

Área II-B

LA PERSPECTIVA SOCIOECONÓMICA DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Relator: **D. Laureano Lázaro Araujo**
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA

9. La promoción pública de suelo industrial por parte de la administración central: el SEPES.
Fernando Pitarch Ramón
10. Estudio conceptual de los desequilibrios territoriales. Teorías socioeconómicas de la desigualdad espacial: base conceptual de la Ordenación del Territorio.
Juan Ángel Portugal Ortega
11. Estructura social y espacial de Andalucía.
Nuria Requena Ocaña y Ana Suárez Samaniego
12. La perspectiva socioeconómica de la ordenación del territorio: estudios, análisis, planes, políticas y estrategias socioeconómicas en el seno de planteamientos de ordenación del territorio.
Miguel Roig Alonso
13. Planificación territorial y crecimiento económico de las áreas urbanas: el caso de Valencia.
Josep Sorribes I Monrabal
14. El equipamiento cultural en las áreas rurales, comarcas de Vegas Altas y Serena (Badajoz).
José Suarez de Venegas Sanz
15. Incidencia de los agentes locales de desarrollo: el caso de la Comarca del Duranguesado.
Lorea Uribarri Berrojalbíz
16. La formación de las rentas diferenciales del suelo y las estructuras territoriales: propuestas metodológicas.
Julio Vinesa Angulo y María Jesús Vidal Domínguez

LA PROMOCION PUBLICA DE SUELO INDUSTRIAL POR
PARTE DE LA ADMINISTRACION CENTRAL:EL SEPES

RESUMEN

En esta ponencia se examinan los cambios habidos en materia de promoción pública de suelo industrial en España. Se hace una breve introducción a la actuación hecha por la "Gerencia de Urbanización" durante el decenio de los 60 y el primer quinquenio de los 70, criticando los más sensibles fallos en sus acciones. Posteriormente escribo una introducción a la recesión industrial en relación con los cambios en la demanda de suelo industrial en España, como marco teórico-interpretativo de las necesidades actuales y la oferta hecha por el SEPES. Como finalización del estudio, acabo haciendo una breve crítica a la actuación general del SEPES, intentando poner de relieve las diferencias con la promoción pública pasada y la calidad de la oferta ante las necesidades actuales.

ABSTRACT

In this communication I examine the changes occurred in SPAIN in the industrial land offer. I, first of all, do a brief introduction to the "Gerencia de Urbanización" actions during the 1960s and the first quinquennium of the 1970s, criticizing the most sensible faults of its realizations. Subsequently I write an introduction to the industrial crisis related with the happening changes in the industrial land demand in current Spain. This introduction is the basis to a theoretic and interpretative frame of the actual needs in this issue compared to the offer made currently by the SEPES. To finish the study I realize a few short critics to the general action made by SEPES, trying to conclude the most interesting differences between the past public offer and the current quality of the offer compared to the present needs.

FERNANDO PITARCH RAMON

En principio considero que para hacer un estudio sobre la actuación del SEPES en la actualidad, es necesario ligarlo y compararlo a la actuación pública sobre suelo industrial que se llevó a cabo en España durante los años 60 y el primer quinquenio de los 70 al menos, período correspondiente al máximo auge constructivo. Creo esto recomendable debido a la importancia que tuvo esta promoción pública en el total de la promoción de suelo industrial, la conceptualización que se hizo de la función estatal en este ámbito y por la importancia que tuvo en la formación y ordenación del modelo territorial que se impondrá en España. También el conocimiento de los rasgos más importantes y las críticas más comunes servirán como un contrapunto importante al estudio de la promoción pública actual y clarificará cuales han sido los cambios más claros en la promoción actual.

Comenzaré esta breve crítica clarificatoria comentando que uno de los rasgos más comúnmente criticados ha sido la falta de una metodología científica en los estudios de localización de los polígonos industriales construidos por la "Gerencia de Urbanización". Existe toda una literatura específica para los estudios de localización espacial de los polígonos industriales, ampliamente utilizados en Europa y Norteamérica, basados primariamente en encuestas a los posibles empresarios, Este tipo de estudios de viabilidad locacional no fueron en ningún momento aplicados explícitamente por la "Gerencia de Urbanización" en sus actuaciones durante este período de tiempo. La elaboración previa de estos estudios basada en el conocimiento del mercado de la demanda a la que se dirige el producto, hubiera ayudado enormemente a vender todo el suelo que quedó como no vendido, debido a la falta de interés para los empresarios. Un caso ejemplar podrían ser los polígonos de descongestión de Madrid, por lo menos los más alejados.

Otra crítica importante que puede hacerse a la gestión de la "Gerencia de Urbanización" es la relacionada con el tiempo de construcción de los polígonos, exageradamente largo como rasgo común a la totalidad de éstos, rasgo que no fue cambiando con el paso del tiempo y de unos programas a otros.

Las medias llegaron a ser de 10 años para muchos polígonos. Ello se debió a varias causas, entre las cuales hay que destacar la anualidad de los presupuestos de la Gerencia y la lentitud generalizada de los temas jurídicos y burocráticos. Esta lentitud era realmente dañina cuando se toma en cuenta que la función del organismo era preparar suelo industrial para el desarrollo industrial del país, tardanza que lógicamente tiene que dañar este desarrollo.

La forma de enajenar las parcelas construídas, tampoco parece que fuese la ideal a la vista de lo mucho que se ha escrito sobre ello. El sistema pecaba de una excesiva rigidez, defalta de facilidades en el pago de las parcelas. Estas tenían que abonarse en un 40% de su valor total como entrada, y el resto pagarse en un plazo máximo de dos años. Teniendo en cuenta que para muchas empresas de mediano tamaño la proporción de gasto que supone la compra del terreno a utilizar es alta, esta falta de flexibilidad en el pago supone una dificultad seria.

Además no hubo en ningún momento ocasión de alquilar terrenos. Esta figura del alquiler es contemplada en muchas actuaciones de promoción pública, tanto en EEUU como en Europa occidental. Ni siquiera se incluyó la figura de alquiler con opción a compra.

Además, junto a la inflexibilidad en la venta de parcelas, se sumaba la falta de una línea de facilidades crediticias para la compra de terrenos con finalidad industrial, teniendo que optar los compradores a los créditos a interés normal. Solamente existían estas facilidades en los polígonos que se situaban en áreas nominadas como preferenciales por la comisaría del desarrollo.

Junto a ello también falló ostensiblemente la gestión comercializadora de la "Gerencia de urbanización". La función publicitaria de su producto fue muy deficiente en España e inexistente en el extranjero en búsqueda de multinacionales. No tenía un departamento con fines exclusivos de publicidad y promoción de ventas.

Tampoco se preocupó la promoción pública de dotar a los polígonos de ciertos servicios auxiliares a las empresas incapaces de interiorizarlos por su tamaño. Simplemente se basó en dotar los polígonos de infraestructuras básicas, sin pensar que una unidad grande de empresas podría necesitar este tipo de servicios, recomendados en la mayor parte de la literatura europea sobre el tema.

El cambio en las políticas de suelo industrial seguidas por la "Gerencia de Urbanización" y el "SEPE" viene claramente determinada por la aparición de la crisis económica, recesión que afectó fundamentalmente a la industria. Por ello considero lógico el hacer unos breves comentarios sobre la calidad de esta recesión enfocada sobretodo hacia la relación entre ésta y los cambios ocurridos en la política de suelo industrial.

La recesión económica afectó diferencialmente a las empresas, actuando con mayor dureza a aquellas inscritas en los sectores más maduros en el ciclo de rentabilidad industrial, siendo la fábrica arquetípica aquella que utiliza muy intensamente la mano de obra como factor de producción, y con una necesidad de espacio para su ubicación, muy amplia. Este tipo de empresa estaba ampliamente representada en España por la baratura de la mano de obra, que jugaba como factor de ventaja comparativa.

La mayor parte de los polígonos construídos hasta ahora estaban preparados para acoger este tipo de empresas con necesidad de grandes espacios, dándose el hecho de tener que terminar un alto número de polígonos previamente planeados y no finalizados por la lentitud de su construcción, polígonos que se demostraron no aptos para la ya poca demanda que aparecía ya introducidos en la crisis.

Lo que comienza a producirse, con la aparición de la crisis, es una clara disfunción entre:

1/Las existencias de suelo industrial y el decreciente ritmo de creación de empresas.

2/Las características de ese suelo ya existente y la demanda creada por el nuevo tipo de tejido industrial emergente.

3/Como factor claramente más secundario, pero también componente de la disfunción, la localización de parte de estos polígonos y los cambios en el espacio de la tendencia a la creación de empresas.

A partir de mediados del decenio de los 70 comienzan a aparecer nuevos procesos equilibradores puestos en marcha por las empresas como método de defensa ante unas circunstancias históricas adversas. El objetivo principal de estos procesos es el reducir costes de producción. Las empresas más potentes superan la crisis mediante métodos basados en hacer evolucionar sus estructuras financieras y empresariales parejamente a la conclusión de procesos reestructuradores de la producción tendentes a la conservación de una mayor productividad. Este objetivo es conseguido de varios modos, entre los que destaca la tendencia a conseguir un nuevo equilibrio entre los costes de producción, reduciendo principalmente la mano de obra y sustituyéndola por capital.

Pero ha habido otro tipo de empresas que no han podido acometer estos procesos reequilibradores tanto por el tipo de producción, su pequeño tamaño o por su deficiente estructura financiera. Este tipo de empresas son las que han tenido que reaccionar de una manera diferente para poder sobrevivir en la crisis, siendo parte del proceso de supervivencia la utilización de ciertas determinadas áreas espaciales.

Ha aparecido una evolución importante, durante esta época y como consecuencia de la crisis, de las pautas de localización de importantes estratos del tejido empresarial. La segmentación de los procesos productivos ha llevado a fragmentar lo que antes era una sola fábrica, a diferentes fábricas y localizadas también diferentemente en el espacio.

Esto lógicamente en actividades fragmentables. De esta manera el colectivo de trabajadores pierde fuerza ante el empresario. Este cambio en la forma de producción lleva parejamente un cambio en las ubicaciones industriales. Desaparece la necesidad de grandes terrenos para una sola empresa y se cambia por la necesidad de un mayor número de terrenos pero de menor dimensión y diferentemente ubicados. Se fragmentan las necesidades de suelo industrial.

El propio proceso de la sumersión de una parte importante de las empresas industriales del país ha tenido una repercusión clara sobre el suelo industrial. La sumersión de empresas previamente legales las lleva al cambio en su ubicación, todas aquellas que nacen ya de esta manera lo hacen en áreas marginales, rompiendo con las teorías clásicas de localización industrial.

Comienzan a aparecer nuevos espacios industriales relacionados con estas pautas de difusión industrial, desligados claramente de la oferta pública de suelo, al estar ligadas estas industrias a necesidades de suelo peculiares. Siendo la mayoría de estas industrias de pequeño tamaño supone una parte importante de su presupuesto la compra de los terrenos y del edificio fabril. Dada la precariedad sobre la que se sitúa gran parte de este estrato, es lógico pensar que intente minimizar estos gastos, bien optando por su ubicación en espacios marginales de precios bajos y mala preparación física del suelo, u optando por el sistema de alquiler de naves fabriles, sistema muy extendido.

Esta tendencia a la ubicación en espacios marginales a la promoción pública e incluso a la promoción privada de calidad y estándares constructivos tradicionales, no sólo se dá por una baratura de suelo, ya que también existe una fuerte tendencia a ubicar estas industrias allí donde se

pueda aprovechar la existencia de una mano de obra desarticulada y con altos índices de paro, de cara a establecer unas condiciones laborales favorables al empresario. La aparición de tejidos industriales de cierta densidad en el área metropolitana de Madrid durante el último decenio, es un claro ejemplo.

Creo que es bien constatable que durante estos primeros años de la recesión industrial se ha producido una clara disfunción entre la oferta que hacía la promoción estatal de suelo industrial y la aparición de un estrato de la demanda en cantidad muy apreciable, con una necesidad de suelo industrial de características muy diferentes. En esta situación se puede valorar la necesidad surgida de un cambio importante en la oferta pública para poder absorber estas nuevas demandas de manera más flexible.

Este es en principio el fin del SEPES, crear para la demanda privada un suelo industrial que le sea apetecible y que el suelo industrial llegue a ser un factor de ayuda a la industrialización. El problema es que en ninguna de las publicaciones accesibles del SEPES aparece explícitamente la noción de que mediante su aportación en suelo industrial se podría llevar a cabo políticas de la ordenación de la industria en el territorio o de desarrollo de políticas regionales mediante el desarrollo industrial.

La reindustrialización del país, como fin, sería conseguido mediante los siguientes objetivos:

La viabilización de los polígonos heredados del INUR para que tengan una mayor facilidad de venta.

La creación de nuevos polígonos construidos con unas características que les conviertan en apetecibles para el empresario y sean rápidamente vendidos.

Una gestión eficaz que permita unas máximas facilidades al empresario.

gionales coherentes y no con un afán simple de industrialización.

De este modo también, se peligra en construir polígonos donde exista previamente una efervescencia industrial, donde se aseguren la venta de las parcelas. Ello indica que no se construirán en aquellas áreas con menor ambiente industrial, perdiéndose una de las competencias tradicionales de apoyo del sector público. En estos momentos se puede decir que el SEPES trabaja en términos de análisis coste-beneficio.

Respecto a la planificación física, se tiende a la construcción de pequeños polígonos, con también pequeñas parcelas, tanto por la experiencia pasada como por las necesidades actuales de suelo por la empresa privada. El SEPES sigue claramente una política de no inmovilizar capital en suelo, creando grandes polígonos que le hipotequen financieramente. Lo que hace es construirlos pequeños y con seguridad de venta para poder hacer retornar el capital lo más rápidamente posible. De aquí que haya comenzado la política de construir polígonos en fases sucesivas según el ritmo de ventas.

Respecto a la oferta de parcelas, intenta ésta ser lo más flexible posible, siendo el abanico de tamaños grande y siendo mayoritarios los de pequeño tamaño, que son los más demandados. Incluso en gran cantidad de polígonos se ha procedido a construir un tipo de parcelas denominadas "Nido", de una extensión mínima, que llega a ser en algunos polígonos de hasta 500 metros cuadrados. Con ellas se intenta absorber a los estratos industriales de menor tamaño. Este es también el sistema que ha seguido con los polígonos heredados del extinto INUR para viabilizar su venta, la partición de las antiguas parcelas en un mayor número de ellas de menor tamaño. Aunque esto no cambia el problema de la pésima ubicación de algunas de ellos.

La cuestión de venta de naves y venta conjunta de nave y parcela se ka planteó el SEPES, existiendo en trs polígonos. Tras la experiencia el organismo ha decidido no continuarla ya que considera que no acabó siendo lo suficientemente satisfactoria al elevarse excesivamente el precio del metro cuadrado, ya que la calidad de las infraestructuras era alta. Además surgió el problema de que los edificios fabriles debían ser estándar para abaratar precios, por lo cual eran los empresarios los que tuvieron que adaptarse a las naves y no al contrario.

Una de las críticas más comunes hechas al INUR, la rigidez en la enajenación de las parcelas, ha sido resuelto positivamente por el SEPES al haber flexibilizado enormemente los pagos. Actualmente sólo se da un 10% de entrada y el resto en 8 años, con un recargo de tan sólo un 11% anual. Este es uno de los caballos de batalla del SEPES para conseguir vender parcelas. Es un esfuerzo importante, máxime cuando la política del organismo es la de hacer revertir el capital invertido con rapidez, al ser la autofinanciación importante en sus presupuestos.

Se le puede criticar al SEPES el no hacer todavía estudios de localización y viabilidad de polígonos industriales de una manera científica, ya que se basan en el simple estudio de las altas industriales del municipio y en intuir el ambiente industrial reinante. No hacen encuestas entre los potenciales clientes para conocer sus apetencias y demandas. El ambiente industrial lo estudian mediante aproximaciones a la cantidad de empresas sumergidas da la zona. Ello lleva y el propio SEPES es consciente, a que parte de sus parcelas sean compradas por empresas sumergidas que, debido a la buena coyuntura económica, deciden salir a la luz. Ello, desde luego, no es crear empleo industrial.

ESTUDIO CONCEPTUAL DE LOS DESEQUILIBRIOS TERRITORIALES

**(Teorías socio-económicas de la desigualdad espacial:
base conceptual de la Ordenación del Territorio)**

JUAN ANGEL PORTUGAL ORTEGA

Donostia-San Sebastián, Mayo 1988

RESUMEN

El presente artículo pretende, de una manera breve y concisa, repasar algunas de las más importantes corrientes de pensamiento que han tratado la problemática del desarrollo y del crecimiento económico. Este marco descriptivo-teórico constituye el nivel previo para el planteamiento de hipótesis sobre los desequilibrios territoriales y sectoriales de un espacio geográfico determinado.

El interés por el estudio de las disparidades del territorio ha orientado a economistas y a geógrafos hacia el estudio de la explicación de estas disparidades para llegar a realizar una ordenación territorial más racional. Entre las contribuciones más importantes que se derivan de la teoría del crecimiento económico esta la inserción de la variable ESPACIO en los modelos de desarrollo.

Cada uno de los aspectos de las líneas de pensamiento de estas teorías de desarrollo intenta buscar su constatación en el caso concreto del País Vasco.

ABSTRACT

This paper tries to review, in a short and concise way, some of the most important trends of thought that have dealt with the economic development and growing problems. This descriptive and theoretic framework establishes the hypothesis for the first level by focusing it on the territorial and sectorial disequilibria in a fixed geographical space.

The interest in studying the territorial disparities has pointed economists and geographers towards the study of their explanation in order to make more rational territory planning. The insertion of the space variable into the development models is among the most important contributions originated by the economic growth theory.

Each aspect of these development theory trends of thought tries to find its confirmation in the particular case of the Basque Country.

1. LOS DESEQUILIBRIOS ESPACIALES Y LA POLITICA REGIONAL

1.1. INTRODUCCION

Las grandes desigualdades de la dinámica demográfica en los diferentes puntos del espacio y su rápida agravación durante las últimas décadas, son significativas, y al mismo tiempo, reveladoras de las importantes transformaciones que la estructura geográfica realiza a lo largo del tiempo. La concentración de la población en las áreas más dinámicas y de fuerte densidad demográfica es una prueba irrefutable de que el crecimiento económico se ha venido realizando a partir de las actividades urbanas, en concreto a partir de los sectores industrial y de servicios, los cuales exigen y reafirman al mismo tiempo la concentración demográfica.

Mas aún, es hoy de todos conocido que la mayoría de las regiones donde el desarrollo ha estado históricamente basado en industrias tradicionales como la textil, el carbón o el hierro, se encuentran actualmente muy duramente afectadas por la crisis económica del sistema capitalista.

El desigual desarrollo del espacio geográfico constituye una realidad que ningún autor pone en duda. Sin embargo, en lo que respecta a la evolución de tales desequilibrios existe una gran diversidad de puntos de vista e incluso de teorías confrontadas; así, por ejemplo, seguidores del "laissez-faire" se oponen a los teóricos del "intervencionismo": mientras que para los primeros, los desequilibrios desaparecen después de un cierto tiempo, para los segundos, sin embargo, no hay

razón algunas para que tal desigualdad desaparezca por sí misma.

El objetivo central de estas páginas es repasar de una forma breve y descriptiva algunas de las corrientes de pensamiento que se han interesado por la problemática de las desigualdades territoriales. Por una parte, las teorías que atribuyen los desequilibrios a un "laissez-faire", y por otra, los puntos de vista que identifican el proceso de acumulación con el intervencionismo político.

1.2. EL INTERVENCIONISMO

La corriente de pensamiento referida al proceso acumulativo y al intervencionismo puede subdividirse en dos líneas: por una parte se encuentra la teoría del desarrollo y el proceso acumulativo y por otra, la teoría marxista y los problemas espaciales.

- i) La primera de ellas afirma que entre los procesos de producción, el capital conoce una acumulación y centralización en las zonas más prósperas, lo cual tiene como efecto el drenaje de los recursos de las regiones desfavorecidas hacia las más ricas. Por otro lado, dado que existen efectos de aglomeración que se corresponden con economías externas positivas, las inversiones son más rentables en aquellas zonas ya equipadas. En estas afirmaciones se puede reconocer implícitamente el mecanismo del "círculo vicioso" que conduce al proceso acumulativo, tal y como ha sido descrito por Myrdal para explicar su teoría del subdesarrollo.

Por su parte, el geógrafo P. George hace referencia a este mismo fenómeno pero aplicado al medio industrial afirmando que la "presencia de un conjunto industrial constituye una fuerza de atracción para otras instalaciones industriales". Ciertamente ello se acompaña de determinados factores: de un adecuado dispositivo de transportes, de inversiones urbanas que fijan y establecen una importante reserva de mano de obra, de un equipamiento de servicios públicos y técnicos, y de la apertura del mercado hacia múltiples aspectos del exterior... La existencia de grandes organismos de crédito y la importancia del movimiento de capitales facilitan todas las operaciones de financiamiento.

Esta línea de pensamiento se encuentra igualmente en las obras de los autores Hirschman y Kaldor. Para Hirschman la desigualdad del desarrollo entre las regiones o entre los países, a través del factor intermediario de los polos de crecimiento, es una condición necesaria para todo crecimiento económico e incluso constituye una fase muy difícil de ser obviada. Asimismo este autor afirma que si bien en un principio los efectos de polarización juegan un papel primordial en el crecimiento desigual de un espacio, más tarde tales desequilibrios deben paulatinamente desaparecer.

Para Kaldor, sin embargo, el mecanismo del "círculo vicioso" que hemos mencionado anteriormente, es esencial para comprender la existencia de los desequilibrios regionales. Para este autor, los factores endógenos que tienen su raíz en la historia económica de las regiones, son los que explican la desigual incidencia del desarrollo

industrial en el espacio geográfico. Respecto a las diferencias interregionales de la tasa de crecimiento, Kaldor centra básicamente su análisis en la importancia de las economías de escala. A partir de una primera concentración económica en un espacio determinado, la rentabilidad de los capitales comienza a ser elevada y simultáneamente los salarios son comparativamente mejores frente a los espacios más próximos. Más aún, en base a la intensificación de los intercambios por la mejora de los medios de transporte y la organización de los mercados, este tipo de espacios que bien podría ser identificado con la región vasca (en principio más desarrollada que el espacio más amplio que la envuelve), aprovecha el aumento de las relaciones de todo tipo en perjuicio de los espacios menos desarrollados.

- ii) Dentro de la línea marxista destaca la formulación de Samir Amin, que tiene como base la hipótesis central de la interdependencia entre el desarrollo de zonas ricas y zonas subdesarrolladas. Este enfoque puede igualmente aplicarse a escala nacional o regional.

Samir Amin plantea las relaciones de intercambio entre un centro (donde el modo de producción capitalista es exclusivo), y una periferia (donde ese modo de producción es solamente dominador). La primera categoría de países (centro) presenta una economía homogénea con sectores avanzados unidos entre ellos por múltiples interrelaciones. Sin embargo, en el caso de la "periferia" los sectores se encuentran yuxtapuestos y poco relacionados

entre sí. Así, los intercambios se orientan hacia el centro, en razón de la importancia de las inversiones extranjeras, de todas las estrategias político-económicas, e incluso militares, que se desarrollan en esos países llamados "ricos". Por ello mientras que en el "centro" el término crecimiento significa desarrollo, en la "periferia" el crecimiento se corresponde con la desarticulación de las actividades tradicionales.

A escala regional, este mismo esquema basado en los movimientos desiguales de capitales, mano de obra y de bienes y servicios, lejos de posibilitar el reequilibrio de las disparidades regionales, conlleva principalmente a una mayor agravación de los mismos. Por ello podemos establecer la relación teórica-práctica de esta línea de pensamiento con la formulación económica del "reequilibrio espacial" que será estudiada más adelante.

A nivel macroespacial de la Comunidad Europea, si bien no existe ninguna disposición del Tratado de Roma que considere explícitamente la problemática de la política regional, este aspecto se encuentra, sin embargo, subyacente. Ciertamente los aspectos de las disparidades geográficas son tratados bajo la preocupación de un desarrollo económico armonioso y equilibrado. Llega a reducir las distancias entre las diferentes regiones mediante una acción de recuperación de los espacios desfavorecidos aparece en el preámbulo del Tratado como una necesidad si se quiere reforzar la unidad económica europea.

A nivel de la Comunidad Autónoma Vasca, y a partir

de la integración española en la CEE, el Estado ha elaborado diferentes estudios regionales que han sido presentados ante la Comisión Europea para acceder a las ayudas del FEDER (Fond Européen pour le Développement Régional). Esta propuesta define siete zonas vascas donde el objetivo se centra principalmente en la reconversión industrial y en sus efectos socio-económicos más que en la ayuda a una agricultura vasca de carácter marginal.

1.3.EL ENFOQUE DEL "LAISSER-FAIRE".

De forma empírica, se constata que las desigualdades regionales son más acentuadas en aquellos espacios donde el peso de la agricultura es más importante. Ello manifiesta la clara inferioridad general de los resultados económicos referidos al sector primario respecto a las demás actividades. Para numerosos autores, como por ejemplo Williamson, esta paulatina disminución del peso relativo de la agricultura si se acompaña de un crecimiento dentro de la estructura económica general de aquellas actividades agrícolas más ricas y productivas, dejará entrever a cierto plazo la desaparición de las diferencias regionales. Williamson ha explicitado bien que la importancia de los desequilibrios geográficos de un país depende de su nivel económico. Para este autor, las primeras fases del desarrollo se caracterizan por un incremento de las desigualdades espaciales, más tarde en las etapas de madurez éstas disminuyen y se encuentran a un nivel claramente menor. Se encuentra aquí el punto de relación con la teoría del "reequilibrio".

2. LA TEORIA DEL REEQUILIBRIO AUTOMATICO DEL ESPACIO

2.1. DESARROLLO Y DESIGUALDADES ESPACIALES

Si se tiene en cuenta que la visión ortodoxa de las desigualdades regionales, los desequilibrios espaciales sólo constituyen una constatación del conjunto del problema del crecimiento económico (tomado en su conjunto), se puede llegar a determinar la existencia de una relación causa-efecto entre el crecimiento económico y las desigualdades espaciales.

En este sentido, la importante corriente teórica de los modelos centrados en los mecanismos automáticos de reequilibrio, considera que los desequilibrios de desarrollo entre las diversas partes del espacio corresponden a fases de transición hacia una homogeneización progresiva de los niveles de desarrollo regionales. Así, durante las primeras fases del desarrollo, las desigualdades regionales aumentarían en virtud del crecimiento económico -por ejemplo, es sabido que la migración de los factores de producción tienden a aumentar los desequilibrios interregionales-. Sin embargo, estas desigualdades llegan a estabilizarse cuando el desarrollo llega a su grado de madurez y a partir de aquí, puede suponerse que cualquier aumento del crecimiento económico general se traducirá en una reducción de las desigualdades y de los desequilibrios. Cabe aquí recordar el espíritu de las políticas económicas españolas que se inician con la Política de Estabilización. Entre las más importantes se deben señalar los Polos de Desarrollo Económico y Social, integrando también los Polos de Desarrollo Industrial, y

Respecto a la aplicación de esta teoría al caso español, los desequilibrios espaciales se han agravado siguiendo las tasas elevadas de crecimiento que la economía española ha mantenido desde 1939 (Plan de Estabilización) hasta nuestros días. La razón de ello ha sido el hecho de que las regiones más favorecidas en 1959, han sido las que han absorbido los recursos demográficos y financieros del resto del país, y sobre todo, de las regiones más atrasadas, reforzando así su situación privilegiada respecto al conjunto.

Sin embargo, la evolución del desarrollo del País Vasco responde perfectamente a las dos fases definidas por Williamson. En un primer período (fase centripeta), los factores de producción tienden a acumularse en los puntos neurálgicos del espacio (el área metropolitana del Gran Bilbao ha concentrado los capitales financieros -Banco de Bilbao y Banco de Vizcaya-, el capital humano -inmigración-, los recursos naturales -puerto, yacimientos de hierro-). Durante un segundo período y después de haberse sobrepasado un umbral de desarrollo, dichos factores de producción son diferidos hacia las zonas retrasadas (fase centrífuga). En concreto, en esta fase centrífuga, se enmarca el desarrollo industrial del territorio histórico de Alava, a partir principalmente del proceso de difusión del área del Gran Bilbao saturada y con importantes deseconomías de aglomeración. Mientras que, por su parte, Guipúzcoa ha conocido un desarrollo industrial más homogéneo y sustentado sobre una importante estructura familiar de pequeñas empresas.

3. LAS RELACIONES CENTRO-PERIFERIA

El análisis de la polarización y de los desequilibrios territoriales lleva a los geógrafos radicales anglosajones a conceptualizar la teoría centro-periferia (espacios dominantes frente a espacios dominados) como realidad surgida de la evolución del capitalismo. La reproducción de la plusvalía se acumula en el "centro" rector de las actividades, receptor de las nuevas tecnologías así como de la población mejor preparada (cuadros técnicos), en suma, del poder.

3.1. PRESENTACION DE CONCEPTOS

La base de las teorías centro-periferia es la existencia del desarrollo polarizado, el cual se halla muy relacionado con las innovaciones.

Antes de iniciar cualquier análisis sobre la problemática del desarrollo deben precisarse dos aspectos a nuestro juicio de gran importancia. En primer lugar, hay que precisar el riesgo de mitificación que supone el concepto de desarrollo, cuando sólo se le reduce a la dimensión de crecimiento económico, sin que se le asocien otros valores importantes como el de la repartición de este crecimiento. En segundo lugar, es importante diferenciar los conceptos de desarrollo y de crecimiento. El crecimiento no implica obligatoriamente la modificación de la estructura del sistema regional, en concreto dibuja una curva que presenta un comportamiento diferente de acuerdo a las circunstancias coyunturales positivas o negativas. Respecto al concepto de desarrollo, se encuentra siempre asociado a

transformaciones estructurales, es decir, supone un proceso asincrónico donde las fuerzas de innovación se inyectan en una estructura tradicional (Dauphiné, 1979).

En esta línea de pensamiento, Boudeville expresa una detallada diferenciación entre polo de crecimiento y polo de desarrollo: el polo de desarrollo es un "motor" creado alrededor de una unidad que conlleva innovaciones; por su parte, el polo de crecimiento es una aglomeración de actividades pasivas, es decir, un receptor alimentado por los impulsos del exterior, que bien pudiera ser un polo de desarrollo.

Cabe aquí, sin embargo, dentro de las corrientes de pensamiento centradas en la teoría del desarrollo, dos enfoques particularmente interesantes:

- i) Por un lado, los autores que conciben el desarrollo como proceso de crecimiento y que suelen definir el nivel del mismo en términos de ingreso por habitante, mientras que el proceso de desarrollo aparece expresado en términos de tasa de crecimiento.

Esta visión del desarrollo como si fuese un problema de crecimiento centra su interés sobre cuestiones relacionadas con la inversión (tasas de inversión, financiamiento externo, movilización del ahorro dentro de un espacio, etc).

- ii) Por otro lado, se encuentra la visión del desarrollo como proceso de cambio estructural, enmarcándose aquí la línea estructuralista latinoamericana a través de la CEPAL. Este enfoque plantea la

creciente polaridad en el desarrollo del sistema económico mundial: grupos de países desarrollados (centro) y países subdesarrollados (periferia). Su espina dorsal son los conceptos de Centro y Periferia (terminología centro-periferia como fue planteada por Prebisch, ya que recoge la idea e interdependencia funcional entre el desarrollo de unos países y el subdesarrollo de otros).

El desarrollo se concibe como un proceso de avances técnicos y de acumulación que tienen como resultado una continua mejora de la productividad del trabajo. Este fenómeno trasladado a un nivel internacional hace que los frutos del progreso técnico y de las innovaciones sean acaparadas por las Economías del Centro mientras que los países periféricos se ven postergados, presentando sus economías una estructura dual.

3.2. ALGUNOS DE LOS FACTORES QUE INCIDEN EN EL INCREMENTO DE LAS DESIGUALDADES REGIONALES Y SU CONSTATAción EN EL CASO DEL PAIS VASCO

A partir de este esquema teórico, podemos expresar algunas constataciones referidas a la Comunidad Autónoma Vasca. Así, Bilbao ha constituido un auténtico polo de desarrollo si se tiene en cuenta que ha desempeñado el papel de receptor de innovaciones, más aún, este polo llevaba en sí mismo determinadas innovaciones endógenas resultado de la aplicación de nuevas técnicas de la industria vasca. Todo ello dentro del modelo "cerrado" de la primera industrialización española del período de autarquía económica.

Sin embargo, Vitoria (y parte de los centros industriales de Guipúzcoa) han sido polos receptores de las innovaciones difundidas a partir de la saturación del polo bilbaíno. Con la segunda industrialización española (Período de Estabilización) y la consiguiente crisis de competitividad de la rígida estructura industrial del Gran Bilbao da lugar a un proceso de descentralización hacia nuevas áreas susceptibles de configurarse en nuevos espacios de industrialización y con posibilidades de ofrecer infraestructura económica eficiente y suelo industrial (Escudero, 1985). Ello explica la acumulación de actividades industriales en dichos espacios, los cuales si bien pueden tener su domicilio social en el exterior (Bilbao), son, sin embargo, definidos como polos de crecimiento.

Durante el proceso de polarización espacial los polos de desarrollo actúan como centros de atracción de las migraciones, de trabajo y de capital, lo que hace aumentar las desigualdades regionales:

- i) La migración de mano de obra de los espacios desfavorecidos hacia los espacios ricos se explica por la diferencia de los niveles de remuneración del trabajo entre ambas regiones. La reducción de la población acentúa no sólo el riesgo de despo- blamiento, sino que incluso deja en las "zonas de salida" una población vieja, carente de sus ele- mentos más jóvenes y dinámicos. Este flujo de mano de obra emprendedora va a mejorar sustancialmente el potencial de desarrollo del "territorio de lle- gada" (centro), pero también agravar el bloqueo del "espacio de salida" (periferia).

- ii) Los flujos de capitales acrecientan igualmente las tendencias de desequilibrio unidos a los flujos de la mano de obra: los porcentajes de ganancia, relacionados con el desarrollo de los espacios ricos retienen los capitales locales y atraen los de los territorios pobres.

Sin embargo, en estos espacios pobres, la falta de empresarios activos y, en ocasiones, la mala organización del mercado de los capitales impide la inversión y la acumulación de los capitales propios generados en esos territorios. Más aún, ese intercambio desigual entre los espacios se reproduce siguiendo el mismo esquema en lo que respecta a los sectores y ramas de actividad. Si se exceptúa la importancia de los tres factores de producción clásicos -trabajo (inmigración en el caso vasco), capital (bancos vascos: Bilbao y Vizcaya), recursos (yacimientos de hierro de Somorrostro) y la reinversión de los beneficios comerciales del hierro, la transferencia de recursos de los capitales de la agricultura familiar vasca a la industria, y más precisamente la reconversión de la explotación agrícola en industria manufacturera, ha sido un factor decisivo en el desarrollo de las actividades industriales.

En concreto, la pequeña industria familiar vasca va a reaccionar según un esquema muy semejante al de la agricultura familiar del "caserío": reproducción simple del capital, perspectivas de producción a corto término, mano de obra familiar, producción orientada a satisfacer la demanda de un mercado muy próximo, remuneración simple de una mano de obra de carácter autosuficiente, inversiones de medios de producción muy limitados que

suponen unas prácticas de producción tradicionales, etc.

iii) Importancia del factor político-institucional

En una situación económica del tipo descrito, el aparato político, independientemente de sus carácter, va a dirigir su esfuerzo de inversión pública hacia las regiones más desarrolladas, ya que existe una demanda de inversión pública en razón del grado de desarrollo económico adquirido, e igualmente porque las inversiones en esos espacios aportan un beneficio seguro y rentable.

Este hecho es particularmente patente en la política española de post-guerra (período 1939-50). La política de autarquía instaurada por el régimen franquista implica una intervención creciente del Estado, de forma que la economía aparece cada vez más dirigida y burocrática (fijación de los precios y de los salarios, control de las empresas privadas, etc). Un ejemplo de la intervención directa del Estado sobre la actividad económica es la creación del Instituto Nacional de Industria (INI) en 1941, con el objeto de promover y financiar la creación y el resurgir de la industria española.

Frente a estos espacios ricos o "centros", los espacios periféricos se sitúan en una posición paulatinamente más desfavorable de acuerdo a los indicadores que normalmente miden la situación económica y social de los espacios más amplios donde se localizan esos espacios deprimidos.

Estas zonas desfavorecidas presentan un cierto

número de características comunes:

- Un subdesarrollo muy grave que amenaza la continuación de toda formación social.
- Un nivel de vida muy bajo que supone rentas por habitante inferiores en relación al conjunto regional.
- Un predominio del sector agrícola.
- Una industria frágil, principalmente manufacturera y especializada en ramas tradicionales de fuerte integración de mano de obra.

El futuro de estas zonas periféricas es particularmente difícil. Ciertamente la puesta en marcha de nuevas tecnologías de información y telemática determina en gran medida las evoluciones regionales del empleo en los servicios y, asimismo, estas tecnologías conllevan una orientación hacia empleos de alto nivel de cualificación.

Por todo ello, actualmente aparece un doble desafío para las zonas desfavorecidas o periféricas: por un lado, los equipamientos de telecomunicación tienden a concentrarse en los espacios más desarrollados, y por otro, las zonas desfavorecidas no tienen posibilidad de acoger estas nuevas tecnologías, ya que estas zonas han sido desprovistas de sus fuerzas más jóvenes y de la población más activa.

En lo que concierne al modelo socioeconómico y territorial del País Vasco a partir de la crisis

económica, cabe en primer lugar señalar la decisión política del Gobierno Vasco de situar sus servicios administrativos en Vitoria. En consecuencia, el desequilibrio entre el Norte (espacio de Guipúzcoa y Vizcaya: industrial y con polarización de servicios) frente a un Sur (o provincia de Alava con predominio agrícola y macrocefalia vitoriana), puede equilibrarse creándose una compensación de fuerzas en un triángulo cuyos vértices son las tres capitales vascas: San Sebastián, Vitoria y Bilbao.

Actualmente y, dadas las condiciones de crisis que se vive en el País Vasco, las creaciones empresariales y sus efectos regionales inducidos se encuentran muy relacionadas con el potencial de tales empresas para generar y/o atraer innovaciones. Ciertamente estas innovaciones presentan un impacto directo sobre el crecimiento regional a través del fenómeno de difusión espacial de las innovaciones tecnológicas.

La actual política de desarrollo debe tener en cuenta los costes ligados a las degradaciones derivadas del fuerte crecimiento económico de los años 1960-1970. Así, se debe frenar el crecimiento de las grandes aglomeraciones como Bilbao, para potenciar el crecimiento de las ciudades de talla media. Estas deberán ser capaces de organizar sus propias áreas de influencia, que sirvan de canal de difusión de las innovaciones (servicios diversos), pero igual y paralelamente, deben evitar el movimiento migratorio de las zonas rurales próximas hacia esos "nuevos" centros de tamaño medio.

La degradación del medioambiente en términos ecológicos debe ser puesta en relación con la degradación

social que ha deteriorado las relaciones humanas y de trabajo en la industria y la sociedad vascas. Para comprender la gravedad de este problema, es suficiente recordar que las relaciones sociales han sido un componente decisivo para el desarrollo tradicional de la industria vasca (movimiento cooperativo de Mondragón, tejido de pequeñas empresas con una integración de la producción muy fuerte).

Es probable que las grandes concentraciones de población vayan a conocer un proceso parecido al que han experimentado muchas de las grandes ciudades europeas: la separación del lugar de habitat y de trabajo. En este sentido, podría pensarse en una orientación de la población de los "centros" saturados hacia los núcleos próximos, que anteriormente fueron absorbidos por el centro polarizador. Esta hipótesis hace necesario un desarrollo de los servicios y de las infraestructuras de esos nuevos centros, con el objeto de crear una base potencial de desarrollo y de mantener la población rural que se beneficiaría, a partir de ahora, de servicios básicos.

BIBLIOGRAFIA

- BOUDEVILLE J. R.; L'espace et les pôles de croissance, P.U.F., Paris, 1968.
- BOUDEVILLE J. R.; Aménagement du territoire et polarisation, Th. Genin, Paris, 1972.
- DAUPHINE A.; Espaces, Systèmes et Régions, Economica, Paris, 1979.
- ESCUDERO M.; Esplendor y caída del Gran Bilbao, en Estudios Territoriales No.19, Madrid, 1985.
- HIRSCHMAN A. O.; The Strategy of Economic Development, Yale University Press, New Haven, 1958.
- GEORGE P.; Précis de Géographie Economique, P.U.F., Paris, 1956.
- KALDOR W.; Economics Without equilibrium, Armonk, New York, 1985.
- MYRDAL G.; Teoría económica y regiones subdesarrolladas, Fondo de Cultura Económica, México, 1968.
- FERROUX, F.; L'Economie du XXème siècle, P.U.F., Paris, 1964.
- SAMIR AMIN; Le développement inégal, Anthropos, Paris, 1973.
- THIRLWALL A.P.; Regional Economic Disparities and Regional Policy in The Common Market. in Revue Urban

Studies, vol.II, no1, 1964.

- WILLIAMSON J. G.; Regional Inequality and Process of National Developmen: a Description of the Patterns. in Economic Development and Cultural Change, vol.13, 1965.

ESTRUCTURA SOCIAL Y ESPACIAL DE ANDALUCIA

Nuria Requesens Ocaña

Ana Suárez Samaniego

La Comunidad Autónoma Andaluza ha comportado en los últimos años cambios demográficos, sociales y económicos que conlleva a una transformación fuerte de los demandantes de bienes de consumo colectivos.

La emigración andaluza hacia las zonas de mayor crecimiento económico durante los años del desarrollismo español y el descenso de la nupcialidad y la natalidad han provocado un envejecimiento progresivo de la pirámide de población. Pese a ello, la región conserva un alto potencial de crecimiento debido al relevante peso que el grupo de 0 a 14 años de edad ha tenido durante los últimos cuarenta años.

Al mismo tiempo, la población se distribuye de manera desigual sobre el territorio, asentándose en centros urbanos de la costa y en las capitales provinciales, acentuándose así la diferencia entre zonas urbanas y rurales; se origina de esta manera una situación cuya nota dominante es el marcado contraste intraprovincial: comarcas débilmente pobladas, frente a un reducido número en las que se concentra la mayor parte de la población andaluza.

De esta manera se pueden distinguir dos tipos de déficit en la red de equipamientos de la Comunidad Andaluza. Por una parte, el localizado en áreas rurales del interior, derivado de la marginalidad social y económica; y por otra, el localizado en los centros de atracción, derivado de la concentración social y económica. Esta situación es fruto de una inadecuada política territorial y de inversiones centrada básicamente en planes sectoriales y relegando a un segundo plano los territoriales.

El incremento de las cifras de paro, como consecuencia de la crisis económica, afecta fuertemente a la vivienda, sufriendo ésta un proceso fuerte de recesión que aún no ha llegado a su fin. Este hecho que

se hace extensible a todo el país, admite, sin embargo, matices, siendo uno de ellos el que el ritmo de la dinámica constructora sea en Andalucía bastante superior al de la media nacional: en el período 1983-85 se construían en Andalucía 6.6 viviendas por cada 1.000 habitantes, mientras que en España la cifra quedaba reducida a 5.4. ¿Qué significado tiene esto?. Sencillamente que, pese a la crisis, la actividad se sostiene en nuestra comunidad.

El incremento de la vivienda secundaria en zonas del litoral y en las áreas rurales del interior responde a fenómenos que caminan en paralelo: la explosión turística de Andalucía y la búsqueda de empleo en el sector terciario, ofertado principalmente en las costas y en las áreas urbanas. Junto a ello, el notable aumento de las viviendas desocupadas y el alto grado de hacinamiento en las familias con mayor número de miembros configuran en la actualidad las características más relevantes del parque andaluz.

Los equipamientos sociales siguen una dinámica bastante disimilar de la de la vivienda: pese a que la oferta andaluza es bastante escasa con relación a la media nacional, la inversión y potenciación de los mismos es, por el contrario, espléndida. El nivel de cultura de los andaluces se ha elevado considerablemente y, junto a él también lo ha hecho la demanda y oferta de equipamientos culturales y deportivos. Además, el aumento de las cifras de paro lleva a un incremento de los estudiantes de Enseñanzas Medias - destacando la Formación Profesional que en tan sólo cinco años ve incrementar el número de matriculados en un 25%-, con la consiguiente demanda de equipamientos específicos para la juventud, los cuales se han visto notablemente mejorados, según manifiestan los propios

CONGRESO EUROPEO DE ORDENACION DEL TERRITORIO
EUROPEAN CONGRESS OF TERRITORIAL PLANNING

AREA 2

LA PERSPECTIVA SOCIOECONOMICA DE LA ORDENACION DEL
TERRITORIO: ESTUDIOS, ANALISIS, PLANES, POLITICAS Y
ESTRATEGIAS SOCIOECONOMICAS EN EL SENO DE
PLANTEAMIENTOS DE ORDENACION DEL TERRITORIO

EL AREA METROPOLITANA DE VALENCIA:

UNA PERSPECTIVA FISCAL

Miguel Roig Alonso

Universitat de València (Estudi General)

Valencia, 28, 29 y 30 de junio de 1988

EL AREA METROPOLITANA DE VALENCIA: UNA PERSPECTIVA FISCAL

Miguel Roig Alonso
Universitat de València (Estudi General)

La Ley de la Generalitat Valenciana 12/1986, de 31 de diciembre, de creación del Consell Metropolità de l'Horta, ha redefinido el ámbito metropolitano de Valencia, hoy integrado, sin perjuicio de posteriores modificaciones, por 44 municipios, de los cuales el más importante, por su demografía y por el conjunto de actividades económicas que en él se desarrollan, es el de Valencia, centro de gravedad de esta nueva demarcación administrativa.

Sobre ella son, en principio, cinco los niveles de gobierno con jurisdicción territorial los que concurren con sus programas de ingresos y gastos públicos: el municipal, el metropolitano, el provincial, el autonómico y el estatal. Y aún es posible que en el futuro una sexta autoridad, la de las Comunidades Europeas, pase a ejercer competencias directas - exclusivas o compartidas - sobre dicha demarcación. Esto significa que un residente, visitante o persona con intereses económicos en la misma puede llegar a relacionarse simultáneamente con todos y cada uno de los niveles anteriores, bien por sus pagos tributarios a éstos, bien por las transferencias que de ellos reciba y, sobre todo, por el conjunto de servicios financiados con cargo a los presupuestos de las respectivas administraciones públicas que le benefician o afectan. La realidad se hace todavía más compleja si se tiene presente que aquí (como en los demás países y cada vez con mayor frecuencia debido al progreso técnico acelerado en los medios de transporte y comunicación y a la creciente interdependencia económica en todos los órdenes) algunas infraestructuras pueden proporcionar al mismo tiempo servicios municipales, comarcales, provinciales, regionales y estatales. Es éste el caso, por ejemplo, de una autovía de uso compartido en sus desplazamientos por viajeros con itinerarios que caen dentro de tales ámbitos territoriales. Tal situación, típica de lo que en el lenguaje económico se conoce técnicamente como federalismo cooperativo (en contraposición al denominado federalismo coordinado, cuyo campo de estudio está formado por servicios públicos no compartidos) obliga, tanto por razones de eficiencia económica como de equidad, a determinar qué partes de los costes de inversión y de mantenimiento deberían ser soportadas, según un principio de equivalen-

cia entre beneficios y costes, por todas y cada una de las autoridades públicas con interés directo sobre dicha vía.

La teoría económica de la Hacienda Pública acerca de la descentralización fiscal y los análisis comparados a nivel internacional sobre áreas metropolitanas plantean una serie de cuestiones cuya investigación y conocimiento objetivo permiten una mayor racionalidad en la planificación y dirección de las acciones públicas a llevar a cabo en tales zonas. De entre aquéllas, tres parecen fundamentales, a saber:

1ª.- Cómo se distribuyen espacialmente y por estratos de renta dentro de un área metropolitana las cargas y los beneficios que respectivamente se derivan de los ingresos y gastos públicos de los diversos niveles de gobierno que concurren sobre personas que en ella residen, viajan, tienen propiedades o intereses económicos, etc.

2ª.- Qué efectos externos interjurisdiccionales (fiscal spillovers) de relevancia tienen lugar entre los municipios de la zona y entre ésta y el exterior, derivados de la ejecución de los presupuestos de los Ayuntamientos y otros órganos de gobierno, determinándose para cada término municipal la cuantía y la naturaleza de los recibidos (spill-in) y de los emitidos (spill-out) sobre el exterior.

3ª.- Cuáles son los mecanismos más adecuados para interiorizar tales efectos fiscales interjurisdiccionales (asunción de competencias por niveles superiores de gobierno, compensaciones horizontales o verticales entre administraciones públicas, etc.).

La transcendencia de un correcto enfoque y resolución de estas tres cuestiones es obvia. Por ejemplo, el volumen de recursos financieros a disposición de un órgano metropolitano de gobierno sólo puede determinarse objetivamente a partir de una previa y concreta delimitación de cuáles son sus necesidades exclusivas y compartidas de gasto en inversiones nuevas y mantenimiento de las antiguas (1). Del mismo modo, la especificación precisa y detallada de las competencias de gobierno de cada autoridad requiere un conocimiento previo exacto del uso que de los múltiples servicios públicos hacen los ciudadanos en el desarrollo de sus actividades cotidianas y de las cargas tributarias que, a cambio de los mismos, y de forma general - impuestos - o específica - precios públicos, tasas, contribuciones especiales - soportan. La próxima ley

de financiación de las corporaciones locales y la normativa vigente sobre estos entes tan solo proporcionan un marco general de actuación. Pero la concreción acertada del reparto entre niveles de gobierno con intereses sobre una misma área de competencias de gobierno y funciones de ingresos y gastos depende, sobre todo, de los resultados de las investigaciones empíricas que puedan llevarse a cabo.

El desarrollo de éstas exige combinar la información proporcionada por una serie de documentos presupuestarios, contables y estadísticos relativos a los entes públicos con los análisis económicos que permitan valorar, en términos monetarios, las cargas que suponen los pagos de tributos (2) y los beneficios derivados de los servicios públicos (3). Pero, además, se hace necesario obtener, con ayuda de encuestas (cordón, pantalla, domiciliarias, etc.), programas informáticos aplicados a registros catastrales o fiscales y otras técnicas informaciones relativas a:

- A) Lugares de residencia de personas y ubicaciones de propiedades inmuebles rústicas y urbanas así como de establecimientos empresariales y profesionales, relacionando aquéllos con éstas.
- B) Tasas de densidad y de variación temporal de poblaciones.
- C) Niveles municipales de renta por habitante.
- D) Distribución por estratos de la renta de cada municipio.
- E) Movilidad a pie y en distintos medios de transporte (ferrocarril, autobús, automóvil, motocicleta, camiones, etc.) de personas y mercancías, tanto dentro de cada municipio como entre ellos; y también la movilidad entre el área metropolitana y su exterior; el origen y el destino de estos desplazamientos; las duraciones de las estancias en cada punto de los viajeros; las finalidades de los desplazamientos, etc.
- F) La delimitación de los distritos especializados en la oferta de servicios comerciales, industriales, profesionales, culturales, educativos, recreativos, etc., y los ingresos y los gastos públicos que generan.

Piénsese, por ejemplo, que la ciudad de Valencia es capital administrativa de una comarca, de una provincia y de una comunidad autónoma; centro comercial, educativo, hospitalario y ambulatorio, cultural, bancario, judicial, militar y religioso; que en ella se centralizan los servicios periféricos de la administración central y de sus organismos autónomos

administrativos, comerciales, industriales y financieros; que es asimismo nudo de comunicaciones y transportes por carretera, ferrocarril, por mar y aire; que tiene barrios con fuertes diferencias entre sí y con respecto a los municipios de sus cinturones en cuanto a renta y riqueza por habitante, índices de delincuencia, déficits de infraestructuras públicas, etc.; que, desde un punto de vista urbanístico, el ensanche de tal ciudad ha configurado una organización radiocéntrica, con un centro y varias coronas de pequeños núcleos a su alrededor; que tal ciudad concentra una importante oferta cultural y recreativa o de ocio... Estos y otros factores generan fuertes congestiones de tráfico e importantes incrementos del precio de suelo y de los alquileres, deterioran el patrimonio histórico urbano al forzar la sustitución de la edificación antigua por nuevas plantas, etc. Por otra parte, los demás municipios que se integran en el área presentan a veces características desiguales: la zona oeste ha concentrado centros industriales de producción; en el norte y en el oeste existen repartidas más de cincuenta urbanizaciones para segunda residencia; en el sur, las urbanizaciones, el turismo, las actividades agrícolas e industriales, deterioran gravemente el medio ambiente natural; en la periferia se sitúan, además de la actividad agrícola, importantes mercados de productos del campo, numerosos centros educativos privados, empresas industriales y exportadoras, etc.

Tales fenómenos, algunos ya estudiados y medidos, revelan que los flujos de mercancías y de personas que viajan a diario por motivos de trabajo (commuters), compras, gestiones, visitas, diversiones, recreo de fin de semana, etc., a los cuales se unen los tráficos de paso entre este y oeste (Valencia es el puerto del Mediterráneo más próximo a Madrid) y norte y sur, tanto por razones turísticas como de transporte nacional e internacional de viajeros y mercancías, dan lugar, sin duda, a importantes efectos externos interjurisdiccionales de origen fiscal, que se hace preciso identificar en su naturaleza y cuantificar en su volumen y, en su caso, interiorizar. Los cuadros adjuntos ilustran, de forma resumida, acerca de algunas de las características de esta movilidad dentro y fuera del área metropolitana, pero en todo caso con influencia sobre ésta.

La teoría de la incidencia y descentralización fiscales aporta elementos y claves útiles para medir la carga directa de los

tributos de los distintos niveles de gobierno e intentar identificar a sus destinatarios finales (4). Y lo mismo puede decirse con respecto a la valoración del beneficio derivado del gasto público que financia dichos servicios (5). Pero la aplicación de este instrumental precisa el conocimiento empírico de los patrones de movilidad de la población, de su residencia, de localización de las propiedades urbanas, rústicas y empresariales y de ingresos y gastos familiares, tanto dentro del área metropolitana de l'Horta como, en su caso, fuera de ésta.

Progresar en la obtención de estas informaciones implica diseñar y llevar a cabo dos tipos de estudios:

A) Los espaciales, relativos a los diversos municipios y, si resulta pertinente, los referentes a distritos diferenciados dentro de cada término municipal, que permitan conocer los datos de los ingresos y gastos públicos de sus ayuntamientos y situar sus contribuyentes de derecho y de hecho y sus beneficiarios.

B) Los sectoriales, relativos a los distintos tipos de servicios públicos (vías de tráfico, abastecimiento y saneamiento de aguas, tratamiento de residuos sólidos, transporte público, mercados, parques y jardines, centros culturales y deportivos públicos, prevención y extinción de incendios, seguridad ciudadana frente al delito, protección del medio ambiente, urbanismo, educación, sanidad, etc.) financiados por los órganos de gobierno con competencias concurrentes sobre el área.

Estas investigaciones son en sí costosas y renovables cada cinco o diez años. Al afectar a la mayor parte de los ciudadanos y a los múltiples niveles de gobierno, y al abarcar aspectos (económicos, administrativos, jurídicos, de ingeniería...) tan diversos, exigirán la coordinación y la cooperación tanto de las instituciones políticas territoriales y de los centros académicos o universitarios como de los agentes económicos y profesionales, representados éstos a través de las cámaras y organizaciones empresariales, sindicales, asociaciones ciudadanas, colegios profesionales, etc. Del intercambio de informaciones y del asesoramiento y participación en las investigaciones y proyectos que puedan acometerse dependerá en gran parte el éxito final de la empresa, consistente en llegar a una delimitación lo más exacta y objetiva posible de las competencias exclusivas y compartidas que corresponden a cada

autoridad con responsabilidad e interés en la zona y de las fuentes de financiación (empréstitos, impuestos, contribuciones especiales, tasas, precios públicos...) más convenientes, de manera que, dentro del marco constitucional y orgánico vigente, puedan prevenirse o corregirse fenómenos de desequilibrio, incontrolados o simplemente desconocidos o implícitos de explotación económica o fiscal de los residentes en unas demarcaciones públicas por los de otras como consecuencia de la generación oculta de residuos fiscales interjurisdiccionales (diferencias netas entre cargas y beneficios de ingresos y gastos públicos por razones de posición geográfica de personas y propiedades), sin perjuicio en todo caso de la articulación explícita de políticas redistributivas espaciales a favor de las zonas más necesitadas o con menor capacidad propia para hacer frente a sus déficits colectivos de infraestructura.

NOTAS

(1) Véase, para un modelo general de financiación de administraciones públicas territoriales, Roig, M.: "Bases para un nuevo sistema de financiación de los municipios españoles", Hacienda Pública Española, nº 101, 1986.

(2) Entre los numerosos trabajos sobre incidencia de la carga de los tributos pueden consultarse los siguientes:

- Pechman, J.A., y Okner, B.A.: Who Bears the Tax Burden?, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1974.

- Devarajan, S., Fullerton, D., y Musgrave, R.A.: "Estimating the distribution of tax burden", Journal of Public Economics, vol. 13, No. 2, abril de 1980.

(3) Catsambas, T.: "Substitutability, separability, and the distributional implications of public goods", Public Finance Quarterly, vol. 10, No. 3, 1982.

(4) Roig, M.: La Distribución por Provincias de la Carga Monetaria Directa de la Imposición Estatal Recaudada en 1973 en la España de Régimen Tributario Común, Instituto de Estudios Fiscales, monografía nº 19, Madrid, 1982.

(5) Roig, M.: El Gasto del Estado Español y su Incidencia Económica en el País Valenciano, Institució Valenciana d'Estudis i Investigació, Valencia, 1987.

CUADRO Nº 1

VIAJES DIARIOS, POR MOTIVOS Y MODALIDADES, EN EL AREA METROPOLITANA DE VALENCIA

motivos	totales	%	mecanizados	a pie	a pie/totales
- trabajo	680.536	39	574.495	106.041	16%
- estudio	469.215	27	259.490	209.725	45%
- compras	192.836	11	108.090	84.546	44%
- otros	416.455	23	292.244	324.211	78%
totales	1.758.842	100	1.234.319	524.523	30%

Fuente: Elaborado a partir de la Evaluación y Caracterización de la Demanda de Transportes en el Area de Valencia (ECDTAV) en 1985. Direcció General de Transports, Conselleria d'Obres Públiques, Urbanisme i Transport, noviembre de 1987.

CUADRO Nº 2

VIAJES DIARIOS EN MEDIOS MECANIZADOS ENTRE LA CIUDAD DE VALENCIA Y EL RESTO DEL AREA METROPOLITANA POR CANALES DE ACCESO

canales de acceso	nº de viajes
- Saler	14.773
- Pista de Silla	22.899
- Paiporta/Benetúser	43.072
- Torrent	36.781
- Madrid/Mislata	77.546
- Burjassot/Paterna	78.028
- Tavernes Blanques	37.354
- Autovía Barcelona	26.026
total	336.479

Fuente: Explotación del ECDTAV. Memoria Plan General de Valencia, página 377.

CUADRO Nº 3

MATRIZ DE VIAJES DIARIOS DE VEHICULOS ENTRE EL AREA METROPOLITANA
DE VALENCIA Y SU ZONA EXTERIOR

	A.M.V.				
A.M. VALENCIA	813.290	NORTE			
NORTE	33.750	30.100	OESTE		
OESTE	22.930	2.330	4.780	SUR	
SUR	53.020	3.310	2.520	75.440	LLIRIA
LLIRIA	56.310	1.810	1.270	3.270	17.410

Total: 1.121.540 viajes

Fuente: Elaborado a partir del ECDTAV.

NORTE incluye Sagunto, Castellón, Cataluña y Aragón.

OESTE incluye Madrid, Cuenca, Requena y Chiva.

SUR incluye Alicante, Murcia y Albacete.

LLIRIA incluye Racó d'Ademús y Lliria.

BIBLIOGRAFIA

- Advisory Commission on Intergovernmental Relations: Central City-Suburban Fiscal Disparity and City Distress, ACIR, Washington, D.C., 1980.
- Alcaly, R.F., y Mermelstein, D.: The Fiscal Crisis of American Cities, Vintage, New York, 1976.
- Bahl, R., y Vogt, W.: Fiscal Centralization and Tax Burdens, Ballinger, Cambridge (Mass.), 1975.
- Bahl, R. (ed.): The Fiscal Outlook for Cities, Syracuse University Press, Syracuse, 1978.
- Crecine, J.P. (ed.): Financing the Metropolis, Sage Publications Inc., Beverly Hills, California, 1970.
- Fossett, J.W.: Federal Aid to Big Cities: the Politics of Dependence, The Brookings Institution, Washington, 1983.
- Greene, K.V., Neenan, W.B., y Scott, C.D.: Fiscal Interactions in a Metropolitan Area, D.C. Heath and Co., Lexington (Mass.), 1974.
- Henderson, J.V.: Economic Theory and the Cities, Academic Press Inc., New York, 1977.
- Levy, J.M.: Urban and Metropolitan Economics, McGraw-Hill Book Co., New York, 1985.
- Mieszkowski, P., y Straszheim, M. (eds.): Current Issues in Urban Economics, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1979.
- Mills, E.S.: Urban Economics, 2nd ed., Scott, Foresman and Co., Glenview (Illinois), 1980.
- Oakland, W.H.: "Central cities: fiscal plight and prospects for reform", en Mieszkowski, P., y Straszheim, M., (eds.), Current Issues in Urban Economics, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1979.
- O.C.D.E.: Las Ciudades en Transformación, vol. I: Políticas y Financiación, OCDE, Paris, 1983.
- Reschovsky, A.: "An evaluation of metropolitan area tax base sharing", National Tax Journal, March, 1980.
- Rubinfeld, D.L. (ed.): Essays on the Law and Economics of Local Governments, The Urban Institute, Washington, D.C., 1979.
- Tabb, W.K., y Sawers, L. (eds.): Marxism and the Metropolis, Oxford University Press, New York, 1984.
- Thisse, J.F., y Zoller, H.G.: Locational Analysis of Public Facilities, North-Holland Publishing Co., Amsterdam, 1983.
- Tolley, G.S., et alia: Urban Growth Policy in a Market Economy, Academic Press, Inc., New York, 1979.
- Varios: International Handbook on Local Government Reorganization, Contemporary Developments, editado por Donald C. Rowat, Aldwych Press Limited, London, 1980.

TITULO DE LA PONENCIA: PLANIFICACION TERRITORIAL Y CRECIMIENTO ECONOMICO DE LAS AREAS URBANAS: EL CASO DE VALENCIA

AREA DEL CONGRESO: AREA Nº 2

AUTOR: JOSEP SORRIBES I MONRABAL

Profesor de Economía Urbana de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Valencia (Estudi General)

ABSTRACT: La ponencia plantea como hipótesis centrales

- A) La creciente importancia de los gobiernos regionales y locales en los procesos de desarrollo económico y los límites de la teoría clásica de la Hacienda Pública.
- B) La importancia del territorio como activo económico en un marco de creciente competencia entre las áreas urbanas.
- C) El carácter instrumental que en la potenciación de ese activo tiene la planificación urbanística siempre que se eviten algunos vicios tradicionales en su proceso de elaboración.
- D) La importancia de los proyectos estratégicos como desarrollo de dicha planificación y la necesidad de formas organizativas eficaces en su ejecución.
- E) La oportunidad, en el caso concreto de la ciudad de Valencia y desde la óptica del crecimiento económico, de desarrollar los proyectos estratégicos contenidos en el Plan General de Ordenación Urbana en trámite de aprobación.

REPORT TITLE: TERRITORIAL PARTICIPATION AND ECONOMIC GROWTH OF URBAN AREAS: THE CASE OF VALENCIA

CONGRESS AREA: AREA No. 2

AUTHOR: JOSEP SORRIBES I MONRABAL

Urban Economy Lecturer. Faculty of Economics and Entrepreneurial Sciences of Valencia (Estudi General)

ABSTRACT: This report puts forward as central hypotheses

- a) the increasing importance of the local and regional governing bodies in the economic development processes and the limitations of the classical theory of Public Finance
- b) the importance of the territory as an economic asset against the background of the growing competition among the urban areas
- c) the instrumental character that urban planning has for the enhancement of this asset as long as some traditional defects that occur during its formulation are avoided
- d) the importance of the strategic projects as development of this planning and the need of efficient organizational frameworks during their implementation
- e) the convenience, in the specific case of the City of Valencia and from the point of view of the economic growth, of the development of the strategic projects contained in the General Urban Planning Scheme now pending approval.

PLANIFICACION TERRITORIAL Y CRECIMIENTO ECONOMICO DE LAS AREAS URBANAS: EL
CASO DE VALENCIA

1.-CRECIMIENTO ECONÓMICO Y GOBIERNOS LOCALES

En el proceso de desarrollo de la ciencia es bastante habitual que se produzca la coexistencia entre los paradigmas dominantes y los nuevos fenómenos e ideas que pugnan por ser reconocidos. En el tema que nos interesa y que es objeto de la presente ponencia nos encontramos con el conflicto que se plantea entre la teoría "ortodoxa" de la hacienda pública y la creciente tendencia de los gobiernos locales y regionales a intervenir activamente en el crecimiento económico de sus ámbitos territoriales de actuación.

En efecto, la teoría tradicional de la Hacienda Pública limita las funciones de la Hacienda Local a la asignación de recursos, negando la conveniencia de que las Haciendas Locales asuman funciones ligadas a la estabilidad y crecimiento económico y a la distribución de la renta. Así se admite que la provisión descentralizada de bienes y servicios públicos es más eficiente -salvo para aquellos bienes y servicios que presentan economías de escala en su producción centralizada por razones de indivisibilidad- y que, por tanto, es positivo que los gobiernos regionales y locales asuman esta función. Se argumenta, por el contrario, que los gobiernos regionales y locales no poseen los instrumentos necesarios para desarrollar una eficaz labor en la estabilidad y crecimiento económico tanto por el carácter estatal de la política monetaria, fiscal y presupuestaria como por el carácter abierto de las economías local y regional.

Esta teoría clásica, a la que podría objetarse que debido a la creciente internacionalización de la economía tampoco las políticas estatales tienen la efectividad supuesta, responde en cualquier caso a una situación histórica determinada -la del periodo 1945-1973- en que la

utilización generalizada de políticas keynesianas coincidió con un elevado grado de centralización de las políticas económicas y con un auge económico mantenido que sería puesto en cuestión por la crisis económica.

La situación creada en los últimos quince años es cualitativamente distinta, lo que puede explicar tanto la crisis de la teoría mencionada como la aparición de nuevas formas de intervención económica de los gobiernos regionales y locales. Por una parte, se produce una tendencia creciente a la descentralización de las decisiones ligadas al crecimiento económico en un contexto general de lo que se ha venido a denominar el renacimiento la "Europa de las regiones y las ciudades". Esta descentralización obedece tanto a razones políticas (el Estado de las Autonomías es un buen ejemplo) como a la convicción de que la mayor información y la proximidad a los problemas son factores básicos en la eficiencia de la toma de decisiones. En segundo lugar, la crisis económica plantea con crudeza la necesidad de incidir en la formación del capital humano, la renovación tecnológica y la mejora de las infraestructuras básicas como recetas válidas para la superación de la misma. Y en este terreno los gobiernos regionales y locales tienen la posibilidad de tomar iniciativas más ajustadas a las necesidades y más eficientes que la Administración Central.

Descentralización y respuesta a la crisis son, por tanto, dos elementos que condicionan el papel creciente de las administraciones regional y local en el crecimiento económico del conjunto de la economía y que ponen en cuestión el "encorsetamiento" que la teoría clásica de la Hacienda Pública propugnaba.

En este contexto, y si nos centramos en la actuación de los agentes públicos locales en el ámbito del crecimiento económico, se explica con facilidad en que en los últimos años se haya consolidado una competencia feroz entre las ciudades de rango superior creándose lo que algunos autores (1) han venido a llamar "un oligopolio en competencia". Las principales ciudades y áreas metropolitanas compiten duramente por atraer

recursos humanos y de inversión, por promover iniciativas que aseguren un crecimiento sostenido de la renta. La convocatoria por la CCRE en 1986 de un simposium celebrado en Rotterdam cuyo tema era "La ciudad como motor del desarrollo económico" (2) y la realización de un magnífico estudio sobre los cambios económicos de las ciudades inglesas editado por la ESRC Inner Cities Research Programme (3) no son sino exponentes significativos de este nuevo clima de "renacimiento" urbano que encuentra también en España en los últimos años un caldo de cultivo adecuado como consencuencia de la celebración en Barcelona y Sevilla en 1992 de los Juegos Olímpicos y de la Exposición Universal, respectivamente, y de los importantes esfuerzos que realizan otras ciudades por mantener su posición relativa en el sistema de ciudades.

La "promoción" económica -éste es el término que comienza a popularizarse- de las ciudades y sus áreas de influencia es abordada por los gobiernos locales tanto en España como en el resto de los países europeos mediante la instrumentación de un conjunto de políticas de "nuevo cuño" que se distancian progresivamente de las políticas tradicionales de fomento del empleo -propias de los primeros años de la crisis" realizadas desde una óptica estrictamente compensatoria.(4)

Así, el fomento de actividades culturales; la creación de condiciones favorables a la innovación; la celebración de certámenes internacionales; el fomento del turismo; la instalación de polígonos industriales "de lujo" y tecnópolis; las campañas de imagen; la creación de sociedades específicas de capital mixto -público y privado- para la realización de iniciativas empresariales, etc... son algunas de las manifestaciones de esta nueva política (5) que viene a sumarse a las políticas tradicionales ya apuntadas y a la insuficientemente valorada actuación de los gobiernos locales como agentes económicos derivada del ejercicio de sus competencias: empleo directo e indirecto, compra de bienes y servicios, regulación de procesos productivos, desarrollo de las obras públicas, política impositiva, etc. (6)

2.- EL TERRITORIO COMO ACTIVO ECONOMICO

En este contexto de creciente intervención de los gobiernos locales en los procesos de desarrollo económico, el territorio urbano adquiere una especial significación como activo económico. Desde un punto de vista general, los desarrollos teóricos relativos al crecimiento económico de las ciudades ponen cada vez más el acento en las potencialidades de crecimiento que proporcione una adecuada oferta cuantitativa y cualitativa de factores de producción entre los que la "calidad" de la ordenación espacial juega un papel esencial. (4) En esta misma línea de razonamiento la aplicación de la teoría de los desplazamientos (shift-share) permite establecer que el crecimiento económico de una ciudad o área urbana puede considerarse como el resultado del efecto conjunto de dos componentes. Por una parte nos encontramos con que existe un componente del crecimiento de la ciudad que es proporcional ("share analysis") al crecimiento medio del conjunto de la economía. El otro componente es el conocido como efecto "desplazamiento" que es el que nos permite explicar el mayor o menor ritmo de crecimiento de una ciudad o área urbana en relación a la tasa media de crecimiento. Dicho efecto de desplazamiento (shift-analysis) depende a su vez del tipo de estructura sectorial de la producción (efecto proporcional del desplazamiento) y de las ventajas locacionales que hacen que una ciudad tenga más capacidad de atracción sobre la inversión productiva que otra ciudad o área urbana competidora (efecto diferencial del desplazamiento). Es decir, una ciudad o área urbana crecerá a un ritmo superior (o inferior) a la tasa media de crecimiento del conjunto de la economía por el efecto conjunto del tipo de estructura sectorial (la presencia de sectores dinámicos con elasticidad renta positiva) y de las ventajas locacionales, ventajas que hacen referencia al concepto tradicional de "economías de aglomeración": abundancia, diversificación y calidad de la mano de obra, mercado de consumo desarrollado, recursos de innovación, calidad y, también, la funcionalidad en la organización del espacio, etc. (7)

Por tanto esta calidad y funcionalidad de la organización del

espacio urbano es uno de los elementos básicos de competitividad de una ciudad o área urbana. Calidad y funcionalidad del espacio urbano son conceptos generales de no fácil concreción pero puede afirmarse sin excesivo riesgo de error que la adecuada accesibilidad ligada al sistema general de transporte, la existencia de atractivos culturales y turísticos, la adecuada oferta de suelo en términos de localización y coste y el grado de eficiencia de la gestión urbanística de los agentes públicos constituyen los elementos básicos que puede aportar el territorio urbanizado a la competitividad general de un área urbana de forma que su ausencia o insuficiencia suponen también un fuerte obstáculo al progreso económico, pudiendo hacer perder posiciones en la estructura jerárquica del sistema de ciudades.

3.- LA PLANIFICACION TERRITORIAL COMO INSTRUMENTO DE PROMOCION ECONOMICA

La actuación, por consiguiente, de los agentes públicos locales en el desarrollo económico de un área urbana tiene en la ordenación territorial o planificación urbanística uno de los instrumentos básicos tanto desde la óptica del reforzamiento de los efectos diferenciales de los desplazamientos como desde la perspectiva de posibilitar iniciativas empresariales concretas que, en un elevado número de ocasiones, van asociadas a operaciones de recualificación del tejido urbano existente o al desarrollo de nuevas áreas urbanas.

Entramos ya de lleno, por tanto, en el análisis de la planificación urbanística como instrumento de la promoción económica. Digamos de entrada que, sin embargo, no hay que suponer la bondad universal del instrumento. La planificación urbanística puede, en determinadas circunstancias constituir un elemento retardador y no potenciador del crecimiento económico.

Ello sucede cuando, por diversas circunstancias se incumplen una serie de principios básicos de ordenación que podríamos resumir del

siguiente modo:

A) Análisis riguroso del modelo de crecimiento

Las opciones básicas de la ordenación territorial deben descansar en un análisis riguroso del modelo de crecimiento de la ciudad o área urbana objeto de ordenación. Análisis que supone identificar los sectores productivos dinámicos y las tendencias de especialización. El análisis socioeconómico que exige la legislación vigente no debe limitarse -como todavía es desgraciadamente frecuente- a un ejercicio descriptivo en el que se "narra" la estructura poblacional y productiva acompañándose el conjunto de proyecciones mínimocuadráticas de dudoso valor. La "foto fija" debe complementarse con análisis dinámicos de las principales variables (tendencias poblacionales, identificación de los sectores progresivos, condicionantes espaciales de la actividad económica, etc...) y de los análisis comparativos que permitan detectar las "oportunidades" o "ventajas comparativas" que posee el área urbana en el contexto del sistema de ciudades en que esté inmersa.

B) Correspondencia entre el análisis socioeconómico y la ordenación espacial

Los análisis socioeconómicos no deben constituir "anexos" valorados en función más de su peso que de su calidad y sin ninguna incidencia en la ordenación espacial pero tampoco coartadas fáciles para la calificación especulativa de terrenos apoyándose en las "proyecciones". La historia más reciente de la planificación urbanística está llena de ejemplos de uno y otro tipo. La ordenación espacial debe constituir un elemento de potenciación del crecimiento económico mediante propuestas que mejoren la "funcionalidad" general del área urbana y que, al mismo tiempo, faciliten el

desarrollo de los usos del suelo previamente identificados como prioritarios sin restricciones artificiales.

C) Viabilidad de la ordenación

La viabilidad de la ordenación no depende sólo de que el análisis esocnómico-financiero y el plan de etapas están elaborados con rigor. Esta es una viabilidad que podríamos denominar "técnica". Existe otro tipo de viabilidad más "política" que puede verse amenazada cuando se olvida precisamente el carácter instrumental de la planificación y se erige ésta como fin en si misma, olvidándose que un plan solo produce los efectos deseados mediante la praxis urbanística y que ésta es siempre y necesariamente el resultado de un compromiso entre los agentes urbanos públicos y privados y entre los usuarios y los beneficiarios del espacio urbano. Si el plan no permite o dificulta ese consenso se está asegurando su no ejecución con lo cual el mejor de los planes es absolutamente estéril. En este sentido el tema de los "aprovechamientos" es absolutamente clave. En un marco constitucional de economía social de mercado y de propiedad privada de los medios de producción (entre otros, el suelo urbano), una limitación excesiva de los aprovechamientos puede conducir pura y simplemente a la parálisis de la transformación urbana en la medida en que los sistemas generales no puedan ser soportados unicamente por la inversión pública. Evidentemente un "exceso" de aprovechamiento puede provocar el rechazo de los usuarios lo que también hace políticamente inviable la planificación. De ahí la exigencia del compromiso.

D) Flexibilidad en la ordenación

Desgraciadamente, la legislación urbanística vigente no da mucho margen para la flexibilidad en la medida que está imbuida de un claro espíritu ordenancista derivado de la

asimilación mimétrica de los principios de la escuela racionalista (a su vez deudora de los principios de la urbanística germana de finales del XIX) (8) y de la persistencia de "tics" intervencionistas del periodo franquista del que la vigente Ley del Suelo es uno de los últimos textos legales básicos. A pesar de las importantes lagunas de la Ley y los Reglamentos (dificultad de aplicación en el suelo urbano, olvido de los fenómenos de interdependencia, homogeneización acrítica que no recoge la tipología real de los municipios, carácter excesivamente ordenacentista, etc.), razones de no fácil comprensión han determinado que "goceamos" todavía de tan preciado ordenamiento.

A pesar de ello, conviene no ser más papistas que el papa y aprovechar cualquier resquicio legal para introducir en la planificación una cierta dosis de sana indeterminación. Una cosa es establecer con precisión los sistemas generales, la estructura básica, el modelo, de ordenación, los aprovechamientos, etc. y otra muy distinta es la excesiva concreción de diseño y usos y la farragosidad de un proceso administrativo que en lugar de proteger los intereses de usuarios y beneficiarios lo que provoca es la dilatación estéril del proceso de planeamiento con una notable falta de agilidad para ajustarse a las demandas sociales. El "lag" que se produce entre la aparición de las demandas y su satisfacción ha hecho que el descrédito de la planificación sea creciente.

4) LA EJECUCION DEL PLANEAMIENTO

La planificación urbanística cubre potencialmente muchos objetivos (definir los derechos y estabilizar las perspectivas de los agentes inmobiliarios, mejorar las condiciones generales de vida y el

bienestar de la población, potenciar el crecimiento económico, etc...) y según cual sea la relación de fuerzas entre los distintos agentes urbanos y las características de su representación política, la ejecución del plan priorizará de hecho un tipo u otro de objetivos, sin olvidar que todos ellos tienen, en principio, un elevado grado de compatibilidad.

Situados en la óptica de la planificación urbanística como instrumento del crecimiento o promoción económica de una ciudad o área urbana, la ejecución del planeamiento debería en buena lógica priorizar las actuaciones ligadas a la ejecución de determinados sistemas generales y a la potenciación de los usos prioritarios mediante operaciones de recalificación del tejido urbano ya existente y de desarrollo de nuevas áreas. Ello significa definir un conjunto limitado de proyectos estratégicos de impacto notable sobre el conjunto de la estructura y generadores al mismo tiempo de efectos "spread". Aparece, de este modo, una cierta contraposición entre "plan" y "proyecto" que ha llegado a exacerbarse ante el descrédito ya mencionado de la planificación dando lugar a polémicas un tanto maniqueas. Los proyectos no son sino una estrategia de ejecución del planeamiento derivada del convencimiento de que no es suficiente aprobar un documento de ordenación y que intervenciones bien seleccionadas pueden dinamizar el proceso.

¿Quién debe intervenir? Dadas las características peculiares de este tipo de intervenciones o proyectos estratégicos la gestión mixta público-privada es, en muchos casos, la modalidad más eficiente ya que combina el control del proceso por parte de los agentes públicos con la intervención de la iniciativa privada. Ello depende, obviamente, de las condiciones de rentabilidad de cada operación singular y exige, además, la creación de fórmulas ágiles de gestión lo cual supone un reto permanente para las burocratizadas estructuras de gestión de los agentes públicos y un buen motivo para gerencializar progresivamente la misma.

5) UN EJEMPLO CONCRETO: LA CIUDAD DE VALENCIA

Las consideraciones realizadas hasta el momento son, o pretenden ser, de orden general pero, evidentemente, se producen desde el conocimiento de una realidad concreta y la reflexión que su análisis conlleva.

En el caso concreto de la ciudad de Valencia, el pasado 28 de Abril de 1988 se aprobaba inicialmente por segunda vez (en función de las modificaciones introducidas por el actual equipo de gobierno) el nuevo Plan General de Ordenación Urbana de la ciudad que, previsiblemente sea aprobado definitivamente en este mismo año. El Plan incorpora una serie de proyectos estratégicos (alguno de los cuales ya había sido iniciado con anterioridad como el Jardín del Turia e incluso finalizados como la prolongación de la Alameda) que, en mi opinión, cumplen el objetivo señalado de actuar como elementos clave en el proceso de transformación urbana y que pueden mejorar sensiblemente tanto la "funcionalidad" general de la ciudad (sobre todo si se coordinan de forma eficaz con el ámbito metropolitano) como la capacidad de ubicación de nuevos usos. Usos, en nuestro caso, de vocación claramente terciaria de forma coherente con la creciente especialización del núcleo central de la aglomeración urbana, tendencia ésta reforzada evidentemente por los condicionantes derivados de la capitalidad de la Comunidad Valenciana.

Estos proyectos considerados en su conjunto tienen no sólo una lectura ligada al binomio funcionalidad - nuevos usos sino también una lectura formal. El efecto combinado de todos ellos supone la ruptura del modelo concéntrico y la consolidación de un modelo de crecimiento más lineal en sentido este-oeste y norte-sur que tiene en la conexión real de la ciudad con la fachada marítima su principal "live-motiv". Por otra parte, y de forma complementaria con lo anterior, la opción realizada de proyectos estratégicos implica un desarrollo espacial de tipo vectorial, a través de ejes de desarrollo lineales, característica esta específica de la ciudad de Valencia, determinada sin duda por el carácter estructurante del viejo cauce del río Turia, y que puede contraponerse quizá a otros modelos

de actuaciones estratégicas, como el de Barcelona, basado en los efectos "spread" de las denominadas "nuevas áreas de centralidad urbana"

Estos proyectos son, básicamente, los siguientes:

- La finalización del Jardín del Turia (1)
- La ordenación de la fachada marítima (2)
- El enterramiento del FFCC Valencia-Tarragona y la ejecución del boulevard de Serrería (3)
- El desarrollo de los espacios del este sobre el eje de la Avda. de Francia (4)
- El desarrollo de los espacios del sureste (5)
- El boulevard sur (6)
- La operación de renovación estructurada por la construcción del Parque Central, y el boulevard de las playas de Renfe (7)
- El Parque de Cabecera (8)
- El Parque de atracciones (9)
- El desarrollo de la Universidad sobre el eje de la Avda. de los Naranjos (10)

Estos proyectos, alguno de los cuales (1 y 3) están en curso de ejecución, acaban de definir un modelo global de estructura urbana ya estaba "insinuado" por una serie de actuaciones que han ido configurando unas tendencias de crecimiento que el Plan General recoge y refuerza. Las actuaciones que mayor incidencia han tenido en este sentido son, entre otras:

- La construcción del nuevo acceso a Ademuz (11)
- La autopista a Barcelona (12)
- La apertura de la Avda de Aragón (13)
- La prolongación de la Alameda y la construcción del Palau de la Música en dicha prolongación (14)
- La prolongación de la Avda. de Blasco Ibañez (15)
- La recuperación de los espacios de Dr. Lluch (16)

Todas estas actuaciones (pasadas, presentes y futuras) tienden a definir dos áreas de atracción (Campanar y Espacios del Este) unidas por el eje del Jardín del Turia y también por el boulevard Sur. Estas dos áreas, además, tienen una vocación claramente terciaria y tienden por tanto a generar una estructura policéntrica al competir de forma creciente con el centro de negocios tradicional.

A MODO DE CONCLUSION

Quizá convenga recapitular brevemente las principales afirmaciones contenidas en las páginas precedentes de forma que sea más fácil su discusión ya que, en definitiva, el objeto básico de esta ponencia no es sino contribuir al sano ejercicio de la polémica. Estas podrían ser las conclusiones:

- 1.- Se constata, en contradicción con las tesis mantenidas por la Teoría clásica de la Hacienda Pública, el papel creciente de los gobiernos regionales y locales en el crecimiento económico.
- 2.- Se establece que, en el marco de la creciente competencia entre las áreas urbanas, el crecimiento económico depende en buena medida de la capacidad de atracción del área urbana.
- 3.- La planificación urbanística es un instrumento válido e importante de esa capacidad de atracción siempre que se eviten algunos vicios tradicionales.
- 4.- El desarrollo de la planificación urbanística debe realizarse a través de proyectos estratégicos de gestión preferentemente mixta a partir de fórmulas organizativas ágiles.
- 5.- El nuevo Plan General de Ordenación Urbana de la ciudad de Valencia define un conjunto de proyectos estratégicos cuya ejecución potenciaría sensiblemente la calidad general del espacio urbano y su crecimiento económico.

Valencia, 17 de mayo de 1988

Josep Sorribes Monrabal

Profesor Economía Urbana de la Facultad de
Economicas de Valencia

Jefe del Gabinete de Alcaldía Ayto. de Valencia



NOTAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) Pérez Casado, Ricard: "El Miedo a la Ciudad" Ediciones Hiperion. Madrid, 1987.
 - (2) "The City, The Engine behind economic Recovery". European Congress 1926. Rotterdam.
 - (3) Hausner, V.A. et al.: "Economic Change in British cities". Clarendon Press. Oxford, 1987.
 - (4) Agud i Blasco, Ferrán: "Valencia: Economic Growth and Urban Policy". Ponencia presentada al congreso Europeo: The City, the engine behind economic Recovery" Rotterdam, 1986
- Boronat Ombuena, Gonzalo J.: "La Promoción Económica en la ciudad de Valencia". Valencia, 1987 (Inédito).
- Ayuntamiento de Valencia: "Programa del Area de Promoción Económica y Empleo". Valencia, 1987 (Doc. de Trabajo).
- (5) Gabinet d'Alcaldia: "La Valencia de los 90. Una ciudad con futuro". Ajuntament de València. Valencia, 1987
 - (6) Gabinet d'Alcaldia. "Empleo generado por el Gasto Municipal" Ayuntamiento de Valencia 1987. (Doc. de Trabajo. Inédito).
 - (7) Sorribes Monrabal, Josep: "La Ciutat de València: Potencialitat de creixement i actuació pública". Ponencia presentada a la "Iª Conferència Econòmica de la Mediterrania Nord-Occidental", Barcelona 1985.
 - (8) Piccinato, Giorgio: "La Construzione de L'urbanistica. Germania 1871-1914" Officina Edizioni. Roma 1974.

EL EQUIPAMIENTO CULTURAL EN LAS AREAS
RURALES, COMARCAS DE VEGAS ALTAS Y SE
RENA (BADAJOZ).

José Suarez de Venegas Sanz.

RESUMEN.

El territorio se organiza mediante dos elementos: los núcleos de población y, en menor medida, las infraestructuras viarias, formando sistemas interdependientes entre sí. Hoy la ciudad domina el espacio socioeconómico; a ella llegan y desde ella se difunden las innovaciones técnicas y culturales, en ella se concentran los más diversos bienes y servicios. En la medida en que los equipamientos contribuyen a jerarquizar los asentamientos y a fijar la población en el espacio, al satisfacer parte de sus necesidades, influyen en la organización del territorio.

Tradicionalmente escasas veces se ha considerado el equipamiento cultural como un equipamiento específico, siendo normal denominarlo equipamiento socio-cultural y agregarlo a otros subequipamientos de carácter asistencial, docente o recreativo. Del mismo modo tradicionalmente ha sido el más descuidado, contando con una deficiente definición normativa, con una ridícula dotación presupuestaria, con un personal reducido y deficientemente cualificado, con unas instalaciones y materiales escasos y pobres, con unos hinterlands desproporcionados a sus equipos y funciones, con unos emplazamientos totalmente inadecuados, y con escasa e irracional jerarquización, circunstancias todas estas acentuadas en el medio rural. Algunos de estos defectos y carencias se deben a que en el planeamiento no se contemplan las especiales características socioeconómicas y culturales del área considerada.

En este trabajo contemplamos el equipamiento estrictamente cultural y después de presentar ciertos rasgos pertinentes sobre la realidad considerada, proponemos un equipamiento jerarquizado en dos niveles, para el que se determina, tomando como base criterios funcionales, el emplazamiento y su hinterland y se definen los subequipamientos de que consta.

A modo de conclusiones podemos enumerar las siguientes:

1º Para alcanzar cierto grado de calidad en la prestación del servicio es necesario jerarquizar y dotar suficientemente el equipamiento.

2º Por las especiales características del equipamiento cultural conviene liberar el máximo posible del presupuesto para gastos "productivos" desde el punto de vista cultural.

3º Dotación, hinterland, emplazamiento y definición han de ser determinados teniendo en cuenta las características socioeconómicas, culturales, territoriales y poblacionales del área.

4º Estos equipamientos no deben desarrollar una acción cultural estrictamente rural, ya que perturbaría la integración de sus usuarios en una cultura dominada por la ciudad.

EQUIPAMIENTO CULTURAL.

El concepto de equipamiento se caracteriza por su gran ambigüedad y por la gran carga de arbitrariedad que tiene su delimitación como tal. Si a esto unimos que el objeto de que se ocupa, la cultura, puede ser definida como "... ese todo complejo que comprende conocimientos, creencias, arte, moral, derecho, costumbres y cualesquiera otras capacidades y hábitos adquiridos por el hombre en tanto miembro de la sociedad." (Tylor 1871: 1).

Vemos la artificiosidad del concepto de equipamiento cultural, ya que la cultura se genera y transmite de una forma ininterrumpida en todos los ámbitos espaciales, no siéndole necesario para ello ningún tipo de instalaciones ni gestión determinadas.

Será conveniente que partamos de un concepto de cultura más restringido, más próximo al significado vulgar de dicha palabra que al que le otorga la antropología. El diccionario de la Real Academia de la Lengua la define así: " Resultado o efecto de cultivar los conocimientos humanos y de afinarse por medio del ejercicio de las facultades intelectuales del hombre" (R.A. 1973: 397). De esta noción de cultura se desprende la conveniencia de conservar y divulgar el patrimonio cultural al mismo tiempo que el fomento del mismo, para lo cual son necesarias unas instalaciones, una organización y una gestión adecuadas.

Nos limitaremos al equipamiento cultural en su sentido más restringido, sin agregar ningún tipo de servicios asistenciales, docentes, sociales o deportivos-recreativos como es frecuente en su tratamiento. Así contemplaremos solamente los siguientes: archivos, bibliotecas, museos, salas de exposiciones, de cine, de conciertos y de teatro.

CONSIDERACIONES GENERALES.

Con demasiada frecuencia a la hora de definir el contenido de los equipamientos, sus características y nivel de dotación, no se tienen en cuenta suficientemente los rasgos específicos del área para la que están destinados, sino que se adoptan definiciones y estándares medios teóricos. Estos además de ser universales son fijos, con lo cual difícilmente pueden marcar la respuesta adecuada a unas necesidades sociales que sufren grandes cambios en el tiempo y en el espacio. La actitud idónea sería la definición del equipamiento partiendo de las características socioeconómicas y culturales del área que van a servir. Al respecto es interesante citar los estándares establecidos por A. de Esteban (1982) mediante su Ecuación de Asignación de Estándares que considera las particularidades del tipo de equipamiento tratado y del área contemplada.

Desde el punto de vista económico, el aspecto más difícil de conseguir, exceptuando las siempre escasas dotaciones presupuestarias de este tipo de equipamiento, es el equilibrio entre el volumen de inversión para crear el equipamiento y el coste de mantenimiento del mismo, ofreciendo un mínimo de calidad en sus servicios, ya que los gastos ordinarios del equipamiento cultural son considerables.

Por otra parte desde el punto de vista cultural no siempre ha de adecuarse el equipamiento a la demanda existente. En las áreas de bajo nivel cultural la demanda será escasa, aquí el equipamiento tiene

que definirse y dotarse de tal manera que pueda realizar las acciones oportunas para elevar el nivel cultural y generar un proceso de retroalimentación que multiplique la demanda.

Para que los servicios prestados por el equipamiento alcancen cierto grado de calidad este ha de organizarse de una forma adecuada jerarquizándose en los niveles oportunos, que han de contar con unos equipos, funciones e hinterlands determinados. En este último aspecto es muy importante la determinación del emplazamiento. Es conveniente, de cara a garantizar el uso sostenido de los equipamientos, localizarlos en aquellos puntos en los que ya preexistan ciertas actividades aglomerativas como son las concentraciones del equipamiento comercial u otros así como los puntos claves de las redes de transportes. Existen varios métodos para calcular el hinterland, generalmente toman como base criterios de accesibilidad, si bien en las áreas escasamente articuladas desde el punto de vista territorial puede ser conveniente tomar como base criterios funcionales cobrando así especial relevancia los hinterlands de los demás equipamientos, siendo los más influyentes, en las áreas deprimidas, el sanitario y el comercial.

AREA GEOGRAFICA CONTEMPLADA.

A grandes rasgos se trata de dos áreas de la Provincia de Badajoz que se sitúan en su mitad oriental participando de su límite Norte. Desde el punto de vista físico predomina la penillanura sobre la que se elevan montes-islas y serratas de escasa altitud. En los suelos se da una gran variedad en lo referente a sus potencialidades agrarias que permiten diversos tipos de explotación, desde el cultivo de regadío a la ganadería extensiva. El clima del área puede ser definido como perteneciente al tipo Mediterráneo Subtropical Húmedo. Desde el punto de vista de la Geografía Humana participa de los mismos rasgos que el resto de la región extremeña y en magnitudes muy similares. Así tenemos bajos niveles demográficos debidos a una tradicional emigración que ahora ha descendido; bajos niveles de renta; predominio económico del sector agrario; bajo nivel cultural y escasa dotación de infraestructura y servicios. En este sentido como ilustración podemos citar los siguientes datos¹: (siempre sobre base nacional = 100.000) Índice Demográfico 297'5; Índice Cultural 364'4; Índice Económico 250'3; Índice Turístico 24'2; Índice Indicador de Riqueza Agrícola 377'0, de Riqueza Urbana 237'6, de Riqueza Industrial y Comercial 246'5, Índice General de Riqueza 261'9; Índice de Nivel de Desarrollo (Nivel Medio Nacional = 100) el valor alcanzado es 77'6 situándose en el penúltimo lugar a nivel nacional.

EQUIPAMIENTO EXISTENTE.

Este presenta un importante déficit en las instalaciones y grandes deficiencias cuantitativas y cualitativas en su personal y en su material así como unas insuficientes dotaciones económicas. En el área se encuentran doce bibliotecas públicas dependientes del Centro Coordinador de Bibliotecas de la Provincia de Badajoz. La Comarca de Don Benito cuenta con seis bibliotecas con un total de libros de 20. 219 y diez títulos periodísticos y revistas, lo que supone una media de 3. 369'8 libros por biblioteca y 22'29 libros por cada 100 habitantes suponiendo el 7'22 % del total de libros de la región. En la zona de Castuera se encuentran las seis restantes con un total de 10. 311 libros y 18 títulos periodísticos y revistas lo que

¹ Anuario del Mercado español 1987.

supone 25'23 libros por cada 100 habitantes y 1.718'5 por biblioteca lo cual representa el 3'68 % del total regional.² Estas bibliotecas adolecen de los siguientes defectos, a saber: fondos bibliográficos ridículos; deficientes instalaciones; ausencia de personal cualificado y solapamiento de actividades por descoordinación institucional.

No existe ninguna instalación museística. Tampoco archivística en cuanto a centro de estudio e investigación, pues los archivos con fondos históricos (parroquiales, notariales, municipales) dado su lamentable estado de catalogación, conservación y gestión, prácticamente inexistente, no pueden ser considerados como tales.

No existen salas de audición y las salas de cine y teatro es difícil especificar su número porque si bien son relativamente frecuentes en los núcleos del área, la crisis del sector ha hecho que cierren muchas o que prácticamente cesen en sus actividades.

EQUIPAMIENTO PROPUESTO.

Nuestra propuesta contempla una jerarquización del equipamiento cultural en dos niveles, el primero de ámbito local y el segundo de ámbito comarcal. Para el nivel local proponemos un equipamiento básico, en el que la mayoría de los inmuebles y enseres no requieren unas condiciones técnicas de cierto grado de sofisticación, pudiéndose utilizar para estos fines, mediante acuerdos simbióticos, ciertas instalaciones preexistentes, ya sean de titularidad estatal (dependencias de centros de enseñanza) municipal (salón de juntas, y otras dependencias del ayuntamiento) o privadas (todas las salas de cine están notablemente infrautilizadas). En lo referente al nivel comarcal y dado su cometido de coordinar la acción cultural del área y de prestar un servicio de cierto nivel de especialización, para lo cual son precisas unas instalaciones "ad hoc" con unas especificaciones técnicas muy determinadas (condiciones ambientales de un museo, condiciones acústicas de un auditorio, iluminación de una sala de exposiciones...etc) y teniendo en cuenta la inexistencia de este tipo de equipamiento consideramos conveniente la realización de unos inmuebles que integren de la debida forma todos los equipamientos propuestos.

El equipamiento del nivel local se compone de una biblioteca básica, que teniendo en cuenta las características de la población (27'3 % de menores de quince años) y del nivel cultural (una buena parte de la población adulta, sin tener en cuenta los analfabetos, es irrecuperable para la lectura) debería tener una amplia sección infantil. En los otros campos de lectura podríamos guiarnos por el equipamiento docente con que cuente el municipio, estableciendo otros dos niveles:

- a) aquellos pueblos en los que se imparta enseñanza de segundo grado.
- b) aquellos pueblos en los que sólo se imparte EGB.

En definitiva, la biblioteca tiene que ser un factor de desarrollo cultural que por las especiales características poblacionales y educacionales han de plantearse íntimamente ligadas con el equipamiento docente. Al respecto reiteramos la idea de la conveniencia de establecer acuerdos simbióticos con el Ministerio de Educación y Ciencia a fin de que el escaso dinero disponible alcance la mayor rentabilidad

² Anuario Estadístico de Extremadura y Plan de Desarrollo Regional.

cultural. Somos conscientes de que el gasto que supondría la construcción de una sala polivalente que cumpliera todas las condiciones para desarrollar todas las actividades de una forma aceptable sería desmesurado, pero llegar a acuerdos para utilizar con fines culturales instalaciones del equipamiento docente o de empresas privadas, ya que muchos cines de estos pueblos están prácticamente cerrados, es perfectamente realizable. Consideramos que en el área lo más conveniente es asegurar en todos los municipios un lugar lo más adecuado posible y al menor costo posible y realizar una política de proyecciones cinematográficas, representaciones de grupos de teatro y conciertos, tres actividades culturales poco frecuentes en estos pueblos. Para asegurar un mínimo de calidad y aminorar su costo deberían ser coordinadas por el equipamiento de nivel comarcal.

Por último, la sala de exposiciones puede ser cualquier sala de ciertas dimensiones que sea dotada de un sistema de iluminación artificial adecuado, no siendo siquiera necesario que se dedique exclusivamente a este fin, pudiendo ser una dependencia de cualquier uso que se interrumpa cuando se celebren exposiciones. Esta actividad es prácticamente desconocida en los pueblos, y por su características puede constituir, en el medio en que nos encontramos, el mejor vehículo de difusión cultural, ya que todos los temas son susceptibles, con un costo muy bajo, de ser difundidos o través de una exposición que resulta siempre más atractiva que una conferencia o la lectura sobre el tema.

El equipamiento a nivel comarcal se compondrá fundamentalmente, de un archivo, museo, biblioteca, sala de exposiciones y una sala multiuso para proyecciones, audiciones y representaciones teatrales.

El museo se distinguiría por su marcado carácter didáctico. Para ello, se prestaría gran atención a la claridad expositiva, utilizando un nivel en los elementos explicativos fácilmente accesible. Del mismo modo se atendería, más que a la exposición de piezas más o menos raras o valiosas, a la divulgación de los modos de vida y de los procesos culturales, con lo cual no habría que contar con un alto nivel en los equipos de seguridad y de mantenimiento de las condiciones ambientales, equipos que se caracterizan por su alto grado de sofisticación y por su costo elevado. El museo albergaría objetos del área contemplada (en este sentido tendría un carácter localista, frente al universalista de la biblioteca y de las salas de exposiciones y multiuso) si bien no se presentarían aislados sino relacionados con los de otros ámbitos geográficos.

Se distinguirían tres secciones: de arqueología, de etnografía y de bellas artes. Esta última sería la más pobre, alcanzando las otras dos un mayor desarrollo merced a la gran riqueza etnográfica del área en la que destacan gran cantidad de artesanías, hoy paralizadas pero todavía a tiempo de documentarse antes de su desaparición, y por el mundo pastoril de gran influencia histórica en la zona y en su economía actual. En la sección de arqueología predominaría la cultura romana, extraordinariamente rica en este espacio geográfico.

El museo debería contar con otras instalaciones como almacenes, biblioteca, laboratorios... etc. Los fines fundamentales del museo, además de divulgar los conocimientos serían: sensibilizar a los habitantes del área de la importancia cultural de su rico patrimonio arqueológico y de ciertas manifestaciones etnográficas para que se respeten; conservar restos materiales que documenten procesos culturales de épocas pasadas y apoyar a la investigación arqueológica y etnográfica del área.

El archivo se plantearía como un centro de conservación y estudio de material documental

histórico. Para ello se podría solicitar que se depositaran en el archivos parroquiales, notariales y municipales de la zona, o bien , si esto no fuera posible, intentar conseguir reproducciones de los archivos. Al mismo tiempo debería contar con reproducciones de documentos referidos al área, conservados en archivos extracomarcales.

La sala de exposiciones temporales, que podría estar integrada en el museo, debería cumplir las mismas condiciones técnicas que los lugares de exposición del mismo. Se dedicaría a exposiciones referentes a aspectos culturales tales, que participara de ese carácter universalista que atribuimos a la biblioteca frente al localista del museo y del archivo, a fin de evitar una acción cultural estrictamente rural que es perjudicial porque podría reducir las posibilidades de promoción educativa de los habitantes de la zona, lo cual podría ser especialmente negativo para las capas más jóvenes de la población de cara a integrarse en una sociedad dominada por la ciudad. Del mismo modo, la sala multiuso debe reunir las condiciones técnicas (iluminación, acústica... etc) para que se puedan llevar a cabo proyecciones, representaciones y audiciones con un mínimo de calidad.

La biblioteca excluiría la sección infantil que quedaría reservada para las bibliotecas locales, en las que contaría con una amplia dotación. Debería contar con una amplísima dotación de literatura universal y obras referidas a los más diversos campos del saber, que sin llegar a formar secciones hiperespecializadas, pudieran ser de alguna utilidad a gentes con un grado de conocimientos asimilables a una titulación superior.

LOCALIZACION.

La localización del equipamiento del nivel local es obvio, el núcleo urbano al que corresponda. El del nivel comarcal lo determinaremos seguidamente. El territorio considerado se organiza en torno a los núcleos de Don Benito y Villanueva de la Serena, distantes seis kms. entre sí, unidos por un tramo de doble vía y arcones laterales de la carretera comarcal 520, lo cual supone una inversión de diez minutos en el traslado de un núcleo a otro en el transporte público por carretera. En estos puntos se ubica la parte más relevante del equipamiento comercial, sanitario, tributario y una parte importante del equipamiento docente del área contemplada además de concentrar una gran parte de su población (en torno al 50 % del total). En un punto equidistante de los núcleos citados (a cuatro-cinco minutos en el transporte público) se sitúan el Hospital de la Seguridad Social, un instituto de bachillerato y otro de formación profesional y equipamientos comerciales de un ámbito superior al local, hostelería, almacenes de muebles, de maquinaria agrícola y automoviles, convirtiéndose así en el punto del área contemplada que mayor número de flujos genera atrayendo diariamente a una cantidad considerable de población. Teniendo en cuenta los deficientes niveles económico y cultural del área el uso de este equipamiento se vería potenciado en primer lugar por la gran cantidad de flujos que atraen los equipamientos sanitarios y comerciales ubicados en el mismo punto, y por la gran cantidad de " tiempo muerto" que produce a sus usuarios (esperas en las operaciones de mantenimiento de vehículos y maquinaria, esperas por el especial horario de visitas de los servicios hospitalarios etc). Este tiempo muerto puede influir, haciendo más atractivos los servicios culturales, en personas de escaso nivel cultural (que en una situación menos tediosa no visitarían un

centro de estas características) dirigiéndose a los subequipamientos más asequibles, el museo y las exposiciones.

DETERMINACION DEL HINTERLAND.

En el nivel local el hinterland es obvio, se circunscribe al municipio. En el nivel comarcal carecemos de un referente territorial preciso. Para definirlo partiremos de una serie de divisiones territoriales preexistentes como son: la división administrativa provincial, el área comercial, los hinterland de otros equipamientos (sanitarios, fiscal y judicial) y elementos diferenciadores de carácter histórico-cultural que han podido generar cierto sentimiento de comunidad (divisiones político-administrativas de épocas anteriores, divisiones eclesiásticas... etc.).

La división administrativa provincial influye de forma decisiva en el hinterland del equipamiento por dos razones fundamentales: porque marca un límite administrativo infranqueable para muchos aspectos y por el sistema de planes provinciales de obras y servicios. Estos tienen una duración de dos años y son el fruto de la colaboración entre el estado y las corporaciones locales (Diputaciones Provinciales). Utilizan el recurso de seleccionar unos núcleos de población determinados ante la insuficiencia de las dotaciones presupuestarias y por la necesidad de contar con un umbral de rentabilidad y de usuarios que tiene ciertos equipamientos. Los planes distinguen entre obras y servicios de carácter primario que se realizan en cualquier núcleo de población, y el resto, que sólo se llevan a cabo en los núcleos seleccionados, entre los cuales figura el equipamiento cultural. La norma básica para realizar la selección de núcleos es que la población más distante del mismo ha de estar a una distancia recorrible en 40-45 minutos en transporte por carretera.

Los hinterlands de otros equipamientos pueden constituir una buena base para llegar a la delimitación del hinterland del equipamiento cultural de nivel comarcal. En Extremadura vemos como los distintos organismos con sus equipamientos generan unas divisiones territoriales que no coinciden entre sí, produciéndose una total falta de cohesión en los servicios de tal forma que el territorio ha de adaptarse a la gestión de los organismos en vez de que la gestión de los mismos se adecue al territorio. En este sentido podemos decir que en las áreas deprimidas los servicios hospitalarios y de ambulatorios del equipamiento sanitario son los que mayor número de flujos provocan. Así Sanchez Zabala en sus estudios sobre la comarcalización de Extremadura³ ha comprobado que las áreas de influencia de los lugares centrales coinciden básicamente con las Areas de Salud establecidas por la Consejería de Sanidad de la Junta de Extremadura.

En cuanto a los otros dos tipos de equipamientos aludidos, el fiscal y el judicial, el primero no ejerce una influencia relevante por la escasez de flujos que genera hacia el lugar central (emplazado en Don Benito), y el segundo porque a esta circunstancia añade el hecho de ser un equipamiento más atomizado localizado en centros urbanos que en muchos casos han visto reducida considerablemente su área de influencia (emplazado en Don Benito, Villanueva de la Serena y Castuera).

³ Tesis de Doctorado en periodo de elaboración.

Por lo que respecta a los elementos histórico-culturales que han podido generar cierta conciencia de identidad que pueda ser tomada como delimitación del hinterland, tenemos que decir que el territorio contemplado se dividió en dos zonas, el Condado de Medellín que sobrepasaba los actuales límites provinciales y el Priorato de Magacela perteneciente a la Orden de Alcántara, si bien su posible influencia al respecto puede considerarse como muy baja.

Otro tipo de equipamiento a contemplar es el equipamiento comercial. La zona geográfica considerada se incluye en su totalidad en el área comercial denominada Don Benito-Villanueva.

Teniendo en cuenta todos los datos referidos y emplazando el equipamiento comarcal en el área de servicios sita entre Don Benito y Villanueva, establecemos el hinterland del equipamiento limitandolo por una línea isocrona que marcaría las distancias situadas a 40-45 minutos realizando el traslado en el transporte público por carretera. El área resultante vendría distorsionada por el límite provincial y por el área de influencia de Mérida que la truncarían por el Norte y Oeste respectivamente. Tendríamos así el hinterland del equipamiento cultural que estaría integrado en el del equipamiento sanitario y tributario y que incluiría los partidos judiciales de Don Benito, Villanueva y parte del de Castuera; que abarcaría casi en su totalidad las antiguas demarcaciones del Condado de Medellín y del Priorato de Magacela; que estaría incluido en el área comercial de Don Benito-Villanueva; y que podría adecuarse a los planes provinciales al estar integrado en las áreas contempladas para los servicios no primarios localizados en los núcleos seleccionados de Don Benito y Villanueva.

BIBLIOGRAFIA.

ANONIMO. 1987 Anuario Estadístico de Extremadura 1986. Cáceres Consejería de Economía y Hacienda. Junta de Extremadura.

ANONIMO. 1985 Programa de Desarrollo Regional. Cáceres Consejería de Economía y Hacienda. Junta de Extremadura.

AYUSO, J. (et alii) 1988 Anuario del Mercado Español 1987 Madrid. Banesto

DE ESTEBAN, A. (et alii) 1982 Estudio Comparado de Estándares de Equipamiento T. I Teoría y Análisis Madrid. M.O.P.U

LEAL, J. 1979 "Fundamentos para un Análisis de los Equipamientos". Ciudad y Territorio nº 2 p. 9-14.

SEAGE MARINO, J. 1982 "Equipamientos Educativos en las Zonas Rurales". Estudios Territoriales nº 8 p. 133-155

TRUEBA JAINAGA, J. 1981 "Equipamientos y Servicios en las Zonas Rurales" Estudios Territoriales nº 2 p. 15-23

TYLOR, E. 1871 Primitive Culture Londres. J. Murray. En HARRIS, M. 1982 Introducción a la Antropología General. Madrid Alianza.

INCIDENCIA DE LOS AGENTES LOCALES DE DESARROLLO: EL CASO DE

LA COMARCA DEL DURANGUESADO.

Lorea Uribarri Berrojalbiz.

INTRODUCCION

Son patentes las dificultades con las que se encuentra hoy la industria Vasca, que supone la pérdida de empleos y cierres constantes de empresas. Ante esta situación, y teniendo en cuenta el carácter estructural de la crisis y la constatación de que las políticas macroeconómicas hasta ahora desarrolladas no han servido de nada, cabe plantearse por un lado, la incidencia de los agentes locales de desarrollo, es decir, hasta qué punto su actuación y funcionamiento sirve realmente de alternativa a esa crisis y por otro, la necesidad de su funcionamiento como elemento importante que pueda llevar a sanear un sector (el industrial) que se constituye como pilar fundamental de la economía de Euskadi o buscar otras actividades alternativas.

Se define como agente de desarrollo a aquel organismo, individuo o grupo, independientemente de su carácter público, privado (tutelado o no), con capacidad de decisión y de proponer iniciativas que busquen una mejora de la situación actual. Será agente local de desarrollo, aquel cuyo ámbito de actuación se circunscriba al de Euskadi, es decir, desde los entes de la Administración Central Periférica hasta los organismos autonómicos.

Con una interpretación socio-política se trata de ver los agentes locales, sus actuaciones y el funcionamiento de todos en conjunto, para evaluar hasta qué punto son operativos o sus actuaciones se pierden en estrangulamientos, duplicidades...etc. Se intenta llegar a un diagnóstico cuyo fundamento sea el funcionamiento de las actuaciones de los agentes locales de desarrollo; ver las interrelaciones o redes resultantes entre los agentes y las acciones y la incidencia de las mismas.

Espacialmente, el análisis trata de conocer la dinámica de estos agentes en la comarca vizcaína del Duranguesado aunque en ocasiones se hagan referencias a un ámbito espacial más amplio como el regional, por la necesidad o imposibilidad de considerar estrictamente el comarcal.

METODOLOGIA

El presente trabajo intenta detectar las interrelaciones resultantes de las iniciativas propuestas por los "agentes locales de desarrollo". Los vínculos consecuentes, constituyen lo que se denominan "redes de desarrollo" cuya exposición es la base fundamental del mismo.

Para ello, se considera la acción social en dos niveles:

- 1-. En primer lugar, las políticas o programas de desarrollo, entendiendo como tales, aquellas de orden superior (promovidas desde la Administración Central del Estado) y las que se plantean en un contexto institucional de orden menor, desde ámbitos territoriales locales (municipal ,comarcal y autonómico).
- 2-. En segundo lugar, los que se comportan estrictamente como agentes locales de desarrollo, al margen de los programas citados .

Se presenta además el ámbito de actuación de los "agentes locales de desarrollo" y sus actuaciones, con ello se definen las "redes de desarrollo" y se localizan en el espacio.

El diagnóstico presentado se establece en función de las iniciativas que estos agentes han llevado a cabo, por lo que de esta manera, se supera la visión estática que puede proporcionar una descripción para ver las actuaciones actualmente propuestas frente a las tradicionalmente desempeñadas.

Los organigramas resultantes de las interrelaciones detectadas, corresponden a sectores o redes de desarrollo diferentes, división teórica que se establece por razones de operatividad, por lo que esta separación no hay que entenderla en ningún caso como real. Hay que tener bien presente, que las actuaciones iniciadas en cualquiera de ellas, incidirán directamente en las demás.

Son varios los ámbitos en los que se inscribe la toma de decisiones. Consideramos dos: el local y el supralocal.

El local corresponde a los ámbitos municipal, comarcal, provincial y regional. El supralocal, el de la Administración Central Periférica.

A su vez, dentro de estos ámbitos, las actuaciones o iniciativas pueden ser públicas, privadas o tuteladas. Dentro de las públicas, encuentran las promovidas por departamentos de la administración: local-municipal, provincial, autonómica o de la Administración Central Periférica. Las privadas vendrán de la mano de organizaciones, agrupaciones, asociaciones ...etc, con capacidad o protagonismo en la toma de decisiones y de forma importante en muchos casos. Y finalmente las tuteladas, donde el componente institucional es importante.

A través de la exposición de las iniciativas desarrolladas en los niveles citados, se intenta evaluar hasta qué punto se constituyen sus promotores como agentes de desarrollo, es decir, la intensidad de sus actuaciones, su importancia cuantitativa y cualitativa y el potencial de las mismas en cuanto a agentes locales de desarrollo.

REDES DE DESARROLLO EN EL SECTOR INDUSTRIAL

Dentro de las actividades que se desarrollan en el área de estudio, el sector industrial es el que tiene mayor protagonismo, por lo que nos referimos exclusivamente a éste. Los ámbitos de la C.A.P.V. y el provincial, son los que mayor número de iniciativas proponen.

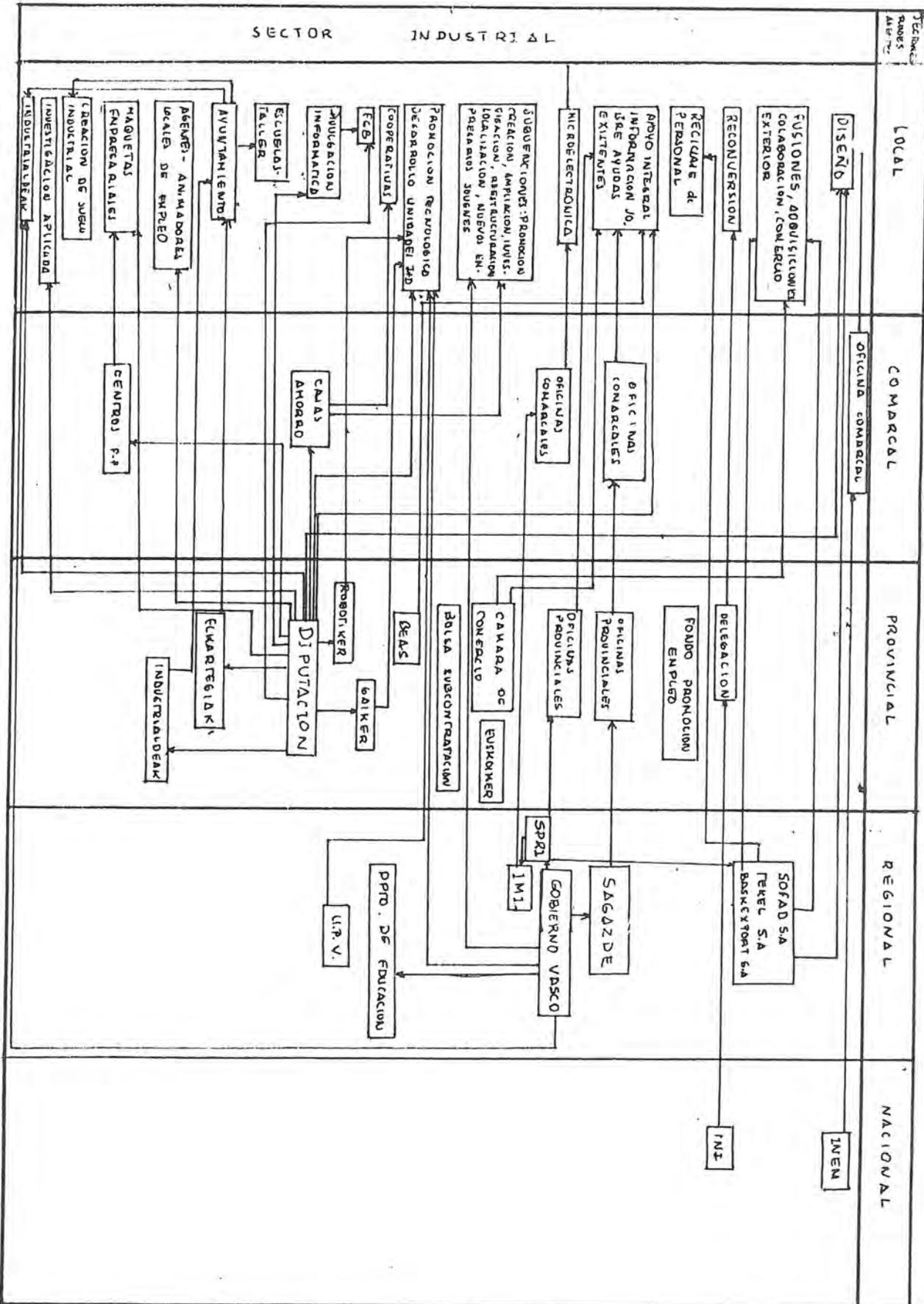
Partiendo del esquema, si nos centramos a nivel municipal observamos como existen ciertos elementos que pueden actuar de impulsores del desarrollo.

- subvenciones destinadas a la promoción, creación, ampliación e investigación.
- "agentes o animadores locales de empleo"
- Escuelas taller.
- Oficinas comarcales-municipales de SAGAZDE S.A.

Respecto a las subvenciones, los esfuerzos por parte de las diferentes instituciones son múltiples. Según las competencias de unas y otras no existen duplicidades y cada una de ellas se dirigen a sectores concretos de la producción, investigación...etc. Pero hay que de-

SECTOR INDUSTRIAL

Tercer
Punto
de
Vista



cir, que en algunos puntos confluyen ayudas de varios organismos, por tanto pueden producirse solapamientos.

A las pérdidas consecuentes hay que añadir, que muchas de las subvenciones han tenido carácter pasivo, en cuanto que han sido destinadas a sectores que por problemas estructurales vivían un claro retroceso. Estas ayudas, más que a sanear la propia industria, han sido soluciones momentáneas, que sin afrontar los problemas, los han ido retrasando, agudizándolos más si cabe. Los sectores en los que principalmente se han centrado son los considerados de interés general y cuya competencia está en la Administración Central. El planteamiento del propio programa lo hace poco operativo, por lo que se puede hablar de la debilidad de este agente.

Otro factor a considerar, es la confusión que crea la gran diversidad de ayudas e instrumentos ofertados. Será difícil encontrar un esquema de ayudas que contemple tantos supuestos como el que se presenta. Esto ha significado en muchos casos que las medidas no se hayan utilizado en toda su amplitud. Hay que apuntar además, la desorientación que supone la gran variedad de organismos ofertantes, que a los autonómicos apuntados (a través de los distintos departamentos Diputación y Sociedades Públicas que presentan una variada y generosa oferta), se suman las ayudas de la Administración del Estado, que sigue operando en Euskadi. Ante este panorama, el posible emprendedor se ve con dificultades a la hora de elegir entre los diferentes entes (normalmente, se dirigen a las Diputaciones ya que son éstas las que se encuentran más próximas). A la lucha que aparentemente se genera entre los organismos ofertantes por captar emprendedores, hay que añadir los problemas de éstos para elegir y entender la información ofertada y de concluir los trámites exigidos por la administración, muy largos y complicados para determinado grupo de individuos.

En definitiva, estas subvenciones han quedado muchas veces a medio camino por falta de organismos que coordinen, simplifiquen y faciliten la información .

Ante esta dificultad, se ha dado recientemente respuesta por parte de las instituciones Vascas ,con la creación de dos sociedades anónimas cuyo fin último es el de facilitar información y asesorar al promotor en todo el proceso de creación de nuevas empresas (SAGAZDE S.A.; y BEAS S.A.). Cabe citar el caso de SAGAZDE S.A.. Trata de traducir la información ofertada, ver la posibilidad de desarrollo de las zonas conociendo el potencial endógeno de cada municipio, busca la complementariedad de productos con empresas y áreas, con el fin de alcanzar una alternativa nueva para la industria. A través de sus oficinas comarcales y agentes, realiza una labor de "apostolado" (pueblo a pueblo, empresa a empresa), acercándose directamente a través de su personal especializado al potencial promotor.

Su trascendencia como agente de desarrollo es decisiva ,ya que su labor de traducción de la información, favorece la materialización y desarrollo de las posibles iniciativas existentes.

El trabajo que desarrolla esta Sociedad, coincide en alguno de sus puntos, con la que realiza la Cámara de Comercio e Industria de Bilbo. (Esta, ha creado un banco de datos a nivel internacional que permite al empresario ver y contactar con otras empresas cuyos procesos de producción sean complementarios, facilita colaboraciones con el fin de aumentar la producción y mejorar el funcionamiento de las mismas). Con ello se pierden recursos, la información llega al individuo o al grupo al que estaba destinada, pero desde dos ámbitos distintos.

Dentro de este apartado caben destacar las subvenciones destinadas a "nuevos jóvenes empresarios" por parte de SPRI S.A., como iniciativa importante a la que hay que dar mayor protagonismo por su valores potencial.

Las medidas destinadas a subvencionar y desarrollar unidades I+D, tratan de favorecer y minimizar el coste que le está suponiendo a la industria Vasca el lastre del atraso tecnológico. Esta serie de medidas, buscan la mejora de la producción de las empresas y por tanto de su competitividad. Por lo que se comportan como agentes de desarro-

llo a considerar aunque hay que decir, que los esfuerzos destinados a ello son escasos.

La formación de especialistas en nuevas tecnologías se dirige principalmente a incluirlos dentro de un programa o una determinada empresa y no tanto a que sus conocimientos sirvan de base para la creación de una nueva. El enfoque no es el de crear un nuevo emprendedor, sino de forjar un técnico que entre en la cadena existente. Una nueva orientación de este tipo de subvenciones nos dotaría de un valioso e importante número de emprendedores altamente cualificados.

En cuanto a los intentos destinados a relocalizar empresas y dotarlas de suelo industrial, facilitan la puesta en práctica de nuevas iniciativas e intentar minimizar y acabar con los desastres urbanísticos generalizados hasta la actualidad, por lo que se constituyen como medidas favorables, más cuando están proliferando (es el caso de los ELKARTEGIS e INDUSTRIALDEAK).

Otro elemento destacable es el de los "Agentes animadores" iniciativa de la Diputación. Actualmente esta figura está escasamente difundida, sólo existe en aquellos municipios con una problemática particular. Al margen, merece la pena que se de mayor protagonismo a esta figura, ya que se le puede catalogar como un importante agente de desarrollo por su capacidad.

La Diputación junto con los centros de F.P pone en funcionamiento "maquetas empresa". Estas son proyectos que realizan los alumnos de los últimos cursos de F.P. Se constituyen como el punto de partida para la formación de nuevos emprendedores, que posteriormente pueden acogerse a las subvenciones que propone el Gobierno Vasco (nuevos empresarios jóvenes). Es por tanto una medida decisiva aunque son todavía escasos los recursos destinados.

Los talleres escuela promovidos por los Ayuntamientos, pueden actuar como agentes importantes, ya que organizan cursos o ciclos de actividades artesanales que tradicionalmente han estado vinculadas a las distintas zonas y cuya recuperación puede suponer una al-

ternativa de trabajo y de creación de una pequeña industria.

REDES DE DESARROLLO EN EL SISTEMA ECONOMICO Y FINANCIERO

Las actuaciones y líneas desarrolladas en este sector, han tenido y tienen una enorme importancia ya que la especialización industrial de este territorio y la política económica desarrollada en el País, han encauzado grandes cantidades de dinero para su expansión. La gran diversidad de proyectos y ayudas desarrolladas a partir de los ochenta (en esa fecha comienzan a instrumentarse ayudas, atacarse los problemas y las deficiencias de los diferentes sectores industriales desde la Administración Central del Estado). Se han dirigido a fomentar el desarrollo, aunque no siempre ha potenciado a los que denominamos agentes locales de desarrollo, dentro de este sector económico o fuera de él.

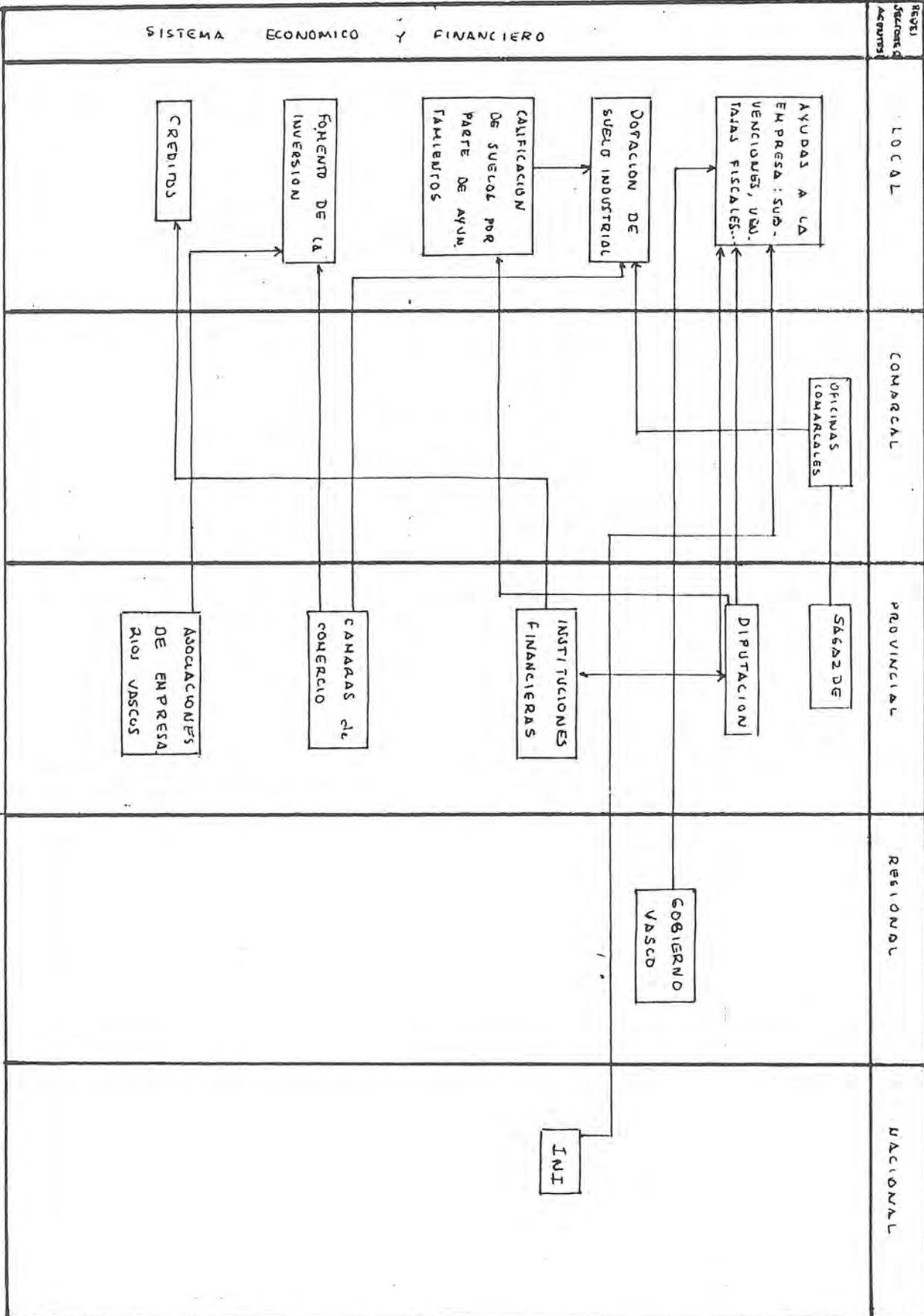
Las iniciativas propuestas al respecto han estado supeditadas al marco nacional de decisión, hasta el momento en que entra en juego el Estatuto y se definen las competencias entre él, el Gobierno Vasco y las Diputaciones. Marco que es imprescindible tener presente ya que actualmente las del Estado Español (que tiene en sus manos las consideradas de interés general como la siderurgia y el sector naval por ejemplo), se compaginan con las propias del Gobierno Vasco y Diputación. Ello permite pensar, que aunque teóricamente las competencias especifican los ámbitos de cada una de las administraciones en algunos casos, por falta de coordinación u otras cuestiones, se producen solapamientos en detrimento consecuentemente, de cualquier intento o iniciativa coherente encaminada al desarrollo, debilitando o estrangulando cualquier esfuerzo.

A la lucha de competencias, que en este sector se puede manifestar con más claridad, conducirá a un mayor debilitamiento de los agentes locales de desarrollo.

Dentro del esquema adjuntado podemos ver lo anteriormente expuesto, donde se generan varias líneas de desarrollo económico:

SISTEMA ECONOMICO Y FINANCIERO

REDES
Sectorial
Acuerdos



- la primera se caracteriza como una línea de incentivación a la inversión. Sus objetivos se encaminan a crear inversiones a través de distintas subvenciones, incentivos...etc. Se materializan con los programas desarrollados por las diferentes instituciones desde los ámbitos nacional, provincial y de la C.A.P.V.. También a través de las relaciones o acuerdos existentes entre estos organismos e instituciones financieras, o entre ellos mismos.
- la segunda se definiría por la creación de una infraestructura y suelo industrial. Vendría de la mano de los organismos citados en la "primera línea", la Cámara de Comercio, los Ayuntamientos y SAGAZDE S.A.. ELKARTEGIAK e INDUSTRIALDEAK, son la materialización de esta segunda línea de actuación.
- la última es algo más difusa, menos concreta que las anteriores, encaminada al fomento de la inversión. En ésta, la Asociación de Empresarios Vascos, la Cámara de Comercio y los Sindicatos, son los promotores. Su labor sería más consultiva que ejecutiva.

Se puede concluir resumiendo, que existen objetivos en los que confluyen varias líneas de actuación, por lo que la posibilidad de duplicidades en las funciones es patente, con lo que se contribuye al debilitamiento de los agentes locales de desarrollo. Cabe por tanto plantearse la existencia y operatividad de las actuaciones y los organismos que promueven las mismas y entre los cuales pueden perderse su potencial valor como agentes locales de desarrollo.

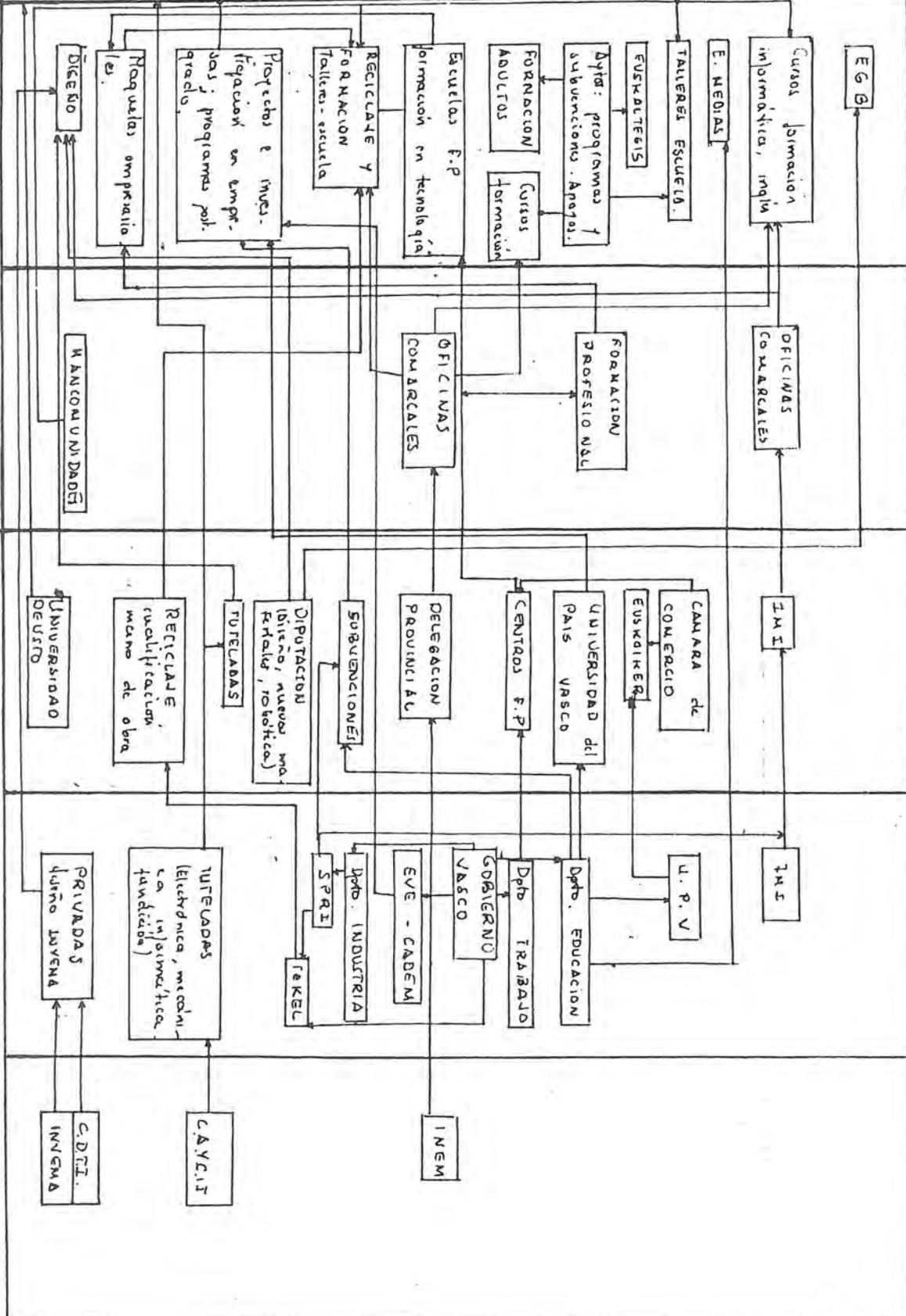
AGENTES Y REDES DE DESARROLLO EN EL SECTOR INVESTIGACION; FORMACION Y DESARROLLO TECNOLÓGICO

La complejidad del organigrama en este apartado es patente. Las iniciativas son múltiples por parte de los distintos organismos.

En la Universidad existen diferentes facultades y unidades cuya formación o programas no se han orientado a tener una proyección social salvo excepciones. Lo que ocurre en casi todos los casos, es que

INVESTIGACION, FORMACION Y DESARROLLO TECNOLÓGICO

SECTOR
SERVICIOS
ASIGNES



el Licenciado va directamente al paro, se dirige a sectores laborales que nada tienen que ver con su especialidad o sale fuera de la comarca, provincia o incluso región. Cuál es la razón, pues como en otros lugares, la ausencia de demanda por falta de un mercado que no necesita de esas especialidades, la estructura de los programas educativos no se encaminan no sólo a crear un grupo determinado de especialista que no exceda la demanda existente, sino que las especialidades en las que trabajan se centran bastante poco en las necesidades o sectores necesitados de nuestra sociedad. Sólomente en EUSKOIKER los programas que se desarrollan están expresamente centrados en áreas o empresas específicas con aplicación directa e inmediata, elemento que contribuye a paliar, aunque en mínima escala, uno de los problemas más acuciantes que arrastra el sector industrial vasco que es el retraso tecnológico y el escaso desarrollo de las unidades I+D.

Sería operativo por tanto no sólo replantear los esquemas educativos de las disciplinas técnicas de la Universidad del País Vasco, intentando reorientarlas hacia actividades más aplicables dentro del sector, sino a disciplinas o ciencias que sin abandonar las existentes hasta ahora (necesitadas de nuevas ideas y horizontes) supongan una nueva alternativa a la industria y convertirse en elemento de desarrollo.

Se puede decir que la Universidad potencial agente de desarrollo no está actuando como tal, no sólo porque sus esfuerzos hacia la aplicación de sus enseñanzas son mínimos, sino porque tampoco cubre la labor abandonada en los niveles educativos inferiores de concienciación del alumnado como promotor en potencia. La necesidad de un cambio de planteamientos se hace inmediato, ya que el despilfarro de un recurso tan abundante como el humano es escandaloso.

En cuanto a los demás impulsos o líneas de actuación de los diferentes organismos institucionales se verifican a través de departamentos dependientes, entidades tuteladas y sociedades con financiación pública.

Las escasas actuaciones desde el Gobierno Central que llegan a la

C.A.P.V., se canalizan a través del INEM, cuya labor es preferentemente ocupacional, su debilidad es patente.

Diputación y Gobierno Vasco, superponen actuaciones que en principio se coordinan directamente con el fin de evitar dualidades, aunque es inevitable el solapamiento de muchos de sus programas y actividades. Por otro lado, sus líneas van orientadas más hacia la formación o investigación. Los programas que están en funcionamiento, buscan la salida hacia las nuevas tecnologías y a la formación de personal en ellas estrictamente más que en crear promotores. El despilfarro de recursos es mayor cuando las subvenciones por parte del Gobierno Vasco y Diputación se pierden en muchos casos, los becarios, una vez finalizado su período de disfrute no sólo no pueden proseguir sus investigaciones, sino que no tienen posibilidades de trabajar en las materias en las que se han especializado.

Existen iniciativas y actuaciones reales al respecto, pero la escasez de recursos destinados a estos sectores hace que los resultados obtenidos sean cualitativa y cuantitativamente escasos, siendo por tanto agentes locales de desarrollo débiles, máxime cuando el programa ofertado no tiene continuidad, consecuencia de un estrangulamiento en el funcionamiento de la red, con lo cual los recursos se pierden totalmente. Parece que sus planteamientos actuales y futuros se centran más en dar este carácter a sus actuaciones.

A lo anteriormente expuesto hay que añadir las críticas sobre los programas desarrollados a través de ROBOTIKER y GAIKER puesto que su ámbito de actuación está circunscrito a la provincia de Bizkaia, pueden surgir iniciativas similares por parte de las otras Diputaciones con lo que supone el invertir en proyectos similares, de solapamientos, duplicidad y pérdidas enormes. Hay que citar la posibilidad y necesidad de aplicación de los mismos en toda la C.A.P.V., lo que obliga a cuestionarse la oportunidad del ámbito institucional en el que queda circunscrita esta actuación.

Los esfuerzos de los Ayuntamientos como agentes de desarrollo a

través de las escuelas taller, las ofertas del INEM y las del IMI son aún débiles.

En cuanto al apoyo para el desarrollo de unidades I+D ha sido pasiva, haciendo del emprendedor un receptor. En muchos casos las iniciativas puestas en marcha se lanzan y esperan solicitudes, siendo por tanto un proceso de emisión sencillamente. En este proceso no se ha tenido en cuenta el escaso valor que hasta hace pocos años tenía para el empresario vasco el desarrollo tecnológico (cuando ha sido tradicionalmente un importador de tecnología). A su desinterés, se añade la incapacidad de introducir estos avances en el proceso de producción y consideración como bien económico.

La necesidad de un nuevo enfoque es evidente. El empresario o emprendedor no llega a captar lo que los diferentes agentes quieren transmitirle por la dificultad de sus mensajes y lo dificultoso o complejo de los trámites.

Parece por tanto que la necesidad de plantearse la actuación de los agentes locales de desarrollo es inminente: se hace obligado un cambio de actitud por parte de los mismos. La elaboración de un programa que conjugue asesoría, animación e incentivación y que sirva de traductor o nudo de relación entre los órganos superiores de la administración.

CONCLUSION

A lo largo del presente trabajo, se muestra como los diferentes agentes han actuado frente a la actual crisis en cada uno de los sectores. De esa exposición se deduce, que el funcionamiento de los distintos agentes hace que sus iniciativas no lleguen en el mayor número de los casos al promotor o al individuo (léase grupo, persona...etc), perdiéndose bien por duplicidades o estrangulamientos en la red. Se pueden calificar por tanto como agentes locales de desarrollo débiles, pues el organigrama de interrelaciones que crea su propia dinámica supone en muchas ocasiones un obstáculo para su materialización y avance.

Las disfunciones observadas se enumeran en cada uno de los apartados específicos, pero dentro de ellas caben destacar aquellas consecuencia de duplicidades y estrangulamientos que aparecen en los tres espacios o sectores analizados. A éstas, hay que añadir los que son consecuencia de la proliferación de información por parte de los distintos agentes que han impedido su aprovechamiento, por la dificultad con la que se encontraba el individuo promotor para elegirla y llevarla a cabo.

En otros casos, el planteamiento o filosofía de ciertas iniciativas o de los propios agentes y su protagonismo, impiden el aprovechamiento integral de los recursos empleados, por lo que se hace necesaria la consideración y evaluación de las iniciativas propuestas.

Existen también figuras puestas en marcha por Gobierno y Diputación o Ayuntamientos, cuyo valor potenciador puede ser decisivo, pero que no se utilizan en toda su amplitud, por ausencia de recursos, por destinar cantidades mínimas a los mismos o no prestarles la atención o consideración necesaria por desconocimiento de su valor.

Hay que apuntar además, las disfunciones generadas por la falta de continuidad de los programas, que en numerosas ocasiones quedan a medio camino, perdiéndose por tanto todas las posibilidades de aprovechamiento de los recursos. En algunos casos estas interrupciones son consecuencia de la coyuntura política, en otros no se prevee sencillamente la continuidad de los mismos, por lo que es imposible conseguir beneficio de las mismas.

Es evidente y necesario, cuestionarse la incidencia de los agentes locales de desarrollo. Evidente, por su existencia y necesario, porque la actual situación socio-económica obliga a analizar todos aquellos protagonistas en la toma de decisiones y ver hasta qué punto su propio funcionamiento los estrangula.

La solución está en plantearse y conocer aquellos puntos en los que se observan pérdidas innecesarias. Diagnosticar la situación actual con la base del funcionamiento de esos agentes locales. Se hace necesario coordinar todas las actuaciones ya que es la única manera de que el sis-

tema sea operativo y no estrangule o debilite su funcionamiento. Los agentes locales de desarrollo han de ser conscientes de su valor y protagonismo y de la necesidad de una actuación conjunta, que permita distribuir y reunir correctamente los esfuerzos puestos en marcha.

Ante las primeras dificultades detectadas el Gobierno Vasco ha creado SAGAZDE S.A. Pero no termina todo en esta figura, que catalogábamos de "traductor" de las distintas iniciativas. Sigue latente el problema de la coordinación, es decir, de las duplicidades y paralelismos que obligan a pensar en la necesidad de un organismo conjunto que analice todas las propuestas de forma integrada, con el fin de evitar cualquier disfunción en el organigrama de relaciones. Sólo una voluntad comprometida y coherente con la situación actual, que prescindiera totalmente de soluciones momentáneas y de "salidas al paso", puede consolidar y reforzar el protagonismo de "los agentes locales de desarrollo". La urgencia de soluciones es cada día mayor cuando vemos que la situación socio-económica no evoluciona precisamente de manera favorable. Más cuando la violencia que vive no sólo la comarca sino Euskadi en general, supone en muchos casos retrasos o frenos al funcionamiento de ciertos agentes.

Se puede concluir diciendo que los agentes que actúan en este espacio son débiles. La necesidad de una política consecuente y de coordinación de actuaciones es evidente si se quiere conseguir el máximo beneficio y la superación de la situación actual.

A todo ello hay que añadir la consideración del análisis del árbol institucional como elemento esencial. La necesidad de consolidar la actuación de los agentes locales de desarrollo queda perfectamente señalado en el presente estudio. Para ello es imprescindible planificar las inversiones, de manera que no se multipliquen y pierdan los recursos. Por ello, el conocimiento de este árbol, es decir, del organigrama administrativo y de decisión existente, puede ser un punto de partida para la consecución de ese fin. Conforme se va ampliando el nivel o marco en el que se inscribe la toma de decisiones mayores y más numerosos son los estrangulamientos y disfunciones de-

tectadas por lo que el conocimiento de la estructura de las inversiones, puede contribuir decisivamente a paliar las pérdidas diagnosticadas.

Como se ha apuntado en la introducción ,este análisis trata de ofrecer un diagnóstico desde una perspectiva socio-política. Es necesario tener presente la diferencia existente entre un trabajo técnico,de una interpretación política. El ámbito político limitará o decidirá sobre el estudio técnico de planificación.

BIBLIOGRAFIA

- BERINGUIER; CASTELLS; MINGASSON; REMY "urbanismo y práctica política"
Barcelona 1979.
- CAPEL, Horacio "Capitalismo y morfología urbana en España" Barcelona 1977.
Libros de Tarde.
- JAIME DEL CASTILLO Y ROBERTO VELASCO "la investigación y el desarrollo
tecnológico en el País Vasco" ZUR del Nervión S.A. Bilbo 1987.
- CIRCULO DE EMPRESARIOS VASCOS "informe sobre la política industrial".
Círculo de Empresarios Vascos . Bilbo., 1986.
- GARCIA BELLIDO Y GONZALEZ TAMARIT . "para comprender la ciudad. Claves
sobre los procesos de producción del espacio". Editorial Nuestra Cultura.
Madrid , 1979.
- HASLUCK, Chris. "urban unemployment. Local labour markets and employment
initiatives" Longman Group. (FE)UK limited 1987. First published 1987.
- MUÑOZ, Javier.A. "Euskadi hoy: de los equipamientos, la política terri-
torial y otros dichos". CEUMT. Octubre 1985.
- MORISON, Hugh. "The regeneration of local economies". Clarendon Press. Oxford
1987.
- NIETO, Alejandro. "La organización del desgobierno". ARIEL S.A. Barcelona
1984.
- SALABERT PARRAMON , R. "Las sociedades laborales en el marco del desarrollo
económico y social español". Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Ma-
drid. 1987.
- ROMERO RODRIGUEZ, José Juan. "Nuevas tendencias en política regional. El
desarrollo del potencial endógeno". Revista de Estudios Regionales. Agos-
to. 1987.
- MORALES GUTIERREZ; ALFONSO C. y ROMERO RODRIGUEZ, José Juan. "una nueva
figura para la promoción socio-económica: los agentes de desarrollo lo-
cal". CEUMT. La Revista Municipal.
- "Estudio de reconocimiento Territorial del País Vasco". Gobierno Vasco.
Departamento de Política Territorial y Transporte.

RESUMEN DE LA PONENCIA "LA FORMACION DE LAS RENTAS DIFERENCIALES DEL SUELO Y LAS ESTRUCTURAS TERRITORIALES: PROPUESTAS METODOLOGICAS".

Esta ponencia recoge las primeras conclusiones de un trabajo de investigación que tiene por objeto establecer metodologías de análisis que permitan conocer los mecanismos de formación de los precios de suelo, dentro del proceso de producción y transformación del espacio rural. Para ello se ha tomado como ámbito de referencia el suelo de municipios de la región metropolitana de Madrid, en los que los factores a estudiar se muestran con mayor transparencia y sometimiento a rentas exógenas.

Se ha tratado también de contrastar la utilidad de fuentes de investigación y métodos de trabajo, llegando a definir el papel jugado por los diferentes factores y agentes que intervienen en la formación de las rentas del suelo y, más específicamente, en las generadas por las expectativas que crea la proximidad al desarrollo metropolitano.

THE FORMATION OF THE DIFFERENTIAL GROUND RENTS AND THE TERRITORIAL STRUCTURES: METHODOLOGY PROPOSALS.

This paper draws the first conclusions of a research, whose objective is, to create analysis methodologies to establish ground rents, inside process of production and the transformation of rural areas. The reference area is the soil from the metropolitan regions of Madrid, where the features to be studied are demonstrated with more clearly and subject to outside rents.

Also, it has dealt with the contrast between the use of research sources and work methods, resulting in the definition of the role of the different factors and agents which participate in the formation of ground rents and, more specifically, the rents generated by the proximity to built up areas.

LA FORMACION DE LAS RENTAS DIFERENCIALES DEL SUELO Y LAS ESTRUCTURAS TERRITORIALES; PROPUESTAS METODOLOGICAS*

Por JULIO VINUESA ANGULO Y MARIA JESUS VIDAL DOMINGUEZ **

1. INTRODUCCION

En esta ponencia se presenta un planteamiento metodológico adecuado para poder llegar a descomponer y analizar un proceso de gran complejidad como es la formación de las *rentas diferenciales* del suelo. El método que exponemos ha sido verificado en el análisis de las rentas del suelo en dos municipios de la Región Metropolitana de Madrid, seleccionados dentro de un ámbito territorial en el que el proceso de urbanización no ha sido aún muy intenso. Al elegir ese tipo de espacios se pretende poder apreciar un amplio número de factores generadores de rentas diferenciales, especialmente los relacionados con las estructuras territoriales, ya que en las zonas de una mayor dinámica urbana, los distintos elementos de la estructura de un mercado muy activo pueden ensombrecer u ocultar otros factores de influencia menos intensa.

El trabajo de investigación al que corresponde el planteamiento metodológico que se explica a continuación, tiene entre sus objetivos el análisis de los factores generadores de rentas diferenciales del suelo, incorporando el estudio de una amplia gama de elementos del medio natural, de las infraestructuras de comunicación y abastecimiento, de las estructuras urbanas, y de la caracterización socio-económica, además de otras más específicas sobre la organización del mercado del suelo.

Se trata de efectuar una análisis global de las estructuras territoriales y del mercado del suelo que permita llegar a una selección de los factores que resultan ser más significativos o más tenidos en cuenta por los distintos agentes que intervienen en el mercado. A partir de ahí, mediante un análisis estadístico de regresión múltiple se trata de medir los pesos relativos de cada uno de los factores en la generación de rentas diferenciales.

* Esta ponencia es un avance del *Análisis de la Geografía Socio-Económica de las rentas del suelo en municipios rurales metropolitanos*, que financiado por el IEAL mediante convenio con la Universidad Autónoma de Madrid, está siendo desarrollado por los profesores; Julio Vinuesa (Director), María Jesús Vidal y José María Mella,

** Julio Vinuesa es Profesor Titular y María Jesús Vidal es Profesora Asociada del Departamento Geografía de la Universidad Autónoma de Madrid.

Al afrontar la investigación y su planteamiento metodológico se ha prestado también gran interés a la selección de las fuentes y los procedimientos más idóneos para la obtención y el tratamiento de la información precisa. Se ha partido de la idea de que la mayor parte de la información necesaria para este tipo de análisis no se encuentra documentada y la existente no resulta en absoluto satisfactoria por su sistemática falta de concordancia con la realidad de los mercados.

2. ESQUEMA METODOLÓGICO.

Las hipótesis de partida sobre los factores que intervienen en la formación de las rentas diferenciales del suelo han sido elaboradas a través del estudio de las formulaciones teóricas clásicas y de los resultados de algunos trabajos empíricos sobre el mercado del suelo urbano. (ver referencias bibliográficas). La verificación de las hipótesis de partida se ha intentado mediante el conocimiento directo del funcionamiento real del mercado del suelo en el ámbito de estudio, para lo que, como decimos, se analizan las estructuras territoriales y socio-urbanísticas, así como los otros aspectos y factores que previamente, al establecerse las hipótesis, se suponen generadores de rentas diferenciales.

El conocimiento del mercado se ha abordado mediante una prospección de las características de la demanda y la simulación de un número suficiente de compras de fincas, de las que no sólo se han obtenido precios reales de mercado sino también una amplia información relativa a las características y actitudes de los vendedores, así como una completa relación de datos relativos a las fincas y a las transmisiones.

La información sobre el contexto territorial y urbanístico se ha obtenido de fuentes documentales, mediante entrevistas en profundidad con distintas personas relevantes, y a través del conocimiento directo de la realidad analizada.

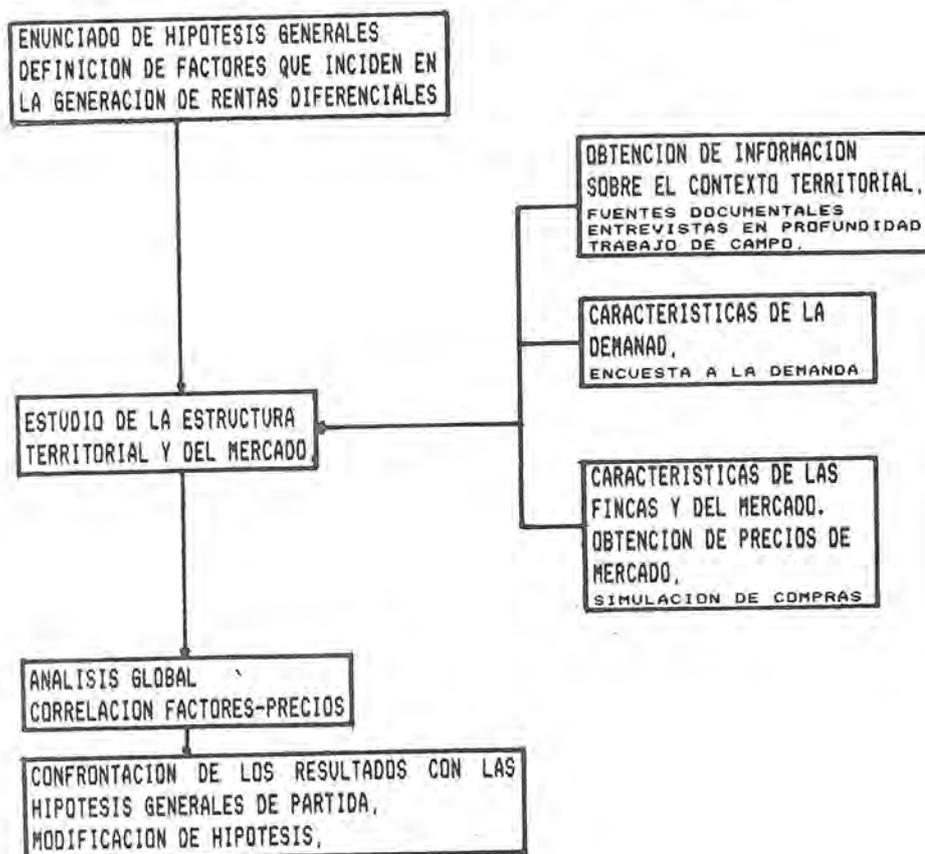
Obtenida la información, se ha procedido a un análisis global de la misma, que nos permite obtener unas primeras conclusiones que conducen a una redefinición o concreción de las hipótesis de partida.

Una vez seleccionados los factores que, de acuerdo con el estudio realizado, resultan ser los más significativos o los más tenidos en cuenta por los distintos agentes que intervienen en el mercado, se ha realizado un análisis estadístico de regresión múltiple con objeto de ponderar el peso relativo de cada uno en la generación de rentas diferenciales.

En el siguiente paso, los resultados obtenidos en los análisis mencionados han sido contrastados con las hipótesis de partida, llegando a una valoración de las confirmaciones o de los incumplimientos de las

mismas, así como efectuando, cuando ha sido preciso, las oportunas correcciones de los planteamientos iniciales y en la metodología.

ESQUEMA DEL PLANTEAMIENTO METODOLOGICO



2.1. DEFINICION DE LOS FACTORES GENERADORES DE RENTAS DIFERENCIALES

Se establece la hipótesis de que los factores y agentes que intervienen en la formación de las *rentas diferenciales* del suelo son muy diversos, no son siempre los mismos y pueden actuar de formas diferentes o con distinta intensidad, según las diversas concausas presentes, por lo cual se decidió establecer un grupo amplio de hipotéticos factores que cubriesen al máximo las posibilidades, con la idea de que siempre es mejor rechazar aquellos en los que quede demostrada su indiferencia, que ignorar algún otro porque no haya sido previsto en un principio.

Los factores que se han valorado a lo largo del estudio de los municipios mencionados han sido los siguientes:

1.- AISLAMIENTO: Se supone que aquellas zonas que ofrecen una mayor dificultad de comunicación con los sistemas generales van a ser menos demandadas y, por consiguiente, habrán de tener un precio menor, que estará también en relación con la mayor inversión necesaria para su transformación en suelo urbano.

2.-TOPOGRAFIA: El hecho de que un terreno sea muy accidentado dificulta la construcción y condiciona su uso.

3.-SUELO: Las dificultades geotécnicas, caso de ser conocidas, actúan como factor negativo, pero no sólo en función del coste diferencial de la cimentación, sino también como consecuencia de la situación de incertidumbre que de ellas se deriva.

4.-ENTORNO: La mayor calidad medioambiental, definida por aspectos puramente físicos y otros socio-urbanísticos, supone también por sí misma, a través de las valoraciones que de ella hagan los agentes, una mayor apreciación de los terrenos.

5.-VISTAS: La circunstancia de que las perspectivas que se divisen desde un determinado emplazamiento tengan una especial valoración pueden suponer igualmente una sobrevaloración.

6.-ORIENTACION: El hecho de que una determinada finca tenga una adecuada orientación, en relación con el soleamiento y la protección de los vientos dominantes, es otro de los factores que puede generar rentas diferenciales.

7.-HIDROGEOLOGIA: Dadas las características del tipo de poblamiento de los municipios estudiados, puede resultar especialmente relevante la existencia de agua a poca profundidad.

8.-CALIDAD AGRICOLA: El hecho de que el suelo presente una mejor calidad para su explotación económica en actividades agrícolas o ganaderas, debe suponer que su valor sea superior al de aquellas otras localizaciones en las que no existe dicha posibilidad. Aunque el suelo no se compre para su explotación, el vendedor mantiene la vinculación de su precio a su calidad agropecuaria.

9.-RENDIMIENTOS AGRICOLAS: Si la finca tiene algún rendimiento agrícola se supone que su precio guardará algún tipo de relación con él, aún cuando el comprador no vaya a continuar con la explotación.

10.-ACCESIBILIDAD: La proximidad y las posibilidades de acceso a los centros de equipamiento o de actividad inciden positivamente en la formación de rentas diferenciales.

11.-ESTRUCTURA DE LA PROPIEDAD: La forma en que se organiza la oferta, según el tamaño de las fincas, puede tener algún tipo de repercusión sobre la formación de los precios, al producirse una cierta relación de escala, que hace que los precios unitarios tiendan a ser más altos cuanto menores sean los tamaños de las fincas y, por tanto, más asequibles los precios totales.

12.-ESTRUCTURA DE LOS PROPIETARIOS: Del mismo modo, la forma en que se organiza la oferta según los tipos de propietarios puede incidir en la generación de rentas diferenciales; desde las rentas de monopolio a las

derivadas de las diferentes estrategias de los vendedores según una mayor o menor racionalización del mercado.

13.-DOTACIONES DE INFRAESTRUCTURAS: La existencia de ciertas infraestructuras -tales como acceso rodado, abastecimiento de agua, red de alcantarillado, etc.-, en principio necesarias para la utilización residencial del suelo, supone un incremento del valor del suelo que puede ser superior al del propio coste de la construcción de esas infraestructuras. Su existencia supone una serie de ventajas entre las que destaca la eliminación de la incertidumbre que para el comprador supone el cuando, el cómo y a qué coste llegará a disponer de ellas.

14.-NORMATIVA URBANISTICA: La capacidad del suelo para ser edificado y la inmediatez de esa circunstancia pueden generar rentas diferenciales según las siguientes hipótesis: la mayor o menor inmediatez viene determinada por la existencia o no de planeamiento con el desarrollo suficiente para la obtención de licencia de construcción y la necesidad o no de acometer obras de urbanización. Por otra parte, la clasificación, calificación, edificabilidad y demás determinaciones del planeamiento, son un factor de incidencia clara y directa en el precio del suelo, hasta el punto de que en el caso del volumen edificable podría tratarse de una relación lineal. Si bien las urbanizaciones ilegales, cuando éstas se producen con una cierta impunidad, pueden anular las premisas anteriormente establecidas.

15.-AREAS POSITIVA O NEGATIVAMENTE CONNOTADAS: En este caso planteamos la posibilidad de que se generen rentas en función de la proximidad a zonas especialmente apreciadas desde actitudes sociales más o menos efímeras, costumbres, incluso modas.

16.-ESTRUCTURA DEL MERCADO: Los precios del suelo se establecen en la confluencia de la oferta y la demanda. La estructura del mercado, que puede incidir en la formación de rentas absolutas, se origina por el dinamismo de la oferta y la demanda; que pueden dar lugar a desequilibrios tales como los que producen las denominadas rentas de escasez. Por otra parte, el comportamiento de los agentes que intervienen; comprador y vendedor, pueden estar a veces cargados de subjetivismo.

4, OBTENCION DE INFORMACION

4.1. Fuentes Documentales: En primer lugar se realizó una detallada relación, descripción y valoración de cuantas fuentes de información documental, estadística y cartográfica habrían de ser utilizadas en la investigación. Se considera la adecuación de las fuentes en razón de los objetivos perseguidos y de la actualización, la profundidad temporal, la fiabilidad, la accesibilidad y los contenidos de cada documento. Las

fuentes consideradas en principio como de posible utilidad fueron las siguientes:

- Mapas Topográficos 1:200000, 1:50000
- Mapa Geológico, 1:200000 y 1:50000
- Mapas Fisiográfico, Geotécnico, Litológico y Metalogenético, 1:200000
- Mapa de Rocas Industriales, 1:200000
- Mapa de las formaciones y usos actuales del suelo, 1:200000
- Mapa de Cultivos y Aprovechamientos, 1:200000 y 1:50000
- Censos de Población de 1970 y 1981
- Nomenclator 1970 y 1981
- Censos Agrarios 1972 y 1982
- Anuario Estadístico de la Comunidad de Madrid
- Permisos Municipales de Parcelación y Construcción
- Censo de Licencias Fiscales
- Catastros de Contribución Territorial Urbana y de Riqueza Rústica
- Registro de la Propiedad
- Normas Subsidiarias de Planeamiento
- Fotografía aéreas 1980, 1986, 1:18000
- Plano Parcelario; 1:2000
- Plano Topográfico, 1:10000 y 1:5000

De la misma manera, se diseñaron otros procedimientos para obtención de la información no documentada, que, como ya se ha comentado, en este caso constituye la parte fundamental es decir, los datos relativos al funcionamiento del mercado del suelo.

Una vez obtenida la información documental relacionada se observa, al ser estudiada y contrastada con la realidad, una grave falta de exactitud y de actualización que minora considerablemente su posible utilidad. Tal es especialmente el caso de la cartografía, poco actualizada, o de los datos relativos a actividades productivas (cultivos y aprovechamientos), que resultan especialmente poco coincidentes con la realidad observada directamente.

En cuanto a las documentaciones existentes en los ayuntamientos en relación con la propiedad del suelo, se han consultado el catastro de Urbana y los listados de la contribución urbana y rústica con su correspondiente planimetría, encontrando diversidad de actualizaciones y de existencias según los municipios. De la contribución rústica, dado el reducido tamaño de las parcelas, vienen a estar exentos la inmensa mayoría de los propietarios. Las gestiones realizadas en el Consorcio de

Contribución Territorial Rústica y Urbana de Madrid no aportaron más información que la disponible en los ayuntamientos.

La documentación de las Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento fueron consultadas en los respectivos ayuntamientos, manteniéndose además entrevistas con los alcaldes y el personal técnico responsable del tema en la Dirección General de Urbanismo de la Consejería de Acción Territorial, con objeto de analizar su adecuación, su desarrollo, su obsolescencia y las perspectivas de revisión o nueva redacción.

4.2. Entrevistas en Profundidad: Como ya se ha mencionado la información más interesante para la investigación fué obtenida directamente mediante trabajo de campo, bien a través de entrevistas con los responsables municipales, con el personal administrativo de los ayuntamientos, "agentes inmobiliarios" locales, etc. , mediante encuestas a los propietarios no locales y por medio de la simulación de operaciones de compra de fincas

En ámbitos municipales es frecuente que las fuentes oficiales presenten diversas deficiencias fundamentalmente en relación con la desagregación espacial, por otra parte, ocurre que, si como en nuestra investigación los municipios objeto de estudio son pequeños, la realidad que presentan es fácilmente cognoscible a través de la información y de la opinión que de ella tienen los propios habitantes.

Resulta por tanto necesario y de utilidad efectuar entrevistas en profundidad con las personas de mayor relevancia socio-urbanística. Y en este sentido interesa sobre todo obtener información relativa a la forma en que los principales agentes locales valoran y diferencian el espacio objeto de estudio, conocimiento que frecuentemente va a estar más vinculado al acervo cultural de la localidad que a otros aspectos objetivos. De la misma manera parece posible la obtención de datos válidos sobre la dinámica urbanística del municipio, la estructura de la propiedad o el mercado del suelo.

Como es obvio, la fiabilidad de la información así obtenida habrá de ser adecuadamente ponderada, siendo además oportuno establecer interpretaciones deductivas a partir del conjunto de los conocimientos extraídos por este procedimiento.

De las entrevistas mantenidas con las personas vinculadas a los ayuntamientos, sin cuestionario pero dirigidas, se ha obtenido una amplia información, que cabe estimar como muy fiable dado el gran conocimiento que estas personas tienen de la realidad, ciertamente poco compleja, de su municipio. Los aspectos más relevantes de los que se ha obtenido información son los siguientes: las relaciones de dependencia del municipio dentro del ámbito comarcal y provincial, la evolución urbanística del municipio, de la estructura de la propiedad y de las tipologías de propietarios, la dinámica del mercado, las actividades productivas y el empleo, la situación de las infraestructuras, etc. Igualmente esta información ha sido especialmente útil para la diferenciación y caracterización de zonas dentro del término municipal en razón de aspectos físicos -suelos, microclimas, etc-, de los cultivos, de aspectos paisajísticos, de percepción, etc.

4.3 Encuesta a la Demanda: El estudio de las características básicas de la demanda tiene un evidente interés de acuerdo con los planteamientos básicos del trabajo. En ámbitos de transformación rural-urbano los compradores suelen ser los que toman la iniciativa mientras que los propietarios, casi siempre con pequeños patrimonios, tienen una actitud más pasiva, por lo cual resultan especialmente relevante el conocimiento de las características de la demanda.

Por demanda se ha entendido el conjunto de promotores o compradores directos que hayan adquirido suelo en los municipios a estudiar con objeto de transformarlo dándole alguna utilidad no agrícola. Con su estudio se intenta hacer una valoración de las características socioeconómicas de estos agentes y conocer la opinión que los mismos tienen acerca del ámbito espacial y del mercado del suelo en que se inscriben.

La encuesta en principio se dirige a los propietarios que han adquirido suelo o bienes inmuebles en el ámbito de estudio. Las primeras prospecciones efectuadas indicaron que en la práctica totalidad de los casos la adquisición de terrenos había estado directamente vinculada con la vivienda de segunda residencia. El método de encuesta que se ha aplicado es el de la *entrevista directa con cuestionario*, y el tipo de preguntas permite su cuantificación, aunque algunas de ellas sean *cuestiones abiertas*. La encuesta, dadas las circunstancias de los encuestados, se ha

realizado en los fines de semana y ha proporcionado datos relativos al domicilio permanente y a la condición sociolaboral de los demandantes, a la evolución temporal de las urbanizaciones, a las características de las edificaciones, el tamaño de las fincas, los aspectos que más valoran de la zona y el entorno, el tipo de utilización y grado de frecuentación, los motivos que les llevarán a comprar el suelo, las condiciones económicas de la compra del suelo y la construcción, así como su actitud como posibles nuevos compradores.

4.4. Simulación de Compras: Al margen de cuantas valoraciones técnicas puedan efectuarse a partir de todas las informaciones disponibles, resulta evidente que el verdadero precio del suelo es el que éste obtiene como resultado de la transmisión patrimonial que puede producirse como consecuencia de la confluencia de la oferta y la demanda en un mercado libre.

Es de sobra conocida, y así se ha constatado en nuestra investigación, la carencia de significado real de los diferentes "precios oficiales" de suelo; los índices municipales establecidos para el cálculo de plusvalías o las valoraciones catastrales, con fines también impositivos, no son más que simples ficciones, tanto más distanciadas de la realidad cuanto mayor sea la dinámica del mercado.

Si de lo que se trata, como ocurre en nuestra investigación, es determinar los factores que inciden en las rentas diferenciales del precio del suelo, parece obvio que conocer el auténtico valor de éste es una necesidad absoluta, sin cuya satisfacción la investigación carecería en buena medida de sentido. Tal como establece el planteamiento metodológico que exponemos, es a partir del conocimiento de los precios cuando se estudian y se valoran todos los factores que según las hipótesis que se han establecido pueden haber influido en ellos.

Es preciso por tanto enfrentarse a la difícil tarea de obtener unos precios reales del suelo en número bastante como para poder llevar a cabo la cantidad de análisis suficiente que permita obtener conclusiones fiables y generalizables. Si, como hemos dicho, los únicos precios reales son los que resultan de la formalización de la compraventa, la investigación ha de reproducir con la mayor similitud posible el proceso de

relaciones entre demanda y oferta que darían lugar a una transmisión patrimonial.

Por parte del equipo de investigación se trata de asumir el papel de comprador que busca el contacto con propietarios de suelo, posibles vendedores, hasta llegar a obtener negociando el precio que presumiblemente sería el que cerrase la operación. Es clara la dificultad de evitar el hecho de que el "comprador" no se comporte con absoluta autenticidad, pues sabe que sólo está representando un papel, que su afán de compra no es real, y ello probablemente pueda desvirtuar algo la operación de compra y en consecuencia los precios acordados.

Por lo que se refiere al vendedor, no hay razones para pensar que no vaya a comportarse con total realismo, y los valores que él vaya fijando en la negociación son los que corresponderían a una transacción auténtica.

Es también previsible que, con esta "operación de compra", la propia investigación, al generar una cierta demanda, real a los ojos de los otros agentes, puede afectar a las condiciones del mercado, produciendo una elevación de los precios. En este sentido se tratará de minimizar al máximo este posible efecto no presionando excesivamente sobre los mismos ámbitos.

Según este planteamiento, los miembros del equipo investigador han adoptado el papel de compradores de suelo y han ido llevando a cabo las gestiones y relaciones propias de una compraventa, requiriendo del comprador toda la información relativa al bien que se va a adquirir, el precio, condiciones de pago, otras características del pueblo, etc. La operación ha incluido, lógicamente, la formulación de contraofertas, y en algún caso la repetición de la gestión por parte de otro miembro del equipo ("nuevo comprador").

En primer lugar se buscó en la prensa y en las publicaciones especializadas (Guía Inmobiliaria, Segunda Mano) algún posible anuncio de venta de fincas en nuestro ámbito de estudio, pero el medio utilizado básicamente ha consistido en dar a conocer en los pueblos el deseo de adquirir alguna finca. En ambos municipios en seguida se puso de manifiesto la existencia de unas personas dedicadas a la venta de fincas ("agentes inmobiliarios"), que proporcionaron información sobre un buen número de

terrenos en venta. Por otra parte los miembros del equipo de investigación han rastreado el pueblo y las urbanizaciones localizando carteles de "se vende". Además, a través del "agente inmobiliario" se han establecido contactos con varios propietarios que no habían mostrado previamente su deseo de vender, pero que poseían una finca que coincidía con las características de lo que "el comprador" iba demandando.

Se efectuó un número suficiente de operaciones de compra-venta relativas a fincas de distintos tamaños, localizaciones y características, procurando no producir una excesiva "presión de la demanda" que hubiese alterado artificialmente el mercado. En cada una de estas "operaciones de compra venta", de acuerdo con un cuestionario preestablecido, se obtuvo la información siguiente:

- Características del vendedor: naturaleza, profesión o actividad, si es gran, medio o pequeño propietario, y si es activo o pasivo según haya tomado o no la iniciativa de vender
- Actitud del vendedor: razones por las que vende, como ha llegado a ser propietario, y los argumentos con los que defiende el precio o las cualidades de la finca.
- Superficie, uso y productividad de la finca.
- Servicios de que dispone la finca (acceso rodado, agua, alcantarillado, electricidad, etc.)
- Precio, contraofertas y precio último, que correspondería al de la compra caso de formalizarse.
- Condiciones de pago y de financiación.
- Características del contrato en relación con la situación registral de la finca, el precio que se hará constar, quién pagará los gastos de inscripción y el impuesto de plusvalía.

Por otra parte, mediante trabajo de campo o a través de la documentación utilizada y ya descrita, se ha recogido información sobre los siguientes aspectos de cada finca:

- Situación en relación con algún elemento de la estructura del municipio, y distancia al núcleo, a la carretera comarcal y a Madrid .
- Clasificación, calificación, normativa y edificabilidad.
- Precio repercutible.
- Otros datos de interés de la finca.

5. ANALISIS GLOBAL, CORRELACION FACTORES-PRECIOS

En primer lugar se efectuó una valoración global del ámbito de estudio a partir de la consideración de variables físicas (topografía, factores geotécnicos, edafológicos e hidrogeológicos), demográficas (crecimiento y estructura por edades), económicas (población activa, estructura económica, recursos y tipos de actividad, cultivos y aprovechamientos), urbanísticas (dinámica y características de crecimiento urbano), y territoriales (situación y "papel" dentro del contexto comarcal) así como de la estructura y de la dinámica del mercado del suelo (estructura de la propiedad y de los propietarios de suelo), que posibilita la definición de un contexto cuyo conocimiento consideramos imprescindible para la interpretación de los fenómenos a analizar.

En segundo lugar se procedió a la definición y medición de las incidencias de los diferentes factores sobre la formación de los precios. Como ya se ha dicho, simultáneamente a las operaciones de compra, se han ido realizando unos informes de cada una de las fincas para las que se obtiene precio. El objeto que se perseguía en este caso era efectuar ponderaciones de una serie de factores, considerados, desde las hipótesis de partida, como generadores de rentas diferenciales. Estas valoraciones relativas a las distintas fincas constituyen una matriz de datos sobre la que se ha realizado primero un análisis de correlación múltiple y, posteriormente, se han medido los coeficientes de correlación por pares de variables, considerando el precio, siempre presente, como variable dependiente.

La valoración de las distintas variables o aspectos propios de las fincas se ha efectuado de una manera consensuada entre los miembros del equipo de investigación, atendiendo a sus particulares criterios, a su propia forma de percibir la realidad y también en razón de las informaciones y observaciones que les han sido transmitidas por los diferentes agentes con los que han establecido contacto a lo largo de todo el proceso de investigación.

Las variables consideradas en principio fueron las siguientes:

1. POSIBILIDADES DE CONEXION (viaria, abastecimiento, saneamiento) de la zona en que se localiza la finca con los sistemas generales del núcleo más próximo en función de la topografía, la distancia y la existencia o no de infraestructuras.

2. TOPOGRAFIA DE LA FINCA en razón de su aprovechamiento residencial.

3. DIFICULTADES PARA LA CIMENTACION o la edificación en general (necesidad de cimentaciones especiales, excesivo afloramiento de rocas).
3. ENTORNO del lugar en que se encuentra la finca, se valora positivamente la vegetación y el arbolado, y negativamente el exceso de humedad o la existencia de algún elemento molesto o repulsivo.
4. VISTAS, se trata de medir la posible apreciación de la finca por el hecho de tener unas buenas perspectivas.
5. ORIENTACION, trata de valorar si en cada caso la finca, en relación con su entorno e inclinación, reúne una orientación que le proporciona un mayor confort microclimático.
6. CALIDAD AGRICOLA del suelo para su posible explotación económica.
7. RENDIMIENTOS AGRICOLAS que la finca esté obteniendo realmente.
8. ACCESO RODADO PAVIMENTADO. Se valora si la finca dispone o no de acceso rodado pavimentado
9. RED DE ABASTECIMIENTO DE AGUA Y DE SANBAMIENTO. Se valora si la finca está conectada a la red de abastecimiento de agua y a alguna red de alcantarillado.
10. CONSOLIDACION DE LA ZONA. Se mide por el número y la densidad de viviendas de la zona.
11. URBANIZACION SECUNDARIA. Se valora la existencia de elementos de urbanización secundaria tales como aceras, alumbrado público, etc.

Además de estas variables ponderadas se han introducido en la matriz otras, de carácter objetivo, tales como:

13. PRECIO: Se trata del precio en pesetas por metro cuadrado, resultante de la negociación de compra venta. En principio se tienen en cuenta todos, incluso aquellos que, al superar excesivamente los valores medios, habrían de ser excluidos de la consideración de "precios de mercado", por cuanto que aunque ese sea el precio demandado por los vendedores, es poco probable que llegase a consumarse la compraventa sin una reducción sustancial del mismo.
14. SUPERFICIE DE LA FINCA, en metros cuadrados.
15. CALIFICACION URBANISTICA, de acuerdo con la clasificación de las Normas vigentes en los municipios.
16. PROXIMIDAD AL NUCLEO, se mide en metros la distancia de las distintas fincas al núcleo del pueblo.

Por su escasa significación en relación con la formación de los precios, dentro del ámbito de estudio, no se ha considerado oportuno incluir en la matriz la información relativa a las características de los

vendedores, su actitud, condiciones de pago y financiación, y las circunstancias registrales. Tampoco resultaban relevantes en este caso la distancia al centro regional, los precios repercutibles, ni los rendimientos y la calidad agrícola.

3. CONCLUSIONES

A la vista de la serie de conclusiones que hemos podido obtener, en relación con la incidencia de los distintos factores enumerados en la formación de las rentas diferenciales, podemos efectuar la siguiente evaluación del proceso metodológico seguido:

1º.-Se consideran adecuadas y suficientes la mayoría de las fuentes utilizadas para el análisis territorial de los ámbitos de estudio. Las fuentes documentales a nivel local tienen una muy escasa fiabilidad.

2º.-Los "precios oficiales" del suelo (Catastros) se descalifican por su alejamiento de los precios de mercado.

3º.-Ante la ausencia de información documentada fiable y adecuada a nivel local, es necesario obtener información mediante entrevistas en profundidad y el trabajo de campo.

4º.-La información obtenida de la encuesta efectuada sobre la demanda, con objeto de determinar sus características socioeconómicas, resulta muy útil a la hora de explicar el funcionamiento del mercado y la formación de los precios.

5º.-El procedimiento de simulación de compra para determinar las características de la oferta y los precios del mercado ha resultado plenamente satisfactorio. Considerándolo imprescindible para el conocimiento del mercado del suelo.

6º.-Sobre el volumen de información recogida en relación con las características y el comportamiento de los vendedores, no se ha demostrado la utilidad de la información sobre las condiciones de pago y de financiación y otras determinaciones fiscales del contrato. Es probable que se deba a la escasa evolución de los mercados estudiados, por lo que no cabe afirmar su carencia de significación en otros ámbitos. Sí resulta interesante la tipología de los vendedores. Es relevante la participación de los agentes inmobiliarios locales, que conducen los precios a niveles razonables y animan a la oferta, dándole racionalidad económica al mercado.

7º.-La necesidad de incluir variables cuantificables, dicotómicas y categóricas hace poco recomendable la utilización del método de las correlaciones múltiples. Las correlaciones y rectas de regresión por pares

de variables resultan más expresivas pero exige un elevado número de casos para que , dado el subjetivismo de ciertos comportamientos de los agentes, los resultados de la aplicación de este análisis estadístico resulten significativos.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- AGRICULTURA Y SOCIEDAD, número monográfico sobre "Los Precios y el Mercado de la Tierra", nº 41, 1986.
- ALONSO, W., *Location and land use, toward a general theory of land rent*, Harvard University Press, Cambridge, 1964.
- ALQUIER, F.; "Contribution à l' étude de la renta foncière sur les terrains urbaines", *Espaces et Sociétés*, nº 2, 1971, pp. 75-87.
- BARO, E.; MURILLO, C., "Diferenciación espacial dels valors del sòl urbà; una anàlisi empírica", *Revista Econòmica de Catalunya*, nº 5, 1987.
- CABALLERO, A. *La crisis de la economía marxista*, Ed. Pirámide, Madrid, 1982.
- CÉPÈDE, M., - La terre valeur hésiologique, *Economies et Sociétés*, nº 8, pp. 679-699
- CEUNT, *Revista Municipal*, "Urbanismo y suelo rústico", número monográfico, 87, 1985.
- CHAMBERLIN, E. *Theory of monopolistic competition*, 1933.
- DERYCKE, P.H., *Economía y planificación urbanas*, IEAL, Madrid, 1983.
- DUTAILLY, J.C., "Les valeurs foncières en région parisienne, recherche d' un modèle", *Cahiers de l' IAURP*, Oct, 1971.
- GRANELLE, J.J., *La valeur du soil urbaine et la propriété foncière*, ed. Mouton, 1975.
- GRANELLE, J.J., *Espace urbaine et prix du soil*, ed. Sirey, Paris, 1970, citado por DERYCKE, P.H., op. cit. p. 301.
- GRANELLE, J.J., *Espace urbaine et prix du soil*, ed Sirey, 1970.
- GUIGOU, J.L., *La rente foncière*, Economice, Paris, 1982.
- LIPIETZ, A., "Sur la rente foncière urbaine", *La Vie Urbaine*, nº 4, 1971, pp. 235-271.
- LIPIETZ, A., *Le tribut urbain*, ed. Maspero, Paris, 1974.
- LLUCH, E. Y GASPAR, J., *El preus de terveys industrials a Catalunnya*, Barcelona, Servei d'Estudis Banca Catalana, 1970, 30 p.
- M.A.P.A., *Encuesta de Precios de la Tierra*, Boletín Mensual de Estadística, diversos años.
- MARTINEZ PARDO, M., *Estudios sobre la renta del suelo*, Comunidad de Madrid, Madrid, 1985.
- MAYER, R., *Prix du sol et prix du temps, Essai de theorie sur le formation des prix fonciers*, Ministère de la Construction, Paris, 1965.
- RICHARDSON, H.W., *Introducción a la Economía Urbana*, Alianza Editorial, Madrid, 1978.
- RDCA, J., *Manual de valoraciones inmobiliarias*, Barcelona, Ariel, 1986, 219 p.
- SCOTT, A., "Land and land rent: an interpretation review of the French litterature", *Progress in Geography*, 1976, traducido al castellano en MARTINEZ -PARDO, M., op. cit., pp. 73-55.
- SCOTT, J.T., "Factors Affecting Land Price Decline", *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 65, nº 4, Noviembre 1983, pp. 796-800.
- TOPALOV, CH., *Le capital, la propriété foncière et l' Etat; formation depuis et utilisation du sol urbain, note de recherche*, Centre de Sociologie Urbaine, Paris, 1977.
- TOPALOV, CH., *Capital et propriété foncière, Introduction à l' étude des politiques foncières urbaines*, Centre de Sociologie Urbaine, Paris, 1973.
- TOPALOV, CH.; "Surprofits et rentes foncières dans la ville capitaliste", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 1, nº 3, 1977, pp. 425-446, traducido al castellano en MARTINEZ PARDO, M., *Estudios sobre la renta del suelo*, Comunidad de Madrid, Madrid, 1985.
- VARELA, C., "El mercado de la tierra en España: estructura y funcionamiento", 27 págs + anexo, inédito.
- WINGO, L., "Transportation and urban rent", en VV.AA. *Ressources for the future*, 1961.