

**TEORIA Y TECNICA
DEL «AMENAGEMENT DU TERRITOIRE»
EN FRANCIA ***

35.071.5(44)

I

La noción de «aménagement du territoire» (1) tiene una base teórica de sustentación y dos vertientes prin-

* Este trabajo tiene su origen en un «stége» realizado por su autor en Francia.

(1) La locución «aménagement du territoire» no tiene un claro equivalente castellano. Ni «acondicionamiento del territorio», ni «ordenación del territorio» parecen traducciones adecuadas: la primera, por fonéticamente inelegante; la segunda, por su patente inexpresividad. Preferimos, pues, conservar la expresión original a lo

cipales en su proyección práctica sobre la política económico-social de un país.

Teóricamente, el «aménagement du territoire» se inscribe en el plano estrictamente científico de la geografía humana, esto es, en la dialéctica, la lucha constante del ser humano contra las adversidades del medio. No se trata, pues, de ninguna novedad radical, sino de un fenómeno tan viejo como la propia vida del hombre sobre la tierra. En este sen-

largo de este trabajo, dejando al cuidado de los gramáticos el hallazgo de la versión castellana justa.

tido más valdría hablar de reacondicionamiento del territorio es habitado, puede decirse que es simultánea y paralelamente acondicionado.

Pero —y he aquí el punto de partida de la noción moderna de «aménagement du territoire»— dejar este acondicionamiento a la pura iniciativa privada equivale (lo ha puesto de relieve Claude Delmas) a pasar por alto todos los problemas derivados del hecho de que todas las regiones no ofrecen las mismas posibilidades; que las zonas ricas tienen tendencia al enriquecimiento, las zonas pobres al empobrecimiento, lo que equivale igualmente a la aceptación de todos los desequilibrios, considerados como resultantes, sino de un determinismo geográfico, al menos de la naturaleza misma del liberalismo.

Pero además —más arriba lo hemos indicado— hay dos vertientes en la proyección práctica del concepto que le enriquecen notablemente y sirven, al propio tiempo, como punto de partida indispensable para su contemplación desde el plano administrativo. La primera implica la consideración del «aménagement du territoire» como el instrumento idóneo para mantener un país en el rango de las naciones modernas. La segunda contiene una preocupación por los aspectos geográficos del desarrollo, estableciendo una conexión estrecha entre la expansión global de la economía y su localización geográfica.

La noción moderna de ordenación de territorio hace su aparición algunos años antes de la segunda guerra mundial. El estado, tanto en Francia como en la URSS, se preocupa de la localización de sus industrias militares y tiende a localizarlas, el

uno en el sudeste; el otro, más allá del Ural. En Gran Bretaña, en plena guerra, una comisión real lleva a cabo un cuidadoso inventario de las zonas deprimidas en que el paro es masivo y permanente, abriendo la perspectiva, todavía tan actual, de una planificación regional concebida en función del pleno empleo (Town and Country Planning). En los Estados Unidos, en los Países Bajos, con la Tennessee Valley Authority o los polders del Zuydersee, se inicia la época de las grandes ordenaciones regionales; Francia y Gran Bretaña, preocupadas por la congestión de sus capitales, reorganizan sus territorios en términos de descentralización industrial. En fin, la necesidad de reconstruir las ciudades en 1945 y de definir las en un cuadro urbano de conjunto han conducido en Francia al «aménagement du territoire», desde hace veinte años, a estar en deuda con el urbanismo.

II

De todos modos es en 1945 cuando Claudius Petit lanzaba en Francia la idea y la frase de «aménagement du territoire»: «No se trata de un plan de producción y de equipo, como es, por ejemplo, el plan Monnet. Es igualmente distinto y algo más que el urbanismo... Es la búsqueda, en el cuadro geográfico de Francia, de una mejor repartición de los hombres en función de los recursos naturales y de las actividades económicas.» En general, puede decirse que el «aménagement du territoire» de un país consiste en la armonización del desarrollo económico de cada una de sus regiones, en función de las disparidades existen-

tes, de las necesidades y, sobre todo, de las vocaciones regionales.

Dadas las características de Francia, el estado ha adoptado en primer lugar medidas para favorecer la descentralización de ciertas industrias con vistas a luchar contra el embotellamiento de la región parisienne. Después, poco a poco, diversas administraciones creaban o desarrollaban servicios encargados de profundizar y de dar una dimensión geográfica a las políticas sectoriales. De todas formas la multiplicidad de centros de estudio y de decisión provocaron cierta incoherencia. Un primer paso coordinador se dió en 1955 con la elaboración de los «Planes regionales» y la regionalización de los planes nacionales de modernización y de equipo. El movimiento así iniciado iba a alcanzar una nueva etapa decisiva con la creación a principios de 1963 de la «Délégation à l'Aménagement du Territoire» y, a principios de 1964 (decretos números 64/250 a 64/252, sobre organización de los servicios del estado en los departamentos y las circunscripciones de acción regional y de desconcentración administrativa), la puesta a punto de las estructuras correspondientes a nivel regional.

Desde 1945 el «aménagement du territoire» estaba encomendado al Ministerio de la Construcción porque históricamente los arquitectos habían estado siempre abiertos, dada su formación, a la noción de espacio. Es por ello por lo que en gran parte el «aménagement» en Francia ha surgido del espíritu pionero de ciertos urbanistas. Así, pues, siendo desde el comienzo competencia propia de una administración específica, el

«aménagement» iba a convertirse en asunto propio del conjunto de los poderes públicos.

En 1958 los programas de acción regional y los planes de ordenación elaborados en el Ministerio de la Construcción fueron encomendados al comisariado general del plan, es decir, a un escalón interministerial que posibilitase una amplia unidad de visión.

Desde 1958 se ha tomado la costumbre de reunir periódicamente consejos interministeriales para estudiar separadamente las cuestiones más importantes y medir la acción geográfica de los poderes públicos. Es así como ha nacido el «Conseil Interministeriel de l'Aménagement du Territoire».

En 1963 se cubre una nueva etapa con los decretos de 14 de febrero con la creación de la «Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale», afecta al primer ministro, cuyos arbitrajes en el comité interministerial para los problemas de ordenación del territorio prepara.

Este organismo está, sobre todo, preocupado por la coordinación de las acciones interministeriales (presupuesto de inversiones del estado) y la impulsión dada a ciertas iniciativas regionales (acción del Fondo de Intervención para la ordenación del territorio, operación Langedoc-Roussillons, etc.). Como ha subrayado Olivier Guichards, no tiene la estructura propia de un departamento ministerial, sino que está concebido como un organismo bastante ligero dotado simplemente con un equipo de técnicos jóvenes. Su misión es la de introducir un

elemento de impulsión, control y coordinación, sobre todo en el cuadro general de los objetivos del plan.

III

Pero como ha escrito Claude Delmas, hablar de grandes proyectos regionales atrae la atención sobre una de las características esenciales de la política de «aménagement du territoire»: el problema de las unidades regionales, toda vez que esta política ha tropezado frecuentemente con un obstáculo considerable: el anacronismo de las estructuras administrativas, su desconocimiento de las realidades regionales. En 1789 el departamento correspondía por igual a una realidad geográfica y a una estructura económica, pero no había de resistir a la revolución industrial del siglo XIX.

He aquí las razones de la inoperancia del departamento y de su incompatibilidad con las necesidades de la administración en la hora presente:

- El número demasiado elevado de divisiones departamentales no permite a los ministerios mantener plenamente las relaciones con sus representantes.
- La función general del prefecto se reduce a la representación de un ministro especializado: el del interior; la costumbre es demasiado antigua para que pueda desarraigarse fácilmente del medio departamental en que se halla instalada.

- El departamento, creado en una época en que los problemas económicos y sociales eran de débil importancia, no es ya un marco adecuado para tratar los hechos económicos.
- El departamento ha podido rendir grandes servicios, pero a una tarea nueva deben responder medios nuevos.

Este es el fundamento de la reforma administrativa operada por los conocidos decretos de 14 de marzo de 1964, de la que hacemos gracia al lector, dada la exhaustiva exposición que de ella ha hecho en estas mismas páginas Vicente López Henares.

IV

La acción emprendida desde hace algunos años por los poderes públicos para favorecer una expansión regional armonizada se encuentra hoy día consagrada por la regionalización del presupuesto de inversiones del estado. En otras palabras, en 1963, por primera vez, el acto financiero esencial de los poderes públicos, el presupuesto del estado, era regionalizado, es decir, en las reuniones presupuestarias preparatorias las masas financieras eran atribuidas región por región.

La publicación en el propio documento presupuestario de una repartición regional de las inversiones públicas suponía la puesta a punto de un procedimiento nuevo destinado a coordinar la acción de cada uno de los sectores de la administración. Primero las conferencias interdepartamentales, convocadas para que diesen a conocer sus preocupaciones, han permitido situar mejor las di-

rectrices nacionales en el espacio regional.

Las diversas consultas a lo que esto dió lugar recibieron el nombre de procedimiento de «tranchés opératoires», ya que se trataba, de una parte, de acotar en los planes regionales a largo plazo una «tranché» correspondiente al IV plan. Por otra parte, a nivel de cada ministerio, la repartición regional del programa de inversiones era igualmente impulsada en la medida de lo posible, ya se tratase de operaciones directas o de subvenciones, de operaciones particulares o de categorías completas de inversiones.

Quedaba por asegurar entre los trabajos regionales y la regionalización de las inversiones de cada ministerio una coherencia de conjunto. La «Délégation National à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale», creada en 1963, ha ejercido en este terreno un papel de impulso, armonización y coordinación: *impulso* en la repartición regional de los créditos de cada ministerio, *armonización* de estos créditos repartidos entre las regiones (determinación de prioridades), *coordinación* de los grandes programas de acción, gracias sobre todo a los créditos del fondo de intervención para la ordenación del territorio.

Tales eran las condiciones mismas de la regionalización del presupuesto, operada por primera vez en el cuadro del correspondiente a 1964.

La «Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale» ha tenido para la regionalización del presupuesto una misión determinante fijada ya en los decretos del 14 de febrero de 1963. La ejecución de esta misión se ha operado de la forma siguiente:

Hasta el mes de mayo la «Délégation à l'Aménagement du Territoire» ha sido consultada por los ministerios interesados que preparaban sus proposiciones para el presupuesto.

Más tarde, en el transcurso del mes de junio, ha sido asociada al establecimiento definitivo del proyecto de presupuesto por el Ministerio de Finanzas. Al final del verano la delegación ha expresado sus opiniones con ocasión de los arbitrajes dictados por el primer ministro.

En septiembre ha podido ser ya redactado un documento básico sobre la regionalización del presupuesto que ha sido remitido al gobierno y aprobado por éste en el mes de octubre. Es este documento el que ha sido publicado como anexo al proyecto de presupuesto y ha sido sometido inmediatamente, en esta forma, al parlamento. Dicho documento comprendía un informe sintético, referido particularmente al problema de la coherencia de los programas y la coordinación de los procedimientos, y un segundo documento que presentaba los resultados de la regionalización para cada uno de los numerosos sectores interesados.

El presupuesto de 1965 y 1966 ha sido preparado desde el principio de idéntica forma, pero lo que ha sido realizado rápidamente en 1963 será este año más completo. Serán regionalizados los sectores nuevos que hasta el momento presente no lo estaban y, sobre todo, los presupuestos de las empresas nacionales con relevancia esencial desde el punto de vista del «aménagement du territoire», tales como la SNCF, la RTF o la AIR-INTER.

De modo independiente, el dele-

gado dispone para las operaciones de ordenación de cierta complejidad del Fondo de Intervención para la ordenación del territorio (FIAT). Este fondo público, dotado con ciento veinte millones de francos en 1963, ha sido elevado a ciento cincuenta millones en 1964.

V

Como organismo que fija los presupuestos y objetivos de la ordenación del territorio, funciona la «Commission Nationale d'Aménagement du Territoire», compuesto por ochenta técnicos, políticos, sindicalistas y funcionarios que preside M. Philippe Lamour, cuyos grupos y subgrupos vienen funcionando desde el otoño de 1963. Esta comisión ofrece la particularidad de hallarse en la intersección de los trabajos de regionalización realizados sobre todo en el «Comissariat du Plan» y en la Délégation à l'Aménagement du Territoire, y de los trabajos de las comisiones llamadas «verticales», de modernización y de equipo.

Así, no sólo las proyecciones regionales son comparadas entre sí y al mismo tiempo en coherencia con un modelo nacional, sino que además se inscribe en la línea de prospección de las futuras necesidades de equipo que actualmente traza amplios proyectos para el año 1985. ¿Cuáles son, pues, estos presupuestos?

El primer dato es que el «aménagement» francés se hará en la expansión. Una de las características de la Francia de los próximos treinta años es el crecimiento demográfico: se prevén cincuenta y siete

millones y medio de habitantes en 1986 y para el año 2.000 una cifra comprendida entre los 65 y los 70 millones.

El segundo dato es que habrá que tener en cuenta para los próximos treinta años diversos fenómenos estructurales masivos:

1. El primero es la revolución tecnológica en el *habitat*. Se espera que en 1985 de cincuenta a cincuenta y cinco millones de franceses se alojarán en las ciudades. Ello quiere decir que en quince años el cuarenta por ciento de la población será acomodada y que al ritmo actual serán precisos en veinte años ocho millones de nuevas viviendas para veinticinco millones de franceses.
2. La segunda evolución fundamental es la del turismo de masas, que en Europa no ha llegado a ser aún ni la tercera parte de lo que será dentro de veinte años.

El tercer dato es el que se inscribirá la política francesa de «aménagement du territoire» es el de la apertura de las fronteras en el cuadro de instituciones, tales como el Mercado Común. La apertura de fronteras, realizada por mecanismos jurídicos, económicos y financieros de carácter general es, en sí misma, generadora o multiplicadora de ciertos desequilibrios regionales si no es compensada convenientemente.

Junto a estos datos existen unos objetivos concretos del «aménagement du territoire». Condensados por Olivier Guichard, actual delegado nacional para la ordenación del territorio, he aquí los principales:

1. Dar a cada región su oportunidad en función de su personalidad y de sus posibilidades, sin dejarse obcecar por el igualitarismo.
2. Segundo objetivo: Posibilitar la movilidad geográfica de la población activa.
3. Un último objetivo consiste en asegurar que todos los medios puestos en práctica actúen en perfecta coordinación.

Nota bibliográfica

1. DELMAS, CLAUDE: *L'aménagement du Territoire*. PUF. París, 1963.
2. GRAVIER, J. F.: *L'aménagement du Territoire et l'avenir des régions françaises*. Flammarion, París, 1964.
3. LAMOUR, PHILIPPE: *L'aménagement du Territoire. Principes, éléments directeurs, méthodes et moyens*. Les Editions de l'Epargue, París, 1964.
4. GUICHARD, OLIVIER: *Problèmes actuels de l'aménagement du territoire*. Conferencia pronunciada en el Institut d'Etudes Politiques de la Universidad de París el día 11 de marzo de 1964, editada a ciclostil por la Délégation à l'aménagement du territoire.
5. «La regionalisation du budget d'équipement en 1964», *La Documentation française*, París, 1964.
6. «Un grand débat parlementaire: L'aménagement du territoire». *La Documentation française*, París, 1964.
7. *Premier rapport de la Commission Nationale de l'Aménagement du Territoire*. Editado por el Commissariat Général du Plan d'Equipement et de la Productivité, París, septiembre de 1964.
8. *Projet de loi de finances pour 1965. Régionalisation du budget d'Equipement pour l'année 1965 et Coordination des Investissements Publics au regard des objectifs de l'aménagement du territoire*. Imprimerie National, París, 1964.—MIGUEL MARAÑÓN BARRIO.

