

LA TOZUDEZ DE MERCADO Y LAS DECISIONES SOBRE ORDENACION DEL TERRITORIO

1. INTRODUCCION

La Ordenación del Territorio comprendida como acto político-administrativo y de intervención pública en la solución de los conflictos espaciales reconocidos, suscita habitualmente como tal práctica una serie de tensiones operativas todavía más evidentes en regiones de crecimiento periférico, tardío, y desigual, y en escenarios asumidos genéricamente como la competitividad internacional. Las prioridades de orden económico priman consecuentemente, ya porque se hace imprescindible aprovechar las *capacidades propias* que proporcionan ventajas comparativas —por dos justificaciones fundamentales: para aproximarse aceleradamente a niveles más desarrollados y para mantener la eficiencia en los sectores en crecimiento (Porter, 1990)—, ya porque no se concibe obviamente *equidad sin crecimiento*. El discurso territorial, de la ordenación territorial, no en pocas ocasiones resulta, en este contexto, subsidiario o retórico a la tiranía de las políticas económicas convencionales, o quizás ¿Esto debiera ser asumido definitivamente y plantearse la planificación física y la económica no en pie de igualdad?

Nuestro propósito es reflexionar sobre dicha cuestión, que pensamos sería el sustrato de fondo más conveniente para explicar los fracasos y las nuevas orienta-

ciones de la política de Ordenación del Territorio (Torres Riesco, 1982; Serrano, 1991). Asunto que consideramos al mismo nivel de importancia que la incipiente cultura administrativa en la materia, el escaso bagaje legal, las dificultades de coordinación del sector público en la acción espacial, y el aún no excesivo calado social de la Ordenación del Territorio, pese a los avances alcanzados en todos estos aspectos. Se trataría de examinar brevemente las siguientes contradicciones:

- (i) La polémica acerca del papel de la planificación y por ende del sector público es por esencia parte central de la otra sobre la oportunidad de la Ordenación del Territorio en el momento actual (Soubeyran, 1988). La práctica política de ésta se repliega implícitamente a sus ámbitos competenciales por excelencia —a los *límites de lo posible* (De Mattos, 1989)—, como son: las acciones infraestructurales y de equipamientos sociales, concibiendo los recursos escasos y la idoneidad territorial de la ubicación de trazados viarios e inversiones de dotaciones públicas. Pero, ¿este deslinde tan profundo entre las responsabilidades públicas y privadas, entre el abasto infraestructural y la creación de riqueza, respectivamente, crea las condiciones reales de convergencia territorial y social deseables por sí mismo y justifican *per se*, la Ordenación del Territorio?

* Profesor Titular de Análisis Geográfico Regional. Universidad de Sevilla (España).

(ii) Tanto por “soberbia” técnica, como por incapacidad administrativa —por descoordinación y por falta de convicción— (Quero, 1991), la Ordenación del Territorio todavía busca su espacio político competencial específico y el consenso social como acto público ineludible. Al mismo tiempo, la planificación integrada se encuentra en franca crisis y la política de Ordenación del Territorio no funciona como “otro” sector más de la administración, más aún, se le descarga de toda asignación de recursos poderosa en la gestión porque si no contaría, por cierto, con los fundamentos clave del gasto público, como decimos dada la visión pragmática de la Ordenación del Territorio hoy día: las infraestructuras, los equipamientos públicos y ahora, el cuidado del paradigma medioambiental. Pero, ¿ello es suficiente para satisfacer una de las premisas de la acción política de la mencionada disciplina, como es la de paliar los efectos socialmente perniciosos de la dinámica y *tozudez del mercado* en su lógica territorial? (Leal, 1988).

(iii) Parece que la Política Territorial en áreas periféricas, que insistimos es la tipología espacial en la que estamos pensando al redactar este texto (Marchena, 1991), se marque como objetivo primero la eficiencia económica de la iniciativa privada, interviniendo donde existen tensiones de crecimiento tradicional o haciendo rentables y atractivas al mercado otras zonas espaciales tradicionalmente desfavorecidas, en las que se descubren, por otro lado, viejos *potenciales endógenos* (Alburquerque y Curbelo, 1991). Ambas directrices, que en la letra son impecables, colocan ahora en un segundo plano la preocupación social que impregnó desde sus orígenes a la Ordenación del Territorio. La política social se considera instrumentada mejor por la protección de la naturaleza y el ecodesarrollo y por la creación de riqueza asignada al Mercado, luego que la iniciativa privada se haya beneficiado de las ventajas infraestructurales proporcionadas por la acción pública. Así, ¿tal opción —legítima y quizás la más viable en el escenario actual— aseguraría perdurablemente no sólo la calidad de vida de los ciudadanos, léase antes que nada empleo y renta, sino también la competitividad y eficiencia de la propia iniciativa privada?

Estamos hablando de regiones donde se dista mucho de haberse obtenido el completo abasto infraestructural, en un horizonte de restricción del gasto público, y con necesidades perentorias de sostener el ritmo de crecimiento acelerado —mantenemos también que el peor de los mundos es inequidad sin crecimiento—, áreas donde, por otro lado se producen conflictos territoriales con más frecuencia de la deseada cuando se intentan realizar políticas basadas en el denominado *Desarrollo Sustentable*. Sencillamente porque se recurre a la inercia del balance coste-beneficio en acciones incompatibles con el Medio, justificadas a escala local, sobre todo, por crear renta y empleo en el corto plazo, y de otro lado, porque honestamente pensamos que aún se encuentran en estado embrionario los instrumentos concretos y factibles para verdaderamente en la práctica aplicar el ecodesarrollo —el verdadero: Desarrollo sustentable, crecimiento y equidad, no el espurio y retórico del discurso político convencional (Daly, 1990)— en regiones periféricas. Unase a todo ello la juventud de la *descentralización* como fórmula competencial —en el caso español, Autónoma— para potenciar la equidad social y territorial (Boisier, 1991) y especialmente para llevar a cabo la intervención explícita pública en Ordenación del Territorio, y reconoceremos un complicado escenario del que intentaremos modestamente alumbrar en los epígrafes que siguen alguna idea crítica.

2. SOBRE LA ARTICULACION TERRITORIAL

Dos hechos se concitan proporcionándole de cierto contenido a este, por manoseado, eufemístico título. A saber y en primer lugar, el giro notable que se ha sufrido en la percepción de las *Políticas Regionales* en Europa (Camagni y otros, 1991), abundándose por extensión en el término de *regiones-problema*; todas a la búsqueda de su nueva articulación territorial que les dote de competitividad interregional: *los territorios compiten* (Kuklinski, 1990). Ello tiene como camino nuevamente indefectible para el desarrollo regional: la vertebración/conectividad/accesibilidad interna y externa de la propia región (Biehl, 1989); articulación

infraestructural de características básicas y primarias para las áreas periféricas y de menor fricción espacial y apoyadas en acciones sobre la inversión productiva (Giaoutzi, 1989), en las regiones más dinámicas y aventajadas en el cambio tecnológico (Gamella y Hernández, 1990).

Nadie duda hoy que la articulación territorial pasa por el difícil equilibrio de satisfacer las necesidades de *conexión eficiente* y fluida entre las partes del territorio en relación ya no sólo a la capacidad instalada en dicho espacio, sino también a sus potencialidades y flexibilidad de adaptación a las condiciones de la reestructuración productiva en curso (Gatto, 1990). La conectividad "hacia afuera" y "desde dentro" de la propia región debe completarse con la dotación de infraestructura social, de abastecimiento y de equipamientos públicos en los núcleos, debidamente jerarquizados por la importancia de su volumen demográfico y de sus áreas de influencia; tal suerte de articulación, nada nueva por cierto (Rondinelli, 1985), es en la que se empeñan denodadamente, con mayor o menor fortuna (Márquez, 1991), las regiones periféricas en el concierto europeo.

Esta tarea inexcusable para la población afectada, tanto la que habita el territorio más denso y por consiguiente concentra las demandas, como la que vive en los espacios más estancados o regresivos (Aurioles, 1989), ocasiona a nuestro entender tres notorias tensiones —una de origen institucional y dos de raíz económica— a la política de ordenación del territorio si la hubiere:

1. Administrativa e Institucionalmente, como ya se ha aludido antes, se produce la llamativa paradoja de que siendo la articulación dotacional e infraestructural indiscutible y la de mayor impacto social para hacer visible la Ordenación del Territorio, sobre todo desde la Política Regional (Lazara, 1989), las intervenciones sectoriales correspondientes a estas materias no se gestionan directamente desde su competencia. A lo sumo se persigue una difícil *coordinación* para lograr el consenso en la localización espacial de la intervención pública en infraestructuras y equipamientos; o, encontrar el *modelo territorial* (la región dentro del Estado y la C.E.E.; las subregiones; comarcas y ámbitos funcionales; sistema de ciudades...) (Massey, 1990), que sirva de referencia indicativa o vinculante, según el caso, a las administraciones inversoras para la ejecución territorial de sus actuaciones.
2. Sin embargo, a esta pérdida de identidad institucional —por lo menos de sector administrativo con escasa capacidad competencial de gasto— y de reconocimiento social, por tanto, se le asocia otra más sutil pero que agobia a la intervención pública en el territorio. Se trata del *déficit de competitividad* relativa con otras regiones más desarrolladas: mientras éstas modernizan y aplican políticas dotacionales de última generación, las regiones periféricas se hipotecan en un esfuerzo alcanzado hace tiempo por aquéllas. Con el riesgo consiguiente de obsolescencia rápida si no se logra dar el salto difícil de invertir eficientemente en infraestructura y equipamiento, para articular básicamente el territorio, a la par que se diseña simultáneamente esta misma política pensando en la competencia territorial de la región periférica con otras estructuras espaciales más evolucionadas (Brunstein y otros, 1989).
3. Esta doble velocidad del *crecimiento territorial desigual* (Laurelli y Lindenboim —eds.—, 1990), se toma asfixiante en la coyuntura actual puesto que de lo que se trata es de hacer atractivo y rentable al capital flotante y a la iniciativa privada regional o no, mediante la articulación infraestructural y dotacional, el territorio periférico. La hipótesis clave es que en un contexto de tan alta competencia, y no medido por supuesto por relaciones de solidaridad con las regiones más ricas también empeñadas en su reestructuración, por otra parte además costosa, el mercado no funciona transparentemente ni la inversión privada será receptiva en unas condiciones de precaria articulación territorial, con la consiguiente pérdida de efectividad a medio y largo plazo de la inversión pública (VV.AA., 1989). Piénsese tanto en sectores de tradicional implantación, como el agroalimentario, de innovación industrial o habitualmente rentistas, como el turístico, el empresariado demanda siempre lo mismo a la administración territorial: escasa regulación para alcanzar mejores cotas de competitividad relativa y una recurrente reclamación sobre las

deficitarias condiciones de dotación infraestructural en todos los sentidos (Lipietz y Leborgne, 1990).

La cuestión es pensar o asumir en consecuencia si la articulación territorial que producimos en la práctica de la acción pública está encaminada decididamente a la *eficiencia económica* de la iniciativa privada. Un espejo de esta realidad, que explica a nuestro entender el incumplimiento de innumerables documentos de ordenación territorial, es la moda por la denominada *planificación estratégica* (VV.AA., 1990). La compensación pública hacia los territorios más desfavorecidos por las inercias del mercado es en el mejor de los casos muy subsidiaria a esa otra estrategia global de eficacia territorial (Joel, 1990), o fruto de voluntarismos políticos muy reconocibles en la CEE en 1992. Lo que tratamos de decir, en definitiva, es que tanto la redacción de los documentos técnicos de ordenación, como las decisiones de política territorial, aborden sin complejos esta opción, si es la que legítimamente conviene o la única posible, ya que con eso se evitarían frustraciones y una posición más ventajosa de la ordenación del territorio en la aplicación real de la histórica justificación de esta disciplina como instrumento para acortar los *desequilibrios regionales* (Gago, 1991). Pero sobre todo, y es a lo que dedicaremos el próximo epígrafe, a luchar por una relación de responsabilidad más compartida entre sector público y privado en la construcción territorial (Martin, 1988; Miller, 1990),

3. SOBRE LA CREACION DE RIQUEZA

No deseamos caer en la tentación, por otra parte reconocida como inútil, de considerar que tanto la planificación como la gestión de la Ordenación del Territorio, para entendernos, debe resolver la *totalidad* de los problemas y conflictos detectados y diagnosticados en el espacio regional. Sin duda, una de las evidencias empíricas más contrastadas en los últimos tiempos sobre cual es el nicho de las políticas de ordenación del territorio sea la de acotar específicamente sus cometidos. El error craso, como se ha referido anteriormente, de la ordenación del territorio ha sido su exceso de comprensión de todo lo que afectase al ámbito de la localización espacial. Pues bien, pensamos que uno

de los objetivos que deben permanecer en la política de ordenación del territorio es el de: la *creación de riqueza*, medida en términos de transformación productiva, progreso social y técnico, crecimiento y equidad (Cepal, 1990). Objetivo estructural en el que la responsabilidad privada es cada día más hegemónica; hecho que no se contradice con la obligación y no dejadez de la iniciativa pública en sus también reconocidas responsabilidades sociales.

El asunto es cómo tiene que intervenir la ordenación del territorio para ceñirse al objeto de localizar equilibradamente, tanto en lo social como en lo territorial, esa creación de riqueza. No se trataría, en ningún caso, de repetir o sustituir a las políticas económicas, sino en primer lugar, analizar los efectos territoriales de la asignación del gasto público, pero fundamentalmente en segundo lugar, contribuir a una orientación locacional menos dubitativa y dejada sólo al albur del mercado, de los agentes de la iniciativa privada. Por lo menos, las últimas directrices del desarrollo regional indican el resurgir de la importancia de lo endógeno y local, por consiguiente la clave de lo territorial, en el crecimiento económico (Albrechts y otros, 1989). Será necesario aprovechar realmente esta posibilidad siempre asumiendo lo complejo y limitado de la descentralización y el desarrollo regional frente a la globalización de las decisiones económicas (Lipietz, 1987; Coraggio, 1991).

La mejor manera de acotar, en nuestra opinión, la ordenación del territorio en su papel económico -la ajada dialéctica entre planificación económica versus planificación física- no es que exclusivamente aquella tome como competencia la función coordinadora de las administraciones inversoras, más bien que fomente *la negociación y orientación* de las decisiones de localización de la iniciativa privada en el territorio, especialmente arbitrando su cometido en dos campos: las pequeñas y medianas empresas, cuyas estrategias pueden modelarse mejor para la ordenación del territorio regional (Capellín, 1990), y para toda táctica de despliegue espacial que conlleve innovación de los potenciales endógenos territoriales (Hirche, 1990). El reto estriba en confeccionar instrumentos de clara y explícita vocación de ordenación del territorio asociados a la promoción locacional discriminada, efectiva y para el desarrollo regional -que no debe olvidarse en

regiones periféricas pasa esencialmente por la creación de empleo (Curbelo, 1990)— que incentiven las *PYMES regionales* y la *innovación* del propio tejido empresarial. Para nosotros éstas son funciones claras de la ordenación del territorio en la coyuntura actual (Marchena, 1990); centrarse en ellas supondría una acotación de las finalidades y menor confusión en los objetivos.

El diseño de planes de ordenación del territorio, en vez de ser renuentes o escapistas a las mencionadas finalidades estratégicas, debiera catalizar su redacción en las mismas, concibiendo que la mejor estructura territorial se obtiene coadyuvando —sin quebrar la libertad de mercado— la iniciativa privada en el territorio. Con estrategias selectivas para los territorios dinámicos, estancados o regresivos, pero explorando en cualquier caso, el papel de los servicios a la producción en la nueva política regional (Del Río y Cuadrado, 1991). Esto que proponemos como nucleidad económica de la ordenación del territorio en el actual contexto, pensamos no es una tarea inmodesta o desproporcionada sino la única posible si se desea lograr la legitimación social de esta disciplina a medio plazo y se quiere responder a los retos esenciales del momento. Lo que ocurre es que la incipiente “ventanilla sectorial” denominada Ordenación del Territorio, ni ha vertebrado su burocracia en este sentido, ni está ocupando fehacientemente ese hueco: la política territorial tendría que ser hoy más una herramienta de negociación en el territorio con los *agentes sociales*, que un aparato de redacción de normas y planes (Matus, 1987; Acuña y Konow, 1990). Aventajados expertos han expresado hace tiempo con amargura que la discusión sobre la política regional y sus electos espaciales desde la órbita pública es artificial a las decisiones de los consejos de administración de las empresas (Drucker, 1986).

El sistema productivo de la región periférica (Cetu, 1990) requiere de la intervención consciente y decidida de la planificación territorial; pero *activa*. Es decir, no sólo previniendo del modelo deseable para el espacio regional y del desarrollo de las actuaciones públicas: también proporcionando *señales de mercado*, por medio de la participación consensuada (Hopenhayn, 1988) con las decisiones territoriales de la iniciativa privada, del sector y la inversión pública. Para lograr la

forma territorial más conveniente a la sociedad regional del espacio de su propia región se necesita convicción política en esta línea, un *tercer sistema* (Sáenz de Buruaga, 1991) de esfuerzos en la ordenación del territorio, que con más medios y acercamiento a los problemas cotidianos de la acumulación local —especialmente la promoción de los recursos endógenos, pero sobre todo la *comercialización* de cualquier producción innovadora inherente o no al propio territorio y la incubación de *emprendedores locales*— ofrezca más soluciones e ilusiones a la iniciativa privada y no sólo el indispensable y comentado abasto infraestructural. Para ello se precisa identificar interlocutores representativos y dinámicos, cosa no fácil pero cada vez menos imposible, y consensuar, tema que trataremos ahora, que cualquier estrategia económica pasa por la sustentabilidad territorial y ambiental.

4. SOBRE LA SUSTENTABILIDAD DEL DESARROLLO

Crear condiciones para el desarrollo regional mediante la ordenación del territorio es favorecer el *negocio* privado en la propia región regulándolo espacial y socialmente, a la vez que proyectar una suerte de acumulación económica que considere como *capital fijo*, no como mera externalidad de su crecimiento sustentable, el sistema físico-ambiental del espacio regional. Sin embargo, tal como ya se ha aludido antes, las políticas ambientales suelen ser todavía conservacionistas y centradas en los espacios naturales (Colón y Díaz del Olmo, 1989) o coercitivas y correctoras de la iniciativa pública y privada, tanto en plan (A.M.A., 1991 I) como en normativa (Allende, 1990). Estos procedimientos que indiscutiblemente son un avance sustancial en comparación con épocas no muy lejanas de concebir el desarrollo territorial, no resuelven el problema central: mientras la teoría convencional del crecimiento económico se interrogaba cuál tendría que ser la velocidad óptima para acumular capital, los nuevos enfoques de la sustentabilidad del desarrollo se preguntan sobre cuáles deben ser las *formas y estilos de capital* que hay que acumular y por cuánto tiempo (Cepal, 1991).

El *paradigma ambientalista* ha calado con inusitada fuerza en nuestra sociedad y la ordenación del territorio por fortuna, técnica y políticamente, lo ha hecho suyo; pero de nuevo surge cómo debe formalizar su intervención en áreas territoriales con recursos naturales que presentan en sí mismo ventajas comparativas dinámicas apreciables, pero que su manejo y uso se ha percibido ilimitadamente (A.M.A., 1991 II), como *bienes de consumo y no de inversión*. Cultura “desarrollista” que sigue notándose en las inercias del mercado y que es particularmente peligrosa en regiones como Andalucía donde se necesita hacer uso del capital natural para seguir acumulando; por ello desde la ordenación del territorio es fundamental dar respuesta a esta contradicción e incorporar consecuentemente el sistema físico-ambiental en la planificación territorial y económica (Delgado y Morillas, 1991). Pero no como un entretenimiento elitista o mera *mercantilización* de la naturaleza, sino aportando mecanismos concretos de información y evaluación para la toma de decisiones en el territorio concreto (Henderson, 1990).

La Ordenación del Territorio se ha ocupado tradicionalmente de dictaminar sobre las *competencias* por el uso del suelo de las diversas actividades económicas, que normalmente inciden en degradar el espacio codiciado en cuanto recurso escaso (Long, 1989). Menos de si el desarrollo económico puede ser sustentable territorialmente y qué fórmulas y estrategias específicas cabrían considerar positivamente —no sólo reglamentando lo que no se debe hacer— para ello (Miller, 1990). Las políticas sectoriales, cuyo interés social de *integración espacial* es objeto neurálgico de la ordenación del territorio, no son obviamente neutrales en cuanto al uso de los recursos naturales; la política territorial debe asegurar además de la coordinación, la sustentabilidad de las mismas por medio de programas operativos, configurados bajo una misma filosofía: la tasa de uso resultante de los recursos naturales de cada forma de capital no puede exceder su propia *tasa de reproducción*, habida cuenta de las ligazones de sustitución o complementariedad existentes entre ellas. Sobre esto, cinco proposiciones genéricas se nos ocurren al respecto (Cepal, 1991):

a) La Ordenación del Territorio es el instrumento ideal para *estandarizar* con rigor técnico e introducir en

la planificación micro y macroeconómica la *disponibilidad* de las existencias de un recurso ambiental en particular y su distribución geográfica.

- b) La evaluación de Impacto Territorial y Ambiental debe considerar espacialmente el *flujo de beneficios* que se espera obtener de un recurso concreto localizado en el territorio. Para ello, desde la ordenación del territorio, se deben controlar los incentivos para invertir y reinvertir en un determinado recurso natural.
- c) La distribución espacial de las actividades económicas y sociales regionales y la asignación y uso de la tierra debiera ser analizada y también estandarizada con este enfoque, según el *comportamiento* de los agentes económicos en función de la *“renta”* disponible del recurso. Se lograrían negociar de esta manera numerosos conflictos sociales, derivados de la utilización no adecuada a la sustentabilidad del capital natural: todo problema ambiental implica una *redistribución*.
- d) Un método que permite transmitir la política de sustentabilidad tanto a expertos como a la sociedad en general es el de clarificar las *ventajas comparativas* y absolutas de los recursos naturales de cara a la competitividad internacional, fundamentado el uso intertemporal de los recursos y el coste económico de dilapidarlos.
- e) La eficacia, en este sentido, de los instrumentos de política ambiental al uso, en demasiadas ocasiones se torna espuria al construirse modelos basados muy lineal y mecánicamente en el *costo-beneficio* y en la justificación técnica de proyectos degradantes, debidamente reorientados por su presumible interés social; pero que mantienen un concepto del territorio y el medio ambiente, como decíamos más arriba, considerados como bien de consumo en vez de inversión y reinversión ante las amortizaciones del capital natural.

Como se verá optamos como acción de la Ordenación del Territorio, por supuesto complementaria a la protección y gestión pública coordinada del sistema físico-ambiental, por la aplicación de políticas territoriales, sostenibles en lo microeconómico. La intervención po-

sitiva en el tejido empresarial señalando pautas de comportamiento sustentables, por comarcas y ámbitos funcionales, y tecnologías de producción adecuadas a la inversión en capital natural, pueden legitimar más convincentemente la ordenación del territorio que la sola reglamentación ambiental. Un esfuerzo de rango institucional que necesita, como veremos finalmente, de la cristalización de una estructura administrativa ágil ("ad hoc") y pensando en los retos de la reestructuración productiva, al mismo tiempo que en el impacto ambiental convencional.

5. CONCLUSION: SOBRE LA INSTITUCIONALIDAD DE LA ORDENACION DEL TERRITORIO

No se ha disimulado en esta sucinta reflexión, la conveniencia de adecuar los fines de la ordenación del territorio con los asumidos desde la *Política Regional*, comprendida ésta desde su acepción clásica para el desarrollo en regiones periféricas (Haddad, 1989), y de ponderar esos objetivos desde la competencia institucional de la *autonomía regional* (Parejo, 1988). Ordenación del Territorio como práctica político-administrativa, que no tiene más remedio, para su factibilidad, que considerar los imperativos económicos y constitucionales del *libremercado*, como referencia sustancial de su tarea ejecutora, porque si no, como se ha repetido, la labor resulta ser opaca socialmente y desprovista de la oportunidad de intervenir en la orientación trazada por los agentes económicos privados. Ahora bien, conocido esto y parece que habiéndose padecido ya el extremo mayor de la onda *neoliberal* en cuanto a la interpretación de la intervención pública en el territorio (Harvey, 1990), convendría adoptar una postura institucional claramente más comprensiva y fomentadora, que no intervencionista, de ciertas pautas de lo empresarial y económico en la ordenación territorial. Esto que ya se ha aludido, se trata ahora de expresado sintéticamente con mayor especificidad.

En efecto, la Ordenación del Territorio en regiones periféricas tendría que estar al servicio esencial de la

resolución de las *carencias productivas* y de la justa *redistribución* territorial y social de la acumulación económica. De actuar sobre las variadas formas de *rentismo* territorial que se detecten y de coadyuvar fundamentalmente a los particulares en sus iniciativas de superar esas contradicciones. Institucionalmente ello supone transgredir la autocomplacencia en el trabajo de la burocracia técnica adscrita a la política territorial, empeñada en la no poco deseable coordinación de *planes-libro* sectoriales, o en la satisfacción de una exclusiva tarea de diseño territorial de las dotaciones de equipamientos e infraestructuras públicas. El reto estibaría en la *coordinación vinculante* de las administraciones, esencialmente del impacto *local* (municipal), por consiguiente urbanístico, de la acción pública y en el tratamiento consciente del reparto territorial de la producción de bienes y servicios creados por los *particulares*.

Para institucionalizar ambos campos de gestión (coordinación pública e intervención empresarial), no se nos escapan las dificultades cuando la ordenación territorial no ha conseguido siquiera una legitimación fehaciente en la mayoría de las regiones periféricas; se discute si su nicho burocrático es explícito en competencias o lo que ya sería mucho, de coordinación de las actuaciones sectoriales en el territorio. Nos inclinamos por lo segundo, pero insistiendo en la intervención decidida sobre la pretensión de cooptar las decisiones de localización de los particulares. Esto último necesita de una burocracia eficiente, con un perfil menos ocupado en la redacción o dirección facultativa de planes y más dispuesta a negociar con las *municipalidades* y la *iniciativa privada* en sus decisiones. El futuro de la planificación territorial parece que se dirige a conocer más el juego y estrategia de los actores que producen el espacio, que a la visión estática de lo que sucede (Santos, 1988).

Consideramos un poderoso avance la segmentación de tres subsistemas en la concepción de la Ordenación del Territorio: físico-ambiental, de articulación territorial y urbana, y productivo (Posocco, 1989). Pero creemos que institucionalmente aquella no se logrará *legitimar* hasta que no se provea de una burocracia con instrumentos normalizados y normativos para conseguir que:

- (i) El subsistema *físico-ambiental* considere la promoción del desarrollo sustentable su orientación prioritaria, de modo que se reglamente e incentive la actividad socioeconómica y empresarial en aras de este cometido. Ello necesita de una burocracia bien identificada por los agentes económicos en esta directriz y con influencia decisiva en las políticas sectoriales de los recursos (agua, forestación, suelo...) y la red de espacios naturales. Como se ha dicho más arriba, una visión progresista del Medio Ambiente en regiones periféricas pasa por fundamentar que el acervo natural es un factor indisoluble de la creación de riqueza. Para demostrarlo la Ordenación del Territorio tiene una oportunidad histórica, o esta competencia totalmente legitimada ya, le será sustraída de su gestión por otras disciplinas y políticas, por ejemplo la economía convencional, en pocos años.
- (ii) El subsistema *productivo* sea pieza clave de la acción de la Ordenación del Territorio, no un mero referente o el logro de una zonificación más o menos percibida socialmente del espacio regional. Para consensuar un modelo territorial de la propia región se necesitan instrumentos de intervención y de una burocracia preparada para ello, que oriente los emprendimientos empresariales endógenos. Es importante que se calcule el impacto y la asignación territorial de la planificación económica (tipo Plan de Desarrollo Económico Regional), pero para que el control de los efectos territoriales de esta programación no se queden en discurso de intenciones, es imprescindible actuar activamente en el campo de la iniciativa privada desde la Ordenación del Territorio, como institución pública claramente reconocible en ese objeto.
- (iii) El subsistema de *articulación territorial y urbana* pueda realmente fundamentarse en la coordinación de las acciones sectoriales de la administración, pero negociando como burocracia técnica y política verticalmente tanto con el Estado Central como, fundamentalmente, con los municipios. En el esfuerzo de elevar la escala de interpretación de los problemas territoriales más allá de la localidad hacia la consecución del modelo regional y de adecuar, además, la dotación de inversión pública con las pautas empresariales de localización y desarrollo endógeno, tendría que centrarse —negociando, consensuando y cooptando— la ordenación del territorio como acción pública.

Hacer factible y creíble esta *nueva burocracia* para la ordenación del territorio tiene condiciones de utopía pero no deberíamos considerarlo, con dosis de ilusión e imaginación —lo que más falta hace para convencerse de la necesidad de planificar ahora el territorio en regiones periféricas, como Andalucía (Hall, 1989)—, como una empresa quimérica. La cuestión es abrirse hueco institucional en una sociedad que no percibe como imprescindible la ordenación del territorio. La estrategia que proponemos piensa que es el momento de ser ambiciosos y cuando quedan temas tan importantes en la agenda social (Offe, 1990) como los que modestamente hemos apuntado, sería más oportuno enfrentarse a esto a que relegarse a una labor subsidiaria y exclusivamente legitimada a golpe de normativa. En resumen, arrostrar la responsabilidad de responder a los retos territoriales de la economía de libre mercado, consciente y activamente de la reestructuración productiva en curso en las regiones periféricas.

B I B L I O G R A F Í A C I T A D A

Acuña, H. y Konow, I. (1990): *Métodos y Técnicas de investigación prospectiva para la toma de decisiones*, Ed. Futuro, ODEPLAN, Santiago de Chile.

Albrechts, L. y otros (1989): *Regional Polity at the Crossroads*, Jessica Kingsley Publ., U.K.

Albuquerque, F. y Curbelo, J.L. (1991): "El futuro no es un camino de rosas: las regiones periféricas europeas ante la unión econó-

mica y monetaria" en *Primer Encuentro Iberoamericano sobre 'Territorios en Transformación'*, Sta. Cruz de la Sierra (Bolivia), 23 p. (mimeo).

Allende, L. (1990): "La evaluación de impacto ambiental. Marco de referencia y aspectos relevantes a debatir" en *Ciudad y Territorio*, N° 83, Madrid, pp. 45-66.

AMA (1991): *Medio Ambiente en Andalucía (Informe 90)*, Agencia de Medio Ambiente, Junta de Andalucía, Sevilla I, p. 384.

- AMA** (1991): *Recursos naturales de Andalucía*, Agencia de Medio Ambiente, Junta de Andalucía, Sevilla, II, p. 207.
- Auriales, J.** (1989): Claves actuales de la economía andaluza, *Ed. Agora, Málaga*, p. 258.
- Biehl, D.** (1969): "El papel de la infraestructura en el Desarrollo Regional" en Política Regional en la Europa de los años 90, *Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid*, pp. 401-432.
- Boisier, S.** (1991): *¿Puede la descentralización ayudar a la equidad?*, Documento ILPES, Santiago de Chile, p. 36 (mimeo).
- Brunstein, R. y otros** --Eds.--: *Grandes inversiones públicas y espacio regional*, Ed. CEUR, Buenos Aires, p. 421.
- Camagni, R. y otros** (1991): "Las políticas regionales de la Comunidad Europea: pasado y futuro" en *Estudios Territoriales*, N° 35, Madrid, pp. 17-48.
- Capellin, R.** (1990): "El Mercado Unico Europeo y la Internalización de la Pequeña y Mediana empresa" en *Estudios Territoriales*, N° 32, Madrid, pp. 31-48.
- CEPAL**, (1990): *Transformación Productiva con Equidad*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, p. 165.
- CEPAL**, (1991): *El Desarrollo Sustentable: Transformación Productiva, Equidad y Medio Ambiente*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, p. 146.
- CETU**, (1990): *Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía*, Junta de Andalucía, Sevilla, p. 241.
- Colón, U. y Díaz del Olmo, F.** (1989): *Naturaleza en Armonía. Espacios Naturales en Andalucía*, Ed. Alfar, Sevilla, p. 134.
- Coraggio, J.L.** (1991): Las dos corrientes de la descentralización, *Cuadernos del CLAEH*, N° 1, Montevideo.
- Curbelo, J.L.** (1990): Andalucía: Crecimiento y Equidad, *Instituto de Desarrollo Regional*, Sevilla, p. 144.
- Daly, H.E.** (1990): "Sustainable Growth: An Impossibility Theorem" en *Development* N° 314, Roma, pp. 45-48.
- Delgado, M. y Morillas, A.** (1991): *Metodología para la incorporación del medio ambiente en la planificación económica*, Agencia de Medio Ambiente, Sevilla, p. 70.
- De Mattos, C.** (1989): "La descentralización ¿Una nueva panacea para enfrentar el subdesarrollo regional?" en *Descentralización del Estado. Requerimientos y Políticas en la crisis*, Ed. CEUR, Buenos Aires, pp. 335-364.
- Del Río, C. y Cuadrado, J.R.** (1991): "El papel de los servicios a la producción en la nueva política regional" en *Primer Encuentro Iberoamericano Territorios en Transformación*, Sta. Cruz de la Sierra (Bolivia), p. 20 (mimeo).
- Drucker, P.** (1986): "La economía mundial ha cambiado" en *Foreign Affairs*, Primavera, N.Y.
- Gago, V.** (1991): "La perspectiva económica en la ordenación del territorio" en *Segundo Congreso Internacional de Ordenación del Territorio*, Valencia, pp. 835-852.
- Gamella, M y Hernández, M.** (1990): *Nuevas tecnologías y orden económico internacional*, Fundesco, Madrid, p. 191.
- Gatto, F.** (1990): "Cambio tecnológico neofordista y reorganización productiva. Primeras reflexiones sobre sus implicaciones territoriales" en *Revolución Tecnológica y Reestructuración Productiva: impactos y desafíos territoriales* (Albuquerque, F. y otros, eds.), Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, pp. 55-102.
- Glaoutzi, M.** (1989): "Infraestructuras de Telecomunicaciones y Desarrollo Regional" en *Política Regional en la Europa de los años 90*, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, pp. 443-459.
- Haddad, P.R.** (1989): *Economía Regional, Banco do Nordeste do Brasil, Fortaleza*, p. 694.
- Hall, P.** (1989): "La planificación de una Europa de regiones" en *Urbanismo-COAM*, N° 8, Madrid, pp. 6-16.
- Harvey, D.** (1990): *The Conditions of Postmodernity*, Ed. Blackwell, Oxford.
- Henderson, H.** (1990): "Beyond Economics: New Indicators for Cultural Specific, Sustainable Development" en *Development*, N° 3/4, Roma, pp. 60-69.
- Hlrche, W.** (1990): "Perspectives of Innovation-Oriented Regional Development Strategies" en *Innovation and Regional Development*, (Ewers, H.J. y Allesch, J. eds.), Ed. W. de Gruyter, Berlín.
- Hopenhayn, M** (1988): La participación y sus motivos, *ILPES, Doc. AS/95*, Santiago de Chile.
- Joel, M.E.** (1990): "Evaluation économique et développement social" en *Les Annales de la Recherche Urbaine*, N° 47, Paris, pp. 114-117.
- Kuklinski, A.** --Ed.-- (1990): Globality versus Locality, *Universidad de Varsovia*, p. 356.
- Laurelli, E. y Lindenbolm, J.** --Eds.-- (1990): *Reestructuración Económica Global. Efectos y políticas territoriales*, Ed. CEUR, Buenos Aires, p. 362.
- Lazaro, L.** (1989): "Pasado, presente y perspectivas de la planificación regional en España" en *Ciudad y Territorio*, N° 81-82, Madrid, pp. 139-156.
- Leal, J.** (1969): "La Ordenación del Territorio en la encrucijada" en *Papeles de Economía Española*, N° 35, Madrid, pp. 58-69.
- Lipietz, A.** (1987): "Lo nacional y lo regional ¿Cuál Autonomía frente a la crisis capitalista mundial?" en *Cuadernos de Economía*, vol. VIII, N° 11, Bogotá.
- Lipietz, A. y Leborgne, D.** (1990): "Nuevas tecnologías, nuevas formas de regulación: algunas consecuencias espaciales" en *Revolución Tecnológica y Reestructuración Productiva: Impactos y Desafíos territoriales* (Albuquerque, F. y otras, eds.), Grupo Editorial Latinoamericano, Buenos Aires, pp. 103-136.
- Long, G.** (1989): "Pour une approche internationale de la conservation et du développement: Utopie ou réalité" en *Supervivencia de los espacios naturales*, Casa de Velázquez, Madrid, pp. 827-842.
- Marchena, U.** (1990): "Innovación y Estrategias Empresariales en Andalucía" en *Actas de la III Reunión de Geografía Industrial*, A.G.E., Sevilla, pp. 432-448.

- Marchena, M.** (1991): "Andalucía: ¿California europea o periferia subdesarrollada?" en *Boletín de la Asociación de Geógrafos españoles*, N° 11, Madrid, pp. 107-130.
- Márquez Guerrero, C.** (1991): "Política Regional europea y desarrollo regional en Andalucía: el caso de las infraestructuras de transporte por carretera" en *Estudios Regionales*, N° 29, Málaga, pp. 81-118.
- Martin, J.** (1988): "Interacción de los sectores públicos y privados y la eficiencia global de la economía" en *Revista de la Copal*, N° 36, Santiago de Chile.
- Massey, D.** (1990): "L'Estudi de localitats" en *Geografia Regional* en Treballs de la Societat Catalana de Geografia, *Barcelona*, pp. 73-88.
- Matus, C.** (1987): Política, Planificación y Gobierno, ILPES/OPS, Caracas.
- Miller, D.** (1990): "The Future of Economic Policy: A Public and Private Sector Function": en *New Frontiers in Regional Science* (Chatterji, M. y Kuenne, R.E., eds.), *The MacMillan Press. Ltd., Londres*.
- Miller, D.** (1990): "Can Development Be Sustainable?" en *Development*, N° 3/4, Roma, pp. 28-38.
- Ofle, C.** (1990): Contradicciones en el Estado del Bienestar, *Alianza Editorial, Madrid*.
- Parejo, L.** (1986): "Situación y perspectivas del Estado Autonomico. El papel central de la política económica" en *Papeles de Economía*, N° 35, Madrid, pp. 377-401.
- Poner, M.E.** (1990): "The Competitive Advantage of Nations" en *Harvard Business Review*, marzo-abril, Boston.
- Posocco, F.** —coord.— (1989): Plan Territorial Regional de Coordinación de la Región del Véneto, *Región del Véneto, Secretaría Regional para el Territorio*.
- Quero, D.** (1979): "Experiencias de planificación territorial" en Segundo Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, *Valencia*, pp. 1953-1970.
- Rondinelli, D.** (1985): Applied Methods of Regional Analysis. The spatial dimensions of development policy, *Westview Press/Boulder and London, USA*
- Sáenz de Buruaga, G.** (1991): "Desarrollo Regional: entre el mito del Primer Mundo y la necesidad del Tercer Sistema" en *Economistas*, N° 45-46, Madrid, pp. 6-11.
- Santos, U.** (1988): Espacio & Método, *Ed. Nobel, São Paulo*, p. 88.
- Serrano, A.** (1991): *Propuesta de Conclusiones Finales*, Segundo Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, Valencia, p. 23.
- Soubeyran, O.** (1988): "Malaise dans planification" en *Les Annales de la Recherche Urbaine*, N° 37, París, pp. 24-34.
- Torres Riesco, J.C.** (1982): 'Propuestas para una política de ordenación del territorio en España' en *Estudios Territoriales*, N° 8, Madrid, pp. 47-96.
- VV.AA.** (1989): "L'aménagement du territoire en France et en Europe", número monográfico de *L'espace géographique*, N° 4, París, p. 352.
- VV.AA.** (1990): "Planificación Estratégica y Desarrollo" en *Los Problemas de las Grandes Ciudades*, Banco Hipotecario, Madrid.