

INVERSIONES Y PLANIFICACION TERRITORIAL:

Un planteamiento hipotético

José M. Ureña Francés

Se considera que la inversión en capital fijo fundamenta en gran medida los procesos de reorganización territorial, por lo que presentan una importante relación con la reproducción del capital. Se argumenta que la reproducción del capital modifica sus formas a lo largo de las coyunturas socio-económicas y que utiliza las ventajas comparativas de cada tipo de comunidad territorial y asimismo se argumenta que, en igual medida, se modifican los procesos de reorganización territorial. También se argumenta que los procesos de reorganización y de planificación territorial facilitan o establecen inercias en los cambios más urgentes de dichas coyunturas. Por último, se intentan tipificar estos procesos de reorganización y de planificación territorial en relación a las formas de reproducción del capital.

Investment and Territorial Planning: a hypothetical viewpoint

The hypothesis that fixed capital investment plays a major role in spatial reorganization processes, which are thus closely related to capital reproduction is put forward. It is argued that capital reproduction varies with socio-economic evolution and uses the comparative advantages of every regional community and that spatial processes vary in the same way. It is also argued that spatial reorganization and planning processes facilitate or establish inertias upon imperative socio-economic change. Lastly spatial reorganization and planning processes are classified as to their relation to the capital reproduction forms.

1. INTRODUCCION

El desarrollo del capitalismo no ha tenido lugar de manera continúa, sino mediante ciclos o etapas de acumulación.

Una Fase de Equilibrio es un período de tiempo en el cual se realiza la producción y se obtiene el beneficio predominantemente de una determinada manera y en la que existe una aceptabilidad social de dicha organización. Este equilibrio está determinado por la organización de la fuerza de trabajo y del capital en la producción (la composición orgánica del capital), por la diferencia entre la productividad del trabajo y su salario y por la velocidad de circulación del capital.

Una Fase de Ruptura o Crisis es un período de tiempo en el que se produce la transformación del equilibrio.

Existen interpretaciones que argumentan regu-

laridades en la periodicidad de las fases de equilibrio y de crisis; estas interpretaciones cíclicas argumentan que desde la revolución industrial, las etapas de acumulación o ciclos han durado entre cincuenta y sesenta años. Dichas etapas se entendieron inicialmente como ciclos económicos por Kondratieff.

Dentro de estos ciclos de larga duración (o etapas de acumulación) han sido detectados otros ciclos financieros o de inversión, que fueron interpretados inicialmente por Kuznets y que han sido relacionados por Harvey (1978) con ciclos de incremento de la inversión en construcción y capital fijo. Una de las tendencias interpretativas de estos ciclos argumenta que se producen como reacción a la tendencia de la sobreacumulación y tienen como objetivo reducir los excedentes. Estos ciclos han tenido una duración entre quince y veinte años. Ello significaría que en cada etapa de acumulación se producen tres ciclos de inversión en construcción y capital fijo.

José María Ureña Francés es ingeniero de Caminos. Profesor titular de Urbanismo de la E.T.S. de Ingenieros de Caminos. Santander.

En gran medida, estos ciclos suceden porque para la producción y demás funciones de la economía es necesario inmovilizar una parte del capital y establecer un compromiso con una determinada tecnología y una organización del trabajo y, por tanto, establecer una determinada organización territorial de la inversión. Todo ello crea una inercia que impide una evolución continua de la economía.

En gran parte, la evolución de cada etapa de acumulación (incluidos los ciclos de menor duración) puede ser entendida a través de la inversión. Es el capital el que para aumentar o mantener el beneficio activamente intenta encontrar nuevas actividades, en las que invertir o establecer las actividades en las que desinvertir.

Nuestro interés en estudiar los ciclos se centra en tres planteamientos hipotéticos:

En primer lugar, y dado que la inversión en capital inmovilizado constituye, en nuestra opinión, la expresión más característica de la Ordenación del Territorio, el estudio de los ciclos nos parece puede constituir un enfoque válido para la comprensión de la evolución de los procesos de ordenación del territorio. En concreto, se trataría de estudiar la ordenación del territorio como parte de la actividad inversora.

En segundo lugar, el hecho de que, dentro de las regularidades en la organización del territorio existentes en cada etapa de acumulación, nuestra hipótesis es que los tres ciclos de inversión no van a cumplir sólo el papel de reducir el excedente, sino que dichas inversiones van a potenciar los cambios en la estructura del territorio más favorables a las reorganizaciones de la economía más urgentes en cada fase de la etapa de acumulación.

Y, en tercer lugar, que la evolución de la planificación y de la intervención pública sobre el territorio, en nuestra opinión, está relacionada con la evolución de la sociedad a lo largo de cada etapa de acumulación.

En resumen, el presente artículo presenta un marco hipotético-conceptual para la investigación empírica.

2. EVOLUCION DE LAS ETAPAS DE ACUMULACION

Cada etapa de acumulación se caracteriza por una preponderancia de una determinada forma de producir y obtener el beneficio.

Dentro de cada etapa de acumulación nosotros vamos a plantear la existencia, al menos, de tres fases fundamentales, una fase de creación o generación de un modo de obtener beneficio, una fase de expansión de dicho modo y, por último, una fase de crisis o depresión. Existe bastante

discusión en torno a las fases existentes (1), que no vamos a abordar por superar el ámbito de este artículo.

Una parte importante de la explicación de la evolución hacia la crisis en cada etapa de acumulación se atribuye a la tendencia a la baja de la rentabilidad de las nuevas inversiones en el marco de las características sociales y técnicas que son peculiares de cada etapa de acumulación.

Sin embargo, hay más discrepancias sobre las causas del comienzo de una nueva etapa de acumulación. En nuestra opinión, esto se puede producir mediante varios tipos de reorganizaciones. Todas ellas tienen por objetivo el aumento del beneficio y, en general, se producen varias simultáneamente. Sin intentar hacer una enumeración completa de todas ellas, en nuestra opinión, se podrían clasificar en las siguientes:

— Aumentos en la concentración del capital y/o en la expansión de la organización capitalista a actividades antes no realizadas bajo la óptica del beneficio (2).

— Aumento del área total de mercado y/o la puesta en valor de nuevos recursos.

— Cambio en las formas de producción y/o en los productos, en cuanto a la utilización de mano de obra, capital y tecnología, de manera de obtener mayor beneficio relativo.

— Cambio en las relaciones y contenidos del capital privado y del capital público (directa o indirectamente productivo), de manera de aumentar la rentabilidad del capital privado y socializar los costos del capital público necesario para la producción.

En este artículo nos vamos a concentrar en el análisis de la evolución de cada etapa de acumulación y en el papel que la inversión y la tecnología tienen en dicha evolución.

Las aportaciones de Mandel (1980) y Castells (1980) soportan el que la tecnología juega un papel importante en el establecimiento de nuevas etapas de acumulación y en la reacción contra las tendencias que generan las crisis.

Asimismo, la evolución de los factores que generan una nueva etapa de acumulación o los que reaccionan contra la creación de las crisis no es independiente de la evolución de la propia etapa de acumulación; por el contrario, el capital aprovecha las peculiaridades de cada fase para ir preparando dichos factores.

La tendencia a la baja de la tasa de ganancia y, por tanto, de la rentabilidad de las inversiones a lo largo de la etapa de acumulación empuja al capital a extraer, mientras pueda, un porcentaje más elevado de ganancia a través de la intensificación del trabajo. Sin embargo, paralelamente a esta intensificación del trabajo, van apareciendo contradicciones sociales y conflictos en la mano de obra, por lo que llegará un momento en el que el capital deberá comenzar a aumentar su ganancia mediante reorganizaciones más impor-

(1) Otros trabajos reconocen la existencia de distintas fases dentro de cada ciclo de larga duración. Por ejemplo, Rothwell (1984) reconoce cuatro fases: Prosperidad, Recesión, Depresión y Recuperación. Este tema está también relacionado con la manera de medir el inicio y el final de cada ciclo económico de larga duración.

(2) Gibson y Horvath (1983) indican cuatro estadios de organización capitalista: Transicional, Competitivo, Monopolista y Global. En cada estadio predomina una forma de organización del capital (Susman y Schutz, 1983).

tantes que la mera intensificación del trabajo, reorganizaciones más traumáticas o difíciles para el capital y que tendrá que poner en práctica como la última solución factible. En estos casos, el capital deberá cambiar todo el conjunto de la economía de manera de poder crear una cantidad relativa superior o una cantidad total superior de ganancia; esto es, crear una nueva etapa de acumulación.

Mandel (1980) sugiere que existe una relación entre la evolución de la etapa de acumulación, la introducción de reorganizaciones en la fuerza de trabajo y la introducción de nuevas tecnologías.

Sugiere que es hacia el final de la fase expansiva cuando el capital comienza a tener un creciente incentivo en reorganizar la fuerza de trabajo debido a la creciente dificultad de aumentar el grado de intensificación del trabajo con igual salario, intensificación que se requeriría para mantener el nivel de ganancia. Históricamente, las reorganizaciones de la fuerza de trabajo han coincidido con fases depresivas de las etapas de acumulación, aunque los inicios de su introducción y su experimentación han tenido lugar hacia los finales de las fases expansivas. Por el contrario, existe un menor incentivo para establecer reorganizaciones de la fuerza de trabajo en las fases expansivas, ya que el nivel de beneficios es mayor.

Cada reorganización de la fuerza de trabajo se hace posible por innovaciones tecnológicas u organizativas, que se van preparando como reacciones conscientes del capital para romper la resistencia o la incapacidad de la clase trabajadora para aumentar la intensidad del trabajo.

Mandel (1980) concluye que se produce un proceso cíclico de reorganización de la fuerza de trabajo, por el cual los primeros tanteos de su reorganización tienen lugar durante la fase expansiva y su generalización tiene lugar en la fase depresiva. En conclusión, parece que puede afirmarse que existirá una relación dialéctica entre la reorganización del trabajo y el cambio de la economía en su conjunto.

La implantación de innovaciones tecnológicas —en opinión de Mandel (1980)— siguen también un proceso cíclico. La investigación y las innovaciones iniciales se aumentan durante las fases depresivas de cada etapa de acumulación, mientras que las aplicaciones masivas de dichas innovaciones tienen lugar preferentemente una vez que se ha pasado a la fase inicial de la siguiente etapa de acumulación. Esto último se realiza una vez que el aumento de las tasas de beneficios permiten realizar las importantes inversiones que son necesarias para materializar las innovaciones o revoluciones tecnológicas.

En nuestra opinión, la investigación e implantación de innovaciones tecnológicas durante las fases depresivas tiene lugar de manera muy selecta, en elementos muy limitados y por un reducido grupo de élite, con la intención de establecer nuevas fuerzas o sectores económicos centrales y directivos para la nueva etapa de acumulación.

Por el contrario, la generalización del uso de las innovaciones tecnológicas tiene lugar en mayor medida durante las fases expansivas cuando las innovaciones juegan un papel menor en el control o dirección de la obtención de ganancia y, por tanto, puede ser utilizada por todos los sectores de la economía y por todos los bienes de consumo.

Las depresiones son momentos en los que el cambio es necesitado de manera más urgente por el capital para asegurarse la acumulación en el futuro, y en los que la introducción de cambios es más fácilmente aceptada socialmente. Por ejemplo, el desempleo creado por las depresiones facilita la aceptabilidad social de nuevas tecnologías y modos de producción.

El cambio de la economía en su conjunto requiere importantes inversiones (infraestructuras, maquinaria, edificios fabriles, etcétera) y gastos estratégicos. En depresiones con recursos limitados y/o ningún crecimiento se tienen que generar desigualdades para establecer el cambio. Ha sido normal a lo largo de la historia que en dichos períodos los recursos existentes en la sociedad hayan sido canalizados prioritariamente hacia un número reducido de actividades o grupos sociales, que de esta manera pudieron transformarse adelantándose y adecuándose a las características de las nuevas etapas de acumulación o incluso generando nuevos órdenes económicos y, por tanto, nuevas etapas de acumulación.

El trabajo de Mensch (1979) sobre la introducción de tecnologías en las economías avanzadas aporta también una interpretación de la relación entre las innovaciones tecnológicas y las etapas de acumulación. Mensch distingue entre invenciones e innovaciones. Considera invenciones al descubrimiento de nuevas ideas e innovaciones a la aplicación de invenciones en la producción. A través del análisis de las invenciones e innovaciones que han tenido lugar entre 1700 y 1940 concluye que los procesos de invención y de innovación son distintos, que el flujo de invenciones es mucho más continuo que el de innovaciones y que existe un lapso de tiempo que separa las invenciones de las innovaciones.

Las innovaciones vienen fijadas por los momentos en que el capital tiene más urgencia en incrementar el valor relativo de la ganancia; las invenciones, por el contrario, suceden de una manera más aleatoria. El lapso de tiempo que transcurre entre invenciones e innovaciones viene influenciado dialécticamente por la urgencia de establecer un nuevo orden global de la economía y por la compatibilidad de las invenciones con la organización existente en el trabajo y en el capital. Mensch (1979) concluye que las innovaciones básicas han tenido lugar hacia el final de las depresiones, cuando existen mayores seguridades respecto a las expectativas futuras y que estas innovaciones son la aplicación de invenciones todavía inutilizadas.

También indica que el uso de innovaciones básicas va seguido por un compromiso del capital con una determinada mezcla de tecnologías, por

lo que desde dichos momentos sólo se producen innovaciones de mejora compatibles con la composición técnica del capital ya invertido. Cuantas más innovaciones de mejora o pseudoinnovaciones (así son denominadas por Graham y Senge, 1980) tienen lugar, más se reducen los beneficios que realmente se producen y más se acorta el ciclo de vida de sus productos. La continuación de este proceso de pseudoinnovaciones irá generando una situación en la que la urgencia por introducir nuevas innovaciones básicas aumentará.

2.1. Estrategia empresarial en relación a la evolución de la etapa de acumulación

A nuestro modo ver, en cada etapa de acumulación se produce una estrategia empresarial preponderante en cada una de las tres fases de la etapa.

En su análisis de los países de la CEE desde la II Guerra Mundial, Rothwell y Soete (1983) distinguen tres períodos de relación entre producción y empleo. Un primer período hasta mediados de los sesenta en que crece la producción y el empleo, un segundo período de unos diez años en el que crece la producción sin crecer el empleo y un tercero desde 1973 en el que decrece la producción y el empleo. Su conclusión es que existen dos tendencias empresariales, una expansiva del modo de producción y otra racionalizadora del proceso de producción y que en el primer período predomina la primera, en el tercer período la segunda y en el segundo período existe un equilibrio entre la primera y la segunda.

Durante el primer período aparece la tendencia de expansión del mercado. El excedente de capital se dedica a nuevas inversiones productivas, reproduciendo el modo de obtención de beneficio.

Durante el segundo período se inicia la intensificación del trabajo de la mano de obra. Esta se realiza para disminuir costos en un mercado que comienza a tener síntomas de saturación. El empleo no crece porque el capital comienza a dirigir su excedente hacia inversiones no productivas.

Durante el tercer período el capital se transforma en profundidad para crear una nueva etapa de acumulación. En nuestra opinión, existe menor excedente y deberá producirse una dirección selectiva del mismo en función de las capacidades de los distintos tipos de capital.

El pequeño capital que ha invertido por debajo de las necesidades, en opinión de Massey y Meegan (1982), opta por lo general por intensificar todavía más el ritmo de trabajo sin realizar nuevas inversiones o cambios en el proceso productivo. También aparece este proceso, en opinión de Massey y Meegan (1982), conectado a situaciones de cambio de propiedad y en industrias tradicionales intensivas en mano de obra. Este tipo de reorganización afecta a los centros principales de industria intensiva en mano de obra y se ejecuta con mayor facilidad en zonas en las que existe una menor reacción de la mano

de obra (menor sindicación, mayor porcentaje de trabajadores pluriempleados, etcétera).

Muy diversas industrias, también en opinión de Massey y Meegan (1982), optan por desinvertir y como consecuencia producir la pérdida de puestos de trabajo. El capital sale de ellas no porque su producción no sea requerida socialmente o porque no exista una demanda de sus productos, sino porque el nivel de beneficios en ellas es inferior al nivel de beneficios que el capital intenta obtener a nivel general. En estos casos se suele argumentar que se realiza la desinversión porque existe un exceso de capacidad, lo cual suele ser cierto si se consideran las inversiones realizadas por las multinacionales en los países del Tercer Mundo durante la fase expansiva de la etapa de acumulación. Este segundo tipo de reorganización es utilizado en mayor medida por capital financiero y multinacional, los cuales cuentan con una variedad de actividades productivas; más que por capital familiar o de una única actividad productiva, ya que este último tipo de capital no tiene alternativas de inversión si desinvierte de su actividad productiva.

Estos dos tipos de reorganización pueden ser parte del mismo proceso, ya que la disminución de la producción creada por la desinversión en una factoría puede venir compensada por el aumento de producción en otras, incluso en las que están siendo reorganizadas por un proceso de intensificación del trabajo.

El capital multinacional presenta varios frentes de reorganización. El primero es el uso diferencial de sus distintas actividades productivas. Bluestone y Harrison (1982) clasifican las empresas en Perros, Vacas y Estrellas. Las Perros están constituidas por las empresas que cuentan con poco crecimiento de mercado total y en las que cada una de ellas tiene una pequeña parte del mismo. Las Vacas son las que cuentan con poco crecimiento del mercado total y en las que cada una de ellas tiene una gran parte del mercado. Las Estrellas son las que cuentan con un gran crecimiento del mercado total y en las que cada una cuenta con una gran parte del mercado. Su conclusión es que el capital multinacional en estos momentos se sale de las Perros, utiliza las Vacas como fuente financiera y entra en las Estrellas.

El segundo frente es la realización de nuevas inversiones, pero conectadas a nuevos procedimientos de trabajo y tecnologías. Estos tipos de reorganizaciones vienen acompañados por desinversiones en otras plantas y por concentración de capital. Massey y Meegan (1982) indican que es normal que se produzca este tipo de reorganización cuando el capital financiero compra alguna actividad productiva o fábrica. El efecto espacial de este tipo de reorganización depende de la organización interna de la corporación y de las necesidades de localización de los nuevos procedimientos de trabajo y de la tecnología. Generalmente, nuevas localizaciones facilitan un cambio mayor en los procedimientos de trabajo y, por tanto, en la tecnología.

Un aspecto específico de desinversión o inversión con cambio tecnológico consiste en desprenderse de la mayor cantidad posible de capital inmovilizado no estratégico para la producción, para poder reducir la composición orgánica del capital y aumentar su composición técnica de cara a la próxima etapa de acumulación y a las nuevas tecnologías, lo que les permitirá obtener una rentabilidad por unidad de capital más alta.

Esta reducción de la composición orgánica del capital se puede producir mediante diversos procedimientos de devaluación de parte del capital. Por ejemplo, desprendiéndose de parte del capital que es transformado en infraestructura o en capital público o descomponiendo la producción en diversos procesos, rentabilizando parte del proceso y vendiendo el resto (generalmente se divide y rentabiliza la parte que se queda más ligera de capital inmovilizado y se desrentabiliza la más pesada). Algunos ejemplos concretos de cambio de composición orgánica del capital han sido explicados o se explicarán en otros apartados en relación a otros temas (3).

3. LOCALIZACION Y EVOLUCION DE LAS ETAPAS DE ACUMULACION

Se ha argumentado que a lo largo de cada fase de equilibrio se produce fundamentalmente una expansión de su modo característico de producción y que en las fases de ruptura o crisis se produce fundamentalmente un cambio en los modos de producción.

Durante las expansiones de los modos de producción se generan, en nuestra opinión, procesos de ampliación a otras áreas territoriales de la organización del territorio imperante en el modo de producción que se expande y de procesos de profundización del modelo en las áreas centrales. Por ello, en estas fases (por ejemplo, los años cincuenta y sesenta) dichas ampliaciones significan la localización de actividades productivas en las áreas menos desarrolladas y la creación de infraestructuras en dichas áreas para prepararlas para dicha expansión e integrarlas en las áreas

más desarrolladas. Y por ello también en estas fases se crea una división económica y social del espacio, segregándose las actividades más estandarizadas y de menos relevancia social y económica a las áreas de expansión y seleccionándose cada vez más las actividades que permanecen en las áreas centrales.

Durante las expansiones se va creando una necesidad de intensificar el trabajo de la mano de obra y, por tanto, nuevas inversiones productivas se van dirigiendo hacia lugares con menores costos de reproducción de la mano de obra (y generalmente también de las infraestructuras), y las que se producen en las áreas centrales son cada vez más selectivas.

Sin embargo, durante los procesos de tránsito entre etapas de acumulación y, por tanto, de cambio de procesos productivos, la reorganización territorial es más compleja, puesto que la producción se organiza en base a nuevos factores productivos.

Los procesos de reorganización territorial son más complejos, puesto que los cambios productivos dependen de más factores que la mera expansión de los modos de producción. Dichos procesos de cambio implican nuevas materias primas, nueva combinación y estructura de factores productivos, nueva estructura y tipo de mano de obra y de capital y nuevos mercados. Por ello, las actividades productivas preponderantes en la nueva etapa de acumulación presentarán distintos requerimientos locacionales. Dichos requerimientos locacionales se producirán en las mismas o en distintas áreas que las áreas centrales anteriores.

Respecto de dichos cambios locacionales habría que hacer dos puntualizaciones, la primera que estos cambios no se producirán inmediatamente y, en algunos casos, quizá tampoco en el largo plazo, ya que la organización existente del territorio (capital inmovilizado) crea importantes barreras a dichos cambios. La segunda, que como los períodos de cambio no son períodos de crecimiento, no se precisa necesariamente de nuevas zonas en las que acomodar dicho crecimiento, como en las fases de expansión.

(3) Un ejemplo significativo por su relación con el uso de nuevas tecnologías es la desregulación de AT & T, con la división de la mayor compañía de servicios públicos de USA en ocho compañías distintas.

Con el desarrollo de las telecomunicaciones por radio y satélite, el cable, y por tanto su propiedad, ya no es un instrumento estratégico para monopolizar los medios de telecomunicación. La regulación impedía a AT & T entrar en otros mercados que los estrictamente telefónicos, por lo que AT & T encontraba problemas para utilizar algunas nuevas tecnologías o para introducirse en nuevos mercados relacionados con las comunicaciones (transmisión de datos, redes internas de grandes compañías, etcétera).

AT & T se ha dividido en siete compañías regionales constituidas por toda la infraestructura local de AT & T. Estas compañías van a contar con una gran cantidad de capital fijo inmovilizado (Uttal, 1983) y van a recibir una parte muy importante de la mano de obra. La octava compañía está formada por las llamadas de larga distancia, por Western Union, por el Laboratorio Bell y por una nueva división internacional. Su infraestructura es bastante más reducida y está compuesta por líneas, pero también por satélites y por

conmutadores; Western Union es la productora de la mayoría del material telefónico, y el Laboratorio Bell es el laboratorio de investigación y desarrollo en el que se han producido la mayoría de las invenciones recientes en el campo de las telecomunicaciones, la microelectrónica y la computación.

La desregulación va a significar un cambio en los costos actuales de las telecomunicaciones. Antes de la desregulación, las llamadas de larga distancia en AT & T subsidiaban a las llamadas locales (O'Reilly, 1983). A partir de la desregulación va a suceder al contrario. Con el fin del subsidio de las llamadas locales por parte de las de larga distancia, se va a producir un aumento importante del precio de las llamadas locales. Este aumento se va a repercutir ante todo sobre la población y las pequeñas empresas, ya que las grandes están en vías de desarrollar sus propios sistemas internos y locales de comunicación para conectar directamente con las llamadas de larga distancia y no hacer llamadas locales. Al mismo tiempo, con la desregulación, el precio de las llamadas de larga distancia ya no tiene que ser igual para las mismas distancias, sino que los precios se reducirán importantemente en los corredores más solicitados (O'Reilly, 1983), lo que supondrá una ventaja diferencial para actividades que usan intensamente dichos corredores.

La opinión más generalizada es que la incorporación progresiva de tecnología a la producción va haciendo los procesos productivos más «foot-loose» (de localización libre) en relación a las barreras físicas y, particularmente, al transporte (o a la distancia, dado que la relación peso/precio de los productos es cada vez más reducida) y los va haciendo cada vez más dependientes de otros elementos de tipo más social, como mano de obra (en particular, la más barata y menos conflictiva y también la científica y técnica), centros de investigación, centros de servicios, etcétera.

Los procesos territoriales en los comienzos de una nueva etapa de acumulación tienen como objetivo o necesitan generar nuevos polos de producción, en los que se agrupen las actividades más significativas de la nueva etapa de acumulación. Estos polos o áreas fuertes jugarán un papel fundamental en la nueva etapa de acumulación.

Para poder establecer análisis sectoriales de localización es útil acudir al análisis del ciclo del producto, ya que aunque la evolución de distintos productos suele ser paralela a la etapa de acumulación, su vida completa puede superar o no llegar a la de una etapa. Pero, asimismo, como cada etapa de acumulación, suele tener productos característicos o predominantes, el estudio de su ciclo de producto aportará elementos sustanciales para la interpretación de la ordenación del espacio en dicha etapa.

Markusen (1983) resume el ciclo del producto en tres fases. Una primera fase inicial en la que el producto y su proceso productivo está siendo definido y, por tanto, constantemente transformado, en esta fase se produce generalmente una concentración locacional de las distintas actividades productivas complementarias y competitivas, ya que el énfasis está puesto en el proceso productivo y la concentración es preferible para el intercambio y creación de innovaciones (sería, por ejemplo, el caso de los semiconductores y su concentración en Silicon Valley, ver Saxenian, 1981). Una segunda fase en la que el producto está ya definido y en la cual la estrategia comercial predomina sobre la productiva y en la que se produce una dispersión de la producción (ya estandarizada) para llegar a todo el mercado y competir por él. Por último, una tercera fase de madurez del producto cuando el mercado está saturado; la estrategia que vuelve a predominar es la de producción, dirigida fundamentalmente a reducir los costos de producción y en la que se tiende de nuevo a la concentración para racionalizar la producción y la comercialización, concentración que puede llevarse a cabo en una localización distinta a la de la primera fase del ciclo del producto.

4. INVERSIONES EN LA EVOLUCION DE LAS ETAPAS DE ACUMULACION

Como se ha argumentado anteriormente, desde la revolución industrial y en cada etapa de acumulación suceden tres ciclos de flujo del capital hacia inversiones en capital fijo.

Harvey (1978) interpreta los flujos de capital hacia inversiones en capital fijo, considerando la existencia de los tres circuitos de circulación del capital. Circuito Primario, que representa el proceso de producción a través del cual se obtiene el beneficio y en el cual se considera que la producción y el consumo se producen en un solo momento del tiempo. Circuito Secundario, que representa la formación de capital fijo y del fondo de consumo, en el cual se suprime la hipótesis de que producción y consumo suceden en un único momento del tiempo y se considera que los bienes producidos son utilizados como ayuda a la producción o al consumo a lo largo de largos períodos de tiempo. Circuito Tercero, que representa las inversiones en ciencia y tecnología para la producción y los gastos sociales para la reproducción de la mano de obra.

Harvey (1978) argumenta que la competición en el Circuito Primario hace que cada grupo de capital inicialmente invierta por debajo de las necesidades (subinvierta) en el Circuito Secundario (implícitamente se entiende que subinvierte también en el Circuito Tercero), lo que genera una sobreacumulación (excedente) en el circuito primario y argumenta que dicha sobreacumulación puede mitigarse, al menos, temporalmente devaluando el excedente o dirigiendo capital al Circuito Secundario y al Terciario.

Por ejemplo, existiendo unos stocks superiores a la demanda se pretendería reducir dichos stocks construyendo con ellos elementos (viviendas, etcétera) que no generan nueva capacidad productiva, sino que realmente colaboren simplemente a consumir el stock.

Por tanto, conforme se va generando sobreacumulación (paralelamente a la baja de la tasa de ganancia) se va creando una doble presión sobre el capital; por un lado, una presión por devaluar el capital sobrante y, por otro, una presión por encontrar inversiones alternativas rentables que disminuyan el excedente.

En primer lugar, se produce en el capital un deseo de contrarrestar la sobreacumulación eliminando el exceso de capital de la circulación. Estos procesos pueden ser examinados bajo la denominación común de «devaluación de capital» (Harvey, 1982).

El capital se dirigirá hacia inversiones en capital fijo de tipo productivo o improductivo, dependiendo de las expectativas de futuro en relación con el consumo. En fases de la etapa de acumulación en las que las expectativas de consumo futuro sean optimistas, la sobreacumulación se plantea como cuestión más coyuntural y las inversiones se dirigirán hacia inversiones más de tipo productivo. Ello significa que momentáneamente se reduce la sobreacumulación, al retirar de la circulación productos durante la fase de inversión, pero posteriormente queda aumentada la capacidad productiva. En fases de la etapa de acumulación en las que las expectativas de consumo futuro sean pesimistas, la sobreacumulación se plantea como un problema más estructural y, por tanto, las inversiones se dirigirán hacia inver-

siones no productivas, pero rentables. Ello significa que momentáneamente se reduce la sobreacumulación, al retirar de la circulación productos durante la fase de inversión y que posteriormente no ha sido aumentada la capacidad productiva. En conclusión, en el primer caso es más factible que el flujo de capital se dirija hacia capital fijo productivo y en el segundo hacia el fondo de consumo.

La devaluación del capital significa disminución de su «valor», pero no de su capacidad de «uso»; el capital devaluado puede ser tan útil como antes de la devaluación. El capital que es devaluado podrá ser utilizado posteriormente de forma productiva. La disyuntiva más importante para el capital se plantea en cómo devaluar el capital en exceso mediante actuaciones que aun así conlleven una ganancia. Por ejemplo, la construcción de obras públicas de dudosa utilidad, pero que se realiza como negocio exclusivamente constructivo.

En segundo lugar, teniendo en cuenta la lógica del capitalismo de que el capital en general, y en cada una de sus secciones, persigue el beneficio y teniendo cuenta la tendencia hacia la disminución de las oportunidades de inversiones rentables a lo largo de cada etapa de acumulación (paralela a la baja de la tasa de ganancia), se producirá un flujo de capital en busca de nuevas oportunidades de inversión rentable.

En este sentido, el capital se dirigirá bien hacia elementos mediante los cuales consiga aumentar la masa total de ganancia (por ejemplo, aumentando el mercado) o hacia elementos (actividades o zonas geográficas), en los cuales la tasa de ganancia pueda ser superior (por ejemplo, en actividades con una composición orgánica del capital interior, o en áreas con menores costos de reproducción de la mano de obra, o en actividades con nuevos procesos productivos).

Esta tendencia hacia la devaluación temporal del capital y hacia la búsqueda de inversiones alternativas rentables se ha hecho realidad cíclicamente, según Harvey (1978), hacia inversiones que no son inmediatamente productivas (capital fijo o fondo de consumo) y, por tanto, reducen momentáneamente el ritmo de sobreacumulación.

Harvey (1978) indica también que son necesarias las siguientes condiciones para que suceda el flujo de capital hacia los circuitos secundario y terciario:

- Excedente de capital y de mano de obra, que son creados periódicamente por la sobreacumulación.

- Financiación de largo plazo para el capital, necesario por las peculiaridades de largo plazo del capital fijo, de la ciencia y de las inversiones sociales. El flujo es sólo posible cuando las diversas manifestaciones de la sobreacumulación son transformadas en capital monetario.

- Que las instituciones financieras y del Estado jueguen su papel crucial en dirigir dicho flujo y en conseguir que sea suave.

- Que las inversiones en los circuitos secun-

dario y terciario tengan utilidad para mantener el orden social y que, al menos, en parte respondan a demandas sociales.

El carácter cíclico de las inversiones en capital fijo y fondo de consumo (y, por tanto, en el territorio) fueron apuntadas en primer lugar por Kuznets y Hoyt, y establecido con una duración entre quince y veinte años. Posteriormente, Isard (1942) argumentó que se había olvidado la existencia de un ciclo de inversiones en transporte y edificación, y aportó evidencia empírica con datos de los EE.UU. desde 1830 hasta 1940, encontrando que en cada ciclo de Kondratieff se contenían tres ciclos de transporte y edificación y explicando estos ciclos en base al surgimiento de innovaciones de transporte, y a considera la edificación como la culminación de la adaptación de la industria y el comercio a las características del transporte. Walker (1977) interpreta los ciclos de inversiones como manera de contrarrestar la sobreacumulación generando paralelamente la suburbanización, como forma urbana más consumista y que mejor puede dividir a la mano de obra.

Nuestra intención es realizar trabajos de investigación experimentales que permitan dilucidar la existencia de dichos ciclos de inversión en capital fijo o fondo de consumo, y su relación con la aceleración y/o deceleración de las reorganizaciones territoriales.

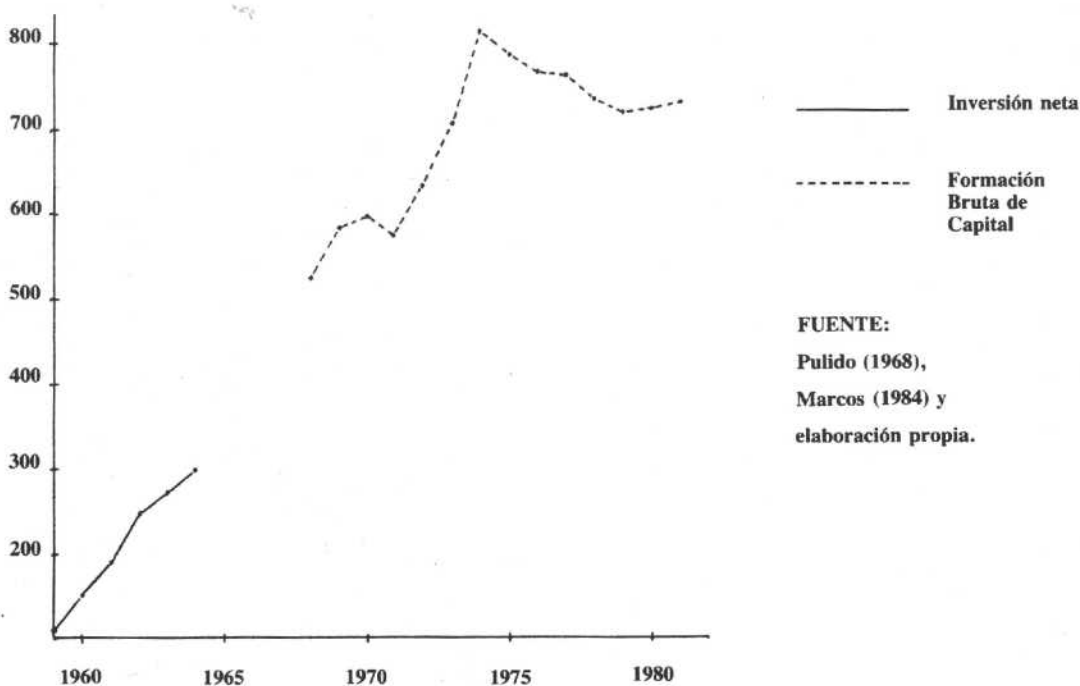
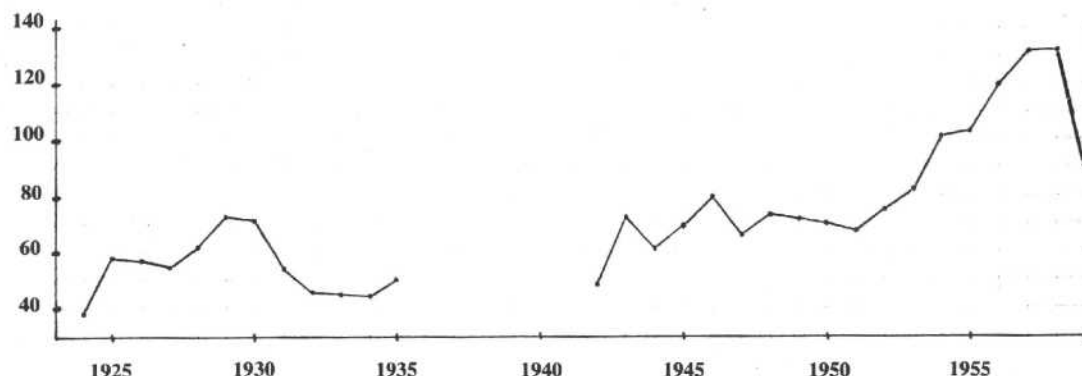
Una primera constatación provisional y parcial de dichos ciclos en España puede entreverse en el cuadro «Inversión neta y formación bruta de capital: 1924-1982». A pesar de no existir información entre 1936 y 1941 y entre 1965 y 1967, se pueden apuntar máximos significativos en 1929, 1957-58 y 1974. Suponiendo una etapa de acumulación entre las décadas de 1890 y 1940 con máximos en los ciclos de inversión en torno a 1910 (?), 1929 y 1940 (?). Y suponiendo otra etapa de acumulación entre las décadas de 1940 y 1990 (?), con máximos en los ciclos de inversión en 1957-58, 1974 y 1990 (?).

5. INVERSIONES Y PROCESOS TERRITORIALES

Harvey (1978) propuso interpretar la existencia de un proceso cíclico de inversiones territoriales, como se ha indicado anteriormente, argumentando que existe un flujo de capital hacia dichas inversiones cada vez que se produce una sobreacumulación en las actividades productivas, como parte del flujo de capital hacia inversiones en capital fijo y fondo de consumo, y como intento de solucionar los problemas que la sobreacumulación crea en la producción.

El territorio es la parte más inmóvil del capital fijo y del fondo de consumo. Parte de él puede ser diferenciado en cuanto a que es usado en mayor medida como capital fijo o como fondo de consumo o viceversa, esta parte coincide en gran medida con las partes del territorio que pueden ser de propiedad y uso privado. Por el contrario, las infraestructuras coinciden con las

INVERSION NETA Y FORMACION BRUTA DE CAPITAL EN ESPAÑA 1924-1982 (en miles de millones de pesetas constantes 1970)



FUENTE:

Pulido (1968),

Marcos (1984) y

elaboración propia.

partes del territorio que son generalmente de propiedad pública (algunas como los servicios eléctricos pueden ser propiedad privada) y de uso público, por lo que son difícilmente diferenciables en cuanto a si constituyen o son usadas como capital fijo o como fondo de consumo. Harvey (1982) las denomina «capital fijo de tipo independiente» que cumplen el papel de condición general para la producción.

En cualquier caso, son bienes invertidos en el espacio de carácter inmóvil que son usados como una mezcla de capital fijo y fondo de consumo. Por tanto, una de las posibilidades de cambiar el valor de ambos conceptos en un momento en el tiempo es variando la proporción en que las in-

fraestructuras y, en general, la inversión pública son usadas para cada uno de los dichos usos.

Al aumentar la relación «infraestructuras/capital fijo interno de la producción» se ayuda a contrarrestar la tendencia a la disminución de la tasa de beneficio, ya que el capital mide su rentabilidad como la relación entre la ganancia y el capital interno a la producción. En este sentido, transferir parte de la inversión necesaria para la producción desde una forma de capital fijo propiedad del capital a una forma de infraestructura propiedad del Estado, reduce la composición orgánica del capital privado y, por tanto, le permite un mayor nivel de ganancia. Pero esto no reduce la composición orgánica del capital para

la sociedad en total e implica un aumento de la transferencia de costos desde el capital a la sociedad.

Aún más, como las infraestructuras no son siempre usadas exclusivamente como capital fijo, sino también como fondo de consumo, deberá existir una capacidad extra en las infraestructuras estrictamente para la producción. En este sentido, el flujo del capital a los circuitos secundario y terciario se dirigirá a crear infraestructuras en aquellos casos en que la sobreacumulación sea más severa, esto es cuando hay más necesidad de devaluar o desperdiciar capital, y se dirigirá hacia capital fijo directamente productivo cuando la sobreacumulación sea menos severa, esto es cuando exista menos necesidad de devaluar o desperdiciar capital.

Por otra parte, las inversiones territoriales (edificios, suelo, etcétera) presentan la peculiaridad de que su precio no se devalúa con el tiempo, aunque no sea usado y, por tanto, la producción de estos elementos se puede realizar como una manera en la que el capital puede retirar de la circulación un excedente de productos en un momento en que las expectativas económicas son desfavorables y cuando las expectativas son más favorables ser vendido y recuperar así una cantidad financiera con la que generar nuevas inversiones productivas.

En nuestra opinión, además de los aspectos indicados anteriormente a través de los cuales las inversiones territoriales pueden colaborar a reducir las contradicciones del capital, las inversiones territoriales presentan un papel decidido en la evolución de las etapas de acumulación. En nuestra opinión, las inversiones territoriales no funcionarán exclusivamente como una manera de devaluar o desperdiciar el capital en exceso para decelerar la economía mediante inversiones rentables en capital fijo o fondo de consumo (aunque no necesariamente directamente útiles), reconstruyendo un equilibrio en la economía, ni como manera de reorganizar la composición orgánica del capital productivo de propiedad privada, ni tampoco funcionan exclusivamente como manera de crear actividades especulativas que mantengan a corto plazo las capacidades financieras necesarias para mantener el nivel de ganancia, sino que las inversiones territoriales, en los momentos de mayor intensidad de flujo de capital hacia el capital fijo y el fondo de consumo, colaboran en el alargamiento y/o ampliación del proceso de acumulación capitalista creando condiciones territoriales favorables a las modificaciones de la economía más necesarias en cada momento de la etapa de acumulación.

Nuestro principal objetivo es establecer si cada uno de los tres flujos de capital hacia el territorio, que suceden en cada etapa de acumulación, tienen o no significado y contenido espacial distinto, según el momento de la etapa de acumulación en que tengan lugar.

Existe alguna evidencia de que las inversiones en infraestructuras urbanas presentan características y roles espaciales distintos dependiendo de

la utilización que hace del espacio por el capital.

Gómez Ordóñez y Solá Morales (1977) han explicado el papel que las inversiones en infraestructuras han jugado en Barcelona entre 1840 y 1975. Consideran cuatro usos de la ciudad de Barcelona, usos que, según indican, pueden muy bien ser generalizados para ciudades similares. Dichos usos son: formación de valor y consolidación de plusvalías, explotación y reproducción del trabajo, concentración y dominación mediante el intercambio y el consumo, y circulación y acumulación de capital.

Como conclusión de su análisis, Gómez Ordóñez y Solá Morales definen cuatro tipos de inversiones coincidentes con distintos períodos temporales. El primer tipo de inversión sucede entre 1840 y 1910, es definido como COLONIZACIÓN y responde al uso de la ciudad para la formación de valor y consolidación de la plusvalía. Durante este período se crean los primeros ferrocarriles y servicios públicos, los cuales introducen nuevas tecnologías y preparan la ciudad para ser capaz de soportar un fuerte proceso de crecimiento de tipo distinto. Estas inversiones se llevaron a cabo por un número reducido de grupos económicos que se aseguraron, mediante procedimientos administrativos, la apropiación de los beneficios del crecimiento que se había capacitado en la ciudad.

El segundo tipo de inversiones sucede entre 1910 y 1935, es definido como PROMOCION y responde al uso de la ciudad para la formación de valor y consolidación de la plusvalía y para la explotación y reproducción de la fuerza de trabajo. Consistieron en inversiones más directas en crecimiento urbano, continuando el tipo de crecimiento que fue capacitado por el primer tipo de inversión. Este segundo tipo de inversiones se realizaron por un número muy superior de grupos económicos y consistieron en adiciones a redes existentes de infraestructuras y de urbanización.

El tercer tipo de inversiones sucede entre 1940 y 1965, se define como SUBSISTENCIA y no responde de manera clara a ninguno de los cuatro usos de la ciudad. Constituyen alargamientos de las redes infraestructurales existentes, realizadas por el sector público y el privado, que permiten la continuación del crecimiento de la ciudad, pero generando el deterioro del nivel de servicio que las infraestructuras ofrecían a la ciudad globalmente.

Por último, el cuarto tipo de inversión sucede entre 1965 y 1975, se define como EXPLOTACION y responde al uso de la propia ciudad como producto para la circulación y acumulación de capital. Constituyen inversiones en elementos para los que la fase anterior dejó una demanda sin cubrir (un déficit), realizadas por un número reducido de grupos económicos con apoyo financiero del sector público y mediante concesiones administrativas. Sin embargo, dichas inversiones, aunque justificadas por la existencia de una demanda social, no siempre respondían a dicha demanda, sino que su objetivo era exclusivamente

encontrar elementos urbanos en los que obtener una ganancia al producirlos.

El estudio anterior aporta una importante evidencia sobre el distinto papel que tienen las inversiones en infraestructuras en distintos momentos de cada etapa de acumulación y de él y de lo indicado anteriormente se pueden inferir las siguientes conclusiones e hipótesis.

La inversión de tipo Explotación ha tenido lugar en torno al final de la expansión y al comienzo del estancamiento de la etapa de acumulación. Las inversiones de tipo Subsistencia y Promoción han tenido lugar durante fases expansivas de la economía. La de tipo Colonial ha sido caracterizada para un período excesivamente amplio para ser considerado parte de una etapa de acumulación; hay diversos autores que indican que el período calificado de Colonial (1840-1910) es un período de inversiones en infraestructuras tiene varias partes con características distintas.

Nuestra conclusión, refrendada por el análisis de las inversiones en infraestructuras en los USA entre 1970 y 1980 (Ureña, 1983, apartados 5.1. al 5.4), es que en primer lugar y en torno al momento de cambio de etapa de acumulación, quizá un poco anterior a él, sucede un flujo de inversión en el que predominan las inversiones de tipo Colonial con la introducción de nuevas tecnologías en el territorio, inversiones que desempeñan un papel central en la ordenación del territorio de la próxima etapa de acumulación y en los propios procesos de acumulación; se trata de inversiones selectivas espacialmente y que establecerán algún tipo de polarización en el territorio.

En segundo lugar, en torno al centro de la etapa de acumulación, tiene lugar un flujo de inversión territorial en el que predominan las inversiones de tipo Promoción o Subsistencia en paralelo con la necesidad de la economía de preparar nuevas zonas periféricas del territorio para acoger nuevas inversiones y la ampliación del mercado.

En tercer lugar, en torno a los últimos momentos antes de la crisis más profunda de la etapa de acumulación, sucederá un flujo de inversión territorial en el que predominan las inversiones de tipo Explotación, paralelamente al agotamiento de los mecanismos de acumulación de la etapa y como último recurso para obtener ganancia.

En nuestra opinión, estos tres tipos de procesos no son sólo existentes en las inversiones en infraestructuras, sino que existen con similares características en todas las inversiones territoriales.

Nuestro objetivo en futuras investigaciones es constatar las peculiaridades territoriales de los ciclos de inversión en España indicados en el apartado anterior. Si se refrendasen nuestras conclusiones para USA, los ciclos cuyos máximos pudieran coincidir con 1940 y 1990 serían inversiones en las que predominaría el carácter colonial, directamente productivo e innovativo; en los de 1910 y 1974 predominarían las de carácter expansivo; y en los de 1929 y 1974 predominarían las de carácter explotador e improductivas.

6. INTERVENCION PUBLICA Y PLANIFICACION A LO LARGO DE LAS ETAPAS DE ACUMULACION

Se ha argumentado por largo tiempo que las estrategias de desarrollo deben basarse en la potenciación de infraestructuras y en general del sector público, porque los servicios que proveen pueden ser usados por cualquier miembro de la sociedad y, por tanto, se argumenta que favorecen el desarrollo de toda la sociedad. El objetivo de este apartado es interpretar si esta afirmación es generalizable, o si bien la intervención pública y la planificación se producen con matices diferenciales en cada fase de cada etapa de acumulación.

La primera hipótesis es que distintos tipos de planificación y de actividad reguladora del sector público, transforman la accesibilidad que la sociedad en general tiene a los servicios públicos (y particularmente a los ofrecidos por las infraestructuras), y por tanto transforman los efectos que las infraestructuras y el sector público pueden tener en el desarrollo en general.

En alguna medida la planificación (y las medidas de regulación del sector público) sirve para dirigir los efectos de externalidad de las inversiones públicas y privadas hacia actividades o usos específicos, y por tanto modulan los efectos que las inversiones territoriales tienen en el desarrollo. Modulan los efectos en el sentido de que dichos efectos son dirigidos hacia determinados usos, y no son dejados al libre uso o disfrute de la sociedad o bien no son dejados para facilitar el desarrollo en general, sino el desarrollo de determinadas actividades.

La segunda hipótesis es que las teorías que soportan culturalmente las tendencias preponderantes de organización del espacio y de planeamiento, se elaboran en cierto modo paralelamente a los procesos de cambio territorial y, sin embargo, con cierta independencia, característica del desarrollo de la ciencia, respecto de dichos procesos.

A continuación vamos a plantear los dos aspectos que, en nuestra opinión son cruciales para clarificar los matices que presenta la intervención pública en relación a la reproducción del capital y la mano de obra y por tanto, en relación a la organización del territorio; estos son, en primer lugar la organización territorial del Estado y los tipos de gasto público realizados por cada una de sus partes, y en segundo lugar las mediaciones entre producción del territorio por el sector público y por el sector privado.

Las intervenciones del Estado pueden clasificarse en cuatro tipos: a través de la propia organización del sector público, a través de la legislación, a través de la recolección de impuestos y a través del gasto público. El segundo tipo de intervención pública es a través de la legislación, incluyendo en esta denominación muy amplia de legislación, también los instrumentos de regulación administrativa que la sociedad tiene que ob-

servar. La planificación es una intervención de este tipo que trataremos en el siguiente apartado. El tercer tipo de intervención, la relación entre ingreso y gasto público a través del Estado, supera el objeto de este estudio y ha sido argumentado en otro lugar en relación exclusivamente con el gasto público en infraestructuras (Ureña, 1982) (4). Vamos a tratar aquí sólo del primer y cuarto tipo de intervención.

Para comprender las implicaciones del primer tipo de intervención pública, hay que comenzar clarificando cuáles son los ámbitos territoriales significativos para la evolución del capital y para la mano de obra. El ámbito territorial significativo para la evolución del capital se está haciendo cada vez más amplio. Hay determinados tipos de capital cuyo ámbito territorial significativo es prácticamente todo el mundo, otros cuyo ámbito es, al menos, toda una nación y por último, otros cuyo ámbito es sólo una región, en cualquier caso parece claro que la evolución del capital requiere la ordenación de territorios más amplios que la de la mano de obra. La evolución de la mano de obra tiene lugar a nivel de la ciudad o región, excepto en los casos extremos en que se producen importantes migraciones.

Ya se ha indicado antes que el capital actúa de maneras distintas en cada momento de la etapa de acumulación para asegurarse la obtención de beneficio. Asimismo, el capital actúa de manera distinta dependiendo de la fase de desarrollo del capitalismo o tipo de ambiente capitalista que exista: competitivo, oligopolista o monopolista de Estado.

El capital necesita contar con seguridades respecto al futuro para llevar a cabo algunas de las actividades en las que se tiene que comprometer, para contrarrestar las distintas tendencias que se producen en cada etapa de acumulación. Por ejemplo, las grandes inversiones, aunque generalmente se producen en momentos en que existe una alta sobreacumulación, son afrontadas más fácilmente por el capital cuando el largo plazo puede ser previsto. Durante momentos de cambio y de incertidumbre, las inversiones que pueden ser afrontadas por el capital más fácilmente son inversiones con visiones de corto plazo, y únicamente se acometen inversiones con visiones de largo plazo, si dichos efectos a largo plazo se aseguran mediante procedimientos institucionales (concesiones, etcétera).

Además, el futuro es más o menos previsible dependiendo del tipo de ambiente capitalista que exista. En el capitalismo competitivo el futuro es menos influenciado por el comportamiento individual de cada firma, por lo que en este sentido

es más fácilmente previsible; pero sin embargo, es previsible sólo a través de variables que están por fuera del control de cada firma. Por el contrario, en el capitalismo monopolista el futuro es más influenciado por el comportamiento de cada firma, por lo que sería menos previsible, pero sin embargo, su predicción se basa en variables que en cierto modo están dentro del control de cada firma, luego desde este punto de vista, el futuro sería más previsible para dichas firmas (corporaciones).

En nuestra opinión, uno de los papeles fundamentales del Estado es aumentar la predictibilidad del futuro sustituyendo las leyes del mercado.

Desde este punto de vista, puede encontrarse un mayor paralelismo entre la centralización de la organización del Estado, y la solución de las barreras para la evolución del capital y entre la descentralización y la solución de las barreras de la mano de obra. Para ser más precisos en este aspecto, habrá que tener en cuenta las competencias y relaciones entre los distintos ámbitos de Gobierno (esto se analiza en alguna medida en este mismo apartado en relación al gasto público).

Asimismo, se ha argumentado que la centralización de las decisiones del sector público facilita la predictibilidad del futuro. Pero, sin embargo, el futuro se convierte en más previsible sólo para los mayores grupos económicos, grupos que tienen acceso a las esferas de dichos Gobiernos centralizados, pero no para los grupos pequeños de capital que pueden tener acceso exclusivamente a los Gobiernos locales.

También se ha argumentado que la centralización del Estado permite una intervención selectiva y desequilibrada y que, por el contrario, una organización descentralizada implica una intervención pública uniforme (5).

El cuarto tipo de intervención pública se produce a través del gasto público. O'Connor (1973) clasifica el gasto público en: inversión social, consumo social y gasto social. El objetivo de la inversión social es colaborar en la reproducción del capital y en la mejora de la productividad de la mano de obra. El objetivo del consumo social es ofrecer servicios y seguridad social para reducir los costos de reproducción de la mano de obra. Y el objetivo del gasto social es mantener el orden social.

Argumenta O'Connor (1973) que generalmente, la inversión social para la reproducción del capital suele realizarse mediante infraestructuras, y suele reflejar con precisión las demandas de los sectores dominantes del capitalismo. Este tipo de inversión social lo subdivide en otros dos subtipos, el primero complementario para la reproducción del capital, que realmente es una forma

(4) En Ureña (1982) se realiza el balance entre el gasto público en infraestructuras utilizado por los residentes y por los no residentes en la zona del norte de Burgos, en la que es importante la segunda residencia; este balance se compara con el balance entre el dinero público generado por ambos grupos en dicha zona. El resultado del trabajo arroja un importante desfase a favor de la segunda residencia, que utiliza una proporción mayor de gasto público que el dinero público que genera.

(5) Por otra parte, se ha argumentado que la fragmentación de los Gobiernos locales de las áreas metropolitanas y la disminución de las transferencias de recursos entre ellas facilita el que las intervenciones públicas enfaticen la segregación social (Fogelson, 1967, o Hill, 1977).

especial de inversión privada hecha a través del sector público, y que se compone por las infraestructuras que en un momento determinado se vuelven indispensables para la continuación de la acumulación. El segundo subtipo es discrecional y tiene por objetivo crear incentivos para generar nuevas formas de acumulación. Las inversiones sociales discrecionales a menudo pueden llegar a ser desperdiciadas, porque dichas formas de acumulación no se producen.

Las inversiones sociales para mejorar la productividad de la mano de obra crean posibilidades para la cualificación de la mano de obra, y de su organización y para el desarrollo de la tecnología. Estas inversiones no sólo favorecen al capital, sino que también mejoran la calidad de la población (Mingione, 1977).

Las inversiones sociales son generalmente hechas por los Gobiernos centrales, y son de carácter estratégico para la evolución de la economía.

El consumo social está compuesto por los servicios públicos y la seguridad social para reducir los costos de la reproducción de la mano de obra. Mingione (1977) matiza la anterior apreciación, indicando que el objetivo concreto del consumo social varía en función de la integración en la economía de la mano de obra. En las economías integradas (países centrales), el consumo social es realmente un salario indirecto, sin embargo, en los países de economía desintegrada (países de la periferia), el consumo social es más bien y exclusivamente una fuente de inversiones alternativas, sin necesitar tener una utilidad directa para la población (6).

El consumo social es realizado, generalmente, por los Gobiernos regionales o locales (Hill, 1977).

El gasto social, cuyo objetivo es mantener el orden social, se realiza a través de instituciones de orden y de subsidio (welfare). Los gastos militares permiten mantener el orden pero además representan la forma más exacta de devaluación (7).

El gasto social se produce generalmente por los Gobiernos centrales.

La organización territorial del Estado, el balance entre gasto de los Gobiernos centrales y locales (o regionales), y la importancia dada a cada uno de los tipos de gastos señalados, influirá en el balance entre el apoyo a la reproducción del capital y de la mano de obra y matizará, sin duda, la accesibilidad genérica de la sociedad a los servicios ofertados por el sector público. En nuestra opinión, se deberá estudiar la variación de estos elementos en relación a la evolución de la etapa de acumulación; un primer esbozo de esta evolución se intenta presentar en el último apartado del artículo.

En relación al segundo tema objeto de este apartado, las mediaciones entre la producción del territorio por el sector público y por el privado, Folin (1979) intenta comprender el territorio

(y su ordenación e inversiones) en términos de capital fijo, o de condiciones generales para la producción y argumenta que, «el problema real consiste en comprender cómo son producidas esas condiciones generales, ya que no existe una diferencia cualitativa entre las inversiones privadas y las públicas (de tipo de bienes que se invierten), sino que la diferencia está en cómo son producidas y consumidas».

Folin (1979) propone considerar tres tipos distintos de inversión pública (o de su interpretación): en empresas públicas, en obras públicas y en capital fijo.

Indica que el uso que se ha realizado del gasto público en inversión en las empresas públicas, tiene por objetivo la reproducción de las condiciones del mercado para bienes y servicios que no siguen las reglas del mercado, esto es precio y marginalidad. La racionalidad para estos gastos es política. El gasto público entendido como gasto en obras públicas, en su opinión, tiene un objetivo exclusivamente anticíclico y en él no se hace referencia al valor de uso de dichas obras, sino fundamentalmente, a su capacidad de fijar (o devaluar) capital.

Por último, el gasto público entendido como generador de capital fijo social, parece poder explicar en mayor medida la relación entre inversión territorial y desarrollo de la economía. Pero cuando Folin (1979) analiza el uso de este tipo de gasto público en los modelos económicos de equilibrio y en las teorías de desarrollo, llega a la conclusión, que la inversión en capital fijo tiene el objetivo en el primero de los casos, de mantener sin cambiar la capacidad productiva del sistema, usando el capital existente en exceso (capital sobreproducido en las crisis de sobreproducción y de crear demanda adicional en las crisis de subconsumo) esto es, tienen un papel similar al gasto en obras públicas; en el segundo de los casos, las teorías del desarrollo, dicho gasto es capital indirectamente productivo ya que produce ganancia al combinarse con el capital directamente productivo, con lo que se consigue que el capital privado reduzca su composición orgánica pero se mantiene la composición orgánica del capital a nivel de toda la sociedad. Llega a la conclusión que el capital fijo social actúa como capital productivo pero producido de manera distinta al capital privado.

Folin (1979) sugiere que el gasto público sea considerado como uso de parte del capital sobreacumulado, de manera que hacer el ritmo de crecimiento menor que el posible por las capacidades existentes, y para asegurar parte de la ganancia. Por ello poco gasto público puede significar impedir obtener parte de la ganancia, y mucho gasto público puede suponer reducir demasiado el ritmo de crecimiento.

El gasto público no se debe considerar homogéneo, sino que sus efectos deben considerarse en función de los diferentes tipos de inversión o gasto que se produzcan, y en relación con los procesos de evolución existentes en la economía.

De lo indicado anteriormente se puede com-

(6) En países y regiones subdesarrollados ha venido siendo común encontrar servicios públicos nuevos sin ser usados.

(7) Los gastos militares se han venido usando de manera asidua con objetivos anticíclicos para contrarrestar la sobreacumulación.

prender por qué el gasto público ha sido paralelo al gasto privado en sus tendencias cíclicas, cuando suceden bajos niveles de gasto total en construcción, y ha sido contrario a las tendencias cíclicas del gasto privado, cuando suceden altos niveles de gasto total en construcción (Grebler y Burns, 1981). Con bajos niveles de inversión privada en construcción el gasto público genera mercado de construcción, y sin embargo, a altos niveles de inversión privada en construcción, el sector público no compete con el privado. Asimismo, existen evidencias de que puede producirse un proceso cíclico de inversión privada-inversión pública en el territorio, inversión pública creando oportunidades de uso del territorio, y posterior inversión privada sobre-cosumiendo dichas oportunidades (8).

6.1 La planificación en las etapas de acumulación

Se ha indicado más arriba que la planificación y los demás instrumentos regulatorios del sector público pueden desempeñar un papel distinto en cada momento de la etapa de acumulación.

En los momentos en que se está cambiando de etapa de acumulación, y se está produciendo un ambiente en que se puede obtener un mayor nivel de ganancia, se ha argumentado anteriormente cómo las inversiones territoriales se localizarán en un reducido número de lugares, que se convertirán en áreas centrales para el desarrollo futuro. En nuestra opinión, en estos períodos es previsible la generación de algún tipo de planificación prescriptiva, que permita a un número reducido de grupos asegurarse la apropiación del mayor nivel de ganancia, y/o de los efectos espaciales de dichas áreas centrales (vitales para el desarrollo futuro).

Asimismo, es previsible que las nuevas actividades dominantes generen en estos momentos algún tipo de planificación, como reacción a los desórdenes sociales existentes en los períodos precedentes de crisis. Esta planificación incorporará una nueva cultura o ideología, como marco de referencia para la próxima etapa de acumulación que comienza.

Por último, en estos momentos se producirá un aumento de la planificación central sobre la local o regional y de la sectorial sobre la espacial.

A lo largo de la mitad de la etapa de acumulación y con el comienzo de la ralentización de la expansión, es previsible la generación de un proceso de expansión territorial, para alargar el mantenimiento de la acumulación. Una vez que las innovaciones productivas se han generalizado, la estrategia es más comercial que productiva, por ello expandir el territorio es vital.

En nuestra opinión, en este período la planificación puede ser indicativa en las áreas que ya

participan del proceso de acumulación, y prescriptiva para las nuevas zonas de expansión. Indicativa en el centro y prescriptiva en la periferia. Se enfatizará la planificación del desarrollo de las áreas subdesarrolladas o periféricas.

Finalmente, cabe imaginar un tercer momento en cada etapa de acumulación, coincidente con el inicio de la depresión. Las inversiones territoriales en este momento se dirigen al territorio como producto en sí mismo, como se ha indicado anteriormente. Como se trata de explotar el territorio, parte de esta explotación puede ser asegurada a través de procedimientos de planificación prescriptiva o concesiones administrativas.

En resumen, durante cada etapa de acumulación el territorio y su planificación pueden seguir tres procesos de organización: primero se prepara la producción, segundo se prepara la circulación y tercero se prepara la especulación.

7. ORGANIZACION DE LA PRODUCCION E INVERSIONES EN LA ESTRUCTURA CENTRO PERIFERIA

El objetivo de esta sección es entender el distinto papel que cumplen en solucionar las contradicciones del capitalismo, las áreas desarrolladas y las subdesarrolladas, y determinar si las inversiones territoriales y el planeamiento presentan en las áreas subdesarrolladas caracteres distintos que en las desarrolladas.

Existe variada evidencia de que las áreas desarrolladas y subdesarrolladas cumplen un papel distinto, colaborando ambas en momentos y procesos distintos a solucionar dichas contradicciones (9).

En nuestra opinión, la diferencias sociales y económicas entre las áreas desarrolladas y subdesarrolladas no son conaturales a ellas, sino creadas y permiten ser utilizadas por el capital para ir solucionando sus propias contradicciones.

El aumento en la internacionalización de la economía significa que han dejado de existir economías cerradas (nacionales o regionales), y que el capital no puede ser entendido más como capital relacionado y comprometido exclusivamente con un determinado lugar, sino como capital deslocalizado (sin compromisos respecto a determinadas localizaciones) y deseoso de cruzar fronteras con el objetivo de obtener beneficio (10).

Las relaciones entre áreas desarrolladas y subdesarrolladas han sido explicadas mediante la teoría de la dependencia en una estructura cen-

(8) En Pozueta (1979) se establece la existencia de inversiones cíclicas, primero públicas y a continuación privadas, en la zona del Sardinero de la ciudad de Santander. Las primeras abrían oportunidades a las segundas y las segundas las sobreconsumían, y así sucesivamente.

(9) Thwaites (1983) indica que en Gran Bretaña la región del sureste, el área más desarrollada, se caracteriza por actividades de innovación de productos con creación de empleo y que, por el contrario, la región del norte, quizá el área en la actualidad más subdesarrollada, se caracteriza por actividades de innovación de procesos productivos a menudo relacionados con contracción de empleo.

(10) En algunos casos se puede, sin embargo, establecer que el capital está ligado a determinadas zonas. En algunos casos se trata de capital internacional que presenta preferencias por algunas naciones o zonas. El capital familiar es el que presenta más ligazón con algunas zonas territoriales, las cuales son generalmente más reducidas que las anteriores.

tro-periferia (11). En dicha teoría se interpreta que los cambios en la periferia no son decididos por ella misma, sino por el centro y no son definidos en beneficio de la periferia, sino en el del centro. Por tanto, las contradicciones que surgen en el capitalismo influirán decididamente en la evolución de la periferia, puesto que ésta será utilizada de la manera que mejor coopere a la solución de dichas contradicciones. En resumen, a la periferia se le hará participar en las contradicciones del capital en el centro, y la solución de dichas contradicciones en el centro se realizarán utilizando a la periferia. Esto es, el centro intentará que los costos de reaccionar ante las contradicciones del capitalismo se lleven a cabo, lo máximo posible, en la periferia y sean soportados por ella.

Por todo lo anterior, se debe tener en cuenta que los procesos de flujos y de inversiones de capital, para reaccionar a las contradicciones del capitalismo y los tipos de planeamiento deben ser entendidos en el contexto de la existencia de una dualidad de países y regiones.

Ejemplos del proceso anterior, en el que las contradicciones del capital se intentan solucionar utilizando a la periferia, son indicados, entre otros, por De Janvry y Garramon (1977) y por Thomas (1973). Los primeros argumentan que la crisis de 1930 no se solucionó solamente en el interior de los países desarrollados, sino que se solucionó integrando a los países del Tercer Mundo; haciendo uso de su dominación, la sobreacumulación en los países desarrollados fue contrarrestada mediante ventas de saldo en *dumping*, reforzadas por sobrevaloraciones en la paridad monetaria. Thomas (1973) muestra que durante el siglo pasado y desde UK, se producen salidas cíclicas de capital y población en busca de inversiones en la periferia (especialmente USA); por otra parte, puede demostrarse que dichas salidas coinciden con los períodos de sobreacumulación en UK.

En nuestra opinión, se producen procesos cíclicos de exportación de inversiones y tecnología, entre los países y áreas de centro y de periferia aumentando las posibilidades de contrarrestar las contradicciones del capital y aumentando los procesos cíclicos de reorganización de la inversión y la tecnología indicados en los apartados anteriores. En general, las exportaciones se producen de procedimientos productivos y tecnologías estandarizadas y no estratégicas.

En los estudios sobre la crisis actual, puede verse que su comienzo es posterior en los países subdesarrollados que en los desarrollados. Entre tanto, en los años setenta existen signos de crisis en los países desarrollados, estos mismos años son muy prósperos en Latinoamérica y la crisis sólo se produce a partir de 1980 (ver artículo

sobre las políticas de ajuste a la crisis propuestas por la CEPAL, realizado por la redacción de Papeles de Economía Española, 1983a). En nuestra opinión, este retraso es debido a que durante el período de finales de los sesenta y setenta se produce sobreacumulación en los países desarrollados, lo que genera un flujo de capitales hacia inversiones en los países subdesarrollados (sobre este tema y sobre las diferencias entre las balanzas de capitales y corriente ver Papeles de Economía Española 1983b).

Asimismo, en estos países se produce una llegada mucho más intensa de la crisis durante los ochenta y una crisis mucho más profunda. En nuestra opinión, esto es debido a que una vez establecida la crisis en todos los países, el capital se dirige y concentra prioritariamente en la reorganización de la economía y la producción en los países del centro, abandonando los países de la periferia.

Estos procesos pueden también apreciarse a nivel regional, de manera que en las regiones periféricas se produce en primer lugar una mayor inversión en el período de decaimiento de la expansión, lo que prolonga el ciclo expansivo, una llegada más tardía de la crisis y profundidad de la misma superior a la que aparece en las regiones centrales, y un énfasis en la solución de los problemas de la crisis en las áreas centrales (12).

De Janvry y Garramon (1977) indican las diferencias entre los países centrales como países social y sectorialmente articulados, y los países de periferia como países social y sectorialmente desarticulados. Estas articulaciones o desarticulaciones sectoriales significan la existencia/inexistencia de un cierto equilibrio entre la producción total y la producción de bienes de capital. Las articulaciones o desarticulaciones sociales significan la existencia/inexistencia de un equilibrio entre producción y consumo de la mano de obra, lo cual requiere o no un equilibrio entre el nivel de beneficio del capital y el poder adquisitivo de la mano de obra (salario real).

En el centro, la economía está articulada, lo que significa que debe producirse un equilibrio entre la intensificación de la producción y la inversión en capital fijo, ya que al no producirse un aumento en la masa salarial el aumento que se produce en la producción debe consumirse por el propio capital mediante nuevas inversiones. En estas áreas, las contradicciones dentro del capital explicitan su contenido más completo y es por tanto en estos casos, en los que las tendencias hacia el desarrollo de la tecnología y la modernización son ensayadas o exploradas (De Janvry y Garramon, 1977). Estos países presentan también una sociedad articulada, lo que significa un cierto equilibrio entre el crecimiento y distribución de la renta y entre evolución de la producción y evolución del consumo. Esta es la razón por la que para la progresión del capitalis-

(11) A pesar de que hay países que en estos momentos están desempeñando papeles intermedios en la estructura centro-periferia, como por ejemplo países semiperiféricos industriales de rápido crecimiento o países centrales en deterioro y con viejas industrias, nos vamos a limitar en nuestro análisis a interpretar la estructura más simple centro-periferia.

(12) Ver Ureña (1984), en el que se analiza este proceso para la región de Cantabria.

mo es necesario aumentar el consumo y para ello hace falta proletarizar todas las actividades; esto es, la expansión del área de operación capitalista (De Janvry y Garramon, 1977), teniendo en cuenta que existe una contradicción entre salarios y nivel de beneficio.

En los países de la periferia, la economía está sectorialmente desarticulada, lo que significa que no se produce un equilibrio entre producción y consumo dentro del país, sino que este equilibrio se produce a través de las exportaciones e importaciones; esto es, el equilibrio se produce a través de la balanza de pagos. Son también países socialmente desarticulados ya que la demanda no es creada por la mano de obra del país, sino por el mercado exterior en los países de economía de exportación y por los mercados internos de productos de lujo en los países de economías de sustitución de importaciones. La mano de obra es, por tanto, tan sólo un costo en la producción, pero no tiene un papel importante en la creación de la demanda final de consumo; por ello, no es necesario un equilibrio entre salarios y nivel de beneficio. El objetivo del capital en estos países es reducir al máximo el costo de la mano de obra, lo cual se realiza manteniendo una economía de subsistencia para muchos de los bienes necesarios para la reproducción de la mano de obra, de manera que los salarios no tengan que cubrir todos los costos de la reproducción de la mano de obra (De Janvry y Garramon, 1977).

En este tipo de áreas la proletarianización no tiene lugar con la amplitud que sucede en los países desarrollados; por el contrario, mantener un dualismo entre las actividades de tipo capitalista y las actividades de subsistencia que se realizan sin la búsqueda de beneficio es el principal objetivo del capitalismo.

Las causas inmediatas de la crisis serán distintas en ambos tipos de áreas. Mientras la reducción de la tasa de beneficio es la razón principal de las crisis en los países desarrollados, en los países subdesarrollados la causa principal será el déficit de la balanza de pagos y las contradicciones sociales del dualismo.

La dependencia financiera y de balanza de pagos puede verse en el hecho de que la recesión mundial que ha sido paralela al aumento del precio del petróleo, ha creado un déficit en los países subdesarrollados no productores de petróleo, lo que ha generado que estos países requiriesen préstamos justo en el momento en que el sistema financiero internacional estaba repleto de capital en busca de inversiones rentables (Frank, 1981). Incluso, como sigue indicando Frank, los países productores de petróleo del Tercer Mundo cooperaron a aumentar la dependencia a través de la balanza de pagos, ya que los crecimientos experimentados en sus rentas crearon un mercado adicional para los productos de los países desarrollados, que sobrepasó en algunos casos las importaciones de petróleo por los países industriales.

Por tanto, se podría decir que el aumento de los precios del petróleo retrasó los efectos de la

crisis en los países industriales menos dependientes del petróleo y exportó y expandió dichos efectos a los países subdesarrollados no productores de petróleo. La crisis del petróleo creó básicamente un aumento de la demanda de productos industriales y de dinero, por lo que sirvió para contrarrestar las contradicciones del capitalismo.

Por otra parte, el capital intentará contar con el mínimo de elementos que le creen inercias en las áreas periféricas, por ejemplo capital fijo, etcétera, para tener la máxima flexibilidad y fluidez y para reducir la composición orgánica de su capital. Esto lo conseguirá, unas veces, subinvirtiendo en maquinaria y sobreexplotando la mano de obra, y otras, haciendo que otros sean los propietarios de los elementos que crean las inercias.

La creación de nuevos tipos de agronegocios es debida a la necesidad de obtener un mayor nivel de beneficios y reducir la composición orgánica del capital para así contrarrestar las contradicciones del capitalismo, lo cual se produce a través de la intensificación de la apertura de nuevas tierras vírgenes para la producción (Frank, 1981) a través del aumento del dualismo y de forzar a los propietarios locales de tierra, a los pequeños agricultores e incluso al Gobierno a unirse en empresas mixtas con el capital multinacional, y a que sean dichos agentes locales los que provean a dichas empresas mixtas de la mayoría del capital fijo (particularmente en sus partes más inmóviles: tierra e infraestructuras), permitiendo por tanto reducir el monto de capital fijo requerido del capital multinacional y reduciendo, por tanto, su composición orgánica (Frank, 1981). Esto permite que el capital multinacional de agronegocios sea más flexible y menos limitado en su futuro.

La crisis actual y los movimientos del capital para contrarrestar sus efectos a través de aumentar las tasas de beneficio, y para reducir los costos de producción, está aumentando la presión sobre la explotación de la mano de obra en países subdesarrollados y sobre las exportaciones. La exportación se requiere para pagar la deuda financiera que los países desarrollados han impuesto a los subdesarrollados. La sobreexplotación tiene que producirse para aumentar las exportaciones. Además, estos aspectos deben considerarse desde el punto de vista que el capital sólo irá a los países subdesarrollados si el nivel de beneficios es superior al que obtienen en los países desarrollados. Paralelamente a este movimiento de sobreexplotación y como parte de él, se produce un aumento de la acumulación primaria y del dualismo, transfiriendo acumulación desde actividades que no operan de modo capitalista hacia otras capitalistas o poniendo en explotación nuevos recursos (Frank, 1981).

El Estado tiene que facilitar dicho aumento de explotación y de acumulación primaria y para hacer esto se embarcará en operaciones de empresa mixta y dirigirá el gasto público hacia inversiones directamente productivas para el capital internacional y tendrá que olvidarse de gastos

no directamente productivos o beneficiosos para el consumo de la mano de obra. También se propiciará el desarrollo de los medios dirigidos a mejorar el control del área de operación capitalista, de los conflictos sociales que puedan producirse por el aumento de la sobreexplotación.

La ruptura de los procedimientos anteriores de aumento de la sobreexplotación puede reducir los efectos de las crisis; los límites del desarrollo desigual pueden presentarse como revoluciones y convulsiones sociales en los países subdesarrollados y como intensificaciones del intento de dominación en los países desarrollados.

8. ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DE LA INVERSIÓN, INTERVENCIÓN PÚBLICA Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL A LO LARGO DE LOS ÚLTIMOS CINCUENTA AÑOS

Se ha establecido en los apartados precedentes un marco conceptual hipotético para interpretar los procesos de organización territorial, entendidos desde el punto de vista de su relación con la inversión, la intervención pública y la planificación a lo largo de cada etapa de acumulación y desde el punto de vista de la existencia de áreas territoriales que son utilizadas de manera diversa (centro y periferia). Marco conceptual que esperamos nos permita orientar nuestra investigación experimental. En este apartado apuntamos un primer avance provisional y parcial de la evolución de dichos elementos a lo largo de la presente etapa de acumulación y momentos finales de la anterior.

8.1 Desde la depresión (1930) hasta la década de los cincuenta

Todo este período va a estar marcado por importantes actividades de cara a crear una nueva cultura o ideología urbanística. Los CIAM y la Carta de Atenas, el GATEPAC en España, las primeras leyes de planeamiento, planes que se convertirán en prototípicos (Plan Abercrombie de Londres), nuevas proposiciones y teorías (Christaller, Le Corbusier, Mumford, Alomar, etcétera) convierten a esta época en un período de intensa búsqueda de un modelo de urbanismo válido para la salida de la crisis mundial. En España particularmente, tanto la época de la república como la inmediatamente posterior a la guerra civil, son épocas con características políticas muy distintas, pero en ambas se producen numerosas propuestas en las que se intentan implantar nuevas propuestas culturales en el campo del urbanismo (el Plan de Distribución en Zonas del Territorio Catalán, las propuestas del GATEPAC, etcétera, por un lado, y la Ciudad Falangista, la recuperación del ambiente ruralista en los barrios urbanos, etcétera, por otro) y entre las que incluso se produce un continuismo en algunas propuestas urbanísticas de después de la guerra, con ideas del período republicano (ver Teran, 1978).

La actitud intervencionista y regeneracionista va a estar presente en la mayoría de las propuestas territoriales de esta etapa en España. Este enfoque es parte de una característica fundamental del planeamiento en esta época, la postura crítica a los cambios que supusieron el liberalismo consecuencia de la industrialización, y propugna rechazar el liberalismo en el urbanismo como postura frívola y crear un nuevo intervencionismo.

En nuestra opinión, la planificación territorial en este período va a ser entendida en gran medida como una actividad voluntarista soportada por una eficacia técnica e ingenieril. La efectividad del planeamiento va a considerarse en términos de funcionamiento de las infraestructuras técnicas y no en términos del impacto económico real sobre el territorio y su población. Ejemplos de ello son la política hidráulica y los Planes Badajoz y Jaén o el Tennessee Valley Authority. Oficialmente, el territorio se presenta como una estructura orgánica o funcional (Christaller, etcétera) y su contenido económico o social es todavía secundario.

Un aspecto parecido es la importancia dada a la planificación de infraestructuras como base de la planificación territorial: en España las Comisiones Provinciales de Obras y Servicios, los Planes de Expansión del Exrarradio de las Ciudades, la propia Planificación Hidráulica y Eléctrica.

En esta etapa predomina la puesta en marcha de instituciones de planificación centrales, de ámbito de actuación y carácter preferentemente técnico o funcional y pierden importancia las instituciones regionalistas o nacionalistas. En España, por ejemplo, se consolidan las Confederaciones Hidrográficas, pero pierden su carácter sindical, y se crean un importante número de Comisiones Técnicas (Teran, 1978) y, sin embargo, en esta época sólo se concede importancia a los aspectos socio-históricos del territorio en el período de la II República (autonomías regionales de las regiones históricas). Además, también en España se establecen varias agencias de intervención territorial centralizadas, como son Regiones Devastadas, el Instituto Nacional de Colonización o la Obra Sindical del Hogar.

En Gran Bretaña, la política territorial es generalmente parte de una política nacional. El Barlow Report, que dará lugar a las nuevas ciudades y a las zonas de preferente localización industrial en Gran Bretaña, es el resultado de la preocupación social por la falta de empleo de los años treinta, y por los efectos de la excesiva concentración de las industrias en el suroeste del país.

En Estados Unidos suceden procesos similares, ante todo desde la llegada a la presidencia de T. Roosevelt, ya que como parte de su programa de superación de la crisis de 1929 se estableció el Comité de Planificación Nacional (NPB), cuyo papel inicial era destinar fondos a nivel central para los proyectos de construcción de infraestructuras dentro del programa de creación de empleo

y al que además se le asignó el papel de la ordenación y explotación de los recursos (ver Friedmann y Weaver, 1979).

En nuestra opinión, las principales características de la intervención pública y del planeamiento de este período son las siguientes:

1. Creación de organismos técnicos y no políticos de planificación, lo que quizá los convierte en auténticos instrumentos de ejecución de una política preestablecida a nivel central.
2. Centralización de la política de planificación, lo que la convierte, quizá, en una política dirigida a provocar desigualdades territoriales en la ordenación existente.
3. Comprensión mecánica u orgánica del comportamiento de las actividades en el territorio, como ideología preponderante.
4. Énfasis en la creación de una nueva cultura o ideología urbanística.

8.2. El período de expansión, 1950-1970

En este período de expansión económica va a preponderar una visión funcional de la intervención pública y del planeamiento. Una vez asumido el modelo de desarrollo desigual, en esta época va a preponderar el énfasis en la planificación del desarrollo regional y nacional, como manera de profundizar dicho modelo en las áreas desarrolladas y de preparar el territorio para la expansión a las zonas menos desarrolladas del modelo económico preponderante.

Finalizada la II Guerra Mundial, el mundo se prepara para un triple proceso, el crecimiento económico basado en los nuevos sectores y áreas económicas estabilizadas y estandarizadas a lo largo de la guerra, la reconversión y reconstrucción nacional (de los efectos de la guerra) y la modificación de la relación con las antiguas colonias a través de las Naciones Unidas. Esta época se caracteriza por la internacionalización de la economía, y en ella crecen de manera importante las inversiones extranjeras de países desarrollados.

La institucionalización de la aceptación social internacional y nacional de que los recursos naturales son baratos permite establecer un modelo de crecimiento económico basado en el favorecimiento de los procesos industriales derrochadores de dichos recursos. Para facilitar este proceso se van construyendo teorías de interpretación de los procesos de crecimiento basadas en el crecimiento desigual. En el análisis de las ventajas derivadas de las fuerzas acumulativas, se llega a la conclusión de que el crecimiento es más eficiente dejando que se produzcan desigualdades sociales y territoriales. En último caso, se plantea que es a partir de dicha desigualdad y mediante el goteo o difusión a las zonas con menor crecimiento como se produce el desarrollo.

Coherentemente con dicho planteamiento, en esta época se generalizan las experiencias de planificación del desarrollo nacional o regional. El exponente a nivel teórico más conocido de esta época es el trabajo de John Friedmann y William

Alonso (1964) *Regional Development and Planning*. En España es la época de los Planes de Desarrollo. Todo ello, como ya hemos indicado anteriormente, en nuestra opinión, es paralelo al intento por una parte de expandir el modelo económico a las áreas subdesarrolladas, caracterizadas por presentar en su organización social menores costos de reproducción de los factores de producción, y de crear las condiciones en dichas zonas para poder implantar inversiones rentables por parte del capital y, por otra parte, de profundizar el modelo económico en las áreas centrales.

La cuestión regional, considerada como la interpretación de las peculiaridades históricas, culturales, productivas, etcétera, de cada territorio, pierde fuerza e importancia y se pasa a interpretar de qué manera se puede incorporar a las zonas subdesarrolladas, al modelo de crecimiento de las zonas llamadas desarrolladas. El territorio pierde su identidad propia, y de considerarlo compuesto por áreas regionales diferenciadas se pasa a considerarlo formado principalmente por un conjunto de nodos o áreas que forman un sistema interconectado en el cual se agrupa o establece el crecimiento, en una analogía fundamentalmente económica. Asimismo, el territorio interurbano se considera subsidiario de las ciudades e incapaz de soportar un proceso propio de desarrollo, por lo que se produce una relación de dependencia de dichas zonas respecto de las áreas urbanas y un despoblamiento de dichas zonas en favor de las ciudades.

El territorio y la relación hombre-territorio pierde valor y se convierte en algo prácticamente ignorado a nivel teórico. Las teorías consideran al territorio como un mero componente abstracto que puede medirse por la distancia. Es la época en que se desarrolla potentemente la economía regional (Richardson, 1969).

Asimismo, el planeamiento en esta etapa presta mayor importancia al proceso que a la comprensión del territorio, tanto al proceso técnico de definición del plan o de la toma de decisiones como al proceso de desarrollo (como exportación del modelo económico de las áreas desarrolladas) frente a la comprensión de la realidad territorial.

La cultura urbanística preponderante proviene del área anglosajona y establece una visión neopositivista; se afirma una concepción formal de la ciencia, predominando la metodología y las técnicas frente al objeto, el cómo frente al qué, el establecimiento de leyes generales prepondera frente a la comprensión de las peculiaridades de cada territorio; la publicación que puede representar con mayor precisión este período es el trabajo de David Harvey (1969) *Explanation in Geography* (Ortega, 1975).

En general, en esta época la planificación es constantemente superada por los hechos. En España los planes generales son constantemente sobrepasados por la urbanización: por ejemplo, ciudades turísticas, polos de desarrollo, grandes áreas urbanas, etcétera; por la construcción de grandes infraestructuras: por ejemplo, redes arte-

riales, etcétera, o por la edificación de viviendas tanto privadas como públicas (ver Ureña, 1978).

Por último, en esta época se racionaliza, estandariza y convierte en un sector capitalista típico el sector inmobiliario (Teran, 1978) y diversas leyes (Ley del Suelo, Ley de Viviendas de Protección Oficial, etcétera) establecen con precisión la participación del sector privado y público en la producción de la ciudad, clarificando más si cabe los aspectos necesarios para racionalizar desde el punto de vista del capital la producción inmobiliaria; ello no sólo en España, sino en gran parte de Europa y Norteamérica.

En nuestra opinión, las principales características de la intervención pública y del planeamiento de este período se pueden resumir en:

1. Énfasis en la planificación del desarrollo de nuevos territorios y despreocupación por los aspectos históricos, culturales y sociológicos del territorio.
2. Minimización del componente ideológico o cultural del planeamiento frente a posturas pragmáticas desde el punto de vista económico.
3. Énfasis en la visión neopositivista del planeamiento y en el proceso frente al objeto.
4. Continuación de la dirección centralizada en la actividad del Estado.

8.3 Desde la crisis del modelo de desarrollo (1970) en adelante

En nuestra opinión, en esta etapa asistimos a la descomposición de la organización e ideología urbanística y de planeamiento que se definió entre los años treinta y cuarenta y que fue preponderante durante los años cincuenta y sesenta. En este proceso de descomposición van a coexistir diversas tendencias; por una parte, la extensión al límite de las posibilidades del modelo anterior; por otra, las posturas críticas de dicho modelo, y por último, diversas tendencias nuevas que surgen en el intento de crear una nueva cultura o ideología urbanística o de planeamiento.

La década de los setenta ha supuesto la desaparición progresiva de algunas de las premisas que viabilizaban el modelo de crecimiento industrial (encarecimiento de las materias primas y de mano de obra) y la concienciación social y científica de que las hipótesis de desarrollo planteadas en las décadas anteriores no se habían cumplido. Por otra parte, en la década de los ochenta se están produciendo actuaciones decididas de los Gobiernos para superar los problemas del paro y de la crisis por encima de consideraciones territoriales.

La insatisfacción social generada por el acrecentamiento de las desigualdades sociales que comportan las desigualdades territoriales, ha supuesto el renacimiento de la cuestión regionalista y la valorización de la relación comunidad territorio. En todo el mundo se produjo, ante todo a lo largo de la década de los setenta, un renacimiento de los grupos regionales y nacionales que reivindican derechos de autodeterminación. Ello significó el establecimiento de procesos de auto-

nomía regional (y nacional), e hizo que frente a la consideración funcional del territorio volviera a plantearse la visión antropológica del mismo.

Sin embargo, este proceso, en nuestra opinión, no ha sido el único preponderante o bien ha durado poco, dado que iniciativas sectoriales de cara a resolver los problemas de la crisis han hecho últimamente decrecer el interés por los problemas regionales, y acrecentar el interés por los sectoriales.

Este proceso también se está produciendo a nivel urbano, en el cual existe un diálogo entre las posturas de favorecer las áreas más marginales de la ciudad, y que tienen un claro matiz igualitario en lo social y las políticas que favorecen los sectores centrales de la ciudad y las áreas necesarias para los sectores de punta y de élite.

Paralelamente a estos movimientos sociales, se producen nuevas interpretaciones teóricas del desarrollo, que intentan explicitar los mecanismos a través de los cuales se ha producido el incremento de las desigualdades entre las áreas pobres y las áreas ricas. Dichas teorías enfatizan como explicación las relaciones de dependencia que suceden entre ambos tipos de áreas.

En esta etapa, asimismo, son característicos los intentos de reorganizar las instituciones privadas e incluso, en algún caso, públicas, con el objetivo de asegurar las plusvalías territoriales derivadas de actuaciones que pretenden aumentar la explotación del territorio: por ejemplo, los planes nacionales de autopistas y sus concesiones o de centrales nucleares y sus concesiones, el urbanismo concertado, las grandes promociones turísticas, etcétera. Gran parte de estas actuaciones de producción del territorio se caracterizan porque en ellas toman parte sectores tradicionalmente dedicados a la producción industrial, son actuaciones muy monopolistas y especulativas y pretenden prolongar el mismo modelo territorial y económico imperante en el período anterior.

La alternativa ecológica alcanza, a nuestro modo de ver, su punto más alto en esta época. Se potencia como protesta a los abusos de la etapa anterior, y como conciencia social de que el deterioro del medio ambiente producía ya consecuencias palpablemente perniciosas incluso para los sectores industriales. En los últimos años, las elaboraciones teóricas y las alternativas ecológicas están aplicándose en alguna medida, pero, sin embargo, se están comenzando a rechazar, quizá definitivamente, sus reivindicaciones más extremas. En la actualidad se utiliza con asiduidad la disyuntiva medio ambiente-puestos de trabajo.

En los últimos años de este período comienzan a aparecer síntomas de mayor centralización. Pasado el período más importante de descentralización y autonomía, en el que órganos regionales o nacionales obtienen más cotas de poder, comienzan a aparecer instituciones de carácter más centralista que deciden antiguos o nuevos instrumentos (nuevas tecnologías, etcétera) o bien se produce una división clara de las funciones de los distintos niveles de gobierno. En este último

caso los niveles más bajos o locales de gobierno tienen competencia para elementos de la reproducción social no estratégicos, estandarizados, con un gran costo social y socialmente ya asumidos como de ineludible prestación, y los niveles más centralizados tienen competencia sobre los elementos estratégicos, discrecionales y de la producción (ver O'Connor, 1973).

En algunos casos, esta división funcional entre los distintos niveles de la administración, se produce paralelamente a la existencia de un planeamiento territorial muy de detalle y preciso en los niveles más locales de la administración (por ejemplo, el nivel de detalle cada vez más preciso de los planes generales y del propio diseño del espacio público) y un menor énfasis en el planeamiento territorial en los niveles más centralizados. Además, a nivel central, el planeamiento territorial, o incluso la inversión territorial en infraestructuras, que en cierto modo constituye intervenciones públicas indicativas y de libre competencia (porque todo el mundo la puede utilizar), son sustituidos por apoyos directos del Estado a determinados grupos económicos, lo que es una forma de intervención pública no territorial, discriminatoria y no de libre competencia. En España, por ejemplo, los incentivos de localización industrial, que se plantearon como políticas importantes durante los años sesenta, son sustituidas en la reconversión industrial por ayudas directas a grupos económicos durante los años ochenta. En un sentido similar, Ross (1983) y Gudgin (1984) aportan evidencia de que los recursos dedicados a la política territorial en Gran Bretaña, y su efectividad se desarrollaron importantemente durante los años sesenta y sufrieron un fuerte recorte a partir del comienzo de la crisis.

La crisis fiscal de las grandes ciudades de la industria tradicional en USA de mediados de los setenta, es un reflejo de la disminución de la producción y del trabajo y de la reacción a la pérdida del control político de los empresarios sobre estas ciudades (Marcuse, 1981) y el comienzo de la reducción de los presupuestos del sector público. Entre los objetivos de esta reducción en los presupuestos del sector público, está la concentración de la capacidad de intervención pública en el Gobierno central, apoyando las barreras para la reproducción del capital y la reducción de las capacidades de intervención de

los Gobiernos locales y regionales, apoyando las barreras para la reproducción de la mano de obra (Marcuse, 1981).

Asimismo, dentro de esta división funcional del papel de las instituciones territoriales de gobierno, se produce en la actualidad el que las grandes corporaciones tienen más poder que los Gobiernos regionales; por ello, los papeles de dichos Gobiernos y de las corporaciones, en opinión de Goodman (1979), han cambiado, siendo los Gobiernos regionales los empresarios que compiten por atraerse una inversión de dichas corporaciones y éstas las que establecen las reglas del juego.

Por último, en los últimos años se apunta una tendencia hacia aumentar la importancia prestada a realizar actuaciones concretas con efectos palpables y a corto plazo, más que la realización de planes comprensivos. Esta tendencia está soportada por el convencimiento de que la ejecución de un determinado objetivo urbanístico puede conseguirse mejor por realizaciones concretas que difundan un ejemplo, que por incluir dichos objetivos en un plan que puede quedar reducido exclusivamente a un mero documento.

En resumen, las principales características de la intervención pública y del planeamiento de esta etapa, en nuestra opinión, son las siguientes:

1. Coexistencia de varias tendencias contrapuestas fruto del proceso de descomposición y recomposición de la cultura, ideología e institucionalización preponderante del urbanismo y del planeamiento.
2. Existencia de algunas experiencias extremas de mantenimiento y monopolización del modelo del período anterior.
3. División funcional de los distintos tipos de intervención pública y planeamiento, explicitándose, siendo de tipo más indicativo y detallándose los menos estratégicos y locales y no realizándose o explicitándose y siendo más internalizados por pocos grupos económicos los de nivel más estratégico.
4. Menor énfasis en el proceso de planificación territorial y mayor énfasis en la realización de intervenciones concretas y en la planificación sectorial.
5. Mayor énfasis en la intervención directa sobre determinados grupos y menor énfasis en la inversión en grandes infraestructuras y en la planificación indicativa.

BIBLIOGRAFIA

- Bluestone, B. y B. Harrison (1982): *The Deindustrialization of America*, Basic Books.
 Castells, M. (1980): *The Economic Crisis and American Society*, Princeton University Press.
 De Janvry, A. y C. Garramon (1977): «Laws of Motion of Capital in the Center-Periphery Structure». *Review of Radical Political Economics*, vol. 9, n. 2, pp. 29-38.
 Fogelson, R. M. (1967): *The Fragmented Metropolis: Los Angeles 1850-1930*, Harvard Univ. Press.
 Folín, M. (1979): *Public Enterprise, Public Works, Social Fixed Capital*, International Journal of Urban and Regional Research, vol. 3, n. 2, pp. 333-60.

- Frank, A. G. (1981): *Crisis in the Third World*, Holmes and Meier.
 Friedmann, J. y W. Alonso (1964): *Regional Development and Planning*, MIT Press.
 Friedmann, J. y C. Weaver (1979): *Territorio y Función*, IEAL.
 Gibson, K. D. y R. J. Horvath (1983): *Global Capital and the Restructuring Crisis in Australian Manufacturing*, Economic Geography, vol. 59, n. 2, pp. 178-94.
 Gómez-Ordóñez, J. L. y M. Sola-Morales (1977): «Crecimiento Urbano como Inversión en Capital Fijo. El caso de Barcelona». *Ciudad y Territorio*, n. 2, pp. 53-62.

- Goodman, R. (1979): *The Last Entrepreneurs*, Simon and Schuster.
- Graham, A. K. y P. M. Senge (1980): *A Long-wave Hypothesis of Innovation*, *Technological Forecasting and Social Change*, vol. 17, pp. 283-311.
- Grebler, L. y L. S. Burns (1981): *Construction Cycles in the USA 1950-1978*, Graduate School of Architecture and Planning, University of California-Los Angeles.
- Gudgin, G. H. (1984): *The Impact of Regional Policy on the Geography of Employment*, *Geography*, vol. 69, part. 2, n. 303, pp. 159-63.
- Harvey, D. (1969): *Explanation in Geography*, Eduard Arnold.
- Harvey, D. (1978): *The Urban Process under Capitalism*, *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 2, n. 2, pp. 101-31.
- Harvey, D. (1982): *The Limit of Capitalism*, Chicago Univ. Press.
- Hill, R. C. (1977): *State Capitalism and the Urban Fiscal Crisis in the USA*, *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 1, n. 1, pp. 76-100.
- Isard, W. (1942): *A Neglected Cycle: The Transportation-Building Cycle*, *The Review of Economic Statistics*, vol. XXIV, n. 4, pp. 149-158.
- Mandel, E. (1980): *Long Waves of Capitalist Development*, Cambridge University Press.
- Marcos, C. (1984): *Análisis Cíclico y Previsión a Corto Plazo. Indicadores Sintéticos y su Aplicación a España*, *Economía Industrial*, n. 239, pp. 133-46.
- Marcuse, P. (1981): *The Targeted Crisis*, *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 5, n. 3, pp. 330-55.
- Markusen, A. (1983): *Profit Cycles, Oligopoly and Regional Transformation*, I.U.R.D., University of California-Berkeley.
- Massey, D. y R. Meegan (1982): *The Anatomy of Job Loss*, Methuen.
- Mensch, G. (1979): *Stalemate in Technology. Innovations Overcome the Depression*, Ballinger Press.
- Mingione, E. (1977): *The Crisis, the Corporations and the State*, *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 1, n. 2, pp. 370-8.
- O'Connor, J. (1973): *The Fiscal Crisis of the State*, St. Martin's Press.
- O'Reilly, B. (1983): *Ma Bell's Kids Fight for Opposition*, *Fortune*, 27 de junio.
- Ortega, J. (1975): *Memoria sobre el Concepto, Método y Fuentes de la Geografía*, Mimeo.
- Papeles de Economía Española (1983a): *Valoración de la Crisis Económica y Políticas de Ajuste del FMI*, Papeles de Economía Española, n. 15, pp. 38-51.
- Papeles de Economía Española (1983b): *La Teoría de la Transición y la Política de Ajustes Positivos*, Papeles de Economía Española, n. 15, pp. 119-20.
- Pozueta, J. (1980): *La Urbanización Turística. El caso del Sardinero*, Tesis doctoral, Universidad de Santander.
- Pulido, A. (1968): *La Función de Producción de Cobb-Douglas*, en *Riqueza Nacional de España*, Ed. Universidad de Deusto, pp. 328-83.
- Richardson, H. W. (1969): *Regional Economics*, Weidenfeld and Nicolson.
- Ross, R. J. S. (1983): *Facin Leviathan: Public Policy and Global Capitalism*, *Economic Geography*, vol. 59, n. 2, pp. 144-60.
- Rothwell, R. (1984): *Innovaciones Tecnológicas y Ciclos Largos en el Desarrollo Económico*, *Economía Industrial*, n. 240, pp. 97-110.
- Rothwell, R. y L. Soete (1983): *Technology and Economic Change*, *Physics in Technology*, vol. 14, n. 6, pp. 270-7.
- Saxenian, A. L. (1981): *Silicon Chips and Spatial Structure*, I.U.R.D., University of California-Berkeley.
- Sunkel, D. y P. P. Paz (1973): *Subdesarrollo Latinoamericano y Teoría del Desarrollo*, Siglo XXI.
- Susman, P. y E. Schutz (1983): *Monopoly and Competitive Firm Relations and Regional Development in Global Capitalism*, *Economic Geography*, vol. 59, n. 2, pp. 161-77.
- Terán, F. (1978): *Planeamiento Urbano en la España Contemporánea*, Gustavo Gili.
- Thwaites, A. T. (1983): *The Employment Implications of Technological Change in a Regional Context*, en Gillespie, A. (1983) ed *Technological Changes and Regional Development*, Ed. Pion, Londres, pp. 36-53.
- Thomas, B. (1973): *Migration and Economic Growth*, Cambridge Univ. Press.
- Ureña, J. M. (1978): *Balance de la Relación entre Planificación y Acción en España*, Mimeo, Curso de Ordenación del Territorio.
- Ureña, J. M. (1981): *La Crisis de las Ideologías Convencionales del Planeamiento*, Cuadernos de Ordenación del Territorio, n. 0, pp. 17-29.
- Ureña, J. M. (1982): *Construcción de Infraestructuras y Política Espacial en Áreas Marginales*, *Ciudad y Territorio*, n. 54, pp. 7-14.
- Ureña, J. M. (1983): *Infraestructure Investments and Spatial Structure of Accumulation*, I.U.R.D., University of California-Berkeley.
- Ureña, J. M. (1984): *Reconversión Industrial e Inversión en Obras Públicas en Cantabria*, Mimeo, Diputación Regional de Cantabria.
- Uttal, B. (1983): *Western Electric's Cold New World*, *Fortune*, 27 de junio.
- Walker, R. (1977): *The Suburban Solution*, Tesis de Doctorado, Universidad John Hopkins.