

LA POBLACION EN LA ORDENACION DEL TERRITORIO. EL CASO DE ANDALUCIA (*)

DAMIAN LOPEZ CANO

La población es la estructura básica de una comunidad social y se puede entender por ella como "un conjunto de hombres cuya actividad vital transcurre en el marco de una sociedad determinada" (1) y con un modo de integración económica, social y política característico.

Manifestada así, esta interpretación (alejada de definiciones más o menos idílicas, pero desconocedora o encubridoras de la realidad) implica esencialmente que esa actividad vital se desenvuelve en unas complejas relaciones sociales, que se puede suponer, a priori, que estarán profundamente condicionadas por el modo de producción dominante.

Si los procesos sociales se manifiestan, pues, en gran medida como consecuencia de las relaciones de producción, los procesos demográficos, sociales por su esencia, estarán también condicionados por ellos y sus aspectos, tanto dinámicos como estructurales, estarán mediatizados por los aparatos sociales creados sobre la base de este modo de producción, que actúan como pautas correctoras del comportamiento de la población para su adecuación al sistema y reproducir así la formación social dominante.

La población, por tanto, no es un factor al cual se le pueda analizar de una forma unilateral y desagregada del contexto en el que se desarrollan sus actividades, y al ser el activo básico de la producción social y al mismo tiempo el primer receptor demandando necesidades de bienes y servicios, se establecen una serie de relaciones de todo tipo que no podemos olvidar, puesto que éstas comportan, en esencia, el campo donde se desarrollan las prácticas culturales de la población.

El estudio de la población, por tanto, sería una abstracción si se le aísla del contexto social determinado en el que se desenvuelve, de la estructura de clase de la sociedad o de las relaciones económicas. Es decir, hay un grado de interrelación tal entre la población y las condiciones socioeconómicas dominantes en la sociedad que sería estéril su estudio fuera de este contexto específico.

La población representa, pues, un factor básico; pero sus funciones sociales y económicas se diversifican de modo dinámico en contextos socioeconómicos distintos, cogiendo formas variadas y contradictorias que necesitan analizarse en relación con este cuadro económico y social.

(*) Este artículo reproduce casi en su totalidad la ponencia presentada en el "Curso de Urbanismo y Medio Ambiente" organizado por el CEOTMA y el Colegio de Ingenieros, en noviembre de 1980.

(1) VARIOS: "Teoría de la población", Moscú, 1978, p. 9.

Dentro del modo de producción dominante en nuestra sociedad y en el contexto de una estructura de mercado como modo característico de integración económica, social y política, las funciones de la población asumen formas contradictorias y los procesos sociales se desenvuelven en el marco de unas relaciones en las que la división social del trabajo, la estructura de clase de la sociedad y las diferencias en el acceso a los medios de producción son sus principales características.

Pero desde el punto de vista estrictamente económico, la población se considera, como dije más arriba, al factor básico al ser a la vez el primer activo de la producción y el receptor de ella; es decir, es considerada dentro del proceso productivo como una inestimable fuente de recursos de la cual se obtiene una doble explotación al ser a la vez el primer agente y el último (productor y consumidor) de la cadena productiva. De aquí que sean los mecanismos productivos los que rijan los procesos sociales y condicionen profundamente la dinámica de la población y sus estructuras para la reproducción de este sistema, y éste, que se ha caracterizado en España, fundamentalmente, en la concentración muy localizada de la actividad económica, ha desequilibrado enormemente la distribución espacial de la población, concentrando los recursos humanos en unas zonas muy determinadas, mientras que en otras se están formando unas extensas áreas ralas que amenazan seriamente la existencia de muchas comunidades de origen de estos emigrantes.

Si, como dice el profesor Bosque, es en la demografía donde se encuentra el índice que expresa más agudamente la situación de subdesarrollo (2), analizando sucintamente la demografía andaluza podemos llegar a comprender mejor que nuestro país, Andalucía, se encuentra en la actualidad en una situación de dependencia económica y cultural, consecuencia de largos siglos de colonialismo económico y político ejercido no sólo desde el exterior sino también desde el interior a través de las burguesías locales, que como apéndice de la burguesía externa, colaboran solidariamente a la explotación de sus hombres.

Las consecuencias que se derivan de esta situación son múltiples y graves, pero ateniéndome al aspecto de la población, que es el que se está analizando, durante los años que median entre 1960 y 1975, más de un millón de andaluces (para ser más exacto 1.070.000) abandonaron sus comunidades de origen definitivamente. Esta enorme sangría humana, sin precedente en el país andaluz, ha desequilibrado las estructuras demográficas de amplias zonas, metiéndolas de lleno en una dinámica de abandono de la que difícilmente van a poder salir y en las que las distorsionadas estructuras actúan de acelerador de este proceso regresivo.

Pero este enorme éxodo, y he aquí la paradoja, se insertó en los años en que precisamente los voceros del régimen hablaban del "milagro económico español", con lo cual, este "milagro" (indudablemente para los intereses de la burguesía) adquiere su verdadera dimensión y nos habla de la dramática realidad de los años del llamado *desarrollo*.

Múltiples son las consecuencias que se derivan de este éxodo andaluz, pero mirándolo dentro del marco de las relaciones en el que se producen, esta mercancía humana es el ejército de reserva, flotante e intermitente, que el sistema capitalista necesita para su reproducción. Con esta óptica, el papel que Andalucía ha jugado y sigue jugando ha sido doble: por un lado, sus hombres contribuyeron fuera a acelerar el proceso de cambio de status socio-profesional del proletariado autóctono y al

(2) BOSQUE MAUREL, J.: "Situación geográfica y marco físico en la vida económica andaluza", Inf. Com. Española, 507, Madrid 1975, p. 39.

ocupar los más bajos escalones del proceso productivo, aquellos en que precisamente la relación producción-empleo es más alta, favorecieron la acumulación rápida de capital (ya que la utilización de la reserva de mano de obra en épocas de rápido desarrollo económico favorece esta acumulación por una menor detracción de plusvalía en favor de los salarios) y fueron uno de los factores más dinámicos en el proceso de desarrollo capitalista. Por otro lado, en el interior de nuestro país, esta emigración masiva descongestionó la excesiva presión de las masas trabajadoras en el mercado laboral y lo que es más importante desde el punto de vista de la perpetuación del sistema, debilitó las reivindicaciones obreras, favoreciendo, como dice Gregory, la consolidación del statu quo (3), reduciendo "el antagonismo de clase sin necesidad de que se acometan reformas estructurales" (4); pero al mismo tiempo esta situación está agudizando la conciencia de subdesarrollo que padecemos, y si esta conciencia está basada en la profunda desigualdad social, desigualdad que es el motor de una gran frustración y alienación, "los problemas sociales que resultan de dichos sentimientos representan una de las contradicciones más fundamentales del capitalismo avanzado" (5), y deberían ser los impulsores de profundos cambios en la sociedad.

Ni la planificación sectorial regional de los dos primeros planes de desarrollo, ni el intento de una política de vertebración del territorio del III Plan consiguieron la corrección de las desigualdades regionales como se pretendía; más aún, aislando algunas zonas urbanas, el modelo de desarrollo de los años sesenta ha desarrollado aún más los desequilibrios regionales y está desarticulando hasta tal punto el ámbito rural, que amenaza con la desaparición de amplios espacios internos, debilitando los procesos sociales intrarregional e intraprovinciales, vaciados de funciones, en beneficio de las funciones de las grandes ciudades.

Esta dualidad campo-ciudad (dualidad que se está sustituyendo "por un creciente antagonismo basado en la diferenciación interna dentro de las zonas metropolitanas" (6), que es como el capitalismo avanzado lo está superando por la forma megalopolitana de organización del espacio) que como contribución al *desarrollo* se ha pagado y que se había manifestado en Andalucía en la década de los sesenta, continúa agravándose en estos últimos años en algunas provincias, aunque con menor virulencia (tabla I) debido a la menor salida emigratoria de los andaluces motivado por la crisis económica de los últimos años.

Si exceptuamos los pequeños incrementos de las capitales provinciales y de su entorno en algunos casos, esta dicotomía se ha planteado ya entre franja litoral-resto de Andalucía; entre una zona costera con crecimiento en algunos municipios de los más elevado de España (Benalmádena y Marbella, por ejemplo) y una zona interior con un grado de despoblación alarmante (más del 50% de pérdidas absolutas entre 1961-70 en muchos municipios de la Serranía de Ronda, en Málaga; en las Alpujarras de Granada, o en la Comarca de la Sierra, en Huelva, por ejemplo), que amenaza con la desaparición rápida de muchos núcleos de población en fecha no muy lejana (la continuación de este proceso en los años setenta, como se ha visto en la tabla precedente, me confirma aún más en este pesimista pronóstico).

Esta dicotomía refleja claramente las contradicciones del crecimiento económico de estos

(3) GREGORY, David D.: "Extraños en su propia tierra", Inf. Com. Española, n.º 503, Madrid 1975, p. 10.

(4) MURILLO FERROL, F. y BELTRAN VILLALTA, M.: "La libertad de residencia y la emigración de Andalucía Oriental", Rev. Est. Regionales, vol. I extr., 1979, p. 340.

(5) PEET, Richard: "Desigualdad y pobreza: una teoría geográfico-marxista", Documents D'anàlisi Metodològica en Geografia, n.º 1, Barcelona 1978, p. 185.

(6) HARVEY, David: "Urbanismo y desigualdad social", Madrid 1977, p. 247 y s.

TABLA I

Crecimiento real en las provincias y capitales andaluzas, 1961-70 y 1971-75

	<u>1961-70</u>		<u>1971-75</u>	
	<u>Provincia sin capital</u>	<u>Capital</u>	<u>Provincia sin capital</u>	<u>Capital</u>
Almería	-13.475	27.702	4.980	6.792
Cádiz	48.714	17.872	60.396	6.499
Córdoba	-111.805	37.484	-26.729	19.618
Granada	-69.284	33.251	-20.992	23.662
Huelva	-24.556	22.305	-12.128	14.549
Jaén	-88.484	13.239	-21.580	5.958
Málaga	18.759	73.404	15.023	36.679
Sevilla	-13.017	105.772	6.187	42.163
	-253.148	331.029	5.157	155.920

Elaboración propia sobre datos del I.N.E.

años, que está agravando los desequilibrios espaciales, sumiendo al interior en una rápida regresión mientras que otros, principalmente los costeros, se están configurando en algunas zonas en una auténtica conurbación.

Este desequilibrio espacial de la población andaluza está distorsionando gravemente las estructuras demográficas de los municipios, afectando ya esta despoblación a núcleos importantes de población. En la tabla II podemos ver un resumen de los núcleos de población andaluces según el número de habitantes, en 1900, 1950 y 1975.

La comparación entre 1900 y 1975 muestra los efectos provocados por la emigración de una forma clara. Así, mientras que en 1900 la población andaluza mostraba una clara tendencia a concentrarse en núcleos pequeños de población (el 74% en municipios de menos de 20.000 habitantes), en 1975 esta tendencia bascula hacia los núcleos de mayor tamaño de población, apreciándose un descenso fuerte en los municipios menores y un gran aumento en los mayores, como consecuencia de un éxodo en los primeros que va a nutrir en parte a los segundos.

Pero si analizamos más detenidamente este cuadro, se puede apreciar cómo el éxodo está afectando a estos municipios en un orden creciente, es decir, afectó primeramente y de una forma importante a los municipios de menos de 5.000 habitantes, que pasaron de representar el 35,3% de la población en 1900 al 21,3% en 1950, mientras que los núcleos entre 5.000 y 20.000 habitantes mostraban un descenso muy poco significativo, al mismo tiempo, los municipios mayores de 20.000 habitantes se mostraban fuertemente expansivo, principalmente los de más de 50.000, que aumentaban su participación en el período del 15,3% al 27,5 con un porcentaje de incremento del 79,7.

TABLA II

Clasificación de los municipios andaluces por el número de habitantes en 1900, 1950 y 1975 (Valores relativos)

<u>Tamaño</u>	<u>% Habit. en 1900</u>	<u>% Habit. en 1950</u>	<u>% Variac. 1900-50</u>	<u>% Habit. en 1975</u>	<u>% Variac. 1950-75</u>
Hasta 5.000 Habit.	35,3	21,3	-39,6	17,6	-15,9
5.000-20.000 "	38,7	35,3	-8,7	25,1	-28,9
20.000-50.000 "	10,7	15,9	+48,6	16,8	+5,6
Más de 50.000 "	15,3	27,5	+79,7	40,2	+46,2

Elaboración propia sobre datos del I.N.E.

Los años 1950-75 cambia un poco la tónica, ya que los menores de 5.000 habitantes son los que menos disminuyen, prácticamente por un casi agotamiento de sus reservas demográficas, mientras que es ahora el grupo siguiente los que toman el relevo emigratorio, intensificando en estos años su despoblación. Por otro lado, los núcleos mayores que en los primeros 50 años mostraron un claro ascenso, sólo se aprecia ahora en los de más de 50.000 habitantes, que incluso aceleran su concentración, mientras que los comprendidos entre 20.000 y 50.000 experimentan un ascenso prácticamente nulo (el 15,9% en 1950 frente al 16,8 en 1975) evidenciándose que el abandono ya está llegando a muchos de ellos y al contrario se está intensificando el éxodo a las capitales que contabilizaron en estos años más del 96% del crecimiento total de Andalucía.

Bajo esta dinámica, la población andaluza se encuentra concentrada con un claro predominio en los municipios mayores de 50.000 habitantes, que contabilizan en 1975 un 40,2% del total de la población andaluza, mientras que en los menores de 5.000 habitantes este porcentaje sólo llega al 17,6. No se da, por tanto en Andalucía la polarización en torno a los extremos que se da en la población española, como observa un autor, mientras que las pequeñas ciudades entre 10.000 y 50.000 habitantes contabilizan todavía un porcentaje muy importante de la población andaluza, el 29,8%, muy superior al representado en el total de España, el 11,3 (7), aunque con tendencia a iniciar el abandono, como se ha observado en el cuadro citado anteriormente.

El éxodo andaluz, pues, aunque es un fenómeno general que ha afectado y está afectando tanto a las zonas urbanas como a las rurales, está agotando las reservas demográficas de las entidades menores y amenaza ya a los núcleos mayores. Siguiendo, pues, en el frío juego de las estadísticas es fácil caer en el determinismo que nos infieren los números y aventurar que este progresivo abandono alcanzará también a las capitales provinciales, como de hecho en algunos años ha sucedido, aunque confiamos que antes se darán las premisas necesarias para intentar sacar a nuestro país del ostracismo socioeconómico en que se encuentra en la actualidad.

(7) BIELZA DE ORY, V.: "Las acciones necesarias para una regionalización eficaz y el área de influencia urbana", Documentación Administrativa, n.º 169, p. 29 y s.

Ante la difícil problemática de Andalucía, estos escasos núcleos de población, principalmente en algunas zonas litorales, auténticos islotes de crecimiento desordenado frente a un país totalmente deprimido, han actuado y continúan actuando como aglutinante de población y no sólo de sus respectivas provincias y sobre todo en estos últimos años de difícil salida emigratoria.

Esta dinámica intraprovinciales está acelerando el grado de abandono de las zonas rurales y en algunas áreas llega a tal intensidad que se presenta como muy problemática su involución. Para poner un ejemplo se puede citar el caso de extensas zonas de la Serranía rondeña (aunque no es el único que se podría citar) donde se encuentran municipios, como vemos en la tabla III, en que su población en 1975 no llegan a rebasar el 50% de la de principios de siglo, mostrando una situación tal de postración demográfica que no sería extraño que algunos dejaran de existir en no muy largo plazo.

TABLA III

Población en 1975 con referencia a 1900

Alpandeire	47%
Atajate	47%
Benadalid	46%
Parauta	42%
Faraján	39%
Júzcar	35%

Con estas perspectivas demográficas y la situación económica por la que atraviesa muchas zonas interiores andaluzas, el futuro demográfico de extensas áreas se presenta muy peligroso. Las estructuras biológicas que se mantuvieron durante gran parte de este siglo con unas características típicas de un régimen demográfico preindustrial (correspondiendo también una similar estructura económica), con una importante base infantil y una gran reserva en las edades fecundas y activas, empezó a degradarse rápidamente a partir de 1950 y acelerándose posteriormente.

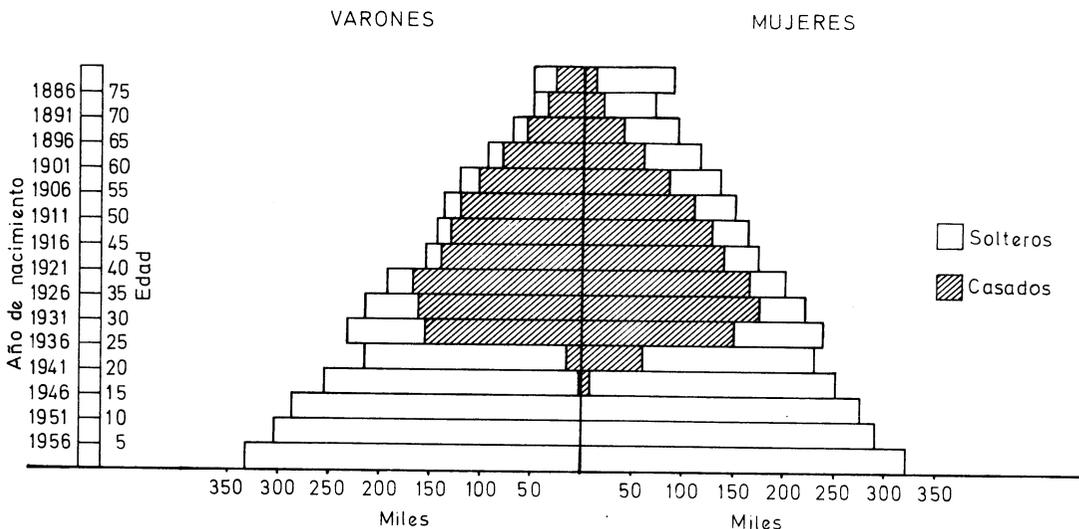
Como es fácil deducir por los datos expuestos más arriba, este éxodo ha puesto en peligro el equilibrio biológico de esas áreas, mermando de una forma importantísima las edades intermedias de la población principalmente, creando unas clases huecas que están provocando a su vez una reducción en la base. Es decir, la importancia que tiene la emigración en estas áreas no es sólo que esté distorsionando peligrosamente la pirámide de edad en estos grupos activos, sino que está frenando, incluso a largo plazo, la renovación de la fuerza de trabajo al no garantizar el paso a edades activas de nuevas cohortes, debido a los que dejan de nacer por culpa de la emigración; al mismo tiempo que se aumenta la tasa de mortalidad debido al rápido envejecimiento que se está produciendo.

Estas consecuencias alarmistas que he destacado para muchas áreas del interior andaluz se podría pensar, por la lógica de las compensaciones (pero no por ello justas), que debido a estos mo-

vimientos intraprovinciales se equilibrarían en gran medida en niveles territoriales más amplios; pero esto no dejaría de ser una simple justificación del problema, ya que la realidad tampoco se manifiesta de este modo, porque las consecuencias de estos movimientos emigratorios se están reflejando de una manera palpable en la demografía andaluza.

Cogiendo sólo el aspecto donde más inmediatamente se refleja las consecuencias de una emigración importante, es decir, en la estructura por edad de la población, en los gráficos 1 y 2 se puede observar de una forma primaria la huella que en la pirámide de 1975 se ha producido (mientras que apenas se insinuaba en la de 1960) como consecuencia de la intensificación de estos movimientos en los últimos quinquenios. Estas clases huecas que se encuentran en 1975 en los grupos de edades más activos y fecundos de la población, concretamente entre los 20 y 40 años, tanto para los hombres como para las mujeres, está teniendo su inmediata respuesta en los grupos de edades más bajas, de 0 a 4 años, que se están viendo reducido en sus efectivos, tanto en valores absolutos como porcentuales, con referencia a 1960; al mismo tiempo que se está ensanchando la cúspide de la pirámide.

Pirámide de la población andaluza en 1960



Este grado de envejecimiento que se advierte, al no ser una consecuencia de la dinámica interna de un proceso coherente, sino la no adecuación a unas condiciones socioeconómicas específicas, no lleva una homogeneidad en su pauta, sino que se observa unos desequilibrios en algunos grupos de edades, que tipifica claramente la característica de este envejecimiento.

La tabla V sintetiza lo que acabo de exponer. En ella se especifica la tasa de juventud, madurez y envejecimiento de la población andaluza con referencia a 1960. Esta nos representa cuál ha sido la dinámica de los distintos grupos de edades y se basa en relacionar con una población que se toma como referencia, en este caso 1960, la proporción que los distintos grupos de edades representan sobre la población total de 1975. En esencia la fórmula sería, para el grupo de 0 a 14 años, por ejemplo, la siguiente:

$$\frac{\% \text{ pobla. de 0-14 años en 1975}}{\% \text{ pobla. de 0-14 años en 1960}} \times 100$$

Como se dijo más arriba, el proceso de envejecimiento es bien claro, pero como observamos en el cuadro citado, los desequilibrios de algunos grupos de edades con referencia a 1960 se manifiesta palpablemente entre las edades de 25 a 34 y 35 a 44, principalmente en el primero, ya que este grupo sólo participa en 1975 en un 83% de lo que representaba en 1960. Es decir, el déficit que se manifiesta en estas edades con referencia a la fecha anterior está demostrando que la emigración de estos últimos años se ha nutrido preferentemente con estas edades, por lo que a la vez, y como hice notar más arriba, ya empieza a advertirse un déficit también en los primeros grupos de edades (un 99% de los que representaba en 1960), aunque éste es particularmente sensible en las edades de 0 a 4 años, ya que en este último año sólo participa con el 87,1% de lo que representaba en 1960.

TABLA V

*% Dejuventud, madurez y envejecimiento
en 1975 con referencia a 1960*

0-14 años	99%
15-24 años	100%
25-34 años	83%
35-44 años	97%
45-54 años	111%
55-64 años	104%
65 y + años	124%

Si esta es la realidad que se manifiesta en Andalucía, que duda cabe que esta medida encierra muchas disparidades, y si de por sí ya es alarmante la perspectiva a nivel de la totalidad, las variaciones más negativas de esta media observarán unos grados de deterioro demográfico alarmantes, y ya he citado de pasada el caso de algunas áreas rondeñas, y aunque no puedo detenerme en su análisis, porque no es este el objeto de este artículo, si parece necesario, aunque sea suscitadamente, compa-

rar la estructura de edad del total andaluz con la de las capitales y la del resto de Andalucía (véase gráficos 3 y 4). La relación de ambas pirámides indica hasta qué punto las provincias sin sus capitales han contribuido al éxodo, ya que, aunque la huella de la emigración se ha agravado de forma clara también en la pirámide de las capitales, el resto de Andalucía presenta una distorsión tan grande que se puede afirmar, sin mucho error, que esta última ha sido la que ha marcado la pauta emigratoria.

Esta situación demográfica, como consecuencia de unas condiciones socioeconómicas desequilibradas, muestran hasta qué punto la política de desarrollo que se ha seguido no ha sido ni es válida para Andalucía y nos optan a la obligación de cuestionar seriamente las alternativas que se nos han impuestos hasta ahora desde arriba e intentar nuevos caminos que deben de ser hecho con, por y para Andalucía (sin que esto obvie acciones de solidaridad con otras zonas del Estado) y orientarse por criterios distintos y hacia objetivos que den soluciones a estos graves problemas espaciales.

En este punto nos enfrentamos con una serie de cuestiones a plantearse ante cualquier política de acción espacial orientada a la solución de estos desajustes demográficos, aunque básicamente se pueden quedar reducido dos: *dónde y cómo* se actúa, es decir, qué criterios de actuación espacial se van a seguir y cuáles van a ser los objetivos que se buscan. En este aspecto, creo que lo seguido hasta ahora ha supeditado el primero al segundo, se han elegido unos objetivos a cubrir (y estos eran puramente económicos) y se han aplicado a unos espacios creados, más o menos convencionales, transformándolos o intentando transformar en una mercancía económica, es decir, basado en la explotación y no en la justicia social. Hasta ahora, el espacio así creado ha reemplazado al espacio real (y basta preguntarse a imagen de quién para comprenderlo) y los objetivos de maximación de la producción y eficiencia en las inversiones son los que han primado; de aquí que el planeamiento o cualquier actuación espacial ha funcionado como estabilización y reproducción del Sistema, contribuyendo los planificadores voluntaria o involuntariamente a ello.

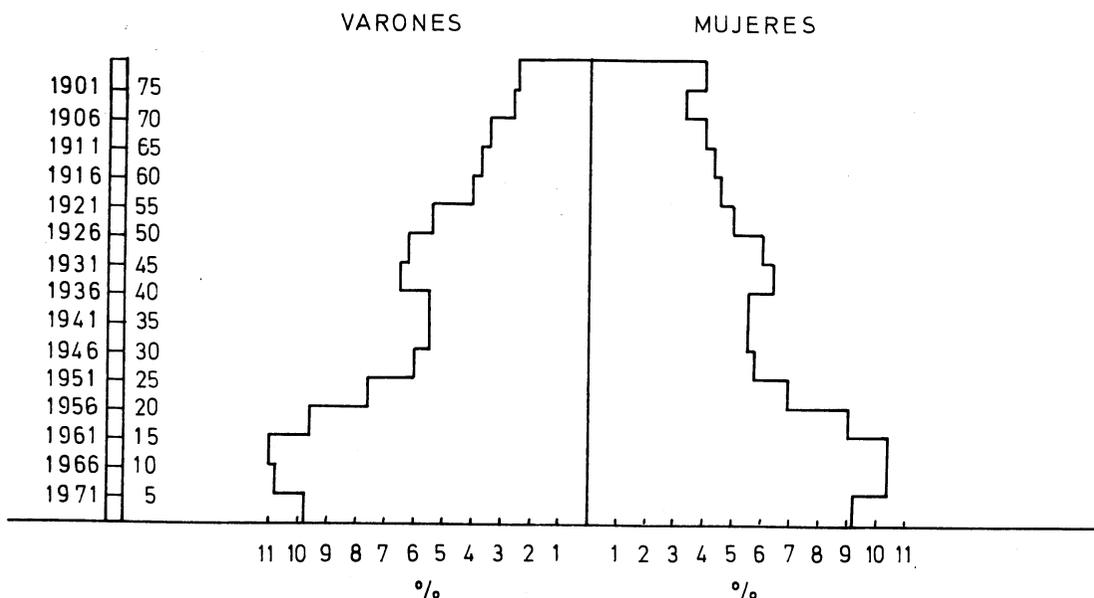
Criterios distintos de actuación espacial irían por caminos diferentes de lo hecho hasta ahora y, sobre todo, en total contradicción con las estructuras actuales; pero esto no obvia para que se intente o al menos se contemple como alternativa, aunque sea hipotética; porque la realidad es que no se puede ir generando una dinámica como la actual, y una actuación igual que las anteriores aumentaría los desequilibrios, pues los procedimientos burgueses se supeditan a sus propios fines y estos, indudablemente, no concuerdan con la justicia social.

Estos criterios distintos de actuación deben ir encaminado a dar solución a los problemas espaciales andaluces, articulando un distinto nivel de actuación que el llevado hasta ahora. A este respecto, la existencia de áreas espaciales diferentes de la delimitación administrativa municipal y provincial y más o menos individualizada ha sido un hecho sentido y objetivado desde distintos enfoques y puntos de vista (por ejemplo, desde los estudios comarcales puramente geográficos, hasta la delimitaciones jurídicas de los partidos judiciales) que ponía en evidencia una realidad más o menos acertada o coherente que había sido aprehendida basándose fundamentalmente en unos criterios geoeconómicos o administrativos y que tendían a la unificación o individualización de unos espacios con características relativamente homogéneas.

Pero independiente de estos criterios metodológicos y de estos espacios característicos de los investigadores y de los políticos, que a veces, por desgracia muchas, se hacían y se hacen con intere-

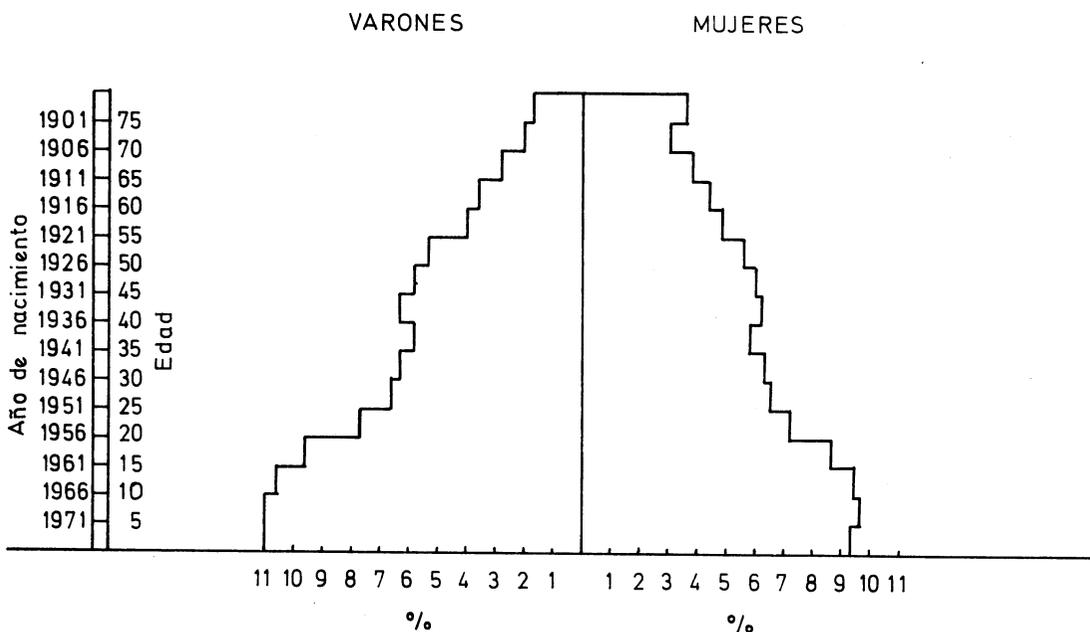
Pirámide de población: Andalucía 1975

Provincias sin capitales



Pirámide de población: Andalucía 1975

Capitales



ses ajenos a ellos; la realidad, sobre todo la vivida por sus hombres, confirma la existencia de unas áreas que, independiente de la arbitraria división administrativa municipal y provincial (aunque coherente con los deseos de control de una Administración centralizada), acusaban y acusan unas pautas de comportamientos comunes como reflejo de un hecho cultural específico (en su sentido más amplio), caracterizadas por una problemática muy común y que generan unos intereses muy afines; a veces, las más, en oposición a intereses externos, que pueden dinamizar conflictos graves en acciones globalizadoras que no contemplen estas realidades.

Es decir, creemos que este nuevo nivel de actuación espacial debe formar lo la comarca, y lo entendemos así no sólo por el hecho de que la población encuentra su justa dimensión dentro de este espacio común, que de por sí justificaría esta actuación, sino también, porque desde el punto de vista económico (más pragmático y real de cara a una política de intervención) no son rentables ni los pequeños municipios ni los muy grandes; los primeros por que su escaso volumen de población podría hacer irrentable las inversiones en bienes y servicios, y los segundos porque se produce un efecto multiplicador que encarece cualquier inversión.

En teoría el III Plan de Desarrollo también contempló este nivel de actuación vertebrando el territorio español en comarcas, escogiendo la idea de ordenar y fortalecer los doscientos ochenta y seis cabeceras comarcales elegidas.

Aunque de aquí se puede deducir lógicamente que la solución económica más factible sería fomentar y promocionar las ciudades intermedias, esto traería otro peligro como sería la desaparición de los municipios más pequeños, vaciados de contenido social; la aparición de seudocentralismo no compensadores, e incluso, en ausencia de pautas jurídicas correctoras, la aparición de un caciquismo mucho más cerril y peligroso. Es decir, no se trata con esta medida de crear unos espacios eficaces en zonas deprimidas, dentro de las cuales los productos y las gentes puedan ser movilizados de una forma jerárquica, ya que "está claro que esta política crearía una forma de organización espacial que sólo serviría para aumentar la tasa de explotación" (9), sino que la actuación a este nuevo nivel debe entenderse como la identificación y potenciación de conjuntos comarcales y no la de sus centros solamente; es decir, con criterios prioritarios de distribución y no de polarización, para que no se repitan a estos niveles los desequilibrios existentes en la actualidad. A este aspecto debe contemplarse la descentralización de funciones mediante una actuación integral en toda la comarca, que llegue incluso a la intervención en los espacios rurales más pequeños mediante una política de fusión y/o agregación, con objeto no sólo de que puedan disfrutar de unos servicios mínimos, sino de potenciar los efectos al poder actuar sobre espacios geoeconómicos mayores.

Aquí se podría objetar y en esencia así ha sido hasta ahora, que el precario crecimiento que se puede esperar en ciertas zonas no justificaría una acción inversora de más o menos importancia y que los principios de justicia territorial tienen que primar sobre ciertas áreas particulares; pero, aun que estos criterios de justicia social en espacios territoriales amplios *no deben ser incompatibles* con la actuación en pequeñas áreas, los procedimientos que comportan *no deben ser iguales*; y sobre todo, que basar este argumento en la relación desproporcionada entre inversión-logros (semejante a cuando se compara criterios de población con volumen disponible de medios de producción, o el crecimiento demográfico con la inversión para analizar el nivel de empleo) no deja de ser una fala-

(9) HARVEY, David: op. cit. p. 248.

cia demagógica; porque esta proposición supondría que ningún obstáculo institucional se interpusiera entre el trabajador y los medios de producción; pero esto no se ajusta ni a la experiencia histórica ni a la realidad actual, y por lo tanto no se debería hacer estos planteamientos como si sólo fuera determinado por la relación lineal inversión/producción, ya que tanto la institucionalización actual de la acumulación de capital, como la propiedad privada de los medios de producción y su uso, son factores esenciales que determinan, en definitiva, los resultados.

Como se aprecia por lo anterior, el principio de justicia social debe prevalecer a la hora de buscar unos objetivos de actuación; pero este principio no encaja con el sistema de relaciones actual, ya que estos objetivos a nivel comarcal pueden ir en disociación con unas metas territoriales más amplias de desarrollo rápido, lo que plantearía el clásico dilema eficacia/equidad, es decir, a la contradicción entre las dos metas que en el modelo más simple se reducen fundamentalmente los objetivos. Eficacia o asignación óptima de los recursos y maximación del crecimiento global, y equidad o la reducción de las disparidades inter e intracomarcales que estarán normalmente en conflicto entre sí y de resolución difícil en áreas con bajo desarrollo (10).

Es indudable que si aceptamos este dualismo como algo inevitable, estamos aceptando plenamente que la producción es un objetivo totalmente independiente de la distribución (como de hecho lo es para las relaciones dominantes), cuando lo que se debe contemplar es que ambas cosas deben estar en mutua interrelación y que la eficacia productiva debe ser equitativa en su distribución. Sólo desde este punto de vista la ordenación territorial dejará de ser un objetivo en sí para convertirse en un medio de transformación equitativa de la sociedad.

(10) RICHARDSON, Harry W: "Política y planificación del desarrollo regional en España", Madrid, 1976, p. 55 y ss.