

La política i l'administració del territori

Joan-Eugeni SÀNCHEZ i PÉREZ
Professor Titular de Geografia Humana
Universitat de Barcelona

Els organitzadors d'aquest Congrés han proposat com un dels temes a tractar la relació entre política i territori. Assajarem de presentar una visió esquemàtica de conjunt en relació a la vinculació entre aquests dos àmbits.

En principi, és evident per a tothom que les decisions polítiques tenen un clar reflex sobre el territori. Quan es parla per exemple, de les polítiques territorials es fa palesa aquesta vinculació. Però tampoc no hem d'oblidar el que podem denominar efectes del territori sobre la política, i més si tenim en compte que en parlar de territori no ens referim només als seus aspectes físics, sinó que hem de considerar-lo en la seva globalitat com a espai social definit per uns límits.

Començarem proposant una primera visió del fet polític i la seva relació amb els interessos socials i territorials; a continuació tractarem un primer àmbit d'efectes de l'espai-territori sobre els fets polítics, essent de vital importància introduir la temàtica de les escales. Una vegada presentats els elements bàsics es tractarà d'interrelacionar-los per tal de concretar les actuacions polítiques sobre el territori, les quals exigeixen la coherència entre l'estructura social i l'estructura territorial, per passar a considerar la política com a gestió, el que s'entén per Administració pública, de la qual ens interessarà especialment la vessant d'administració del territori, sense que puguem oblidar el conflicte com a essència del fet polític en si mateix. Tot en el context actual vist des de la perspectiva de Catalunya, sense oblidar que som en un moment de canvis socials que van més enllà i en els quals ens trobem involucrats.

Política i interessos socials i territorials

En aquesta intervenció hem d'entendre el fet polític com aquella activitat que aglutina un conjunt de persones que s'organitzen per intervenir socialment a fi i efecte d'aconseguir els seus interessos. És a dir, la política com un fet d'organització per a la intervenció social —i territorial— dirigida a la consecució dels objectius que justifiquen la formació del grup. Implica, per tant, l'establiment d'una estratègia i d'unes tàctiques en la relació amb els altres membres de la societat per imposar el seus criteris i formes d'actuació.

Ens situem en l'àmbit conflictual per excel·lència de les relacions socials. No hem de considerar només el conflicte com a fet violent o cruent, sinó també com a situació de discrepància i com a lluita per imposar els propis interessos sobre els altres.

La política per essència és conflicte ja que, de fet, és la forma com s'articula la divergència social mitjançant un conjunt de regles i procediments propis per cada societat.

L'articulació política es concreta en una estructura-sistema social jerarquitzada, per tant asimètrica, caracteritzada per la dinàmica conflictual de les seves relacions en la recerca d'imposar-se sobre els altres individus i sobre les altres concepcions.

El fet polític se serveix dels mecanismes de domini per imposar un control social sobre els altres i sobre els processos. Això implica la definició d'una estratègia com a objectiu a llarg termini, d'unes tàctiques com a processos concrets que permetin aconseguir els objectius estratègics. Definir una estratègia i organitzar unes tàctiques implica un procés de gestió del poder en la mesura que el poder no és un fet simbòlic, sinó un fet actiu, dinàmic i creador si vol imposar-se i mantenir-se com a tal poder, cosa que requereix organitzar i gestionar uns processos socials. L'àmbit del fet polític és el que configura formalment i conceptual aquesta vessant de les relacions socials.

Si observem el fet polític des de la perspectiva territorial es fa evident la necessitat d'una organització i d'una gestió del propi espai-territori.

Una forma de definició de cada societat pot basar-se en el model polític que l'articula. En el cas actual de la societat catalana es fonamenta en el model democràtic formal de partits polítics. La gestió social com a globalitat s'organitza a l'entorn d'una estructura de partits polítics. En aquest model la forma de l'estructura en cada moment pretén reflectir els interessos dels ciutadans en donar-los la possibilitat periòdica d'elegir entre aquelles propostes d'objectius i de tàctiques que els diversos partits polítics ofereixen en el moment de les eleccions.

En teoria el model democràtic vol assumir que no es tracta d'una lluita entre grups limitats d'individus per imposar-se a la resta de la societat, sinó que els grups elegits són els que millor reflecteixen la voluntat social majoritària. De fet, i això és el que representa la democràcia formal, els ciutadans trien entre unes formes que els són proposades atorgant legitimitat a alguna d'aquestes sobre les altres —i per una durada limitada—, pel procediment del vot. No cal doncs sorprendre's que aquest model contingui un component important de supeditació de la política als interessos electoralistes.

Avançant en els objectius de la ponència ens podem preguntar per la relació entre la política i el que podem considerar com interessos territorials.

L'espai-territori participa en un doble paper. D'una banda en la capacitat que l'home té d'intervenir-hi i modificar-lo, aspecte en què, entre d'altres, es distingiran les polítiques territorials. Però, d'altra banda, no podem ignorar la significació de les escales des de les quals actua o a les quals es dirigeixen les actituds o interessos dels individus i dels grups socials. Aquest darrer aspecte és d'especial importància per l'elecció dels partits, en la mesura en què el que s'anomena circumscripcions electorals corresponen a territoris delimitats. Del fet territorial n'hem de distingir clarament els individus que conformen la comunitat humana territorialment delimitada, dels aspectes físics i materials del propi territori. És a dir, si d'una banda es vol actuar dins i sobre del territori, d'altra caldrà demanar als membres del territori la seva opció referida als interessos d'actuació social i territorial que volen efectuar els agents i grups polítics com a mitjà de legitimació de les actuacions posteriors.

Si ens centrem ara en l'etapa de l'elecció de les opcions-interessos polítics veurem que la variable espai-territori juga, i se li poden fer jugar, uns papers no gens menyspreables, malgrat que l'elecció sigui exclusivament resultat dels vots dels individus que configuren una col·lectivitat. Vegem-ne dos aspectes.

Un primer aspecte es refereix a la introducció del fet territorial per modificar el valor del vot individual. Sembla lògic pensar que si l'actuació política ha de reflectir els interessos de la societat, només en siguin els seus membres els qui participin en aquesta elecció, però la realitat no és aquesta. En efecte, al territori se l'acostuma a fer intervenir per modificar el valor quantitatiu del vot dels electors, malgrat que aparentment les paperetes siguin totes iguals i cada individu disposi només d'un vot. Es tracta d'introduir la delimitació territorial com a factor ponderador del vot emès. El Quadre 1 i a la Gràfica 1 reflecteixen clarament aquest fet per a Catalunya, on es veu que el valor relatiu del vot d'un lleidatà val 2,2 més que el d'un barceloní al Parlament de Catalunya, 1,6 vegades més en el cas del Congrés dels Diputats i 12,8 vegades més per al Senat.

En combinar un factor físic —la circumscripció electoral, en aquest cas de base provincial— amb un factor social —el cens electoral—, observem un mecanisme de discriminació d'una decisió territorialment presa que provoca uns efectes d'ordre social. Aquest tema és suficientment conegut com per no haver-hi d'insistir i només assenyalar-ne les seves implicacions socials.

Aquesta manipulació del valor social a través del pes del territori és perfectament conegut com a forma de posar el territori físic al servei d'interessos polítics partidistes en la línia de les pràctiques electoralistes en les quals cada grup polític proposa com a model aquella combinació home-territori que pensi que li serà més adient per controlar el poder polític formal. En aquest sentit, un partit polític que es recolzi sobre les bases urbanes no donarà valor a la variable territorial, propugnant per a cada home un vot del mateix valor. Pel contrari, aquelles concepcions polítiques diguem-ne ruralistes, potenciaran el factor ponderador del territori físic. És evident que aquest tema té importants implicacions sobre el paper i la valoració de les minories, temàtica que surt dels límits d'aquesta intervenció.

Un segon aspecte, d'una importància fonamental, de la variable espàcio-temporal ve representat per l'escala, la diversitat d'escalles, i les seves implicacions psico-sòcio-territorials.

Els plantejaments i les actuacions de cada individu no són uniformes per a cada escala amb la qual es relaciona la seva actitud o els seus interessos. Aquesta és una font de conflictes, donat que a mesura que l'escala s'aproxima a l'àmbit de la vida quotidiana els interessos que es defensaran en relació al seu territori estaran més lligats als elements psico-socials immediats, mentre que una escala d'abast territorial més extens serà més adient per poder-hi projectar les conviccions i la ideologia dels individus, donat que la concreció material de les seves actuacions queda més desvinculada de la seva vida quotidiana. Prenem un exemple proper a nosaltres, com pot ser la localització d'un abocador.

Des d'una perspectiva genèrica s'està d'acord que el territori com a globalitat ha de contenir totes les activitats humanes; que una mínima racionalitat d'actuació comporta evitar l'abocament indiscriminat de residus per qualsevol lloc del territori; i que, per tant, serà lògic i convenient destinar uns espais concrets i controlats perquè assumeixin aquesta funció.

Una vegada acceptat aquest principi general, àmpliament assumit en la seva teoria, apareix la segona part, representada per la concreció efectiva del lloc en el territori que assumirà aquesta funció i que, per tant, haurà de rebre els residus. En canviar d'escala, la idea genèrica que hem pressuposat que és a la ment de tots els individus, situa en una nova dimensió els principis en contrastar-los amb la pràctica quotidiana. També lògicament, a partir d'aquest moment, pels individus que es troben en una posició pròxima al nou abocador, i del qual rebran la problemàtica immediata directament sobre les seves vides, deixarà de tenir valor el principi general i serà substituït per un rebuig sistemàtic, contundent i probablement violent per tal d'evitar la seva localització a la zona, ja que aquesta passa a ser problemàtica, o perillosa, o com a mínim molesta. A la nova escala quotidiana els principis no hi tenen cabuda, i són substituïts pel patró de la quotidianeïtat, molt més pragmàtic, en el qual els interessos afectats són els del propi individu, rebutjant-se tota interferència sobre la pròpia qualitat de vida en el territori. Són els interessos individuals els que passen a situar-se en el primer lloc, desplaçant a un segon o tercer terme els que podien ser interessos col·lectius. El nou principi passa a acceptar només allò que beneficiï la nostra qualitat de vida i a rebutjar —per a què sigui assumit per altres— tot el que pugui rebaixar-la, per molt necessari que sigui per al conjunt de la societat.

Altres exemples menys violents reflecteixen el mateix fet de canvi d'interès segons l'escala. Si posem com a exemple la reconversió d'una magnífica estació de ferrocarril de l'època de l'arquitectura del ferro, i resseguim el que pensen que hauria de ser la destinació que se li podria donar, apareixeran amb tota probabilitat propostes de nova funció que clarament estaran condicionades per l'escala des de la qual siguin formulades. Així, per exemple, des de l'àmbit quotidià de la vida del barri en què estigui situada podem sentir probables propostes del tipus que es tracta d'un espai que és del barri i que, per tant, ha de ser destinada a espai col·lectiu per al barri (segons la lògica argumental: «és del barri i ha de ser per al barri»), o bé propugnant el seu enderroc per tal de guanyar espais verds o esportius per a la zona; des d'una escala municipal el principi serà que pertany al municipi i a ell ha d'estar destinada, i en base a aquesta formulació es projectarà com a àmbit d'activitats ciutadanes d'abast municipal. Per la seva banda, des de l'escala regional es pot pensar que seria adient per a la localització d'algun museu, o com a peça d'arqueologia

industrial i apta per ubicar-hi un museu del ferrocarril cercant una coherència entre el seu valor històric regional i una funció historicista que revaloritzi aquest patrimoni, mentre que a escala estatal se la pot veure com una estació més entre d'altres ja existents —i potser no pas de les més interessants—, raó per la qual no val la pena destinar massa esforços a la seva conservació, que només seria font de despeses. Cada una d'aquestes propostes seria lògica i coherent amb els interessos des de l'escala en què han estat formulades, però entre elles són divergents, i probablement incompatibles. Tensió i conflictes —escrits, manifestacions, tancades o altres mostres de conflicte— poden derivar-se de la transformació d'un espai-territori que ha esdevingut obsolet i disfuncional i per al qual se cerca una nova funció que tothom veu diferent, però que amb probabilitat serà lògica per a cada escala des de la què ha estat formulada.

Això ens fa veure que l'escala i la posició en el territori no són objectives i neutrals respecte als fets socials i a la presa de decisions segons l'espai des del qual se'l considera.

Si ens situem ara en l'àmbit de l'elecció d'aquells que ens han de representar políticament, també aquí podem plantejar com a hipòtesi que l'escala no és neutra. Ara és l'individu des d'un punt del territori el que s'enfronta amb opcions diferents segons l'escala a la qual fa referència la instància política que s'ha d'elegir. Proposem com a hipòtesi, que caldria verificar per altres situacions, el que ha succeït durant aquests darrers 15 anys en les diverses eleccions polítiques que s'han efectuat a Catalunya. La hipòtesi proposa que per a cada àmbit territorial al qual és referida la convocatòria electoral, és a dir per a cada escala, la decisió de vot ve matisada per l'escala.

A les Gràfiques 2, 3 i 4 prenem com a exemples la seqüència cronològica de l'abstenció i els resultats obtinguts pels dos partits majoritaris a Catalunya durant aquest període.

L'observació de les tres gràfiques ens mostren una dificultat d'interpretació donat el seguit d'alts i baixos que s'observa, especialment en el cas de l'abstenció i del PSC. Estem acostumats que les anàlisis que es reflecteixen a la premsa prenen com a base aquest tipus de gràfica d'evolució per interpretar i, sobretot, per extrapolar cap al futur l'evolució dels partits.

Però si sobre cada una d'aquestes gràfiques introduïm un filtre discriminant representat per la variable escala es transformen en les gràfiques 5, 6 i 7.

Què representa aquesta transformació? El que hem fet ha estat lligar els valors a una variable homogènia, en aquest cas considerar aïlladament els resultats segons l'àmbit territorial-escala a la qual estava destinada cada votació: àmbit estatal, autonòmic i municipal. La sinuositat incomprensible de les gràfiques anteriors es transforma en unes línies que reflecteixen uns processos ara coherents en ells mateixos i que es poden traduir com a hipòtesi de la següent manera: sobre una base ideològica estructural (vot partidista), aquesta es veu matisada per l'àmbit territorial-funcional, amb les seves implicacions pràctiques, que correspon a cada elecció.

Observem que pràcticament no hi ha entrecruament de línies, cosa que sembla reflectir una clara diferenciació en les actituds del vot per a cada escala. És a dir: que el vot general assumeix una certa forma de consciència en relació a allò que es vota; que hi ha aspectes

diferencials en joc a cada escala territorial; que existeixen interessos i objectius diferencials proposats per a cada un d'aquests àmbits territorials. El que significaria, de ser certa la hipòtesi, que l'escala torna a no ser neutra respecte a les actituds i decisions dels individus i de la seva resultant social, perquè no seria el mateix el que representa el govern-poder central, el govern-poder autonòmic o el govern-poder local. Si analitzem la propaganda electoral, veiem com els partits assumeixen aquest mateix fet espacial diferencial.

Les gràfiques ens fan pensar en l'existència d'una lògica interna pròpia a cada escala sobreposada a la base estructural de les grans tendències i evolucions del conjunt dels partits. Per exemple, s'observa un menor interès per l'àmbit autonòmic, on és sempre major el grau d'abstenció, mentre que a aquesta mateixa escala l'opció nacionalista és dominant, aspecte que sembla desaparèixer quan baixem a l'escala local, on el cara a cara és més important. Se'n pot deduir d'aquest fet que el ciutadà no és tan inconscient com a vegades es diu a l'hora de decidir la delegació de la seva representació política. L'escala com a factor discriminant també es mostra d'igual forma als altres partits.

Som novament davant de la idea de la no neutralitat de les escales, sinó d'aquestes com a configuradores de figures psico-sòcio-espacials. Podríem sintetitzar el paper de les escales efectuant una proposta bàsica d'aquelles escales que apareixen com a unitats espacials significatives configuradores d'actituds psico-sòcio-espacials.

Escales Bàsiques

(unitats espacials significatives configuradores d'actituds psico-sòcio-espacials)

Escales relacionals:

- escala de la vida quotidiana
- escala convivencial (barri)

Escales funcionals (des de l'òptica política):

- escala local o municipal (territori bàsic administratiu)
- escala funcional de gestió bàsica territorial
- escala metropolitana
- escala comarcal
- escala supracomarcal
- escala regional econòmica en el context europeu

Escales polítiques-ideològiques:

- escala nacional-cultural
 - escala estatal
 - escala macro-nacional: Mercat Comú Europeu (funcional en l'inici)
 - escala mundial (escala absoluta en l'espai geogràfic)
-

La més propera a l'individu seria l'escala de la vida quotidiana en la qual el benestar directe personal en la relació amb el territori i amb els altres porta a sobrevalorar els interessos privats i particulars.

A continuació es presenten un conjunt d'escalles que podríem denominar-ne funcionals des de l'òptica política, a algunes de les quals acabem de fer referència. Des de la nostra realitat podem començar per assenyalar l'escala local o municipal, territori bàsic administratiu. Aquesta escala presenta cada vegada més acusades disfuncions en relació als objectius que li són atorgats. En efecte, el procés de construcció del territori en relació a les innovacions tècniques requereix d'espais més grans perquè es pugui desenvolupar-hi la territorialitat completa de les necessitats de la vida urbana col·lectiva o productiva. Per això, aquesta escala administrativa és cada vegada menys funcional i està exigint fórmules flexibles i imaginatives per poder fer front eficaçment als problemes col·lectius territorialment considerats. Aquest és un fet que ja fa un cert temps que ha estat plantejat entre nosaltres, amb propostes com les que ja fa deu anys van presentar Lluís Casassas i Joaquim Clusa. Això vol dir que el municipi no és un àmbit territorial autosuficient per poder resoldre els seus problemes socials i territorials. L'escala comarcal, que en la nostra realitat segueix a l'escala local, no resol els problemes anteriors. Malgrat que podria i hauria de ser una escala funcional, s'ha establert en base a uns pressupostos massa romàntico-historicistes i poc funcionals respecte a la realitat espacial, econòmica i tècnica de finals del segle XX. En aquest punt és on hem de pensar en el fet metropolità en les seves diverses situacions efectives o potencials a Catalunya. Assumint territoris més amplis veiem com s'imposen fets que, si es volen encarar realísticament exigeixen una articulació espacial d'un abast diferent al de les figures territorials administratives vigents. Fets com els lligats al desenvolupament de l'activitat econòmica turística a àrees com la Costa Brava, el sector Sud del Garraf fins a Tarragona o el Sud de Tarragona, la problemàtica de les àrees de muntanya, els nous corredors industrials en relació a la xarxa d'autopistes, les àrees d'agricultura de regadiu lleidatana, el delta de l'Ebre, el complex del Camp de Tarragona, o el propi fet metropolità de Barcelona, no queden resolts amb una visió comarcal-localista, donat que es troben sotmesos a unes problemàtiques comunes a tots els municipis afectats que no poden ser resoltes adequadament en un ambient de pugna de competències territorials fragmentades sobre una realitat espacial que ve donada per noves realitats econòmiques, productives o poblacionals.

Sortint del que és funcional i endinsant-nos en el que és polític-ideològic es fan presents un nou conjunt d'interessos en relació a l'escala nacional-cultural que configuren aquell conjunt de territoris amb clar nivell d'homogeneïtat cultural en el sentit sociològic del terme.

Però també veiem insinuar-se, sobretot en el context europeu, una escala regional eminentment funcional des d'un punt de vista econòmic i no necessàriament coincident amb les divisions nacional-culturals.

La següent escala, d'un clar pragmatisme geopolític, ve representada per l'escala estatal com a unitat relacionada amb el contexte internacional.

No hem d'ignorar que de la mateixa manera que s'insinuen unes noves regions econòmiques, l'evolució de l'economia, de la tecnologia o de les comunicacions ha portat a crear noves escales funcionals macronacionals, com és per a nosaltres el Mercat Comú. Es busca en elles establir unes unitats territorials que siguin funcionalment capaces i autosuficients per assumir els reptes d'una economia mundial internacionalitzada i unitària.

Per fi, és evident una escala absoluta en l'espai geogràfic com a unitat internacional que reuneix tot l'espai geogràfic.

En un moment en què estan de moda teories de la flexibilitat, no seria desencertat que els temes territorials —i la seva articulació político-administrativa— assumissin alguna forma de flexibilitat que permetés i propiciés la formació de formes organitzativo-territorials no rígides que permetessin fer front als nous problemes a l'escala funcional adient.

La rigidesa del fet municipal no evita els efectes derivats de les actuacions territorials a aquesta escala sobre d'altres municipis, però en canvi no pot assumir l'ajut a la seva resolució. Efectes com el desplaçament de grups socials marginals, o de residus, vers d'altres municipis no poden ser evitats, però en contrapartida, la rigidesa político-electoral fa impossible destinar recursos municipals a donar suport econòmic a aquest municipis, sigui per causa del propi egoisme «territorial» o per por que l'oposició municipal, tingui el color que tingui, alci la més irritada veu de denúncia de mal ús dels recursos que pertanyen al municipi. Igual que no es pot fer participar els municipis de l'entorn dels beneficis que es concentren en el centre territorial derivat dels efectes de certes economies d'escala i d'aglomeració.

Similars consideracions podrien fer-se respecte a les altres escales funcionals.

Les formes de poder territorialitzades

A l'hora de plantejar-se la gestió del territori hem de considerar un doble àmbit d'interrelacions: les interiors i els fluxos de relació amb d'altres territoris (Gràfica 8).

Allò que succeeix en un territori no és exclusivament resultat de les decisions, actuacions i processos que han tingut lloc a l'interior del territori considerat, sinó que aquestes, en major o menor grau, han estat també afectades per decisions i actuacions efectuades des de l'exterior del territori considerat. Aquí serà interessant en cada cas valorar el grau de dependència al qual és sotmès un territori.

Prenem com a exemple qualsevol municipi gran —Barcelona, Sabadell, Terrassa, Tarragona...— com a exemple senzill. Des de l'Ajuntament de la ciutat s'han de prendre aquelles decisions destinades al propi municipi. Però un seguit d'aquestes decisions depenen d'altres decisions que hagin pres el Govern de la Generalitat, el Govern Central, o el marc Comunitari. Però, al mateix temps, les decisions que prenguin afectaran en molt casos Santa Coloma de Gramenet, Barberà del Vallès, Rubí o Constantí, respectivament.

És a dir, la gestió d'un territori no depèn exclusivament dels membres que el configuren, sinó que és una voluntat dialècticament relacionada amb les voluntats i actuacions des de tots aquells àmbits territorials amb capacitat d'intervenció o d'influència directa, derivada o indirecta.

D'una banda, en reflectir la política el joc dels interessos, estarà sempre present el conflicte. Però a més, i tenint en compte que les actuacions sobre el territori concret produeixen efectes directes, derivats o indirectes sobre d'altres territoris, les decisions preses per cada àmbit, en la mesura que interfereixen sobre d'altres territoris, donaran lloc a l'aparició del conflicte.

La política com a gestió: L'Administració pública

Centrem-nos en el que és l'objectiu central d'aquesta ponència: la política com a gestió del territori.

Sembla clar que s'ha de partir del principi de coherència necessària entre estructura social i estructura territorial i, per tant, la necessitat de coherència entre els processos socials i els processos territorials. Aquest principi ens fa veure que si entre estructura i procés social i estructura i procés territorial no es donen unes formes adients —coherents— d'articulació, es farà difícil aconseguir els objectius polítics i socials proposats, donat que l'articulació del territori no permetrà la materialització d'aquests objectius. Per exemple, una política de localització industrial requereix necessàriament la complementarietat d'una xarxa de transports i comunicacions adients perquè els béns o serveis que es pretén produir puguin arribar fins al mercat en condicions competitives.

En termes polítics significa que serà necessari crear el marc territorial més adient al desenvolupament dels interessos que representa.

En base a aquest principi, les formes de poder, que han d'ésser formes dinàmiques i creatives si volen situar-se i mantenir-se com a poder, hauran de dotar-se d'uns òrgans de gestió per tal d'administrar el poder. Per això un àmbit al qual caldrà destinar una especial atenció de gestió i d'administració del poder serà el propi espai-territori, per la qual cosa el territori restarà clarament al servei dels interessos polítics.

En altres paraules, un dels objectius en la presa del poder polític és poder actuar sobre l'espai-territori per introduir els canvis en la seva articulació que facilitin la consecució dels seus objectius polítics, econòmics i socials.

La capacitat d'actuació territorialitzadora passarà a mans de l'administració del poder a qui se li encarregui la gestió dels recursos i l'actuació territorial. Administració del poder que essencialment prendrà la forma d'Administració pública, a totes les instàncies i escales en què aquesta s'organitza, i amb la complexitat d'interrelacions d'interessos polítics derivats de les diferents formes electorals que al si de cada societat de democràcia formal s'articuli.

L'Administració pública del poder polític estarà formada pel conjunt dels organismes de gestió —començant pel govern de l'estat— als quals corresponen la formulació de les polítiques i pels organismes d'administració, com a executors d'aquestes polítiques. Entre aquests estaran presents, de forma destacada, aquells organismes que hauran d'establir la política del territori i l'administració del territori.

La política territorial quedarà configurada pel conjunt de plantejaments estratègics a mig i llarg termini i per les corresponents formulacions d'actuació concreta dirigides a intervenir sobre el territori per tal que aquest assumeixi les formes que seran adients al conjunt dels interessos que controlin el poder polític.

Sembla que, en primera instància, un plantejament polític ha de representar la formulació d'una actuació positiva. En el nostre cas una política territorial hauria de contenir les formulacions i propostes d'actuació en què s'està interessat que es produeixin sobre el territori, subsegüentment acompanyades de la corresponent presa de decisions que garanteixin la seva execució.

Però en política, i molt especialment en política territorial, la no-política territorial o una política territorial no explicitada, assumeix freqüentment la forma d'una efectiva política territorial, però amb la diferència de que el resultat són una serie d'actuacions d'impacte territorial real sense que responguin a uns previs plantejaments del que cal fer amb el territori i, per tant, sense que responguin a una visió de conjunt ni territorial, ni social. I això és així pel fet que tota actuació social sempre té una component espàcio-territorial en la doble dimensió que, d'una banda, ha de tenir en compte les característiques previes de l'espai-territori en què tenen lloc i, d'altra, se'n derivaran uns efectes sobre l'espai-territori.

El temps és inseparable de tota política, donat que, per definició, aquesta representa una expectativa cap on han de dirigir-se totes o algunes de les parts del procés social a un cert termini, sense que es pugui oblidar la dimensió social del propi espai-territori. Una actuació eficaç positiva pressuposa una definició d'objectius, d'allò que s'aspira aconseguir, vers a què encaminar l'actuació; és a dir, que essencialment caldrà entendre la política territorial com un procés conscient de manipulació del territori, i una no-política territorial com un procés d'efectes espacials indirectes que es derivaran d'actuacions polítiques que no havien considerat l'espai com una variable d'actuació. Més si tenim en compte que la vida social no és paralitzada malgrat que no es prenguin decisions polítiques, ja que l'actuació de l'home en relació als altres homes i en relació a l'espai-territori és constant i permanent. Per tant, es vulgui o no, una no-política territorial a la pràctica és una forma de política territorial, ja que decidir no prendre decisions és una decisió. Decidir no aplicar cap política territorial i deixar que les coses segueixin el seu curs sense cap objectiu establert és una forma política de decidir com es vol que es desenvolupin els processos, ja que és indubtable que els processos que se'n derivaran tindran indefectiblement una dimensió espàcio-territorial per la pròpia essència de les relacions home/societat-espai/territori ja esmentades.

Un exemple recent de política econòmica amb fortes implicacions territorials, sense que s'explicités una política territorial, es la política de les ZUR (Zones d'Urgent Reindustrialització). Probablement fou en aquell moment una de les poques maneres d'actuació econòmico-territorial qual a curt termini es podia fer per tal de resoldre els greus problemes de desocupació derivats de la crisi econòmica industrial sobre les àrees industrials. Però a llarg termini, implícitament, ha representat una manera no formulada de potenciació dels desequilibris territorials a escala estatal, en elegir un model de no-política territorial fortament territorialista, implícit en una política econòmica de reindustrialització.

Es per això que cal considerar com a summament importants ambdues dimensions del que és política territorial. Normalment en estudiar les polítiques territorials, l'analista fa només referència a les actuacions positives dels polítics i a les polítiques proposades, analitzant-se l'evolució de l'espai-territori en base al que ha estat definit en les formulacions polítiques. Però, per essència, l'evolució i transformació de l'espai-territori es produeix

tant si s'han establert polítiques positives com si no. D'aquí que l'anàlisi hauria d'efectuar-se contrastant quina ha estat l'evolució de l'espai-territori com a conseqüència de les decisions de política territorial, així com aquella derivada de les no-decisions i inhibicions en política territorial.

Ara bé, establir una política territorial pot tenir més risc que no pas la presa de decisions en altres àmbits polítics diguem-ne més eteris i no tan concrets, i això ho aprenen els polítics en la pràctica. El risc polític de la política territorial té, com a mínim, dues grans raons: per les implicacions que té el canvi de funció d'un espai-territori, i per les repercussions que aquest canvi pot tenir sobre els altres espais-territoris amb què es relaciona.

En primer lloc una decisió territorial implica canvis de funció de l'espai, interferint amb l'estructura de propietat-apropiació del territori en el qual es pretén actuar, cosa que afecta clarament i directa els interessos, la propietat, les expectatives i les decisions dels agents fins aquell moment apropiadors o usuaris d'aquell territori: sigui perquè sense perdre la propietat es vegin forçats a fer evolucionar el territori vers unes funcions que no coincideixen amb les expectatives dels propietaris i apropiadors; sigui perquè implicarà una pèrdua de la propietat en veure's obligats a transferir-la a instàncies públiques que li donaran la nova funció. Per tant, una no coincidència entre els interessos dels propietaris i apropiadors de l'espai-territori amb les funcions implícites en la política territorial formulada obre les portes al conflicte polític. Pensi's com a exemple en què passa cada vegada que es formula un pla municipal d'urbanisme, amb el rebuig que provoca per part d'aquells que es consideren perjudicats a l'escala dels interessos privats individuals, més que no pas per la qualitat del propi pla en la seva formulació global.

Un altre risc polític important són les reaccions en front dels efectes derivats i indirectes que sobre el medi socio-territorial es considera que tindran els efectes de la política territorial. Efectivament, tot canvi de funció espacial té uns efectes territorials directes, però també derivats i indirectes que s'estenen més enllà del propi espai directament afectat. Segons que els efectes siguin valorats com a beneficiosos o negatius la política territorial serà acceptada o bé generarà conflicte. En tenim exemples suficients per saber de la contundència i violència que poden arribar a assolir. De fet, sabem que la guerra és la màxima expressió de violència d'un conflicte territorial.

En aquest punt és important la consideració de les escales des de les quals és percebuda o viscuda la decisió política. Allò que a una escala estatal o regional pot ser coherent, a una escala local, de barri o individual pot ser viscut com un atemptat directe sobre l'espai de la vida quotidiana. Recordem els conflictes derivats de les decisions de localització de presons o d'abocadors de residus.

Una política general timorata i conservadora fàcilment pot caure en la temptació de preferir aplicar una política territorial de no-política territorial com a política electoralista de menor desgast, donada l'alta conflictivitat latent en la planificació del territori.

La component territorial de l'activitat política

Per definició, l'activitat política té per marc uns límits territorials clarament definits. Tota actuació política d'abast econòmic, social, ideològic, cultural, militar o estrictament polític té sempre una component espàcio-territorial.

La gestió política comença per dotar-se d'una organització territorial. Les formes concretes que aquesta assumeix s'espera que siguin les més eficients per aconseguir els objectius que l'estructura social del poder persegueix a les diverses instàncies, cosa que té com uns dels seus efectes unes formes de divisió i de jerarquització territorial *ad hoc*.

La component d'ordre econòmic precisa poder desenvolupar una important activitat intervencionista com a gestió del territori. Es tracta d'aconseguir el màxim aprofitament del territori i dels recursos territorials —físics i humans— integrats en el procés econòmic. En seran aspectes concrets, d'una banda, les polítiques en relació a la consideració del territori com a recurs econòmic, sigui per l'aprofitament dels recursos físics continguts, o per l'ús com a mitjà de producció —agrícola o turístic, per exemple—; d'altra banda, la formulació d'una jerarquització territorial de l'activitat econòmica, dins la qual sobresurten les polítiques de localització de l'activitat econòmica i les polítiques territorials de transport i comunicacions.

Les polítiques de recursos humans assumeixen la transcendència que d'elles es deriva la principal component de conducció de l'assentament de la població, amb les implicacions derivades i indirectes, especialment en relació al serveis que requereixen. Novament la jerarquització territorial, així com la localització dels múltiples serveis, la configuració de la xarxa de comunicacions o les polítiques d'habitatge, tindran una gran influència en la qualitat de vida de la població. Però també les polítiques educatives i de qualificació de la força de treball territorialment considerades.

Observat des de la perspectiva dels recursos de capital, i en relació amb la producció de valor en el territori, dues perspectives mostren la seva rellevància política en relació al territori. Aquella referida a l'apropiació, ús i redistribució que en fan els poders públics, i aquella relacionada amb la política de mobilitat dels capitals, en especial, pel que fa a nosaltres, a l'atracció de capitals estrangers sota la forma d'inversions per part de les empreses multinacionals.

L'Administració pública es nodreix essencialment de l'apropiació de part del valor produït dins del seu territori, sota la fórmula de recaptació d'impostos. A continuació haurà de procedir a la seva gestió. Tant en la recaptació com en la gestió són especialment importants els criteris territorials, tema especialment sensible quan és observat des de cada punt del territori i és plantejat en termes de balanç de quant és el que surt del territori en forma d'impostos, com és redistribuït entre els diversos territoris que configuren l'espai global de recaptació i quant en retorna sota les diverses formes d'inversió pública. Tema especialment sensible a la manipulació política partidista i a l'establiment de greuges comparatius, però també en el debat sobre els desequilibris i la solidaritat interterritorial.

En aquest punt la consideració de les escales des de les quals sigui efectuada la valoració seran determinants en la valoració resultant. Es reproduïx aquí, de forma encara més clara, el que hem presentat al tractar de les motivacions electorals segons l'escala. La dificultat insalvable és decidir si hi ha una escala dominant sobre les altres, des de la qual definir els criteris polítics de redistribució. La component ideològica d'aquest aspecte pot portar a conclusions contradictòries i aparentment absurdes. Per exemple, exigir la redistribució proporcional al que territorialment s'ha recaptat impossibilita una política de solidaritat territorial i de lluita contra els desequilibris territorials, ja que aplicat a cada escala signi-

ficaria que cada regió ha de rebre en proporció al que ha aportat. Però també podria reclamar l'aplicació d'aquest mateix principi cada municipi, fins al punt d'expressar la mateixa petició cadascuna de les unitats familiars, com a escala elemental, en la qual cada família hauria de rebre en proporció al que cotitza a les diverses hisendes: les famílies més riques, els municipis més rics, les regions més riques serien els que més haurien de rebre aplicant aquesta llei de proporcionalitat, i al revés, els que han aportat poc només podran rebre en proporció aquest poc. És evident que aquesta concepció és antitètica, i per tant ideològicament conflictiva, amb un plantejament sòcio-territorial d'imposició progressiva i de reequilibri sòcio-territorial.

Pel que fa a la política d'atracció de capitals estrangers juga en primer lloc amb una relació interterritorial a escala mundial, amb unes implicacions de dependència gens menyspreables. D'altra banda cal preguntar-se sobre si una política d'aquest tipus s'aplica amb voluntat final de potenciar un creixement autòcton d'una burgesia local i de les empreses pròpies —a l'estil dels països de nova industrialització—, o bé si s'actua sota les mateixes premisses implícites en els comentaris que hem fet a la política de les ZUR, en perseguir-se bàsicament donar feina a la força de treball de l'àrea territorialment considerada. Aquí el perill ideològic, però també d'apreciació subjectiva, és el de confondre empresa local amb empresa a la localitat o, si es vol posar en nom propi, empresa catalana amb empresa a Catalunya, ja que políticament, econòmicament i socialment és molt important considerar la localització dels centres de poder i decisió, amb el que contenen de procedència dels capitals. Entre d'altres raons per poder analitzar a continuació quin serà el circuit espacial del valor i de l'excedent generat, així com el drenatge de recursos que se'n derivarà. El problema sembla situar-se a saber o poder trobar el punt d'equilibri entre els efectes multiplicadors d'una economia d'aglomeració potenciada per la introducció d'empreses multinacionals i la pèrdua de control de l'activitat econòmica local; d'equilibri entre els recursos locals que utilitzen i els efectes medioambientals que produeixen en relació amb els beneficis locals que generen.

Política i conflicte sòcio-espacial

A cada passa que hem donat hem vist aparèixer el conflicte espàcio-territorial.

Troblem un primer gran àmbit conflictual en la relació societat *versus* espai. El que representa l'articulació social diferencial en base a les escales obre el pas a una gran quantitat de conflictes. La contradicció entre ideologia i pràctica territorial fa de la política a escala internacional, amb el seu pragmatisme actiu, un àmbit d'hipocresia on s'estavellen tots els principis.

Si descendim a través de totes les escales fins a arribar a l'escala individual, veiem el difícil que és la convivència entre conceptes com solidaritat, nacionalisme, intransigència —ideològica o religiosa—, racisme o xenofòbia, tots ells aplicats tant als moviments migratoris i a la convivència dins d'un mateix territori —en el qual s'han de repartir uns recursos escassos, uns pocs llocs de treball i conviure en una mateixa escola o habitatge—, com en les relacions amb altres territoris.

Tampoc no hem d'oblidar el conflicte que enfronta el territori *versus* l'home, aspecte també delicat perquè s'endinsa en la concepció i el valor atribuït al territori en funció dels interessos i creences particulars, imposant al territori com o valor per sobre de l'ésser humà. L'espai és una instància que permet una clara manipulació ideològica i demagògica per tal de fer-lo servir d'argument contra altres homes.

Una manera de fer-ho consisteix a atribuir-li una personalització per tal que permeti encarar-lo al mateix nivell ètic amb els homes i els grups socials, com si es tractés d'un ésser social autònom. Això permet que puguin donar-se a l'espai-territori tants atributs com plantejaments ideològics siguin imaginables.

En aquest context és fàcil oblidar a les persones que ocupen un territori, fent recurs a la manipulació de la història i a la demagògia del territori, per justificar canvis o imposicions d'actituds que només representen els interessos o conviccions d'una minoria.

Un dels grans perills és oblidar que el territori en si mateix no és res, sinó que l'únic criteri vàlid són les persones, i que allò que succeeixi al territori interessa en la mesura que afecti o pugui afectar els éssers humans, i en solidaritat amb la resta del món, amb la resta d'éssers humans. Tots plegats, persones amb necessitats i interessos que viuen el present i que han de viure el demà i sobre qui massa vegades es vol imposar un passat, quan aquest passat ja ha conformat genealògicament el present.

Canvi i respostes socials

En qualsevol cas no podem concloure aquesta intervenció sense esmentar la dinàmica social del moment actual i, sobretot, en certs àmbits tècnics i polítics del nostre entorn. Dinàmica tan ràpida i contundent que en molts casos no som capaços de percebre-la i menys de preveure-la.

Sobre d'unes tendències polítiques previstes, com aquelles lligades a les transformacions polítiques, socials i territorials a l'Europa del Mercat Comú, se'ns apareixen d'altres situacions no pronosticades, com els canvis en els països de l'Europa de l'Est o la guerra del Golf, o d'altres pronosticades en la seva intervenció però imprevisibles en les seves conseqüències, com són els canvis socials derivats dels canvis en els processos productius.

Dins l'àmbit territorial delimitat de Catalunya, cal afegir-hi un component sòcio-territorial intern i unes relacions socials, econòmiques i polítiques amb l'exterior no consolidades, el que es fa palès és una contradictòria receptivitat dels processos d'internacionalització i transformació del món exterior: subordinació al capital internacional; receptivitat i voluntat d'integració a les posicions sòcio-culturals dominants al món capitalista, amb especial èmfasi en la cultura anglosaxona en general i nord-americana en particular, posant al seu servei tots els canals d'informació i culturització —una de les grans contradiccions dels nostres mitjans públics de comunicació massiva—; racisme; xenofòbia; explotació quasi esclavista de la immigració exterior de baixa qualificació, amb especial èmfasi en la procedent d'altres àmbits culturals i racials; influència dels moviments migratoris estacionals lligats al turisme; inici d'un procés d'assentament permanent de jubilats d'altres països; alineament al costat dels països desenvolupats; participació en l'explotació a escala mun-

dial; solidaritat amb el bloc dominant mundial; expectatives individuals de disposar de la màxima renda segons el model dels països econòmicament més desenvolupats actuals sense reflexió sobre les injustícies sòcio-territorials en què es fonamenta, etcètera.

Més enllà d'aquests fets polítics i ideològics, els canvis en el sistema productiu i en les formes de producció, en les relacions econòmiques internacionals, en la divisió internacional del treball —torna a aparèixer el paper de les empreses multinacionals i la seva relació amb el capitalisme català—, són fets i situacions que ens obliguen a restar a l'expectativa del que pot esdevenir, ja que comporten preses de decisions polítiques importants, i ens impliquen en la responsabilitat individual mitjançant la nostra pròpia actuació i formalment vers aquells a qui atorguem la nostra representació territorial a les diverses escales.

El fet polític com a gestió ha de fer front a totes aquestes preses de posició, no només institucionals —quan no és des d'aquesta instància des d'on es difonen o estableixen—, sinó també individuals. Reptes no pas senzills des de la perspectiva política i per aquells que volen assumir l'administració del territori, tenint en compte la no-neutralitat social d'aquest.

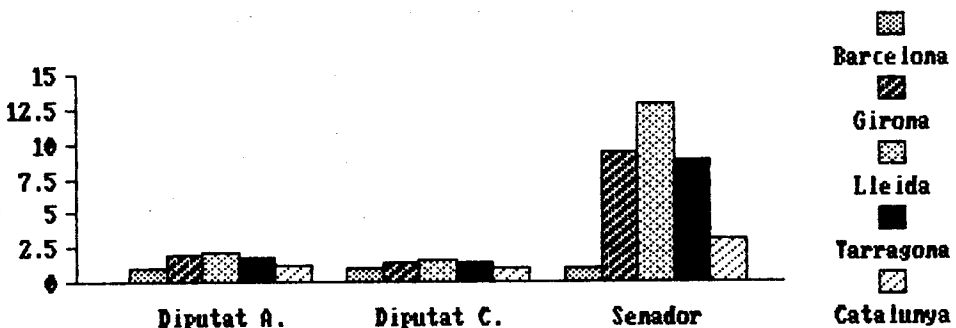
Per això he assajat de presentar la temàtica d'aquesta ponència sobre «la política i l'administració del territori» des de la doble vessant espàcio-territorial interna i externa, perquè penso que ambdues no es poden desvincular i que no són vàlides ni acceptables les postures i actituds purament internalistes del que ha de ser la política a Catalunya, en un món internacionalitzat, no només respecte als països rics, sinó també respecte als pobles marginats i castigats. No és solament un problema de si som ja a la «aldea global» del món de la informació i les telecomunicacions, en un procés de compressió del territori pels canvis en la relació espai-temps, sinó a un espai mundial interrelacionat en el qual els nostres actes, es fonamenten i poden repercutir pertot arreu.

Quadre 1
Valor relatiu del vot

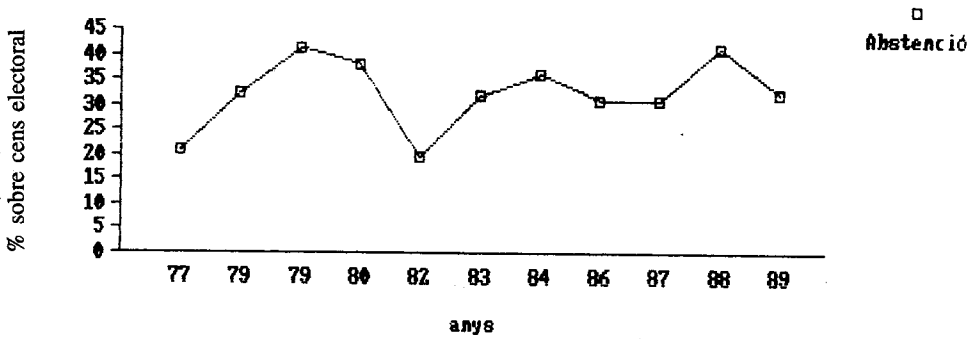
Circumscripció electoral	Cens electoral 1989	Nombre de		Vots per		Valor relatiu del vot per	
		Diputats Congrés	Senadors	Diputats Congrés	Senadors	Diputat	Senador
Barcelona	3.604.405	32	4	112.638	901.101	1,0	1,0
Girona	384.605	5	4	76.921	96.151	1,5	9,4
Lleida	280.998	4	4	70.250	70.250	1,6	12,8
Tarragona	409.160	4	4	81.832	102.290	1,4	8,8
Catalunya	4.679.168	46	16	101.721	292.448	1,1	3,1

Diputats al Parlament Catalunya	Cens electoral 1988	Nombre de diputats	Vots per diputats del		Valor relatiu del vot per Diputat
			Parlament de Catalunya		
Barcelona	3.516.800	85	41.374		1,0
Girona	368.848	17	21.697		1,9
Lleida	278.950	15	18.597		2,2
Tarragona	399.791	18	22.211		1,9
Catalunya	4.564.389	135	33.810		1,2

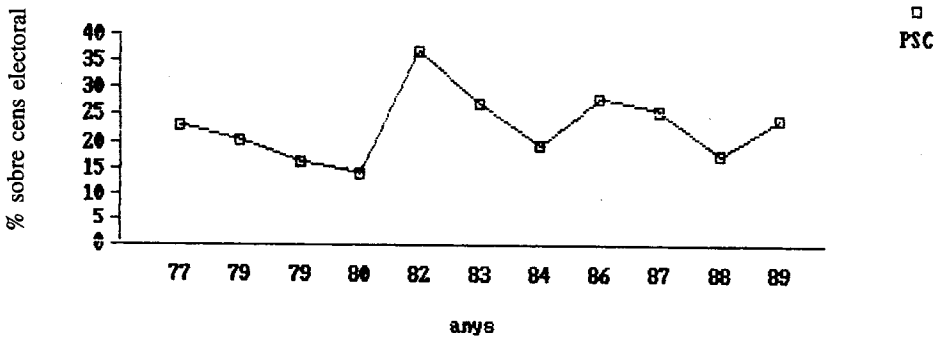
Gràfica 1
Valor relatiu del vot (Barcelona=1)



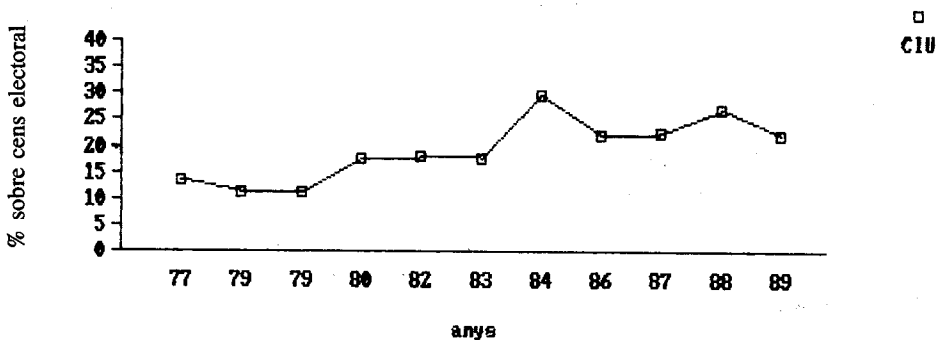
Gràfica 2



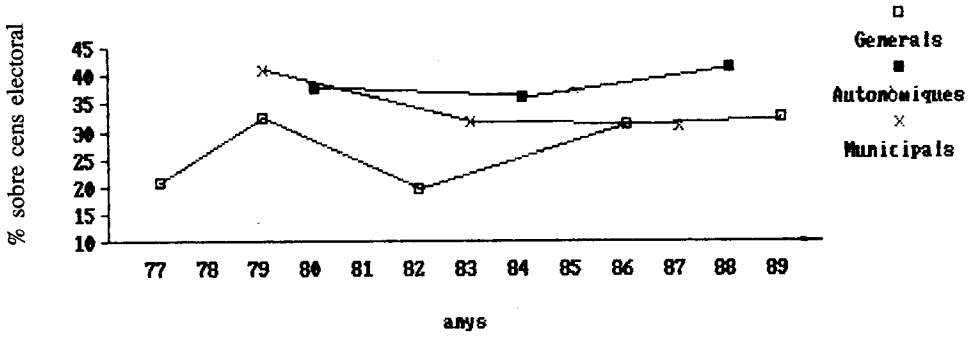
Gràfica 3



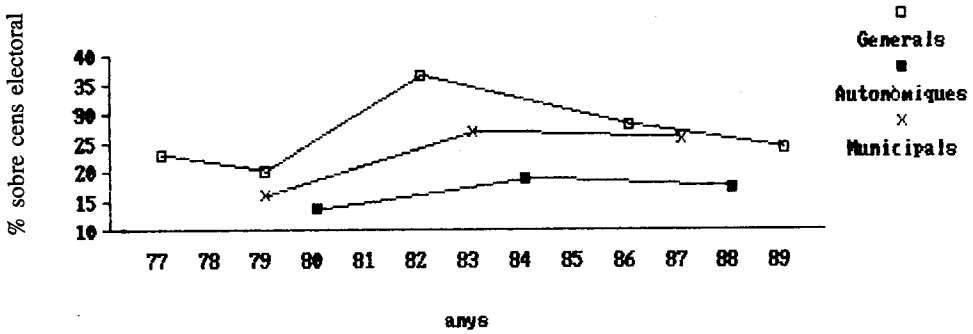
Gràfica 4



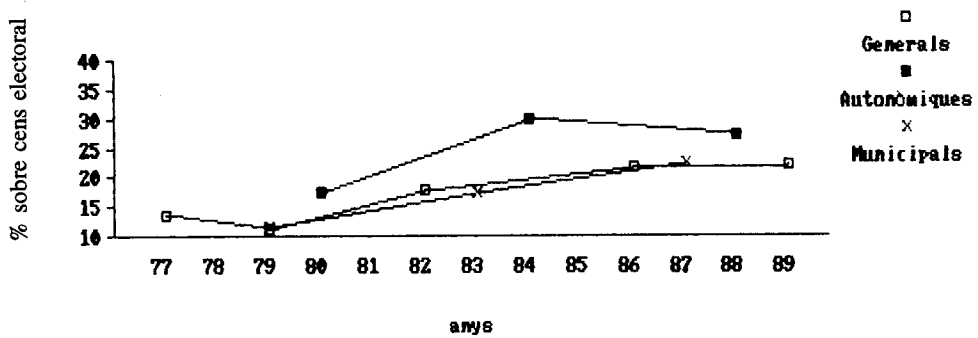
Gràfica 5
Abstenció



Gràfica 6
PSC



Gràfica 7
CiU



Gràfica 8

