

Desarrollo, planificación y política del territorio

Juan RODRÍGUEZ LORES

Profesor en la Universidad de Aachen (Alemania)

Investigación y planificación territoriales experimentan en Alemania su primer gran desarrollo histórico bajo el nacionalsocialismo, como una de las columnas de la política nazista de anexión en Europa Oriental. La planificación de postguerra es insignificante, y la investigación, dirigida por los mismos expertos del régimen nazista, se refugia en el mundo académico. Desde 1955 se insinúa su renacimiento con la creación de "comisiones" y "conferencias" ministeriales y de expertos.

N.B.: La siguiente panorámica será desarrollada en 4 entregas sucesivas sobre: territorio, ciudad, vivienda (Alemania Occidental) y problemas de la reunificación nacional (Alemania Oriental).

Entre 1965-74 tienen lugar las reformas determinantes de la situación presente en un contexto ideológico y socio-económico nuevo, caracterizado por la caída de la ideología que oponía planificación (=comunismo) y libertad, y por la aparición de los grandes problemas territoriales del futuro (suburbanización y reindustrialización difusa del espacio rural, utilización masiva del mismo para servicios a la ciudad (comunicaciones, centrales térmicas y atómicas, vertederos etc.), (crisis de la industria tradicional pesada y minera). Con esto último comienza la decadencia de las regiones históricamente prósperas (Cuenca industrial-minera del Ruhr y País del Saar) y se recrudecen los desequilibrios

interregionales. Estos fenómenos conducen a una desestabilización progresiva de la sociedad: reaparecen la pobreza, la marginalización y el paro masivos, con una media del 12% en la mitad norte del país, afectada por la desindustrialización; renace la oposición política y social, que hace suyo el debate territorial. La respuesta del Estado a la desestabilización es doble: represión política y policial ("Decreto contra Radicales" de 1972) y "Estado del bienestar", consistente en la repartición de excesos de crecimiento. Otra respuesta específica, concerniente directamente al territorio, consiste en la transformación de estructuras universitarias, profesionales, administrativas y legales. Se crean departamentos de planificación territorial y urbana, se reconstruye la disciplina en torno a las técnicas administrativas, económicas e ingenieriles, aparece la figura profesional del planificador. En 1965 se publica la "Ley de Ordenación Territorial", en 1969 se regula la cooperación entre Estado y Regiones en materia regional y su financiación, en 1974 se establece un ambicioso "Programa Federal de ordenación Territorial" de validez hasta 1985. De estas medidas resulta un sistema tridimensional de planificación -municipal o comarcal, regional y estatal-, cuyos planes y programas vienen sintetizados en un "Plan General de Ordenación Territorial". Los fines son los de una política territorial reformista: aumento del producto regional y asimilación interregional de los equipamientos al nivel más alto posible, aunque se pretende ya fomentar "centros y ejes de desarrollo". Otros fines específicos son: superación del desequilibrio entre zonas industriales y agrícolas, reparación de los daños ecológicos, restablecimiento de la "calidad de vida". La estrategia de intervención viene llamada "de regadera", por su esparcimiento puntual sobre el territorio nacional, que viene dividido en 38 unidades. Las intervenciones incluyen: trabajo, comunicaciones, equipamientos sociales, vivienda, tiempo libre. La ideología de planificación es de naturaleza dirigista. A partir de 1975 cambia el paradigma ideológico, internacional y estratégico, aunque se mantienen las bases instrumentales. El nuevo contexto se caracteriza por la crisis global de la

economía, originada en la crisis energética, y la radicalización del desequilibrio interregional: mientras la decadencia de las regiones industriales y agrícolas de la mitad norte se acelera (el paro por zonas o ciudades alcanza más del 20%), un enorme crecimiento terciario y productivo, -especialmente en el campo de "nuevas tecnologías"- se concentra en la mitad sur (eje Francfort-Stuttgart-Munich), partiendo de ventajas posicionales, como suelo abundante, costos de reproducción bajos, medio ambiente sano etc. El segundo gobierno socialdemócrata-liberal (1975-82) reacciona sustituyendo el "Estado del bienestar" por una "política de austeridad", que incluye el desmantelamiento de las políticas sociales, el apoyo a la reconversión capitalista de la empresa y el trabajo, intervenciones políticas en las luchas y convenios salariales, etc. A pesar del carácter conflictivo y los enormes costes sociales de tal política, ésta será capaz de funcionar en un ambiente de aparente paz social, gracias a un sistema de control social apoyado en la represión del "Estado autoritario", iniciado en 1972, y a unos sindicatos, integrados corporativísticamente en la política gubernamental. La oposición resulta desarticulada y canalizada hacia el consenso pasivo. El nuevo gobierno conservador (1982-94) conduce la "política de austeridad" hacia un liberalismo económico desenfrenado y desarrolla progresivamente el control social, acabando por colocarlo también en manos de los servicios secretos ("Ley contra la criminalidad" de 1994). De esta situación surgen las transformaciones ideológicas, internacionales y estratégicas de la política territorial durante los últimos 20 años. La ideología dirigista da paso a una política territorial liberalista, e.d. retroceso de la planificación pública, carácter pasivo de los planes, adaptados a las decisiones del sector privado, orientación de las inversiones públicas al fomento de "fuerzas y potenciales endógenos" y de "zonas funcionales", a través de la creación o mejora de condiciones y factores para la inversión privada, como los grandes equipamientos (comunicaciones, cultura, etc.), el medio ambiente etc.; o a través de prestaciones directas, como ofertas de suelo, instalaciones, subvenciones, reducciones fiscales, etc. La planificación

territorial viene así reprivatizada en gran parte. La misma política territorial deviene mera técnica social o instrumento técnico para la organización del territorio según las necesidades posicionales del capital. La concentración cuantitativa y cualitativa de las intervenciones públicas a favor de determinadas "zonas funcionales" y necesidades económico-privadas ha servido para confirmar un desorden territorial de desequilibrio físico y social, fomentando las zonas desarrolladas en detrimento de las subdesarrolladas, los grandes equipamientos en detrimento de los sociales y cotidianos. La aplicación de esta política en las zonas de nuevo desarrollo de la mitad sur ha producido graves contradicciones. Mientras en el territorio se ha fomentado procesos intensísimos de nueva industrialización y de suburbanización de alta calidad, en la ciudad han sido procesos de terciarización y reconversión de la vivienda en apartamentos de lujo. Los gastos sociales y públicos son inmensos y se derivan: de los grandes equipamientos, de los equipamientos correspondientes a una urbanización "difusa", del colapso ecológico en el territorio y la ciudad, de la escasez y encarecimiento del suelo y la vivienda con el consiguiente encarecimiento de la vida cotidiana y la aparición de una "nueva pobreza" de masas. Los gastos se manifiestan bajo dos aspectos: por una parte, desaparición de las ventajas posicionales iniciales para el capital, como consecuencia de lo cual en los últimos años han caído las inversiones privadas y ha comenzado el transferimiento de instalaciones productivas y terciarias así como de personal cualificado al exterior; por otra parte, el mayor endeudamiento de entes regionales y municipales a nivel nacional, faltándoles actualmente los recursos para hacer frente sea a la reparación de los destrozos territoriales y urbanos que a la desinversión privada. Un problema que fascina hoy en los debates territoriales es esta paradoja de la "pobreza en la riqueza" o del "subdesarrollo en el desarrollo". En la mitad norte de nuevo subdesarrollo, dada la pobreza ya crónica de los entes públicos, ha sido posible sólo una política territorial sobre la base del déficit, la deuda y la concentración de los escasos recursos

sobre proyectos seleccionados. Tomando como ejemplo la Región Autónoma de Nordrhein-Westfalen con dos zonas de vieja industria importantísimas (Cuenca del Ruhr y de Aachen). La política territorial ha seguido aquí dos líneas paralelas. Una consiste, como en el sur, fundamentalmente en la oferta de grandes equipamientos al gran capital, a fin de recuperar la competitividad interregional. Esta línea ha tenido un efecto social interesante: la recuperación ecológica de una de las zonas de conurbanización más contaminada de Europa (Cuenca del Ruhr), pero ha fallado las metas de recuperación económica. Los grandes equipamientos no han atraído capitales, están subutilizados o mal utilizados, su financiación ha exigido el desmantelamiento de equipamientos cotidianos (comunicaciones de cercanías, enseñanza, sanidad, etc.). La segunda línea consiste en la oferta de pequeños equipamientos, instalaciones, suelo, conocimientos tecnológicos, subvenciones, etc. para la fundación de pequeñas empresas, considerando que esto incidiría positivamente en el mercado laboral. Se ha intentado así fomentar industrias subalternas (ecológicas, vertederos, etc.), talleres y, sobre todo, "nuevas tecnologías". Una multitud de pequeños proyectos urbanos y algunos territoriales han tenido incidencias muy distintas sobre el espacio y, en general, poca efectividad económica. Entre los territoriales destacan tres. "Euroregión" –un proyecto de desarrollo concertado entre las comarcas conlindantes de Aquisgrán, Maastricht y Lieja, innovador por su carácter internacionalista, pero megalómano y desde años estancado en la jungla burocrática–, "AGIT" (Sociedad para Innovación e Intercambio de Tecnología de Aquisgrán) –un proyecto de desarrollo concertado para la comarca de Aquisgrán entre gobierno regional y comarcal, municipios, Politécnico de Aquisgrán, Caja de Ahorro, Cámaras de Comercio y de Artesanos, sociedades aseguradoras y financieras, que está demostrado una gran efectividad relativa– y "IBA Emscher-Park" (Exposición internacional de la Construcción Parque Emscher) –bajo los aspectos espaciales y económicos, el proyecto más interesante y la oferta más ambiciosa a la iniciativa privada–.

Fundamentalmente consiste en la recuperación ecológica y la reestructuración territorial en una gran parte de la Cuenca del Ruhr, a través de la participación ciudadana y la creación de nuevos equipamientos técnicos y sociales, esparcidos nuclearmente por el territorio y dirigidos según configuraciones variables, a distintas categorías de pequeños y medianos inversores. Su incipiente éxito puede ser debido a varios factores: al gran aparato publicitario, a la participación de la arquitectura internacional de moda y, sobre todo, a un influjo indirecto de la crisis en las regiones ricas del sur, que está llevando al

capital a descubrir ciertas ventajas de las regiones obsoletas: factores de producción y reproducción baratos y "calidad ambiental" alta. Partiendo de este último dato, la política territorial en estas regiones parece estar buscando actualmente una nueva base ideológica en el "principio de la esperanza": lo que no han querido o podido las políticas recientes –una repartición interregional equitativa del crecimiento– podría producirse mecánicamente gracias a la crisis de riqueza del sur. Algo así como la creencia en el "principio del eterno retorno" de los antiguos filósofos mitológicos.