

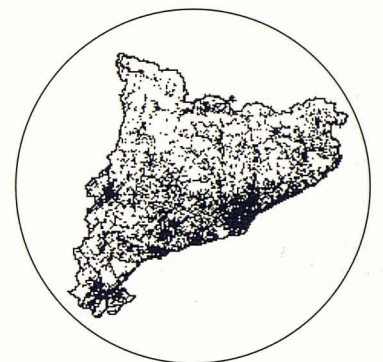
Mantenir la fe en la planificació territorial en una època neoliberal



Tim Marshall

School of Planning,
Oxford Brookes University

Vista des de fora, l'aprovació del Pla territorial general (PTG) de Catalunya és una fita interessant. Per què? Perquè no se'n fan tants de plans territorials, ara. Hi ha planificacions territorials, de diversos tipus, però sovint no tenen la forma sòlida del Pla territorial general. Crec, en tot cas, que el Pla territorial general té un interès més ampli i val la pena posarlo en relació amb unes quantes diverses tendències europees. Per tant, en aquest article estudiaré primerament aquestes tendències i, després, intentaré situar-ne alguns aspectes destacats que s'hi relacionen. En una segona secció n'analitzaré les característiques fonamentals, el seu contingut, el procés de fer-lo, i acabaré amb alguns comentaris més personals sobre el seu futur.



Ja puc subratllar una conclusió general: trobo que el Pla territorial general és força "sui generis", per raons històriques múltiples, i que això té un interès i una força especial.

Tendències europees

L'època "clàssica" de la planificació territorial va ser, no cal dir-ho, la dels anys 60 i 70. Anava lligada a la política econòmica keynesiana, amb polítiques regionals d'intervenció econòmica i amb els "pols de desenvolupament". Però fins i tot en aquests anys no hi va haver cap model generalitzat. Amb l'ofensiva neoliberal dels anys 80, la situació va fer-se encara més complicada. Les tendències més generals han estat o l'abandó de la planificació territorial (el cas extrem d'Anglaterra i Gal.les entre 1979 i 1990) o, més normalment, una diversificació d'estils que van, en general, cap a una planificació més suau i més lligada al mercat.

Gairebé pertota tot arreu la planificació territorial s'ha mantingut viva. A Anglaterra i Gal.les s'ha tornat a practicar, amb un contingut menys concret i en un procés més concertat amb municipis i comarques i amb el món empre-

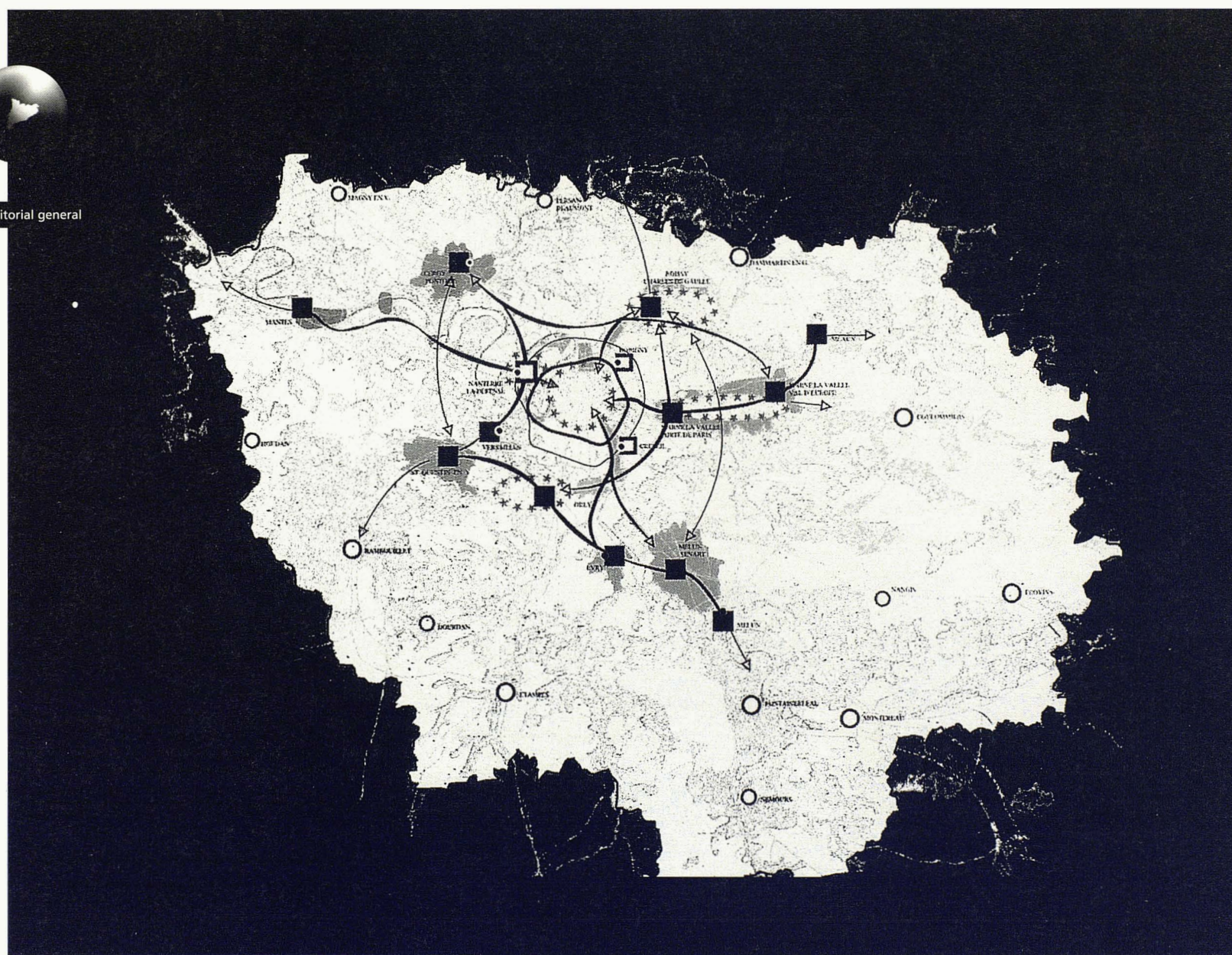
sarial, sense la força estatal i les inversions públiques que tenien els plans dels 60 o 70. A França la tradició central estatal s'ha mantingut potser més que no pas als altres països, però també amb més debat obert, amb més concertació amb els governs regionals i amb els diversos grups socials.

El mateix ha passat a Holanda: han fet un gran esforç de planificació al final dels 80, en vista del repte de la sostenibilitat, però l'informe sobre planificació física nacional és menys determinant que no pas abans, i la planificació territorial té instruments més complicats, amb combinacions de l'estat, les províncies i els grans municipis. A Alemanya la situació ha canviat molt, després de la reunificació amb un paper més gran de l'estat federal, sobretot als nous länders de l'est. La forma de la planificació territorial alemanya ha canviat poc, però el contingut és, ben segur, sens dubte, més suau, afectat com a tot arreu pels problemes de pressupost i els programes de privatització; ambdós processos priven la planificació territorial de poder.

El desenvolupament sostenible

En termes de contingut, un canvi important és el gran interès pel tema del desenvolupament sostenible. Això va començar a Alemanya, Escandinàvia i Holanda en els anys 80 i va passar a ser un tema central en les estratègies regionals angleses després de 1992. Però mai no és clar si això no és més que retòrica. Perquè l'altre aspecte més destacat dels plans, si fa no fa en cada país, és l'èmfasi sobre la competitivitat entre ciutats, regions i països. I és evident que això pot entrar en conflicte amb objectius ecològics: baixar emissions de CO2 contra incrementar la dotació d'infraestructura viària, per exemple. En general es pot dir que la planificació territorial ha quedat molt més a la banda del desenvolupament que no pas a la de la sostenibilitat; però els debats sobre aquells temes són sovint intensos, potser sobretot als länders governats per coalicions roig-verd, com Niedersachsen (la capital és Hannover, la seu de l'Expo 2000).

Finalment, un aspecte absolutament nou del panorama és



Pla síntesi del nou esquema director de l'Île de France (1993)

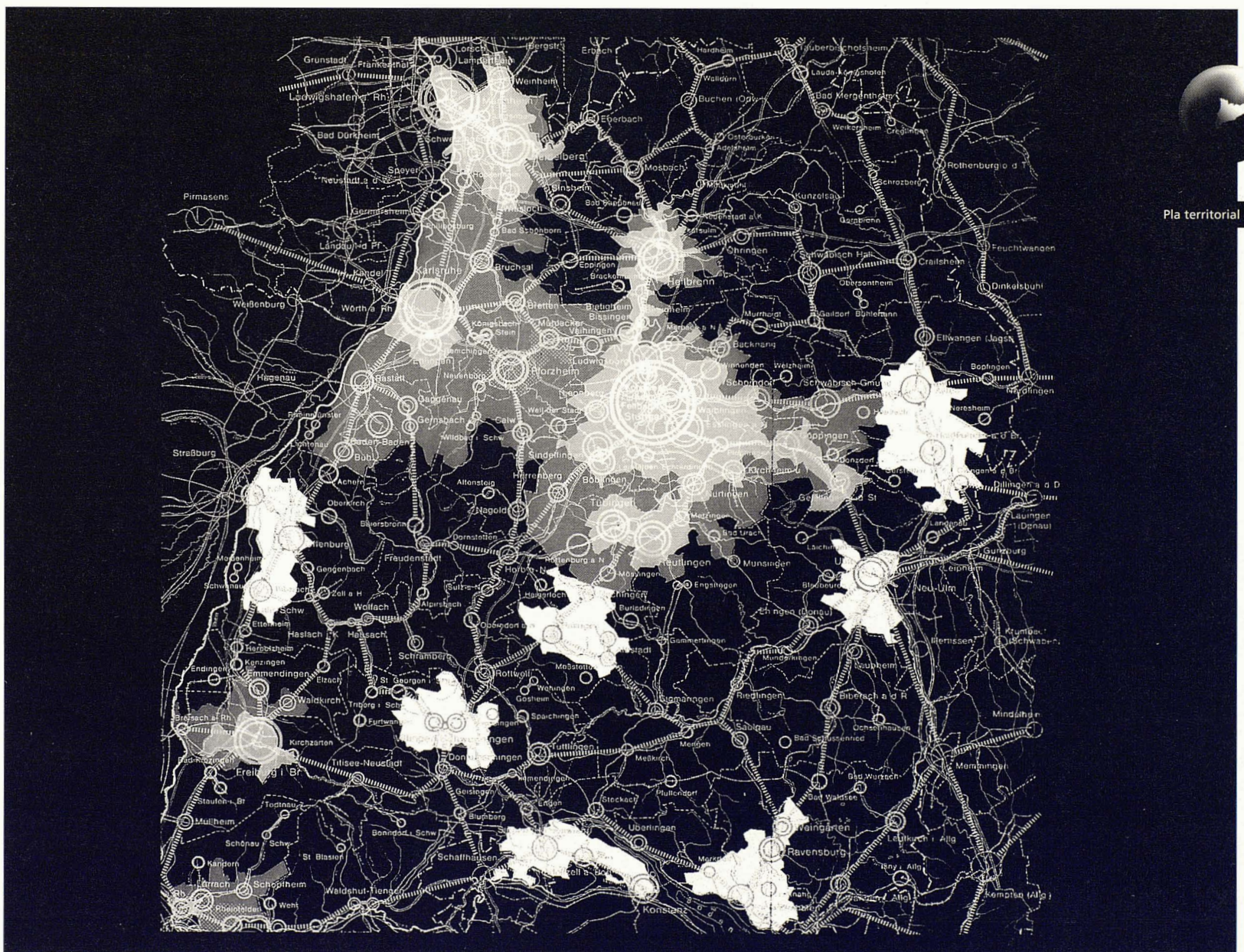
l'arribada, des de la publicació d'"Europa 2000" l'any 1991, de perspectives europees sobre canvis territorials. A Catalunya s'ha treballat en equips sobre l'Arc Mediterrani (1), i ara, amb la pròxima publicació de la versió definitiva de "Europa 2000+: cooperació per al desenvolupament territorial europeu", hi ha molt interès entre els planificadors de molts països d'Europa en les possibilitats de cooperació transfronterera i l'ajustament de programes d'inversió en infraestructures.

Context català i espanyol

Com és ben sabut (si més no dins del país, però potser no fora), Catalunya té una tradició llarga de planificació territorial. Sens dubte, això va ajudar a impulsar diversos tipus de planificació territorial cap a principi dels anys vuitanta. Evidentment, tot el procés va ser llavors condicionat per l'autonomia guanyada a partir de l'any 1977, que dóna una experiència diferenciada de qualsevol altre país europeu. D'altra banda, l'absència de planificació territorial en l'àmbit esta-

tal des de la transició (amb l'excepció parcial i recent del "Plan Director de Infraestructuras") ha fet que les comunitats autònomes hagin decidit, cada una a la seva manera, com fer les seves planificacions territorials: si per al conjunt del seu territori o per zones parcials. El resultat ha estat una pràctica molt diversa, però amb una tendència a fer una planificació orientativa, fent servir directrius més que no pas plans. Això ha permès avançar més ràpidament en temes que semblen més urgents, però potser ha comportat també, possiblement, algunes incoherències.

En qualsevol cas, la meua impressió personal és que la planificació urbanística ha estat emfasitzada bastant més, en la majoria de comunitats autònomes, que la planificació estrictament territorial. En teoria, sembla que la presència de figures estatals com el PDI, el "Plan Hidrológico Nacional" i el "Plan Energético Nacional" poden ajudar a vertebrar tot el territori amb més eficiència (ecològica i econòmica), però és evident que sense un estat poderós com a França o Anglaterra, o sense un mecanisme de cooperació entre estats federats



Planificació del l'änder de Baden-Württemberg (1983)

com a Alemanya, aquest procés resulta inevitablement molt complicat. De totes maneres, el PTG està fet dins d'un marc constitucional i polític especial, i és un reflex d'aquest marc.

Un pla no afectat per dubtes intel·lectuals

Es poden identificar tres aspectes bàsics del Pla. En alguns punts es diferencien de la pràctica recent als altres països, en uns altres hi ha semblances. El primer aspecte és la confiança del Pla, que intenta donar una idea general de la imatge del país per a molts anys endavant. El Pla no està gaire afectat pels dubtes intel·lectuals que són generals a Europa, per la depressió postmodernista, per la inseguretat, la sensació de risc, el sentiment que no podem planificar el futur. Aquest canvi intel·lectual ha portat nous tipus de "planificació estratègica" en l'àmbit urbà, a Espanya i altres països, i, fins a un cert punt, també en l'àmbit territorial. És a dir que, a Anglaterra per exemple, els planificadors són poc proclius a fer una planificació forta, perquè tenen la sensació que no poden controlar els canvis econòmics, que no tenen el suport de l'Estat (ara que gairebé tot és en mans privades, en tot cas). Així també en l'àmbit territorial anglès hi ha força tendència cap a una planificació suau, flexible, poc ambiciosa.

El PTG, però, presenta un imatge-objectiu per a l'any 2026 per a la distribució de població. És normal que els plans en uns altres països mirin cap al 2005 o 2011, per parlar de les necessitats d'habitatge o per a algunes infraestructures. A Alemanya els plans dels länder a vegades no tenen terminis fixos i hi ha objectius que són, en un cert sentit, indefinits per sempre. Amb la viva consciència ecològica és més normal parlar d'"una generació" -el termini per a arribar a un desenvolupament sostenible per al Pla nacional del medi ambient d'Holanda (de 1989-90, revisat el 1994). Però és estrany que un pla miri 30 anys endavant, fixant alguns objectius tan clars. Això no vol dir que el Pla ho decideixi tot; al revés, deixa moltíssimes decisions per al futur per a altres tipus de plans. Només en vull destacar la confiança general, les aspiracions de control. Això és potser més similar a l'actitud d'Alemanya, especialment als nous länder però també, en la tradició encara forta de planificació territorial, als antics. Segurament aquest primer aspecte es basa sobretot en el sentiment de país que viu Catalunya durant l'època de la redacció del Pla.

Influència de la tradició geogràfica

El segon aspecte que vull emfasitzar és la base molt territorial, quasi física, del Pla. Es nota potser la tradició geogràfica de Catalunya i la base de l'urbanisme mediterrani en l'arquitectura i l'enginyeria civil. Això dóna un enteniment sòlid dels límits imposats pel territori, en alguns aspectes, i del funcionament dels sistemes urbans dins d'aquest territori. El Pla té similituds amb la tradició planificadora alemanya, amb l'èmfasi sobre zones de congestió i zones rurals dèbils, amb el mateix paper important per a xarxes d'infraestructures i per a sistemes urbans.

Aquest èmfasi sobre l'estructura física del país potencia

sens dubte la confiança abans esmentada. Té també una altra cara. A moltes regions europees, i també entre ciutats a Catalunya, hi ha un gran accent sobre la competitivitat. A Anglaterra les associacions que treballen sobre temes territorials dediquen, en molts casos, més temps a la promoció econòmica que no pas a la planificació estrictament territorial. Això és més evident a les regions amb problemes econòmics més greus, i no tan acusat, per exemple, al sud-est anglès. El PTG sí que fa esment de la competitivitat i la promoció econòmica, però, clarament, no és un tema central. Això és un reflex de la menor èmfasi econòmica del Pla en la seva totalitat; també en aquest sentit és similar a la tradició clàssica de la planificació territorial alemanya. És clar que el Pla parla, indirectament, de temes molt econòmics i, directament, quan tracta de les zones de regeneració, de zones amb problemes; però això no és el mateix que els plans més obertament de competitivitat regional.

Influència en uns altres nivells de planificació

Un tercer aspecte rellevant, que pot semblar contradictori amb els dos últims, és la tendència a no concretar, a deixar el contingut del Pla a uns altres nivells o per a uns altres tipus de planificació. Amb l'excepció d'alguns temes (especialment pel que fa als traçats generals de carreteres), això és general en el PTG. En una bona part és el resultat lògic de la manera de conceptualitzar els sistemes urbans, en una sèrie de mesures, però també és un reflex dels problemes clàssics i comuns de la planificació territorial, que són a) com relacionar plans territorials generals amb plans territorials més locals, i b) com relacionar els mateixos plans amb planificacions o polítiques sectorials. Això és un problema evident a tot arreu. És molt clar a Anglaterra on els grans ministeris defensen les seves competències aferrissadament (com en el cas de Transports), cosa que ha afectat la "Regional Planning Guidance" de les regions angleses dels anys 90. A Holanda la planificació territorial nacional i provincial està contínuament fent esforços enormes per coordinar els 6 o 7 tipus de planificació sectorial que tenen incidència en la planificació territorial -no sempre amb èxit-. I el mateix passa a Alemanya, on coexisteixen dos tipus de planificació territorial -urbanística i de paisatge- sense parlar de la planificació econòmica regional, del medi ambient i dels 'altres sectors.

El resultat de tots aquests problemes és que hi ha una gran tendència a mantenir obertes les opcions. En el PTG també es nota aquesta tendència, dins del marc de la confiança general i la forma geogràfica i física tan clara. En aquest sentit el PTG sí que té flexibilitat, de manera que la seva influència futura dependrà molt de la seva capacitat de dirigir o influir en els altres tipus de planificació.

Aquest problema queda reflectit també en la dificultat de presentar programes financers. Probablement el PTG té més d'aquest element que la majoria de plans territorials, encara que sigui només un resum dels programes territorials de la Generalitat. La incapacitat dels governs "normals" per a planificar més de 2 o 3 anys endavant presenta problemes per aquest aspecte de con-

creixió. Potser el cas recent més destacat d'un intent de complir en aquest sentit és l'esforç del govern holandès per calcular el cost del Pla nacional del medi ambient, fins a l'any 2010. És clar que un pla sectorial d'aquest tipus és diferent d'un pla territorial, però l'esforç és, en tot cas, impressionant. El Parlament holandès va decidir l'any 1994 que acceptaria pagar aquest cost, per tal d'aconseguir els objectius mediambientals (quadre 1).

Creixement i descentralització

D'entre molts temes possibles, en comentaré dos. El primer és l'objectiu d'acollir dins del territori força més "canals" (per fluxos de tot tipus) i sostre (per activitats), que els que hi ha ara. Això pot semblar un objectiu evident, indiscutible. És veritat que és normal que els plans territorials busquin terrenys per a molts tipus d'actuacions. Però hi ha països que no miren el futur d'aquesta manera. A Alemanya, abans de 1989, per exemple, molts plans territorials planifica-

ven per a una població en declivi i volien deixar de consumir sòl fora de les zones urbanes existents. A Anglaterra hi ha, en algunes regions, la mateixa actitud, encara que hi hagi un creixement de famílies o persones que han de tenir cases, i una demanda de terrenys per a diversos tipus d'instal·lacions o d'equipaments. El PTG veu essencial dotar el país amb sistemes urbans molt més extensius i amb infraestructures més desenvolupades per a la població existent i per al 25% extra de la prevista per a l'any 2026. Això representa un model més amb consonància amb el de la "nova Alemanya" o amb la França de sempre. A Alemanya, per exemple, amb la gran immigració esdevinguda després de 1989, els planificadors han revisat els plans a l'alça. El repte per a ells és com ajustar aquest canvi a la consciència ecològica del país.

Un segon aspecte important del Pla és que intenta anar de bracet amb les tendències descentralitzadores actuals, i accentuar-les. Vol potenciar la descentralització a tot el conjunt del país i dins de cada àmbit funcional territorial. Això és una



Planificació territorial de l'àrea regional de Londres

estratègia similar a la del govern francès, que continua buscant pols d'equilibri per a París, dins del seu àmbit proper i dins de França globalment (després del "gran debat nacional" sobre el territori de 1991-94). Però a Anglaterra, Holanda i Alemanya no hi ha cap consens sobre una estratègia per a donar suport a aquestes tendències descentralitzadores, que han estat molt fortes en aquests països durant tres dècades. A Anglaterra l'estratègia més popular a quasi totes les regions ha estat reforçar el paper dels centres existents, amb l'ús més intensiu dels espais ja urbanitzats. Això no vol dir que sigui clar que els centres existents realment puguin acollir la gent que hi ha, però la planificació territorial no és un exercici purament racional, o de xifres...

La redacció del Pla

És evident que el procés de redacció del Pla va ser determinat, en gran mesura, pel marc constitucional i pel caràcter del govern de la Generalitat. Fins al moment d'obrir el procés a la consulta institucional, el Pla va ser redactat essencialment dins de l'Administració autonòmica, per un equip bastant petit.

Els processos de planificació territorial són molt diversos a Europa. A Anglaterra tota la feina bàsica és feta per una mena d'associació de comarques i municipis, amb un equip permanent molt reduït (normalment unes dues o tres persones); la feina d'investigació és feta per grups de treball dels urbanistes de les administracions locals. Un cop aprovada pels polítics de l'associació, és el ministeri de l'Estat el que ha de decidir com seran les directrius finalment, després de tenir en compte el consell de l'associació. A Alemanya hi ha, a molts länder, una estructura similar per regions més petites que el land; el Pla per al land es fa, en general, al ministeri, amb la consulta de les institucions públiques i privades del país.

Però a tot arreu es reconeix que hi ha un problema quan s'ha de consultar aquest nivell en cas de zones molt grans i de molta gent; per això les consultes es queden normalment al nivell institucional (d'un tipus poc o molt extensiu i en etapes diferents de la redacció). A Catalunya el problema de quin contacte s'hauria de tenir amb la societat en general sorgirà més clarament amb el començament del procés d'elaboració dels plans territorials parcials. A Anglaterra, amb les estratègies regionals més recents, s'ha fet algun intent d'obrir més el procés al públic mitjançant articles periodístics i conferències. Però el procés s'ha quedat encara bastant dins del món professional/polític, fins ara.

Un aspecte clarament diferenciat del PTG és que ha tardat més anys del compte per a arribar a ser aprovat. Però és pot notar que el procés de planificació territorial és sempre bastant llarg. A Anglaterra el termini típic oscil·la últimament en 4 o 5 anys. A Alemanya, durant els anys 89, la redacció dels plans per als länder de Nordrhein Westfalen i Baden-Württemberg va durar també 5 anys; en ambdós casos eren revisions de plans anteriors. A la regió de Düsseldorf (equivalent a

un AFT a Catalunya) el procés va tardar 10 anys. A Alemanya i Holanda dediquen, en tot cas, més recursos als equips de redactors. De fet, s'acostaria probablement a la veritat dir que en la majoria de països la planificació territorial queda com una prioritats bastant baixa dins de les actuacions dels governs o, com a mínim, una prioritats sense urgència.

Perspectives per al PTG

Resumint aquestes comparacions, com he dit al principi, el PTG és diferent. Té algunes característiques en comú amb els altres plans territorials europeus, però la combinació és única, resultat d'una situació política i ideològica única, i de la seva expressió tècnica i professional.

Potser puc acabar aquestes reflexions amb alguns comentaris més personals sobre les necessitats futures per a la planificació territorial catalana.

És difícil comprovar els efectes de la planificació territorial als països europeus en les últimes dècades. Però qual-sevol èxit que hagin tingut, en el sentit de fer països més civilitzats i agradables, ha estat gràcies a dos factors:

1.- Que hagin durat molts anys i que els plans hagin estat seguits i revisats quan cal. És evident que els canvis territorials són molt lents, encara que algunes decisions estratègiques puguin ser adoptades i posades en pràctica molt ràpidament.

2.- Que el sistema de planificació sigui ben estructurat, sobretot verticalment. Als països com Holanda i Alemanya que tenen, com a mínim, bona fama en el camp de la planificació territorial, és probable que l'èxit depengui de la connexió entre els diferents nivells (estat/land/regió/comarca/municipi a Alemanya; estat/província/municipi a Holanda). A Anglaterra la comarca ha tingut molta importància (potser per això el govern en busca ara l'abolició).

Les conclusions per a Catalunya són evidents, i els redactors de la Llei d'1 de març de 1995 en van ser conscients: la clau del futur del PTG és (o ho sembla així des de fora) el desenvolupament d'estructures vitals en l'àmbit regional, als AFT i més cap avall. Per això cal que la planificació territorial a Catalunya tingui recursos i suport dels polítics en molts àmbits. Potser caldria també, encaminar una sèrie d'estudis sobre temes "nous", per tal de complementar les revisions parcials del Pla. Això pot afectar no solament l'aigua, com proposa la Llei d'1 de març, sinó també altres temes estretament lligats a la sostenibilitat ecològica, com els transports i el tractament a llarg termini de les terres (per l'agricultura i la silvicultura). Això és potser una lliçó de les experiències angleses (i gal·leses) i alemanyes: s'ha de continuar treballant, amb constància, perquè hi ha temes que escapen dels esquemes anteriors. Això és també un avantatge de les estructures que incorporen administracions locals, perquè aquestes aporten energies i idees al procés -quan uns altres potser ja n'estan cansats!

Risc d'hipermobilitat

Probablement en un futur serà també important estructurar les relacions amb la planificació territorial/sectorial de l'Estat i de la Unió Europea. Com ja hi ha estructures concertades entre el Govern central i les comunitats autònomes per a tractar del medi ambient i dels fons de cohesió (entre alguns altres temes), potser seria oportú que els polítics i tècnics que tracten de la planificació territorial a les diverses comunitats autònomes tinguessin una relació més formalitzada que fins ara. Les interrelacions ecològiques, com a mínim, indicarien el valor d'aquell contacte més intensiu, i segurament Catalunya hi podria aportar molta experiència.

El gran tema de debat actual a Europa és el de la mobilitat. Jo personalment veig problemàtic el model de Catalunya-ciutat, amb una hipermobilitat creixent, durant tota la setmana i tot l'any, de mercaderies i de persones, entre famílies i amics que potser seran escam-

pats per tot el país. Això és un perill possible del model d'una descentralització gradual: que tot sigui com a Alemanya i Anglaterra, on hi ha una mobilitat extraordinària, tothom viatjant contínuament, tothom porta càrregues petites d'un lloc a l'altre. Com evitar això i assegurar, com a mínim, que la mobilitat futura pugui basar-se més en trens i autobusos i vaixells, seria un repte molt difícil, que podria ser objecte d'estudi en la revisió del PTG dins dels pròxims 10 anys. ■

1.- *Estudio Prospectivo de las Regiones del Mediterraneo Oeste. Informe Final, Institut de Formation aux Responsabilités Nationales (Paris) / EU DG XVI, juny 1993.*

2.- *Ciudad y Territorio y Estudios Territoriales, 95/96, 1993, número especial sobre planificación territorial a Espanya.*

COST ADDICIONAL

COST TOTAL 1,2



Pla territorial general

	COST ADDICIONAL			COST TOTAL 1,2			
	1995	2000	2010	1990	1995	2000	2010
Agricultura	1	4	13	260	1.076	1.876	2.145
Mineria	0	5	6	222	212	212	200
Indústria	4	84	218	1.965	3.938	5.153	5.769
Indústries del petroli	0	4	77	244	572	728	689
Serveis públics	0	18	31	464	739	1.066	1.200
Construcció	0	0	0	431	727	786	866
Comerç i serveis	4	122	147	808	1.372	1.844	1.884
Sector Transport	0	14	1.453	528	1.038	1.395	3.229
Immobiliari	0	292	355	2.570	4.497	6.344	7.406
Govern	18	49	52	2.212	3.913	4.072	3.811
Total	27	599	2.286	9.460	17.513	22.748	26.512
Percentatge del PIB				1,9%	2,7%	3,1%	2,7%

1 Totes les quantitats estan expressades en preus constants referits al 1994; a excepció dels costos totals del 1990, en els quals s'utilitzen preus corrents.