País Vasco dentro de los saldos netos regionales superiores a 20.000 personas, sino solamente estas áreas:

a) Madrid: 60.000 inmigrantes del resto de Castilla la Nueva, 37.000 de Extremadura y 35.000 de Castilla la Vieja.

b) Barcelona: 26.000 inmigrantes de Andalucía Occidental, 25.000 de la Oriental y 20.000 de Extremadura.

c) País Valenciano: 40.000 inmigrantes de Castilla la Nueva y 23.000 de Andalucía Oriental.

d) Sorprendentemente, Canarias: con 21.000 inmigrantes de Madrid. (El INE explica el fenómeno de que Canarias presente un gran saldo positivo, tanto porque al final del quinquenio 1971-1975 hubo fuertes entradas de militares, funcionarios civiles y personas procedentes del Sahara, como por el hecho de que Madrid, y también Sevilla, son utilizados como cabeza de puente aéreo al Archipiélago.)

Otro resultado sorprendente de los movimientos migratorios del quinquenio 1971-75 analizados por la última publicación del INE es el correspondiente a Galicia, que de ser una región tradicionalmente con saldo negativo respecto al resto del territorio español, presenta en ese período un saldo positivo de gran magnitud. Una vacilante explicación del INE alude o a la posible **supervaloración** de las cifras del Padrón de 1975 o al número de retornos superior a lo esperado, o a ambas cosas a la vez.

(5) GARCÍA BARBANCH O, A.: «Empleo y paro en Andalucía. Visión General». *Jornadas de Estudios Andalucés*, Málaga, noviembre de 1978 (manuscrito).

(6) Informe FOESSA 1975, Euramérica, 19700, en base a los Censos de Población del INE de 1970 y 1960.

(7) INE, *Migraciones Interiores en España. Quinquenio 1971-1975*; Madrid, 1978.

Lo anterior nos demuestra que el análisis de las migraciones interregionales —fundamental para la política y ordenación territorial— ha de mejorarse sustancialmente, dada su dificultad y también su importancia.

Las dificultades se acrecientan todavía más en el caso de las migraciones internacionales. Uno de los especialistas nacionales más distinguidos sobre el tema, el profesor Barbancho, señala que en el quinquenio 1971-75 por primera vez el retorno de emigrantes del extranjero supera a las salidas, ganándose recursos humanos **cifrables** en casi 200.000 personas (5). La fuerte aminoración, incluso bloqueo, de la inmigración en los principales países receptores de Europa Occidental a partir de 1974 ha sido reconocida por el informe de la CEE sobre España (7:52), mencionándose que los trabajadores españoles emigrantes por primera vez en la Comunidad han pasado de 45.700 en 1973 a 2.100 en 1977.

La medición cuantitativa de los saldos migratorios desde 1975 en adelante, no podrá hacerse hasta que se dispongan de las cifras del Censo de 1980, por lo que cualquier evaluación de lo que está ocurriendo en la actualidad, así como del comportamiento a medio plazo, es meramente intuitiva. Las estimaciones por métodos económicos parecen ahora especialmente difíciles al haberse quebrado las tendencias de las series con que podrían correlacionarse las migraciones, singularmente el nivel de actividad económica, tanto interior como exterior, así como el marco institucional (sindical y político) de España, junto con las restricciones legales y administrativas más allá de los Pirineos.

Un marco básico de tipología regional

El reciente informe de la CEE sobre España (8) distingue tres grupos regionales en España:

a) Las áreas desarrolladas, situadas en el cuadrante nordeste y Madrid. Esta provincia, más Barcelona, Vizcaya y Guipúzcoa, con el 4 % del territorio español, encierran el 28,5 % de la población, el 39 % del PIB y el 43 % de la producción industrial. Sin embargo, añade el informe, el PIB medio por habitante de estas provincias no alcanza más que el 74 % de la media de los países de la Comunidad.

b) Andalucía y Galicia se encuentran atrasadas respecto a las anteriores, pero su tasa de población es suficientemente elevada como para servir de base al desarrollo, gozando además de las ventajas de las zonas costeras, así como de potencial agrícola.

c) Finalmente, una vasta zona agrícola, poco poblada y generalmente pobre, situada en el interior alrededor de Madrid y a lo largo de la frontera con Portugal. Abarcando un 45 % del territorio, no representa sino alrededor del 24 % de la población con una densidad de población de 10-40 habitantes por Km² (frente a 345 hab./Km² en las áreas del grupo a). Añade el informe que las 10 provincias menos favorecidas tienen un

(8) *Avis de la Commission au Conseil concernant la demande d'adhésion de l'Espagne*, COM (78) 630, 29 noviembre de 1978.



Ordenación territorial en la crisis actual

PIB por habitante del 32-37 % de la media comunitaria.

Considera el informe que no han desaparecido todos los factores que han conducido a una concentración importante de la población y de las actividades secundarias y terciarias en las provincias costeras, sobre todo en el norte y en el nordeste, provocando consiguientemente el despoblamiento del interior. Por ello, es previsible que el éxodo rural continúe afectando a la mayor parte de las provincias agrícolas, dado el alto porcentaje de población activa agrícola (41 provincias superan el 20 % y 18 de ellas el 40 %), la debilidad de la productividad agrícola y la de los sectores industriales y de los servicios.

El invocar la opinión de la Comisión de las Comunidades Europeas sobre el territorio español no tiene otro objeto sino el situar la planificación regional y la ordenación territorial española en el horizonte a medio plazo de nuestra integración en la CEE, con el impacto que ello va a provocar en ambas partes, impacto que el informe especifica solamente en lo que concierne a las regiones meridionales francesas y al Mezzogiorno italiano. Ese horizonte integrador va a coincidir con la consolidación de la organización autonómica del Estado español. El hecho de que ambos procesos históricos sean contemporáneos es seguramente positivo: reducirá, por un lado, los entusiasmos de los europeístas a ultranza y, por otro, relajará las introversiones de los autonomistas que miran más al pasado que al futuro.

Con tal horizonte de integración en la CEE y, en consecuencia, de cooperación acrecida con los países de la OCDE y del mundo en general —dada la excelente renta de situación de España entre Europa Occidental, Norte de África-Oriente Medio y América del Norte y Sur— cabe diseñar una tipología regional algo más compleja que la del informe de la CEE.

Esa tipología partiría de la consideración preponderante que los factores de dependencia, interdependencia o autosuficiencia respecto al exterior tienen en la estructura productiva de las distintas regiones españolas. Parece evidente que España en su conjunto, al igual que otros países europeos, debe aspirar a minimizar los factores de dependencia e incrementar los de interdependencia y autosuficiencia, cuidando particularmente por lo que se refiere al último factor, no perder de vista la eficiencia y capacidad de competencia del sistema.

El peso mayor o menor de los tres factores depende de los inputs básicos que al sistema económico español se le imponen inexorablemente (dependencia), puede intercambiar con márgenes aceptables de negociación (interdependencia) o es fundamentalmente autónomo respecto al exterior (autosuficiencia). Como es bien sabido, los inputs básicos de los que depende inexorablemente España del exterior son los recursos energéticos, sobre todo petróleo, y el desarrollo tecnológico. No hay indicios de que a medio plazo vaya a cambiar esa situación, por lo que los sectores y espacios territoriales relativamente más consumidores de petróleo y desarrollo tecnológico, son los más dependientes del exterior. Este es el caso de las áreas

más industrializadas de España, tanto las antiguas (triángulo Avilés-Gijón-Oviedo, área metropolitana de Barcelona y eje Bilbao-San Sebastián) como las recientes (Madrid). Prescindiendo de líneas de productos y subsectores suficientemente competitivos y no deteriorados excesivamente por la crisis puede afirmarse que todas estas zonas son *áreas a reestructurar*, con urgentes problemas de reconversión industrial, severos síntomas de congestión y fuertes niveles de paro registrado, paro encubierto y segmentación laboral. Las zonas de influencia de estas áreas que fueron dinámicas en la década de los 60, o son raquílicas (caso de Asturias y Madrid) o empiezan a caer en los mismos errores de los núcleos que han ayudado a descongestionar (caso de Vitoria).

Hay, en segundo lugar, un conjunto de zonas —incluso podrían ser calificadas técnicamente de regiones si sus flujos de integración física y social se consolidan— que podrían calificarse de *equilibradas*: han atraído inversiones industriales de las áreas metropolitanas congestionadas e incluso del extranjero, compiten con sus manufacturas en el mercado exterior sin subvenciones excesivas y, además, disponen de un sector agrario (o turístico) intensivo, capitalizado y exportador. El prototipo es el País Valenciano (que hemos recalado se configuraba ya como la tercera región de inmigración en los 60), Baleares y Murcia, así como las zonas del Ebro influidas tanto por Vascongadas como por Cataluña (Rioja, Navarra, Aragón, Lérida, Tarragona). En la medida en que los inputs de dependencia de estas zonas quedan equilibrados por la autosuficiencia y capacidad de competencia de sus recursos agroalimenticios, su reestructuración no es agobiante desde el punto de vista de reconversión, aunque sí desde el ángulo de la dimensión de las unidades de producción (número excesivo de empresas medias y pequeñas). Otro grupo territorial potencialmente equilibrado se encuentra en Castilla la Vieja (triángulo Burgos-Valladolid-León), a condición de que supere el despoblamiento de sus comarcas con mayor productividad agraria y menor magnetismo madrileño.

El tercer grupo regional es el más extenso y definido desde el punto de vista de su delimitación: se trata de las *regiones en desarrollo*, es decir, con demografía suficiente y potencial de crecimiento claro, así como con instrumentos en marcha de expansión industrial: Andalucía (la región más extensa de los cinco grandes países de Europa Occidental y la región más poblada de España (9) y Galicia disponen de sendas «grandes áreas de expansión industrial», así como de instrumentos de actuación del sector público (Sociedades para el Desarrollo Industrial) cuya evaluación no es de este momento. Ambas regiones tienen márgenes de autosuficiencia en cuanto a los inputs agroalimenticios y a cierto tipo de materias primas (Andalucía) o energía (Galicia), por lo que pueden equilibrar su dependencia respecto a la tecnología «apropiada» que necesitan importar y adaptar. Las inversiones en capital humano son en ellas prioritarias, así como en infraestructuras físicas y

(9) SÁENZ DE BURUAGA, «El desarrollo andaluz ante el proceso autonómico», *Asociación Española de Ciencia Regional*, IV Reunión, Sevilla, mayo 1978 (Instituto de Desarrollo Regional, Sevilla, en prensa).

sociales que permitan la efectiva integración intrarregional. Andalucía (con excepción de Almería) detenta hoy las cifras de paro más altas de España, tanto en el campo como en sus áreas industriales. (La excepción de Almería puede ser premonitrice de un camino que el resto de Andalucía acaso no ha ensayado con decisión: el aprovechamiento del sol y el plástico para cultivos tempranos de alta elasticidad renta e intensivos en mano de obra).

Si el grupo anterior comprende dos regiones bien diferentes, pero sujetas a esquemas de ordenación territorial y preocupación de las empresas públicas similares, el grupo de *regiones aisladas* también comprende territorios geográficamente dispares, pero con problemas lo suficientemente agudos como para precisar ineludiblemente la intervención del sector público: se trata de Extremadura y Canarias, ambas también con Sociedades de Desarrollo Industrial desde 1977. El aislamiento de la primera, así como el de las provincias de Salamanca y Zamora, está en gran parte provocado por la frontera hispano-portuguesa y la tradicional incomunicación que ha existido entre los dos países peninsulares, ambos candidatos a la integración en la CEE. Es sintomático que el informe de la CEE sobre España haya comentado (7:53-4) que «en la perspectiva de la ampliación a España y Portugal, la Comunidad se enfrentaría, además, con los problemas de una zona fronteriza que presenta grandes dificultades de desarrollo». El aislamiento de Canarias es geográfico, más que histórico, y con las reservas apuntadas al analizar los cambios migratorios recientes, parece evidente que la diversificación de la economía canaria, apuntando su interdependencia con la península y el mercado internacional, es la única garantía de superar su aislamiento.

Finalmente, cabe hablar de un conjunto de regiones o *áreas poco pobladas*, comprendiendo algunas provincias manchegas, así como las del Macizo Ibérico (Soria-Teruel). La fijación de la población de ellas con actividades agro-industriales se ha iniciado en estas últimas con resultados apreciables que se demuestran en las cifras de paro más bajas de España (menos del 2 % de la población activa) bien que incidida ésta por la despoblación). Sus expectativas de reserva medioambiental y sus aprovechamientos forestales y de montaña las convierten acaso en alternativas a la presunción de que el desarrollo equivale a la concentración urbana. También en los llanos manchegos hay muestras de cambio, con mayor capitalización del sector agrario y revitalización de cabeceras de comarca. En todo caso, conviene recalcar que la superación del despoblamiento tanto de las regiones ibéricas como de las manchegas, depende del proceso de descentralización, de Madrid sobre todo, y de Zaragoza en el caso de las primeras. A ello, dentro de las grandes líneas de ordenación territorial del país en el próximo futuro, nos referimos enseguida.

Grandes líneas de Ordenación Territorial

Para finalizar este trabajo, vamos a sintetizar, primero, los rasgos que cualifican la singularidad

y gravedad de la crisis económica actual y su impacto en los problemas inter-regionales del país; en segundo lugar, y como corolario de todo lo anterior, esbozaremos tentativamente las grandes líneas de ordenación territorial del país en su conjunto.

a) Síntesis de la crisis e impacto territorial

1) La posibilidad de que la estructura económica y espacial de España llegue al 15 % de empleo agrícola y al 60 % de población urbana, se atrasa más allá del horizonte de 1985. Ello permite replantear sobre bases nuevas la modernización agraria de extensas áreas del país, tanto para satisfacer las necesidades alimenticias internas y sustituir importaciones como para aumentar los excedentes exportables, particularmente en productos de alta elasticidad renta. Junto con la expansión del sector agroalimenticio, muchas comarcas rurales son susceptibles de localizar la vitalización del sector artesano, a través de una mejor comercialización interna y externa.

2) Hasta ese año —1985— las tensiones en los mercados de trabajo van a ser muy fuertes, puesto que esa fecha señala el punto de inflexión de las consecuencias del crecimiento demográfico de 1955-65. Las actuales áreas urbano-industriales —bajo planes de reestructuración y con una coyuntura alcista— no podrán en los dos o tres próximos años sino enjugar las pérdidas de puestos de trabajo que se han producido desde 1974 a 1978 (10). Por consiguiente, la absorción de inmigrantes a las grandes ciudades va a encarar mucha mayor competencia laboral y costes crecientes, tanto por unidad de empleo como para mantener las actuales infraestructuras urbanas. La disparidad entre los empleados y no empleados aumentará así como las segmentaciones del mercado de trabajo (más empleos secundarios, marginales, irregulares e incluso ilegales).

3) Como consecuencia, los movimientos migratorios tanto intrarregionales como interregionales van a reducirse drásticamente. De los flujos de la década pasada —hacia el Mediterráneo catalán y valenciano, en menor grado a Madrid y en mucha menor proporción al País Vasco— es probable sólo se mantengan los primeros. Los retornos de emigrantes del extranjero y el hecho de que la emigración a la CEE no se puede regular como muy pronto hasta 1983, añadirá nuevos volúmenes de paro.

4) Los sectores industriales que se asientan en las áreas urbanas no es probable sean capaces de crear volúmenes importantes de empleo, en tanto en cuanto no se estimule el desarrollo autóctono de una tecnología intermedia, apropiada al nivel de cualificación y a los excedentes de mano de

(10) Estas pérdidas de empleos industriales pueden superar el medio millón. El fenómeno tiene carácter internacional: el Comisariado General del Plan francés estima que el empleo industrial en Francia se reducirá en 509.000 personas desde 1974 a 1980, y en 200.000 de 1980 a 1983.



Ordenación territorial en la crisis actual

obra de muchas regiones españolas. Sólo el sector de la construcción, obras públicas y equipamientos colectivos, así como los servicios, pueden suministrar ofertas relativamente abundantes de empleo.

5) Dada la gravedad y la previsible duración de la crisis económica, el sector público (comprendiendo tanto la Administración central como las autonómicas) ha de jugar un papel de protagonista, no sólo en la redistribución equitativa a través del gasto público de las infraestructuras físicas y sociales, sino también en propiciar la creación de actividades empresariales en las regiones cuya planificación es prioritaria. A ellas, junto con la ordenación diferenciada de los grandes conjuntos regionales, incluyendo aquellos susceptibles de desarrollo espontáneo, nos referimos a continuación.

b) Esbozo tentativo de prioridades territoriales

Es evidente que la crisis comporta consecuencias muy diferentes en las distintas regiones, cuyo mejor indicador son los porcentajes de paro: el hecho de que casi todas las provincias meridionales soporten porcentajes dobles que la media nacional ha de servirnos de criterio básico para orientar las prioridades que deben guiar la planificación económica regional y la ordenación territorial subsiguiente.

Por ello, y teniendo en cuenta la reducción tipológica regional apuntada anteriormente, proponemos que el índice de prioridades que debiera debatirse y detallarse progresivamente, puede ser de este orden:

1.º *Regiones de planificación prioritaria*, y beneficiarias de un mayor volumen de gasto público e incentivos fuertes y continuados a programar a medio y largo plazo: aquéllas con porcentajes de paro superiores a la media nacional, así como con indicadores de equipamiento colectivo y nivel de provisión de bienes de consumo notoriamente desfasados de la media de los países de la Comunidad Europea. Fundamentalmente, se trataría de las regiones en desarrollo (Andalucía y Galicia), así como de las aisladas (Canarias, Extremadura y las provincias leonesas lindando con Portugal).

2.º *Regiones de fijación demográfica*, impulsadas públicamente para impedir su vaciamiento, y ordenar sus cualidades medioambientales: se trata de las áreas de montaña, de las provincias del Macizo Ibérico, de algunas manchegas, y de zonas específicas mediterráneas y andaluzas. En la ordenación de estos y otros espacios poco poblados debe hacerse especial hincapié en atajar el agudo proceso de desertización que sufre la península, con mucho el más severo de toda Europa.

3.º *Áreas metropolitanas cuyo crecimiento industrial debe congelarse*, bien con procedimientos fiscales indirectos (necesariamente débiles) bien taxativamente: son, particularmente, las tres

zonas congestivas del territorio nacional —Madrid, Barcelona y el eje de Bilbao-San Sebastián— cuya ordenación debiera propender a descentralizar también abundantes servicios terciarios y cuaternarios en sus zonas de influencia. El sector público, tanto la administración central como las administraciones de las comunidades autónomas—, debieran considerar la descentralización física de parte de sus funcionarios e instalaciones. (En la medida en que estas áreas metropolitanas asientan algunos de los programas de reestructuración sectorial y éstos comportan casi siempre reducciones de mano de obra, la congelación de su crecimiento debe ajustarse al calendario de reconversión).

4.º *Áreas urbano-industriales a reestructurar*: en parte solapadas con las anteriores, están también asentadas en zonas de industria básica anticuada (Asturias) o de peso preponderante de un sector crítico (construcción naval en Cádiz o El Ferrol). Los planes de reconversión sectorial debieran considerar no sólo el actual entorno de las áreas afectadas, sino plantearse a nivel subregional, analizando las alternativas de «involución» sectorial (es decir, implantación de jóvenes procedentes de áreas manufactureras en declive en actividades agroindustriales).

5.º *Regiones a ordenar en forma de «dispersión concentrada»*: típicamente son algunas de las provincias de Castilla la Vieja, equilibradas desde un punto de vista productivo (agrarias y con cierta base industrial) pero necesitadas de mucha mayor integración y comunicación intrarregional. La dispersión puede basarse en la revitalización económica de su rica tradición comarcal, capaz de estimular iniciativas agroindustriales de tamaño medio y creciente productividad; la concentración ha de buscarse en la mejora del equipamiento terciario de las capitales de provincia y otros núcleos expansivos bien comunicados.

6.º *Finalmente, regiones a ordenar canalizando su desarrollo espontáneo*: se trata del amplio conjunto de territorios influidos tanto por el desbordamiento barcelonés (que abarca Cataluña, Baleares y a través del País Valenciano llega hasta Murcia), como vizcaíno (Vascongadas, Rioja, Navarra, y en menor grado Aragón). Como el desbordamiento —sobre todo en el segundo caso— se ha detenido como consecuencia de la crisis, algunas de estas áreas van a estar también sujetas a planes de reconversión sectorial parejos a los de sus metrópolis económicas. Sin embargo, en su base económica, hay un componente agrario, a menudo intensivo y muy competitivo internacionalmente, que alivia sustancialmente el peligro de paro incrementando la agricultura a tiempo parcial. Estas regiones —algunas como las mediterráneas poseen gran actividad turística— van a ser particularmente sensibles al raquitismo y especulación en su desarrollo urbano. En la medida en que van a ser, probablemente, las que puedan permitirse una descentralización más autónoma, son las regiones que pueden servir de test de la nueva etapa que inaugura España como Estado autonómico: la prueba de que existe una sociedad madura capaz de enfrentar sus problemas con racionalidad y con justicia.