

***Jornadas sobre***

**c i u d a d e s**  
**m e d i a s**





*Jornadas sobre Ciudades Medias*

*Sevilla, 1991*



*Jornadas sobre*

**c i u d a d e s**  
**m e d i a s**

CONSEJERIA DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES  
Dirección General de Ordenación del Territorio

*Esta publicación recoge las ponencias y comunicaciones presentadas en las Jornadas sobre Ciudades Medias que, organizadas por la Dirección General de Ordenación del Territorio de la Consejería de Obras Públicas y Transportes y el Excmo. Ayuntamiento de Baena y con la Asesoría Técnica de CEUMT, se celebraron en dicha ciudad los días 14, 15, 16 y 17 de noviembre de 1990.*

*La Consejería de Obras Públicas y Transportes no se solidariza necesariamente con las ponencias publicadas en esta edición, siendo el contenido de las mismas de exclusiva responsabilidad de sus autores.*

JORNADAS SOBRE CIUDADES MEDIAS (1990. Baena, Córdoba)

Jornadas sobre ciudades medias / Consejería de Obras Públicas y Transportes.- Sevilla: C.O.P.T., 1990.

250 p.; 30 cm.

I S B N 84 - 87001 - 84 - X

I. Ciudades medias - Congresos, conferencias, etc.

I. Andalucía. Consejería de Obras Públicas y Transportes.

© JUNTA DE ANDALUCIA

Consejería de Obras Públicas y Transportes

Coordina la edición: Departamento de Publicaciones

Nº de Registro: JAOP/DO-021-91

I.S.B.N.: 84-87001-84-X

Dep. Legal: SE-770-1992

Coordinador: José María Fera Toribio

Diseño Gráfico: M<sup>a</sup> Victoria Ruiz / Juan C. López

Fotocomposición: SEDAL (Servicios Editoriales Alfar)

Impresión: J. de Haro, Sevilla.

---

## Indice

<i>Relación de Participantes</i> .....	9
<i>Presentación</i> .....	11
MANUEL CHAVES	
<i>Las Ciudades Medias en Andalucía</i> .....	13
FLORENCIO ZOIDO NARANJO	
<b>ACTAS DE LAS SESIONES</b> .....	29
Las Ciudades Medias: Perspectivas y Retos .....	31
JOSE MARIA FERIA TORIBIO	
<b>PRIMERA PONENCIA</b>	
<b>LAS CIUDADES MEDIAS EN EUROPA</b> .....	37
Situación de las Ciudades Medias en Europa .....	39
LLUIS CASASSAS I SIMO	
Planificación Regional, Ciudades Medias y Reequilibrio Territorial .....	57
MANUEL BENABENT F. DE CORDOBA	
Las Ciudades Medias Andaluzas .....	69
ROCIO LOPEZ CHACON	
Anotaciones sobre el Papel Territorial de las Ciudades Medias Andaluzas según la Oferta de Transporte Público por Carretera .....	75
ENRIQUE LOPEZ LARA	
Antropología y Ciudades: Aportaciones al Análisis de la Especificidad Urbana Andaluza .....	95
EMMA MARTIN DIAZ, JAVIER ESCALERA REYES	
Territorio y Función en los Núcleos de la Costa de Huelva .....	103
JESUS MONTEAGUDO LOPEZ-MENCHERO	
<b>SEGUNDA PONENCIA</b>	
<b>BASE ECONOMICA Y DESAROLLO LOCAL</b> .....	121
La Contribución del Desarrollo Local a la Reestructuración Productiva .....	123
ANTONIO VAZQUEZ BARQUERO	
Cooperación Competitiva e Iniciativas Locales en las Ciudades Medias .....	141
EDUARDO BERIGAT ALASTUEY	

Algunas Reflexiones sobre los Problemas de Implementación de Políticas de Desarrollo Local a Largo Plazo .....	149
ANTONIO V. LOZANO PEÑA, PILAR MARTINEZ FERNANDEZ	
Desarrollo local y Ciudades Medias: Una Propuesta para el Parque Natural de las Sierras Subbéticas .....	153
FRANCISCO PALOMAR GONZALEZ	
Ciudades Medias. Algunos Obstáculos para la Expansión y Adaptación de sus Actividades Económicas .....	157
ANTONIO J. SANCHEZ LOPEZ	
Servicios Avanzados a la Empresa: Estrategia de Promoción en las Ciudades Medias .....	163
ANTONIO URBANO MARMOL, MIGUEL RIVAS CASADO	
<b>TERCERA PONENCIA</b>	
<b>GESTION URBANA Y DOTACION DE EQUIPAMIENTOS Y SERVICIOS PUBLICOS .....</b>	
<b>177</b>	
Ronda. Plan General de Ordenación y Plan Especial del Casco Histórico .....	179
JOSE SEGUI PEREZ	
Gestión Urbana y Dotación de Equipamientos y Servicios Públicos .....	199
MARSAL TARRAGO BALAGUE	
Baena: El Modelo de Desarrollo de una Ciudad Media .....	205
MANUEL ALBENDIN CASTRO	
El Plan General de Isla Cristina: Reflexiones sobre una Experiencia de Planeamiento Urbano .....	213
JOAQUIN ARAMBURU	
Tipología de Ciudades Medias según la Oferta de Servicios Públicos Especializados .....	221
SONIA BRAVO RUBIO, CARLOS PAREJO DELGADO	
Equipos Sociales Básicos: Los Servicios Sociales Municipales de Martos .....	225
CIRIACO CASTRO TORO	
El Debate sobre Ciudades Medias y la ley de Reforma: Oportunidades .....	233
ALFONSO GARCIA BORJA	
Sobre la Rehabilitación del Casco Histórico de Puerto Real .....	237
ELADIO GARCIA CASTRO	
Planeamiento, Desarrollo y Gestión en Ambitos Comarcales. Córdoba .....	243
PEDRO GARCIA DEL BARCO	
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>247</b>

## *Relación de Participantes*

ALBENDIN CASTRO, MANUEL: Arquitecto.  
ARAMBURU, JOAQUIN: Arquitecto.  
BENABENT F. DE CORDOBA, MANUEL: Geógrafo.  
BERICAT ALASTUEY, EDUARDO: Sociólogo.  
BRAVO RUBIO, SONIA: Geógrafa.  
CASASSAS Y SIMO, LUIS: Psicólogo.  
CASTRO TORO, CIRIACO: Psicólogo.  
ESCALERA REYES, JAVIER: Antropólogo.  
FERIA TORIBIO, JOSE MARIA: Geógrafo.  
GARCIA BORJA, ALFONSO: Jurista.  
GARCIA CASTRO, ELADIO: Gerente del Plan Especial del Casco de Puerto Real.  
GARCIA DEL BARCO, PEDRO: Arquitecto.  
LOPEZ CHACON, ROCIO: Geógrafa.  
LOPEZ LARA, ENRIQUE: Geógrafo.  
LOZANO PEÑA, ANTONIO: Agente de Desarrollo Local.  
MARTIN DIAZ, EMMA: Antropóloga.  
MARTINEZ FERNANDEZ, PILAR: Agente de Desarrollo Local.  
MONTEAGUDO LOPEZ-MENCHERO, JESUS: Geógrafo.  
PALOMAR GONZALEZ, FRANCISCO: Agente de Desarrollo Local.  
PAREJO DELGADO, CARLOS: Geógrafo.  
RIVAS CASADO, MIGUEL: Geógrafo.  
SANCHEZ LOPEZ, ANTONIO: Sociólogo.  
SEGUI PEREZ, JOSE: Arquitecto.  
TARRAGO BALAGUE, MARSAL: Economista.  
URBANO MARMOL, ANTONIO: Economista.  
VAZQUEZ BARQUERO, ANTONIO: Economista.  
ZOIDO NARANJO, FLORENCIO: Director General del CETU.



*En toda Europa la existencia de ciudades medias es un hecho de gran significación social, económica y territorial. A diferencia de los llamados países nuevos, como los del Continente Americano y Australia, y de otras extensas partes del mundo que han tenido una historia poco urbanizadora hasta hace sólo unas décadas, Europa es una tierra de antigua urbanización y en ella las ciudades han venido representando un papel muy especial en los sentidos antes indicados.*

*Andalucía es, pese a su tónica imagen rural, una de las regiones europeas de más antigua e intensa urbanización; en su larga trayectoria urbana ha predominado ampliamente el tipo de asentamiento que podemos considerar como ciudad media. Actualmente, y según los intervalos de tamaño poblacional que se consideren, aparece un conjunto de ciudades medias que oscila entre una treintena y más de un centenar.*

*Los expertos en esta materia han llegado a la conclusión de que en la condición de ciudad importa más que el número de habitantes, el ejercicio de una verdadera funcionalidad urbana. Este es el sentido que la ciudad media ostenta en Andalucía.*

*Durante mucho tiempo, se han considerado como grandes pueblos o agrovillas en la terminología científica, a los asentamientos andaluces que tenían una función esencialmente rural y que, en no pocos casos, eran lugares de concentración de asalariados del campo o jornaleros. En nuestros días la sociedad de estas ciudades medias es cada vez más plural y moderna. La funcionalidad de estos núcleos de población está cambiando rápidamente y en muchos de ellos la población activa del sector primario ha dejado de ser mayoritaria.*

*Una privilegiada situación geográfica y las modernas tecnologías de comunicación han realizado el papel estratégico de estos enclaves. La construcción de equipamientos e infraestructuras, favorecen la localización de nuevas actividades económicas y sociales, diversificando así la función tradicional de estas ciudades.*

*Todo converge, pues, en la necesidad de una mayor comprensión y atención a este fenómeno urbano que hoy acoge a una proporción significativa de la población andaluza y que constituye el principal apoyo con que cuenta la comunidad para la realización de una política de ordenación del territorio atenta a conseguir una mayor cohesión y equilibrio.*

MANUEL CHAVES

Presidente de la Junta de Andalucía



### POLITICA TERRITORIAL Y ASENTAMIENTOS URBANOS

La política territorial se ha apoyado tradicionalmente en la política de asentamientos; la fundación de ciudades en los procesos de colonización es sin duda el aspecto más conocido de esta estrecha relación entre ciudad y territorio.

También en espacios más organizados es importante esta vinculación; los primeros modelos teóricos realizados para expresarla por W. Christaller y A. Lösch, se refirieron a territorios europeos y asiáticos de antigua e intensa ocupación humana.

Entre nosotros, en España y concretamente en Andalucía, esta relación ha sido conocida, en general, más implícita que explícitamente; para un proyecto político unitario tan reciente como la Autonomía andaluza se formula tempranamente, mediante el documento *ANDALUCIA, SISTEMA DE CIUDADES* elaborado en 1983 y publicado en 1986.

En dicho documento se señalan como objetivos principales del Sistema de Ciudades:

- "el establecimiento de una propuesta de articulación territorial";
- "orientar y regular los procesos de ocupación del territorio";
- "servir de marco de referencia para las políticas sectoriales y para el planeamiento urbanístico municipal y supramunicipal".

El Sistema de Ciudades de Andalucía se entiende compuesto por:

- cuatro niveles de articulación urbana entre la escala regional y la municipal (capital regional, centros subregionales, centros intermedios y centros básicos);
- 132 centros urbanos correspondientes a 122 ámbitos o áreas de influencia;
- funciones y dotaciones correspondientes a cada centro y cada nivel;
- accesibilidad mínima según el tipo de centro urbano.

Respecto a su sentido operativo, el Sistema de Ciudades es entendido como "una referencia obligada para la planificación y la gestión de la Administración Local y la Comunidad Autónoma", en relación principalmente a la prestación de servicios públicos.

La Administración Regional se ha servido del Sistema de Ciudades para planificar y actuar en diversos órdenes tales como la elaboración del Mapa Escolar de Andalucía de los años 1987, 1988 y 1989, el Mapa de Atención Primaria de Salud en Andalucía, 1985, Plan General de Carreteras de Andalucía y Programa Andaluz de Desarrollo Económico, 1986-1989, entre otros.

Posteriormente, en sesión de 27 de marzo de 1990, el Consejo de Gobierno de la

Junta de Andalucía aprobó el documento *BASES PARA LA ORDENACION DEL TERRITORIO DE ANDALUCIA* que incorpora la propuesta citada del Sistema de Ciudades, actualizándola en cuanto se refiere a dotaciones en servicios públicos y extendiendo las funciones del sistema a aspectos vinculados directamente al desarrollo económico.

#### **CIUDAD Y PROCESO DE DESARROLLO SOCIOECONOMICO**

La relación entre ciudad y desarrollo económico ha sido comúnmente admitida durante mucho tiempo; pero la misma no debe ser entendida como una consecuencia mecánica ni aislada de las condiciones sociales y económicas reales de cada situación. Con base en los graves problemas sociales característicos de la ciudad industrial del pasado siglo surge una potente corriente de pensamiento crítico sobre la ciudad que llega hasta nuestros días. En las últimas décadas han aparecido de nuevo con gran fuerza aspectos negativos en las grandes ciudades (contaminación ambiental, dificultades en la movilidad o tráfico urbano, inseguridad, marginación social), particularmente en las grandes aglomeraciones del Tercer Mundo. Estas recientes circunstancias, unidas al descenso de población producido en las ciudades centrales de algunas áreas metropolitanas occidentales, dieron base a una interpretación regresiva del fenómeno urbano.

Sin embargo los hechos, apoyados sobre las más recientes estadísticas, muestran que la tasa de urbanización de la población mundial no ha dejado de crecer, hasta el punto de que en plazo breve la población urbana será mayoritaria. Incluso en los países desarrollados, si se tiene en cuenta un concepto amplio de ciudad, también es importante actualmente el crecimiento urbano.

A las conocidas constataciones históricas de la relación entre ciudad y desarrollo social y económico, es posible añadir nuevas observaciones que dan vigencia actual a dicha tesis. La antigua vinculación preferente entre ciudad y libertad, entre ciudad y derechos humanos, o entre ciudad e igualdad de oportunidades sigue siendo válida en el momento presente en muchas partes del mundo. A pesar del rápido y desordenado crecimiento urbano producido en el Tercer Mundo, la correlación estadística entre tasas de urbanización y nivel de desarrollo se mantiene claramente.

Del modelo de desarrollo económico basado principalmente en la gran industria y que tan clara conexión tuvo con el proceso urbanizador de los países occidentales, se ha pasado recientemente a una situación nueva, caracterizada como postindustrial, de economía más diversificada y con papel más creciente de los servicios, que también se apoya significativamente en las ciudades, en un concepto más rico y complejo del hecho urbano.

La internacionalización de la economía mundial ha dado un nuevo papel a las mayores ciudades, que consiguen una cuota específica de actividad y riqueza en las relaciones existentes entre un cada vez más constituido Sistema Mundial de Ciudades.

En ámbitos más reducidos también ha cobrado fuerza propia el concepto de sistema de asentamientos urbanos, como conjunto que aporta mayor integración econó-

mica al tiempo que equilibra la distribución espacial de los recursos productivos y posibilita la especialización.

Por otra parte, la aparición de determinados factores recientes de localización de actividades, tales como el progreso de las comunicaciones y de la informatización, han hecho posible procesos de desconcentración anteriormente desconocidos y que se basan en las pequeñas y medianas empresas, sobre su creatividad y mayor operatividad.

Las últimas causas señaladas dan base a la aparición de un papel propio de las ciudades medias en el desarrollo económico, diferenciado del de las mayores aglomeraciones urbanas.

#### EL CONCEPTO DE CIUDAD MEDIA Y SU APLICACION A ANDALUCIA

En relación a este punto, cabe esperar que en el desarrollo de estas jornadas se produzcan aportaciones significativas que enriquezcan los planteamientos hasta ahora poco elaborados sobre esta materia.

En todo caso, sin pretender hacer aportaciones teóricas ni tampoco caer en una discusión puramente nominalista como la que consumió tantos esfuerzos en relación a la definición y delimitación cuantitativa del concepto de ciudad, parece claro que una posición *media* se define siempre en relación a unos extremos, es decir en un contexto dado, cuyos límites son conocidos y fijan, por tanto, situaciones centradas o intermedias.

En relación al conjunto de las mayores ciudades internacionales, Andalucía no aporta ningún elemento, ya que en la actualidad su mayor aglomeración (ciudad central más corona metropolitana) roza el millón de habitantes; si se toma por tanto esa referencia, las ciudades andaluzas más pobladas aparecerían como ciudades medias.

Si reducimos el ámbito considerado a nuestro entorno europeo, puede apreciarse el uso que los documentos comunitarios vienen haciendo de este concepto al referirlo generalmente a asentamientos de población entre 50.000 y 200.000 habitantes.

En España, el ordenamiento legal vigente (la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, y la reciente Ley de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoración del Suelo, entre otros) y los tratamientos estadísticos utilizan los límites cuantitativos de 5.000, 20.000, 25.000 y 50.000 habitantes por municipio con diversa finalidad, y sin utilizar la expresión *ciudad media*, pero marcando funcionalmente quizás en mayor medida los límites de este concepto en relación a las cifras centrales.

De los recientes trabajos, antes mencionados, realizados para Andalucía interesa ahora retener principalmente los aspectos cualitativos, a fin de hacer explícito el sentido que queremos dar en esta ocasión a la expresión ciudad media. La jerarquía urbana establecida por el *Sistema de Ciudades de Andalucía* distingue además de la *capital regional* (diferenciada por sus funciones administrativas y no por su tamaño poblacional) tres rangos urbanos denominados *centros subregionales*, *centros intermedios* y *centros básicos*.

La coincidencia de la mayoría de los centros subregionales con las capitales de

provincia (a las que se agregan Jerez de la Frontera y Algeciras), todos ellos con poblaciones que rebasan los 100.000 habitantes, y el que éstos se constituyan en el primer nivel jerárquico, y por tanto, en uno de los extremos o límites de la cuestión planteada, aconseja excluirlos de la denominación *ciudad media*; los restantes niveles jerárquicos parecen constituirse de manera mecánica o inmediata en ciudades medias, los centros intermedios y pequeñas ciudades, los centros básicos.

Como el principal objetivo de estas Jornadas es contribuir a la identificación y utilización del concepto de ciudad media en Andalucía, a partir del reconocimiento de su valor para la ordenación territorial, y abrir el debate sobre su posible aplicación político-administrativa en la Comunidad Autónoma, quizás la mejor opción posible en este momento es hacer las aportaciones necesarias para posibilitar dicho debate.

Desde el punto de vista meramente cuantitativo existen en Andalucía 35 municipios con población entre 20.000 y 100.000 habitantes, que podrían ser considerados como ciudades medias, en una primera aproximación. No obstante este planteamiento debe ser completado con observaciones de tipo funcional, principalmente porque algunos asentamientos de este tamaño forman parte de aglomeraciones urbanas donde les corresponde una función eminentemente residencial.

La elaboración del Sistema de Ciudades de Andalucía permitió realizar una profundización en los aspectos funcionales hasta el punto de señalar a qué municipios correspondían áreas de influencia que permitieran su consideración como centros urbanos. Si se toma como ciudad media el rango de los llamados centros intermedios, nos aproximamos a lo que quizás sea más claramente percibido como tal; en ese caso dicha calificación estaría referida únicamente a una veintena de núcleos urbanos. La extensión del concepto a los centros básicos, que actualmente cumplen los requisitos para ser considerados como tales, elevaría a un centenar el número de posibles ciudades medias existentes en Andalucía.

Las fuertes componentes rurales de muchos aspectos de la cultura española, y particularmente de la andaluza, así como el evidente retraso económico y social respecto al contexto europeo que ejerce de horizonte, hacen difícil asimilar el concepto de lo urbano a algunas de las realidades inmediatas que, sin embargo, se encuentran actualmente en proceso de rápido cambio hacia pautas de funcionalidad general, organización económica y prácticas sociales comúnmente identificadas como urbanas.

Ante ello, puede ser importante, como planteamiento político, considerar como urbanos a núcleos de población que por su funcionalidad son actualmente, o pueden ser en un futuro inmediato, focos de atracción de actividades e irradiación de influencias definidas como propias de los centros urbanos.

#### **FUNCIONALIDAD URBANA Y RED DE CIUDADES EN ANDALUCÍA**

La presencia de un alto número de ciudades en Andalucía ha sido repetidamente señalada y atribuida principalmente a un largo pasado, previo a la formación de la unidad nacional, especialmente rico en manifestaciones urbanas. Junto a las diversas etapas de fundaciones urbanas, destaca la importancia verdaderamente relevante,

como capitales de extensos territorios, de las ciudades de Sevilla, Córdoba, Granada o Cádiz durante largos períodos históricos. Asimismo la dominante de una pauta de poblamiento esencialmente concentrado, de raíz largamente discutida, ha hecho persistir durante centurias a determinados núcleos de población de amplio tamaño como ciudades de base económica esencialmente agraria, pero de fisonomía y formas urbanas en muchos casos.

Del centenar de núcleos de población que podrían ser asimilados a ciudades, más de la mitad tienen una larga trayectoria histórica como villas o centros con influjo en su entorno; en dicha trayectoria han aparecido formas físicas netamente urbanas relativas a los espacios públicos, edificación, parcelario, etc. que requieren entendimiento y actuaciones propias de los ámbitos urbanos.

El subconjunto restante, con más corta historia como centros urbanos, se ha formado paulatinamente, con posterioridad a las repoblaciones medievales y hasta la actualidad en procesos muy diferenciados determinados por causas individualizadas o específicas, relacionadas con el desarrollo particularmente intenso de alguna actividad dominante tal como la minería, el turismo, la aparición de una importante industria, el crecimiento a partir de una aglomeración próxima, etc.

En conjunto, si la funcionalidad urbana de los núcleos andaluces aparece disminuida en relación a un contexto más desarrollado, se debe a dos causas principales: por una parte, la escasa repartición de la propiedad de la tierra dio lugar a las concentraciones de población asalariada conocidas en la terminología científica sobre Andalucía como *agrociudades*; en segundo lugar, la función industrial, la causa de urbanización más intensa y decisiva en los procesos históricos más recientes, se desarrolla escasamente en Andalucía y en medida muy esporádica y débil llega a sus ciudades medias.

Sin embargo, en un contexto económico postindustrial como el que caracteriza la actualidad, esa falta de funcionalidad transformadora no debe ser entendida como determinante. La funcionalidad urbana puede apoyarse en el conjunto más diversificado de actividades que actualmente componen el proceso productivo hasta la fase final de consumo, en el que los aspectos de la producción primaria o transformadora tienen un menor papel que en épocas anteriores. Esta es la razón principal en la que se basa la propuesta de Sistema de Ciudades hecha por la Administración Regional.

#### **PROPUESTA SOBRE SISTEMA DE CIUDADES Y CIUDADES MEDIAS DE ANDALUCÍA**

Como se ha señalado, en sesión de 27 de marzo de 1990 el Consejo de Gobierno aprobó las *BASES PARA LA ORDENACION DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA*, documento asumido por la Administración Regional como directrices y criterios generales para la ordenación territorial en el ámbito de la Comunidad. Dicho documento contiene el Sistema de Ciudades propuesto en 1983, ampliado en las funciones inicialmente atribuidas y actualizado.

En desarrollo de las *Bases* procede ahora confrontar su propuesta de sistema de ciudades, concretamente los centros intermedios y básicos, con el concepto central de estas Jornadas, las ciudades medias, señalando, en primer lugar, que esta relación es quizás la que mayor interés presenta.

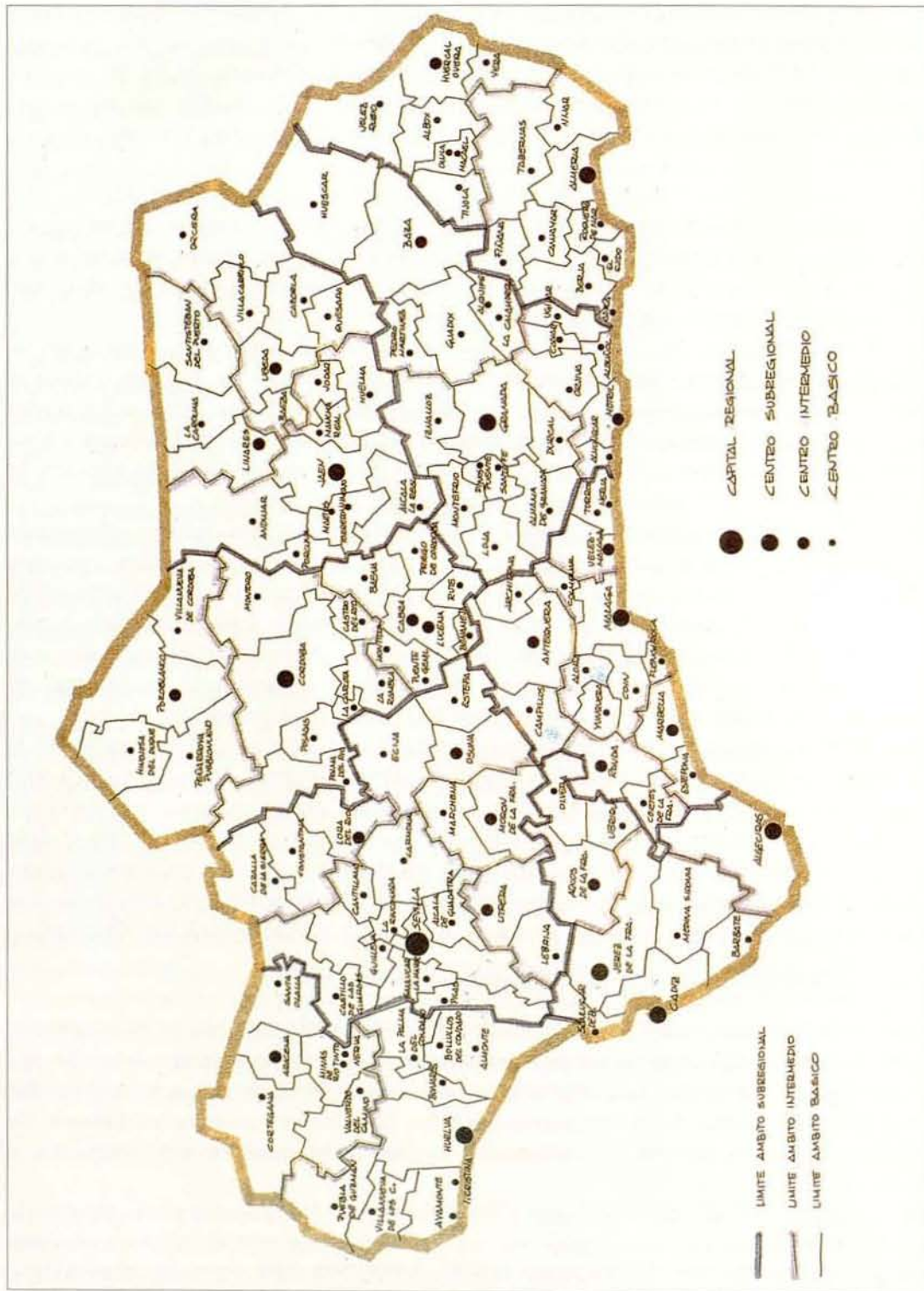


Figura 1. PROPUESTA DE SISTEMA DE CIUDADES

Los dos primeros niveles o rangos de la jerarquía urbana son referencias menos variables. La *capitalidad regional* establecida mediante resolución del Parlamento Andaluz en 1982. Los llamados *centros subregionales* se hacen patentes por su dimensión poblacional, su problemática urbanística de aglomeración y su influjo en relación a determinadas especializaciones sobre partes extensas del territorio regional; en función de esta última circunstancia quizás sería adecuado denominarlos *centros regionales*.

Los restantes centros urbanos: intermedios y básicos pueden ser tomados como conjuntos de ciudades medias, entendido en un sentido amplio, que integra diversos hechos reales y potencialidades futuras y que atiende en mayor medida a los aspectos funcionales que al límite poblacional.

A cada centro básico le corresponde un área de influencia o ámbito funcional, y en conjunto se cubre homogéneamente el territorio, ya que aparece un mosaico formado por superficies medias de formas compactas en las que el centro urbano ocupa posiciones centrales. Los centros intermedios ejercen su funcionalidad sobre uno o más ámbitos funcionales de tamaño más diverso. (Figura 1).

Aunque la distinción entre centro básico e intermedio no debe ser obviada, e incluso, como se ha señalado anteriormente, cabe la posibilidad de entender el conjunto de ciudades medias de Andalucía formado sólo por el rango urbano que es superior, en las consideraciones que siguen se hace referencia principalmente al nivel básico de articulación. El énfasis puesto en los 122 centros básicos no debe ser entendido como una elección excluyente, sino que son considerados los puntos más sensibles de la ordenación territorial, capaces de responder a los estímulos recibidos en materia de servicios e inversión económica y de difundirlos a la parte del territorio que les corresponde como área de influencia.

Estos centros han sido elegidos en el conjunto de asentamientos de la región por sus ventajas de localización, su volumen poblacional, dotaciones urbanas y condiciones de accesibilidad; no obstante, en el conjunto formado por los 122 centros básicos, se integran núcleos urbanos de características diferenciadas en población y funcionalidad como cabeceras urbanas. De la evaluación y diagnóstico de la situación real se deduce en primer lugar que el sistema urbano andaluz no es plenamente operativo, debido principalmente a la falta de funcionalidad urbana de determinados núcleos situados en las zonas montañosas y agrícolas menos pobladas. Una veintena de ámbitos funcionales no disponen de potencialidad urbana suficiente, por lo que los centros propuestos son más una necesidad que un hecho. (Figura 2).

No obstante, si se analizan otras estructuras que posibilitan la articulación del territorio, por ejemplo las redes viarias, aparecen mayores déficits en términos propios, ya sean particularmente en carreteras, sistema portuario y red ferroviaria, como en su conjunto. En consecuencia, el sistema urbano se constituye en el principal recurso de articulación territorial con que cuenta Andalucía.

La propuesta es, por tanto, en primer lugar, un conjunto de núcleos urbanos distribuido espacialmente de forma relativamente regular con el propósito de dotar de potencialidad urbana a todo el territorio regional. Como se ha indicado, a cada uno

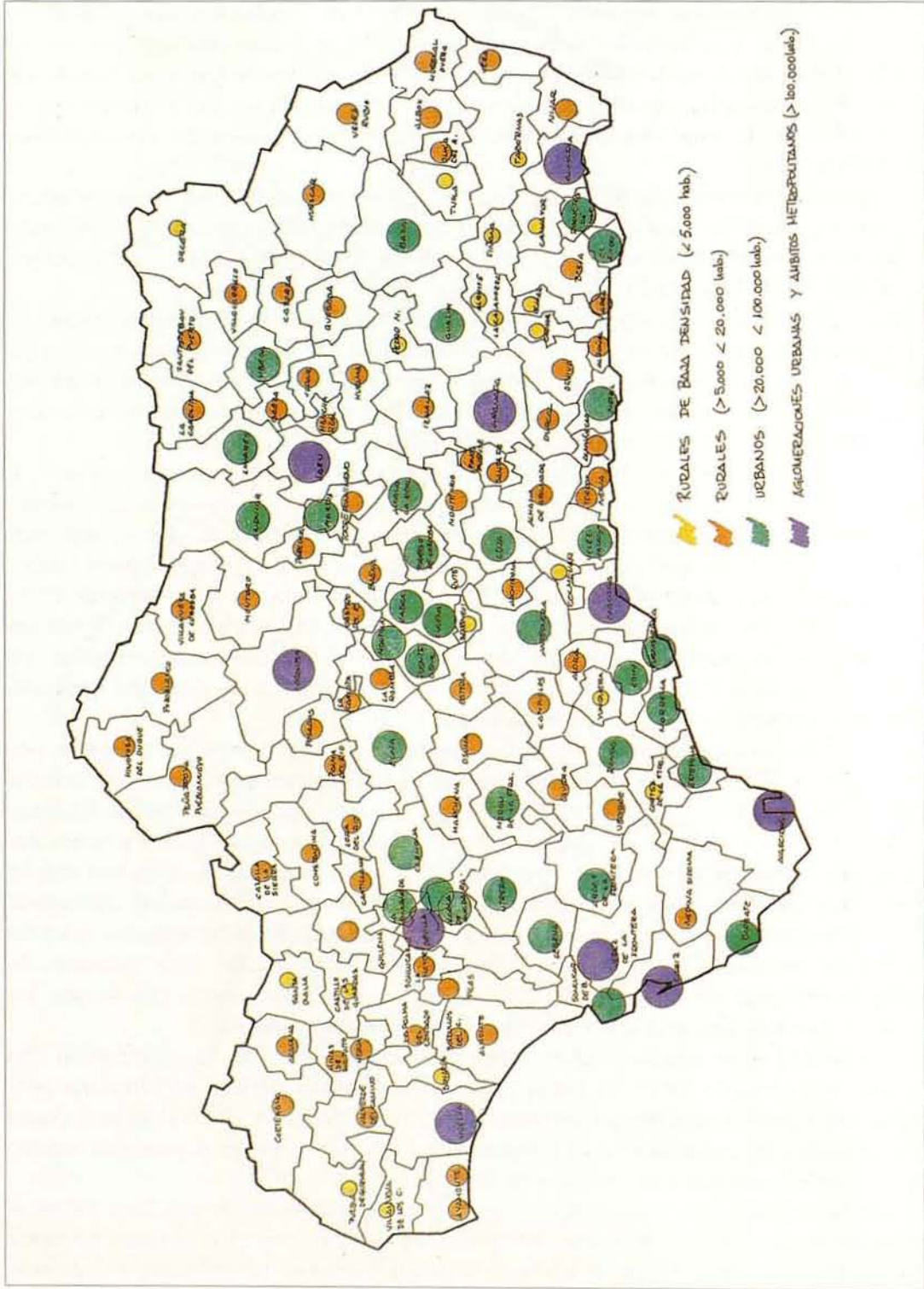


Figura 2. TIPOLOGIA DE CENTROS BASICOS

de esos centros corresponde un ámbito o área de influencia, pero en este sentido es preciso señalar que, tanto por el uso que hasta ahora se ha hecho del sistema de ciudades por la Administración (planificación y decisión sobre localización de determinados equipamientos), como por no haber asignado determinaciones político-administrativas a los ámbitos, los principales efectos se han ejercido sobre los núcleos.

La identificación de centros se completa con la asignación de accesibilidades por carretera, fijadas en 25 minutos de distancia máxima desde cualquier asentamiento del ámbito funcional al centro básico y de 60 minutos en el caso de los centros intermedios. Para hacer efectivos dichos criterios de accesibilidad, el *Plan General de Carreteras de Andalucía* incluyó entre sus principios básicos los territoriales, propiciándose así una tipología o jerarquía de redes viarias directamente relacionadas con el Sistema de Ciudades y, por tanto, con los valores de accesibilidad señalados.

La propuesta incluye también la definición de las dotaciones mínimas en servicios públicos e infraestructuras económicas que corresponden a cada tipo de centro, aspecto que se desarrolla seguidamente; siendo preciso indicar previamente que cada centro de un nivel superior incluye las dotaciones correspondientes a los centros de nivel inferior.

#### **DOTACIONES DE LOS CENTROS URBANOS EN SERVICIOS PUBLICOS**

Los equipamientos y servicios básicos representan junto a otras dotaciones tales como infraestructuras urbanas y condiciones medioambientales un componente esencial, junto a otras circunstancias de carácter económico y social, del bienestar y la calidad de vida existente en un lugar determinado. Por tanto, propiciar una distribución equilibrada y descentralizada de aquellos servicios y dotaciones que son comúnmente demandados y se corresponden con un determinado nivel de desarrollo socioeconómico, es una forma concreta de hacer efectivo el ejercicio real de las libertades ciudadanas o, según más comúnmente se expresa, el principio de igualdad de oportunidades. Pero además, y en consecuencia con lo anterior, la calidad de vida existente en un lugar determinado se constituye en factor de atracción de actividad económica.

El diagnóstico empíricamente realizado con ocasión de la formulación de *BASES PARA LA ORDENACION DEL TERRITORIO DE ANDALUCIA* y referido principalmente a estadísticas y documentos de los años inmediatamente anteriores a 1989, muestra que las principales aglomeraciones urbanas y áreas metropolitanas concentran los mayores déficits dotacionales en términos absolutos (volumen del déficit) y relativos (menores disponibilidades per cápita). Las restantes situaciones deficitarias se corresponden con los centros básicos dotados de menor potencialidad urbana de zonas montañosas y otras áreas rurales menos pobladas. No resulta fácil comparar los niveles de bienestar alcanzados en base a las estadísticas e indicadores existentes sobre disponibilidades de servicios y dotaciones y a la consideración cuantitativa conjunta de éstos, sin apenas tener en cuenta aspectos cualitativos; no obstante aparece con claridad la conclusión de que se progresa más rápidamente en unos servicios, generalmente en los menos costosos y los considerados más necesarios, que en otros que necesitan mayores inversiones o que se pueden entender como dotaciones correspondientes a un nivel de desarrollo superior.

**Cuadro 1. CRITERIOS Y DOTACIONES MINIMAS DE LOS CENTROS Y AMBITOS URBANOS**

<i>Cent. de articulación</i>	<i>Centros Básicos</i>			<i>Centros Intermedios</i>	<i>Cent. Subregionales</i>
	<i>Rural</i>	<i>Urbano</i>	<i>Metropolitano</i>		
<i>Criterios</i>					
Población del ámbito	> 5.000 habitantes		> 100.000 habitantes	> 100.000 habitantes	> 200.000 habitantes
Población del centro	< 20.000 habitantes	>20.000 habitantes		> 20.000 habitantes	> 100.000 habitantes
Accesibilidad máxima centro.	< 25	< 25	< 15	< 60	
Criterios conjuntos y particulares.	5.000 habitantes y 25 con excepciones posibles cuando la población sea < 5.000 hab.	20.000 habitantes y 25.	Continuidad física (necesidad de gestión intermunicipal o crecimiento	100.000 habitantes y 60.	
Funciones (el nivel básico es asimilable al municipal en ciertos casos)	Planificación de inversiones de carácter urbano de la Junta de Andalucía. Coordinación y compatibilización del planeamiento urbanístico. Cooperación intermunicipal y gestión de servicios mancomunados o mín. Fondos redistribuidos de recursos de la Junta de Andalucía y de las Diputaciones. Planes Provinciales de Obras y Servicios. Empleo Rural. Comarcas de Acción Especial.	Oficina de Empleo. Juzgado de Primera Instancia. Parque Auxiliar de Bomberos. Servicio Seguridad Urbana. Instalaciones de depuración convencional de aguas. Protección Civil. Servicio de Control Medioambiental.	Iguals dotaciones que los centros básicos urbanos.	Asistencia Primaria Hospitalaria. Planificación de inversiones de ámbito provincial.	Planificación de inversiones de ámbito regional.
Dotaciones mínimas (cada nivel contiene las dotaciones de los niveles anteriores).	Vertedero controlado. Depuración biológica de aguas. Centro deportivo. Casa de Cultura. Biblioteca. Parque Local Bomberos. Centro Básico de Salud. Residencia Tercera Edad. Oficina Ext. Agraria. Zonas de trabajo social. Serv. Téc. Municipales de Arquitectura y Urbanismo. Control Sanitario Alimentos. Servicio de Seguridad Rural. Centro de Educación Infantil y Educación Primaria. Centro de Educación Secundaria. Centro de Educación de Adultos. Centro de Profesores. Educación Especial.			Hospital General Básico. Inspecciones al servicio del sistema educativo. Matadero frigorífico. Administración de Hacienda. Educación Especial. (Centros específicos.) Estación de Autobuses.	Residencia Seguridad Social. Centros Universitarios. Parque Central de Bomberos. Gerencia de Urbanismo. Centro de rendimiento deportivo. Planta de tratamiento de residuos sólidos urbanos.

La propuesta de dotaciones en equipamiento público queda recogida en el cuadro 1, que expresa, junto a los criterios para diferenciar todos los niveles de la jerarquía urbana, las funciones generales de cada tipo de centro y las dotaciones mínimas definidas para cada uno de ellos. En este sentido debe resaltarse que el mayor número de dotaciones propuestas corresponde a los centros básicos e intermedios, reforzándose por tanto principalmente el nivel que conjuntamente estamos considerando como ciudades medias de Andalucía.

Según se ha indicado antes, determinadas actuaciones de la Administración Regional han estado basadas en estos criterios, puesto que el Sistema de Ciudades fue formulado a mediados de los 80; esta versión, más reciente, de las dotaciones mínimas suprime algunas exigencias que se pueden considerar cumplidas en la pasada legislatura e incorpora algunas nuevas dotaciones cuya necesidad se ha hecho evidente o posible en los últimos años; en otros casos se baja el rango urbano al que se adscriben.

#### **DOTACIONES DE LOS CENTROS URBANOS EN INFRAESTRUCTURA ECONOMICA**

La vinculación directa de la propuesta de Sistema de Ciudades a los procesos de desarrollo económico se basa, como se ha señalado, en el reconocimiento de un papel propio de fenómeno urbano en dicho proceso. Junto a los elementos físicos que contribuyen al bienestar social, las infraestructuras económicas y de comunicación, transporte e intercambio de bienes y servicios de que disponen los centros urbanos se convierten en factores aglutinadores de nuevas iniciativas empresariales y potencian su papel como focos de innovación y difusión de tecnologías y mecanismos económicos diversos.

Junto a las causas y aspectos más conocidos del subdesarrollo económico de Andalucía (periferismo, subsistencia de problemas estructurales, baja productividad y renta, alto nivel de desempleo), es preciso destacar como característica diferencial desde el punto de vista territorial la existencia de un proceso de desarrollo desigual referido a tres grandes tipos de áreas constatadas por las *Bases para la Ordenación del Territorio*:

- áreas dinámicas, que pueden subdividirse en urbanas, turísticas y mixtas (éstas últimas de base económica agraria y turística);
- áreas estancadas, geográficamente coincidentes de forma significativa con las zonas de campiña, en las que se distinguen algunas dotadas de mayor potencialidad;
- áreas marginales, que aparecen unidas esencialmente a las zonas montañosas.

Esta triple distinción en el espacio regional tiene una primera virtualidad consistente en negar la dicotomía de Andalucía en las mitades oriental y occidental. Además, identifica funciones productivas y especializaciones que se hacen más netas en cada área y, en consecuencia, procesos y mecanismos económicos diferenciados que reclaman objetivos, estrategias y, en definitiva, políticas específicas en su definición o aplicación.

Las *Bases* establecen los siguientes objetivos generales a conseguir en el proceso de desarrollo económico:

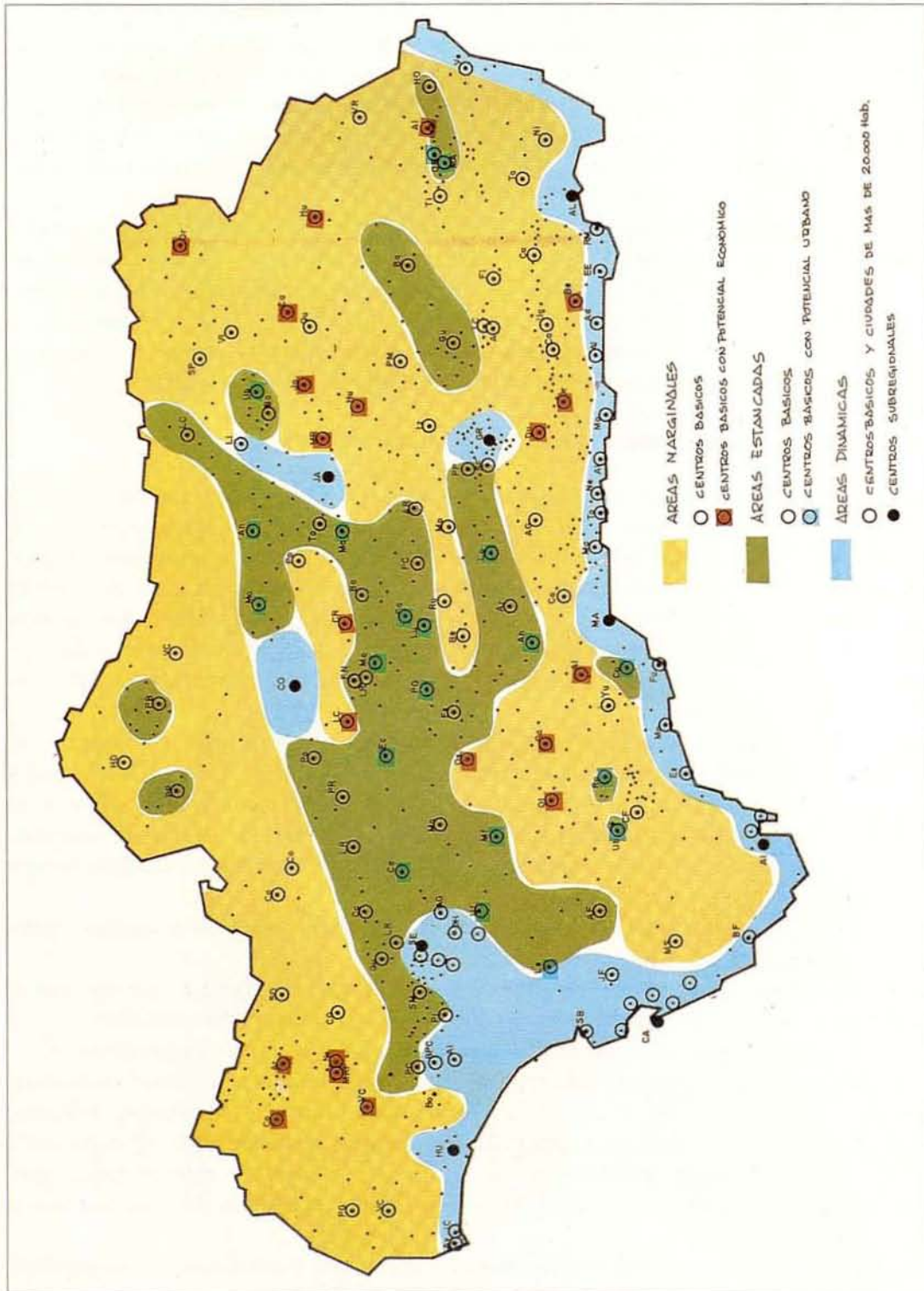


Figura 3. PAPEL DE LOS CENTROS URBANOS EN EL DESARROLLO ENDOGENO

- en las áreas de montaña, superar el atraso estructural;
- para las campiñas de base económica especialmente agraria, hacer emerger el potencial de desarrollo endógeno;
- respecto a las áreas dinámicas urbanas y litorales, sostener y ordenar el crecimiento económico.

En relación a dichos objetivos se diseñan estrategias relacionadas con las políticas de mayor repercusión en cada tipo de área (forestal y ambiental en las zonas de montaña, reforma de las estructuras agrarias en las campiñas, coordinación de las iniciativas sectoriales en el litoral).

En cada tipo de área se confiere un papel propio a los centros urbanos como impulsores del desarrollo y difusores de las innovaciones. El Sistema de Ciudades, y por tanto los 122 centros intermedios y básicos, ha sido recogido por la Ley de Incentivos Regionales (R.D. 652/1988) como municipios preferentes de la Zona de Promoción Económica caracterizados con una subvención adicional de hasta un 8,3% de las iniciativas a ellos referidas.

Por otra parte se establece para los centros urbanos un conjunto de dotaciones en infraestructuras económicas (cuadro 2), según tipos de centros y áreas, tomando en consideración tanto los procesos de desarrollo específicos antes señalados, como la evaluación de la potencialidad económica y funcional que se hace de los centros y los umbrales de demanda de las infraestructuras propuestas.

También en esta materia se hace una especial consideración de los centros básicos como nivel más extendido de articulación y menos dotado en la actualidad. Cabe destacar de dicha propuesta el carácter netamente innovador de muchas de las dotaciones, cuya realización efectiva junto a la de las dotaciones en equipamientos supondría un cambio sustancial en muchas de las ciudades medias andaluzas.

#### CONCLUSIONES

La propuesta descrita sobre el Sistema de Ciudades de Andalucía responde a un análisis riguroso de la realidad regional realizado hace unos años y sigue siendo válida actualmente; sin embargo, no debe ser tomada como algo inmutable, sino como un hecho dinámico que, en su día, habrá que considerar para mantenerla o producir los cambios oportunos en los aspectos de la misma que se consideren necesarios.

Con el mismo grado de flexibilidad se plantea el conjunto de dotaciones en equipamientos e infraestructuras de las que se ha hablado anteriormente. Deben ser entendidas como el apoyo o complemento territorial necesario de planteamientos sectoriales en los que también pueden estar presentes otras prioridades. En cualquier caso, el reforzamiento de los núcleos urbanos integrantes del Sistema de Ciudades contribuirá a profundizar la planificación sectorial y aportará el valor añadido del mayor equilibrio interno y articulación regional.

Los dos niveles inferiores de la jerarquía urbana propuesta pueden asimilarse total o parcialmente al concepto de ciudades medias. Aunque esta cuestión está abierta y

**Cuadro 2. INFRAESTRUCTURAS ECONOMICAS TERRITORIALES. DOTACIONES MINIMAS**

	<i>Desarrollo local</i>	<i>Actividades industriales</i>	<i>Actividades terciarias</i>	<i>Transportes y telecomunicaciones</i>	<i>Innovación, difusión y formación tecnológica</i>
Centros básicos de Areas Marginales	Oficinas comarcales de promoción económica.	Pequeñas actuaciones aisladas (naves y locales)	Pequeñas actuaciones aisladas (naves y locales)	Centro de servicios integrados de Telecomunicaciones. Nivel 1	Agencias de Extensión Agraria. Centros de investigación agraria y forestal. Centros de FP con especialidades adaptadas a actividades económicas con futuro.
Centros básicos con potencial económico en Areas Marginales y en Areas Estancadas.	Agencias de desarrollo local.	Minipolígonos industriales.		Centros distribución para el transporte de mercancías. (*)	Centros de FP con diversificación completa de enseñanzas. Centros de innovación empresarial.
Centros básicos en Areas Estancadas con Potencialidad.	Oficinas municipales de promoción económica.	Polígonos y zonas industriales.	Centros comerciales y terciarios. Instalaciones de abastecimiento mayorista. Centros integrados de servicios a empresas. Ferias de Muestras.	Centros distribuidores para el transporte de mercancías. Centros de Servicios Integrados de Telecomunicaciones. Nivel 2.	
Centros básicos en Areas Dinámicas Litorales.	Mancomunidades turísticas.	Complejos agroalimentarios integrados.	Mercados en origen (MERCO).		Centros de investigación y experimentación en nuevas agriculturas y sector acuícola
Centros Subregionales	Oficinas metropolitanas de promoción económica.	Actuaciones intermunicipales para la creación de polígonos y zonas industriales.	Palacios o Pabellones de Congreso y Exposiciones.	Ciudades del transporte. Centros de planificación y gestión internacional del transporte. Centros provinciales de servicios integrados de telecomunicaciones.	Universidades y Escuelas Técnicas.
Centros Regionales	Oficinas metropolitanas de promoción económica.			Centro regional de servicios integrados de telecomunicaciones.	Parques tecnológicos. Centros de desarrollo regional.

(\*) En Centros Intermedios Funcionales.

debe ser debatida, la opción de considerar incluidos la totalidad de los centros básicos da una dimensión territorial más completa al planteamiento de políticas específicas para las ciudades medias.

En este sentido, quizás sea necesario romper con una percepción dominante que parcializa excesivamente el concepto de ciudad, no ateniéndose a lo que en el momento actual puede y debe ser entendido como tal.

Atreverse a nombrar y reclamar la denominación de ciudad para muchos de nuestros núcleos de población puede significar un paso significativo en relación a las mentalidades y, en definitiva, al futuro que se puede desear para muchos de ellos.

Si las ciudades medias de Andalucía incorporan, en un plazo aceptable, las dotaciones que recogen las *BASES PARA LA ORDENACION DEL TERRITORIO DE ANDALUCIA*, habrán experimentado una evolución muy positiva cada una de ellas, pero además se habrán conseguido para el conjunto de la Comunidad Autónoma niveles de equidad y eficacia económica muy superiores a los actuales.

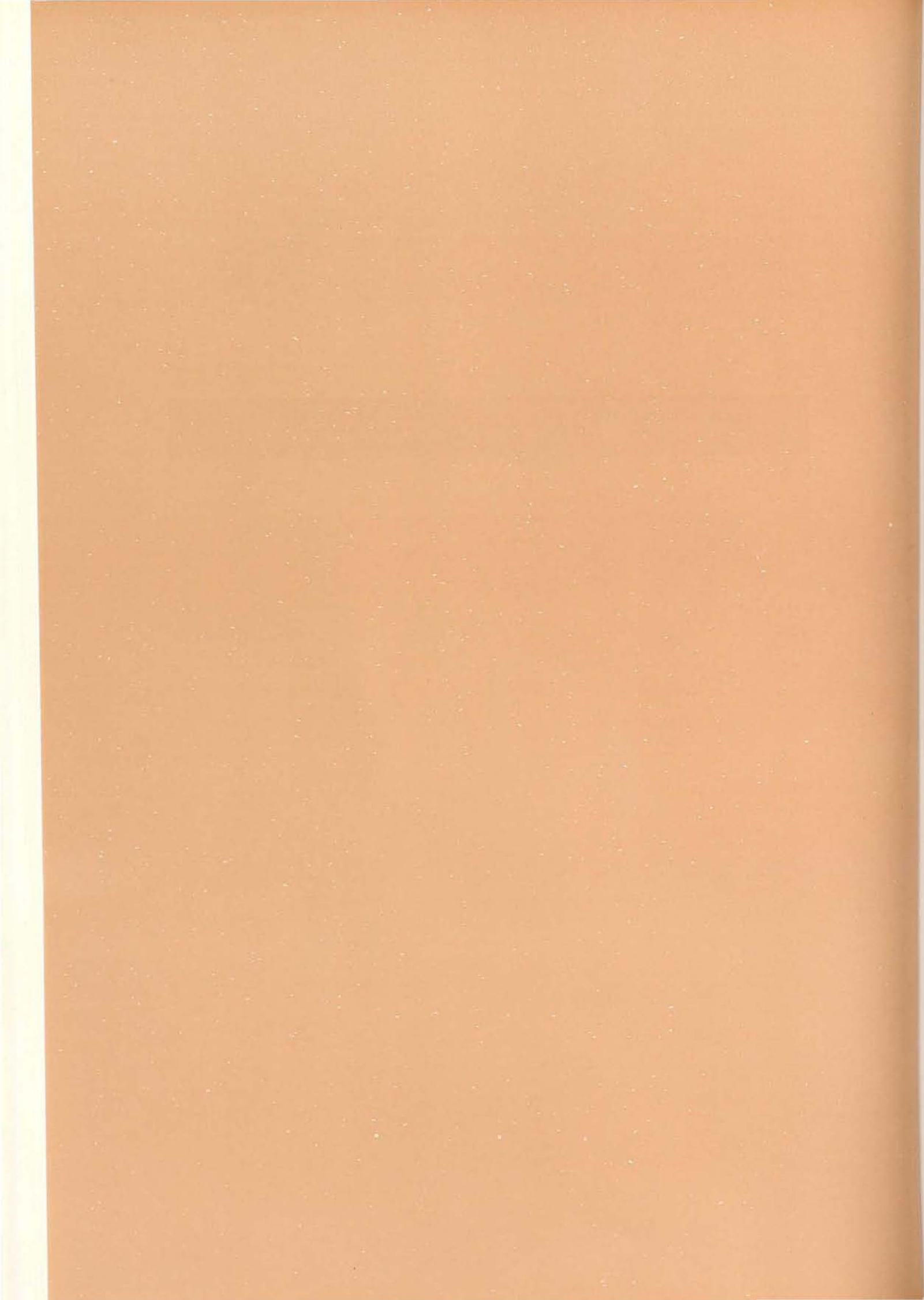
La idea de *Ciudad Media*, más perceptible social y políticamente que las proposiciones técnicas del Sistema de Ciudades (centros básicos y centros intermedios) puede, por sí misma, jugar un papel significativo en la consecución de los objetivos y las transformaciones señaladas.

Las administraciones locales, municipios y Diputaciones Provinciales y los organismos que los representan tales como las Federaciones Española y Andaluza de Municipios y Provincias, tienen una especial responsabilidad, junto con la Administración Regional, en posibilitar la mejora de las condiciones de bienestar, calidad de vida y capacidad de desarrollo endógeno de las ciudades medias andaluzas y, a través de ellas, de realizar lo que representa un auténtico privilegio de nuestro tiempo: dar forma y expresión concreta en sus primeros pasos al proyecto común que es la Autonomía Andaluza.

Baena, 14 de noviembre de 1990



ACTAS DE LAS SESIONES



JOSE MARIA FERIA TORIBIO

No cabe duda que las ciudades medias se encuentran en un momento particularmente importante de su proceso de evolución y ello se manifiesta en el creciente interés que éstas despiertan entre círculos profesionales e institucionales. Precisamente en el Seminario Internacional sobre Ciudades Medias, que tuvo lugar en octubre de 1989 en la ciudad holandesa de Den Bosch, se hizo hincapié en el momento relevante y de gran desafío cara al futuro de estas ciudades, el cual venía dado por las perspectivas más favorables que en razón de su escala presentaban frente a las grandes ciudades y por su capacidad de crecimiento autónomo. Andalucía no es en este sentido ninguna excepción y, dentro de sus especificidades, sus ciudades medias están observando un cambio significativo en sus tendencias y perspectivas.

Las especificidades a las que hemos hecho mención se refieren al tamaño, función y posición en el sistema urbano de las ciudades medias andaluzas. En efecto, si en el contexto europeo se consideran ciudades medias a aquéllas con una población aproximada entre 50.000 y 200.000 habitantes, en Andalucía el criterio debe ser diferente por razones de la propia configuración del sistema urbano regional. Andalucía ha sido una región de antigua y profunda urbanización, lo que se ve reflejado en una trama de asentamientos densa y poderosa. Esta trama de asentamientos, como es comprensible, ha sufrido vicisitudes y cambios a lo largo de su historia hasta llegar a su configuración actual. Aunque las razones que han llevado a la misma son extraordinariamente complejas y no siempre bien conocidas, quisiera detenerme en dos aspectos que creo son decisivos a la hora de explicar algunas pautas básicas de tal configuración.

La primera de ellas es la que se refiere a las condiciones de la base económica regional caracterizada por su naturaleza dependiente. Esta naturaleza dependiente, manifestada en la ausencia de un auténtico proceso industrializador regional y en la incapacidad para generar un crecimiento y unas estructuras económicas propias y con relativa autonomía, ha supuesto que en los dos últimos siglos Andalucía, que hasta el Antiguo Régimen era el ámbito más urbanizado de la Península, quedara en gran medida fuera de los procesos de urbanización típicos de las sociedades modernas. Cuando hablamos de los procesos de urbanización no nos referimos solamente al crecimiento (cuantitativo) físico y poblacional de las ciudades, sino sobre todo a lo que son las nuevas formas que adopta aquél (fundamentalmente la generación de tejidos productivos modernos y el desarrollo de las relaciones entre las ciudades hasta crear sistemas urbanos integrados. De esta forma, la red urbana andaluza, que

partía de unas condiciones excepcionales en lo que se refiere al menos a las estructuras urbanas heredadas, se va configurando de forma global como un sistema urbano débil, cada vez con un menor peso en el conjunto nacional, en el que los elementos que lo integran apenas se relacionan entre sí y tienen una mínima capacidad de crecimiento propio.

Dentro de este contexto general de debilidad y desarticulación espacial actúa el segundo factor, que a nuestro entender es fundamental para explicar la configuración actual de la red urbana andaluza. Se trata de la reforma administrativa de inspiración napoleónica que significó la creación de las provincias y la concentración de las actividades de administración y gobierno en sus respectivas capitales. En unas economías débiles, como la señalada de estas ciudades, la simple presencia de un conjunto de actividades de este tipo –de carácter permanente–, algunas inversiones en actividades productivas a ellas asociadas y, más recientemente, con la aparición del Estado del Bienestar, la concentración de equipamientos y servicios sociales, significa la introducción de una base económica y de unas ventajas relativas respecto al resto de la red que acaban afectando al conjunto de la organización y configuración de la misma. Así, en provincias como Huelva y Jaén, las capitales elegidas, que cuando se inició en 1833 esta reforma administrativa tenían un nivel similar e incluso inferior a otros asentamientos de la misma, dominaban ciento cincuenta años después de forma nítida las respectivas redes urbanas provinciales.

En otras provincias como Sevilla, Málaga, Granada o Córdoba donde la primacía ya estaba asentada históricamente, la capital provincial ha servido para reforzar y agudizar sus caracteres, de tal forma que, por ejemplo, cada una de estas ciudades posee entre cinco y diez veces la población del segundo asentamiento en importancia de sus respectivas redes provinciales.

La red urbana andaluza, por tanto, ha ido configurándose como una estructura dual. De forma simplificada, y dentro de un contexto general de debilidad y desarticulación, nos encontramos de un lado con este conjunto de centros y del otro con el resto de la trama de asentamientos. Con la excepción de la provincia de Cádiz –caso singular en la red urbana andaluza por esta y otras muchas razones–, estos centros corresponden a las capitales provinciales y su ámbito de influencia se ciñe con bastante aproximación a los límites de tales divisiones administrativas. Durante decenios han ido acumulando una serie de funciones que le han permitido poseer una dinámica desconocida en el resto de la red y dominar, de forma completa, funcionalmente a ésta. Es obvio por tanto que aun cuando algunos de estos centros (Cádiz, Almería, Huelva) se encuentran dentro de la dimensión que convencionalmente se le atribuye en Europa a las ciudades medias, su papel y funciones concretas en el sistema urbano andaluz hacen que no sea apropiada esta caracterización. Como acertadamente señaló Florencio Zoido, en la conferencia inaugural, lo “medio” refiere a una posición entre extremos y no es éste el caso de las ciudades antes mencionadas.

Ahora bien, antes hemos caracterizado el sistema urbano andaluz como una estructura dual. Aparentemente por tanto no hay lugar para situaciones intermedias. Sin embargo, un examen cuidadoso del resto de la red urbana muestra la existencia

de un conjunto de centros que, por su dimensión poblacional, significación socioeconómica o/y papeles territoriales sobresalen en la misma y deben ser considerados como ciudades medias. Estas han sufrido, al igual que toda la red urbana dependiente de los centros superiores, una progresiva pérdida de importancia relativa que en muchos casos ha llegado a desdibujar y poner en crisis los caracteres antes mencionados, manteniendo la mayoría a duras penas esa condición de puntos intermedios en la jerarquía urbana.

Este panorama que hasta aquí hemos descrito empieza a cambiar sustancialmente en la década de los 80. Con un poco de retraso con relación a otras áreas europeas, los grandes conjuntos urbanos de la región comienzan a desacelerar su crecimiento mientras que el resto de la trama inician una recuperación que, después de décadas y décadas de pérdidas absolutas de población o, en el mejor de los casos, estancamiento, significa un cambio sustancial en sus perspectivas. Así, si en los años 60 y 70 las aglomeraciones urbanas andaluzas crecían aproximadamente a un 2% de promedio anual y en los 80 este ritmo ha bajado a menos del 1% anual, los centros intermedios que apenas lograban estabilizar su población en esas dos décadas, presentan en ésta última un ritmo de crecimiento que como promedio es similar al de las aglomeraciones urbanas.

La evolución poblacional es sólo un síntoma, pero un síntoma revelador de que los procesos que antes se han descrito y que han modelado la actual configuración del sistema urbano andaluz están dando paso a otros que actúan en la dirección de un cierto equilibrio en el seno del mismo. Como puede suponerse, los factores que intervienen en este cambio son numerosos, complejos y no del todo bien conocidos.

En el plano económico se apunta que la reestructuración de los sistemas productivos provocada por la crisis ha dado lugar a la aparición de modelos de especialización flexible. Como señala Vázquez Barquero en su ponencia, los modelos de especialización se caracterizan, frente a los anteriormente dominantes "fordistas" —a los que por otro lado no sustituyen sino complementan—, por una notable descentralización productiva y funcional, por el florecimiento de los procesos de industrialización local y por su mejor adaptación a las políticas de desarrollo local. Estas tres características actúan en la dirección de una redistribución espacial de actividades dentro de la cual las ciudades medias se ven favorecidas por su escala, adaptabilidad, mercado laboral abundante y flexible, etc...

En el plano sociocultural se señala el deterioro de la calidad de vida de las grandes ciudades y el aumento extraordinario de la movilidad en la sociedad actual como factores que están contribuyendo a la revitalización de las ciudades medias. El primero es un tópico de ya larga tradición en la sociología urbana (Engels, los higienistas, escuela de Chicago) que no ha impedido en todos estos decenios, incluso siglos, el crecimiento ininterrumpido de las grandes ciudades. El que en estos momentos ese factor pueda ser relevante se debe a la combinación de una agudización de este deterioro en las grandes ciudades (caída del salario real, violencia, contaminación, etc.) con la cada vez mejor dotación relativa en equipamientos y servicios públicos —constatable objetivamente pero sólo para las funciones de nivel intermedio— en las

ciudades medias. Si ello se sitúa en un contexto donde las tecnologías del transporte y la comunicación permiten acceder sin excesivos costes a las ventajas, servicios y posibilidades que ofrecen las grandes ciudades sin tener que residir en éstas, puede concluirse que nos hallamos ante un segundo conjunto de factores que contribuyen a explicar el resurgir poblacional de las ciudades medias.

En cualquier caso éstas no son sino meras hipótesis que de un lado deben ser constatadas empíricamente y de otro vincularse a las realidades concretas de las ciudades medias. Y éste último es un aspecto fundamental en la cuestión. Hasta ahora nos hemos movido en un plano abstracto donde la "ciudad media" se definía genéricamente como un hecho urbano individualizado frente a las grandes ciudades. Sin embargo, si profundizamos en su conocimiento comprobamos que hay diferentes tipos de ciudades medias que en su diversa naturaleza y características adoptan frente a las cuestiones antes reseñadas una perspectiva distinta. De forma tentativa podemos señalar que en Andalucía aparecen al menos cuatro tipos distintos de ciudades medias. En primer lugar nos encontramos con el conjunto de centros comarcales tradicionales (Ronda, Antequera, Ecija, Osuna, Morón, Arcos, Pozoblanco, Lucena, Cabra, Priego, Ubeda, Andújar, Linares, Baza, Guadix, Loja, etc...) que forman en general el conjunto de ciudades medias que mejor se adaptan al modelo general antes descrito. Son ciudades con una clara vocación de liderazgo en los ámbitos territoriales en los que se asientan, a los cuales prestan servicio y donde ejercen una indiscutida centralidad. Aunque algunas han desarrollado una cierta base industrial (Linares, Ubrique, etc...) su economía está fundamentada en dichas actividades de servicio, lo que les distingue de sus entornos básicamente rurales. Por estas razones y porque constituyen los elementos más dinámicos de las tramas de asentamientos en las que se sitúan, constituyen unos elementos clave para el reequilibrio territorial y la buena organización del sistema urbano andaluz.

Un segundo grupo de ciudades medias responde inicialmente al arquetipo de las grandes agrocidades andaluzas. Son núcleos de relativa gran dimensión basados en una economía fundamentalmente agraria y sin apenas papel territorial. Sin embargo, aunque en algunos casos pueden constituir el ejemplo de estancados núcleos rurales sin ninguna característica que las defina como ciudades medias, en Andalucía han surgido una serie de núcleos (Lepe, Moguer, Almonte, Los Palacios, Lebrija, Utrera, El Ejido, etc...) que partiendo precisamente de esa base económica agraria pero desarrollándola e intensificándola dentro de unos modelos casi industriales han conseguido unos niveles de crecimiento y dinamismo económico comparables e incluso superiores a los de los grandes centros urbanos. Por tanto, y a pesar de la orientación de su base económica, constituyen unos representantes indiscutibles del conjunto de ciudades medias andaluzas y ejemplo en materia de desarrollo local.

Algunos núcleos urbanos del litoral forman un tercer grupo diferenciado de ciudades medias en Andalucía (Ayamonte, Isla Cristina, Sanlúcar, Rota, Conil, Barbate, Estepona, Marbella, Fuengirola, Torremolinos, Motril y Roquetas de Mar). Vinculados básicamente a la actividad turística, en algunos casos, sobre todo de la costa mediterránea, de forma casi exclusiva, a ésta le deben el gran dinamismo que hasta ahora

han mantenido así como su configuración y problemática urbanística específica, que requieren una aproximación y tratamiento diferenciado dentro del conjunto de ciudades medias.

Finalmente un último grupo lo constituyen las ciudades medias de las coronas de las aglomeraciones urbanas andaluzas fundamentalmente las de Sevilla, Bahía de Cádiz y Bahía de Algeciras (Alcalá de Guadaira, Dos Hermanas, Camas, San Fernando, Puerto Real, Chiclana, Puerto de Santa María, San Roque, La Línea, etc.). Por su condición, el acercamiento a este tipo de ciudades medias hay que hacerlo desde la perspectiva del conjunto de la aglomeración donde se insertan, la cual es la que puede explicar su dinamismo, sus papeles funcionales concretos y sus perspectivas de futuro. Se trata por tanto aquí, más que en ningún otro grupo, de un destino compartido, que no puede resolverse desde posiciones ensimismadas.

En definitiva, toda una amplia y compleja gama de situaciones que justifican aún más si cabe la oportunidad y necesidad del acercamiento y debate sobre la realidad y perspectivas de las ciudades medias en Andalucía que se ha intentado iniciar en estas primeras Jornadas. Para ello lo hemos estructurado en tres grandes bloques y así queda reflejado en las ponencias y comunicaciones que siguen. En el primero se plantea la discusión sobre la naturaleza de las ciudades medias fundamentalmente, de un lado, a través de un recorrido por lo que significa la ciudad media en el contexto europeo, y de otro, por el examen de las características (geográficas, económicas, antropológicas, sociológicas, etc.) que presentan las ciudades medias en Andalucía.

En el segundo bloque se presta atención a lo que son las bases materiales de la vida en estas ciudades, es decir su economía. Interesa sobre todo profundizar en sus especificidades frente a los grandes conjuntos urbanos y junto a ello examinar y evaluar las posibilidades de actuación para ampliar y potenciar la base económica de estas ciudades.

Finalmente, el tercer bloque está dedicado de forma genérica a lo que es la intervención pública vinculada a cuestiones de bienestar colectivo, centrandose el interés en la ordenación urbana y territorial y en la gestión y dotación de equipamientos y servicios públicos.

Con ello se cubre, pensamos, el espectro fundamental de cuestiones que en estos momentos más pueden interesar a responsables públicos y profesionales preocupados por las ciudades medias.

En cualquier caso, estas Jornadas pretenden sobre todo iniciar una reflexión y debate que a buen seguro se continuará y profundizará en el futuro. Esa sería su mejor aportación.



---

PRIMERA PONENCIA

LAS CIUDADES MEDIAS EN EUROPA



Hablar de las ciudades medias es tratar de un eslabón importante en el camino que la sociedad ha ido siguiendo lentamente, a veces silenciosamente, la mayor parte del tiempo anónimamente, hasta llegar a la forma actual de la organización del espacio, de las costumbres, del modo de pensar y de hacer y de la actual escala de valores.

Representar e interpretar el itinerario seguido a través de las formas materiales del territorio y del paisaje terrestre es uno de los caminos más fecundos de la geografía humana.

En el análisis que se va a efectuar a continuación, se procurará buscar una interpretación, al menos, a cuatro aspectos -es difícil hallar respuestas válidas para todos- que aparecen intrínsecamente citados o indicados en el mismo título de la ponencia y se desprenden del origen geográfico del autor:

¿Qué se entiende por ciudad a fines del siglo XX?

¿Qué criterios se deben aplicar para decidir cuándo una ciudad es "media"?

¿Qué es lo que en Europa está aconteciendo en el cambio que se experimenta en la política urbana?

¿Qué acontece en Catalunya y cuál es la relación de las "ciudades medias" con la ciudad central de Barcelona y con su aglomeración?

Antes de seguir, es necesario destacar la importancia de estas Jornadas de Baena, porque son exponente de una corriente muy reciente: hasta ahora, los geógrafos preferían confiar el resultado de sus investigaciones a los canales tradicionales y académicos (revistas, boletines, actas de congresos) y raramente intervenían en discusiones pluridisciplinarias. Sin embargo, en los últimos tiempos se ha visto un cambio de actitud bastante generalizado. El debate se ha extendido y profundizado y el geógrafo ha comprendido que la vida no se encuentra encerrada en sus laboratorios y despachos, sino que se halla y hay que encontrarla donde se forma diariamente: en la calle y en los lugares de trabajo.

El geógrafo ya ejerce su profesión en muchos organismos privados y en las administraciones y ha dejado de apoyar sus opiniones y orientar sus enfoques en puntos de vista obsoletos u oscuramente teóricos y se encuentra, en cambio, buscando explicaciones y soluciones y experimentando perspectivas de futuro en los campos que analizan la pobreza socio-económica, que denuncian la especulación del suelo urbano, que ponen de relieve la ausencia de un sistema urbano coherente alterado por los problemas metropolitanos o frenado por la emigración, o que hasta acusan la falta de "ciudades medias" que consideran como potenciales elementos de reequilibrio regional.

Hasta hace pocos decenios, la ciudad se estudiaba como un elemento del paisaje, se privilegiaban los aspectos descriptivos y morfológicos y se dejaban en un segundo plano los elementos interpretativos, los problemas de la ciudad y los de su estructura interna.

Es solamente hacia los años sesenta, cuando, en la geografía española, en la que, como siempre, pueden citarse algunos precedentes aislados, se empieza a dejar de tratar la ciudad como un mero "hecho geográfico", como algo aséptico, neutro y casi sin problemas, a pesar de que ya se hubiese considerado como un hecho humano, y de la mano de los urbanistas, principalmente, empieza a ser considerada como una opción, como una alternativa, como un objeto de gestión. Es el momento en que se introdujeron los conceptos de red urbana, de armadura urbana, de área de influencia, de relaciones funcionales y de jerarquía de los centros.

También se podría afirmar que aquel era el momento en que el análisis teórico se confundía con la actuación urbanística, momento en el cual los geógrafos se encontraban generalmente ausentes. No fue hasta muy avanzados los años setenta cuando entre los geógrafos españoles se asistió a un renacimiento de los estudios urbanos, todavía poco sistemáticos y con una metodología vacilante en la que, los datos y los índices se aplicaban mecánicamente. Fue el momento en que pareció que interesaba mucho más el modelo teórico que el mismo problema que se estudiaba.

Los geógrafos se preocuparon por los problemas derivados del crecimiento urbano que resultaba de los grandes movimientos migratorios y de la consiguiente concentración poblacional, problemas que, hasta entonces, solamente habían sido tratados por los demógrafos y los sociólogos, mientras los urbanistas continuaban preocupados por las cuestiones derivadas de la congestión y sus consecuencias.

Es verdad que los geógrafos habían elaborado estudios monográficos acerca de ciudades particulares y, en especial, habían efectuado análisis más concretos de grandes núcleos, como Barcelona y Madrid; pero la problemática urbana continuaba principalmente en manos de sociólogos, urbanistas y arquitectos. Los geógrafos olvidaban el estudio de conjunto de lo que ahora se conoce como "las ciudades medias".

Sólo ahora, en estos últimos años, los geógrafos han empezado a analizar los problemas de la ciudad en su relación con el conjunto de la sociedad, los problemas entre el centro y la periferia, los de las redes urbanas y los generales del desarrollo urbano. Se ha dejado ya el análisis exclusivo de los aspectos de la morfología urbana y se ha llegado a considerar la ciudad como un sistema que debe analizarse en todos sus aspectos. Siguiendo este camino, ha aparecido, como se indicaba, la cuestión que hoy ocupa estas Jornadas: la existencia de las ciudades medias.

Es de sobra conocido el hecho de que no solamente en algunas zonas del Estado español, sino en otras del continente europeo, el intenso urbanismo de los años 60-70 estuvo acompañado de un proceso de industrialización y de expansión morfológica de los núcleos urbanos, mientras que en otras áreas dominó el proceso de emigración y la llamada "urbanización sin desarrollo", que se centró en unas ciudades aisladas

que casi nunca llegaron a constituir un tejido urbano organizado y equilibrado. Estas últimas ciudades, muchas veces, se desarrollaron topográficamente y dominaron la campiña circundante y los centros menores dependientes, pero ni alcanzaron un número de habitantes suficientes para poner en marcha las posibilidades endógenas de desarrollo, ni llegaron a convertirse en centros de polarización regional.

Las zonas de Europa en que este hecho resultó más evidente fueron el Mezzogiorno italiano, diversos sectores del Midi francés, algunos puntos de Centroeuropa y de la cuenca danubiana más oriental y los Balcanes.

Una consecuencia de la atención que los geógrafos empezaron a dispensar a estas ciudades medias fue dejar de analizar las regiones donde se ubican atendiendo sólo a su naturaleza agraria, que había sido la actitud general hasta hace pocos años. En todas partes (vale la pena recordar los trabajos que en esta dirección efectuaron Kayser y el "Centre interdisciplinaire d'études urbains" de Toulouse acerca de las *ciudades medias* y de las *ciudades pequeñas* francesas, y, principalmente, los estudios de Caldo sobre *I problemi economici della rete urbana siciliana* y los de Compagna sobre *La politica della città*), se empezó a considerar las ciudades medias como un recurso contra la debilitación de las áreas más profundas, al ser valoradas como centros de acumulación de funciones terciarias. También se consideró que su relativo desarrollo era uno de los factores responsables de la despoblación del campo.

#### ¿COMO SE PUEDE DEFINIR LA CIUDAD MEDIA?

Según la definición clásica, la ciudad es un lugar de asentamiento humano estable en el que es fundamental una cierta aglomeración de población, y, casi siempre, el predominio de unas funciones no agrícolas de aquella población.

Pero los términos de esta misma definición encierran una dificultad que se pone más de relieve en los momentos actuales de urbanización constante y progresiva de la sociedad y de generalización del modo de vida urbano: ¿Cómo distinguir la ciudad del campo inmediato que la rodea, en el que ya son visibles los caracteres de la mencionada urbanización? Por ello, frente a esta dificultad, los autores vuelven a poner de relieve el factor numérico para definir la ciudad, factor que, sin duda, no ha tenido nunca un valor científico claro, pero que ha sido útil y ha facilitado las clasificaciones y las actuaciones.

Vale la pena intentar resolver la antes citada dificultad y, por ello, detenerse un momento para contemplar el fenómeno urbano más de cerca.

La ciudad que se heredó de la Revolución Industrial tenía una base social y demográfica marcada por la concentración, en su perímetro, de capitales en expansión y de los excedentes de la población del campo. En la ciudad, casi siempre, se asentaron las fábricas y las grandes estructuras.

Fue en los momentos de la Revolución Industrial cuando se desarrolló con más claridad la oposición clásica ciudad-campo, a pesar de que, en las ciudades de población más reducida esta oposición era menor, tal vez por el escaso desarrollo del sector industrial y por el peso, evidentemente notorio, del sector agrario.

Este modelo ha sido transformado recientemente por el crecimiento del sector terciario que ha llegado a ser el dominante. Los servicios se han instalado, también, en esta ciudad agraria. En ella, van extendiendo cada vez más sus redes, que van alcanzando amplias zonas: los centros de decisión se encuentran en la ciudad, trascienden la misma y llegan incluso a crear sistemas urbanos que son el motor de la nueva sociedad urbana.

A partir de estos momentos, el factor numérico o demográfico, o sea, la definición administrativa de la ciudad, vuelve a perder importancia y se empieza a considerar la ciudad como un sistema o armadura urbana del territorio regional. En este punto debe encontrarse el criterio que puede conducir a la definición de la ciudad media.

Muchas veces, los autores insisten en poner de relieve el valor de la llamada "arquitectura urbana" que lleva a la valoración de la ciudad como paisaje edificado en el que se acumula una cierta población, a la que, sin embargo, se olvida, y se intenta, primordialmente, poner en orden el paisaje. En cambio, lo que debería hacerse es pensar en una ciudad más abierta, en la que todos sus habitantes puedan ser ciudadanos de pleno derecho y puedan hallar en ella la satisfacción de sus necesidades.

En este sentido, es justa la apreciación que hace Italo Calvino en su obra *Las ciudades invisibles*. Explica el autor que "también las ciudades creen que son obra de la mente o de la casualidad, pero ni una ni otra son capaces de mantener sus muros en pie. De una ciudad no debes gozar las siete o las setenta y siete maravillas, sino la respuesta que te da a una petición. O a la pregunta que ella misma te hace".

Teniendo claras todas estas premisas, ¿cómo se presenta, actualmente, la ciudad?

Tal vez, cuando se habla de ciudad, se acostumbra a pensar en las grandes aglomeraciones millonarias, representativas, desde luego, de la sociedad actual, que se estructura como un mundo cubierto de redes urbanas, de las que los nudos son las antedichas aglomeraciones. Pero conviene detenerse un poco en la observación de estas grandes ciudades, porque su estructura se reproduce, aunque a menor escala, en la totalidad del territorio.

Parece que no se puede dudar de que la estructura metropolitana de las regiones es la que va a ser preeminente en el futuro y de que este modelo ya se encuentra extendido por doquier.

La gran ciudad europea de hoy, tal como se ha repetido insistentemente hace poco, es siempre una realidad a tres escalas: la ciudad central, la aglomeración o continuo urbano y la región metropolitana. Cada vez más, la acción del gobierno municipal se expande, o tiene la tendencia a expandirse en el entorno por la política del transporte urbano, por la ubicación de la vivienda social, por la instalación de plantas depuradoras y de eliminación de residuos, por la localización de grandes infraestructuras económicas o de comunicaciones, etc. La gran ciudad ya no es monopolio de su municipio central, sino que se ha transformado en un terreno de encuentro y de concertación no solamente con los municipios de su entorno, sino también con el Estado y, sobre todo, con el gobierno regional.

Es lógico que esta expansión fuera de sus límites administrativos produjera resquemores y contradicciones. Estas contradicciones se engrandecen en el mismo interior

de la ciudad debido a la heterogénea composición de las poblaciones. Pero hay que tener en cuenta que solamente un pueblo hecho de contradicciones puede ser llamado pueblo lleno de posibilidades, o sea, pueblo capaz de generar el desarrollo.

Cuando, en su *PROGRAMA ECONOMICO PARA ANDALUCIA 1976-1979*, el Instituto de Desarrollo Económico afirmaba que "el desarrollo se produce en el seno de ciudades centrales dentro de un territorio, espacialmente organizado. La ciudad central se define como un subsistema social, organizado territorialmente, capaz de absorber y generar innovaciones, en tanto que las ciudades periféricas son subsistemas cuyo modelo de desarrollo viene determinado principalmente por las instituciones centrales a través de relaciones de dependencia", definía una situación socio-política, la de la jerarquización del territorio, que debe ser abandonada, y que ya se menciona explícitamente en la continuación del párrafo transcrito: "De lo expuesto resulta evidente una estructuración del territorio en núcleos de diferentes niveles jerárquicos".

En este punto reside el meollo del asunto. Es en este momento cuando aparece el tema de la ciudad media, de una ciudad media de nuevo cuño que puede rehusar su relegación en niveles inferiores de la jerarquía.

Ahora bien ¿qué papel juegan, en la sociedad actual, las ciudades medias, que no son muchas veces ni centros administrativos, ni grandes centros fabriles, ni disponen de servicios altamente especializados, ni son centros culturales de alta categoría, ni curias famosas, ni plazas de gran valor estratégico?

¿Qué papel juegan estas ciudades medias en una Europa cada vez más urbanizada, en la que se acepta comúnmente que son las más grandes aglomeraciones millonarias las que confieren el carácter a la sociedad de fines del siglo XX?

¿Qué papel juegan estas ciudades medias a las que se sitúa en niveles jerárquicos inferiores y a las que algunos tratadistas confieren, a lo sumo, el título vergonzante de cabecera de sedicentes comarcas de las que muchas veces sólo se conoce su indefinición?

¿Por qué se habla de cuál es el papel que juegan, en Francia, ciudades como Beziers, Rodez, Saint Quentin, Perpiñán, Dunkerke, Cahors, que apenas alcanzan los cien mil habitantes, cuando se afirma que la sociedad de Francia se estructura alrededor de las aglomeraciones de París, de Lille-Roubaix, de Marsella, de Lyon?

¿Por qué se habla de cuál es el papel que juegan, en Italia, ciudades como Cremona, Pavía, Arezzo, Siena, Caserta, Brindisi o Agrigento, cuando se sabe que la sociedad de Italia se estructura alrededor de las aglomeraciones de Milán, de Turín, de Roma, de Nápoles, de Palermo?

¿Por qué —se podría continuar— se habla de las ciudades medias alemanas (Tréveris, Ulm, Brandeburgo, Jena...), de las ciudades medias inglesas (Bedford, Chester, Gloucester, Lincoln)?

¿Por qué se podría continuar hablando de tantas ciudades medias como se encuentran por doquier en Europa?

La respuesta podría encontrarse en *Las ciudades invisibles* que ya se ha citado antes. Cuenta Italo Calvino que Kublai Kan, que deseaba conocer el mundo, un mundo inventariado y descrito, ordenado y finito que él no había recorrido, pedía a Marco

Polo que le hiciera conocer las cosas que en sus viajes había visitado. Marco Polo le describía los caminos y las moradas de los hombres. “En un momento dado le describía un puente piedra a piedra. Y Kublai Kan le interrumpió y le dijo: ¿Por qué me describes y me hablas de las piedras? Es solamente el arco lo que me interesa. Polo le respondió: Sin piedras no hay arco ninguno”.

Sin piedras no hay arcos. Europa no es un desierto en el que se encuentran ubérrimos oasis, sino el solar común de una colectividad altamente urbanizada en la que -y ésta es su característica fundamental- las relaciones verticales, el viejo y anacrónico orden jerárquico, va siendo substituido por unos haces de relaciones recíprocas fundadas en principios de igualdad y complementariedad, relaciones entre aglomeraciones, sin duda, pero entre centros menores que, tal vez, sean los que mantienen más vivos los sentidos de sociabilidad y solidaridad. Estos centros menores son las piedras sin las que no se podrían levantar ni sostener los arcos.

#### UNA NUEVA INTERPRETACION DE LA ESTRUCTURA TERRITORIAL

Para llegar al conocimiento de la realidad territorial actual se tiene que efectuar un análisis completo y profundo que permita llegar a una etapa de formulación teórica y de determinación conceptual. Se tienen que analizar todos los indicadores que son reflejo de los flujos de relaciones existentes entre los ciudadanos: los movimientos diarios de residencia-trabajo, las llamadas telefónicas, los volúmenes de relaciones de compras, la intensidad del tráfico, los movimientos en razón del ocio y de la distracción, la dirección y el sentido de los flujos bancarios y financieros, la importancia de las inversiones industriales y comerciales, la creación de lugares de trabajo, etc.

Evidentemente, como telón de fondo, no se puede olvidar el estudio de la evolución demográfica, ni los problemas de la localización de la actividad económica, ni el estudio de la morfología del territorio y de su influencia, cuando se trata de determinar los ejes viarios y los emplazamientos comerciales, ni, desde luego, el peso que tiene la evolución histórica de la comunidad.

De los análisis que se han efectuado en la mayoría de los países del Occidente europeo más vecinos, que tienen estructuras y organizaciones socio-poblacionales más parecidas entre sí y de los que nos son más próximos los hábitos mentales, los planteamientos jurídicos, la evolución económica y la formación intelectual, se puede llegar a conclusiones interesantes.

En primer lugar, desde luego, se puede afirmar que en todas partes domina el fenómeno Metropolitano, que es un hecho reciente que ha modificado los funcionamientos territoriales y ha obligado a formulaciones teóricas nuevas que nunca se habían supuesto. Hay que tener presente que los grandes centros metropolitanos actuales estructuran áreas altamente urbanizadas y especializadas que, de modo innegable, actúan sobre amplios sectores a los que confieren cohesión y homogeneidad.

Este papel dominante se ha ido incrementando en los últimos decenios tanto por el crecimiento demográfico y el incremento de la actividad industrial de estos centros metropolitanos, como también por el tan espectacular vaciamiento poblacional e

industrial de ellos hacia su región inmediata y por el aumento de relaciones de todo tipo con el país circundante.

En segundo lugar, debajo de estas grandes metrópolis, se encuentran áreas de atracción de algunas ciudades importantes que organizan territorios de diversa entidad demográfica y de diversa composición económica, caracterizados por estar supeditados a alguna de estas ciudades. Se trata de ciudades como Arles, Narbona, Novara, Perpiñán, Reus, Savona, etc. Son las mayores entre las ciudades medias.

No hay duda de que estos centros juegan un papel que se podría llamar "regional" clásico, y que tienen una innata tendencia a erigirse en adalides de sus entornos. Pero si, como señalaba Roger Brunet últimamente, quieren monopolizar la gestión territorial, llegarán a esterilizar la vida de las comunidades de base, que son las unidades municipales. Es por esto por lo que no deja de representar cierto peligro, para la democracia más directa, el erigir estos centros en directores colectivos por encima de las formas de asociación voluntaria de los ciudadanos. Convendría, en ciertos casos, reducir su papel, sin regatear su importancia, "al cuidado de sus problemas, en los límites fijados por las exigencias del desarrollo del Estado y de la autonomía de las comunidades infrarregionales", como afirma Jacques Lévy.

Lo que posiblemente pasa es que no existe una necesidad verdadera de constituir entidades situadas en un orden jerárquico vertical y, en cambio, lo que debería intentarse es la identificación de las redes constituidas por las relaciones existentes entre asociaciones dotadas de autonomía, llenas de contenido, con una organización viva y plena de voluntad.

Finalmente, siguiendo el análisis de la estructura actual del territorio, se llega a encontrar unas entidades menores características de la organización territorial actual. Son unas entidades con los caracteres de sistemas urbanos que no deben su existencia a dictámenes administrativos, sino, por un lado, a la presencia de núcleos relativamente grandes que ejercen una fuerte proyección sobre el conjunto del sistema, y, de otro lado, a razones históricas y a las interdependencias existentes entre los núcleos que componen el sistema.

Dematteis, al analizar estas nuevas entidades, definía sus rasgos fundamentales del modo siguiente: son como "regiones fundadas *en lo que no existe* y ocupan un nivel inferior al de los Estados o al de las regiones administrativas. Tienen, pues, una dimensión intermedia entre la región administrativa y el municipio". El texto de Dematteis continúa así: "Esta nueva entidad territorial de este nivel agrupa algunos núcleos, antiguos entes de nivel local, y constituyen el *nuevo nivel local* que da respuesta política a una demanda periférica de reconocimiento de la diversidad".

Brunet, en el mismo sentido, cuando afirma el carácter de las nuevas entidades territoriales actuales, valora su peso como medio actual y eficiente en el proceso constante de decadencia del Estado. Ante el recelo que despierta la concentración de poder en manos del Estado omnipresente, omnipotente y omnicompetencial, y el de las regiones clásicas que en cierto modo lo imitan, parece que las poblaciones se complazcan en reafirmar su personalidad en unidades menores con las que, a menudo, se identifican. Estas entidades, cada vez más, son consideradas como el espacio de

las relaciones que los hombres establecen entre sí, como el espacio de las agrupaciones que derivan de los haces de relaciones establecidas y como el espacio de las solidaridades que resultan de las indicadas ligazones. Estas entidades son también la expresión del conjunto de las relaciones con el que se pretende alcanzar la eficacia en la prestación de los servicios comunes.

Ahora bien, estas entidades no pueden existir sin la conciencia de pertenencia y sin la exigencia de participación. Las regiones "clásicas" pueden ser fruto de decisiones políticas, fruto de una necesidad de control de la sociedad y de la necesidad de funcionamiento del sistema económico del aparato administrativo. Por ello pueden existir, evidentemente, sin la adhesión colectiva de tipo cultural, de tipo personal y autónoma que es indispensable en la agrupación de carácter municipal.

#### HACIA UNA NUEVA CONCEPCION DE CIUDAD MEDIA

Cuando después de la Segunda Guerra Mundial en los Estados industriales del Occidente de Europa se creó un gran mercado capitalista, ya que el existente había quedado maltrecho por la guerra, la "mundialización" o la "globalización" de los problemas derivados de la producción y del consumo dejaron de ser "nacionales" y las estrategias se pensaron en términos "planetarios". Al principio, la necesidad de controlar la producción y la de orientar el comercio requirieron, todavía, una concentración geográfica intensa. La revolución de los transportes y la de la información todavía no había modificado la movilidad industrial. La producción industrial se encontraba localizada en las ciudades, donde se acumulaban los hombres y donde se concentraban los materiales y la información. La vida agraria, en cambio, se mantenía cerrada en el marco del agrupamiento municipal rural. Además, los transportes colectivos, de materiales y de personas, no se podían generalizar debido tanto al bajo nivel de los salarios, como a las necesidades de la competencia y a las dificultades técnicas.

Más adelante, se produjeron unos cambios que prefiguraron ya la nueva sociedad y la nueva organización territorial: aumentó la productividad, hubo un uso generalizado de nuevas fuentes de energía, se mejoraron y se generalizaron los medios de transporte de personas y de mercancías, aparecieron las innovaciones tecnológicas en los medios de comunicación y de información.

Todo ello ocasionó cambios importantes que en el último cuarto de siglo han tenido notables repercusiones territoriales. Piénsese en los grandes movimientos migratorios, en la distribución cada vez más desigual de la población y de los lugares de trabajo, en el vaciamiento progresivo de las áreas agrícolas, en la aparición de una urgente necesidad de suelo industrial, en la generalización de los medios de transporte rápidos y relativamente baratos. Todo ello tuvo, como consecuencia común, el fortalecimiento del fenómeno urbano que, en estos últimos decenios, ha superado los límites administrativos de los términos municipales *no únicamente de las ciudades más grandes y de las medianas*, sino también de muchas ciudades tildadas de pequeñas, en las que también se ha desarrollado la industria y se han diversificado y especializado los servicios.

Este es un cambio muy grande desde el punto de vista cualitativo, ya que ha hecho que la nueva ciudad así creada ya no sea una ampliación de la ciudad tradicional, sino un modo distinto de asentamiento humano, en el que se borran las diferencias entre mundo rural y mundo urbano, entre los cuales ya no existe una clara dicotomía, sino que aparecen en ellos áreas urbanizadas que ya no son ni ciudad ni campo, sino un complejo de espacios urbanos y de espacios todavía libres, aspectos distintos de una misma ciudad.

Y lo mismo pasa con la oposición centro-periferia, que tanta tinta gastó entre los geógrafos de hace veinticinco años. Se trata de *la aparición de un tipo nuevo de ciudad*, que, posiblemente, podría ser llamada ciudad-región, o ciudad-comarca, o ciudad-aglomeración menor..., que es la manifestación de un nuevo uso y de una concepción nueva del espacio y del territorio.

Decía Paul Claval, al tratar de este asunto, que se ha experimentado un cambio que no se había hecho nunca: el cambio de los espacios de la vida diaria.

La ciudad se ha instalado en el espacio rural sin abandonar, empero, nada de su especificidad. *La ciudad es un modelo cultural* que actúa sobre el conjunto de la sociedad. Este es el proceso de urbanización que caracteriza el mundo occidental, por lo menos en Europa. De este modo, han nacido las nuevas entidades territoriales urbanas donde se desarrolla la nueva sociedad. Estos sistemas urbanos, verdaderos sistemas casi cerrados por lo que se refiere a los mercados de trabajo, confieren a la estructura territorial de hoy un orden policéntrico en el que, desde luego, se tiene que reconocer la prioridad de los grandes centros metropolitanos.

En estas nuevas entidades territoriales (*the daily urban regions* de las que ya habló B. Berry), se desarrollan migraciones pendulares diarias en razón del trabajo, originadas por la ubicación de los centros comerciales nuevos y de los centros de servicios colectivos. Dematteis completa esta visión cuando dice que "en la hora del automóvil y de las telecomunicaciones, los sistemas funcionales de trabajo son el equivalente funcional de lo que era el ámbito municipal cuando se circulaba a pie o en carreta".

#### UNAS REFLEXIONES PREVIAS

Si en verdad se quiere crear una sociedad moderna, se tiene que procurar que la responsabilidad de su organización recaiga en toda la sociedad, en todos los ciudadanos y en todas sus agrupaciones que manifiesten la voluntad de participar en esta obra y tengan la posibilidad de hacerlo.

Además, se puede ver en todas partes que a través de la unidad territorial más pequeña está renaciendo el interés por la cosa pública, y esto es de capital importancia. El período del dominio de los técnicos preocupados sólo por la eficacia se está terminando. Se había acusado a estos técnicos, a veces, de no prestar la atención suficiente a la dimensión social de la vida urbana que, ya de por sí, es de difícil comprensión y abarcamiento. Hoy, se retorna a la valoración de la política, y uno de los aspectos más positivos de este interés nuevo por la cosa pública y común es una

atención renovada hacia los asuntos municipales. Actualmente, la comprensión de la complejidad de los servicios está generando agrupaciones municipales, sindicatos de actuación múltiple, los *circondari* italianos, por ejemplo, etc. que son agrupaciones pensadas para gestionar, en provecho de distintos municipios vecinos e interesados, la mayoría de los servicios complejos, tales como las incineradoras, las escuelas, los servicios sanitarios, el suministro de aguas, la depuración de las residuales, la recogida de basura, los transportes, la asesoría, etc.

Y es en este punto cuando interviene el peso de las herencias históricas, que actúan de freno poderoso. Es cierto y comprobado que la estructura territorial tradicional de las comunidades se resiste al cambio: las estructuras territoriales son un freno a cualquier cambio.

Pero, si la resistencia al cambio ofrecida por las instituciones territoriales es tan fuerte, posiblemente todavía lo es más la resistencia que le oponen los hábitos mentales heredados, la formación mental heredada y los intereses. *No hemos logrado cambiar la geografía porque no hemos logrado cambiar completamente nuestras cabezas*, escribió un día Raymond Rochefort. Es como si una buena porción del cuerpo social tuviese los ojos y la cabeza empantanados en la inactividad y conformados con un modo de ver las cosas heredado de la educación tradicional recibida. Esto hace difícil decidir la contienda entre lo que quiere marchar hacia adelante y lo que intenta frenar, entre lo que se origina en la acción de cada día, constante e innovadora, en la acción de la realidad popular y lo que se opone, apoyado en el muro de la rutina.

Se está acostumbrado a que sea "el Estado quien fije las regiones y entidades territoriales a partir de mecanismos que modelen las relaciones sociales y económicas", tal como señaló Claval, pero frente a esta costumbre, las entidades territoriales nuevas son la expresión de relaciones nacidas espontáneamente, sin regulación administrativa. Reconocerlas representaría la aceptación del poder constituyente de la soberanía popular, y es lógico que esto no sea fácil de aceptar por mucha gente, y que se intente sustituir la expresión de esta soberanía por disposiciones que establecen organismos territoriales estratificados a la perfección, apoyados en un orden jerárquico perfecto y tranquilizador.

Pero esta organización jerarquizada se opone a la realidad actual, cuando la evolución de las técnicas ha cambiado las condiciones de la vida diaria y del consumo.

Puede pensarse sólo en un ejemplo. Antes de la revolución de los transportes, la posibilidad de desplazamiento de los habitantes para adquirir los productos de consumo se fijaba en una velocidad de cuatro a cinco kilómetros cada hora. Esto representaba que el centro de distribución "servía" una área de 78 km<sup>2</sup>. Cuando ha aparecido el coche y su generalización, el desplazamiento horario se puede calcular en unos cincuenta kilómetros: el área que esto representa (diez veces más de radio) equivale a 7.850 kilómetros cuadrados (cien veces más de superficie). O sea, que el área donde tienen lugar las relaciones de frecuencia diaria ha pasado de tener la extensión de muchos municipios españoles a tener la superficie de provincias tales como Barcelona, Coruña, Cádiz, Málaga, Madrid, etc.

En consecuencia, el lugar central único ha desaparecido y, al mismo tiempo, el hombre que vive en la tierra y de la tierra, el hombre que no era ciudadano.

#### UNA ORGANIZACION TERRITORIAL NUEVA A LAS PUERTAS DEL TERCER MILENIO

Como se puede comprender, las consecuencias de los cambios descritos no son importantes únicamente por los resultados técnicos (mejor gestión y distribución de los servicios) y posiblemente económicos (menor coste y eliminación del despilfarro), sino que lo son por su valor psicológico y humano.

El estallido de la ciudad tradicional, la desaparición de un orden jerárquico alienador, el florecimiento de las iniciativas múltiples y diversas de organización, el incremento de la solidaridad, la supresión del hombre aislado y el correlativo aumento de la civilidad son efectos del cambio territorial que no se pueden olvidar.

El espíritu de la aldea, del caserío, del villorrio, del lugarejo va encontrando su ocaso y, en su sitio, se establece el sentido más solidario de la vida urbana. Este es el argumento de más valor y el que se va comprobando en los países de Europa, donde se han llevado a cabo las agrupaciones de municipios pequeños para crear nuevas ciudades medias más acorde con la realidad de estos tiempos, agrupaciones que podrán favorecer la posibilidad de compartir solidarias responsabilidades.

“La soledad es el infierno del hombre actual” escribió un día Constantino Doxiadis. El tejido urbano nuevo, constituido por algunos centros “medianos”, procura acabar con esta calamidad que hoy es tan evidente y general.

Tal como se acaba de decir, son muchos los países de Europa occidental que han emprendido la racionalización de sus organizaciones territoriales, y es bastante general la supresión de los municipios incapaces de dar satisfacción a las necesidades de su vecindario. Los vecinos, según declaró no hace muchos días un alcalde gallego, “quieren los mismos servicios que en Madrid o en Barcelona”, o que en Milán, Lyon, Marsella o Ginebra, se podría añadir. Por ello, tal como afirmaba un político catalán conservador, en varios países europeos, para hacer la reforma, “se han valorado los elementos de racionalidad y de modernidad que hubieran debido estar presentes en la reorganización que se ha hecho allá, y que se debe hacer aquí”.

Y así, en los últimos años, en muchos países se ha visto reducir el número de municipios para reconocer, en su lugar, ciudades nuevas de importancia media u organismos supletorios y eficientes que dan carácter a las sociedades respectivas.

Algunos ejemplos de esta política seguida en países como Francia, Inglaterra, varios Länder alemanes, Escocia, Dinamarca, Suecia, Bélgica, etc., son los siguientes:

	<i>Nº de Municipios antes de la reforma</i>	<i>Nº de Municipios después de la reforma</i>	<i>Reducción</i>
Alemania (total)	25.000	11.000	56%
Renania Westfalia	2.362	370	84%
Escocia	400	53	86%
Bélgica	2.359	596	86%

En España no se ha efectuado la reducción del número de municipios, pero muchos de ellos han comprendido que deben aunar sus esfuerzos si quieren mantener sus servicios. Por ello, se han organizado en mancomunidades de diverso tipo que prefiguran las nuevas entidades supramunicipales que deberían formarse. Unos ejemplos:

	<i>Mancomunidades existentes</i>	<i>Nº de municipios mancomunados</i>
Andalucía	34	191
Aragón	39	251
Asturias	10	47
Castilla y León	93	656
Castilla-La Mancha	50	353
Catalunya	78	518
Extremadura	16	101
Galicia	22	123
Madrid	13	53
Navarra	18	93
País Vasco	24	145
Valencia	27	208
Total en España	445	2.861

Del cuadro anterior resulta que en España, de los 8.100 municipios existentes, 2.861 municipios ya forman parte de mancomunidades, o sea, cerca del 36% del total de los municipios.

#### EL ANALISIS DE UNOS CASOS CONCRETOS

Conviene hacer previamente unas consideraciones. Mucho más importante que las preguntas ¿qué son las ciudades medias?, o sea, el contenido de lo que se está estudiando, y ¿cómo son las ciudades medias?, o sea, el estudio de su morfología, son las preguntas que se refieren a los responsables de las mismas y a las consecuencias de su existencia, es decir, ¿para quién? y ¿para qué?

Hay, se ha dicho, muchos impedimentos sociológicos e ideológicos que no facilitan de inmediato una visión clara de esta cuestión, una visión capaz de cubrir el tan amplio espectro de preguntas que se presentan, y capaz de darles su respuesta necesaria. Sin embargo, no hay duda de que cualquier problema, por complicado que sea, si se contempla correctamente deja de ser complicado.

Por consiguiente, lo primero que hay que tener en cuenta es que las agrupaciones humanas nunca se deben estimar como datos fijos e inmutables, ya que por naturaleza son variables y contingentes. Los "continentes" donde se ejerce la vida social han cambiado de forma a lo largo de los siglos, ya que son obra de la industria de los hombres. Actualmente, como por doquier, los cambios en las agrupaciones humanas se producen vertiginosamente.

Decía Pi y Margall, en 1876, que “todos, quieran o no, tienen que confesar que entre la nación, la provincia y el pueblo, la nación es el grupo más inestable y movedizo, y el pueblo el que sobrevive a los cambios de los imperios y de las revoluciones”.

En el campo de la organización territorial, además, la actuación del pueblo tiende a rehusar los organismos planeados, o a desconfiar de los mismos, cuando no reflejan las realidades, y tiende, también, a darse la organización adecuada para defenderse de la uniformidad material y cultural cada vez mayor. Por ello, como todas las entidades territoriales coherentes no prefijadas por disposiciones administrativas, se reproducen continuamente y de modo cambiante.

¿Para qué una sociedad basada en agrupaciones múltiples de municipios, germen de la nueva ciudad media, en la Europa de las grandes aglomeraciones y de las grandes organizaciones estatales y supraestatales?

La respuesta es muy simple y se formula con una clara manifestación de voluntad política: para asegurar el establecimiento de formas que permitan *una eficaz participación ciudadana*.

En la gran aglomeración, muchas veces, por razones técnicas, esta participación queda reducida a sus aspectos meramente formales. En el pueblo pequeño, en la aldea y el villorrio, la participación se reduce a una consagración de la ineficacia y de la intrascendencia y a la inviabilidad democrática del gobierno local.

La ciudad media asegura la adecuación territorio-sociedad, asegura la adecuada prestación de los servicios, el acceso de los ciudadanos al gobierno local, la posibilidad de una descentralización eficaz y auténtica.

El estudio del tamaño de las agrupaciones, del número de competencias que puedan asumir, el mecanismo que permita su readaptación a la realidad, cuando ésta cambie y permita el establecimiento de las convenientes escalas territoriales y humanas, son cuestiones que se tienen que debatir racionalmente, sosegadamente, con independencia de criterios para evitar la repetición de los errores y la creación de nuevos desajustes.

La organización territorial no es un ejercicio neutro, aséptico, producto de laboratorio, sino que es el reflejo de tensiones y de contradicciones del cuerpo social y, generalmente, reflejo de la voluntad de los grupos sociales que dominan la colectividad. No vale utilizar la expresión “es una realidad apoyada en fenómenos naturales”, para consagrar la rutina mental y los marcos políticos que les son más favorables. Con frecuencia, lo que es llamado “natural” no es otra cosa que el esfuerzo para mantener sus privilegios.

A continuación se pasa al estudio de actuaciones sobre el territorio y sobre “las ciudades medias o entes intermedios de contenido local”, actuaciones que se han efectuado en países vecinos que, en determinadas circunstancias históricas, han dado ejemplo de imaginación y de modernidad. Se han escogido Italia y Catalunya.

#### **a) Aproximación al caso italiano**

Después de la Segunda Guerra Mundial, tal vez fue Italia el país europeo que, en primer lugar, de modo voluntario, emprendió el camino de la reforma de la organización territorial con el pleno reconocimiento de la autonomía regional integral: “La

República, única e indivisible –dice el artículo cuarto de la Constitución de 1948– reconoce y promueve las autonomías locales; aplica a los servicios que dependen del Estado la más amplia desconcentración; adapta los principios y métodos de su legislación a las exigencias de la autonomía y de la descentralización”.

También para el contenido del presente trabajo, vale la pena recordar el artículo 118 de la Constitución italiana: “La Región ejerce normalmente sus funciones administrativas delegándolas a las provincias, a los municipios o a otras entidades locales, o valiéndose de la organización de los mismos”.

Los comentaristas constitucionalistas consideraron que este precepto garantizaba la creación de un ente no burocrático al que se confería la dimensión democratizadora. Esta delegación de las funciones administrativas regionales a los municipios y “otras entidades locales menores” tropezó con la difícil idoneidad de estas pequeñas entidades locales para recibir y asumir las competencias y para ejercerlas.

Esto llevó a los italianos a considerar la necesidad de reformar su estructura territorial que la Constitución fijaba en provincias y en municipios. Se consideró que la provincia, por su excesiva extensión, no permitía un auténtico despliegue de la autonomía local y se llegó a la solución de crear unidades supramunicipales de ámbito subprovincial en las que su cabecera organizase la vida de la comunidad. Aparecieron, así, los *comprensori* y las *comunità montane* –éstas, claro está, en las áreas de montaña– que fueron agrupaciones de municipios de una extensión media de 500/800 kilómetros cuadrados. Pero pronto se pudo comprobar que esta organización no resultaba operativa, porque mantenía, todavía, el alejamiento entre los ciudadanos y la sede del poder del comprensorio. Otra causa, y seguramente fundamental, es que consagraba otra vez el sentido vertical y jerárquico en la organización territorial.

Recientemente, se están promulgando disposiciones que ponen fin a esta interesante experiencia. En su lugar, se intentan agrupaciones mayores (prácticamente da como resultado el fortalecimiento de los entes provinciales) para el ejercicio de las competencias propias de la administración central, o regional, evidentemente, mientras que, para el ejercicio democrático de las competencias locales, se propugna el reconocimiento de unas agrupaciones menores (200/300 km<sup>2</sup>) y vivas de municipios a las que se les da el nombre de *circondari*, que actúan como auténticos municipios de municipios, entes intermedios percibidos y vividos por las poblaciones y los ciudadanos. Se han conservado algunas de las *comunità montane* que se habían establecido en valles concretos, porque ya eran unidades reales de convivencia y de solidaridad.

Estos *circondari*, junto con las clásicas ciudades medias italianas, tan ricas de tradición urbana y liberal como por ejemplo las de Novara, Ravenna, Biella, Brindisi, etc., son los auténticos nudos de la red territorial italiana y constituyen una experiencia muy interesante de resultados, por ahora válidos.

## b) Aproximación al caso catalán

Para entender el papel de las ciudades medias catalanas, deberá empezarse con un ensayo de clasificación.

Si se contemplara el mapa de Catalunya de hace un siglo, se podría observar que las ciudades de más de diez mil habitantes que existían en el país se encontraban más allá del área inmediata de atracción de Barcelona, área establecida en un radio de cuarenta kilómetros alrededor de la ciudad. Sabadell, Tarrassa, Badalona y Mataró, que eran ciudades próximas a Barcelona, de una vieja tradición industrial, quedaban al margen de este grupo.

Los núcleos restantes eran los que organizaban el territorio. Destacaban el grupo formado en el entorno meridional por Tarragona, Reus, Valls y Tortosa, el eje Igualada-Manresa-Vic y el núcleo nororiental compuesto por Girona y Figueres. Estas son algunas de las ciudades que continúan jugando un papel determinante en el conjunto catalán.

En algunos casos, la importancia de dichas ciudades se acrecienta por la existencia de coronas residenciales e industriales que deberían incorporarse y contabilizarse con la ciudad respectiva.

Hace unos cincuenta años, justo antes de la Guerra Civil, prácticamente se mantenían los mismos centros extrametropolitanos: Olot y Villafranca del Penedés se habían incorporado al grupo de ciudades medias representativas; pero el hecho que tenía mayor importancia ya era el aumento del peso y del número de ciudades medias que aparecieron en el interior del área de Barcelona: l'Hospitalet de Llobregat, Santa Coloma de Gramenet y Granollers. A partir de aquí, estas ciudades actúan —a pesar de su innegable vitalidad y de la permanencia de muchas de sus características que las llevan a la realización de políticas municipales autónomas y de envergadura— como centros determinados por el conjunto de las actividades metropolitanas.

Por esta razón, en todo este trabajo no se ha contado con estas ciudades incluidas en el área de Barcelona, ya que se ha considerado que su papel no es el característico de las ciudades medias, las cuales son más independientes y disponen de una base de actuación propia.

En la actualidad, el panorama es distinto. El paisaje urbano, realidad visible, es más complicado. Al lado de la urbanización total del área metropolitana, han aparecido, a lo largo de la costa, unas ciudades formadas por la extraordinaria expansión nacida del fenómeno turístico, de los núcleos antiguos.

Es un rosario de pueblos y ciudades que empieza en la Costa Brava (por ejemplo, Palamós, Sant Feliu de Guíxols, Lloret, etc.), sigue hasta Cambrils y Vilaseca-Salou, en la Costa Dorada, y se prolonga, con ciudades menores, hasta el sur más extremo, más allá de la desembocadura del río Ebro. Tampoco se habla especialmente de estas ciudades, porque su base económica y su vitalidad no son autóctonas ni permanentes. Por otro lugar, la urbanización, la industria, el desarrollo de los servicios y de los transportes han ocasionado la expansión de otro gran número de ciudades. Es notable el incremento del grupo meridional presidido por Reus-Tarragona, la pujanza del núcleo de Girona-Salt-Palafugell, el incipiente crecimiento del grupo Vic-Torelló-Manlleu-Ripoll y la aparición, por primera vez, de un conjunto de ciudades que contienen sectores industriales y de servicios de importancia notable, en la zona antes exclusivamente agraria de los llanos ilderdenses: hoy no se puede

olvidar, en un estudio de la economía y de la demografía de Catalunya, el papel de ciudades como Balaguer y Tárrega y hasta de Mollerussa, que les va a la zaga.

Además, hay que señalar que en Catalunya es cada vez más evidente la existencia de las ciudades medias de nuevo cuño, que antes se han descrito, constituidas por agrupaciones municipales coherentes y vivas que actúan en común, y también hay que señalar el desarrollo que alcanza el movimiento de mancomunidades supramunicipales.

De los 940 municipios catalanes, 518 están formando parte de alguna mancomunidad del tipo antes dicho: representa, por tanto, más del cincuenta y cinco por cien de la totalidad.

La cuestión que se plantea hoy en Catalunya es que el nuevo ordenamiento comarcal establecido por las Leyes de Organización Territorial de 1987 no parece el adecuado para dar respuesta a las necesidades reales de la sociedad urbana de la Catalunya de hoy. Parece que la organización territorial basada en espacios de formación plurisecular no sirve para la realidad actual a la que no se puede adecuar, porque esta realidad tiene muy poco que ver con la regulación comarcal. Parece que los pueblos de mil o de dos mil habitantes, e incluso de más población, no tienen mucho que ver con la escala local actual. Parece, además, que se comprueba el mal funcionamiento de las estructuras territoriales heredadas que por obsoletas se tendrían y se podrían cambiar: todo lo que se puede cambiar se tiene que cambiar.

Actualmente, ciudades menores de veinte mil y hasta diez mil habitantes, junto con sus entornos inmediatos, forman centros de desarrollo y de proyección de la cultura urbana. Parece, pues, que se hubiera tenido que buscar la forma de adaptar la organización territorial a esta realidad en vez de quererse empeñar en el establecimiento de marcos nuevos de dudosa eficacia que van a provocar un real encarecimiento de los servicios y que, hasta ahora, no han sido capaces de encontrar la forma de provocar la adhesión de sus ciudadanos residentes.

#### UNAS BREVES CONSIDERACIONES FINALES

¿Se puede prever el futuro que espera a las ciudades medias? ¿Se puede imaginar cuáles van a ser los cambios que se pueden producir en su concepción hacia los años finales del siglo?

"Finales de este siglo" quiere decir enseguida, hoy o mañana, si se piensa en fechas muy alejadas. Parece, pues, que los cambios no puede ser espectaculares en un tiempo tan corto. Sería alentador, por lo menos, que se confirmara un camino hacia la racionalidad.

El concepto de ciudad es, hoy, un concepto polivalente, y se encuentran diferentes entidades que pueden ser llamadas así. Para que el debate terminológico sea claro, se debería procurar el abandono de las ideas heredadas de jerarquía territorial y de sometimiento a entidades de nivel superior.

Hoy, que equivale a decir a fines de siglo, la única ciudad viable para la vida local, la entidad territorial donde se efectúa la vida cotidiana de la familia, donde se

organizan los movimientos pendulares en razón del trabajo, del comercio, de la escuela, del ocio, es la *ciudad-región*, ni compacta ni continua, que dispone de una pluralidad de centros unidos por haces de relaciones sinalagmáticas.

La herencia del pasado pone freno al hecho de que los cambios sobre el territorio no han sido sólo considerables en lo que respecta a las carreteras o a la nueva distribución de los centros comerciales, por ejemplo, sino, especialmente, en lo que respecta a las ideas que se tienen sobre el territorio mismo.

Hoy, el territorio no se siente de forma vertical y jerarquizada, sino como un conjunto de entidades iguales o, por lo menos, jurídica y administrativamente iguales, que se sienten protagonistas y quieren su reconocimiento. Los municipios, los pueblos agregados, los barrios y las barriadas de las ciudades más grandes, algunas urbanizaciones y caseríos dispersos, las colonias industriales que se encuentran alineadas al lado de los ríos y algunos polígonos se sienten células básicas de la sociedad nueva que quiere ser más democrática, células que están más cerca del ciudadano, que tienen más posibilidades de agilizar la participación y el control.

El problema actual que todavía está por resolver no es el de crear entidades territoriales mayores y más alejadas del ciudadano, alejamiento que favorece la aparición de macrocefalias y de concentraciones de poder, sino el de fortalecer los municipios a fin de favorecer su protagonismo. En realidad, todos los ensayos de colaboración intermunicipal hechos hasta ahora, todos los intentos de aunar esfuerzos para crear mancomunidades tienden a proporcionar el instrumento participativo y eficaz que necesitan los municipios, sin que deban disminuir las competencias locales que están concedidas a cada uno de ellos.

Se está frente al siglo XXI y a las puertas de Europa. Todas las ideas se tienen que replantear y se tienen que demoler todos los muros que se oponen a la plenitud del pensamiento, evidentemente, también incluso en el campo de la geografía urbana y territorial.

Solamente con los pies muy hundidos en la realidad social se podrá levantar la nueva sociedad y una de las más imperiosas necesidades que esta realidad social pide y exige es el reconocimiento de las ciudades medias descritas, las cuales pueden ayudar a evitar el peligro, que ya asoma en otros lugares, de convertir este país, de convertir Europa en un *melting-pot*, de donde termine saliendo, al final, una raza híbrida de seres innominados.



---

# Planificación Regional, Ciudades Medias y Reequilibrio Territorial

57

MANUEL BENABENT F. DE CORDOBA

## INTRODUCCION

La intervención sobre el sistema de asentamientos, o más en concreto, sobre el sistema de ciudades ha sido tradicionalmente uno de los principales instrumentos de planificación regional. En realidad uno de los problemas básicos de la política territorial ha sido el de determinar dónde intervenir, al objeto de lograr un mayor desarrollo regional, y el problema desde la planificación ha sido establecer los criterios más ajustados para escoger aquellos centros urbanos sobre los que efectuar inversiones públicas y privadas que permitiesen propiciar dicho desarrollo.

En términos generales, y puesto que una vez logrado un cierto estadio de acumulación la actividad y el empleo tienden a concentrarse y esta concentración puede llevar a producir ineficiencias en el conjunto del sistema económico -entre otras, desequilibrios territoriales-, se precisa establecer, pues, estrategias de reorganización espacial, las cuales normalmente han descansado en propuestas de modificación del modelo territorial de distribución de ciudades.

En estas estrategias de reequilibrio han ocupado siempre un lugar central las políticas de intervención sobre las ciudades medias, entendidas éstas no ya por su dimensión demográfica o por el número de funciones que poseen, sino por el lugar que ocupan dentro del sistema o subsistema de asentamientos en que se insertan y por el papel potencial que pueden jugar para una redistribución equilibrada de la población y las actividades productivas.

Pero hablar de desequilibrio supone aceptar la existencia de un óptimo espacial, equivalente al equilibrio territorial, el cual, de acuerdo con los postulados más básicos de la teoría se producirá "... cuando existan centros jerárquicamente ordenables y los de cada orden sean equidistantes entre sí, y cuando consiguientemente, la concentración urbana y el nivel de desarrollo económico se distribuyan uniformemente desde un punto de vista espacial". (Secchi, 1974, pág.77), cuestión que, habitualmente, no se produce de manera espontánea.

En los países occidentales, al menos, la dinámica predominante ha sido la polarización del crecimiento, la concentración de factores productivos en unos pocos centros dinámicos -consecuencia lógica del modelo de acumulación- que tiende a aprovechar las economías externas de aglomeración y, por tanto, la eficiencia y la productividad que para las empresas supone la existencia de un mercado potente, una mano de obra abundante, diversificada y cualificada, un más rápido acceso a las innovacio-

nes tecnológicas y, por ende, unas mayores posibilidades de aumentar la escala de producción; aspectos estos que significan una mayor productividad para las empresas, las cuales aprecian las diferencias de rentabilidad entre las diferentes partes del territorio y difícilmente perciben los costes derivados de la congestión urbana que, en general, cuando se producen, son absorbidos por el conjunto de la economía.

Sin embargo, este proceso de concentración geográfica produce ineficiencias cuya solución exige la asignación de recursos proporcionalmente cada vez mayores para mantener, no ya para aumentar, la eficacia del mismo. Inversiones no sólo en infraestructuras y equipamientos, sino también en gastos corrientes para el mantenimiento de servicios –policía, recogida de basuras, etc.– que pasados cierto umbral pierden calidad y eficiencia. A la vez la imposibilidad material de atender las necesidades de otras áreas supone un progresivo deterioro de la calidad de vida –acceso a servicios, equipamientos ...–, e incluso de pérdida de utilización de recursos naturales, que permanecen ociosos por falta de mano de obra cualificada o ser poco rentables por encontrarse “mal ubicados” respecto a los centros de crecimiento.

Las consecuencias, cuando se hacen insostenibles desde un punto de vista no ya económico sino también social y político, conducen a la adopción de medidas de reequilibrio territorial. Medidas que plantean evidentes dificultades porque difícilmente pueden atajarse estos efectos si no se entienden como resultados o consecuencia lógica de un modelo de acumulación con el que está relacionado y que es la propia base del sistema. De ahí también que los logros obtenidos hayan sido modestos, que han servido para efectuar correcciones, mejoras, pero que no han sido capaces –tampoco creemos que lo hayan pretendido– de invertir una dinámica de funcionamiento espacial que no es compatible, o al menos no ha sido hasta la fecha compatible, con estrategias de redistribución territorial.

#### EL FRACASO DE LAS POLÍTICAS DE REEQUILIBRIO TERRITORIAL BASADAS EN EL SISTEMA DE CIUDADES

Las políticas de reequilibrio territorial basadas en el sistema de ciudades encuentran sus orígenes en la teoría del lugar central y en la noción de polo de crecimiento y conceptos afines, tales como el de centro de crecimiento o el de polo de desarrollo, de variado significado según autores pero cuya transposición teórica y espacial se hace efectiva, en nuestro país, con los Planes de Desarrollo. De esta manera se va a conceptualizar que “... un polo de crecimiento es un centro de expansión dentro de una región relativamente atrasada que requiere un empuje adicional; un ‘polo de desarrollo’ es un centro establecido dentro de una zona atrasada que requiere un fuerte empuje” (Lasuén, 1976, págs. 207 y 208).

El concepto se llena de sentido si se acepta que el crecimiento económico y el desarrollo tienen lugar de manera concentrada y que el desarrollo es un proceso ligado a la industrialización y a la urbanización. A partir de esta premisa teórica es posible considerar que se pueden establecer políticas de centros de crecimiento para desarrollar áreas atrasadas o para desviar el crecimiento de las áreas congestionadas.

El objeto sobre el que aplicar estas políticas, de desarrollo a la vez que de

reequilibrio espacial, han sido las “ciudades medias” y las acciones emprendidas han estado basadas, tradicionalmente, en la aplicación de fuertes inversiones públicas directas para la creación o acondicionamiento de infraestructuras y servicios, y el apoyo mediante incentivos a la iniciativa privada para inducir el emplazamiento y fomentar la inversión en las ciudades seleccionadas.

El argumento teórico subyacente para seleccionar las ciudades giraba en torno al concepto de tamaño óptimo de ciudad; esto es, la dimensión necesaria para que las acciones tuvieran un cierto grado de eficacia que permitiese un desarrollo autosostenido, lo que ligado a la noción antes citada de centro de crecimiento y con ello a todos los aspectos teóricos derivados –efectos de incidencia, de transmisión geográfica del desarrollo económico etc. (ver Kuklinski, 1977)– permitiría irradiar e impulsar el desarrollo a través del sistema de ciudades, enlazando así con todo el cuerpo teórico derivado de las formulaciones de Christaller (1933) y Lösch (1940).

De este modo en los años sesenta, una vez aceptados plenamente los aspectos más generales de las teorías del desarrollo y difusión espacial del crecimiento, la acción pública propiciará el objetivo de potenciar ciudades especialmente óptimas, aunque el acuerdo sobre este tamaño óptimo<sup>1</sup> fuese siempre objeto de controversia (Friedmann y Weaver 1981, pág. 194).

Así, y por situarnos en experiencias próximas y bien documentadas, podemos citar los casos de Francia, Gran Bretaña y España.

En Francia esta política se inicia en 1963 con las denominadas “metrópolis de equilibrio”, cuyo objetivo sería evitar la consolidación del modelo único centro-periferia, polarizado en París. A tal objeto esta política se va a apoyar sobre grandes ciudades, villas millonarias<sup>2</sup>, como se dirá en la terminología del momento, sobre las que se desarrollarán los máximos esfuerzos en relación con las infraestructuras -autopistas, metros, creación de centros direccionales, etc.-.

Sin embargo, en los setenta se produce una inflexión de la acción pública en favor de las ciudades medias (*villes moyennes*) menores de 200.000 habitantes<sup>3</sup>, que en aquel momento eran las principales beneficiarias de las corrientes de descentralización de la industria, y que se encontraban en proceso de desestructuración por el rápido crecimiento que estaban soportando. Posteriormente serán las ciudades pequeñas y el medio rural en que se insertan las que serán objeto de acción preferente mediante contratos de “pays”.

Como indica Aydalot (1985, pág. 243), “este barrido de todas las dimensiones urbanas es también, sin duda, la prueba de la incapacidad para cimentar la política

(1) Como señalan Laguije, Delfaud y Lacour (1979, págs. 731 y 732), si el tamaño óptimo reposa sobre la noción de coste, ¿qué costes habrían de ser tomados en consideración, los de los presupuestos municipales o los de las familias; y sobre qué habría de fundarse el óptimo, en relación a los gastos del municipio en función de los servicios, en relación a la eficiencia en la distribución de los bienes, en relación a la satisfacción de los habitantes, o en relación a las políticas de desarrollo?

(2) Las ocho ciudades seleccionadas tenían en aquel momento entre 500.000 y un millón de habitantes.

(3) En 1974 fueron seleccionadas 80 ciudades, de las cuales 73 elaboraron contratos para la realización de inversiones con participación del Estado, el cual contribuyó en aproximadamente un tercio de la financiación total de los proyectos.

urbana sobre bases teóricas estables. A falta de saber seleccionar, se acaba por ayudar a todas las ciudades...”.

Si esto ocurre en Francia, en Gran Bretaña se opta por el proceso de creación de nuevas ciudades, política encaminada a aminorar los problemas producidos por la concentración de las grandes ciudades, generadas en las primeras fases de la industrialización, y para absorber una parte del crecimiento potencial.

La normativa que da lugar a la formación de las primeras “new towns” comienza en fecha temprana, 1946, y a la misma le sucederán posteriores leyes, que irán ampliando los objetivos iniciales de evitar la congestión y los desplazamientos diarios residencia-trabajo, para tratar ahora de estimular el crecimiento económico o evitar el éxodo rural, como ocurrirá con las propuestas de ciudades para Gales o Escocia.

Finalmente, en España es conocida la política de polos de desarrollo (1964-1976); sin embargo sus resultados son aún hoy objeto de controversia, en tanto que se cuestiona si produjeron efectos de reequilibrio o ahondaron aún más las diferencias interregionales, o dicho de otra manera, si fueron mayores los efectos de difusión que de absorción del crecimiento. Para Richardson (1976, pág. 140 y s.s.) los polos fueron seleccionados más por criterios de eficacia, de estrategia de desarrollo nacional y planificación sectorial que como instrumentos para promover la equidad inter-regional y desarrollar las regiones atrasadas; así la propia designación de los polos obedece a estos criterios, seleccionándose “polos ‘naturales’, es decir, ciudades que estaban destinadas a crecer en cualquier caso”<sup>4</sup>. Por otra parte, y en relación a sus efectos afirma, además, que el análisis efectuado de los cambios de población en los polos y sus respectivas provincias permite apoyar la hipótesis de que “... los polos han tenido un efecto negativo sobre sus respectivas regiones, promoviendo una polarización intraprovincial más que generando desarrollo regional o provincial amplio” (pág. 161). Evaluación que difiere en términos generales de la sustentada por Precedo (1988, pág. 45), quien afirma que “si tales Polos no se hubieran diseñado, los desequilibrios territoriales hubieran aumentado y la redistribución interregional del crecimiento urbano sería menor”.

Por otra parte, para Stöhr (1978, pág. 176), la evidencia empírica de los análisis efectuados en diversos países acerca de los efectos de los centros de desarrollo sobre sus áreas de influencia le permite llegar a las conclusiones siguientes:

“1. Normalmente los efectos difusores de los centros de desarrollo han sido más pequeños de los esperados, o menores de los efectos de absorción, por lo que el resultado neto ha sido negativo sobre su área de influencia. En general, los efectos han estado estrechamente limitados en cuanto a su extensión geográfica, normalmente limitada al área metropolitana y casi siempre en función del tamaño del centro.

2. Los incrementos en la renta de los centros de orden menor o áreas rurales crean fuertes efectos multiplicadores de renta en los centros de orden mayor, pero no en sentido inverso, y dichos incrementos parecen moverse de forma ascendente más que de manera descendente en la jerarquía urbana.

(4) Leira, E. (1973), “Growth poles in Spain: a legitimising instrument for an efficiency-oriented policy”, Universidad de California, Berkeley, mimeografiado (citado por Richardson, H. 1976, pág. 170).

3. En el contexto de políticas para un desarrollo espacial amplio es difícil justificar la estrategia de los centros de desarrollo para áreas retrasadas debido a la falta de efectos difusores en la jerarquía urbana descendente o de los propios centros de desarrollo sobre un área de influencia amplia".

En cualquier caso, y por incierto que hayan sido los resultados, lo que aquí nos interesa resaltar es que estas políticas estaban inmersas en un marco de condiciones externas y en unas hipótesis de trabajo que eran la base de toda la reflexión, hipótesis y condiciones que sólo en parte fueron válidas hasta principios de los años setenta.

Estas serían, entre otras, las siguientes (Stöhr 1983):

- Elevadas tasas agregadas de crecimiento económico e incremento gradual de las mismas, lo cual -vía mecanismos de mercado- promovería la extensión espacial y la difusión del crecimiento desde las áreas más desarrolladas a las menos desarrolladas.
- Bajo coste y gradual decrecimiento de la energía, de los transportes y de la movilidad, lo que, nuevamente, facilitaba la extensión espacial del proceso mencionado.
- Concepción del desarrollo como un proceso centrífugo de difusión, que necesita comenzar en unos pocos sectores seleccionados, centros y áreas geográficas, desde los cuales se difundirá a las restantes localizaciones y sectores económicos, en parte a través de los mecanismos de mercado y en parte con la ayuda de las políticas de desarrollo regional.
- Relativa disponibilidad de abundantes fondos públicos para la promoción de la difusión y extensión de los procesos arriba mencionados.
- Confianza en la capacidad del Estado para "dirigir" el desarrollo espacial mediante incentivos, transferencias públicas y elevada coordinación central de las inversiones públicas y de las actividades entre sectores y niveles de gobierno.

Los cambios económicos producidos y la puesta en crisis de parte de estas tesis hacen, en gran medida, obsoletas las teorías sobre las que se basaban las políticas de desarrollo regional, y entre ellas la teoría de los centros geográficos de crecimiento, al menos en sus versiones más radicales y optimistas, puesto que como indican Friedmann y Weaver (1981, págs. 261 a 263) "... el abandono de las doctrinas de los centros de crecimiento, tal como la define la planificación regional, no significa en ningún caso que el concepto de centralidad como tal no siga siendo útil... pero sería peligroso explotar esta utilidad limitada en la escala completa de una doctrina de planificación regional".

Así y en relación con los centros rurales de orden inferior señalan que "por ellos mismos no 'generan' un desarrollo socioeconómico..." pero "... pueden ser útiles para ayudar a articular la organización espacial de la economía rural a través de la localización de los servicios, la implantación de redes de transporte y comunicación, el establecimiento de oficinas públicas e instituciones gubernamentales y el desarrollo de las industrias rurales. Los centros de orden inferior no pueden funcionar como instigadores de procesos 'espontáneos' de crecimiento que se describen en términos metafísicos, tales como 'filtración descendente' y 'difusión'".

Por otra parte y en referencia a las ciudades intermedias añaden que : "De acuerdo con la doctrina de los centros de crecimiento, la combinación de inversiones en infraestructura pública y las ayudas locacionales pueden cambiar la economía de estas ciudades acelerando su crecimiento y apuntalando las economías regionales que dominan. Los intentos para llevar a cabo estas políticas han encontrado un éxito indiferente (sic.). Más aun, es probablemente verdad que los centros urbanos intermedios trabajan mejor cuando son las capitales administrativas de un país multirregional (federal) que cuando su función es puramente económica...; la solución puede estar en buscar cambios políticos y administrativos más que económicos".

En definitiva, lo que subyace de este análisis es la puesta en cuestión, dados sus dudosos resultados, de las expectativas puestas en torno a la capacidad de los centros de crecimiento para difundir el desarrollo y, a través suyo, lograr la equidad territorial. Las políticas efectuadas sirvieron, básicamente, para propiciar el crecimiento de las ciudades seleccionadas.

#### **CRISIS ECONOMICA Y NUEVOS PROCESOS TERRITORIALES**

A mediados de los setenta se produce una importante recesión económica mundial, que unida a ciertas tendencias ya perceptibles con anterioridad, van a producir un cambio en las condiciones económicas externas, que conducirán a nuevos comportamientos espaciales. La búsqueda de soluciones a los problemas planteados abrirá el camino a un nuevo paradigma, con formulaciones y modelos propositivos alternativos. Esto se va a conocer con las denominaciones de desarrollo por la base, desde abajo o endógeno, cuyas incipientes formulaciones teóricas, basadas en el análisis empírico, suponen una propuesta explicativa de estos nuevos procesos a la vez que una guía para la acción de la política y la planificación regional y, por tanto, para el desarrollo de nuevas propuestas para el equilibrio territorial.

Según la tesis de Stöhr (1983, págs. 9 a 15), la crisis económica entrañará una reducción de las tasas de crecimiento económico, lo que unido al incremento de los costes de la energía, de los transportes y de la movilidad supondrá una ralentización o paralización de las tendencias de difusión espacial, además de la disminución de fondos públicos destinados a promover, precisamente, esta extensión espacial y difusión de actividades. Por otra parte, el aumento de la conciencia en favor de la participación regional y local en la toma de decisiones que afectan a las condiciones de vida y acerca de los problemas del entorno y de la sobreexplotación de los recursos harán que, progresivamente, desaparezcan los espacios "libres" en términos políticos, económicos y ecológicos para la externalización de los costes del desarrollo y el desplazamiento espacial de los cuellos de botella y estrangulamientos del sistema. Finalmente y a causa del proceso de cambio en curso, y la inestabilidad que ello genera, aumentará la incertidumbre y disminuirá la confianza en poder "dirigir" el desarrollo regional con los métodos tradicionales.

La crisis afectará esencialmente a ramas de producción de la industria pesada, originarias de las primeras oleadas de la industrialización -naval, siderúrgica, etc.-

obsoletas e incapaces de adaptarse a los nuevos cambios tecnológicos, pero, por otra parte, surgirán con empuje nuevas ramas y sectores productivos, basados en el desarrollo de nuevas tecnologías, que serán ahora los motores del crecimiento.

La incorporación de innovaciones en los procesos productivos de las empresas y la mejora en la división funcional del trabajo permitirán la separación de funciones; por ende, la mejora de las telecomunicaciones proporcionará una mayor independencia de factores físicos hasta entonces determinantes de la localización espacial y, como consecuencia, una mayor posibilidad de deslocalización de estos procesos productivos. Aparecen nuevos criterios de localización, de tipo cualitativo y ligado a factores culturales y sociales –entorno, medio ambiente, calidad de vida, oferta cultural y de ocio, etc.–, pero también económicos –existencia de centros universitarios y de investigación, capacidad reivindicativa de la mano de obra, etc.– que tendrán una notable incidencia.

Las nuevas ramas productivas obedecerán a esta lógica nueva de localización, donde se opera una repartición a la vez espacial y funcional del trabajo para aprovechar mejor las diferencias territoriales de los mercados de factores –precios del suelo, alquileres, mano de obra, materias primas, impuestos, ayudas, etc.– (Vázquez Barquero, 1988, pág. 71)<sup>5</sup>.

Por otra parte, las empresas pequeñas serán las que salgan mejor paradas de la crisis ya que debido a su mayor flexibilidad y capacidad de adaptación, serán también las que sufran menores pérdidas de empleo.

Las consecuencias en el sistema territorial serán notables. Si los desequilibrios territoriales de los años sesenta y primeros de los setenta responden a un modelo bipolar centro-periferia, según el cual el nivel de desarrollo disminuye a medida que se aleja de los grandes centros metropolitanos, de donde resulta que son las zonas rurales periféricas las que constituyen las regiones problemas, en los años ochenta aparece una mayor complejidad, apareciendo regiones con una fuerte capacidad de innovación, al lado de viejas regiones industriales en declive y regiones subdesarrolladas (Stöhr, 1987, pág. 212).

Los sistemas urbanos que se apoyan sobre tales regiones presentarán, en términos generales, similares características; así se va a producir el declive de las ciudades cuya base económica esté sustentada principalmente sobre empresas ubicadas en las ramas y sectores en crisis. Incapaces de adaptarse a las nuevas demandas de la industria, entrarán en un rápido proceso de desindustrialización, con pérdidas netas de empleo.

Por otro lado, ciudades y territorios que presentan un cierto atractivo particular o

(5) Para este autor, en nuestro país la creación de nuevos establecimientos en las áreas de industrialización intermedia y en las menos industrializadas no son consecuencia tanto de este proceso de descentralización funcional y productiva que sucede en las economías avanzadas, sino que está relacionada con la movilización de los recursos locales por las pequeñas empresas de la zona (pág. 77). Además, señala el autor que la dimensión innovadora no es tampoco la fuerza decisiva en la reestructuración espacial de nuestras empresas, que son más propensas a la imitación y a la adaptación que a la innovación propia (pág. 79). La explicación de este proceso de industrialización local requeriría, pues, introducir aspectos culturales, sociales e institucionales que completarían la argumentación expresada anteriormente.

donde se encuentran complejos científicos o tecnológicos, acogeran las nuevas ramas innovadoras, pero también las ciudades medias, sin los problemas de congestión de las grandes aglomeraciones, y las zonas rurales recibirán actividades industriales. La consolidación de este movimiento en las zonas rurales será consecuencia, como señalamos antes, del propio proceso productivo, de los nuevos factores de localización, y de la reducción de las ventajas locacionales de las empresas urbanas a consecuencia del desarrollo de las comunicaciones.

Los procesos de difusión en un país de industrialización tardía como el nuestro adquieren ciertas peculiaridades; para Vázquez Barquero (1986, pág. 107), la principal característica del proceso de difusión será la industrialización endógena en las áreas rurales, que viene a añadirse al proceso de descentralización de actividades productivas, por lo que el proceso de difusión adquiere en nuestro país un carácter dual que le diferencia del de la mayor parte de los países de industrialización avanzada.

Este proceso, de acuerdo con las investigaciones desarrolladas acerca de la creación de nuevas empresas en los últimos años, muestra que las localizaciones de estas nuevas empresas se sitúan fundamentalmente en los municipios pequeños, de menos de 10.000 habitantes y, en general, el proceso es acusado siempre en las ciudades menores de 500.000 hab., creándose más establecimientos en el grupo de municipios entre 10.000 y 50.000 habitantes que en el grupo de las ciudades entre 50.000 y 500.000 habitantes (ITUR, 1988), por lo que al parecer puede afirmarse que se ha producido un cambio de tendencia en el modelo de localización de la actividad industrial, de manera que los impulsos difusores superan a los impulsos concentradores, siguiendo una dirección desde las cabeceras de las áreas metropolitanas hacia sus periferias y de desarrollo autocentrado en las áreas rurales (Vázquez Barquero, 1986).

#### HACIA NUEVAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO REGIONAL

Los nuevos procesos de industrialización demandan nuevas formulaciones sobre la política de desarrollo regional. Como se ha podido explicitar, en las políticas del centro hacia abajo la suma de los factores negativos parece superar en la mayor parte de los casos los efectos de transmisión del desarrollo y, como señala Stöhr (1983, pág. 6), "las vinculaciones organizativas de gran escala entre áreas con niveles de desarrollo muy diferentes, en vez de producir convergencia entre los niveles de vida, tienden a agudizar la divergencia entre ellas" <sup>6</sup>.

Estos nuevos procesos, que parten de factores endógenos, requieren la creación de impulsos que colaboren al sostenimiento del dinamismo de las iniciativas locales y regionales, para potenciar al máximo sus propias capacidades, articular sus recursos y controlarlos.

Este desarrollo autosuficiente, que puede ser concebido a diversas escalas, nacio-

(6) Stöhr, W. "Desarrollo desde abajo: el paradigma del desarrollo de abajo hacia arriba y de la periferia hacia dentro". (Tomado de la traducción al castellano del capítulo 2 de "Development from above or below". Documentos del ILPES -mimeografiado-).

nal, regional o local, requiere asimismo mecanismos de defensa para evitar la dependencia frente a áreas más desarrolladas, por lo que se necesita un cierto grado de "aislamiento espacial selectivo" como estrategia para incrementar la resistencia de los sistemas espaciales (Stöhr y Tötödling, 1978, *op. cit.*, pag.177).

Dicha alternativa, que no significa para los autores citados autarquía, debe suponer el control sobre los recursos y sobre las transferencias de los factores (capital, tecnología etc.), y reservarse el poder de decisión sobre su uso a fin de evitar el subempleo de los mismos, o la dependencia externa. Además, como cada territorio reúne unas características físicas, ambientales, de recursos, sociales, culturales y políticas que en su globalidad lo hace singular, deben aprovecharse las ventajas económicas de la diferenciación, que hace referencia al mantenimiento de costumbres y métodos de producción tradicionales, y a procesos originales, heredados históricamente y vinculados ecológicamente con el entorno, para incrementar la posición competitiva frente a los modelos uniformes de producción, que benefician principalmente a aquellas regiones u organizaciones que pueden obtener economías de escala o economías externas.

Esta concepción del desarrollo regional tiene evidente incidencia sobre el sistema urbano. Los centros urbanos se desarrollarían como componentes de unos territorios concretos que le dan soporte, en vez de desarrollar éstos últimos en función de las necesidades selectivas del sistema urbano; generarían principalmente actividades para los territorios adyacentes y no para un sistema interurbano abstracto. El sistema se sostendría esencialmente "desde abajo".

El resultado de esta estrategia sería la conformación de un modelo comparativamente más descentralizado y regionalizado. De este modo las ciudades adquieren un nuevo protagonismo; ya no son simple correa de transmisión a través de la jerarquía urbana de un pretendido desarrollo sino que dependen de ellas mismas y del territorio en el que se asientan, y para ello deben potenciar sus propios valores diferenciales y específicos.

Estos nuevos planteamientos desde la teoría, basados en la experiencia de casos, si bien es cierto que aún insuficientes para confirmar en su totalidad los postulados, no impiden adoptar unas políticas de desarrollo regional y local acorde con los cambios de tendencia que se vienen produciendo.

En el caso concreto de las zonas rurales de España, la industrialización endógena afectaría actualmente a 83 áreas o municipios, 23 para el caso de Andalucía -ver anexo- (Instituto del Territorio y Urbanismo, 1987, pag. 26), lo que significa que un muy elevado número de comarcas en nuestro país y en torno al centenar de comarcas en Andalucía no tienen una industrialización endógena relevante.

Desde esta perspectiva, una política de desarrollo y de reequilibrio no puede dejar de fomentar el desarrollo exógeno, mediante la adopción de políticas destinadas a atraer inversiones foráneas, a través de incentivos o decisiones políticas puntuales, y estimular la implantación de actividades productivas competitivas en un contexto de innovación y desarrollo tecnológico, propiciando el desarrollo de actividades de I+D y la concentración de actividades de alta tecnología, ciencia e investigación; pero

debe, a su vez, establecer nuevas políticas destinadas a propiciar aquellas áreas que tengan un cierto dinamismo basado en factores endógenos.

Así el contenido de la política territorial de "abajo arriba" en la escala regional supone establecer, entre otras, medidas para:

- Lograr una mayor articulación e integración entre los diferentes territorios de la región -políticas de infraestructuras de comunicación y de transportes-.
- Corregir desigualdades en el acceso a servicios públicos-políticas de localización de equipamientos de carácter supramunicipal basada en una propuesta de sistema de ciudades.
- Fomentar la actividad económica general y el empleo desde una perspectiva territorial - política de incentivos.
- Proteger y mejorar los recursos naturales -política de medio ambiente-.

Por otra parte esta aproximación de "abajo arriba" precisa una política territorial integral, que establezca las opciones estratégicas para el territorio, en su conjunto, y para cada parte del mismo, de manera que las acciones a desarrollar se adecuen a las características específicas y a las necesidades de cada ámbito, lo que supone definir áreas en base a problemáticas específicas y establecer la *planificación* como método para aplicar en cada lugar las políticas más ajustadas a las necesidades concretas.

Ello significa coordinar las actuaciones sectoriales de las Administraciones públicas con los instrumentos de carácter más general, como la política de incentivos, para el tratamiento de las diferentes problemáticas territoriales, al objeto de potenciar el aprovechamiento de los recursos potenciales para fomentar el desarrollo económico.

En la *escala local* se precisa cada vez más aunar los esfuerzos concertados de las distintas Administraciones para la solución de los problemas de cada territorio-ciudad. A tal efecto es necesario adoptar una política selectiva en cuanto a las ciudades sobre las que actuar, que deben ser aquéllas que presenten un mayor potencial de desarrollo y capacidad de iniciativa, y hacerlo de manera global sobre ellas. Esto significa establecer como método la realización de planes estratégicos que definan los principales proyectos a realizar, y desarrollar como instrumento los convenios de cooperación entre Administraciones, contando con la participación de la iniciativa privada. De este modo el plan estratégico de desarrollo, junto con el plan urbanístico, han de ser las dos herramientas en las que debe sustentarse esta política sobre las ciudades.

Esta tarea de fomento del desarrollo de los recursos potenciales endógenos, allí donde existan, se constituye hoy como el principal objetivo de la política territorial.

La propuesta supone materializar una buena parte de los presupuestos de las Administraciones públicas en base a programas coordinados, tratando que la actuación de las políticas sectoriales se desarrolle cada vez más con una lógica integrada.

En resumen, los aspectos anteriormente señalados en relación a la ciudad permiten considerar que, en las actuales perspectivas, es necesario adoptar nuevos conceptos acordes a los procesos de cambio. Así conceptos tales como los de tamaño óptimo de ciudad o el propio de ciudad media, de gran ambigüedad, y que han venido siendo utilizados para, a partir de ellos, definir políticas sobre ciudades concretas,

deben ser progresivamente eliminados y adoptar nuevas proposiciones como el *de ciudad con potencial de desarrollo* –no importa cuál sea su tamaño– y el de territorio-ciudad, puesto que cada vez más los procesos de desarrollo difuso de las ciudades a los que estamos asistiendo, que saltan jerarquías urbanas, se inscriben en el marco de las demandas y recursos de sus territorios respectivos.

#### ANEXO

Áreas y municipios de industrialización endógena en Andalucía (ITUR, 1987):

ALMERIA: Olula-Macael.

CADIZ: Chiclana y Ubrique.

CORDOBA: La Rambla, Lucena, Puente Genil y Priego de Córdoba.

GRANADA: Huétor-Tajar y Purullena.

HUELVA: Valverde del Camino.

JAEN: Andújar, Alcaudete, Alcalá la Real, Bailén, Linares, La Carolina, Ubeda y Mancha Real.

MALAGA: Campillos y Benaoján-Montejaque.

SEVILLA: Castilleja de la Cuesta, Estepa, Guillena y Morón.

#### BIBLIOGRAFIA CITADA

AYDALOT, P.: "Economie régionale et urbaine". *Económica*. París, 1985.

FRIEDMAN, J. WEAVER, C. (1979): *Territorio y función*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1981.

INSTITUTO DEL TERRITORIO Y URBANISMO: *Áreas rurales con capacidad de desarrollo endógeno*. MOPU, 1987.

INSTITUTO DEL TERRITORIO Y URBANISMO: *Pautas de localización territorial de empresas industriales*. MOPU, 1988.

KUKLINSKI, A. (1972): *Polos y centros de crecimiento en la planificación regional*. Fondo de Cultura Económica. México, 1977.

LAJUGIE, J., DELFAUD, P. Y LACOUR, C.: *Espace régional et aménagement du territoire*. Dalloz. París, 1979.

LASUEN, J.R.: *Ensayos sobre economía regional y urbana*. Ariel. Barcelona, 1976.

PRECEDO, A. : *La red urbana*. Síntesis. Madrid, 1988.

RICHARDSON, H. (1975): *Política y planificación del desarrollo regional en España*. Alianza, Madrid, 1976.

SECCHI, B. (ed.). *Análisis de las estructuras territoriales*. Ariel. Barcelona, 1974.

STÖHR, W. Y TÖDTLING, F. (1976): "Equidad espacial: algunas tesis contrarias a la doctrina actual del desarrollo regional": *Revista de Estudios Regionales*, enero-junio 1978.

STÖHR, W. Y TAYLOR, D. : *Development from above or below*. J. Wiley and Sons. Chichester, 1981.

STÖHR, W. : "Does the economic crisis require 'new' regional development strategies". Ponencia presentada a las Jornadas sobre la Crisis Económica y el Espacio. Universidad de París, I. 26/27 de mayo, 1983. (También en Aydalot, P. Crise and espace. *Económica*. París, 1984).

STÖHR, W. : "Le développement économique régional et la crise économique mondiale". *Revue Internationale des Sciences Sociales*, número 112, 1987.

VAZQUEZ BARQUERO, A. : "El cambio del modelo de desarrollo regional y los nuevos procesos de difusión en España". *Estudios Territoriales*, número 20, enero-abril, 1986.

VAZQUEZ BARQUERO, A. : "Las iniciativas locales y los sistemas de localización industrial". *Revista de Estudios Regionales*, número 22, 1988.

ROCIO LOPEZ CHAGON

## INTRODUCCION

Los crecientes costes sociales y ambientales y las deseconomías de escala generados en las grandes ciudades y sus áreas metropolitanas han supuesto un freno al proceso de polarización económica, desencadenado en las décadas 50 y 60, para dar paso a la creciente descentralización de las fuerzas económicas en las ciudades de tipo medio.

Las grandes ciudades no han cumplido su cometido de centros difusores del desarrollo y las actuales tendencias de ordenación territorial apuestan por las ciudades medias como nuevos espacios dinámicos objeto de inversiones económicas y dotaciones de equipamientos.

En Andalucía, tanto las dimensiones y formas de ocupación del territorio como los sistemas de gestión y uso del suelo han favorecido la formación y supervivencia de ciudades medias como elementos intermedios entre los grandes centros administrativos y de poder y los pequeños núcleos rurales. Algunas de estas ciudades, que declinaron en momentos de desarrollismo y de potenciación de la vida en los grandes centros urbanos, vuelven a emerger como puntos donde las ventajas comparativas hacen más viable el desarrollo económico.

## DETERMINACION DE LAS CIUDADES MEDIAS ANDALUZAS

El concepto de ciudad media depende del marco territorial considerado y de los aspectos que se analicen para su determinación. En el caso de Andalucía y desde el punto de vista geográfico se han manejado cuatro caracteres:

- Tamaño de población.
- Crecimiento demográfico en los últimos años.
- Capacidad de articulación territorial en relación a las funciones urbanas que desempeña
- Potencial económico.

Según estos parámetros se consideran aquellas ciudades comprendidas entre 20.000 y 90.000 habitantes que muestran un ritmo notable de crecimiento demográfico, salvo las que forman parte de áreas metropolitanas y cuyo desarrollo responde a un manifiesto proceso de difusión (Alcalá de Guadaíra, Camas y Dos Hermanas en Sevilla; San Fernando y El Puerto de Santa María en Cádiz).

La capacidad de articulación territorial se ha establecido a partir no sólo del papel que juega cada núcleo dentro del sistema de ciudades, sino también de los equipa-

mientos y del número de establecimientos comerciales con más de cinco trabajadores que posee, y el resultado es que todas las ciudades entre 20.000 y 90.000 habitantes, salvo Rota y Los Palacios, funcionan como centros intermedios con capacidad articuladora del entorno.

Por último, mediante la consideración de las nuevas empresas instaladas, los empleos generados en ellas y el número de empresas exportadoras, se ha determinado el potencial económico de las distintas ciudades, poniéndose de manifiesto que todas las ciudades andaluzas con una población entre 20.000 y 90.000 habitantes y capacidad articuladora territorial presentan dinamismo económico. Se han considerado Baena y Ubrique, que pese a no cumplir el requisito de tamaño de población, sí muestran una tendencia expansiva desde el punto de vista económico y una marcada centralidad respecto al entorno, más acentuados ambos caracteres en el caso de Ubrique que en el de Baena.

En función de todo esto las ciudades medias andaluzas consideradas son:

ALMERIA: El Ejido y Roquetas de Mar.

CADIZ: Sanlúcar de Barrameda, Barbate, Arcos de la Frontera y Ubrique.

CORDOBA: Cabra, Lucena, Puente Genil, Priego de Córdoba y Montilla.

GRANADA: Baza, Guadix, Loja y Motril.

JAEN: Andújar, Linares, Alcalá la Real y Ubeda.

MALAGA: Estepona, Marbella, Fuengirola, Antequera, Coín, Ronda y Vélez-Málaga.

SEVILLA: Carmona, Ecija, Morón, Utrera y Lebrija.

#### LOCALIZACION

Las ciudades medias andaluzas se distribuyen por todo el territorio pese a la diversidad de éste, ya que la propia dimensión del espacio y la forma histórica de ocupación lo han propiciado. No obstante, aunque se trata de un sistema tradicionalmente muy urbanizado, no está debidamente organizado ni integrado, y ello es causa y consecuencia de la desarticulación productiva y de la escasez de transacciones entre los diferentes espacios económicos.

En cualquier caso, destacan dos grandes unidades territoriales como los espacios de asentamiento de los centros intermedios: el litoral y las campiñas.

El *litoral*, desde la desembocadura del Guadalquivir hasta la bahía de Almería, constituye el frente donde se ubican los centros intermedios con una mayor especialización turística y de agricultura intensiva.

Las *campiñas* y hoyas, donde la capacidad de articulación y la lejanía de los grandes centros provinciales y la proximidad a grandes ejes de comunicación favorece la funcionalidad de las ciudades medias como lugares centrales respecto al entorno.

Existen ciudades asentadas en comarcas serranas, casos de Ubrique y Ronda, que tradicionalmente han funcionado como centros intermedios por su propia situación y relaciones territoriales.

Desde el punto de vista geográfico, las ciudades medias no constituyen una red homogénea sobre la totalidad del territorio regional, quedando vacíos notables en

toda la provincia de Huelva, Sierra Morena, la mayor parte del espacio almeriense y el oeste de Jaén.

Luego, al margen de su propio tamaño poblacional, las ciudades medias juegan un papel importante en el sistema geoeconómico de Andalucía en virtud de varios factores que actúan a veces por sí solos y en la mayoría de los casos reforzándose unos a otros, tales como: turismo, agricultura intensiva, centralidad funcional, vinculación a importantes ejes de comunicación, alejamiento de centros subregionales...

#### ALGUNOS SECTORES DE ACTIVIDAD

Al objeto de analizar la situación del sector industrial en estas 32 ciudades medias de Andalucía se han contabilizado las licencias fiscales existentes en 1987 en los siguientes sectores de actividad:

- Química.
- Transformados metálicos.
- Alimentación, bebida y tabaco.
- Textil, cuero, calzado.
- Madera y corcho.
- Construcción.

Estas ramas de actividad se han seleccionado atendiendo al desarrollo tradicional de la mayor parte de ellas (alimentación, madera, textil ...), a su capacidad como indicador del dinamismo demográfico coyuntural (construcción) y a la representatividad de las mismas a nivel regional, puesto que transformados metálicos, alimentación, bebida y tabaco y madera y corcho representan en el período 73-86 más del 70% del total de nuevas empresas creadas en la región.

A la vista de los datos se pueden establecer algunas apreciaciones generales:

- La existencia de centros con una cierta especialización industrial (Sanlúcar, Ubrique) frente a otros donde se acusa diversificación (Lucena, Motril, Marbella ...).
- Se puede distinguir entre núcleos donde la actividad constructiva es consustancial al propio proceso de crecimiento demográfico (Andújar, Antequera, Ronda) frente a aquellos en que queda vinculada al desarrollo turístico (Marbella, Fuengirola, Motril).
- Mientras la construcción, la alimentación o el cuero constituyen el objeto de especialización de algunos ámbitos, las restantes actividades, químicas, transformación de metales y madera, no destacan aisladas sino de forma conjunta como determinante de la diversificación.
- Por último, frente a los sectores de especialización tradicional como el cuero en Ubrique o el vino en Montilla, comienzan a destacar otros de reciente desarrollo vinculados al auge del turismo (textil y madera en Marbella) o al despliegue de actividades complementarias de industrias básicas tradicionales (química en Andújar y Lucena).

A nivel provincial se pueden ofrecer algunas apreciaciones:

*Almería.* Las dos ciudades medias, El Ejido y Roquetas de Mar, muestran una actividad constructiva fuerte, vinculada a procesos de afluencia demográfica, tanto por

Cuadro 1. LICENCIAS FISCALES POR SECTORES DE ACTIVIDAD.

Municipio	Provincia	Sectores						% Con.
		Qui.	Met.	Al.	Tcc.	Mad.	Con.	
El Ejido	AL	4	16	27	1	25	167	69,6
Roquetas	AL	1	9	30	2	24	175	72,6
Baena	CO	3	15	42	15	11	75	46,6
Cabra	CO	5	21	43	6	25	78	43,8
Lucena	CO	20	54	100	10	102	138	32,5
Montilla	CO	7	12	149	12	35	116	35
Priego	CO	3	14	51	29	22	83	41
Puente Genil	CO	4	14	63	7	22	93	45,8
Arcos Frontera	CA	1	9	30	2	8	40	44,4
Barbate	CA	-	15	24	-	10	44	47,3
Sanlúcar Barrameda	CA	7	13	163	7	27	85	29
Ubrique	CA	3	6	13	221	23	42	13,6
Baza	GR	6	11	43	13	29	94	48
Guadix	GR	7	6	43	5	23	82	49,3
Loja	GR	3	10	42	30	9	52	35,6
Motril	GR	7	30	58	5	35	221	62
Alcalá Real	JA	4	14	54	8	16	59	48
Andújar	JA	20	14	66	33	47	163	47,5
Linares	JA	8	47	77	15	27	148	46
Ubeda	JA	19	37	50	32	32	111	39,5
Antequera	MA	5	13	63	11	30	108	47
Coín	MA	2	8	34	7	23	54	42
Estepona	MA	6	12	19	9	20	177	72,8
Fuengirola	MA	5	21	30	16	35	327	75,3
Marbella	MA	10	42	57	33	110	708	73,7
Ronda	MA	6	11	48	19	20	80	43,4
Vélez-Málaga	MA	8	31	52	18	48	170	52
Carmona	SE	3	18	40	3	29	67	41,8
Ecija	SE	2	15	46	15	43	65	35
Lebrija	SE	5	15	41	-	17	41	34,5
Morón	SE	7	10	54	4	19	44	31,8
Utrera	SE	4	22	67	10	22	45	26,4

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda. Licencias Fiscales por Municipios. Año 1987. Elaboración propia.

motivos turísticos como laborales (asociado al desarrollo de la agricultura intensiva), y una escasa representación de la industria alimenticia en relación a la elevada productividad del sector primario, señalando, con esta falta de centros de transformación de las propias materias primas, la debilidad del sector productivo andaluz.

*Cádiz.* Se aprecia una tónica poco dinámica en general, salvo en los casos tradicionales del cuero de Ubrique y la producción vinícola de Sanlúcar, donde el número

de licencias supera los dos tercios del total considerado. Al igual que en el caso de Sevilla, la concentración de actividades en las áreas metropolitanas resta importancia a los centros intermedios, sobre todo si están próximos a las mismas.

*Córdoba.* Existe una diversificación más acusada en todos los centros intermedios, especialmente en Lucena y Montilla donde destacan la alimentación y la madera, sobre todo en Lucena que cuenta también con el mayor número de licencias en actividades químicas y de transformación de metales.

*Granada.* En esta provincia, los centros intermedios se establecen como tales más por motivos de funcionalidad y centralidad que por su propio desarrollo económico; no obstante destaca Motril como núcleo de cierta deversificación y elevado despegue del sector construcción vinculado, sin duda, a la actividad turística de la comarca.

*Jaén.* Aunque la construcción aparece como el sector más representativo de las principales ciudades medias jiennenses (en torno al 40% de las licencias consideradas), tanto Andújar como Linares y Ubeda muestran una diversificación notable, destacando las actividades azucareras y de transformación metálica en Linares, y la madera y química en Andújar.

*Sevilla.* En general en los centros intermedios sevillanos no destacan las empresas industriales ya que éstas se concentran en el área metropolitana. No obstante, son las actividades alimenticias y constructivas las que cuentan con mayor número de licencias en todos los núcleos de tipo medio y se aprecia una cierta, aunque no significativa, especialización en Ecija (el núcleo intermedio más alejado de la capital) y en Utrera. También hay que señalar que Lebrija, Morón y Utrera son los únicos casos de toda la región cuyas licencias de empresas de alimentación igualan e incluso superan a las de construcción.

En general estos datos confirman la realidad de la industria andaluza, caracterizada por el desarrollo de las ramas de transformados metálicos, alimentación, bebidas y tabaco, la escasa representatividad de las industrias químicas, y la creación de nuevas empresas dedicadas a la madera, el textil y el cuero conviviendo con los ya tradicionales.

#### CONCLUSION

En definitiva, se puede afirmar que pese a no constituir un sistema coherente, las ciudades medias andaluzas se muestran como elementos abocados a ser los futuros centros de articulación territorial y económica de la región, dadas las ventajas comparativas que conlleva la descentralización de las actividades productivas, máxime cuando la superficie en la que se opera es tan amplia como la andaluza, y teniendo en cuenta la actual disparidad concentración-desertización que se acusa entre grandes centros urbanos y áreas de montaña.

Pero la ciudad media en Andalucía aún está lejos de constituir un espacio alternativo frente a la mayor parte de los centros subregionales, ya que su estructura industrial, aún muy primitiva, se apoya casi únicamente en el sector de la alimentación (vinculado a la producción agraria local) y en el de la construcción (desarrollado en función del propio crecimiento demográfico o turístico).

Sólo en casos determinados se aprecian mayores conexiones intersectoriales impulsadas por las relaciones con otras regiones y que responden a una localización estratégica (Andújar, Linares), o a la potencia de desarrollos endógenos excepcionales (Ubrique).

Pero esta estructura no es generalizable al conjunto de las ciudades medias andaluzas, porque no tienen capacidad de atracción para determinados sectores como la química básica, mecánica, metálicas..., con fuerte componente de las inversiones extranjeras que continúan eligiendo exclusivamente los centros subregionales y sus entornos como lugares para su implantación, y tampoco están actuando como subcentros que acojan parte de los proyectos productivos de las grandes empresas nacionales o regionales de estos sectores, cuyas sedes sociales están en las aglomeraciones urbanas, tal como ocurre en numerosas zonas europeas. Es decir, las ciudades medias andaluzas, como reflejo del débil y desarticulado sistema productivo regional, no constituyen una malla bien organizada y conectada donde se descentralicen diversificadamente los diferentes sectores industriales; no obstante, su propia existencia y su potencial operatividad, dada la escala de la región andaluza, plantean el reto, de la configuración de estas ciudades como focos de desarrollo industrial alternativos a las áreas metropolitanas.

Por tanto, potenciar la diversificación de las inversiones propias y extranjeras, promover la iniciativa empresarial y dotar a estas ciudades medias de las infraestructuras y servicios necesarios, parecen ser tareas inaplazables si se quiere articular el territorio y otorgar funcionalidad a los sistemas urbano y económico.

#### BIBLIOGRAFIA

CONSEJERIA DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES: *El impacto de la crisis industrial en Andalucía*. CETU, Málaga, 1988.

FERIA TORIBIO, J.M.: "El sistema urbano andaluz", en *Geografía de Andalucía*. Tomo 3. Tartessos. Madrid, 1987, pp. 259-331.

I.T.U.R.: *Metrópolis, territorio y crisis*. Hall, P. et al. Asamblea de Madrid. Madrid, 1985.

LOPEZ CHACON, R.: "Las ciudades medias: nuevos espacios dinámicos en Andalucía". *Actas del XI Congreso Nacional de Geografía*. Volumen 3. AGE. Madrid, 1989, pp. 135-142.

LOPEZ CHACON, R.: "Análisis territorial de las medidas de incentivos industriales aplicadas en Andalucía", en *Revista de Estudios Andaluces*, núm. 12. Universidad de Sevilla. Sevilla, 1989, pp. 75-92.

MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA: *Licencias Fiscales por Municipios*. Año 1987.

M.O.P.U.: *El territorio de los 80. Concepto, problemas y propuestas*. Dirección General de Acción Territorial y Urbanismo. Madrid, 1985.

O.C.D.E.: *Revitalización de las Economías Urbanas*. Centro de Publicaciones del M.O.P.U. Madrid, 1988.

URBANISMO COAM.: *Revista del Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid*. Presente y futuro de las ciudades medias núm. 6, enero, 1989, Madrid.

## Anotaciones sobre el Papel Territorial de las Ciudades Medias Andaluzas según la Oferta de Transporte Público por Carretera.

ENRIQUE LOPEZ LARA.

Las denominadas "ciudades medias" están inmersas en un proceso de potenciación –económica e institucional– tanto en el plano práctico como teórico. Proceso de potenciación que tiene, sobre otras, una causa espoladora: la problemática de la desarticulación/desestructuración de grandes territorios en beneficio de unos pocos y distantes centros cada vez, continua y acumulativamente, más potentes.

Circunscribiéndonos al caso andaluz, ciertamente paradigmático, se ha instrumentado, según criterios en exceso (casi únicamente) rentabilistas, una política económica que ha generado un modelo territorial que tiende a la creación y potenciación de grandes desequilibrios. La idea, en un principio plausible, se basaba en que los centros favorecidos ejercerían el papel de inductores hacia el desarrollo sobre zonas más amplias, en las que el nivel de desarrollo y de vida iría subiendo paulatinamente.

Si nos atenemos a diversos indicadores y estadísticas (Junta de Andalucía, 1987 -I y II-) tanto en los planos demográfico (estructura, dinámica y distribución), económico (distribución de la renta, de las actividades productivas y financieras, etc...) como socio-culturales (distribución de equipos y servicios asistenciales, culturales, etc...) y de, por ejemplo, las enfermedades asociadas a más bajos niveles de vida, se comprueba que cada vez son más patentes, para el caso andaluz, los desequilibrios y las diferencias entre centros/espacios.

Proceso virulentamente desarrollado desde la década de los 60 (Planes de Desarrollo, desarrollo de una política turística explosiva, etc...) que ha generado una dinámica territorial y económica poco coincidente con concepciones de equidad distributiva entre el conjunto social, ya que ha existido una desigual afección territorial y económica de ciertos efectos negativos: emigración, desactivación económica, paro, envejecimiento de la estructura de la población... en zonas (serranas, rurales, límites administrativos fronterizos (Romero Valiente, 1990), etc., con potencialidades (medio-ambientales, económicas y sociales) a todas luces visibles y, en la misma medida, desaprovechadas.

En parte, esta dinámica ha venido condicionada por la carencia de centros/escalones intermedios de planificación/gestión, falta de canalización institucional, viéndose privados de beneficios públicos (servicios, infraestructuras, subvenciones y equipamientos públicos) que pudieran alimentar las apetencias de rentabilidad de los agentes privados. Esta última hipótesis es la que mejor explica la situación de las ciudades medias en Andalucía, país que ha heredado un sistema de asentamientos relativamente homogéneo y equilibrado (Racionero, 1978; Feria, 1988; Junta de Andalu-

cía, 1986-I) por diversas causas que han de buscarse, entre otras, en su rico pasado histórico y en su diversidad geográfica (Cano García, 1983).

Siguiendo criterios teórico-prácticos que convienen que el proceso de difusión de las innovaciones que conllevan al desarrollo económico depende, en gran medida, de la estructuración de la red de asentamientos (distribución, tamaño, diseño y jerarquización de los centros/nodos), el proceso anterior ha de corregirse si se desea coherencia territorial y desarrollo económico equilibrado (Racionero, 1978).

Llegados a este punto habría de cuestionarse cuáles son los mecanismos/agentes que han de actuar para romper la dinámica economicista anterior. En este sentido cabe argumentar que son los poderes públicos, los agentes sociales, los que deben de dotar a medio-largo plazo (construcción de infraestructuras, servicios de equipos de forma descentralizada, delegación de poder y de canales de gestión a escalones/centros medios -entre la provincia y el municipio-, etc...) a los distintos centros/nodos intermedios. Esto es, potenciar las ciudades y los escalones medios, en medio de regiones urbanas saturadas y conflictivas y de áreas rurales deprimidas, como un primer paso para la homogeneización y jerarquización del territorio.

Puede chocar lo anterior, aunque pueda justificarse, con la potenciación, tanto desde la Administración Central -Expo'92-, la Autonómica -capital regional- (Junta de Andalucía, 1986-I-), y local (López Lara y Marchena, 1990-I) de un gran centro en el "sur" de España/Europa: Sevilla (Expo'92 - Cartuja'93), con el fin de engarzarlo (al sur y a Sevilla) en las distintas redes internacionales de circulación de flujos (financieros, tecnológicos, económicos, culturales, turísticos, científicos, etc...). No ha de repetirse que Sevilla aparece dentro del contexto internacional como una ciudad "media", aún alejada de cotas/funciones que potencien su papel a escala supranacional (López Lara y Marchena, 1990-II-).

Uno de los mecanismos a fomentar y potenciar en este proceso de revitalización de los escalones intermedios en Andalucía es el transporte, por tanto que articula y estructura el sistema de conexiones y de movilidad (de mercancías, pasajeros e información), permitiendo la producción y propagación de las transacciones económico-comerciales (y, consecuentemente, la de sus beneficios). En este sentido se realiza un análisis-diagnóstico de la actual oferta comarcal de transporte público por carretera, a fin de evaluar las necesidades que la población demanda en este escalón intermedio, cuestión imprescindible para aprovechar las potencialidades del territorio andaluz.

Asimismo, al final, se valora el importante papel, como instrumento de coordinación de políticas sectoriales públicas diversas (asistencia sanitaria, educación, servicios sociales, etc...) en trance de descentralización y desconcentración, que puede llegar a detentar el Transporte Público de Pasajeros por Carretera (TPPC, en adelante) a la luz de la nueva normativa que rige su planificación y gestión, la *Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres* (LOTT, 1987).

En este sentido, ha de recordarse que los servicios públicos, además de atraer o "forzar" una población del entorno de un centro que se dote de tales, se relacionan con la ordenación del territorio en el sentido de la inversión pública y de las decisiones políticas. (Cano García, 1990 -II-).

La evaluación de la potencialidad conectiva de las líneas de transporte público por carretera de Andalucía, en especial las comarcales, entendiéndose por tales aquellas que conectan asentamientos de población que no se corresponden con las capitales de provincia, es el objetivo básico de esta comunicación.

La justificación del análisis –diagnóstico–, que se realiza estriba en la necesidad de conocer la actual estructura territorial de Andalucía a escala intermedia, leída a partir de la oferta del TPPC. Esta, a su vez, determina, por un lado, la potencialidad de los centros, ejes o áreas comarcales o intermedias (entre el municipio y la provincia), vectores de planificación para las relaciones de base periódica y para la descentralización de servicios y equipos<sup>1</sup>.

Potencialidad heredada de una planificación y gestión en materia de transporte típicamente desarrollista, basada en lo que Díaz (1977) ha dado en llamar “tecnología dura”, al primarse sobremanera los principios de rentabilidad económica.

De otro lado, en términos comparativos, la detección y la búsqueda de soluciones de las problemáticas (carencias/solapes) de esta estructuración territorial en relación con las estrategias locacionales de otras políticas sectoriales (bien públicas –asistencia sanitaria, educación, servicios judiciales, etc...–, bien privadas –comercio, actividades bancarias, turismo, etc...–) es otro de los puntos que requerirá, en sucesivos estudios, análisis más detallados<sup>2</sup>.

Los servicios públicos de pasajeros por carretera, a la luz de la última normativa que rige los transportes terrestres (LOTT, 1987), deben considerarse un importante instrumento de política territorial (López Martín, y otros, 1988), pudiendo llegar a concatenar equidad y eficiencia, esto es, a consensuar, mediante tratamiento diferencial interzonas, criterios de rentabilidad económica –que planifican sobre un determinado nivel de demanda– con criterios de rentabilidad social –que lo hacen siempre sobre las necesidades– (Gutiérrez Puebla, 1988 -I-).

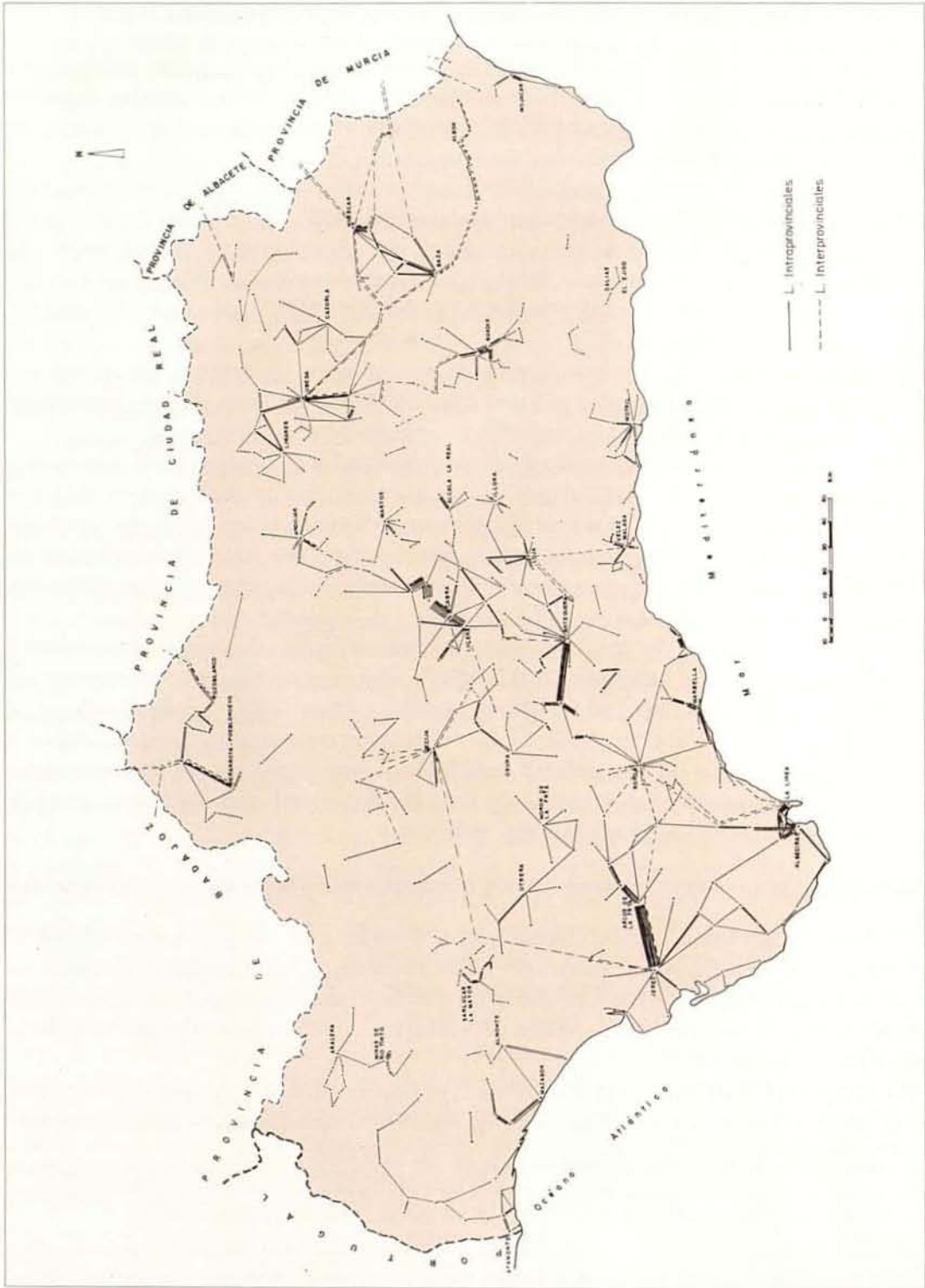
#### ANÁLISIS ESPACIAL DE LA ESTRUCTURA EMPRESARIAL Y TERRITORIAL DE LOS SERVICIOS DE TPPC COMARCALES

En el Mapa I aparecen cartografiadas todas y cada una de las líneas de TPPC comarcales que –con fecha de marzo de 1990– recorren el solar andaluz. Es decir, se grafían aquellas líneas que se han dado en llamar comarcales –por exclusión–, en tanto no conectan con centros capitales de provincia (que acogen más del 75% de la oferta total en Andalucía).

Ello no quiere decir que sean las únicas que han coadyuvado y que coadyuvan a ofrecer alternativas a la problemática de la movilidad dentro de escalones interme-

(1) Mi agradecimiento a D. Miguel Vidal por hacerme partícipe en la elaboración y redacción de las *Directrices para la Ordenación de los Servicios de Transporte Público de Viajeros por Carretera en la Comunidad Autónoma de Andalucía*. La base informativa a la que se refiere esta comunicación puede consultarse en LOPEZ LARA (1990-II-).

(2) Por ejemplo, la adecuación entre la política territorial del nuevo modelo asistencial (Atención Primaria) y la realidad que señala la trama de conexiones del transporte público regular genera algunas contradicciones que requieren un tratamiento intersectorial más coherente –véase LOPEZ LARA y otros (1991)-.



Mapa 1. LINEAS DE TRANSPORTE PUBLICO DE VIAJEROS POR CARRETERAS COMARCALES EN ANDALUCIA

dios, pero sí las que mejor definen las relaciones intermedias o comarcales.

A continuación se tabulan los resultados obtenidos, desglosados provincialmente, en el inventario de la oferta "comarcal", haciendo referencia tanto a la capacidad conectiva (territorial) así como a la estructura empresarial –o de régimen de las concesiones que las detentan– (cuadro 1).

Cartográficamente se ha representado la información anterior de la forma que sigue: en trazos continuos aparecen las líneas comarcales intraprovinciales y en trazos discontinuos las líneas comarcales interprovinciales. El objeto de esta representación cartográfica estriba, de un lado, en la captación de las diferencias territoriales, anotando los centros comarcales/intermedios que se destacan y, de otro, la visualización de las relaciones que se establecen entre distintos municipios "a pesar" de las divisiones administrativas provinciales (cuadro 2).

Otra de las variantes del análisis efectuado ha sido la comprobación de la existencia o no de correlación entre la estructura conectivo-territorial y la estructura empresarial, aparte del análisis particular de cada una de ellas. La correlación apuntada, caso de producirse, puede ser uno de los puntos más importantes a considerar en cualquier intento de descentralización sectorial (Mapa de Atención Primaria de Salud, Mapa Escolar, Mapa de Servicios Sociales, etc...) y/o de mejora de estructura empresarial del sector en consideración (ver nota 2).

La detección y visualización cartográfica de las líneas de TPPC comarcales ponen de relieve una serie de ciudades que, en razón de la metodología puesta en práctica, pudiéramos conceptualizar como intermedias o comarcales.

Estas, normalmente, cumplen un importante papel en la zona/área/comarca en la que se inscriben, ya que detentan un papel central, aglutinando funciones y servicios de base diaria y periódica, según la potencialidad del centro en consideración.

De esta forma, aunque con diverso gradiente, destacan por su capacidad conectiva a esta escala (mapa 1) los siguientes centros: Jerez, Antequera, Ronda, Algeciras, Loja, Ubeda, Guadix, Cabra, Marbella, Priego de Córdoba, Motril, Linares, Vélez-Málaga,

**Cuadro 1. CONEXIONES COMARCALES INTRAPROVINCIALES**

	<i>Núm. de Líneas</i>	<i>Núm. de Concesiones</i>	<i>Núm. de Empresas</i>	<i>Expedic. anuales</i>	<i>Expedic. por línea</i>	<i>Expedic. por día</i>
Almería	16	7	7	8427,5	527	1,4
Cádiz	72	14	9	136300,5	1893	5
Córdoba	49	25	18	27923,5	570	1,6
Granada	67	29	20	56677,5	846	2,3
Huelva	25	4	2	52188,5	2087,5	5,7
Jaén	78	36	27	35948,0	461	1,3
Málaga	88	24	20	114353,0	1299	3,5
Sevilla	39	25	23	25839,5	622,5	1,8

Fuente: *Directrices para la Ordenación de los servicios del transporte público de viajeros por carretera en la CCAA andaluza* (1989) y elaboración propia.

Baza, Alcalá la Real, Andújar, La Línea de la Concepción, Lucena, Peñarroya-Pueblonuevo, Martos, Palma del Río, Ecija, Morón, Osuna, Chiclana, San Roque, Iznájar, Montefrío y Aracena,

Cotejando el mapa 1 se observa que muchos de ellos circunscriben su área de influencia (o conexiones del TPPC) a los municipios colindantes inscritos dentro de la propia provincia (Peñarroya-Pueblonuevo, Motril, Aracena, Minas de Río Tinto, Linares, Ayamonte, Marbella, Vélez-Málaga, Osuna, mientras que otros transgreden la división administrativa con nitidez conectando con municipios de provincias colindantes (Ronda, Cabra, Algeciras, La Línea, Baza, Antequera, Guadix, Loja, Andújar, Alcalá la Real, Ecija, etc...).

**Cuadro 2. CONEXIONES COMARCALES INTERPROVINCIALES**

<i>Entre</i>	<i>Núm. de líneas</i>	<i>Núm. de concesiones</i>	<i>Núm. de empresas</i>	<i>Exped. anuales</i>	<i>Exped. línea</i>	<i>Exped. día</i>
Almería-Granada	5	4	4	1453	290,6	4
Granada-Jaén	6	5	4	2304	384	6,3
Granada-Málaga	5	2	2	1754	350,8	4,8
Málaga-Cádiz	13	6	6	7015,5	539,6	19,2
Málaga-Sevilla	4	3	3	1048	262	2,9
Sevilla-Cádiz	2	2	2	1204	602	2,5
Córdoba-Jaén	4	4	3	1048	262	2,5
Córdoba-Sevilla	10	6	6	4673	467,3	12,8
Córdoba-Granada	1	1	1	602	602	1,6
Córdoba-Málaga	4	2	2	1204	301	3,3
Almería-Ext. Reg.	3	1	1	1152	384	3,1
Jaén-Ext. Reg.	4	4	4	1230	307,5	3,3
Córdoba-Ext. Reg.	4	3	3	1033	258,3	2,8
Granada-Ext. Reg.	1	1	1	301	301	0,8

Fuente: *Directrices para la Ordenación de los Servicios del Transporte de Viajeros por Carretera en la Comunidad Autónoma Andaluza* (1989) y elaboración propia.

Los resultados del análisis llevado a cabo se van a exponer siguiendo las áreas geográficas en las que a grandes rasgos cabe compartimentar el solar andaluz: Sierra Morena, Valle del Guadalquivir, Sistemas Subbéticos, Surco Intrabético, Sistemas Penibéticos y la Franja Litoral (mapa 1) a la forma y manera que se explicita en Junta de Andalucía (1986 -I-).

Se ha elegido esta sistemática expositiva por parecer más eficaz a la hora de explicar las diferentes características empresariales y conectivas que en cada ámbito se generan. Estas serán tratadas con deferencia en las conclusiones.

### **Sierra Morena**

Se trata de una de las áreas con peores condiciones conectivas según la lectura de la oferta de TPPC comarcal. De hecho, en esta amplia zona, sólo destacan cuatro núcleos/

ciudades: Peñarroya-Pueblonuevo y Pozoblanco en Los Pedroches, Aracena y Nerva/Zalamea la Real en la Serranía de Huelva.

Queda el resto de espacio mariánico en franca astenia conectiva: la parte jiennense y, sobre todo, la Sierra Norte de Sevilla.

El grafo de conexiones de TPPC que se dibuja en la Sierra de Aracena lo cubre la empresa Casal, S.A., con cinco líneas, cuatro de las cuales pivotan en Aracena (Cortegana-Aracena; por El Repilado; Cortegana-Aracena, por Alájar; Zufre-Aracena; Nerva-Aracena, todas ellas con una expedición diaria) y una que conecta Zalamea la Real con Nerva, con 2,5 expediciones diarias. Esta última conexión la cubre con idéntico recorrido la empresa Damas, S.A., aunque con 3 expediciones diarias. Asimismo conecta Zalamea con Berrocal y El Cerro de Andévalo con Valverde del Camino.

Por lo que respecta a Los Pedroches, ocho concesiones (entre 5 empresas) se reparten la oferta, un total de 17 líneas. Tirado Díaz, S.A. cubre las líneas que conectan Pozoblanco con Hinojosa del Duque y Villanueva del Duque. López Antón, S.A. enlaza El Viso e Hinojosa del Duque con Peñarroya-Pueblonuevo. Autotransportes López, S.A. mediante tres concesiones diferentes enlaza a Blázquez y Bélmez con Peñarroya-Pueblonuevo y a Hinojosa del Duque con Valsequillo; asimismo, conecta Fuenteovejuna con Bélmez y Villanueva del Rey con Villaviciosa. Esta misma empresa posee otra concesión, ésta de carácter nacional, que enlaza a Peñarroya-Pueblonuevo con pueblos extremeños: Castuera y Monterrubio. Dos empresas más se reparten las dos concesiones restantes unilíneas y de carácter nacional: Tirado Lorca, S.A. enlaza San Benito con Pozoblanco y Molina Orejudo, S.A., Peñarroya con Puertollano.

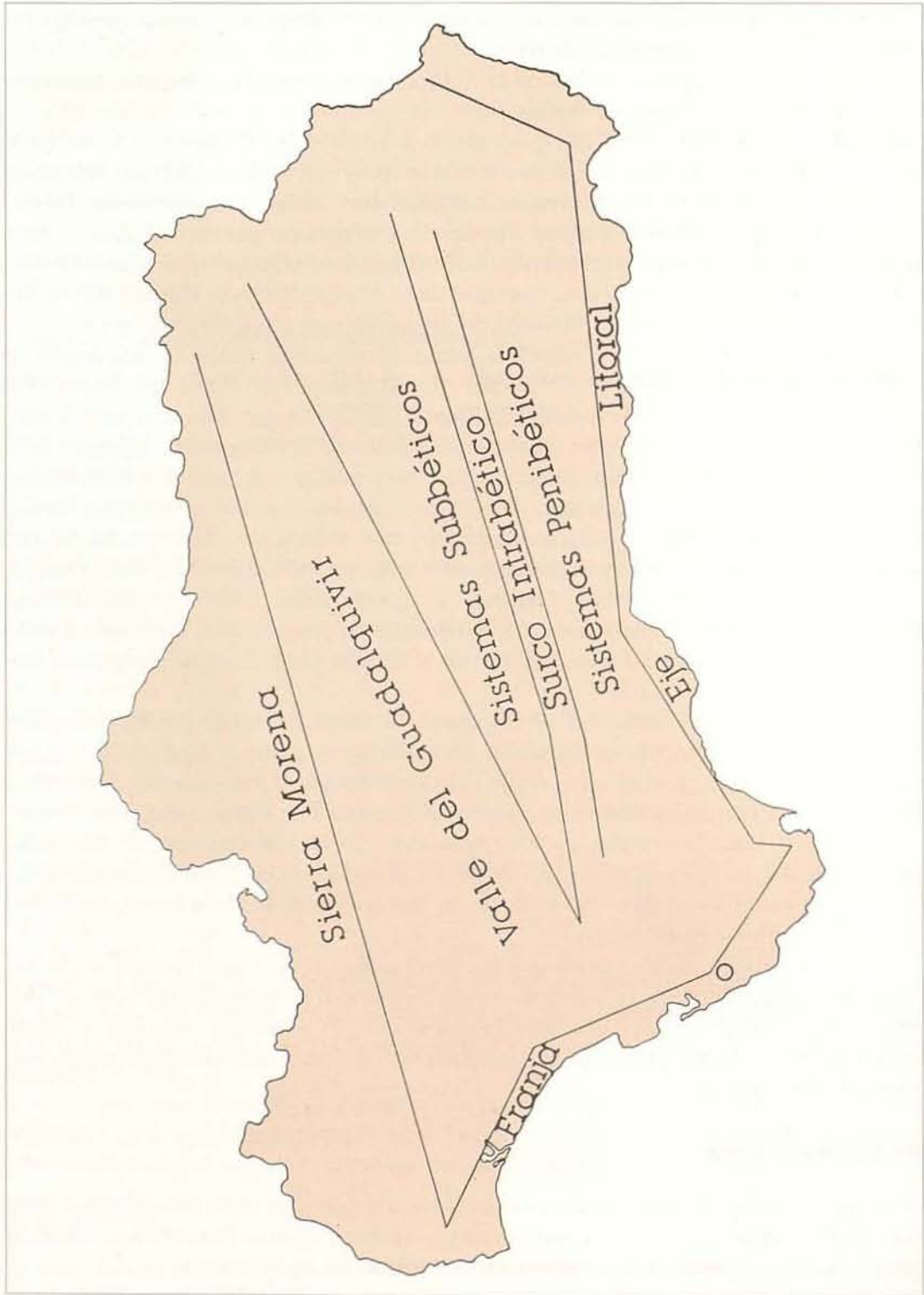
En total desertización conectiva se encuentra la Sierra Norte de Sevilla y la parte jiennense de Sierra Morena, estructurada ésta última en torno a Andújar y Linares, núcleos que se han de incluir en el Valle del Guadalquivir (Cano García, 1990 -III-). Además, la zona mariánica jiennense aparece dominada por líneas conectivas interregionales (López Lara, 1989), que vía N-IV (pasando por La Carolina) cruzan Despeñaperros. En la Sierra Norte de Sevilla sólo se ha detectado una línea comarcal y ésta posee una función específica. Se trata de la línea Cazalla de la Sierra-Estación de FF.CC. con 3 expediciones diarias.

De resultas de lo cual cabe decir que los asentamientos de Sierra Morena se hallan fuertemente desenclavados, con escasa conexión interna, destacando sólo con nitidez como centros polarizadores Peñarroya-Pueblonuevo, Pozoblanco, Aracena y Minas de Río Tinto (ésta última al quedar a medio camino en las relaciones conectivas entre Zalamea la Real y Nerva).

### **Valle del Guadalquivir**

En toda su extensión destaca una serie de núcleos con potencia conectiva amplia a nivel comarcal, de noreste a suroeste: Ubeda, Linares, Andújar, Martos, Ecija, Utrera, Sanlúcar la Mayor, Almonte y Jerez de la Frontera, especialmente.

*Ubeda* ejerce una polarización importante de líneas, abarcando un área de influen-



Mapa 2. DELIMITACION EN GRANDES UNIDADES GEOGRAFICAS, ANDALUCIA

cia ciertamente amplia que rebasa el Valle del Guadalquivir afectando a núcleos de Sierra Morena, de las Subbéticas e incluso del Surco Intrabético. Conecta, con una atomización empresarial reseñable (Transportes Muñoz Amezcúa, S.L., que es la que predomina, Autocares Navarrete, S.L., Gámez Herrera, S.L., La Sepulvedana, S.A.,...), con Bedmar –sobre esta conexión se acopla la línea García-Jimena–, Sabiote, Jódar, Santa Eulalia, Cabra de Santo Cristo, Mogón, Huesa, Pozo-Alcón, etc... Interprovincialmente destacan sus conexiones con los núcleos intramontanos de las altiplanicies del noreste andaluz: Guadix y Baza.

*Linares* polariza una oferta de diversificada estructura empresarial, dándose incluso empresas unilíneas (Linares-Campillo del Río; Colonia La Cruz-Linares y Jabalquinto-Linares). La empresa Travimeta, S.A. ofrece tres líneas que conectan a Linares con Vilches, Navas de San Juan y Castellar de Santisteban. La Sepulvedana, S.A. enlaza a Linares con Baños de la Encina y Bailén, ésta última con profusión (7 expediciones los días laborables).

Otro de los centros diferenciados, y que se resalta por su nivel de conexión a esta escala intermedia en el Valle del Guadalquivir, es *Andújar*: la concesión Transportes Hnos. Montijano la conecta con Arjona (2 expediciones diarias). Otra concesión la sirve las conexiones con Cazalilla y La Ropera, quedando éstas dos enlazadas a su vez por otra línea que concurre por Andújar, todas ellas con una expedición diaria. Andújar conecta con Marmolejo y Lopera con ésta. La concesión que enlaza a Andújar con Puente del Rumblar lo hace a través de dos líneas con cierta intensidad, ya que presenta dos expediciones diarias. Asimismo, Andújar queda relacionada con Higuera de Arjona, Goleta, Escobar y con el Santuario Virgen de la Cabeza (si bien ésta última, con sólo una expedición semanal, el domingo, en razón de su funcionalidad). Presenta una línea que rebasa el límite provincial con Córdoba, la que la conecta a Valenzuela.

*Martos* es otro de los centros comarcales destacados del Valle del Guadalquivir. Conecta con Fuensanta de Martos, Monte Lope-Alvarez, Los Cortijuelos, Higuera de Calatrava, Villarbajo, La Carrasca, Las Casilla..., núcleos emplazados en su entorno oeste y suroeste. Al este quedan núcleos y asentamientos que enlazan con la capital jiennense. Salvo una pequeña oferta concentrada en Palma del Río (que la enlaza con Hornachuelos, Posadas y su estación ferroviaria) no se encuentra otro núcleo que descolle a nivel comarcal en el Valle del Guadalquivir hasta *Ecija*.

Se trata de uno de los grafos de conexiones comarcales que se dibujan con más nitidez, concentrando una oferta que concede la empresa Suárez Olivera, S.A., que enlaza circularmente (Ecija-Ecija) una serie de municipios de los alrededores de Ecija. Además existen líneas que relacionan Ecija con La Luisiana, Herrera, Fuentes de Andalucía, El Rubio, etc...

En este núcleo destaca la oferta interprovincial, es decir, las conexiones con municipios cordobeses. La empresa Autocares Flores, S.L. sirve las relaciones de Ecija con Posadas, Fuente Palmera y, mediante otra concesión, con Puente Genil. Autotransportes San Sebastián, S.A. la enlaza con Hornachuelos. Ha de reseñarse la existencia de una línea coordinada que conecta a Ecija con Jerez de la Frontera.

Otro núcleo destacado, aunque con menor intensidad, es *Utrera*. A ésta llegan,

aparte de una conexión con Montellano, líneas tales como Utrera-Pantano del Aguila, Utrera-Dos Hermanas, y una curiosa Coria del Río (embarcadero) a Utrera (en previsión de que se construya un puente en este tramo del río).

Hemos incluido dentro de este apartado a *Sanlúcar la Mayor* y *Almonte*, núcleos destacados por su oferta de TPPC comarcal. El primero de ellos destaca en el Aljarafe y el segundo, aunque débilmente, en la zona de transición Marismas-Condado.

En torno a *Jerez de la Frontera*, se ha detectado la mayor oferta de líneas de TPPC comarcales, aunque no la de mayor intensidad (es decir, con mayor número de expediciones), que se dan, como se verá posteriormente, en la franja costera. Con Jerez conectan Trebujena, Ubrique, Nueva Jarrilla, Arcos, Bornos, Villamartín, Espera, Paterna de Rivera, San José del Valle, San Isidro de Guadalete, Puerto Serrano, Puerto de Santa María, Valdelagrana, Rota, Chipiona, Alcalá de los Gazules, La Ballena, etc...

En conjunto, el Valle del Guadalquivir se destaca por la existencia de núcleos que ejercen fuerte polarización, aunque diferencial, en su oferta de TPPC comarcal.

### Sistemas Subbéticos

Se trata de un espacio serrano en donde según el inventario de líneas de TPPC comarcales -salvo en la parte cordobesa y sevillana- apenas destacan centros, especialmente en el nordeste, en la Sierra de Cazorla y Segura, área ciertamente sin centralidad (Junta de Andalucía, 1986 -III-).

Los más reseñables en este sentido son, en el Subbético cordobés, los núcleos de Cabra, Lucena y en menor medida, Priego de Córdoba. También, aunque ya en la provincia de Jaén, descolla Alcalá la Real. En la provincia de Sevilla, Osuna y Morón de la Frontera. En la de Cádiz, cabe señalar a Arcos de la Frontera.

La oferta mayor de todo el Subbético, aunque de compleja explicitación, es la correspondiente a la parte cordobesa. Existe una auténtica atomización empresarial del sector, ofertando pequeñas empresas locales líneas que conectan con centros cercanos más o menos funcionales u ofertadores de servicios, como *Cabra* (Hospital General), *Lucena* (centros comerciales), o *Priego de Córdoba*.

Así, Priego de Córdoba conecta con Luque, Sileras, Cortijo de la Cruz y Las Higueras, a través de dos concesiones. Por otra parte Lucena queda conectada con Cabra y Palenciana. La empresa Medina Chumilla, individual de Carcabuey, conecta Esparragal con Cabra y Priego de Córdoba con Benamejí. La empresa Carreras, S.A. (Lucena) oferta cuatro líneas comarcales que conectan a Aguilar e Iznájar con Cabra (Residencia de la Seguridad Social), y a Lucena con la Estación de Aguilar, Moriles y Rute. La empresa individual Polo Pérez enlaza a Baena con la Residencia de la Seguridad Social de Cabra (2 líneas), con Doña Mencía, con Cabra y con Lucena. A ésta con Albendín (2 líneas) y con Valenzuela. Cabra, además, se relaciona con Nueva Carteya y con Montilla. Finalmente, Iznájar conecta con Priego y El Higueral. La mayor parte de las líneas aludidas ofertan sólo una expedición los laborables, aunque, a veces, también los sábados.

*Alcalá la Real*, el municipio jiennense más meridional, presenta una importante oferta polarizadora, englobada en dos concesiones, ambas de la empresa Contreras,

S.A. (López Lara y otros, 1991). La primera de ellas mediante dos líneas la conecta con Mures y la segunda con Frailes y San Antonio, cumpliendo un papel conectivo destacable dado el alto porcentaje de población diseminada del área.

*Osuna* centraliza un grafo que está muy atomizado empresarialmente analizado. Con El Saucejo, la empresa Carrasco González la enlaza diariamente con una expedición. Con El Rubio, Autocares Flores Hermanos dos veces diarias. Con Badolatosa, la empresa Dipasa, sólo los domingos. Con Los Corrales, mediante dos líneas (4 expediciones) la empresa Guerrero García, S.A.

*Morón de la Frontera* es otro de los núcleos del Subbético que destaca, con cinco líneas. Dos de ellas lo conectan con Montellano y La Puebla de Cazalla. Otros dos con Pozoamargo y Coripe. La última, lo enlaza con El Coronil.

Finalmente, en el Subbético gaditano ha de señalarse a *Arcos de la Frontera*, en gran medida favorecido por su posición intermedia entre los municipios del tercio nororiental de la provincia gaditana y el eje Jerez-Cádiz, que la hace partícipe de la oferta que enlaza ambas partes.

### Surco Intrabético

Los núcleos situados en esta depresión intramontana destacan por su amplia y diversificada oferta de TPPC comarcal, formándose un eje de poblamiento y de comunicación esencial dentro del sistema territorial de Andalucía. Destacan de suroeste a noreste Antequera, Archidona, Loja, Guadix, Baza y, más débilmente, Huéscar.

*Antequera* recibe líneas de toda la parte septentrional de la provincia –transgrediéndola muchas veces (Benamejí, Encinas Reales) según demuestra la oferta comarcal interprovincial–, junto a un haz de conexiones que van desde Teba hasta Villanueva de Tapia, al este y oeste respectivamente, y desde Alameda a Almogía, al norte y sur, respectivamente.

Seis concesiones aglutinan la oferta de esta amplia franja territorial que funcionaliza Antequera. La más importante por su cuantía es la de la empresa Ranea Ortega, con 22 líneas. Estas conectan a Antequera con Villanueva de Tapia, Archidona, Navahermosa, Cañete la Real, Cortijo Puntal, Teba, Campillos, Sierra de Yeguas, Estación de Bobadilla... con diversidad de oferta en las expediciones, si bien predomina una única expedición los laborables. También sirve a Antequera la empresa Automóviles Casado, S.A., con las líneas Alameda-Antequera, Antequera-Fuente de Piedra, y Antequera-La Joya. Con Cuevas de San Marcos, Antequera enlaza mediante la línea concesionada por la empresa Automóviles Torres, S.L. La empresa Cabrera Palomo la conecta con Villanueva del Trabuco, Cartaojal y Villanueva de la Concepción.

En torno a *Loja* aparece un grafo destacable de conexiones comarcales, aunque con una compleja por atomizada estructura empresarial, en parte debido a la dispersión de los asentamientos de población de esta zona así como a la profusión de pequeños empresarios individuales. En total, 10 concesiones aglutinan la oferta del grafo en consideración. Fuentes de Cesna, Algarinejo, Zagra, Ventorros de Zagra, Las Alcubillas, Balerma, San Antonio, Manzanil, Salar y La Esperanza enlazan con Loja.

La oferta concentrada en *Guadix* se desglosa de la siguiente forma. Tres concesiones explotadas por la empresa Autedía, S.A. La primera con cinco líneas, que conectan Guadix con Ferreira, Huéneja, Lugros, Darro y La Peza; la segunda con una, Guadix-Guadix en circunvalación por Purullena, con tres expediciones diarias; la tercera cubre las conexiones de Guadix con Villanueva de las Torres, Balneario de Alicún, Torrecarde-la, Gorafe y Bátor. Destaca, interprovincialmente, su conexión con Ubeda.

El grafo formado por la oferta de TPPC comarcal de *Baza* se compone de 12 líneas, 9 de las cuales pertenecen a la empresa Hijos de Simón Maestra García, S.A., y que unen a Baza con Castril, Huéscar, Campo Cámara, Caniles, Cúllar -Baza y Castelléjar. Todas ellas con un bajo nivel de expediciones (salvo la de Caniles, con 8 diarias). Otra concesión completa la oferta: la unilínea Baza-Freila.

Baza posee una importante oferta interprovincial que le da conexión tanto con el Valle del Almanzora (Albox, Olula del Río, Huércal-Olvera, etc...) como con la Loma de Ubeda (Ubeda), ampliando de forma notable su área de influencia.

Las facilidades conectivas, la mayor accesibilidad (López Lara, 1989), el recorrido de la N-432 y el importante rosario de núcleos intermedios que aprovechan las vegas intramontanas convierten al Surco Intrabético en un importante eje/franja a la hora de caracterizar el territorio andaluz, demostrable según la oferta de TPPC comarcal.

### Sistemas Penibéticos

Se trata de otra de las áreas, dado su carácter serrano, que menor oferta comarcal de TPPC presenta. De hecho sólo destacan dos centros, eso sí, con nitidez: Ronda y Vélez-Málaga.

Siete son las concesiones que atañen a *Ronda* y a su área de influencia malacitana que "grosso modo" abarca toda la parte noroccidental de la provincia. La conexión Almargen-Ronda, con una expedición diaria, la sirve la empresa Los Amarillos, S.L. Esta oferta asimismo la línea que enlaza Ronda con Benaoján. Ferron Coín, S.L. concede 4 líneas más: Arriate-Ronda, Almogía-Villanueva de la Concepción, Alzaina-Ronda y Coín-Ronda.

La empresa Delgado Galindo enlaza diariamente -salvo domingos y festivos- Cartajima con Ronda, al igual que la también individual Lara Jurado lo hace entre Pujerra y Ronda. Finalmente Comes, S.A. sirve la relación Jubrique-Ronda.

Tanto o más importante es la polarización en Ronda de un buen número de líneas (8) que enlazan con municipios serranos del tercio noreste de la provincia de Cádiz (Ubrique, Olvera, Alcalá del Valle por la empresa Los Amarillos S.L., Setenil y Algodonales por la empresa Ferrón Coín S.L., Algodonales de nuevo, junto a La Línea y Jerez por Comes Transportes Generales S.A.). Asimismo se han inventariado líneas tales como Arriate-Setenil (Ferrón Coín, S.L.), Olvera-Campillos (Ranea Ortega), La Línea- Algotocín (Comes, S.A.), Jerez-Cortes (Autos La Valenciana, S.A.) y Estepona-La Línea (Automóviles Portillo, S.A.), ésta última con 8 expediciones todos los días.

Mucho más atomizada -concesionariamente y empresarialmente- aparece la oferta que se concentra en *Vélez-Málaga*, capital de la Axarquía. La empresa anónima

Transportes Hijano, sirve las líneas Iznate-Vélez-Málaga, Benamocarra-Vélez-Málaga y Benamocarra-Torre del Mar.

La empresa Alsina Graells Sur, S.A. detenta una amplia concesión, que en el área en cuestión otorga las relaciones costeras de Vélez-Málaga: Torrox, Caleta de Vélez y Torre del Mar (ésta última con 26 expediciones diarias).

La concesión de la empresa individual Palacios Pérez conecta Benamargosa y Almachar con Vélez-Málaga. Finalmente, la empresa individual Pareja García relaciona Corumbela y Daimalos con Vélez-Málaga.

El resto de las Penibéticas es prácticamente un desierto conectivo de líneas de TPPC comarcales. Se observan en el Mapa 1 los grandes vacíos de estas sierras, sólo salpicados por una excepcional línea en Las Alpujarras (Ugíjar-Cádiar) y otra en el Valle del Almanzora (Albox-Tijola), ambas con una sola expedición y con recorrido longitudinal.

### **Franja Litoral**

La franja o eje litoral es uno de los ámbitos con mayores expectativas económicas de Andalucía. Según la oferta de TPPC comarcal destacan Motril, Marbella, Algeciras, La Línea, en el arco mediterráneo, y Ayamonte, en la costa atlántica.

Es lícito destacar que la provincia de Almería territorialmente según el inventario de las líneas de TPPC denota una atonía simpar en las relaciones a escala intermedia. Sólo Mojácar, Garrucha y Carboneras (mediante las empresas Herederos de Baraza Céspedes -colectiva- y la limitada Bergasán, con tres líneas cada una de ellas) ven funcionalizadas sus relaciones conectivas. Como se observa, en el frente de la costa levantina almeriense, curiosamente, una de las áreas de mayor dinamismo y crecimiento económico en la última década (Jordam, 1989)

En *Motril* se dibuja un grafo reseñable de la oferta de TPPC comarcal. Alsina Graells Sur, S.A. detenta líneas de una intensidad conectiva fuerte: Motril-Playa de Motril (52 expediciones diarias), Motril-Salobreña (16), Motril-Almuñécar (2), Motril-Vélez de Benaudalla y Motril-Lanjarón (éstas dos últimas con sólo una expedición diaria los laborables). Completan el grafo las líneas que enlazan Motril con Itrabo, Molvízar, y el Empalme de Granatilla.

*Marbella* ejerce una polarización conectiva -reflejo de su pujanza turística y de servicios diversos- para gran parte de la Costa del Sol y municipios serranos aledaños. Salvo la línea Istán-Marbella, de la empresa individual Pérez López, que diariamente sin excepción oferta 4 expediciones, el total de las líneas queda bajo una gran concesión de la importante empresa Automóviles Portillo, S.A., que sirve, asimismo, todo el corredor de la Costa del Sol.

Líneas que afectan diariamente a Marbella son las que conectan con Fuengirola (42 expediciones diarias), Estepona (36), San Pedro de Alcántara (30), Nueva Andalucía (15), Las Chapas (13), Coín (4), Ronda (4), Guaro y Monda (1).

*Algeciras*, conjuntamente con *La Línea*, destacan por su oferta de TPPC comarcal que afecta al tercio sureste de la provincia de Cádiz y al sector más occidental de la

de Málaga. En torno a la bahía de Algeciras existe una serie de líneas que articulan conectivamente el Campo de Gibraltar con un alto número de expediciones diarias (San Roque-Algeciras presenta 18); la concesión de esta línea es de la empresa Esteban, S.A., que a su vez detenta dos líneas de relación Algeciras-Los Barrios, una de las cuales oferta 11 expediciones diarias.

La Línea-San Roque, de la empresa Automóviles Portillo, S.A. oferta 32 expediciones diarias. La empresa Comes, S.A. oferta líneas con elevado número de expediciones: Algeciras- Rinconcillo con 30, Algeciras-La Línea con 29, La Línea-Puente Mayor-ga-San Roque (30) y Tarifa-Algeciras (10), etc...

En el arco atlántico destaca la oferta del litoral onubense, siendo *Ayamonte* el núcleo que, si bien tenuemente, más se señala, en parte por su papel fronterizo: Lepe-La Antilla, con 17 expediciones diarias: Ayamonte-Playa Isla Canela, con 9; Cartaya-Punta Umbría, con 6; Ayamonte-Isla del Moral, con 5; Almonte-Matalascañas, con 4, al igual que la línea Isla Cristina-Ayamonte, presentan unas intensidades (número de expediciones) muy superiores a las del resto de la oferta de Andalucía, si bien algunas de ellas sólo se ofertan en la temporada estival.

Algunos núcleos más se señalan en el frente litoral (EI Ejido, Tarifa, Estepona, Almuñécar, Puerto de Santa María, Chiclana, Sanlúcar de Barrameda, etc...), pero la tónica dominante la marcan las líneas inter e intraprovinciales (López Lara, 1989), que hacen de la costera N-340 un corredor sobresaturado y congestionado, con alta intensidad de relaciones y expediciones, en gran medida, aunque no exclusivamente, vinculadas a la actividad turística.

### **A modo de conclusión**

El análisis pormenorizado de la oferta comarcal de TPPC (tanto intra como interprovincial) ha puesto en evidencia a nivel territorial la atonía de relaciones conectivas, tanto en líneas (número de conexiones) como en expediciones (intensidad de relaciones) en este escalón intermedio, aunque con diversificación de situaciones según ámbitos geográficos. Especialmente, por su escasez en la oferta de conexiones y de expediciones, destacan los ámbitos serranos: Sierra Morena, gran parte del Subbético así como las Penibéticas.

A nivel empresarial destaca la atomización del sector, con el predominio en la concesión de estas líneas comarcales de pequeñas empresas individuales, con escasas excepciones.

Aparte de la propia existencia de líneas de TPPC, ha de valorarse la capacidad conectiva de éstas (horario, expediciones, velocidad comercial, etc...). Un simple ejercicio valorativo consiste en la determinación -según lectura de cuadro de horarios- de los núcleos "destino", esto es, favorecidos en las relaciones conectivas establecidas. Se trata de una cuantificación del número de líneas "destino" (que permiten ida/vuelta diaria) por centro. En el cuadro 3 se anotan los resultados de tal análisis por provincias.

Tal y como se coteja en el cuadro 3, la oferta comarcal es débil y diferencial según distribución geográfica. Un 44 % de la población (2.037.436 hab.) no residente en las

capitales de provincia (la potencialmente conectable por líneas de TPPC comarcales) no posee siquiera una línea comarcal. Tres líneas comarcales es la media que arroja por municipio la estadística anterior, aunque destacan sobremanera los núcleos que siguen: Jerez (21 líneas comarcales "destino"), Antequera (19), Ronda (16), Algeciras (13), Loja (13), Ubeda (13), Guadix (12), Cabra (10), Marbella (10), Priego de Córdoba (9), Motril (9), Linares (9), Vélez-Málaga (9), Baza (8), Alcalá la Real (8), Andújar (8), La Línea (7), Lucena (7), Peñarroya-Pueblonuevo (7), Martos(7), Palma del Río (6), Ecija (6), Morón (6), etc...

**Cuadro 3. NUMERO DE LINEAS COMARCALES "DESTINO"**

	<i>Líneas comarcales</i>	<i>Municipios afectados</i>	<i>Población provincial</i>	<i>Población sin capital</i>	<i>Población con conexión comarcal</i>	<i>Población sin conexión comarcal</i>
Almería	10	9	448592	291754	51654	240100
Cádiz	71	21	1054503	900452	755839	144613
Córdoba	64	22	745175	595887	265629	330258
Granada	67	18	796857	516265	214542	301723
Huelva	24	10	430918	295491	99770	195721
Jaén	82	28	633612	530786	304589	226197
Málaga	104	29	1215479	620215	426330	193885
Sevilla	49	28	1550492	882136	477197	404939
Andalucía	471	165	6875628	4632986	2595550	2037436

Fuente: Elaboración propia.

En suma, existe un comportamiento diferencial a esta escala intermedia de la oferta de TPPC existente en Andalucía según localizaciones geográficas, si bien la tónica general es pobre (López Lara, 1991).

El análisis efectuado también ha llevado a la constatación de la existencia de una fuerte correlación entre la estructura empresarial y la territorial del TPPC. Las empresas más débiles, con escasa solvencia y capacidad gerencial, son las que concesionan las líneas de menor intensidad y/o de más difícil rentabilidad económica. En cambio, las líneas con mayor intensidad (las que conectan las capitales con los municipios de sus respectivos entornos provinciales que les corresponden así como las que las unen entre sí, de largo recorrido, e incluso aquellas comarcales ligadas al fenómeno turístico-costero –Motril, Marbella, Chiclana, etc.–) están concesionadas por las empresas más pujantes y de mayor solvencia y capacidad de gestión Damas, S.A., Casal, S.A., Comes, S.A., Automóviles Portillo, S.A., Alsina Graells Sur, S.A., Los Amarillos, S.L., etc... (López Lara, 1990-II).

Al igual que se ha generado un proceso de concentración territorial (polarización de las grandes líneas en las capitales provinciales y núcleos más funcionales), en el ámbito empresarial se ha dado una captación de las mejores y más rentables líneas por las empresas más poderosas. Todo ello, auspiciado por la normativa imperante

en cuanto a transporte por carretera, creada en 1947 y que ha funcionado hasta la irrupción de la LOTT, en julio de 1987.

En este sentido, el proceso anterior ha dado lugar al denominado "círculo vicioso de la interdependencia entre la oferta y la demanda" (Ortega, 1987): ante la disminución de la demanda los transportistas reducen la oferta, lo que se traduce en un descenso del nivel de calidad del servicio, que a su vez coadyuva todavía más en la "huida" de la clientela, que se va alejando del uso de los transportes colectivos. Es decir, se perpetúa una dinámica en la que se va produciendo la reducción de la oferta en aquellas líneas, (y consecuentemente, en aquellos nodos o zonas) en donde la demanda sea residual y presente síntomas de astenia o de escasez.

A su vez, esta atonía en los servicios, ante la baja rentabilidad, la retracción y la paulatina especialización de la oferta (transporte escolar y transporte de trabajadores), repercute en las empresas, que se descapitalizan con consecuencias negativas inherentes -envejecimiento del parque, reducción de la oferta, etc...- llegando a situaciones de pésima oferta para los usuarios del transporte colectivo por carretera, al ser ésta cada vez menor en tiempo y en espacio servido.

Todo lo contrario ocurre en los grandes ejes o corredores, de creciente vitalidad demográfica y movilidad poblacional, como el costero, el triángulo Huelva-Sevilla-Cádiz y, en menor medida, el Surco Intrabético.

La nueva política territorial (Junta de Andalucía, 1986-I-), y sectorial (Cano García -Dir.-, 1990 -I-, Junta de Andalucía, 1986 -II-) implementada desde el inicio de la etapa autonómica, así como la pujante dinámica de ciertas ciudades medias andaluzas desde la década de los 60 (López Chacón, 1987) incitan, junto al nuevo panorama normativo (LOTT, 1987) -que sustituye al añejo y anquilosado, derivado de la *Ley de Transportes Mecánicos por Carretera*, de 1947-, una nueva teoría y praxis del sector transporte en general y del desarrollo por carretera en especial. Aunándole a ello los designios, de momento más teóricos que reales, que la Política de Transporte Común pueda traer (Martínez, 1987).

Dejando de un lado la escasa liberalización del sector, que parece quedar en entredicho por los poderes que se arroga la Administración sobre él (Colomer, 1988), queda claro que ciertas normas articuladas en la LOTT pueden dinamizar y organizar -territorial y empresarialmente- a nivel intermedio/comarcal a Andalucía.

No obstante, se ha de profundizar en los nuevos designios institucionalizados en la LOTT: posibilidad de conceder concesiones "zonales" (en aquellas áreas de máxima necesidad social), otorgamiento de concesiones "cruzadas" (distribuir de forma equilibrada entre las distintas empresas las concesiones, compensando las de mayor rentabilidad económica con las de mayor rentabilidad social), incentivos a la cooperativización de pequeñas empresas, concesión de subvenciones, etc... En suma, medidas con las que iniciar la microplanificación, esto es, actuaciones específicas adaptadas a las necesidades de las economías y espacios marginales (Auriolles, 1989).

Todo ello dirigido desde la Administración, en aras de una equidad en la oferta de los servicios de TPPC a la población, que no ha de ser incompatible con la eficiencia económica. Es decir, compatibilizar las necesidades sociales con los condicionantes e

"inductores" económicos, consensuando una ordenación territorial coherente con el desarrollo regional y una estructuración del sector empresarial en aras de su mejor y mayor rentabilidad (tanto económica como, sobre todo, social).

Asimismo, cabe contemplar la posibilidad de establecer en los ámbitos muy marginales (rurales y serranos de baja densidad) la oferta de transporte no convencional: servicios polivalentes (por ejemplo, transporte escolar y postal) y/o servicios a demanda ("minicar" o "taxibus") a fin de solventar la problemática que plantea la retracción de la demanda en estas zonas (Gutiérrez Puebla, 1988 -II-).

A nivel territorial, la escasa estructuración que el TPPC ofrece a escala intermedia, prevaleciendo fuertemente en la gestión, las concesiones y trazados de las conexiones el escalón provincial (López Lara, 1989), supone un serio impedimento en el proceso de su potenciación, ya que servicios y funciones amoldables a éste se diluyen ante la potencia y facilidad conectiva de centros superiores (las capitales provinciales, en concreto).

#### BIBLIOGRAFIA

- AURIOLES MARTIN, J.: *Claves actuales de la economía andaluza*. Ed. Agora. Málaga, 1989, pp. 255.
- CANO GARCIA, G.: "Unidad y diversidad de la geografía andaluza". *REA*. 1. Sevilla, 1983, pp. 9-22.
- CANO GARCIA, G. -Dir.- (1990-I): "Política territorial y organización del espacio en Andalucía", en *Geografía de Andalucía*. Vol. VII. Ed. Tartessos. Sevilla, 1990, pp. 456.
- CANO GARCIA, G. (1990-II): "Divisiones territoriales y comarcalizaciones en Andalucía. Pasado y presente", en *Geografía de Andalucía*. Vol. VII. Ed. Tartessos. Sevilla, 1990, pp. 23-90.
- CANO GARCIA, G. (1990-III): "Los territorios andaluces. Regiones y Comarcas", en *Geografía de Andalucía*. Vol. VIII. Ed. Tartessos. Sevilla, 1990, pp. 298.
- COLOMER FERRANDIZ, J.: "La Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres: ¿Hacia una liberalización del transporte?", en *Información Comercial Española*, 659. Julio, 1988, pp. 73-82.
- DIAZ, N.: "Alternativas al transporte y modelo territorial", en *Información Comercial Española*, 531. 1977, pp. 118-126.
- FERIA TORIBIO, J.M.: "El sistema urbano andaluz", en *Geografía de Andalucía*. Vol. III. Ed. Tartessos. Sevilla, 1988, pp. 259-352.
- GUTIERREZ PUEBLA, J. (1988-I): "Accesibilidad y transporte rural. Una perspectiva social" *TCC*, 34. Madrid, 1988, pp. 27-40.

GUTIERREZ PUEBLA, J.: (1988-II). "Crisis y perspectivas de futuro en el transporte colectivos del medio rural". *Estudios Geográficos*, 193. Madrid, 1988, pp. 559-580.

JORDA BORRELL, R.: "Rasgos generales de la economía andaluza", en *Geografía de Andalucía*. Vol. V. Ed. Tartessos, 1989. Sevilla, pp.13-60.

JUNTA DE ANDALUCIA (1986-I): *Sistema de Ciudades de Andalucía*. Consejería de Política Territorial. Sevilla, 1986, II vol.

JUNTA DE ANDALUCIA (1986-II): *Incidencia territorial de las intervenciones sectoriales*. Consejería de Obras Públicas y Transportes. Sevilla, 1986, III Vol.

JUNTA DE ANDALUCIA (1986-III): *El transporte comarcal como instrumento de ordenación territorial. Estudio en zonas de baja densidad de Andalucía y aplicación práctica para la Sierra de Segura*. Consejería de Obras Públicas y Transportes. Sevilla, 1987, pp. 185.

JUNTA DE ANDALUCIA (1987-I): *Memoria estadística de la Consejería de Salud. 1986*. Consejería de Salud. Sevilla, 1987, pp. 127.

JUNTA DE ANDALUCIA (1987-II): *Características socioeconómicas de las comarcas andaluzas*. Consejería de Obras Públicas y Transportes. Sevilla, 1987, pp. 291.

JUNTA DE ANDALUCIA (1989): *Directrices para la ordenación del Transporte público de viajeros en la Comunidad Autónoma andaluza*. Consejería de Obras Públicas y Transportes. Sevilla, 1989. Varios volúmenes.

LEY DE ORDENACION DE TRANSPORTES TERRESTRES (LOTT) B.O.E., núm. 182, de 31 de julio de 1987.

LOPEZ CHACON, R.: "Las ciudades medias: nuevos espacios dinámicos en Andalucía". *XIº Congreso Nacional de Geografía*. Madrid, 1989. Vol. III, pp. 135-242.

LOPEZ LARA, E.: "Distribución espacial de la accesibilidad por carretera en Andalucía". *R.E.A.*, 10. Sevilla, 1988, pp. 69-96.

LOPEZ LARA, E.: "Afuncionalidad y problemática territorial del transporte público de pasajeros por carretera en Andalucía". *XIº Congreso Nacional de Geografía*. Madrid, 1989. Vol. I, pp. 184-195.

LOPEZ LARA, E. (1990-I): "Política sectorial y territorial en el transporte por carretera", en *Geografía de Andalucía*. Vol. VII. Ed. Tartessos. Sevilla, 1990-I, pp. 350-368.

LOPEZ LARA, E. (1990-II): "Sobre la articulación a escala intermedia en Andalucía. Análisis de la estructura empresarial y territorial de las líneas de transporte público de pasajeros por carretera". *Revista de Estudios Andaluces*, 13. Sevilla, 1990-II.

LOPEZ LARA, E.: "Una visión del papel territorial de la oferta de Transporte Público de Pasajeros por Carretera. Fundamentos para su reforma". *Estudios Geográficos*. Madrid, 1991 (en prensa).

LOPEZ LARA, E. y MARCHENA GOMEZ, M. (1990-I): "La nueva división territorial del término municipal de Sevilla". *CEUMT*, 114-115. Barcelona, abril-mayo 1990, pp. 3-11.

LOPEZ LARA, E. y MARCHENA GOMEZ, M. (1990-II): "Sobre el diseño de la nueva delimitación distrital de Sevilla". *El Monte*, 11 abril 1990. Sevilla, pp. 34-39.

LOPEZ LARA y otros (1991): *Adecuación del transporte público regular por carretera a la primera línea asistencial: la Atención primaria de Salud*. Centro de Estudios Territoriales y Urbanos, 239 pp. Sevilla, 1991.

LOPEZ MARTIN, A. y otros: "Los servicios de transporte, instrumentos de política territorial. Análisis de siete áreas de baja densidad en Andalucía Oriental". *Ciudad y Territorio*, 76. Madrid, 1988, pp. 39-54.

MARTINEZ, O.: "Balance de la política común de transportes". *Información Comercial Española*, 660. Madrid, 1988, pp. 179-191.

ORTEGA, V.: "Algunas actitudes y estrategias en Europa ante la crisis del transporte regional de viajeros por carretera". *TTC*, 28. Madrid, 1987, pp. 53-64.

RACIONERO, L.: *Sistemas de Ciudades y Ordenación del Territorio*. Alianza. Madrid, 1978, pp. 210.

ROMERO VALIENTE, J.M.: "La frontera de Andalucía: la «periferia de la periferia» de la Comunidad Europea". *XVIª Reunión de Estudios Regionales*. San Sebastián, noviembre, 1990.



## Antropología y Ciudades: Aportaciones al Análisis de la Especificidad Urbana Andaluza

EMMA MARTIN DIAZ

JAVIER ESCALERA REYES

### ANDALUCÍA, PAIS DE CIUDADES... MEDIAS.

Parafraseando la definición que, tomando uno de los rasgos más sobresalientes de la especificidad andaluza, hiciera hace tiempo Antonio Domínguez Ortiz, queremos enfatizar la importancia que como marcador de la personalidad de Andalucía, como formación económico-social y como cultura tiene la configuración de su sistema urbano, caracterizado por el predominio de la concentración en núcleos urbanos de tamaño medio, que actúan como centros de ámbitos comarcales o subcomarcales relativamente extensos.

Salvo Málaga y Sevilla, que rebasan en algo el medio millón de habitantes en la actualidad, las capitales de provincia y algunas ciudades andaluzas -diez en total- corresponden a lo que, según los criterios cuantitativos de uso más extendido, serían ciudades medias (70.000 a 500.000 habitantes). Pero si atendemos a criterios más cualitativos y flexibles, encontramos a otros 44 núcleos urbanos de más de 20.000 habitantes que por su configuración, formas de vida y funciones deben ser considerados como auténticas ciudades, con una personalidad muy acusada que determina su especificidad con respecto a los núcleos de población que por dimensión y funcionalidad teórica serían sus equivalentes en otras sociedades.

Andalucía es una sociedad urbana. Factores históricos, ecológicos y socioeconómicos operantes desde la antigüedad han determinado ese carácter que marca de modo notable muchos de los rasgos que definen a la cultura andaluza.

El peso de lo urbano se comprueba con una simple ojeada a los datos poblacionales y geográficos que demuestran que en 1986 el 62'71% vivía en núcleos de más de 10.000 habitantes (lo que suponía según el censo de 1981 la existencia de 94 ciudades), porcentaje que es todavía más elevado si se toman como referencia los 5.000 habitantes que el CEOTMA establece como nivel para la diferenciación entre los núcleos rurales y urbanos. Datos especialmente significativos si se comparan con los de otras sociedades eminentemente agrícolas como la andaluza, en las que "lo rural" tiene un peso mucho mayor.

Andalucía es una sociedad urbana, pero diferente de otras sociedades urbanas, especialmente de las que responden de modo más expreso al modelo de urbanización de los centros del capitalismo industrial y postindustrial, que ha constituido el estereotipo de lo urbano no sólo para el público en general, sino también para los científicos sociales.

Sociedad urbana pero agraria, o lo que es más exacto, urbana por agraria, contradiciendo la dicotomía rural-urbana a la que se ha tendido a reducir la existencia de diversas formas de interrelación entre los espacios especializados en la producción de alimentos y los núcleos en los que se concentra la transformación de las materias primas, el mercado, la administración y el poder. Las ferias, ritualización de lo rural en la ciudad, y las romerías andaluzas, como ritualización de lo urbano en el campo, dentro del ámbito de los fenómenos simbólico-ceremoniales de carácter festivo, son clara expresión de ese urbanismo agrario andaluz.

En el caso andaluz, especialmente en las regiones que han constituido la columna vertebral de las formaciones económico-sociales que se han sucedido sobre su territorio, los sistemas de tenencia y explotación de la tierra que han organizado la producción agraria a lo largo de su historia, unido a la larga tradición de centralidad urbana, han determinado la configuración de una red poblacional caracterizada por la concentración en grandes núcleos, relativamente separados entre sí por espacios vacíos. La ciudad, y la andaluza en particular, aparece como una consecuencia de unas estructuras y sistemas de relaciones sociales determinados, como "estrategia de poder".

La concentración urbana se encuentra acentuada en la actualidad merced a la acción de factores tales como la fuerte emigración interna y externa que ha afectado durante los años 60 a las zonas marginales del territorio, y/o la tendencia a la concentración de la actividad económica y administrativa en los núcleos mayores y de mayor dinamismo, que ha determinado la disminución del número absoluto de núcleos de población.

La ciudad, la agrociudad (muchas de las mayores ciudades andaluzas, como Córdoba, Granada, Sevilla o Jaén, han sido y en buena medida siguen siendo agrociudades, desde el momento que han constituido y constituyen centros ligados a la producción, comercialización y transformación de las producciones agrarias) aparece así como el corazón de la vida y las relaciones sociales. La concentración en un ámbito circunscrito y compacto de grupos y clases sociales claramente diferenciados y muchas veces fuertemente enfrentados, ha generado una forma específica de existencia social presidida por la polarización, la dependencia, la desconfianza, el valor de la solidaridad entre iguales, la personalización de las relaciones sociales, que constituyen rasgos fundamentales de la especificidad sociocultural andaluza, de su etnicidad, puestos de manifiesto a través de multitud de expresiones particulares de la existencia y de la vida cotidiana.

La significación económica, social y política de la agrociudad, la ciudad media agraria andaluza por excelencia, con las características citadas, aparece como la determinante fundamental que explica el sociocentrismo o "campanilismo", el localismo, que constituye otro de los rasgos más característicos de lo andaluz y que refleja fielmente el tipo y las características del poblamiento, la red urbana y los sistemas de producción y articulación político-administrativas dependientes de Andalucía. Este hecho es consecuencia y a la vez factor de potenciación de los determinantes geográficos, históricos y económicos causantes de la desvertebración que ha caracterizado a la formación social andaluza y de la muy débil integración de su sistema urbano, traducido

en la inexistencia de una centralidad que aglutine de manera clara al conjunto andaluz, ni de una red de jerarquización entre los distintos niveles de la sociedad andaluza.

Pero la significación de las ciudades medias dentro del sistema urbano andaluz no se limita a su trascendencia como marcador de etnicidad, lo que ya de por sí las hace merecedoras de estudio antropológico en profundidad, sino que poseen una notable potencialidad para el logro de la tan propugnada articulación y vertebración de la sociedad andaluza.

La existencia de una red urbana relativamente equilibrada, al menos desde un punto de vista espacio-territorial y con la necesaria corrección de algunas de sus carencias, constituye un factor muy positivo para la planificación de un desarrollo socioeconómico armónico y autocentrado como el que se hace preciso alcanzar si se pretende lograr la transformación de Andalucía de una formación social dependiente y en buena medida colonizada, en una sociedad avanzada económica, social y políticamente.

Las tendencias que actualmente se observan en los países más desarrollados hacia la suburbación, la descentralización y hasta la dispersión de la actividad económica, y por lo tanto de la población en núcleos de tamaño pequeño o mediano, colocan a Andalucía en una posición de partida muy favorable merced a la configuración de su sistema urbano. Se hace preciso, no obstante, aprovechar las posibilidades que ofrece esa situación ventajosa para darle contenido y funcionalidad tanto en el plano económico, como en el político-administrativo.

Para ello no basta con una política de ordenamiento territorial y con una planificación económica tendentes al fomento de la reorganización y equilibramiento de los sistemas económicos y de poblamiento, de efectos necesariamente muy limitados dentro del modelo político-económico vigente. Es necesario, imprescindible diríamos, acometer la pendiente comarcalización político-administrativa que corrija los efectos viciosos generados por el modelo jacobino de organización provincial orientado en función del mantenimiento y reproducción del estado centralista y que lo replica a escala provincial.

El diseño de los sistemas administrativos se revela como uno de los instrumentos fundamentales que poseen los poderes públicos democráticos para, o bien consolidar o transformar el sistema urbano de una sociedad, actuando como mecanismo corrector y reorientador de las tendencias "naturales" a la concentración de la actividad económica y del capital en torno a los centros de poder y toma de decisiones.

En esa comarcalización, las ciudades medias, muchas de ellas en declive hoy día merced a los procesos antes descritos, adquirirían un nuevo impulso que permitiría un reequilibrio del sistema urbano y con ello un paso decisivo hacia el logro de esa Andalucía autocentrada económicamente y vertebrada sociopolíticamente que todos parecemos interesados en conseguir.

De ahí la importancia que consideramos tiene el conocimiento en profundidad de las diversas formas, estructuras, funciones y tipos de ciudades medias andaluzas. La dimensión no puede ser tomada como un criterio de análisis sobre el papel y el

significado de este tipo de centros urbanos. Ciudades de un tamaño análogo son y desempeñan funciones muy diferentes en realidad.

Se hace necesario descubrir cuáles son en cada caso sus especificidades, las características concretas de su estructuración interna en grupos, sectores y clases sociales y de su articulación y relaciones, de las dinámicas y procesos internos a través de los que se desenvuelve la acción sociopolítica local, sus vinculaciones específicas con el exterior, las funciones que desempeñan tanto consideradas en sí mismas como con respecto a sus interlands, en fin, las potencialidades y obstáculos que cada una de ellas pueda presentar para la puesta en práctica de la reorganización comarcal antes citada.

#### LA CUESTION URBANA Y LA ANTROPOLOGIA: EL CASO ANDALUZ

La Antropología, como ciencia social que pretende explicar la diversidad sociocultural, superada ya hace tiempo su autolimitación a lo "primitivo", lo "marginal" y lo "exótico" como objetos de estudio, es hoy una disciplina que tiene a lo "urbano" como campo de estudio fundamental. Entendido lo "urbano" como el sistema global que organiza y determina al conjunto de las formas y expresiones socioculturales de nuestro planeta. Las ciudades, como centros de ese sistema, son los nudos de una red que abarca la práctica totalidad de las formas de vida humana hoy existentes, hasta el punto de que, desde nuestro punto de vista, el tomar hoy como objeto concreto de estudio antropológico una aldea de la montaña leonesa o una comunidad campesina del altiplano andino es, o al menos debería ser, enfocado desde una perspectiva tan "urbana" como cuando se estudia un barrio obrero, un suburbio marginal o una institución hospitalaria en una gran ciudad.

Con respecto a las ciudades medias, creemos que la Antropología tiene un importante papel a desempeñar como método de análisis cualitativo en la profundización del conocimiento sobre las diferentes formas de ciudad en relación con las características generales de cada formación económico-social y de cada cultura, y en el caso de la andaluza en el análisis de las formas, procesos, sistemas y estructuras que explican y dan personalidad y potencialidades diferentes a los distintos tipos de ciudades medias que, dentro de un marco global, pueden identificarse en una primera y superficial aproximación, pero que requieren un estudio mucho más profundo y detenido de su especificidad, conocimiento imprescindible para el desarrollo de cualquier programa tendente a la potenciación de las mismas dentro de esa transformación global que precisa la sociedad andaluza.

Para conocer una ciudad es necesario el estudio de los grupos, sectores y clases sociales existentes en el seno de cada sociedad local, la configuración y características de los sistemas y redes de relaciones sociales y de poder, las formas de expresión de la sociabilidad, las manifestaciones asociativas, el liderazgo social y político, los ámbitos de desarrollo y las características de la acción social, los mecanismos sociopolíticos y simbólico-ceremoniales que dan cohesión y reproducen la identidad de la sociedad local como entidad sociocultural diferenciada, en definitiva de todos los aspectos que configuran a la misma.

Consideramos que la Antropología permite descubrir las potencialidades de cada ciudad, sus necesidades, sus líneas de articulación con el conjunto regional y andaluz en que se enclave, desde un punto de vista no sólo económico, sino también sociopolítico, cultural y hasta simbólico. Cuestiones que escapan normalmente al técnico que diseña, al urbanista que planifica, al administrador que gestiona y al político que decide sobre el modelo de ordenación territorial, de estructura urbana y de desarrollo económico. Sin embargo, son de vital importancia para que la acción de los mismos no sólo tenga éxito en la dirección antes apuntada, sino para que incluso puedan tener viabilidad.

En este sentido, un fenómeno de enorme importancia en la Andalucía actual es la constatación de que se están produciendo en varias comarcas de Andalucía, y muy especialmente en aquellas en las que las ciudades medias ocupan un importante papel, una serie de cambios en las bases económicas de muy diversa índole: en algunas zonas, se produce una auténtica diversificación y dinamización de estas bases (en particular a lo largo de la costa andaluza); en otras los cambios apuntan a la paulatina desaparición de un sector económico de importancia tradicional en la zona (la crisis de la actividad minera en la comarca de Riotinto sería un claro exponente de lo que acabamos de señalar). Dentro de este marco se hace imprescindible analizar la intensificación de las formas capitalistas de producción, que en Andalucía se efectúa de manera primordial en los sectores primario (agricultura) y en una parte del sector servicios, en concreto en el turismo –tanto costero como de determinadas zonas de montaña– y, en menor medida, en el desarrollo de una industria de ámbito local potenciada por los ayuntamientos y con apoyo de la iniciativa particular. Sin embargo, es evidente que junto a esta intensificación se produce una clara desaceleración e incluso hundimiento de otras formas capitalistas de producción que habían tenido una enorme importancia en otras zonas de Andalucía; la crisis de la minería y de la industria del metal son el ejemplo más significativo de esta situación.

Desde la Antropología intentamos aprehender estos procesos en toda su dimensión y complejidad, estableciendo una serie de objetivos prioritarios en la investigación, el primero de los cuales sería el analizar desde la Antropología Económica los mecanismos y modalidades de los diferentes cambios de las bases económicas; procedencia y estrategias del capital, papel del Estado y de sus diversas instituciones –entre las cuales consideramos primordial la Administración local–, cambios en la composición y características de la fuerza de trabajo en los diversos sectores productivos, etc., teniendo en cuenta que los fenómenos que pueden producirse son muy variados: diversificación, intensificación o desaparición de sectores productivos, “modernización” de sectores “tradicionales” y en general todos aquellos fenómenos que hagan referencia a la pluriactividad económica y la diversificación de bases en el marco de las localidades concretas.

Dentro de la incidencia específica de los distintos mecanismos y modalidades citadas en los individuos y grupos humanos concretos, un papel fundamental corresponde al análisis de cómo los grupos domésticos organizan sus recursos humanos y materiales, entendiendo que esta organización está en relación con la adscripción a una

determinada clase social y las distintas actividades económicas de sus integrantes. En este campo, la pluriactividad y diversificación de bases económicas refieren a los individuos y/o grupos domésticos, y dentro de este último nivel de análisis habría que prestar una especial atención a la cuestión de las estrategias económicas de estos grupos.

Consideramos que en este contexto resulta imprescindible analizar la repercusión de los cambios económicos sobre el sistema de clases: composición, relaciones, actitudes y comportamientos políticos, movimientos sociales, asociacionismo, valores en relación con el trabajo, el capital, etc., centrándonos en aquellos individuos, familias y grupos sociales que están sujetos a un cambio cualitativo en su posición en la estructura de clases (jornaleros que se convierten en colonos, mujeres que se incorporan al mercado de trabajo, obreros que se transforman en parados estructurales con la jubilación anticipada y toda una amplia gama de situaciones que se dan en la actualidad) o que pierdan, consoliden o adquieran una situación dominante.

Dentro de esta línea de investigación se inscriben –en distintas fases de desarrollo– varios proyectos que diferentes miembros del equipo de investigación “Cambios en las bases económicas y transformaciones socioculturales en Andalucía” –profesores y licenciados en Antropología Social– nos encontramos realizando. Consideramos que en el marco de las transformaciones que están teniendo lugar en Andalucía, ligadas al papel que ésta juega en el conjunto del Estado y en los espacios europeo e internacional, la Antropología puede aportar el conocimiento de cómo estos macroprocesos afectan a los individuos, grupos y localidades andaluzas y cómo ellos, a su vez, adaptan sus mecanismos y estrategias a las nuevas situaciones creadas. Por tanto, consideramos de vital interés la realización de estudios como los citados centrados en la articulación de los procesos señalados.

#### BIBLIOGRAFIA

JUNTA DE ANDALUCÍA, 1986: *Andalucía. Sistema de Ciudades*. Sevilla. (2 vol).

BETTIN, G.: *Los sociólogos de la ciudad*. Gustavo Gili. Barcelona. 1982

CEOTMA.: *Análisis territorial*. M.O.P.U. Madrid, 1981 (2 vol.)

DOUGLASS, W.A. y ACEVES, J.B.: *Los aspectos cambiantes de la España rural*. Barral Editores. Barcelona. 1978

FERIA TORIBIO, J.M.: "El sistema urbano andaluz" en *Geografía de Andalucía*. Tartessos. Madrid, 1987. Vol. III, pp. 259-352.

GUTIERREZ PUEBLA, J.: *La ciudad y la organización regional*. Cincel. Madrid, 1984.

HANNERZ, U.: *Exploración de la ciudad*. Fondo de Cultura Económica. México, 1986.

HARVEY, D.: *Urbanismo y desigualdad social*. Siglo XXI. Madrid, 1989.

VENTURA, J. y AYALA, J.: "Concentración y dispersión. Características del poblamiento andaluz", en *Geografía de Andalucía*. Tartessos, Madrid, 1987. Vol. III, pp. 207-258.

ZOIDO NARANJO, F.: "Las ciudades andaluzas en la última etapa de su evolución", en A. Domínguez Ortiz, *Historia de Andalucía*. CUPSA-Planeta. Barcelona, 1981. Vol. VIII, pp. 445-483.



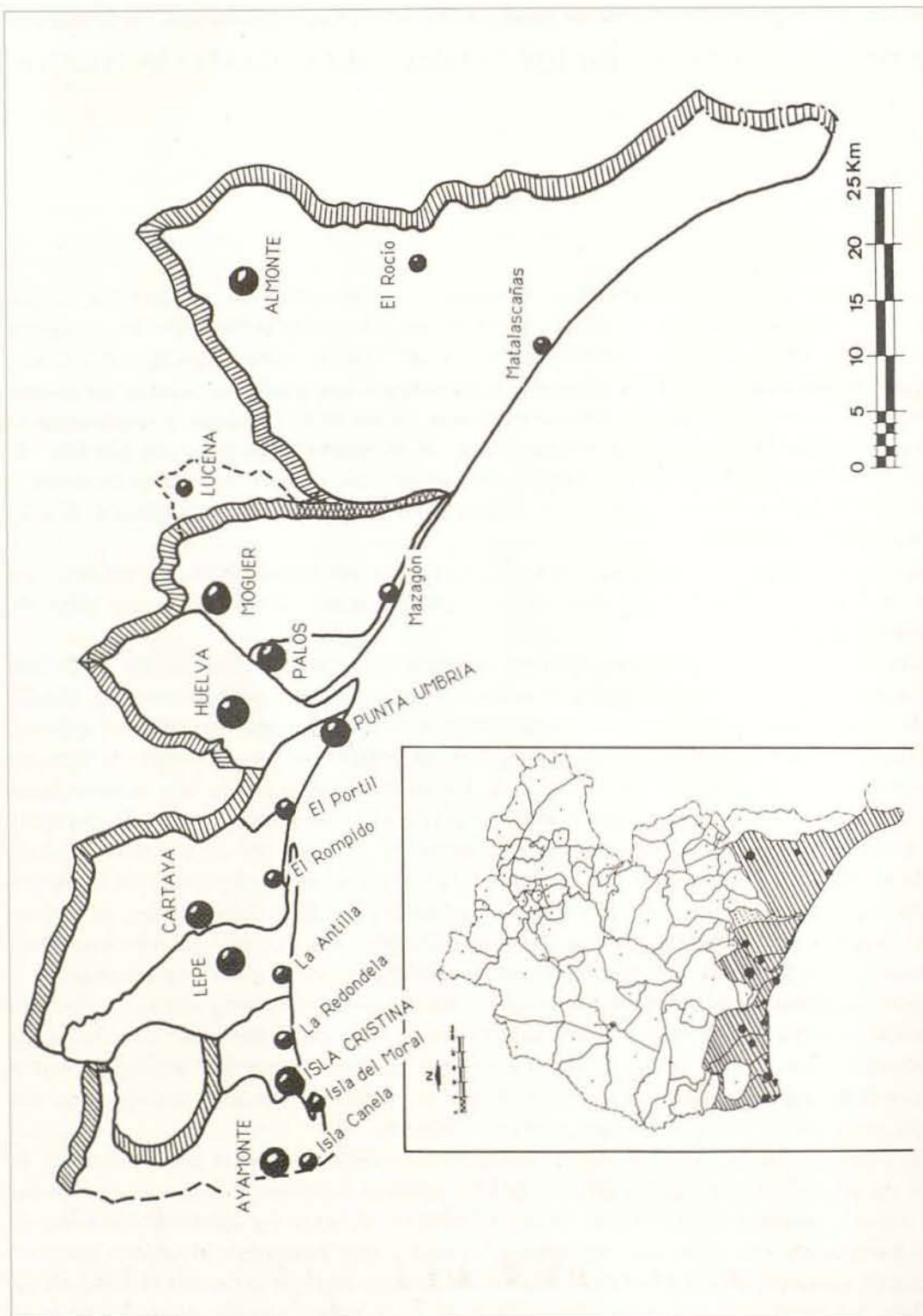
JESUS MONTEAGUDO LOPEZ-MENCHERO

El sector meridional de la provincia de Huelva, al que pertenece su fachada litoral, está representado por una serie de núcleos de población pertenecientes a nueve municipios -serían diez si se añadiese Lucena del Puerto, cuña puntual entre Palos, Moguer y Almonte, pero sin morfología y servicios relacionados con espacios marítimos-. Comprendidos entre las desembocaduras de los ríos Guadiana y Guadalquivir, entre el Algarve portugués y la vecina Cádiz, se extienden a lo largo de 120 km. de costa, gestionan los 1.845,84 km<sup>2</sup> (18,2% provincial) que ocupan sus términos municipales y albergan permanentemente al menos a 249.252 habitantes -población al 1/1/90 -(55,2% provincial)-.

La costa de Huelva sólo tiene, como le ocurre a toda la provincia, un núcleo con más de 20.000 habitantes. Se trata de la capital. Ningún otro alcanza esa cifra de *población permanente*.

Considerando, desde un punto de vista cuantitativo, la amplitud de 20.000 a 100.000 habitantes como el recorrido de la variable que marque las *ciudades medias*, ninguna de las onubenses pertenecería a este concepto. Sin embargo, más allá del aspecto meramente cuantitativo, atendiendo a la jerarquía establecida por el *SISTEMA DE CIUDADES DE ANDALUCIA* (1986), tres de los núcleos de los municipios costeros son *centros básicos*, no existiendo en ese ámbito costero ningún centro intermedio, según la jerarquía del mencionado Sistema. Estos centros básicos ya podrían ser considerados como ciudades medias de Huelva por la funcionalidad que les hace acreedores de tal rango jerárquico. Incluso, pese a no alcanzar el umbral de los 20.000 habitantes, ni formar parte siquiera del rango de centros básicos, consideramos que por su funcionalidad, su atracción demográfica y de actividades económicas, su peculiar estacionalidad y su potencialidad futura, todos los núcleos de la costa, excepto, como ya hemos indicado, Lucena del Puerto, y la capital onubense, ésta por sobrepasar ese concepto al situarse como centro subregional o cabecera provincial, pueden incluirse dentro de *ciudades medias*. Así es como las vamos a considerar en este trabajo, por los rasgos generales y particulares que iremos indicando.

Tal y como queda recogido en el *SISTEMA DE CIUDADES DE ANDALUCIA* los núcleos de la costa de Huelva se encuadran dentro de tres ámbitos funcionales básicos, encabezados por *Ayamonte-Isla Cristina* al Oeste; *Huelva* en el centro; y *Almonte-Bollullos* al Este; además de esa cuña que representa Lucena y que pertenece al ámbito encabezado por Bonares. Las *BASES PARA LA ORDENACION DEL TERRITORIO DE ANDALUCIA* (1990), en su análisis del Sistema Productivo, desde la base 7, "zonificación de unidades para la



Jesús Montegudo: Territorio y Función en los Nucleos de la Costa de Huelva

NUCLEOS DE LA COSTA DE HUELVA

promoción económica y ordenación territorial”, encuadra a la costa onubense como un *área dinámica* global, expansiva demográficamente y subdividida en tres áreas, urbana la de *Huelva* y turístico-agrícolas las de levante y poniente; dentro del espacio litoral de Andalucía, en las mismas *Bases* aparecen de nuevo las tres unidades como homogéneas, pero urbano-litoral la central y mixtas las laterales, que pasan a denominarse *La Costa*, al Oeste, y *Doñana*, al Este.

Significa esto que el litoral onubense no se comporta como una única unidad funcional, al igual que ocurre con el resto de la costa andaluza, sino que sus vínculos son a veces mayores con núcleos situados en el interior que con sus vecinos costeros. Esta subdivisión funcional de la costa de Huelva se debe a:

1. *Caracteres socioeconómicos* derivados de una mayor concentración de actividades en unos ámbitos que en otros. La línea divisoria y representativa de esta discontinuidad es la ciudad de Huelva, que constituye un verdadero umbral entre los sectores oriental y occidental costeros. La ciudad, como único gran centro administrativo e industrial y portuario de la provincia, hace bascular hacia ella no sólo a la población de su ámbito funcional directo y a los costeros, de los que estamos tratando, sino que como tal centro subregional o cabecera provincial, atrae a toda la provincia para determinadas funciones, obligando así, por su situación meridional y litoral, a un permanente flujo de personas y servicios hacia y desde este enclave costero.

2. *Dotaciones infraestructurales* distintas, que facilitan el acceso hacia unos ámbitos en detrimento de los otros. En efecto, la vía de unión con el exterior provincial, tanto hacia el Este (Sevilla), como hacia el Norte (Badajoz) y Oeste (Portugal), recorre el sector Huelva-Ayamonte a través de la Nacional 431, no así el tramo Huelva-Matalascañas, cuya vía es de ámbito comarcal y no conecta con Cádiz por finalizar en el Parque Nacional de Doñana. Por tanto, mientras que el sector occidental de la costa está conectado a la red nacional e internacional, al oriental sólo se accede por una vía de la red básica funcional a través de Sevilla, y por una vía intercomarcal a través de Huelva. Este rasgo de las comunicaciones ha marcado siempre una mayor fluidez de contactos y funciones entre los núcleos occidentales entre sí, y una práctica inco nexión tanto de los orientales entre sí como entre éstos y los de poniente.

3. *Caracteres físicos*. Siempre se ha considerado el litoral dividido en dos sectores a uno y otro lado de la desembocadura de los ríos Tinto y Odiel. El sector occidental está frecuentemente interrumpido por marismas, islas, barras y flechas configuradas entre los ríos Guadiana, Carrera, Piedras y Odiel. Esta morfología ha forzado que las actuaciones urbanísticas sean puntuales, inconexas unas con las otras, y que los núcleos sean considerados como puntos entre estos accidentes. La ruptura de la costa con la ría de Huelva da paso al sector oriental, más regular, sin las interrupciones costeras anteriores, con una playa continuada pero claramente separada del interior por un cordón de dunas fósiles elevadas y escarpadas; en este sector las actuaciones urbanísticas han sido sólo dos, Mazagón y Matalascañas, aunque la proximidad de la segunda al Parque Nacional de Doñana crea las mayores tensiones en el territorio.

Como puede verse en el cuadro 1 y en los correspondientes gráficos, al margen de estas discontinuidades urbanísticas, toda el área litoral tiene un comportamiento muy

**Cuadro 1. POBLACION. CIFRAS ABSOLUTAS**

<i>Municipios</i>	<i>1900</i>	<i>1910</i>	<i>1920</i>	<i>1930</i>	<i>1940</i>	<i>1950</i>	<i>1960</i>	<i>1970</i>	<i>1981</i>	<i>1986</i>	<i>1990</i>
Ayamonte	7530	9471	13207	13769	12136	12124	13230	13099	16216	16775	17490
Isla Cristina	5969	8312	9567	10499	12711	10969	12330	14271	16335	14954	18521
Lepe	5125	6525	7716	8026	8569	9240	10038	11826	13669	15188	16524
Cartaya	5552	5995	6971	8165	9002	10562	13041	8281	8990	9698	10504
Punta Umbría	-	-	-	-	-	-	-	6606	8490	9491	10183
Palos Frontera	1621	1902	1922	2201	2280	2469	2540	4390	5901	7007	6691
Moguer	8455	7546	8028	7051	6821	7140	7222	8068	10004	11095	11853
Almonte	6917	7565	7967	8287	8964	10500	11538	11566	12959	14390	16484
Subtotal	41169	47216	55378	57998	60483	63004	69939	78107	92564	108598	108250
Huelva	21359	29072	34437	44872	56427	63648	74384	96689	127806	135427	141002
Total Costa	65528	76288	89815	102870	116910	126652	144323	174796	220370	234025	249252
Prov. Huelva	260880	309888	330402	354963	366526	368013	399934	397683	414942	430918	451522

**POBLACION. INDICES**

<i>Municipios</i>	<i>1990</i>	<i>1910</i>	<i>1920</i>	<i>1930</i>	<i>1940</i>	<i>1950</i>	<i>1960</i>	<i>1970</i>	<i>1981</i>	<i>1986</i>	<i>1990</i>
Ayamonte	100	126	175	183	161	161	176	174	215	223	232
Isla Cristina	100	139	160	176	213	184	207	239	274	251	310
Lepe	100	127	151	157	167	180	196	231	267	296	322
Cartaya	100	108	126	147	162	190	235	149	162	175	189
Punta Umbría	-	-	-	-	-	-	-	100	129	144	154
Palos Frontera	100	117	119	136	141	152	157	271	364	432	413
Moguer	100	89	95	83	81	84	85	95	118	131	140
Almonte	100	109	115	120	130	152	167	167	187	208	238
Subtotal	100	115	135	141	147	153	170	190	225	264	263
Huelva	100	136	161	210	264	298	348	453	598	634	660
Total Costa	100	122	144	165	187	203	231	280	352	374	399
Prov. Huelva	100	119	127	136	140	141	153	152	159	165	173

Fuente: *Censo de la Población* de los años correspondientes. I.N.E. Elaboración propia

dinámico en su población, tanto si se considera desde 1900 como si se hace desde 1960, fecha inmediatamente anterior a la instalación del Polo Industrial. Tal es así que desde el inicio de siglo se sextuplica la población de Huelva capital y todos los municipios la duplican, excepto Moguer, cuya evolución muestra su proximidad a la problemática del ámbito de la Campiña de mayor estancamiento, y Cartaya a causa de la segregación de Punta Umbría en 1963.

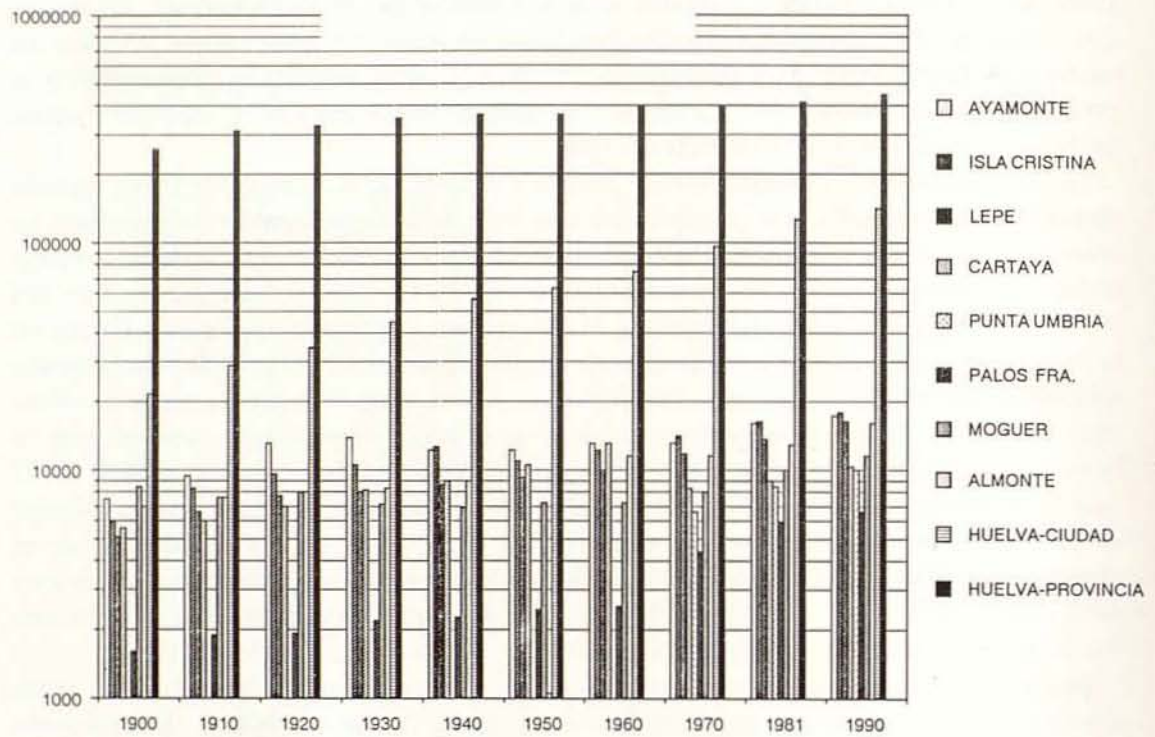
La aceleración de su crecimiento se produce a partir de la década de 1960, cuando se unen varios factores que propician el que este área meridional de la provincia se convierta en un área dinámica de recepción de población. Tanto el inicio del fenómeno turístico a escala nacional e internacional, como la progresiva industrialización del Polo de Huelva y la intensificación de la agricultura, producen una nueva forma en la concepción del uso del espacio litoral: el suelo pasa a ser objeto de especulación industrial, urbanística y agrícola. Por otra parte es el momento crítico en la devaluación de la agricultura tradicional, y el inicio de la crisis minera, que caracterizaba a la mayor parte de la provincia; el éxodo se canaliza hacia este sector costero en el que la industria, los servicios y una agricultura extratemprana comienzan a ofrecer empleo inexistente en el resto de la provincia. Esta es la razón de que durante el período 1960-1981 sean los únicos municipios de la provincia, junto con los del área periurbana de Huelva, más Bollullos y Valverde, que incrementen su población; tendencia que continúa en el último padrón de 1986 y la renovación de 1990.

Junto a realidades comprobadas, como son la industrialización puntual de la costa a través de Huelva y Palos; la intensificación agrícola de todo el litoral, de Ayamonte a Almonte, con mayor o menor incidencia en determinadas áreas; el incremento de la actividad inmobiliaria en todos los núcleos situados en la playa, que produce reactivación constructiva y multiplica la segunda residencia; aparece otra que debe ser motivo de análisis en su conceptualización; es sobre todo la consideración del papel que desempeña la función turística en el desarrollo de este ámbito.

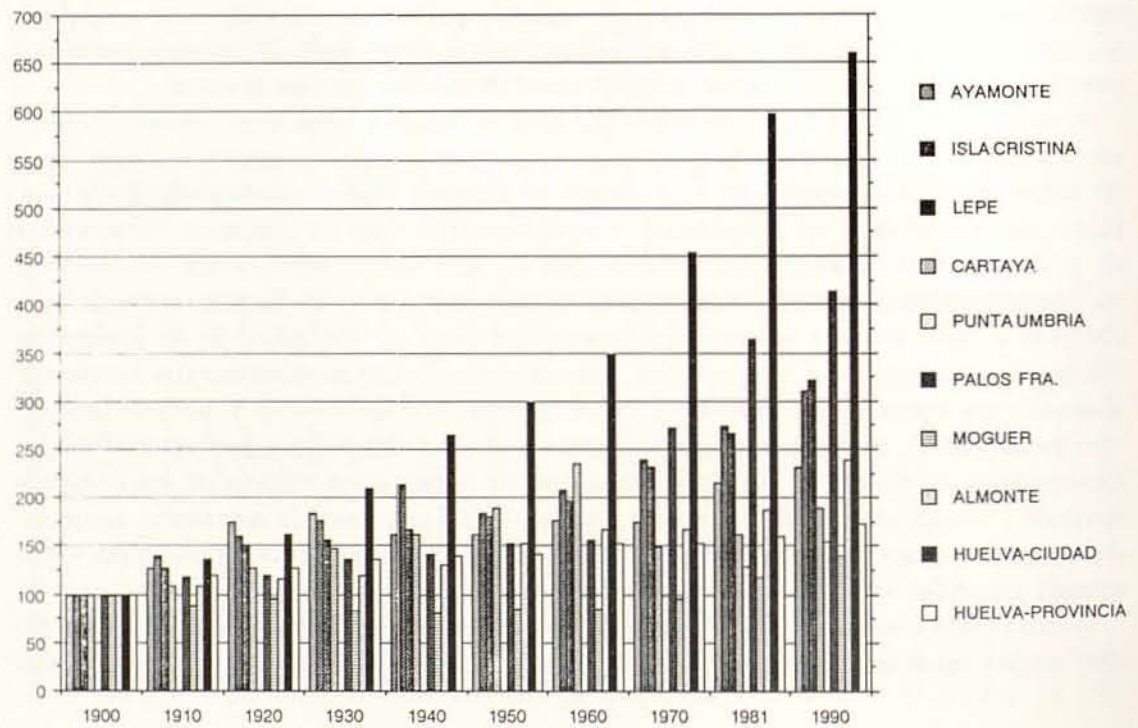
Se trataría en primer lugar de ver si la Costa de Huelva tiene una función turística en cuanto a canalizar hacia ella a personas que en su tiempo de ocio pernocten, bien en establecimientos hoteleros o de camping, bien en viviendas secundarias, y empleen su tiempo libre en actividades complementarias que les ofrezcan los servicios de la zona de acogida (opción apoyada por M. Marchena, 1987), o por el contrario, en segundo lugar, se limita fundamentalmente a acoger a las familias que de una estación a otra, incluso sin que sea tiempo de ocio, se trasladan de su residencia habitual en el interior a otra costera, sin ofrecer suficientes alojamientos hoteleros, teniendo en cuenta para todo ello, como pondremos de relieve y señala también Marchena (1987), que el alojamiento onubense en hoteles sólo representa el 5% del total andaluz y "pese a su condición litoral no se acerca a los valores de los restantes territorios marítimos andaluces en este apartado". En este caso, la residencia secundaria litoral se comporta del mismo modo que la segunda residencia interior en suelo rústico, que Marchena desestima como turística.

Hechas estas consideraciones generales, es preciso poner de manifiesto que la realidad de los núcleos costeros de la provincia de Huelva se enmarca, por una parte,

POBLACION DE LA COSTA. CIFRAS ABSOLUTAS.



POBLACION DE LA COSTA. INDICES.



dentro del modelo general de comportamiento de las áreas costeras andaluzas y españolas, pero por otra posee rasgos peculiares que nos invitan a analizar las razones de su dinámica demográfica y de sus respuestas ante fenómenos como el turismo, la agricultura o el medio ambiente. Esto es lo que nos lleva a plantear aquí los rasgos fundamentales en los que basamos nuestro trabajo, como puntos de partida para explicar esa realidad litoral de Huelva. Destacamos:

1. *La costa acumula población y servicios frente al resto provincial.* En efecto, la ubicación en la costa, tanto de la capital provincial, como además de siete de los nueve núcleos que en la provincia tienen más de 10.000 habitantes, ha hecho acumular el peso demográfico y la centralidad provincial en este ámbito costero meridional. En la última renovación anual del Padrón Municipal de Habitantes a 1/1/90, este área, incluida la capital provincial, superaba el 55% de la población de la provincia; el conjunto de los núcleos, sin el de Huelva, tenían más de 108.000 habitantes (25% provincial), teniendo en cuenta que se trata sólo de 8 (10%) de los 79 municipios que tiene la provincia.

Este peso demográfico viene dado por la concatenación de fenómenos tales como:

a) La ubicación en la costa (Huelva y Palos) del mayor foco industrial de la provincia, el Polo de Desarrollo, con la consiguiente atracción migratoria permanente y cotidiana, tanto por la oferta de empleo (5.500 empleos directos en el área del Polo), cuanto por la mejora de la red viaria que facilita el acceso; la construcción de la autopista A-49 es un buen ejemplo de ello.

b) La localización litoral de Huelva-capital, que, como sede de servicios provinciales únicos, suplementados por la creciente actividad económica en el sector costero, frente al resto provincial, produce tanto migraciones cotidianas, cuanto acumulación demográfica en la ciudad y su entorno.

De los datos del cuadro 2 se deduce que partiendo de las 53.101 personas que constituyen la población activa ocupada de estos núcleos costeros, trabajan fuera de sus respectivos domicilios 4.287. De ellos 3.170 (73,9%) lo hacen en alguno de los municipios costeros, incluido el de la capital, hacia el que se dirigen 968 (30,5%). Por tanto las actividades productoras exteriores a la costa ocupan sólo el 26,1% de la población activa ocupada de estos núcleos que se ve obligada a salir de ellos para su actividad cotidiana. Por el contrario, el empleo de este ámbito se nutre de 7.475 activos que trabajan fuera del término municipal en el que residen. Los 3.170 mencionados anteriormente, que tienen su origen en este ámbito y se ocupan en él, pero en un término municipal distinto al de su residencia, representan sólo el 42,4%. Por el contrario, el 57,6% proceden del interior de la provincia, es decir, predomina en este área la función de acogida frente a la de diáspora. Es preciso tener además en cuenta que en los 4.305 empleos procedentes de ámbitos exteriores a la costa no se incluyen los que proceden de otras provincias, de las que no se dispone de datos, ni se contempla el empleo en períodos de elevada demanda, como son el verano y los períodos de recolección de frutales y hortalizas.

Otro dato deducible de este cuadro es que de los 90.095 activos ocupados de la provincia de Huelva, el 58,9% tienen su origen en este área; por el contrario, de los

Cuadro 2. MOVILIDAD TRABAJO-RESIDENCIA

Destino	Ayamonte	Isla Cristina	Lepe	Cartaya	Punta Umbria	Palos Front.	Moguer	Almonte	Huelva	Otros	Total Dest. Ext.M.
ORIGEN											
Ayamonte	3737	74	26	5	4	1	-	-	81	58	3986 249
I.Cristina	20	3119	38	9	6	1	-	-	116	72	3381 262
Lepe	9	11	3202	17	5	1	-	3	75	15	3338 136
Cartaya	7	37	94	1921	20	4	-	3	181	75	2342 421
P.Umbria	1	5	23	7	1577	4	2	8	172	39	1838 261
Palos F.	-	1	-	-	1	1723	7	1	93	19	1845 122
Moguer	-	-	1	-	-	252	1969	5	237	116	2580 611
Almonte	-	-	-	-	-	1	1	4089	13	48	4152 63
Huelva	10	27	45	34	66	1209	65	31	27477	675	29639 2162
											36994 <sup>1</sup>
Otros	77	219	239	60	43	389	187	384	2707	28607	32912 4305
											90095 <sup>2</sup>
Total	3861	3493	3668	2053	1722	3585	2231	4524	31152	33337	89626 12674
Orig. Ext. M.	124	374	466	132	145	1862	262	435	3675	4730	12205

Fuente: *Padrón Municipal de Habitantes 1986*. Diputación Provincial de Huelva.

(1) Población activa ocupada de otros municipios de la provincia, exteriores al área litoral.

(2) Población activa ocupada total de la provincia de Huelva.

89.626 empleos en la provincia, el 62,8% se ocupa en este área litoral. Ambos valores superan al ya de por sí alto 55% de población provincial domiciliada en este ámbito costero, en el que, sin duda, como puede verse, tiene un peso específico Huelva y Palos de la Frontera.

c) La intensificación agrícola de este sector costero, especialmente a partir de la década de los años ochenta, lo ha convertido en un modelo de explotación de cultivos intensivos, tanto frutales y cítricos como fresones y cultivos bajo plástico. Consiguientemente fija población y atrae y mantiene transeúntes durante largas temporadas de plantación y recolección. Esta población temporera agrícola apenas queda reflejada en las estadísticas oficiales. M.A. Caro Figueras (1988) en un reciente estudio llevado a cabo a través de la Escuela de Trabajo Social de Huelva, ha puesto de relieve las carencias de infraestructura, equipo y servicios que afloran en los municipios costeros, especialmente en Palos y Moguer. Palos no sólo acoge al mayor número de migrantes temporeros, sino que proporcionalmente a su población habitual (6.700 hab.), los 3.000 inmigrantes que se acumulan entre marzo y junio con motivo de la

recolección de las fresas, representan casi un 50% más de la población habitual. Esta intensa acumulación no se produce en ninguna otra época del año, a pesar de que tanto la siembra como el verano elevan el número de población habitual. Aun con las previsiones y las dotaciones exclusivas para estos casos, cada año se producen déficits de vivienda, escolaridad y sanidad que afectan a todos los miembros de la familia, llegando en algunos casos a un auténtico hacinamiento humano.

d) La intensificación de la segunda residencia no sólo provoca una elevada estacionalidad, con los consiguientes contrastes altísimos entre temporada alta y baja, sino que agudiza las carencias en la primera y fija población dedicada a la construcción y mantenimiento de infraestructuras, viviendas y servicios. Asimismo, aunque no se refleja en el cuadro anterior, produce una intensa movilidad trabajo-residencia en el período estival.

En definitiva, la proximidad de la capital, su industria y servicios, junto al predominio de la segunda residencia, la agricultura intensiva y la función turística, no sólo atraen y fijan población en este área litoral, convirtiéndola en la más dinámica de la provincia, sino que incluso provocan movimientos pendulares trabajo-residencia, diarios y semanales y, sobre todo, estacionales, poniendo de relieve en temporada alta, serias deficiencias de equipo, infraestructura y servicios.

2. *En general existe una disociación entre cabecera municipal y núcleos de playa.* Tales núcleos, adscritos administrativamente a uno o dos municipios, en régimen de mancomunidad, tienen un carácter puntual tanto en razón de la morfología costera descrita en la introducción, cuanto por las limitaciones que impone la legislación medioambiental en orden a la conservación de un rico patrimonio natural en esta costa. Predominan en estos núcleos costeros la *función de segunda residencia familiar y las actividades inmobiliario-especulativas frente a las propiamente turísticas* en el sentido de complementariedad de servicios para la población alojada. Esto provoca una *altísima estacionalidad* y consiguientemente unas *mínimas dotaciones de equipo y servicios permanentes*. Asimismo, con la única excepción de Matalascañas, existe una infradotación de alojamientos y equipamiento turístico, suplido únicamente por la proliferación de plazas de camping en toda la costa.

Esta disociación entre la cabecera municipal y estos núcleos secundarios costeros, lleva a menudo aparejado un relativo abandono por parte de las respectivas administraciones locales, tanto en la preocupación por el control de la población real en las distintas temporadas, cuanto en la dotación de servicios acordes con ese desconocido volumen de población.

Los núcleos son: Isla Cristina e Isla del Moral (Ayamonte); La Redondela (Isla Cristina); La Antilla-El Terrón (Lepe); El Rompido y El Portil (Cartaya); El Portil (Punta Umbría); Mazagón (Moguer-Palos); Matalascañas (Almonte).

Algunos valores que apoyan estas observaciones pueden ser:

a) *La relación entre viviendas y población permanente* nos daría un índice de habitabilidad, y por consiguiente la infrautilización permanente de las viviendas como consecuencia de la segunda residencia, pero sólo disponemos de datos del *Nomenclátor* de 1981, que no distingue viviendas habitadas de viviendas vacías, y datos de

los primeros resultados provisionales del *Censo de Edificios y Locales* de 1990, no sólo no publicado, sino inconcluso aún; en este caso disponemos de viviendas habitadas y vacías del conjunto del término municipal, sin distinción de núcleos secundarios. Aunque no se explotó ni publicó, también poseemos datos aislados del Padrón Municipal de Habitantes de 1986. Con todo ello intentaremos reconstruir una aproximación a la realidad de este área <sup>1</sup>.

**Cuadro 3 . POBLACION Y VIVIENDAS EN 1981**

<i>Municipio</i>	<i>Población</i>		<i>Viviendas</i>			<i>Densidad</i>		
	<i>N.P.</i>	<i>N.S.</i> <i>T.M.</i>	<i>N.P.</i>	<i>N.S.</i> <i>T.M.</i>	<i>N.P.</i>	<i>N.S.</i> <i>T.M.</i>		
Ayamonte	13.648	2.568 16.216	4.157	1.035 5.192	3,3	2,5 3,1		
Isla Cristina	13.584	2.751 16.335	4.120	1.845 5.965	3,3	1,5 2,7		
Lepe	13.123	546 13.669	4.024	2.844 6.868	3,3	0,1 2,0		
Cartaya	8.506	484 8.990	3.007	1.155 4.162	2,8	0,4 2,2		
Punta Umbría	8.484	6 8.490	7.276	497 7.773	1,2	0 1,1		
Huelva	127.806	127.806	41.910	41.910	3,1	- 3,1		
Palos	5.299	602 5.901	1.477	832 2.309	3,6	0,7 2,6		
Moguer	9.346	542 10.004	2.934	1.168 4.102	3,2	0,5 2,4		
Almonte	11.294	1.665 12.959	3.311	3.425 6.736	3,4	0,5 1,9		

Fuente: I.N.E.: *Nomenclátor*, 1981. Se utiliza población de hecho.

N.P.= Núcleo Principal; N.S.= Núcleo Secundario; T.M.= Total Municipio; Densidad= Hab/vivienda

La primera conclusión que se obtiene al analizar estos datos es que en una década la costa de Huelva, incluida la capital, ha incrementado sus viviendas en 33.755 (40%); 23.266 si excluimos la capital, que representa el 54% de incremento. La

(1) La metodología que hemos utilizado para realizar el cuadro de Población y viviendas de 1990, que aparece en la página siguiente, se basa por una parte, como hemos apuntado, en el *Censo de Edificios, Locales y Viviendas de 1990*, que aún se está realizando. Este carácter inconcluso implica no sólo que los datos están sin depurar, sino que incluso faltan, como es el caso de Matalascañas, o en general no saber cuáles corresponden a la cabecera municipal y cuáles a los núcleos secundarios. Los datos de Matalascañas y El Rocío, que no nos han sido facilitados, los hemos extrapolado aplicando el coeficiente de crecimiento del núcleo de Almonte entre 1986 y 1990, que sí conocemos. Es muy posible que la cifra real sea superior a la obtenida de esta forma, porque la dinámica de crecimiento de Matalascañas y El Rocío es mayor que la del núcleo de la cabecera municipal, pero obtenemos un dato con el que poder continuar con nuestra hipótesis de trabajo. Por otra parte, hemos aplicado un coeficiente de habitabilidad o densidad por vivienda vacía en temporada alta, de 8 Hab./viv., valor medio entre la ocupación de apartamentos y chalets; es el coeficiente que aplica F. Herrera Mármol en las *Normas Subsidiarias Municipales de Punta Umbría*, 1990 y que nos parece ajustado a la realidad tras una investigación por la valoración que hace la Policía Municipal de los respectivos Ayuntamientos. No existen investigaciones sobre cuál es la población máxima de temporada, ni siquiera se han aplicado los cálculos aproximados del método del consumo de agua o volumen de basuras (realizado sólo por F. Herrera en Punta Umbría). En cuanto a Huelva-capital, no sólo no se le asigna un coeficiente de habitabilidad a las viviendas vacías para la temporada alta, sino que en verano habría que aplicar un coeficiente de reducción de población, puesto que una parte importante de los habitantes de los núcleos costeros de playa son residentes habituales de la capital.

Cuadro 4. POBLACION Y VIVIENDAS EN 1990

Municipio	P.D.	V.H.	A.	V.V.	V.M.	B.	C.	P.E.	P.T.A.
Ayamonte	17.490	4.261	4,1	2.025	6.286	2,8	8,0	16.200	33.690
Isla Cristina	18.521	4.141	4,5	2.644	6.785	2,7	8,0	21.152	39.673
Lepe	16.524	4.021	4,1	5.178	9.199	1,8	8,0	41.424	57.948
Cartaya	10.504	2.924	3,6	2.379	5.303	2,0	8,0	19.032	29.536
Punta Umbría	10.183	2.412	4,2	8.881	11.293	0,9	8,0	71.048	81.231
Huelva	141.002	47.416	3,0	4.983	52.399	2,7	-	-	-
Palos	6.691	1.726	3,9	1.256	2.982	2,2	8,0	10.048	16.739
Moguer	11.853	3.380	3,5	5.426	8.806	1,3	8,0	43.408	55.261
Almonte	16.484	4.776	3,5	10.943	15.719	1,0	8,0	87.544	104.028

Fuente: I.N.E.: *Rectificación del Padrón Municipal de 1986*, referida al 1/1/90.

*Censo de edificios, locales y viviendas de 1990*. Inconcluso. Resultados provisionales de los Ayuntamientos. P.D.= Población de derecho al 1/1/90; V.H.= Viviendas habitadas; V.V.= Viviendas vacías; V.M.= Total de viviendas del municipio; P.E.= Población estimada en las viviendas vacías en temporada alta; P.T.A.= Población total del municipio en temporada alta (PD+PE); A= Densidad de vivienda habitada (PD/VH); B= Densidad media de las viviendas del municipio (PD/VM); C= Densidad estimada en las viviendas vacías en temporada alta.

década de los años ochenta ha supuesto una verdadera explosión urbanística, especialmente en los núcleos secundarios que hemos enumerado. Ha sido además el origen de los proyectos de los noventa, entre los que se encuentran Isla Canela (Ayamonte), Islantilla (Isla Cristina, La Redondela), El Rompido-El Portil (Cartaya-Punta Umbría), El Picacho (Mazagón-Moguer), y el polémico Costa Doñana o Dunas de Almonte.

La segunda conclusión, que se observa en 1981 y se deduce en 1990, es la infraocupación de los núcleos secundarios en las estaciones no estivales, y la hiperocupación en la estival. De un coeficiente de habitabilidad inferior a 0,8 se pasa a 8 en temporada alta. De apenas 13.000 habitantes en los núcleos secundarios en 1990, que representan en sí mismos un ascenso respecto a 1981 (9.164) y una tendencia hacia la conversión en vivienda principal de la segunda residencia, sobre todo en Mazagón, se pasa a los 418.106 (excluida Huelva) en los meses de julio-agosto y a valores menores, pero muy superiores a los residentes, permanentes en todos los fines de semana y vacaciones del año (Navidad, Semana Santa, Feria de Sevilla, etc.).

El que frente a 27.641 viviendas ocupadas en los núcleos costeros existan 38.732 vacías, pone completamente de manifiesto esa polarización de la segunda residencia en la costa de Huelva y nos servirá para apoyar los argumentos de carencias dotacionales en temporada alta y para reflexionar sobre la función turística de los mismos.

b) Otro aspecto que reitera la utilización de la segunda residencia como casi único

sistema pernecedor en la costa de Huelva, es precisamente la *escasez de infraestructuras y servicios complementarios de alojamiento hotelero*. Atendiendo sólo a las plazas hoteleras de cuatro, tres, dos y una estrella, la costa onubense, incluida Huelva-capital, con 2.491 habitaciones en 1990, tiene un 27% menos que la costa atlántica de Cádiz, que alcanza las 3.441. Por el contrario supera a ésta en un 40% en plazas de camping (18.058 respecto a 10.874).

Si tenemos en cuenta que en verano la población de estos núcleos se incrementa en más de 300.000 personas a lo largo de toda la costa, y que la capacidad de estos servicios de alojamiento está en torno a 25.000 plazas, es evidente que predomina el uso de la segunda residencia, tanto en ocupación directa como en arrendamiento. Si además se considera la especulación en este sentido, llegando a valer 300.000 pesetas el arrendamiento de un apartamento por temporada (julio y agosto), se entenderá tanto la hiperocupación de éstos, con coeficientes que alcanzan los 8 hab./apartamento (dos familias) y los 10 hab./chalet, como los déficits de servicios si no se atiende debidamente esta variable. Algo demasiado frecuente entre los municipios que administran los núcleos de la costa.

c) En este último aspecto mencionado es en el que hay que insertar la reflexión sobre si el uso predominante de la segunda residencia es el familiar en régimen de propiedad, en cuyo caso para la ocupación en temporada alta primaría el hecho mismo de la adquisición de la vivienda y no los servicios complementarios que se ofrezcan en la zona, o el arrendamiento a terceros, cuando para elegir el lugar de *veraneo*, que no necesariamente tiene que ser de vacaciones, se miran tanto el precio de arrendamiento cuanto otros aspectos como la proximidad a la residencia habitual o las dotaciones de infraestructura y servicios que ofrece la zona a cambio de ese desembolso económico.

En la costa de Huelva sin duda el predominio corresponde a esos dos supuestos: propiedad de la vivienda secundaria o arrendamiento de una lo más próxima posible a la residencia habitual, siendo los residentes en Huelva-capital los mayores consumidores de espacio y vivienda en Punta Umbría; los residentes en Sevilla quienes predominan en Matalascañas; y repartiéndose en distintas proporciones los demás núcleos costeros entre Huelva y provincia, Sevilla y provincia, provincia de Badajoz, resto de los ámbitos andaluces, sobre todo de Córdoba, y pequeñas proporciones del resto de España y el extranjero.

Estos dos caracteres predominantes de *propiedad y familiar*, son a menudo sinónimos en la costa de Huelva de *poca exigencia* en dotaciones infraestructurales y de servicios, especialmente en los lugares de mayor tradición y antigüedad, correspondiendo en muchos casos con los mayores déficits. Existen urbanizaciones en casi todos los núcleos costeros en donde las carencias son tales (falta de saneamiento, irregularidad en el suministro de agua potable, contaminación de las aguas marinas) que difícilmente se entendería su ocupación si no fuese por ese carácter de propiedad familiar arraigada. Junto a esto existe una parte nada despreciable de especulación mediante el arrendamiento a familias cuya residencia habitual se encuentra próxima a la de los respectivos núcleos, siendo esta razón de proximidad y de poder

compartir playa y trabajo, la que induce tanto a abonar arrendamientos muy altos, cuanto a hacerlo teniendo un conocimiento relativo de estas circunstancias.

Finalmente, es indudable que existe una ocupación de turistas propiamente dichos, que no alternan playa y trabajo, sino que emplean aquí su tiempo de ocio, y cuya captación progresiva es en gran medida lo que conduce a mejorar la imagen de estos núcleos y a dotarlos de los mínimos servicios e infraestructuras urbanas.

Cualquiera de los tres casos tiene una fuerte incidencia en los presupuestos de los municipios a los que afectan y que como hemos dicho, salvo Ayamonte, Isla Cristina y Punta Umbría, e incluso en estos mismos, no coinciden núcleos costeros con núcleos de gestión municipal y por tanto no sufren directamente las carencias de las que tratamos. La incidencia de la que hablamos viene dada por una parte por el incremento de la presión fiscal a través de la contribución urbana, licencias fiscales sobre actividades lucrativas e impuestos sobre parcelas sin edificar; pero por otra, al tratarse de foráneos no residentes, no perciben por ellos ni los beneficios estatales conforme al número de población real al que tienen que dar servicio, ni los impuestos directos de éstos, como circulación de vehículos, que ya gravan sus municipios de residencia; ni pueden demandar servicios públicos en proporción al volumen real de población en temporada alta, que, por otra parte, en la mayoría de los casos no se han preocupado de medir debidamente. Así, si se considera sólo la población permanente, el presupuesto medio por habitante en la costa es un 46% superior a la media provincial; pero si se cuenta con las necesidades de la población en temporada alta, pasa a ser un 63% inferior a la media provincial, con lo que el Ayuntamiento no puede hacer frente con los recursos públicos a las necesidades estivales.

De esta forma se genera un déficit presupuestario, déficit de servicios médicos y farmacéuticos, déficit de líneas telefónicas que producen la saturación completa de la zona, déficits comerciales al no contar con datos fidedignos de demanda de mercado, déficits culturales al carecer estos núcleos en general de bibliotecas e instalaciones deportivas públicas, que se sitúan en el núcleo de la cabecera municipal, etc. Sin embargo, las cifras que se obtienen al relacionar servicios con población estable hay que tomarlas con precaución, puesto que parte de los establecimientos con licencia permanecen abiertos sólo en verano o en fines de semana o vacaciones cortas. No obstante y como referencia, las licencias comerciales/1.000 hab. en la provincia son 59,9 y las líneas de teléfono/1.000 hab. ascienden a 103,4, en ambos casos inferiores a la costa en periodo normal y muy inferiores en temporada alta.

3. *La agricultura intensiva, altamente tecnificada*, ha ido ocupando esta costa onubense de este a oeste, llegando a superar ampliamente a la función turística. Efectivamente, como hemos puesto de manifiesto en la introducción, la estructura edáfica de suelos arenosos, la benignidad del clima, con ausencia de heladas, la abundancia de acuíferos y embalses (zona regable del Chanza, zona de Almonte-marismas), el encarecimiento del suelo por la competencia urbana e industrial, la llegada de nuevas tecnologías de riego, químicas y genéticas, y la iniciativa de capitales onubenses y levantinos, han hecho de ese litoral onubense uno de los principales focos nacionales y comunitarios de producción hortofrutícola.

Cuadro 5. PRESUPUESTOS MUNICIPALES EN 1989

1. Presupuesto provincial de Huelva en millones de ptas.	16.996,0
2. Presupuesto/habitante, provincia de Huelva	38.023,0
3. Presupuesto-Costa en millones de ptas.	10.921,3
4. Presupuesto/habitante - Costa	44.480,3
5. Presupuesto - Costa sin Huelva capital, en millones de ptas.	5.921,0
6. Presupuesto/habitante - Costa sin Huelva capital	55.648,0
7. Presupuesto/habitante - Costa sin Huelva capital con población esperada en temporada alta.	14.162,0

Fuente: *Memoria 1989*. Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación. Huelva.

La observación del cuadro permite ver que a pesar de lo reducido de la superficie dedicada a tierra de cultivos, su proporción es mayor que la media provincial, en la que como aquí, predomina el terreno forestal (incluyendo erróneamente el eucaliptal). Sin embargo queda patente la importancia del regadío, que en todo el litoral se aproxima al 40% de las tierras cultivadas, mientras que en la media provincial es sólo el 12%, lo que evidencia la intensificación a la que hemos hecho referencia. La intensificación no obstante se centra en el fresón y los cítricos. El fresón tiene en la Costa de Huelva el 83% de la superficie dedicada a este cultivo en Andalucía y produce el 95% de la cosecha de Andalucía (B.I.A. Y P., 35).

Junto a esta actividad costera es preciso destacar la pervivencia de una *pesca tradicional*, apoyada en la riqueza pesquera de las aguas del Golfo de Cádiz; una *pesca industrial* con buques de mayor calado y que faenan en los caladeros saharauis y africanos; y finalmente el desarrollo reciente de la *acuicultura*, basada también en la riqueza de bivalvos que posee la costa onubense por esa rica actividad mareal y marismaña.

Cuadro 6. SERVICIOS EN 1989

Municipio	LCE	LCTA	LTE	LTTA	BOM	FE	FTA	CC	B	P
Ayamonte	59,7	30,8	142,2	73,4	NO	3,4	1,8	-	2	1
Isla Cristina	63,3	28,7	130,3	59,1	NO	2,7	1,3	1	1	1
Lepe	64,8	18,2	159,5	44,8	NO	3,0	0,9	1	1	1
Cartaya	61,0	21,5	147,9	52,2	NO	3,8	1,4	1	1	-
Punta Umbría	83,1	10,3	339,9	42,1	NO	3,9	0,4	1	1	1
Palos Frontera	81,9	32,1	336,1	131,7	NO	4,5	1,8	1	2	1
Moguer	54,4	11,5	114,8	24,2	NO	3,4	0,7	1	1	1
Almonte	66,4	10,2	152,2	23,5	NO	3,6	0,6	1	1	1

Fuente: *Memoria 1989*. Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación. Huelva.

L.C.E.: Licencias Comerciales/1.000 hab. pob. estable; L.C.T.A.: Licencias comerciales/1.000 hab. pob. temporada alta; L.T.E.: Líneas teléfono/1.000 hab. pob. estable; L.T.T.A.: Líneas teléfono/1.000 hab. temp. alta; BOM: Bomberos; F.E.: Farmacias/10.000 hab. pob. estable; F.T.A.: Farmacias/10.000 hab. temp. alta; C.C.: Casa de Cultura; B: Bibliotecas; P: Polideportivo municipal.

Cuadro 7. USOS Y APROVECHAMIENTOS DEL ESPACIO (%) 1990

Ambitos	Tierra de cultivo			Otros aprovechamientos					Total	
	Secano	Regadío	Total	Pastos	T. Forest.	Erial	Improd.	No agric.		Aguas
Ayamonte	73 <sup>1</sup>	27 <sup>1</sup>	24.0 <sup>2</sup>	4.0 <sup>2</sup>	24.9 <sup>2</sup>	15.1 <sup>2</sup>	0.8 <sup>2</sup>	2.6 <sup>2</sup>	28.6 <sup>2</sup>	1.4 <sup>3</sup>
Isla Cristina	17	73	61.0	-	26.4	1.2	-	1.1	10.2	0.4
Lepe	67	33	50.8	-	39.9	-	-	2.8	6.5	1.2
Cartaya	70	30	25.0	-	67.7	-	-	1.8	5.3	2.2
Punta Umbría	53	47	6.7	-	49.5	17.5	2.5	7.9	15.9	0.4
Palos Frontera	36	64	26.1	-	22.3	10.2	-	21.1	20.3	0.5
Moguer	47	53	21.9	2.1	67.6	4.1	-	1.9	2.4	2.0
Almonte	67	33	20.1	6.4	67.7	-	1.2	2.7	1.9	8.6
Costa	61	39	24.5	3.8	59.2	2.5	0.8	3.1	6.1	16.8
Prov. Huelva	88	12	21.0	3.1	64.6	6.1	0.7	2.0	2.5	100.0

Fuente: Delegación Provincial de la Consejería de Agricultura. Huelva.

1= % respecto al total de tierras de cultivo de su municipio; 2= % respecto al total de su término municipal; 3= % respecto al total de la superficie provincial.

Es esta importancia de las actividades agropesqueras lo que explica el mantenimiento de una elevada proporción de población activa en este sector productivo. Ni siquiera el Polo Industrial se aproxima al empleo que es capaz de generar la agricultura, muy superior incluso al que figura en estos datos, ya que parte de él se cubre desde fuera del área litoral. Tampoco las actividades relacionadas con los servicios costeros afectan excesivamente a la población activa. Las mayores tasas corresponden a Ayamonte y Moguer, y ambos son cabeceras de Partido Judicial, por lo que es mayor el número de funcionarios, especialmente en el caso fronterizo de Ayamonte.

Una vez más se manifiesta el escaso impacto que ejercen las actividades turísticas en el empleo de la población activa de este área, destacando sólo Punta Umbría y Almonte.

Cuadro 8. POBLACION ACTIVA DE LA COSTA 1986

Municipios	Agro-Pesc	Industria	Construc.	Servicios	P.Act. Tot.
Ayamonte	35,8	12,8	9,5	41,9	27,6
Isla Cristina	52,3	8,6	6,6	32,5	25,0
Lepe	60,3	4,7	10,8	24,2	27,8
Cartaya	47,1	7,1	13,8	32,0	30,0
Punta Umbría	39,1	5,4	17,1	38,4	27,9
Palos	48,1	16,8	8,3	26,8	34,1
Moguer	33,1	15,2	14,7	37,0	30,2
Almonte	49,1	4,5	13,3	33,1	32,2

Fuente: Padrón Municipal de Habitantes. Diputación Provincial. Huelva.

4. A lo largo de la costa de Huelva, se encuentran numerosos *espacios naturales catalogados* con distintas categorías por el *PLAN ESPECIAL DEL MEDIO FISICO Y CATALOGO DE ESPACIOS PROTEGIDOS DE LA PROVINCIA DE HUELVA*, recogidos por la *Ley de Espacios Naturales* (2/89 de la Junta de Andalucía) que fija las Reservas Naturales y sus zonas de protección.

Se trata de:

Isla de Enmedio	Reserva Natural	480,0 Ha.
Laguna de El Portil	Reserva Natural	15,5 Ha.
Marismas de El Burro	Reserva Natural	597,0 Ha.
Enebrales de P. Umbría	Paraje Natural	162,0 Ha.
Estero Domingo Rubio	Paraje Natural	480,0 Ha.
Lag. Palos y Las Madres	Paraje Natural	693,0 Ha.
Marismas de I. Cristina	Paraje Natural	2.385,0 Ha.
Marismas del Odiel	Paraje Natural	7.185,0 Ha.
Marismas del Piedras y flecha del Rompido	Paraje Natural	2.530,0 Ha.
Doñana y su Entorno	Parque Nacional	107,650,0 Ha. (H-S)

Tales espacios naturales protegidos han entrado y entran a menudo en conflicto con el uso y gestión del espacio y el medio ambiente. Tanto la acción directa de los vertidos de la industria química de Huelva, corregidos en gran parte en el último año gracias a un plan corrector de residuos sólidos y líquidos, como la carencia de estaciones de control y depuración de los residuos orgánicos urbanos de la mayoría de los núcleos de la costa (destacando la propia capital que no dispone de depuradora de residuos orgánicos), en la línea de lo apuntado anteriormente, por la poca atención de las administraciones locales hacia las dotaciones de estos núcleos; como asimismo la masiva utilización de agua procedente de los acuíferos para la agricultura costera, y el correspondiente aporte de fertilizantes y plaguicidas que dichas aguas transmiten a los acuíferos en su infiltración; y, finalmente, la lucha por el espacio que mantienen las urbanizaciones que delimitan e invaden incluso estos espacios, hacen de esta costa y los núcleos que la conforman uno de los principales focos de atención en el dilema medioambiental.

Estos espacios protegidos son otro de los atractivos de la costa onubense, por contraposición con el impacto negativo que para el turismo supone la ubicación costera de las industrias químicas del Polo Industrial. Sin embargo está abierta la polémica entre las restricciones económico-sociales que la conservación impone a los núcleos colindantes con estos espacios, especialmente en lo que se refiere al Parque Nacional de Doñana, y el nulo apoyo que a cambio de tal conservación reciben estos municipios de las Administraciones autonómica y comunitaria.

5. Finalmente recogemos aquí el hecho de que la gestión urbanística de los núcleos turísticos de la costa onubense, tuvo su punto de partida en el *Proyecto de promoción*

*turística de la Costa de Huelva*, redactado en 1963 por la Comisión Interministerial de Turismo, con arreglo al Decreto de junio de 1954. A pesar de la antigüedad de esta normativa, una gran parte del desarrollo de este litoral se ha hecho y sigue haciéndose al amparo de este documento. Excepto Isla Cristina y Lepe, cuyos PGOU o Normas Subsidiarias respectivamente fueron aprobadas en 1987, el resto de los municipios costeros se encuentran actualmente en plena fase de redacción o revisión de sus figuras urbanísticas. La urgente necesidad de tales normas se pone de manifiesto ante algunos de los aspectos que hemos descrito en las páginas precedentes, sobre todo si tenemos en cuenta que se están llevando a cabo en estos momentos importantes proyectos como los que se han mencionado de Islantilla o Isla Canela.

#### BIBLIOGRAFIA

*Bases para la ordenación del Territorio de Andalucía*. Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Transportes, CETU. Sevilla, 1990.

*Boletín de información agraria y pesquera*, 35. Consejería de Agricultura y Pesca. Junta de Andalucía, 1990.

CARO FIGUERAS, M.A.: *Análisis de la situación sociolaboral y de cobertura de servicios del colectivo de inmigrantes temporeros al sector de la fresa onubense*. CETU. Sevilla, Inédito.

*Estudio de planificación turística de los municipios costeros de Huelva*. Secretaría de Estado de Turismo. Madrid, 1978.

*Estudio y diagnóstico de la problemática urbana y territorial del ámbito supramunicipal en el área de influencia de la ciudad de Huelva*. CETU. Junta de Andalucía. En prensa.

FERIA TORIBIO, J.M. : *Análisis locacional de la provincia de Huelva*. IDR. Sevilla, 1986.

FOURNEAU, F.: *La provincia de Huelva y los problemas del desarrollo regional*. I.E.O. Huelva, 1983.

HERRERA MARMOL, F.: "Aspectos generales del desarrollo urbanístico del litoral onubense". En Curso de Verano de la Universidad Hispanoamericana de La Rábida. 1989.

HERRERA MARMOL, F.: *Normas subsidiarias municipales de Punta Umbría*. En ejecución. (1990).

MARCHENA, M.: *Territorio y turismo en Andalucía*. Dirección General de Turismo. Junta de Andalucía. Sevilla, 1987.

MARQUEZ DOMINGUEZ, J.: *La nueva agricultura onubense* I.D.R. Sevilla, 1986.

MARQUEZ FERNANDEZ, J.: *Transformación reciente de la agricultura en la costa atlántica andaluza*. I.D.R. Sevilla, 1987.

*Memoria 1989.* Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Huelva.

MONTEAGUDO LOPEZ-MENCHERO, J.: *Comarcalización y organización del territorio en la provincia de Huelva.* Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Huelva. Huelva, 1986.

MONTEAGUDO LOPEZ-MENCHERO, J.: "Alternativas e impactos de la reubicación del polígono industrial de la Punta del Sebo", en *Estudio sobre la reubicación o recuperación del polígono industrial Punta del Sebo.* Agencia del Medio Ambiente de Andalucía. Sevilla, 1990.

*Plan Director Territorial de Doñana y su Entorno.* CETU. Junta de Andalucía. Sevilla, 1989.

OJEDA RIVERA, J.F.: *Organización del territorio en Doñana y su entorno próximo (Almonte).* Siglos XVIII-XIX. ICONA. Madrid, 1987.

*Sistema de Ciudades en Andalucía.* Consejería de Política Territorial. Junta de Andalucía. Sevilla, 1986.

---

SEGUNDA PONENCIA

BASE ECONOMICA Y DESARROLLO LOCAL.



---

# La Contribución del Desarrollo Local a la Reestructuración Productiva

123

ANTONIO VAZQUEZ BARQUERO

## INTRODUCCION

Desde hace dos décadas asistimos a cambios importantes en el modelo de acumulación de capital y en los mecanismos de regulación del sistema capitalista. Una parte importante de la discusión técnica y política ha girado alrededor de los problemas y debilidades de los modelos fordistas y concentrados y de la aparición de modelos de especialización flexible y descentralizados. Además, durante la última década se ha argumentado, ampliamente, sobre la incapacidad de las políticas estructurales tradicionales (políticas industriales y regionales) para facilitar el ajuste del modelo de acumulación y se han propuesto algunas adaptaciones relevantes.

Tan solo más recientemente ha llamado la atención de los expertos y de algunas organizaciones internacionales, como la OCDE y la CE, el surgimiento de iniciativas locales, dirigidas a la solución de los problemas que la reestructuración productiva presenta a nivel local (paro, cambio del sistema productivo, nuevas formas de organización de la producción). En todo caso, hasta el momento estas experiencias no han sido suficientemente analizadas y conceptualizadas.

La constatación de nuevas formas de acumulación, como los sistemas locales de empresas, y de nuevos mecanismos de regulación, como las políticas de desarrollo local, sugieren un conjunto de preguntas, que, por el momento, no han recibido una respuesta satisfactoria. ¿Cuáles son los factores que explican la aparición de ambos fenómenos en la fase depresiva del ciclo económico? ¿Están ambos fenómenos relacionados? ¿Cuáles son sus analogías y diferencias? ¿Puede concebirse la especialización flexible como un modelo de referencia para la estrategia local?

El objeto principal de este trabajo es definir las características de las políticas de desarrollo local e identificar sus relaciones con el modelo de especialización flexible. Para ello es necesario, en primer lugar, conceptualizar los cambios en el modelo de acumulación y producción, lo que facilitará la interpretación de las nuevas formas de intervención en el territorio. La tesis central es que la estrategia de desarrollo local es un instrumento de regulación flexible que ha surgido para favorecer el ajuste del sistema productivo en la fase descendente del ciclo económico a largo plazo y que guarda un estrecho paralelismo con el modelo de especialización flexible. En la actualidad, ambos fenómenos están sometidos a procesos de prueba/error, que permitirán evaluar su eficiencia y utilidad para la fase expansiva del ciclo.

Desde principios de los años setenta, muchas regiones y ciudades de la Comunidad Europea se enfrentan a graves problemas en el mercado de trabajo (altas tasas de paro, bajo crecimiento del empleo). La cuestión estriba en que los sistemas productivos urbanos y regionales necesitan reestructurarse para seguir siendo competitivos. Las economías locales se enfrentan a una situación crítica, ya que los sistemas productivos, dedicados a actividades agrícolas y/o industriales, han perdido eficiencia y sus producciones tienen un difícil acceso a los mercados nacionales e internacionales, como consecuencia del aumento relativo de los costes internos y del crecimiento de la competencia.

Los cambios de la demanda, el aumento de la competencia en los mercados, las transformaciones en las tecnologías de producto y de proceso y la reorganización del sistema de gran empresa, han provocado amenazas y oportunidades en el sistema urbano y regional europeo. Algunas regiones, ciudades y localidades se enfrentan a crisis importantes de sus economías, mientras que otras descubren nuevas oportunidades en los mercados. Se ha creado, así, la necesidad de reestructurar los sistemas productivos y ajustarlos a las nuevas condiciones técnicas y comerciales.

La reestructuración de los sistemas productivos locales/regionales se está realizando a través de los cambios en los procesos productivos, pero también mediante la producción de nuevos productos y/o la diferenciación de la producción, los cambios en la organización de las empresas, la aplicación de nuevas tecnologías en las comunicaciones y la producción. Es decir, el ajuste productivo se presentaría a través de nuevas formas de acumulación de capital que hacen más flexibles los procesos de producción y el funcionamiento de los mercados de trabajo y en las que la localización de las nuevas inversiones y el surgimiento de nuevas empresas estarían condicionados por la búsqueda de economías externas que favorecen la reorganización productiva.

El ajuste industrial es, por lo tanto, uno de los fenómenos explicativos de la dinámica urbana y regional de los últimos años. Pero, el proceso de reestructuración está ligado, también, al papel que los servicios a las empresas juegan en la reorganización de los sistemas productivos nacionales y a la disminución de la producción de bienes intensivos en trabajo de las economías nacionales. Para muchos, la industria habría dejado de ser el sector propulsor del cambio estructural en las economías avanzadas, siendo reemplazado, paulatinamente, en el momento actual, por las actividades de servicios (Suárez-Villa, 1989). Sin embargo, la economía de los servicios es, en cierta medida, una ilusión estadística, ya que gran parte de las actividades de servicios tiene por objeto facilitar la gestión empresarial, la producción y la distribución de los bienes manufacturados.

El aumento de la productividad, clave del proceso de reestructuración, depende de las nuevas formas en que se mezclan los factores productivos, como consecuencia de la aplicación del conocimiento, la energía y, en definitiva, la innovación tecnológica organizativa. El proceso se caracteriza por la introducción y desarrollo de nuevas relaciones técnicas de la producción, que está definiendo lo que Castells (1989) califica como nuevo "modo de desarrollo".

Si los cambios de la acumulación y organización de la economía son importantes, no lo son menos los que están ocurriendo en el sistema de intervención del Estado. En las dos últimas décadas el modelo de regulación del crecimiento económico, surgido de la crisis de los años treinta, se ha ido resquebrajando. De un sistema basado en la concepción "keynesiana" del Estado de Bienestar, se ha pasado a la reducción de las medidas asistenciales y protectoras, a la privatización de las empresas públicas, a la desregulación de la sociedad y de la economía, a la reforma de los sistemas impositivos y al control del gasto público. La reestructuración del Estado demanda formas más flexibles en la organización y gestión pública.

El comportamiento (y la coincidencia) de ambos fenómenos se puede interpretar mediante las teorías del Ciclo Económico (Freeman et al., 1982; Freeman, 1985) y de la División Internacional del Trabajo (Frobel et al., 1980), con la introducción de las matizaciones sugeridas por Carlota Pérez (1983) cuando define los grandes ciclos económicos como nuevos modos de desarrollo del sistema capitalista, que surgen como respuesta a "estilos tecnológicos concretos" que hacen la organización de la producción más eficiente.

El capitalismo funciona con, al menos, dos subsistemas, uno técnico/económico y otro socio/institucional. La fase depresiva del ciclo se caracterizaría por un ajuste estructural en la esfera económica (el proceso de "creación destructiva" de Shumpeter) y por la adaptación del subsistema institucional. Frecuentemente, sólo después de fuertes ajustes en el último se puede lograr superar la fase depresiva del ciclo y emprender la expansiva.

Desde hace dos décadas, por lo tanto, se estaría asistiendo a un proceso de experimentación de nuevas formas de acumulación y de organización de la economía y el estado. La transición a un nuevo ciclo económico está asociada con la transformación del modelo fordista y con la introducción de mecanismos de flexibilidad en el modelo de acumulación de capital y en los sistemas de regulación. Mientras que los sistemas locales de empresas son formas de flexibilización de la acumulación, las políticas de desarrollo local pueden entenderse como uno de los instrumentos para hacer la regulación más flexible.

El elemento de ruptura más significativo ha sido el debilitamiento del sistema de organización fordista durante las últimas dos décadas. Este sistema de acumulación se caracteriza por la producción en masa, propiciada por la utilización de métodos de producción que permitían alcanzar economías internas de escala y por la localización de las plantas en las grandes ciudades que le proporcionaban economías de aglomeración. La teoría que sustenta este modelo propugna que existe una identidad entre desarrollo, industrialización, a través de grandes plantas, y urbanización.

La producción de productos estandarizados se lograba mediante una organización del trabajo altamente jerarquizada, en la que las tareas estaban muy fragmentadas de manera que pudiera utilizarse mano de obra con bajos niveles de cualificación. La introducción de tecnologías de proceso y de comunicaciones (y transporte) permitían, por un lado, la ruptura del proceso productivo y el ensamblaje de las partes, y por otro, el fácil acceso a los mercados urbanos. La salida al mercado de esta produc-

ción pudo realizarse durante años gracias al aumento constante de la demanda (con salarios crecientes). La obtención de beneficios crecientes permitía la reproducción y, por otro lado, el éxito del modelo.

El cambio de las condiciones bajo las que funcionaba este modelo debido al aumento de los costes de producción (energía, trabajo), al crecimiento de la competencia, a los cambios de la demanda y al aumento de las deseconomías de aglomeración, impuso la necesidad de introducir mayor flexibilidad en el modelo de acumulación y de aprovechar de forma más eficiente los recursos existentes. De ahí que la innovación tecnológica y organizativa esté jugando un papel estratégico en el ajuste. Ello ha propiciado la aparición de distintas formas de acumulación flexible, asociadas tanto con las grandes empresas como con las pequeñas empresas, con los espacios urbanos y con los rurales.

La flexibilidad es un concepto de difícil definición, que está relacionado con los cambios en la organización y localización de la producción (Scott, 1988). Ante todo, hay que decir que la aparición de la especialización flexible no supone el fin del modelo fordista sino que ambos modelos de acumulación se yuxtaponen, de la misma forma que ha ocurrido con los sistemas de organización anteriores al modelo fordista. Además hay que insistir en que, actualmente, estamos en un período de ajuste del modelo de acumulación a las condiciones del mercado. Se asiste a la experimentación de nuevas formas de organización, que a través de los mecanismos de prueba y error permitirán la definición de un modelo dominante después del proceso de transición.

Se pueden identificar, sin embargo, distintas características de los sistemas flexibles de producción. En primer lugar, las economías externas de escala juegan un papel decisivo en las nuevas formas de acumulación. Los métodos de producción conceden una mayor importancia a la programación y automatización de la producción y a la ruptura y/o deslocalización de los procesos productivos. Se ha producido, así, la externalización de tareas y actividades, aumentando la compra de servicios en el mercado y la subcontratación. La especialización de las plantas y/o de las empresas en fases del proceso productivo permite aprovechar las economías de localización y detener el aumento de los costes de producción, cobrando una mayor importancia la formación de redes de producción y la disminución de la dimensión de las unidades de producción.

A su vez, el mercado de trabajo tiende a organizarse de forma más flexible, permitiéndose una mayor movilidad en la entrada y salida de la mano de obra del mercado y una menor interferencia de las grandes plantas (y progresivamente de los sindicatos) en el funcionamiento de las reglas del mercado. Por otro lado, el aumento de los mecanismos de mercado en los intercambios de productos semielaborados ha permitido hacer la organización del trabajo menos jerarquizada.

El cambio tecnológico, que es un factor no sustitutivo en la definición del modelo de especialización flexible, responde al sistema de precios y se apoya en estructuras de mercado, en cierta medida, menos controladas por las grandes organizaciones. La imitación y adaptación de tecnología se convierten en mecanismos privilegiados en los procesos de ajuste. Por último, la aplicación de nuevas tecnologías de producto y

de procesos ha permitido aumentar el abanico de bienes disponibles en el mercado, a través de la diferenciación de la producción y de la producción de nuevos bienes. Con ello se logra que la producción se ajuste cada vez más a las especificaciones de la demanda y de los clientes y que se amplíe la satisfacción de las necesidades de productores y consumidores.

#### EL MODELO DE DESARROLLO LOCAL DEL SUR DE EUROPA

Los sistemas locales de empresas son uno de los pilares alrededor de los que se ha articulado el sistema productivo de los países de desarrollo tardío en Europa (como Italia y España), durante el proceso de industrialización. Pero no han comenzado a ser considerados como un modelo diferenciado de desarrollo industrial hasta que el paradigma de crecimiento concentrado y de difusión "desde arriba" se debilitó y fue necesario ajustarlo, a partir de principios de los años setenta.

Tradicionalmente, el proceso de crecimiento económico y cambio estructural de los países periféricos de Europa se ha analizado mediante el modelo de crecimiento concentrado, que explica cómo el desarrollo económico toma la forma de crecimiento urbano/industrial, liderado por las grandes empresas. Las áreas rurales participarían en el proceso de industrialización, principalmente gracias a la difusión industrial procedente de las áreas metropolitanas.

Las investigaciones realizadas, en la última década, en Italia y en España (Fua, 1988; Vázquez, 1988a) presentan una interpretación diferente. Argumentan que el proceso de industrialización comenzó antes de que su revolución industrial se completara y que la industrialización local constituye uno de los rasgos de la formación y desarrollo de su sistema productivo. El proceso de concentración industrial tuvo lugar cuando la producción industrial había comenzado en centros urbanos menores y las actividades manufactureras se habían difundido en las áreas rurales.

El análisis del funcionamiento de la industria local en las economías de desarrollo tardío (Fua, 1983) ha sentado las bases para la reinterpretación del proceso de desarrollo económico, de sus modelos y de sus ritmos y dinámicas (Garofoli, 1989). Cuando la revolución industrial se completó y el crecimiento económico moderno se alcanzó, existían al menos dos senderos de crecimiento: el modelo de concentración/difusión, urbano-industrial, y el modelo de industrialización local descentralizada.

La industrialización local puede definirse como un proceso, cuyo nacimiento, desarrollo y madurez se basa en la combinación de un conjunto de causas que van desde el estado de necesidad a la disponibilidad de recursos naturales y/o una buena localización. La existencia de una cierta capacidad empresarial, mano de obra abundante y barata, un sistema de ciudades suficientemente consolidado, ahorro local y conocimiento práctico de productos y mercados han favorecido el nacimiento del proceso de industrialización, y, de esta forma, se ha podido satisfacer la necesidad de cambio existente en la comunidad local.

La utilización de economías de aglomeración ha sido un factor importante en los procesos de industrialización local. En Toscana, en Valencia y en regiones similares,

las empresas se localizan en asentamientos productivos especializados que tienen importantes economías externas (información, oferta de mano de obra cualificada, servicios especializados). Estos asentamientos son análogos a los definidos y conceptualizados por Marshall como distritos industriales (Bellandi, 1986).

Becattini (1979) sugirió aplicar el concepto de Marshall de economías externas para explicar el desarrollo local en países recientemente industrializados. Llamó la atención sobre el funcionamiento de los sistemas locales de empresas, mostró sus ventajas competitivas en el proceso de reestructuración productiva y conceptualizó la dinámica de los sistemas productivos locales.

Durante la última década los sistemas locales de empresas crecieron notablemente, no tanto porque la desindustrialización y la reestructuración urbana dieran un valor diferencial a este modelo de industrialización, como debido a que la flexibilidad de los sistemas productivos locales favorecía el ajuste del proceso de acumulación de capital, y, por tanto, la adaptación de las economías locales a las nuevas condiciones del mercado. Las empresas líderes locales han cambiado su estrategia, puesto que ya no basan su ventaja comparativa tanto en que los costes de producción sean más bajos que los de las empresas con las que compiten, sino en la diferenciación de la producción y en la producción de nuevos bienes. Ello ha sido posible gracias al cambio tecnológico que han introducido en los sistemas productivos a través de la imitación y la adaptación de tecnología.

En la Europa del Sur, la difusión industrial (es decir, la creación de empresas en áreas menos industrializadas) se ha producido, por lo tanto, no sólo gracias a la descentralización productiva y funcional de las empresas urbanas (nacionales/internacionales), que adoptan una nueva estrategia de localización, sino también debido a los procesos de industrialización local en áreas no-metropolitanas.

Algunos autores (Scott, 1988) destacan la relevancia de los sistemas locales de empresas de los países de Europa del Sur. Al analizar las transformaciones espaciales recientes del sistema capitalista, y, especialmente, la reestructuración del sistema productivo, concluyen que los sistemas locales de empresas de la periferia europea constituyen uno de los centros neurálgicos del régimen de acumulación flexible, que surge cuando el modelo fordista pierde eficiencia y debe ajustarse a las nuevas condiciones del mercado.

Esta interpretación está, en ocasiones, desenfocada, por lo que debe ser matizada en el sentido siguiente. Históricamente, el modelo de industria local ha tendido a ser, a pesar de los cambios cíclicos, un modelo flexible de acumulación de capital. Su sistema organizativo no ha tenido el carácter jerárquico que caracteriza al modelo fordista, el proceso productivo se ha apoyado en las economías externas de escala, el mercado de trabajo ha tendido a ser flexible (las relaciones laborales han tenido un bajo nivel de conflictividad) y la capacidad empresarial y organizativa ha sido un factor presente en los sistemas locales.

Lo que, quizás, le asemeja a las otras formas de especialización flexible (con ejemplos como el Silicon Valley o la Ciudad Científica del Sur de la Ille de France) es el efecto del cambio tecnológico en la fase actual del ciclo económico (Brusco, 1982; Freeman, 1986). Las innovaciones de proceso, de producto, de organización y de

comunicaciones han permitido mejorar la eficiencia económica de los sistemas locales de empresas, tanto en los casos de plantas localizadas como consecuencia de la descentralización funcional y productiva, como en aquellos procesos que han surgido debido a factores de carácter fundamentalmente endógeno. Pero éste es un fenómeno que ha afectado a todas las formas (modelos) de acumulación de capital.

Por otra parte, en mi opinión, la percepción diferente de las analogías y diferencias de los distintos tipos de especialización flexible obedecería, también, a las diferencias teóricas que los modelos ponen de relieve. En otra parte (Vázquez, 1990) he argumentado que las interpretaciones afines a la teoría de la reestructuración regional, en contraste con la teoría espacial del desarrollo, tienden a excluir de su razonamiento la explicación de hechos como la industrialización difusa y/o la formación de jerarquías alternativas urbanas.

Los teóricos de la reestructuración regional consideran que la innovación tecnológica es la fuerza motriz principal del crecimiento regional, en lugares en los que prevalecen la libre competencia y la tradición antirreguladora. Sin embargo, los teóricos del desarrollo espacial consideran, también, aquellos casos en que la imitación y la adaptación de tecnología están entre los factores dominantes de la dinámica regional y conceden al factor "necesidad" un valor explicativo adicional en la localización inicial y en el ajuste productivo.

Así pues, con las matizaciones anteriores se puede aceptar que los sistemas locales de empresas constituyen un modelo de especialización flexible, que caracteriza a las transformaciones actuales del sistema productivo en los países del Sur de Europa.

#### **EL SURGIMIENTO DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO LOCAL**

Como se ha señalado anteriormente, las transformaciones del modelo de acumulación van acompañadas de cambios en el área de la regulación. Las nuevas formas de organización de la producción y de las relaciones productivas exigen transformaciones en el área de las políticas. Quizás la Política de Desarrollo Local sea una de sus formulaciones más innovadoras.

La movilización del potencial de desarrollo es un mecanismo utilizado con el fin de facilitar la reestructuración de los sistemas productivos y favorecer el ajuste de la economía a los cambios económicos e institucionales. Puede entenderse como la estrategia de desarrollo empresarial que ha adoptado una parte importante de las regiones y localidades europeas.

Es la primera vez que los gobiernos locales diseñan y ejecutan una política de desarrollo e intervienen en la reestructuración del sistema productivo. Existe un número elevado de experiencias de esta naturaleza en Europa, cada una de ellas con características propias. Algunas de ellas han sido analizadas en el Programa LEDA de la Comunidad Europea (Bennet, 1989) y en el proyecto "Perspectivas Europeas" de la Universidad de las Naciones Unidas (Stöhr, 1990).

Las iniciativas locales se han producido tanto en las áreas rurales (como muestran los casos de Sitia en Grecia y del Haute Loire en Francia) como en las áreas urbanas,

ya sea en ciudades intermedias (Nottingham, Reino Unido y Dortmund, Alemania), ya sea en áreas metropolitanas (como Barcelona, España, o Hamburgo, Alemania). Se trata siempre de reestructurar el sistema productivo, unas veces cuando la actividad principal del sistema productivo es la agricultura (como en el norte del Alentejo, Portugal, o en Lebrija, España), otras cuando lo es una actividad en declive como la textil (en Alcoy, España, y en Tilburg, Países Bajos), el carbón (en Le Bruaysis, Francia) y la siderurgia (en St. Etienne, Gier, Francia) o la industria de transformación (como el automóvil en los West Midlands).

Si se clasifican las áreas en las que se han iniciado experiencias de desarrollo local, atendiendo a los objetos de los Fondos Estructurales, nos encontramos también una variada gama de tipos. Se dan experiencias de desarrollo local en regiones poco desarrolladas, que caen dentro del objetivo 1, como Connemara en Irlanda o Basilicata en Italia; en regiones agroindustriales, que caen dentro de los objetivos 1, 2 y 5b, como Oost Groningen en los Países Bajos o Lolland en Dinamarca, y en regiones industriales en declive, objetivo 2, como Dundee en el Reino Unido o Lieja en Bélgica.

Aunque aún no se ha hecho una evaluación sistemática de las iniciativas locales de Europa, se puede proponer una interpretación general de las medidas de política de desarrollo local, a partir de las conclusiones de los estudios de casos que se han realizado en los últimos años.

La información disponible muestra que una nueva estrategia de desarrollo ha comenzado a tomar forma. Sus objetivos finales son el desarrollo y la reestructuración del sistema productivo, el aumento del empleo local y la mejora del nivel de vida de la población. Cada iniciativa da una prioridad diferente a cada uno de estos objetivos. Los puntos de referencia de la estrategia son, en todo caso, los problemas específicos que las comunidades locales tienen que enfrentar y los factores que han inducido a los agentes económicos y sociales a reaccionar.

La estrategia trata de utilizar los factores internos y externos en el proceso de cambio estructural de la economía y hacer surgir y/o expandir el potencial de desarrollo existente en la localidad. Uno de los resultados más ansiados es, sin duda, la mejora de la eficiencia productiva, como lo muestra el hecho de que las acciones llevadas a cabo en experiencias tan dispares como las de Parthenay (en Francia), Alcoy (en España) o Shannon (en Irlanda), se dirigen a crear las condiciones necesarias para que las inversiones puedan mejorar la productividad y favorecer el nacimiento y la expansión de iniciativas locales.

Sin embargo, la estrategia de desarrollo local va más allá del mero crecimiento económico. Se preocupa también del desarrollo social y cultural de la comunidad local. A veces, como sucede en los casos de Parthenay y de Alcoy, la estrategia se basa en una concepción amplia del desarrollo en la que la Economía, Cultura y Sociedad se combinan. Por otra parte, los gestores que promueven las iniciativas locales son conscientes de que el proceso de ajuste de la economía local produce paro y malestar social, cuya persistencia pone en entredicho el objetivo de bienestar social.

Las acciones a través de las que se lleva a cabo la estrategia de desarrollo local son muy variadas: algunas tratan de resolver problemas estructurales, como la mejora de

la accesibilidad (infraestructuras de transporte y comunicaciones), la provisión de suelo industrial a las empresas o la dotación de centros de formación para la población y los trabajadores; otras tratan de superar las deficiencias de conocimiento y de cualificación de la población mediante la difusión de la cultura empresarial, la información técnica o la mejora de la capacidad gestora local. En los últimos años, se ha apreciado un mayor progreso de las medidas de tipo cualitativo (Martinós, 1989; Vázquez, 1990b).

Esta instrumentación flexible de las acciones dirigidas a fomentar el desarrollo territorial tiene diferencias muy marcadas con las políticas rígidas como la política regional clásica. Desde el punto de vista conceptual, se observa que mientras la política regional se propone mejorar la distribución de la renta y del empleo a través de la movilidad de plantas industriales, la política de desarrollo local pretende desarrollar un territorio mediante la creación/desarrollo de empresas (locales o externas). El modelo de referencia en el primer caso es el de la gran empresa industrial urbana, mientras que en el segundo existe, en la práctica, un cierto espontaneismo conceptual no siempre basado en el modelo de desarrollo local esbozado anteriormente.

Desde la perspectiva de la gestión de la política, existen también diferencias importantes. La política regional se entiende como una política gestionada de forma centralizada por la Administración Central, y a través de ella el Estado establece una relación directa con las empresas. En el caso de la política de desarrollo local son las instancias regionales y locales del Estado las que se relacionan con las empresas a través de organizaciones intermedias en las que están representadas las entidades destinatarias de la acción del Estado. Por último, mientras en el primer caso la Administración proporciona recursos, en el segundo, se prestan servicios adecuados a las necesidades de los agentes locales.

¿Cómo se puede interpretar el surgimiento y desarrollo de estas formas de intervención? En un primer análisis, puede decirse que la explicación está relacionada con el hecho de que las transformaciones de las condiciones sociales y políticas, que definen el entorno del proceso de acumulación de capital, han propiciado la aparición de nuevos métodos y mecanismos de intervención, con reducida sofisticación administrativa, dirigidos a favorecer el nacimiento y desarrollo empresarial. El reforzamiento de las formas flexibles de acumulación de capital exigía nuevas formas de gestión del mercado de trabajo, de apoyo a la creación de empresas, de desarrollo del sistema empresarial y de difusión de la tecnología, que las políticas macroeconómicas y estructurales eran incapaces de instrumentar.

Una condición necesaria para el surgimiento de la estrategia de desarrollo local ha sido el cambio del marco institucional en el que funcionaba el sistema productivo. La creación del Estado Regional, en el caso español, la descentralización administrativa, en el caso francés, y el desarrollo de la Constitución, en el caso italiano, son ejemplos de las diferentes formas de devolución o reforzamiento de las competencias en las Comunidades Locales y Regionales. La descentralización y la devolución de competencias se fundamentaría más en motivaciones de carácter organizativo y de eficiencia económica que en factores de tipo político (Bottiglieri et al., 1987), si bien se

deberían introducir matizaciones en el caso español (Vázquez, 1987).

Las Administraciones Centrales, además, han mostrado una capacidad limitada para gestionar el ajuste productivo en los años setenta y ochenta, principalmente en el área del cambio tecnológico y del mercado de trabajo. Stöhr (1990) indica que las Políticas del Estado no han sido eficaces en el fomento de la difusión de las innovaciones en los sistemas productivos y, en general, no han respondido con la rapidez y la eficiencia suficiente a las necesidades que el ajuste imponía.

La adopción y adaptación de tecnología en el sistema productivo exige que las innovaciones y el cambio tecnológico se organicen territorialmente, de manera que las empresas las introduzcan eficiente y rápidamente. Ello comporta la necesidad de coordinación territorial de los centros de investigación y desarrollo y de formación, y la interrelación y cooperación entre agentes locales y externos, como los empresarios, investigadores y docentes. Todo ello se consigue más fácil y eficazmente al nivel local y regional.

Por otro lado, las altas tasas de paro de la última década, en sectores como el automóvil, el naval o la siderurgia, son, sin duda, producto del proceso de descomposición de la gran empresa, del aumento de la movilidad del capital y de la transformación continua de la economía industrial, y significan la crisis de las instituciones y estructuras que dieron lugar a la creación del Estado de Bienestar a partir de los años treinta (Sallais et al., 1986).

Dado que este cambio no fue anticipado, las instituciones del Estado no han sido capaces de enfrentar, con eficacia, el problema del paro y de la gestión del mercado de trabajo. Piore (1987) argumenta que el problema reside en las estructuras que condicionan el sistema económico. En este sentido, puede considerarse que las tendencias hacia nuevas formas de organización del Estado estarían basadas en la ampliación del sistema de acumulación de capital, con la introducción de formas más flexibles y menos jerarquizadas espacialmente.

Por último, las políticas regionales, que eran eficaces durante la fase ascendente del ciclo, tienen importantes inconsistencias cuando se pretende aplicarlas en la fase depresiva del ciclo (Vázquez, 1989b). Ante todo, estas intervenciones están concebidas para aquellas situaciones en las que existe pleno empleo de los factores productivos en las regiones desarrolladas de manera que las acciones políticas refuercen las tendencias del mercado. Por ello, cuando existen recursos humanos y financieros no suficientemente utilizados en las regiones avanzadas, la incentivación no anima al capital a moverse hacia las regiones más pobres por muchos incentivos que se proporcione. Ello explicaría el fracaso de la Ley de Incentivos Regionales de 1985.

En los momentos en que, como consecuencia de los procesos de desindustrialización y de reestructuración productiva, el surgimiento de nuevas empresas constituye el único mecanismo adecuado para crear empleo y favorecer el crecimiento de la economía, es estratégicamente inadecuado pretender mantener un tipo de asistencialismo económico, como el que está detrás de la instrumentación tradicional del principio de redistribución, ya que va contra las fuerzas que definen el modelo de acumulación de capital. Se olvida que de lo que se trata no es de "distribuir la pobreza y la

crisis" y mantener la pasividad de las regiones menos desarrolladas, sino, sobre todo, de estimular el potencial de desarrollo existente en cada territorio y cambiar la cultura económica de la población y, sobre todo, de los gestores públicos y privados.

Finalmente, la política de infraestructuras es necesaria para dotar a las regiones menos desarrolladas de las condiciones que les permitan su integración en los mercados nacionales e internacionales. Pero la mejora de las infraestructuras no produce, por sí sola, el desarrollo relativo de las regiones periféricas, si no va acompañada de acciones encaminadas a la creación de nuevas empresas y a la formación y consolidación de un tejido productivo. Como enseña la experiencia italiana de los años sesenta, cuando esto no ocurre, las disparidades regionales tienden a aumentar, debido al efecto perverso de la combinación de una mayor accesibilidad de las empresas de las regiones desarrolladas a los mercados periféricos y del fomento de modelos de economías subvencionadas en las regiones menos desarrolladas. Por ello, la utilización actual de los recursos del FEDER en la mejora de las infraestructuras puede inducir efectos no deseados de este tipo.

En resumen, la gestión pública local se ha convertido en un instrumento con capacidad de incidencia en los procesos de ajuste, debido a su buen posicionamiento para percibir los problemas de la reestructuración productiva y su flexibilidad operativa para dar una respuesta adecuada a nivel local. La política de desarrollo local puede conceptualizarse como una forma flexible de regulación del ajuste, que ejerce un efecto positivo sobre la coordinación territorial de las actuaciones y la cooperación de los agentes públicos y privados.

#### DESARROLLO LOCAL Y FLEXIBILIDAD EN LA ACUMULACION Y REGULACION

De la discusión anterior se puede deducir que los sistemas de empresas locales y la política de desarrollo local son formas flexibles de acumulación y de regulación que favorecen el proceso actual de reestructuración productiva, sobre todo en los países de industrialización reciente. Para matizar y precisar la tesis anterior sería conveniente analizar con mayor profundidad el tema y tratar de mostrar cuáles son las relaciones entre ambos fenómenos y cómo pueden conceptualizarse ambos procesos desde la perspectiva del ajuste del modelo de economía de mercado.

Responder a estas y a otras preguntas análogas es una tarea que exigiría un tratamiento más amplio que el que se puede dar en un trabajo de carácter exploratorio. Sin embargo, durante la discusión anterior han aparecido un conjunto de elementos que sugieren que ambos fenómenos obedecen a la lógica de la dinámica actual de la economía de mercado y sirven al proceso de reestructuración del capitalismo. Por lo tanto, tienen puntos de coincidencia notables. Con anterioridad se ha señalado que los sistemas locales de empresas y la política de desarrollo local permiten que el ajuste productivo se produzca más eficiente y rápidamente y con menos conflictos, es decir, ambos fenómenos dan mayor flexibilidad al sistema, y, por lo tanto, facilitan los procesos de acumulación de capital y de distribución de la renta.

Pero puede irse más allá en el análisis y tratar de identificar los factores de convergencia de los procesos de industrialización local y de las políticas de desarrollo local. Ante todo, se puede decir que ambos fenómenos dan al nuevo modo de desarrollo una dimensión pragmática, ya que sus objetivos instrumentales están orientados a satisfacer las necesidades existentes en la economía y en la sociedad. Mientras las empresas locales producen bienes que tratan de satisfacer las demandas concretas de los consumidores, las políticas de desarrollo local se orientan a resolver problemas específicos de las comunidades locales y regionales. Se trata, por lo tanto, de producir los bienes y servicios privados y públicos, en función de las especificaciones de los clientes, reveladas por el mercado y la sociedad local.

Ambos procesos surgieron y/o se desarrollaron con el fin de corregir las disfunciones que acarrea la reestructuración productiva en el área de la producción, del mercado y de las instituciones. Es más, puede decirse que, en último análisis, se han originado como una reacción de las comunidades locales ante los problemas creados por el impacto de la crisis de los sistemas productivos locales/regionales. En los procesos de industrialización local los empresarios juegan el papel de animadores/mediadores del ajuste productivo, mientras que en las políticas de desarrollo local esta función la liberan los gestores públicos locales, si bien la comparten con aquellos. En ambos casos, las acciones se llevan a cabo con el concurso de agentes de fuera de la zona, ya sea mediante la importación de know-how empresarial, ya sea gracias al apoyo de las administraciones centrales y/o comunitarias.

Pero la racionalización de las experiencias estudiadas pone de relieve que en ambos fenómenos subyace la misma visión del desarrollo. Para conseguir el cambio estructural de una economía se entiende que es necesario aumentar la productividad en todos los sectores y actividades productivas. Además, la industrialización se concibe como un proceso que no se agota en el modelo de concentración/difusión urbano industrial, sino que es posible también en las áreas no metropolitanas a través del fortalecimiento de los sistemas locales de empresas. Por último, la dinámica del desarrollo se percibe como un proceso en el que confluyen las acciones "desde abajo" y "desde arriba" de los agentes públicos y privados.

En el proceso de desarrollo, la capacidad empresarial y organizativa es un factor estratégico, que no puede sustituirse. En unos casos, los emprendedores aparecen atraídos por la posibilidad de obtener beneficios con las iniciativas que pueden resolver los problemas locales, mientras que en otros casos, se trata o bien de importar condiciones para que las empresas surjan localmente, o bien de importar el saber-hacer empresarial. Pero la eficiencia del ajuste exige, siempre, el cambio tecnológico y la introducción de innovaciones en el área de la producción, de las instituciones y de la sociedad. La tecnología, aunque en ocasiones se crea en las localidades, frecuentemente se importa; pero, en todo caso, lo importante desde la perspectiva del desarrollo es adoptar y adaptar la tecnología disponible a las condiciones del sistema productivo y de las empresas locales.

La introducción de las innovaciones tecnológicas y la adaptación de la fuerza de trabajo a las nuevas características de la producción son condiciones necesarias para que

aumente la productividad y para que los procesos de acumulación alcancen los niveles de eficiencia y de flexibilidad que el mercado demanda. En este aspecto, las políticas de desarrollo local, a través de las iniciativas de cambio tecnológico y de formación, refuerzan y complementan los ajustes desencadenados por las fuerzas del mercado.

En el modelo de acumulación fordista, la gran empresa jugaba un papel central en la investigación y desarrollo tecnológico y su política de empleo (de reclutamiento) condicionaba el funcionamiento del mercado de trabajo. En los modelos de especialización flexible, el cambio tecnológico es, más bien, externo a las empresas e interno al sistema de empresas, y los mercados locales y regionales de trabajo tienden a responder con mayor autonomía al sistema de precios. De ahí que las políticas tecnológicas y de recursos humanos se hayan convertido en acciones centrales en la estrategia de desarrollo local.

Dado el carácter no sustitutivo de la capacidad empresarial y de las innovaciones en el crecimiento económico, el proceso de desarrollo tan sólo puede ser posible en un entorno sociocultural que premie el espíritu emprendedor, confíe en los valores y energías locales, valore positivamente el cambio, estimule la competencia y acepte el riesgo. En todo caso, el desarrollo necesita crear su propio ambiente cultural, ya sea de forma espontánea o inducida, a partir de las actuaciones de los agentes privados y/o públicos.

Las analogías en los objetivos y en la conceptualización del desarrollo tiene su reflejo en la gestión. Los sistemas de empresas locales y las organizaciones intermedias de gestión de las iniciativas locales funcionan a través de unidades operativas flexibles, en las que la toma de las decisiones tiene un carácter cada vez más descentralizado. Se ha pasado de organizaciones (privadas o públicas) centralizadas y con fuertes relaciones jerarquizadas a formas de organización funcionales que permiten tomar decisiones rápidas y eficaces, y responder, de forma adecuada, a las demandas del mercado y de la sociedad.

Por último, en la fase actual del ciclo económico, la incertidumbre creada por el ajuste de los mecanismos de acumulación y de regulación ha hecho aumentar la cooperación entre los agentes, que comparten los mismos intereses. Las amenazas e incertidumbres del entorno han propiciado lo que Piore y Sabel (1984) denominan la reconciliación de la competitividad y de la cooperación. Las empresas y las organizaciones intermedias, que gestionan las iniciativas locales, basan gran parte de sus actuaciones, precisamente, en la cooperación con otras empresas e instituciones.

Los análisis de casos muestran que en los procesos de desarrollo local se han intensificado las relaciones y los contactos entre los agentes, tanto en el área productiva como en la institucional, favoreciendo la creación de redes (formales o informales), que han hecho aumentar las sinergias locales y están fortaleciendo la cooperación entre las empresas. Todo ello ha permitido reforzar el carácter competitivo de las empresas y de las economías locales. La política de desarrollo local, por su parte, presta una atención notable a las relaciones entre los agentes públicos y privados, y trata de fortalecer los procesos y potenciar las iniciativas de cooperación y la formación de redes de contactos.

Así pues, puede concluirse que, en la última década, cuando las economías regionales atraviesan por fuertes procesos de reestructuración productiva, ha comenzado a definirse una nueva estrategia de desarrollo, que tiene puntos de coincidencia con los modelos de especialización flexible. Si ambos fenómenos se analizan según la teoría del ciclo antes esbozada puede, incluso, proponerse que responden a un mismo proceso, la reestructuración correspondiente a la fase depresiva del ciclo económico actual.

Los cambios de la demanda, el aumento de la competencia en los mercados y las transformaciones de las tecnologías de producto y de proceso exigen la reorganización del sistema empresarial y la reestructuración de los sistemas productivos y su ajuste a las nuevas condiciones técnicas y comerciales. A su vez, las transformaciones del modelo de acumulación demandan cambios en la regulación de la economía, que faciliten los mecanismos de ajuste.

El ajuste productivo se presenta a través de nuevas formas de acumulación y de regulación del capital, que hagan más flexible los procesos de producción y el funcionamiento de los mercados de trabajo. La localización de las nuevas inversiones y el surgimiento de nuevas empresas estarían condicionados por la búsqueda de economías externas que favorecen la reorganización productiva y en este objetivo coinciden las nuevas formas de acumulación y las orientaciones de política de desarrollo local.

Así pues, los sistemas locales de empresa y la política de desarrollo local son formas de acumulación y organización industrial y de instrumentación de la actuación del Estado, que podrían conceptualizarse como subsistemas organizativos en fase de experimentación durante la etapa depresiva del ciclo. Los procesos de prueba y error (mercado y elección pública), que se realizan durante el período de transición hacia el nuevo ciclo, permitirán evaluar la validez de estas innovaciones para reducir los costes de producción y, por lo tanto, su eficiencia en la fase expansiva del ciclo económico.

#### COMENTARIOS FINALES

Este trabajo ha tratado de mostrar que en la última década, cuando las economías regionales atraviesan por fuertes procesos de reestructuración productiva, ha comenzado a definirse una nueva estrategia de desarrollo, relacionada con los modelos de especialización flexible. Ello no quiere decir, sin embargo, que la reestructuración productiva en los países europeos vaya a prescindir del modelo de acumulación fordista ni de las políticas estructurales tradicionales cuando se hayan adaptado a las nuevas demandas de la economía y de la sociedad.

Ante todo, conviene señalar que la estrategia de desarrollo local no ha sido aceptada de forma generalizada, sobre todo a nivel de las Administraciones Centrales. A pesar de que durante la década de los ochenta la especialización flexible constituye uno de los modelos dominantes en los segmentos más dinámicos de las economías de los países de la OCDE, gran parte de las políticas siguen obedeciendo a esquemas conceptuales rígidos, análogos a los diseñados y experimentados durante la fase ascendente del último ciclo económico.

Tal es el caso de las políticas industriales y regionales en la mayor parte de los países europeos. Un buen ejemplo lo proporcionan los instrumentos de intervención regional dominantes en la política española, como la Ley de Incentivos Regionales, introducida a finales del año 1985, o el Fondo de Compensación Interterritorial. En ocasiones, incluso, reaparecen instrumentos antiguos de intervención enmascarados en formas nuevas, como ocurre con los "technopole" en Francia, que en último análisis no son otra cosa que una versión maquillada de los polos de crecimiento (Greffé, 1989). Los "technopole" tratan de atraer y concentrar empresas en un territorio elegido arbitrariamente, pero, frecuentemente, están desvinculadas del tejido productivo de la zona.

En realidad, la utilización de los instrumentos flexibles y rígidos de la política industrial y regional no es un indicador que permita afirmar que se asiste a un cambio lento de las políticas. Más bien, apoyaría la tesis de que el modelo de especialización flexible tiene un alcance reducido y se superpone a los modelos de acumulación anteriores (sean fordistas o no). En el momento actual, las grandes empresas siguen siendo estratégicas en la reestructuración de las economías regionales, por lo que existe una demanda de actuaciones públicas, regionales e industriales, que se satisface mediante los instrumentos de intervención tradicionales. Como argumenta Amin (1989), la especialización flexible no es más que una de las estrategias de reestructuración en marcha.

Por otro lado, hay que reconocer que existe una cierta ambigüedad en la política de desarrollo local que crea una cierta confusión entre los gestores locales. Bajo este concepto, se esconden actuaciones de carácter muy diferente. Algunas pretenden crear o desarrollar empresas, otras tratan de mantener el patrimonio histórico y cultural, otras están más interesadas en preservar el medio ambiente, y muchas de ellas tienen una clara orientación social y se proponen dar empleo a los jóvenes y/o a grupos marginales.

En este trabajo se ha hecho referencia, sobre todo, a iniciativas locales, cuyo objetivo fundamental es la creación y el desarrollo de empresas, debido a que se trataba de reflexionar sobre el papel que el desarrollo local juega en los procesos de reestructuración productiva. Se ha marcado, por lo tanto, el acento en el desarrollo económico local y se han dejado en un segundo plano las actuaciones que tienen carácter asistencial. Ello no significa que se subestimen las acciones que pretenden resolver los problemas sociales. Más bien, se ha tratado de diferenciarlas de las que pretenden hacer más competitivos y eficientes los sistemas locales y regionales.

Por último, a la pregunta de si existen evidencias que soporten la tesis de que las políticas de desarrollo local se hayan basado en el modelo de acumulación flexible que sirve de base a los sistemas locales de empresas, hay que responder que, en general, éste no es el caso. La información disponible indica que los actores económicos y sociales han dado respuestas análogas y coherentes en el área de la Economía y del Estado a los desafíos que presentaba el ajuste del sistema de gran empresa y del Estado de Bienestar. Tan sólo cuando la política de desarrollo local se ha diseñado para áreas en las que, históricamente, se han producido experiencias de industrializa-

ción local, podría establecerse la relación entre ambos fenómenos. Tal sería el caso de la Emilia Romagna o de Valencia.

Pero, sería coherente con las conclusiones de este trabajo que en el futuro los sistemas locales de empresa se utilicen como modelos de referencia en la estrategia de desarrollo local en los países del sur de Europa. En este y otros trabajos se ha puesto de relieve que este modelo de acumulación se ajusta bien a las condiciones actuales de la transición del modelo capitalista y que, por lo tanto, su potenciación permitiría a las economías de la periferia europea integrarse con rapidez y eficiencia al nuevo orden económico internacional.

#### BIBLIOGRAFIA

- AMIN, S.: "Flexible Specialisation and Small Firms in Italy: Myths and Realities". *Antipode*, 21:1, 1989; pp. 13-34.
- BECATTINI, G.: "Dal settore industriale al distretto industriale: alcune considerazioni sull'unità di indagine dell'economia industriale". *Rivista di Economia e Politica Industriale*, 1, 1979; pp. 7-21.
- BELLANDI, M.: "El Distrito Industrial en Alfred Marshall". *Estudios Territoriales*, núm. 20, 1986; pp. 31-44.
- BENNETT, R.: "Local Economy and Employment Development Strategies: An Analysis for LEDA Areas". *LEDA Programme*, CEE, Bruselas, 1989.
- BOTTIGLIERI, B., PERIN, M.C., CECCARELLI, G., LUZZATI, E. y VIANO, F.: *Governo Locale e Promozione dello Sviluppo Economico*. Milan. Franco Angeli. 1987.
- BRUSCO, S.: "The Emilian Model: Productive Decentralization and Social Integration". *Cambridge Journal of Economics*, 6, 1982; pp. 167-184.
- CASTELLS, M.: *The Informational City*. Oxford: Basil Blackwell. 1989.
- FREEMAN, C.: "Long Waves of economic development", en T. FORRESTER: *The information technology revolution*. Oxford: Basil Blackwell, 1985.
- FREEMAN, C.: "The Role of Technical Change in National Economic Development". *Technological change, industrial restructuring and regional development* en A. AMIN y J. B. GODARD: Londres, 1986, Allen and Unwin.
- FREEMAN, C., CLARK, J. y SCETE, L.: *Unemployment and Technical Innovation. A Study of Long Waves and Economic Development*. Londres, 1982, Pinter.
- FRÖBEL, F., HEINRICHS, J. y KREYE, O.: *La Nueva División Internacional del Trabajo*. Madrid, 1980, Siglo XXI.
- FUA, G.: "L'Industrializzazione nel Nord Est e nel Centro", en: FUA, G. y ZACHIA, C. *Industrializzazione senza Fratture*. Bologna, 1983, Il Mulino.

- FUA, G.: "Small-scale industry in rural areas: the Italian Experience", *The Balance between Industry and Agriculture in Economic Development*. Ed. K J Arrow. London, 1988, Macmillan.
- GAROFOLLI, G.: "Modelli Locali di Sviluppo: il sistemi di piccola impresa", en BECATTI NI G.(Ed.) *Modelli Locali di Sviluppo*. Bologna, 1989, Il Mulino.
- GREFFE, X.: *Decentraliser pour l'Emploi. Les initiatives locales de développement*. París, 1989, Economica.
- MARTINOS, H.: "The management of local employment development strategies". *LEDA Programme*, EC Commission, DGV. Bruselas, 1989.
- PEREZ, C.: "Structural change and the assimilation of new technologies in the economic and social system". *Futures* 15, 1983; pp. 357-375.
- PIORE, M.J. y SABEL, C.F.: *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*. New York, 1984, Basic Books.
- PIORE, M.J.: "Historical Perspectives and the Interpretation of Unemployment". *Journal of Economic Literature*. Vol. XXV, 1987; pp. 1834-1850.
- SALAS, R., BAVEREZ, N. y REYNAUD, B.: *L'invention du Chômage: Histoire et Transformations d'une Catégorie en France des Années 1890 aux Années 1980*. Paris, 1986, Presses Universitaires de France.
- SCOTT, A.J.: *New Industrial Spaces*. Londres, 1988, Pion Limited.
- STÖHR, W.: *Global Challenge and Local Reponse. Local Initiatives for Economic Regeneration in Contemporary Europe*. Londres, 1990, Mansell Publishing (Forthcoming).
- SUAREZ VILLA, L.: *The Evolution of Regional Economics. Entrepreneurship and Macroeconomic Change*. New York, 1989, Praeger Publishers.
- VAZQUEZ-BARQUERO, A.: "Local development and Regional State in Spain". *Papers of the Regional Science Association*, vol. 61, 1987; pp. 65-78.
- VAZQUEZ-BARQUERO, A.: "Small scale industry in Rural Areas: The Spanish experience since the beginning of th century", en K.J. ARROW, *The Balance between Industry and Agriculture in Economic Development*. Londres, 1988a, Macmillan.
- VAZQUEZ-BARQUERO, A.: *Desarrollo Local. Una estrategia de creación de empleo*. Madrid, 1988b, Pirámide.
- VAZQUEZ-BARQUERO, A.: "Conceptualizing regional dynamics in recently industrialized countries". *Environment and Planning A*, vol. 22, 1990; pp. 477-491.
- VAZQUEZ-BARQUERO, A.: "Local Development Initiatives under Incipient Regional Activities", en Stohr, W. (1990).



# Cooperación Competitiva e Iniciativas Locales en las Ciudades Medias

141

EDUARDO BERICAT ALASTUEY

## INTRODUCCION

En esta breve comunicación, al hilo de unas reflexiones que tienen por objeto clarificar cuál podría ser la estrategia general de desarrollo socioeconómico de las ciudades medias, pretendo poner de manifiesto los graves perjuicios que reportaría, para este tipo de ciudades, una translación mecánica de corrientes de opinión que hoy gozan, por diferentes motivos, de predicamento general. En concreto, se reflexiona sobre los efectos de las ideologías de la competencia, al tiempo que se propone una estrategia, que denomino de "cooperación competitiva", como la más adecuada a las peculiaridades de la estructura productiva y de la estructura social de estas comunidades.

## LA IDEOLOGIA DE LA COMPETENCIA EN LAS CIUDADES MEDIAS

1. La reciente crisis económica, el sorpresivo desmoronamiento de las economías burocráticas, así como la posterior recuperación de la confianza en el mecanismo de mercado como garante de un nuevo ascenso en el nivel de vida occidental, han consolidado un estado de opinión sin precedentes que legitima de modo absoluto la bondad de la competencia, aquella virtud de naturaleza egoísta según la cual, al decir de A. Smith, no puede esperarse sino el incremento del bienestar general. En este sentido, "El fin de la historia" de F. Fukuyama ha de interpretarse, sencillamente, como la expresión firme, aunque algo atrevida, de una creencia y un sentir universal.

Sin entrar aquí a debatir, en términos generales, si el "mercado" es más eficiente que el "plan", si la "competencia" es superior económicamente al "monopolio", o si la "competitividad" como actitud resulta más deseable que la "burocratividad", podría defenderse que toda afirmación absoluta ha de ser necesariamente falsa o, dicho de otro modo, que la misión de la ciencia consiste en estudiar las condiciones específicas en las que un determinado mecanismo produce unas consecuencias también determinadas. Por esta razón, toda tesis simplificadora que se distancie, imprudentemente, de la cautela que la ciencia exige, habrá de considerarse, en buena lógica, como presunta ideología.

Constituye un ejercicio ideológico hablar exclusivamente de la competencia, y de sus beneficios, porque la realidad más obvia no se ajusta a este tipo de proclamas. Cualquiera que observe la realidad económica podrá ver, y siempre verá sin ningún género de dudas, un complejo entramado de relaciones compuestas en todo caso de

“competencia” y de “cooperación”. Una competencia pura solamente sería posible en aquella sociedad donde la agregación más compleja fuera el individuo, sociedad tipo en la que se basaron los economistas clásicos bajo la influencia del utilitarismo filosófico imperante en la época, corriente de pensamiento que, como todo el mundo sabe, adolecía de un grave vicio individualista.

Pese a todo, lo cierto es que siempre es necesario hablar de grados de competencia y grados de cooperación o, más precisamente, de vínculos competitivos y de vínculos cooperativos. Así por ejemplo, nadie pone en duda que las empresas deben competir, pero algunos olvidan con suma facilidad que una empresa, quiérase o no, constituye internamente una estructura de cooperación. Piénsese, por ejemplo, en una gran empresa con dos, tres, cuatro o cincuenta mil trabajadores. Pero lo mismo podría afirmarse de una pequeña empresa familiar. La diferencia entre unos sistemas y otros no es una diferencia de blanco o negro, sino una diversa composición de los vínculos que unen determinadas instituciones o agregados, bien sean económicos, bien sean sociales.

Así por ejemplo, en la reciente crisis económica se ha producido en algunos sectores una desvertebración de la gran empresa integrada verticalmente, lo que implica, en primer lugar, que una estructura de cooperación se ha desmembrado en varias. Tras este proceso, donde antes existían vínculos cooperativos, regulados internamente mediante la jerarquía empresarial, aparecen nuevos vínculos competitivos entre instituciones de producción vinculadas ahora a través del mecanismo del mercado. Pero a la inversa, si observamos la compra de empresas españolas por empresas multinacionales, veremos cómo primitivos vínculos de competencia se transforman en vínculos de cooperación burocrática.

En suma, lo que aquí se ha pretendido poner de manifiesto es la sempiterna existencia tanto de la competencia como de la cooperación y el hecho, fundamental para el objeto de esta comunicación, de que los diversos agentes económicos y sociales se orientan, alternativamente, más hacia una u otra dependiendo de las circunstancias. ¿Cuál de ellas es más eficiente? En abstracto, no existe respuesta cierta, y debemos aceptar que tanto una como otra son estrictamente necesarias.

Otro argumento, dentro de la brevedad exigida, podría aportarse en relación a la eficiencia del mercado y de la competencia o rivalidad que promueve. En esta ocasión conviene ser conscientemente simples y, al hilo, recordar el significado del verbo “competir” para extraer unas mínimas consecuencias. Según el *DICCIONARIO DE USO DEL ESPAÑOL* de María Moliner, “competir” significa “oponerse entre sí dos o más personas que aspiran a la misma cosa o a la superioridad en algo”. El *quid pro quod* de la cuestión parece estar en que dos compiten, sean individuos o agregaciones, cuando ambos “aspiran” a una misma cosa, condición básica para que se produzca la competencia. Por reducción al absurdo, cuando uno de ellos no puede aspirar, es decir, cuando la superioridad no está en juego, el mismo diccionario nos señala que la situación de “competencia”, en su sentido estricto, difícilmente podrá siquiera concebirse.

Dicho expresamente, esto significa que la competencia tiene como requisito lógico cierta igualdad de las partes contendientes o rivales, igualitarismo que pone de

manifiesto María Moliner cuando señala otros usos como "medirse", "estar al mismo nivel", "retar", "pisar los talones", "la horma de su zapato" o, definitivamente, "poseer dos o varias personas o cosas una cualidad o excelencia en grado semejante".

Es obvio que la virtud de la competencia proviene de sus efectos sobre la motivación de los individuos y de los agentes colectivos, que se excita en grado sumo en los casos donde existen ciertas probabilidades de victoria. Así, en aquellas situaciones o contextos socioeconómicos donde los diferenciales de poder son abultados, es obvio que no se produce competencia, sino mera resignación y doblegamiento. Algo que en la experiencia del mundo rural andaluz no debe sonar solamente a música celestial.

En suma, las virtudes de la competencia y del mercado, es decir, la procuración del bienestar general, es evidente cuando el rango de poder o de excelencia de los rivales no presenta diferencia tal que causa el abandono de una de las partes. En tal situación, bajo la apariencia del mercado, lo que se manifiesta o se oculta, según los casos, es la sumisión de una parte, así como la prepotencia de la otra; la lucha, aun antes de comenzar, tiene ya vencedor y vencido, y por esta razón ni siquiera se provoca. Nótese desde ahora mismo, que una de las formas básicas de igualar los rangos de poder o de excelencia se basa en la agregación de fuerzas o cualidades.

2. Pero, ¿tiene esto algo que ver con el problema del desarrollo socioeconómico de las ciudades medias? Para responder a esta cuestión habría que señalar algunos rasgos típicos de las estructuras económicas de las ciudades medias, señalando al mismo tiempo que, cuando se concibe el problema de estas ciudades, se debería incluir en tal concepto o ámbito la comarca sobre la que interrelaciona, y sin la cual no podría entenderse debidamente.

Si repasamos, a grandes rasgos, la estructura de su población ocupada, se pueden encontrar en todas ellas, con mayor o menor desarrollo, cinco grandes subsectores de actividad. En todas existe una *economía institucional*, derivada de la relación que mantiene con un Estado y una Administración que presta servicios a los habitantes, independientemente de su renta disponible. En este subsector, que centraliza la mayor parte de los servicios públicos de la comarca, se incluyen los juzgados, servicios agrarios, el propio ayuntamiento, etc. Aquí se concentra la mayor parte de mano de obra cualificada.

En segundo lugar, se encuentra una *economía comercial*, que tiene por objeto abastecer al detall, y en menor medida al por mayor, el consumo de la ciudad media y parte del consumo demandado por su área de influencia comercial. Obviamente, la magnitud de ese subsector depende del nivel de renta disponible de la comarca, así como actualmente, dadas las posibilidades de movilidad espacial de la población, del atractivo comercial que ejerzan ciudades próximas de rango superior. Así pues, si se contemplan estos tres términos, es decir, ciudad media, área de influencia, y entorno exterior, la potencia comercial vendrá determinada, además de por el volumen de población y de renta, por el gasto o consumo total de la comunidad menos el gasto externo o gasto fugado, es decir, por la parte de renta que se consume o se abastece en la propia ciudad y su comarca.

Una parte sustancial de la población ocupada trabaja en el subsector de *servicios privados*, incluyéndose aquí tanto los servicios orientados al consumo familiar, como los servicios de carácter productivo, que atienden las necesidades de las explotaciones económicas. Se incluyen aquí el médico privado, el taller de reparación de vehículos, tractores y camiones, la gestoría, etc, etc. El tamaño de este subsector también depende de la renta, del tipo y rango de las actividades económicas, así como de la proporción de servicios que se satisfacen en el entorno exterior.

En todas las ciudades medias existe una actividad o *economía microindustrial* más o menos diversa, como pueden ser pequeñas fábricas locales del subsector de alimentación, panaderías o fabricación de chacinas, así como un indeterminado volumen de actividad industrial sumergida en sectores que habitualmente utilizan mano de obra intensiva. Como se comentará más adelante, el sector industrial, en la mayoría de las ciudades medias, no representa una parte sustancial de la población ocupada, parte que todavía es inferior si se considera la comarca circundante.

Por último, aunque lejos de ser el menos importante, es preciso considerar como subsector de estas ciudades la *actividad agropecuaria*, que suele ocupar a gran parte de su población activa. Como subsector específico de algunas ciudades, quedaría por citar el *turismo* que, al menos hasta ahora, restringe su importancia a hábitats costeros y, excepcionalmente, a algunas ciudades del interior.

El objeto de este breve resumen de los principales subsectores es destacar tres caracteres básicos de la estructura económica de las ciudades medias, que son:

- a) Vocación interna de su economía.
- b) Diversificación estructural básica.
- c) Tamaño empresarial reducido.

#### LA COOPERACION COMPETITIVA COMO ESTRATEGIA

De las tres características citadas, se pueden deducir ya algunas directrices para el desarrollo de las ciudades medias. En primer lugar, el hecho de que la mayor parte de la población ocupada trabaje para la demanda interna tiene un efecto claro y contundente. No quedan muchas personas para ocuparse en actividades económicas con vocación exterior, que sean capaces de atraer valor añadido a la comarca. En todo caso, las que quedan suelen estar casi descualificadas y, por supuesto, también descapitalizadas.

Los tres caracteres citados conforman un círculo vicioso y, así, la carencia de actividades con orientación externa ha motivado una fuerte corriente migratoria, de naturaleza selectiva, alejando los mejores recursos humanos que no han encontrado sitio en las actividades de vocación interna. La misma falta de actividades de vocación externa crea obstáculos a la racionalización del único sector básicamente exportador, es decir, a la agricultura. El mantenimiento de la propiedad de la tierra como "seguridad social" y la falta de ocupaciones alternativas, explican la pervivencia del minifundismo y del abundante subempleo.

Dado que la agricultura es básicamente el único sector exportador, y dado que la estructura actual de consumo es bastante diversa, la estructura económica de las

ciudades medias suele estar muy diversificada en términos relativos. La economía institucional, la comercial, la industrial y los servicios privados atienden cada uno demandas reducidas en sus componentes de consumo más básicos y generalizados. Así se explica el tercer carácter, pues ninguno de los componentes de la demanda interna tiene envergadura suficiente para requerir o sostener unidades empresariales de mediano o gran tamaño. Se evidencian, por tanto, los límites estructurales a la economía de orientación interna en las ciudades medias. Los límites de la economía con vocación externa proceden, a partes iguales, tanto de la diversificación como del reducido tamaño empresarial.

Según lo que antecede, las dos directrices básicas para el desarrollo económico de las ciudades medias no pueden ser otras que:

- a) La racionalización de la economía interna.
- b) La especialización de la economía externa.

Ahora bien, la racionalización, como ya se ha mencionado, implica desplazamiento de los recursos humanos en los sectores ineficientes, fenómeno que solamente sería capaz de encajar la estructura socioeconómica en la medida que se potencien, en condiciones adecuadas de rentabilidad, sectores económicos de vocación externa. De este modo, los excedentes laborales de una parte podrían aplicarse, si bien de modo progresivo, a las actividades económicas nacientes. Se ve así, por tanto, que la potenciación de la economía externa constituye una condición *sine quae non* del desarrollo del sistema socioeconómico general. Queda por ver, a su vez, cuál es la condición que puede cimentar un desarrollo adecuado de la economía con vocación externa.

Partimos del supuesto de que la diversificación de la economía interna viene determinada por la propia naturaleza y volumen de lo que denomino "estructura social de consumo" en la comunidad de referencia. Así pues, esta diversificación parece del todo punto insoslayable. Ahora bien, teniendo en cuenta la situación actual, y el hecho de que resta poca población, económicamente adecuada, para orientarse a la economía externa, la diversificación en este ámbito tendría, o mejor dicho tiene, las mismas consecuencias que un suicidio, socioeconómicamente hablando. De hecho, prácticamente todas las áreas de desarrollo local endógeno y distritos industriales, tal y como lo muestran los diversos estudios realizados, se basan en la aplicación de los recursos a un único subsector de actividad, lo que permite obtener un rango, unas economías de escala externas, así como un saber hacer y una excelencia, que posibilitan el aprovechamiento sinérgico de la inversión de recursos, garantizando de este modo la competitividad de la economía local.

En suma, sólo mediante la especialización de los recursos ociosos puede catalizarse un proceso equilibrado de desarrollo en las ciudades medias. Entre otras razones, porque para salir a competir con el exterior se necesita un mínimo de *tamaño* empresarial o sectorial, un mínimo de *poder*, y un mínimo de *excelencia*. En un mundo económico superespecializado, sólo la atención en condiciones adecuadas de competitividad y eficiencia a un mercado suficientemente extenso permite la supervivencia. Para competir con el exterior, recordémoslo una vez más, hay que estar a la altura, es preciso dar la talla.

En una ciudad media, según lo dicho, para conseguir una especialización apta para la competitividad exterior, y como última y definitiva condición, resulta evidentiísimo que es absolutamente preciso agregar esfuerzos para conseguir un rango económico que nos aleje de la competencia estéril, de ese "círculo vicioso de la competitividad ideológica".

Si lo que se promueve en una ciudad media es esta competencia, sin parar mientes en la naturaleza de los sujetos económicos que nos escuchan, y sin tener en cuenta la escasez de recursos de todo tipo, se conseguirá el mismo efecto que cuando dos hormigas pelean por acarrear un mismo grano de trigo a un mismo hormiguero. Esto en la vertiente económica interna; en la externa, sería como si por ese lugar pasase un ratón y, por supuesto sin competencia alguna, se comiese el disputado y miserable grano de trigo.

A estas alturas debería estar claro que, en las ciudades medias, y al margen del liberalismo ideológico reinante, la estrategia de desarrollo debe anteponer la palabra "cooperación" al término "competencia". Pero esto no significa, en absoluto, que deba desaparecer este término, pues de lo que se trata, precisamente, es de conseguir el rango y la excelencia adecuada para poder "competir" en el único significado posible del vocablo, es decir, en aquel significado que presupone ciertas condiciones de igualdad entre los contendientes.

Por todas estas razones, definiendo como estrategia clave de desarrollo en las ciudades medias la consolidación de una estructura socioeconómica de *cooperación competitiva*, estrategia que implica tres elementos y procesos colectivos básicos:

a) Definir un proyecto socioeconómico comunitario de especialización para la competitividad externa.

b) Integrar voluntades alejando el fantasma del individualismo y del círculo de la competencia estéril.

c) Agregar y capacitar los recursos, endógenos y exógenos, necesarios para el funcionamiento de la estructura de cooperación competitiva.

La selección de esta estrategia de desarrollo no debe ocultar, sin embargo, las dificultades de su implementación práctica. Pero en los últimos años parece abundar más la buena voluntad, el esfuerzo, el gasto y la imaginación incontroladas, que la aplicación parsimoniosa, constante y paciente de unas directrices claras y definidas, consensuadas participadamente con los sujetos afectados, y que permitan, a través de un esfuerzo colectivo, elevar los niveles y calidad de vida de todos sus habitantes.

#### BIBLIOGRAFIA

BERICAT ALASTUEY, E.: "Cultura productiva y desarrollo endógeno. El caso andaluz", en *Revista de Estudios Regionales*, nº 24, 1989.

BERICAT ALASTUEY, E.: "Distritos y Nebulosas Industriales", en *Sociología del Trabajo*, nº 11, 1991.

COSTA CAMPI, M<sup>a</sup> T.: "Descentramiento productivo y difusión industrial. El modelo de especialización flexible", en *Papeles de Economía Española*, nº 35, 1988.

147

OTTATI, GAI DEI.: "El mercado comunitario", en *Papers de Seminari*, nº 29-30.

VAZQUEZ BARQUERO, A.: "*Desarrollo Local*". Pirámide. Madrid, 1988. *Sociología del Trabajo*, nº 5 (Nueva época).



## Algunas Reflexiones sobre los Problemas de Implementación de Políticas de Desarrollo Local a Largo Plazo

ANTONIO V. LOZANO PEÑA  
PILAR MARTINEZ FERNANDEZ

El fracaso de las políticas tradicionales de desarrollo regional apoyadas en modelos centrífugos, y la constatación del éxito de experiencias de desarrollo en ciudades medias y zonas rurales basadas en el aprovechamiento del potencial endógeno, fue introduciendo desde finales de la década de los setenta una nueva concepción en la política de desarrollo. Estos nuevos planteamientos apuntaban al reconocimiento de la validez de modelos basados en la "...potenciación de las propias capacidades territoriales diferenciadas donde los agentes locales juegan un papel fundamental"<sup>1</sup>

Este nuevo enfoque llevó paulatinamente a la convicción de la necesidad, para articular una política adecuada de desarrollo, de complementar las políticas sectoriales a nivel nacional con otras actuaciones sobre espacios más definidos que presenten una cierta homogeneidad. Al amparo de estas nuevas orientaciones han proliferado, con desigual éxito, las iniciativas tendentes a promover procesos de desarrollo basados en el propio potencial endógeno en zonas tradicionalmente menos desarrolladas.

Es dentro de este contexto de multiplicación de los programas, medidas, organismos, etc. puestos en marcha desde todas las instancias públicas donde se insertan las reflexiones objeto de esta comunicación. En este sentido, su pretensión es la de poner de manifiesto tanto la necesidad de abordar el desarrollo local con un planteamiento a largo plazo, como los problemas para enfocarlo en la práctica desde esta perspectiva e implementar los programas de promoción económica con este horizonte temporal.

### EL LARGO PLAZO: AMBITO TEMPORAL DEL DESARROLLO LOCAL ENDOGENO

Aun cuando toda la literatura relacionada con la política de desarrollo local, reconoce explícitamente la necesidad de realizar un planteamiento a largo plazo, en la práctica, los horizontes temporales en los que se valoran los resultados suelen estar más cerca del corto plazo.

Del conjunto de factores que justifican la necesidad del largo plazo como ámbito temporal adecuado para la puesta en marcha de políticas de desarrollo endógeno, pueden destacarse básicamente dos.

(1) V. Granados y V. Seguí: "Posibilidades para la reactivación económica y creación de empleo por parte de las Corporaciones Locales". Boletín Económico de Andalucía, N.8, 1987.

En primer lugar, hay que tener en cuenta que la movilización del potencial endógeno implica la transformación, muchas veces radical, de la actitud y aptitud de los agentes económicos locales, así como de la valoración que realizan de sus recursos. En definitiva, la modificación de la cultura económica local<sup>2</sup>. Transformar este entorno sociocultural dentro del que se inserta el modelo económico para a la postre modificar el propio modelo es un proceso que ha de ser abordado con una perspectiva temporal amplia.

Pero además, no hay que olvidar el déficit infraestructural que normalmente presentan las zonas no integradas en el entorno de los tradicionales centros y áreas de actividad económica. Aun cuando pueda argumentarse que existen experiencias de desarrollo local con soportes infraestructurales muy deficientes, no es menos cierto que incluso en estos casos su capacidad de desarrollo se ve muy limitada si no mejora el soporte sobre el que se sustenta la actividad económica. La ruptura del abismal desequilibrio entre la dotación de todo tipo de infraestructuras, equipamientos y servicios existentes en los entornos urbanos y metropolitanos y las agudas carencias de los ámbitos intermedios y rurales, requiere, incluso en el caso poco probable de una acusada discriminación positiva a favor de estos últimos espacios, un planteamiento a largo plazo.

En ambos casos, el enfoque del largo plazo no ha de entenderse solamente como un horizonte temporal, sino también como la necesidad de establecer criterios y objetivos capaces de articular la sucesión de actuaciones que en el corto/medio plazo se programan.

#### PROBLEMAS PARA LA IMPLEMENTACION DE PROGRAMAS DE DESARROLLO LOCAL A LARGO PLAZO

Paradójicamente, mientras los planteamientos teóricos parecen estar claros, la implementación de hecho de la promoción económica local suele estar impelida a la obtención de resultados a medio plazo. Este horizonte temporal de facto provoca una pérdida de eficacia, ya que conduce a una sucesión de actuaciones sin la estabilidad de criterios y duración suficientes para que sus efectos puedan producir transformaciones que conduzcan a modificaciones sustanciales en los modelos económicos.

En la base de esta desviación sobre los planteamientos teóricos existe un conjunto de factores relacionados con el contexto en el que se gestan e implementan estas políticas. Sin ánimo de exclusividad, podrían destacarse tres que afectan a las posibilidades de dotarlas de continuidad.

A. En primer lugar cabría referirse a los ciclos políticos. La necesidad de refrendar los mandatos políticos lleva a los responsables a intentar presentar resultados que avalen su gestión, por lo que de hecho intentan ajustar sus actuaciones para obtener algún tipo de resultado dentro de su horizonte temporal, que normalmente no es superior a los cuatro años. Además hay que tener en cuenta tanto el hecho de que

2. Entendiendo el concepto de cultura en sentido amplio que incluye los usos y costumbres, formas de vida, gastronomía, arquitectura tradicional, etc.

los relevos políticos afectan a la continuidad en la aplicación de los criterios que rigen las actuaciones, como la existencia de diferentes niveles político-administrativos y por tanto de ciclos y ritmos institucionales que se solapan. Para evitar las restricciones que introducen estas características del sistema, la partición social y el consenso sobre la arquitectura básica de estas intervenciones resultan vitales. Aquí vuelve a plantearse otra de las paradojas de la implementación de políticas de este tipo, pues mientras a nivel teórico se considera básico la participación del conjunto de los agentes sociales, económicos y políticos en su elaboración, en la práctica los programas suelen ser bastante unilaterales, pudiéndose achacar no sólo a la actitud de los responsables de su elaboración, sino también a las carencias organizativas que, en los ámbitos intermedios y rurales, se detectan entre los distintos agentes que componen el tejido socioeconómico, lo que dificulta su participación.

B. La consolidación de la marginación de los niveles locales de la administración en el diseño y aplicación de las políticas para combatir el desempleo. La necesidad de dar algún tipo de respuesta desde el ámbito local al desempleo, condujo a que desde este nivel se intentase aprovechar de forma coyuntural algunas de las medidas contenidas en las políticas regionales y/o nacionales de lucha contra el desempleo (Política formativa del INEM, Planes de Empleo Rural, Plan Andalucía Joven, etc), que progresivamente se han convertido en permanentes dado el carácter estructural del problema. Estas políticas pudiendo tener sentido como actuaciones a largo plazo si se consideran en el contexto de sus marcos territoriales de referencia, carecen del mismo si se juzgan desde una perspectiva local, transformándose en una sucesión de cortos dada la escasa capacidad de influir en el diseño e instrumentación de las mismas. Se ha consolidado así un sistema en el que las autoridades locales sólo tienen capacidad para conseguir que lleven a cabo de forma recurrente actuaciones que se derivaban de estas políticas, pero no de influir de forma que pudieran responder a un planteamiento estratégico y a largo plazo, que pueda constituir un verdadero instrumento de desarrollo local. El ejemplo quizás más representativo es el de la política formativa del INEM. Para la comunidad local los cursos de formación y demás instrumentos formativos son actuaciones recurrentes en las que priman más el componente asistencial y de subvención encubierta que el de política de modificación de la aptitud para el desarrollo de los recursos endógenos. Aun cuando inciden sobre la aptitud del factor humano local y por lo tanto pueden potenciar su contribución al desarrollo, al carecer los poderes locales de capacidad para establecer una programación que responda a las características y necesidades del sistema económico local, se invalidan en cierto modo sus posibilidades de erigirse en un instrumento eficaz.

C. La no existencia de una suficiencia financiera en los niveles locales de la Administración para abordar la promoción económica. El nuevo esquema jurídico del régimen local<sup>3</sup> a pesar de suponer en general un claro avance en lo que a competencias y suficiencia financiera se refiere, no ha resuelto el problema de la promoción

3. Nos referimos a la Ley 7/1985 reguladora de las Bases del Régimen Local y la Ley 39/1988 reguladora de las Haciendas Locales.

económica. En este sentido, la nueva legislación no ha resuelto el problema de las competencias de las autoridades locales en esta materia, pero sobre todo no ha garantizado recursos para que se puedan abordar programas de promoción económica. Este problema que puede ser superado, al menos parcialmente, en las grandes ciudades, se vuelve insuperable a medida que se desciende en el rango urbano puesto que los presupuestos, ya de por sí insuficientes para realizar las funciones que la ley les atribuye expresamente, no pueden asumir el desvío de fondos a estos fines. Esta situación desemboca en la necesidad de acudir a financiación de otras instancias de la Administración pública, lo que provoca generalmente provisionalidad en las actuaciones que se emprenden, ante la ausencia de garantías de una permanencia de los instrumentos y programas en los que se apoya la financiación. La consecuencia de nuevo es una actitud coyuntural de aprovechar lo que se pueda obtener en cada momento, pero sin poder abordar una programación con una dimensión temporal amplia. Quizás el ejemplo más representativo de esta situación sean los programas de apoyo para la creación de oficinas de promoción económica a nivel local, por ejemplo el programa de creación de Unidades de Promoción de Empleo de la Consejería de Trabajo, o el de las Unidades Básicas de Información Empresarial de la Diputación Provincial de Sevilla. En este sentido, las conclusiones del Primer Encuentro de Agentes de Promoción y Desarrollo Local de Andalucía<sup>4</sup> son claras: dependencia de las subvenciones e incertidumbre respecto al futuro. Esta situación sin embargo, viene prolongándose, por ejemplo, en el caso de las UPES desde su instauración en 1985, aprobándose anualmente la subvención, pero sin un compromiso temporal más amplio.

Con este marco de referencia no es posible elaborar planes a largo plazo, ya que aunque como se ha comentado de hecho este tipo de medidas tiene una cierta continuidad, no acaban de sustraerse de la provisionalidad que implica depender de la financiación anual, permitiéndoles abordar un programa a más largo plazo.

Una posible solución, al menos para el ejemplo citado de la oficinas de promoción pero que podría extenderse, podría residir en la firma entre corporaciones locales y la administración que aporta los fondos en un convenio-programa para un plazo temporal más amplio, en el que se comprometiera una financiación permanente vinculada a la puesta en marcha de un programa con unos objetivos y un conjunto de tareas y actuaciones definidas.

Como conclusión de lo expuesto puede señalarse, por tanto, que a pesar de la coincidencia desde un punto de vista teórico de la necesidad de abordar los programas de desarrollo local con un planteamiento a largo plazo, a la hora de su implementación, tanto por las propias características de las medidas instrumentales como de la estructura y posibilidades de los niveles administrativos directamente interesados, conducen de hecho a operar con perspectivas más cercanas a corto plazo.

4. "Utrera. Punto del Primer Encuentro de Agentes de la Promoción y el Desarrollo Local en Andalucía". Caja Rural de Utrera. Recoge las conclusiones de este primer encuentro de Agentes de Promoción y Desarrollo Local celebrado en Utrera el 13 y 14 de julio de 1989.

## Desarrollo Local y Ciudades Medias: Una Propuesta para el Parque Natural de las Sierras Subbéticas.

FRANCISCO PALOMAR GONZALEZ

Varios criterios avalan la necesidad de reflexionar sobre el papel de las ciudades medias en Andalucía.

La necesidad de una distribución más equilibrada de la población en la comunidad andaluza, en pro de una mayor racionalización y aprovechamiento de los servicios e infraestructuras que la administración ofrece a los ciudadanos.

También el hecho de que las grandes ciudades ya no puedan seguir siendo centro de atracción para la emigración interior, centradas como están en la resolución de los problemas que afectan hoy a la mayor parte de las grandes ciudades, es decir, contaminación, inseguridad, dificultad para la movilidad interna, etc. Al mismo tiempo, la salida de esta crisis está asociada a una revalorización de los bienes históricos y culturales, del paisaje y en general de la naturaleza, de tal manera que si bien en la etapa anterior el rango de lugar central se medía exclusivamente en función de su especialidad económica, ahora emergen nuevos espacios centrales, determinados por valores culturales.

Es dentro de este marco en el que las ciudades que consideramos medias, denominación que podemos aplicar a aquellos núcleos entre 10.000 y 100.000 habitantes o que tienen una fuerte centralidad socioeconómica dentro de su ámbito, pueden jugar un importante papel en la ordenación del territorio, como nuevos polos de atracción en función de una de las tendencias de la sociedad actual: la búsqueda de calidad de vida. Ahora bien, si parece evidente que las grandes ciudades han tocado techo en cuanto a su capacidad de recepción de nueva población y de difusión económica, no es menos cierto que las ciudades medias en Andalucía no ofrecen un marco lo suficientemente atractivo para fijar su población o para ser receptivo a nuevos habitantes; causas de índole infraestructural, tanto viarias como deportivas o culturales y sobre todo la escasez de actividades económicas y por consiguiente de empleo, justifican su escaso atractivo para ser polo de referencia poblacional o económico.

Superar estas circunstancias debe ser el gran reto de las ciudades medias.

### AMBITO GEOGRAFICO

Zona Sur de la Provincia de Córdoba.

*Municipios afectados por la declaración de Parque Natural:* Cabra, Carcabuey, Doña Mencía, Iznájar, Luque, Priego, Rute y Zuheros.

*Población total:* 70.962. (Importancia del número de diseminados).

*Núcleos con ámbito de influencia*

Priego sobre Carcabuey.

Cabra sobre Doña Mencía. Luque. Zuheros (en competencia con Baena).

Rute sobre Iznájar.

*Infraestructuras.*

Sanitaria ..... Cabra

Educativa ..... Priego-Cabra. Rute.

Deportivas ..... Priego-Cabra.

Las principales actividades económicas, tanto de transformación de productos agrarios como de confección, se centran principalmente en Priego (Aceite y Confección), Cabra (Horticultura y Canteras) y Rute (Anisados y Dulces).

Tanto por el peso del olivar, como por la debilidad de las actividades industriales, el nivel de desempleo es elevado en la zona.

La elección de este área está determinada, más que por sus características socioeconómicas, por la peculiaridad de ser Parque Natural; y será en función de esta característica por lo que analizaremos el papel a cumplir por las ciudades medias de este ámbito, sobre todo en cuanto a la posibilidad de articular líneas de desarrollo integral para el área.

**MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO**

Nadie duda en estos momentos que si bien las décadas de los 70 y 80 han estado determinadas por la crisis económica, no arriesgaremos mucho si aseguramos que la década de los 90 será la de la problemática ecológica.

En la actualidad el medio ambiente ha dejado de ser una reivindicación de pequeños grupos alternativos para afianzarse como estrategia de gobierno, como lo constatan los proyectos del Plan Forestal Andaluz, o la declaración del 17% del territorio de la Comunidad Andaluza como Parque Natural.

Ahora bien, siendo conscientes de la necesidad de potenciar políticas medioambientales, cuando se trata de economías como la andaluza, con altos niveles de desempleo o más concretamente en el caso que nos ocupa, la provincia de Córdoba, que en un reciente informe del Banco de Bilbao-Vizcaya la situaba en penúltimo puesto dentro de la escala de desarrollo de las provincias andaluzas; se hace necesario concretar muy bien el concepto de ecodesarrollo y su aplicación en Zonas de Montaña y Parque Natural, como es el caso de la Subbética.

El papel a jugar por los Ayuntamientos de ciudades medias en este ámbito no debe ser pequeño. Primero, porque tras el fracaso de las estrategias de desarrollo polarizado de los años 60 y sobre todo a partir de los importantes avances técnicos en el campo de la información ocurridos en los últimos años, emplazan a los ayuntamientos a desarrollar y potenciar las actividades económicas de sus municipios; función ésta que no era asumida anteriormente por los ayuntamientos de las pequeñas agrocidades andaluzas; y en segundo lugar porque indudablemente los ayunta-

mientos son la institución administrativa más cercana a los ciudadanos y por tanto a sus carencias y preocupaciones.

En el caso de la Subbética, los Ayuntamientos medios deben de cumplir dos funciones principalmente:

- a) Impulsar la modernización del tejido económico.
- b) Posibilitar el consenso y cohesión social para impulsar el desarrollo económico de la zona.

#### **CARACTERISTICAS SOCIOECONOMICAS**

Sólo dos municipios de los ocho que componen el parque pueden considerarse como ciudades medias: Priego y Cabra, puesto que Rute, si bien cumple el papel de una cierta centralidad con respecto a su ámbito, sin embargo dista mucho del umbral mínimo de población.

En términos generales, la tendencia demográfica de la zona es regresiva, aunque se empieza a considerar dos aspectos: la vuelta a ritmo lento de una parte de los emigrados, bien por jubilación o por paro, y también una tendencia de emigración de las zonas rurales a las ciudades medias. Por lo que respecta a las actividades económicas, los tres núcleos principales son Priego, Cabra y Rute, aunque éste último pasa por un momento de fuerte descenso por la crisis de la industria de los anisados. Dentro de las actividades económicas, tres son homogéneas a todo el área de la Subbética: olivar, confección y el turismo como potencial.

#### **EL OLIVAR**

Es el cultivo tradicional y predominante en la zona. Es además la única actividad económica que se asienta sobre un mínimo tejido asociativo a través de cooperativas a pesar de la debilidad del asociacionismo en la zona.

Los principales núcleos productores son Priego, Carcabuey y Luque.

#### **INDUSTRIA DE LA CONFECCION**

De todos es conocido que el sector de la confección es bastante problemático, tanto por su difícil mercado como por el tipo de trabajo que genera. De todos modos lo traemos a colación, dada su presencia en la mayor parte de los municipios del sur de la provincia, y porque dentro de estos municipios Priego como principal productor puede ejercer un papel muy importante de cohesión de cara al mercado, de líneas de calidad y de difusión tecnológica, siendo quizás una posible alternativa racional a las precarias condiciones de trabajo que tienen una mayoría de empresas de la zona. En esta línea, la celebración en Priego de la Feria de la Confección o de impulsar una etiqueta de calidad así lo pueden avalar.

#### **TURISMO**

Aunque algunos municipios de la zona, fundamentalmente Priego, Iznájar, Cabra, Zuheros, tienen un fuerte potencial de atracción turística, sin embargo la declara-

ción de Parque Natural y el auge del turismo verde está creando grandes expectativas para esperar del turismo un importante complemento de renta en la zona.

En este marco, ¿qué funciones deberían acometer las ciudades medias del área:

a) Mejorar las dotaciones de infraestructuras sociales que convirtieran a Cabra-Priego y en igual medida Rute en núcleos centrales para sus ámbitos cercanos, tanto rurales como de pequeños municipios.

b) Propiciar instrumentos de coordinación, puesto que conservar el medio, en este caso el Parque Natural, y propiciar el desarrollo económico además de integrar las diversas políticas sectoriales que incidirán sobre este territorio va a exigir de instrumentos de coordinación efectivos.

c) Posibilitar canales de información con el núcleo urbano: Córdoba.

La mejora y modernización de las actividades productivas, ya sean agrarias, industriales o de servicios requiere cada día más de estrechos lazos con las economías e instituciones urbanas, bien sea de servicios a empresas o a centros de investigación.

d) La tendencia de los Fondos Estructurales de la Comunidad es intervenir a través de programas operativos con enfoque integral y para ámbitos geográficos con articulación interna, donde se puedan ubicar proyectos de desarrollo homogéneos y coherentes. En el caso de la Subbética, considerada Zona de Montaña, el poder acceder a los recursos comunitarios puede ser de vital importancia.

Y por último, la cohesión y la articulación social, dado que una estrategia de desarrollo local no puede basarse exclusivamente en aspectos económicos, sobre todo en ámbitos como el nuestro en los cuales el nivel de asociacionismo en todos sus aspectos es tan bajo, y especialmente si pensamos en la necesidad de tener interlocutores válidos que permitan aglutinar en un proyecto común a diversas sensibilidades y entidades. Este aspecto puede cobrar gran importancia para el futuro económico de la zona, sobre todo en cuanto al turismo, dado que el 100% del Parque Natural es propiedad privada y casos recientes en ámbitos parecidos, como es el caso de Doñana y que en este parque puede tener un paralelo con las canteras instaladas en el mismo, piden un consenso entre los afectados.

En definitiva, aprovechar tanto la centralidad que sobre todo Cabra y Priego tienen sobre sus ámbitos como su protagonismo económico con respecto a las principales actividades económicas de la zona, para convertir estas dos ciudades medias en las principales herramientas de dinamización y cohesión intermunicipal en pro de un proyecto de desarrollo integral para el ámbito de la Subbética. Para el mismo, consideramos fundamental el propiciar una *Oficina de desarrollo mancomunada* que articule y gestione este proyecto.

## Ciudades Medias. Algunos Obstáculos para la Expansión y Adaptación de sus Actividades Económicas.

157

ANTONIO J. SANCHEZ LOPEZ

Esta comunicación pretende apuntar algunas observaciones y opiniones del autor sobre determinadas características de las ciudades medias andaluzas que permiten comprender sus dificultades para atraer o generar actividades económicas.

### LA ECONOMIA SUMERGIDA

Por tal nombre entendemos aquellas prácticas de las empresas encaminadas a ocultar a la Administración del Estado todas o al menos una parte importante de sus actividades, eludiendo con ello el cumplimiento de normas a las que están obligadas y obteniendo así importantes reducciones en sus costes de funcionamiento y el incremento de sus beneficios.

Es un comportamiento excesivamente usual en las poblaciones medias andaluzas, amparado por unas autoridades locales tolerantes y una administración autonómica y/o central contenida o insuficiente. Esta actitud permisiva de las instituciones públicas encuentra amplio respaldo en lo que podríamos llamar "cultura local", donde "evadir" está considerado un valor positivo y donde se halla generalizada la opinión de que la exigencia estricta del cumplimiento de las diferentes normas repercutiría en graves daños para los trabajadores, sin otras alternativas de ocupación que las generadas por esas "economías informales".

La "economía sumergida" no sólo se manifiesta en el campo fiscal, sino en otros ámbitos con graves implicaciones de diverso género: laboral (contratación de menores, irregular, de extranjeros ilegales, de parados subsidiados...; incumplimiento de los acuerdos salariales), seguridad e higiene en el trabajo, normas sanitarias relativas al proceso de elaboración del producto y a sus características, protección de las patentes, cobertura de riesgos ante terceros, protección medioambiental...

Los efectos de algunas de estas prácticas pueden circunscribirse al ámbito de lo privado (i.e. infrasalarios e incluso accidentes laborales), pero en su mayor parte afectan considerable y negativamente a colectivos más o menos amplios y, en grado sobresaliente, a la calidad de vida de las poblaciones donde se ubican.

Pero su incidencia económica más destacada puede localizarse en las dificultades que este tipo de prácticas provoca para generar nuevas actividades empresariales regladas, incapaces de poder competir en este contexto.

Como resultado de ello se consolida en esas localidades un tejido económico que carece de germen de crecimiento y de más oportunidades de futuro que su propio

autosostenimiento, siempre expuesto a una crisis brutal en el momento que un incidente de cualquier tipo ponga de manifiesto su naturaleza y obligue a intervenciones tajantes de las administraciones públicas.

En la medida que ya ha quedado sobradamente demostrado que este tipo de economías informales son totalmente insuficientes para crear el empleo que la magnitud de la mano de obra existente en las ciudades media requiere, y que su propia existencia puede ser una clara rémora en la generación del dinamismo que la expansión de la oferta de fuerza de trabajo exige, cabe preguntarse si la actual tolerancia al respecto no es una estrategia equivocada en la medida que cierra las oportunidades de futuro e incluso esteriliza la maduración de las mejores iniciativas.

Una estrategia de futuro en el campo del fomento de la actividad económica de esas localidades debería colocar entre sus metas acciones encaminadas a ir regularizando esas economías, de acuerdo con los objetivos que en cada caso se consideren prioritarios: cobertura de la S.S., erradicación del trabajo infantil, respeto por las normas higiénico-sanitarias...

#### **BARRERAS INFORMATIVAS**

Nos referimos bajo esta acepción a las dificultades objetivas que poseen las ciudades medias (y también las pequeñas) para obtener información útil para su vida económica (tecnología, recursos financieros, oportunidades y disponibilidades de inversión, productos, circuitos comerciales...). Barreras auténticas de al menos dos naturalezas diferentes: falta de conocimientos con los que comprender el entorno; falta de relaciones humanas y económicas fluidas con personas y colectivos del exterior.

Una gran parte de las ciudades medias andaluzas han sido hasta bien recientemente "agrocidades", lugares donde coexistía la actividad agraria con los servicios que ésta requería, el comercio para la cobertura de las necesidades básicas de las poblaciones del entorno y un pequeño grupo de servicios públicos elementales.

El "saber hacer" preciso para sacar adelante esas actividades era el tradicional y a lo sumo ha ido modificándose mediante el abandono de las viejas herramientas de trabajo y el adiestramiento en nuevos útiles, de manejo generalmente más sencillo que los anteriores, con lo cual el trabajo y la actividad de transformación han ido excluyendo la modesta capacidad de creación y modulación de los procesos de transformación que los antiguos "saberes" exigían y el "saber hacer" ha sufrido un profundo deterioro.

Esas cortas modificaciones y las transformaciones económicas habidas en el entorno no han llegado a alterar sustancialmente dos rasgos clásicos de las economías de las "agrocidades", fundamentales para su futuro: la débil intensidad de los flujos informativos que confluyen en ellas y la concentración de esos escasos flujos en contadas manos. La accesibilidad de esas "agrocidades" a los medios de comunicación y a la enseñanza reglada no rompe por sí solo este estado de cosas; el "ruido" que por estos medios llega del exterior impide distinguir las comunicaciones que contiene a unas poblaciones de escasa preparación cultural y técnica.

Las actuaciones públicas ligadas a las nuevas realidades políticas no han contribuido a alterar esa situación, limitando en gran medida el flujo de nuevas informaciones al campo del ocio o a lo sumo al de las expresiones culturales.

Por lo general aún es muy frecuente que las autoridades locales rechacen interesarse y/o participar en las actividades económicas locales; como argumento de tal actitud suele darse el que cualquier intervención en ese campo beneficiaría exclusivamente a los estamentos más poderosos de la localidad. Cabe sin embargo suponer que las razones de esa actitud se hallan más bien en el hecho de que la mayoría de las autoridades locales que comparten esas actitudes carecen de los conocimientos suficientes, no ya para intervenir en la economía local, sino siquiera para comprender las características de los fenómenos económicos que los envuelven. Y en ese supuesto no dejan de ser excelentes muestras del vecindario al que representan y buenas expresiones de esa cultura a medias "lúdica" a medias amantes del "subsidio" que ha sustituido de manera vindicativa a las antiguas culturas agrarias locales.

En un contexto de este tipo, los flujos informativos quedan en manos de los escasos operadores privados existentes. Cuando los extremos exteriores de esos flujos se alteran (sistemas financieros, administraciones públicas...) y cuando los agentes locales se ven urgidos a reconvertir su actividad tradicional y ubicarse en nuevos campos (agricultura por comercio...), mal conocidos previamente, esos vínculos con el exterior se ven por lo general fuertemente distorsionados hasta el punto de que cada vez es menos intenso el movimiento de mensajes por los mismos. Ni siquiera las organizaciones empresariales, escasamente implantadas de manera efectiva fuera de las grandes ciudades, sirven de contrapeso a esta inercia.

Los resultados de esos fenómenos no se dejan esperar: pérdida de oportunidades económicas; incompreensión de los procesos del entorno e inadecuados posicionamientos tácticos y estratégicos ante ellos, con contundentes fracasos empresariales; retraso tecnológico; "desposesión" de los circuitos comerciales; deterioro del "saber hacer" del que disponen las sociedades locales...

Todo ello se traduce en la progresiva debilitación de las estructuras económicas locales en las ciudades donde esto ocurre. Su tejido económico se hace menos flexible, más frágil, con escaso poder de atracción de nuevas iniciativas.

Superar esas auténticas *barreras* a la circulación de flujos e información podría hacerse si las autoridades locales y supralocales fomentaran la circulación y el debate sobre las cuestiones económicas, si las "élites locales" participaran efectivamente de las organizaciones supralocales y éstas fueran soportes auténticos de flujos de información, si las "nuevas élites" universitarias que tanto se prodigan en las pequeñas ciudades se interesaran por algo más que por la obtención de un puesto en la administración pública...

#### LA DISCRECIONALIDAD DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES

Nos referimos aquí a aquellos comportamientos de las autoridades municipales mediante los cuales toman decisiones incidentes en la actividad económica local al

margen de los mecanismos formales en los que deberían ser resueltas tales cuestiones. Este es el caso por ejemplo de numerosas decisiones sobre localización de instalaciones industriales.

Este modo "informal" de hacer las cosas suele justificarse aludiendo a la necesidad de "desburocratizar" y/o "agilizar" ciertos procesos que, de no hacerse de este modo, espantarían a los promotores.

Sin duda este argumento es con frecuencia sólido y en ocasiones debe ser atendido, pero no debe ignorarse que su admisión como criterio general de acción provoca otros efectos igual o más perniciosos: arbitrariedad en la revaluación de algunos recursos de propiedad privada (i.e. decisiones sobre el suelo al margen de la normativa urbanística); incertidumbre sobre la suerte final de algunas iniciativas, obligadas a sortear obstáculos administrativos mediante apoyos políticos o personales; competencia desleal de esas prácticas con aquellos planes de inversión fundados sobre derechos legítimos y que se han visto obligados a respetar escrupulosamente las normativas al uso -urbanística, fiscal, medioambiental-...; deseconomías para las empresas ya asentadas por las nuevas iniciativas amparadas en esos circuitos de toma de decisiones...

Particular atención debe prestarse a aquellos casos donde una actuación de esta índole trastoca la estructura productiva local (i.e. establecimiento de medias y grandes superficies, de plantas industriales de cierta envergadura...).

Con frecuencia esa forma de toma de decisiones es aceptada de modo general por las élites políticas locales, bien porque sus actores comparten la "cultura de la evasión" a la que nos hemos ido refiriendo, bien porque aguardan de ella beneficios personales o institucionales de diversa índole.

El caso es que esa arbitrariedad llega a constituir auténticas "barreras de entrada" para el asentamiento de actividades económicas del exterior, a la par que favorece la generalización de las actitudes locales en favor de la "subsidiación" general de la economía, claramente contraria a los requerimientos de apertura y de competitividad que acechan a las empresas en el futuro.

#### EL DEFICIT DE SERVICIOS A LAS EMPRESAS

Numerosas poblaciones medias carecen de los servicios mínimos que una empresa moderna de una cierta talla requiere. Al hablar de servicios nos estamos refiriendo aquí exclusivamente al subsector de apoyo y asesoramiento a empresas. Al afirmar su inexistencia no estamos olvidando la presencia de numerosos profesionales sobre el terreno (libres o asalariados), pero sí estamos señalando la marginalidad de la mayoría de ellos y su escasa preparación para proporcionar los servicios de información y estímulo que la actividad económica requiere, incluso entre los que forman los nutridos colectivos de empleados de las entidades financieras.

Los servicios de los que hablamos (comunicaciones, consultoría, marketing, fiscalidad, finanzas, formación del personal...) son *necesarios* en una economía moderna, complementarios a la actividad del directivo, y si no funcionan o lo hacen mal las empresas de la zona deben pagar un alto coste de oportunidad por su inexistencia.

Son numerosas las causas que explican su carencia, que puede ser calificada de *crítica* en algunas circunstancias. Entre ellas pueden identificarse las siguientes: escaso desarrollo de ese sector en el conjunto de Andalucía; fuertes carencias de apoyo público a nivel de asesoramiento sectorial; desarticulación de los tradicionales servicios públicos de asesoramiento agrario; precariedad de la formación universitaria de los jóvenes andaluces, en especial en materias técnicas y económicas; escaso atractivo de las ciudades medias para residir; precarias condiciones económicas de muchas de las ofertas dirigidas desde estas ciudades a cuadros directivos (inestabilidad, bajas remuneraciones, escasas compensaciones complementarias...); carencia de iniciativas desde esos propios cuadros para ofrecer unos servicios de calidad razonable a las empresas de las pequeñas ciudades; deficiente nivel de formación del empresariado local/comarcal, que agota con frecuencia sus expectativas en la mera supervivencia del "negocio", circunscribiéndolo en cualquier caso al ámbito territorial donde se enclava la empresa...

La ausencia de una demanda solvente no cabe la menor duda que juega también en contra de la consolidación de ese necesario sector. Allí donde surge, altera o puede alterar la vertebración tradicional del territorio, en favor de las nuevas centralidades que la existencia de esos servicios provoca.

La inexistencia de este sector no halla paliativo en las cuantiosas inversiones en infraestructura en sistemas de comunicaciones avanzadas, a menudo totalmente sobredimensionados en capacidad y en complejidades técnicas para las demandas de las poblaciones donde se insertan, a la par que faltos de *software* adecuado y de información consistente y novedosa.

#### LA DISPERSION Y DEGRADACION DE LAS INICIATIVAS DE FOMENTO

Es frecuente hallar en las iniciativas andaluzas dirigidas a dotarse de oficinas de fomento cuatro rasgos que se repiten: son estimuladas por impulso público; suelen servir para un solo término municipal; sus recursos económicos son insuficientes cuando no nulos y su personal suele ser contratado de modo sumamente precario.

Este origen es la causa probable de varios de los males que afectan a esas unidades: su escasa vertebración en programas de cierta envergadura, su aislamiento informativo, la desprofesionalidad de sus empleados. Estos males contaminan su actividad impidiéndoles ejercer el liderazgo con el dinamismo que cabría esperar de ellas.

Un efecto particular procede de su frecuente dedicación a un solo término. No deja de ser paradójico contemplar aguerridas y costosas pugnas entre localidades cercanas para atraer hacia ellas un determinado proyecto inversor, las más de las veces sin haber ponderado oportunamente su viabilidad y sus requerimientos locacionales y, en cualquier caso, consumiendo hasta el agotamiento recursos humanos muy escasos. No es menos paradójico comprobar la replicación de iniciativas similarmente inviables en términos colindantes (caso de las explotaciones municipales de flores en la campiña sevillana).

Pasados ya los primeros años de experiencias de desarrollo local, parece llegado el momento en que la iniciativa pública vaya cediendo paso a la participación de la iniciativa privada en esas experiencias y proceda a una cierta intervención reguladora en las oficinas de fomento que en gran medida ha contribuido ella misma a crear, reagrupándolas para que puedan servir a territorios más extensos a la par que disponer de mejores dotaciones para ellos y de una más completa atención y sostén desde las administraciones provinciales y autonómicas (formación, información, productos y soluciones financieras a ofrecer...).

## Servicios Avanzados a la Empresa: Estrategia de Promoción en las Ciudades Medias.

ANTONIO URBANO MARMOL  
MIGUEL RIVAS CASADO

### LA CRECIENTE CONEXION ENTRE SECTOR PRODUCTIVO Y SERVICIOS AVANZADOS

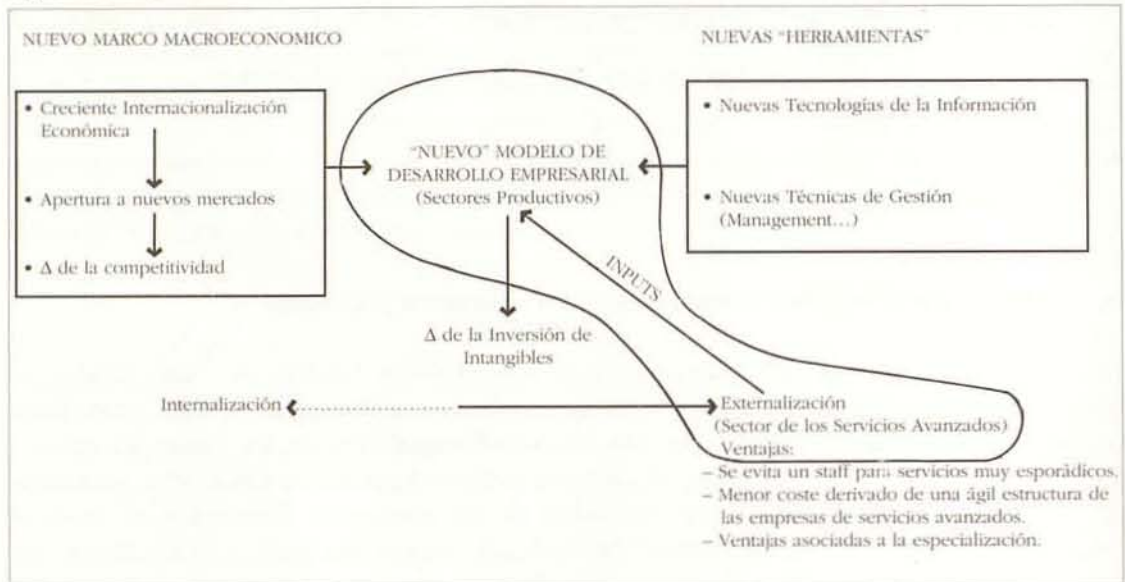
La internacionalización del escenario macroeconómico (dicho de otro modo, la mundialización de todo subespacio) es un atributo en aumento en una economía-mundo de absoluto libre mercado tras la cuasidesaparición de las llamadas economías planificadas y del progresivo declive de actitudes proteccionistas. Esto se traduce en una expansión y mayor accesibilidad de los mercados, formación de nuevas realidades económicas, tal es el caso del mercado único europeo..., todo ello en un contexto de cambios acelerados que contribuyen a generar una arena empresarial abierta a más posibilidades, pero también más competitiva.

Ante este nuevo marco en constante evolución, la empresa debe responder con el desarrollo de una capacidad de reacción/adaptación a los cambios de su entorno, generación de ventajas competitivas e innovación. Las posibilidades de éxito en este empeño, pensamos que están en estrecha relación con dos factores entre sí conectados: el uso generalizado de "nuevas" herramientas (tecnologías de la información y lo que a grosso modo podríamos llamar técnicas avanzadas de gestión) y del nuevo modelo de desarrollo empresarial.

Este modelo se caracteriza por el creciente peso que una "reciente" y variada gama de actividades no estrictamente fabriles tienen en el conjunto de la empresa: I+D, círculos de calidad, marketing, comunicación, etc. Para satisfacer la demanda generada por estas actividades, la empresa suele captar del exterior una serie de servicios como inputs inmateriales, lo que aquí denominamos servicios avanzados. Este comportamiento externalizador en la adopción de tales intangibles se explica, en parte, por la variedad de servicios susceptibles de adoptar y que no se consumen de modo continuado, lo cual no justifica el mantenimiento en estructura de un *staff* permanente. Por otro lado, se aprovechan así las ventajas derivadas de la flexibilidad de estructura y especialización que caracterizan a las empresas oferentes de servicios avanzados a las mismas.

Expresiones del tipo "terciarización de la economía" o "desindustrialización" deben interpretarse, desde una óptica empresarial, no como una variación del peso bruto de un sector en relación con otro, sino más correctamente como la creciente interconexión sectores productivos/terciario avanzado (figura 1) como un nuevo fundamento del sistema industrial, situación que algunos ilustran con la expresión el "continuum bienes/servicios" (Bailly y Maillat, 1990).

Figura 1. LA CONEXION ENTRE SECTOR PRODUCTIVO / SERVICIOS AVANZADOS.



Fuente: Elaboración Propia.

Un indicador ilustrativo de esta tendencia, que por otro lado ya justifica una atención hacia los servicios avanzados por razones que le son intrínsecas, es el espectacular crecimiento de la población activa empleada en dicho subsector en España. Si en 1976 los servicios prestados a empresas representaban el 1,96% de la población ocupada en el sector servicios, en 1988 ese porcentaje pasó a ser del 4,34%, experimentando con creces el mayor crecimiento dentro del terciario, tendencia que se va acentuar según las previsiones para el período 1990-1995.

Finalmente es oportuno, a efectos de delimitar una misma realidad a la que referimos, conceptualizar los servicios avanzados, como un tipo de servicios intermedios diferenciados de los que podríamos llamar servicios tradicionales a la empresa (del tipo gestorías, son servicios de consumo más cotidiano, con una demanda aún notable pero en clara fase de madurez frente a la fuerte expansión experimentada por los de carácter más avanzado) y de los servicios financieros (por sus especiales características).

Sobre el conjunto de actividades englobadas bajo el concepto de servicios avanzados, no existe una clasificación debidamente consensuada ni que satisfaga plenamente el concepto arriba acotado. Ante ello, el Gabinete de Estudios del Instituto de Fomento de Andalucía, para su actuación en el campo de la promoción de estos servicios, ha elaborado una tipología de actividades propia (con los fallos inherentes a toda clasificación), organizada en función de la estructura de las empresas-clientes (figura 2). Este criterio de clasificación es el que consideramos más idóneo de cara a una estrategia de promoción de tales servicios.

---

**Recursos Humanos:**

1. Selección y Evaluación.
  2. Formación.
- 

**Producción:**

3. Métodos y Tiempos.
  4. Estudios de Costes.
  5. Diseño Industrial.
  6. Ingeniería de Bienes de Equipo.
  7. Control de Calidad.
  8. Asesoramiento en Logística.
- 

**Venta:**

9. Imagen y Publicidad.
  10. Diseño Gráfico.
  11. Investigación de Mercados.
  12. Asesoramiento en Comercio Exterior.
  13. Asesoramiento en Logística.
- 

**Gestión:**

14. Organización de Empresas.
  15. Control de Gestión.
  16. Planificación Estratégica.
- 

**Sistemas de Información:**

17. Implantación de Sistemas Informáticos.
  18. Programación Informática.
  19. Implantación de Sistemas Telemáticos.
- 

**Estudios y Proyectos:**

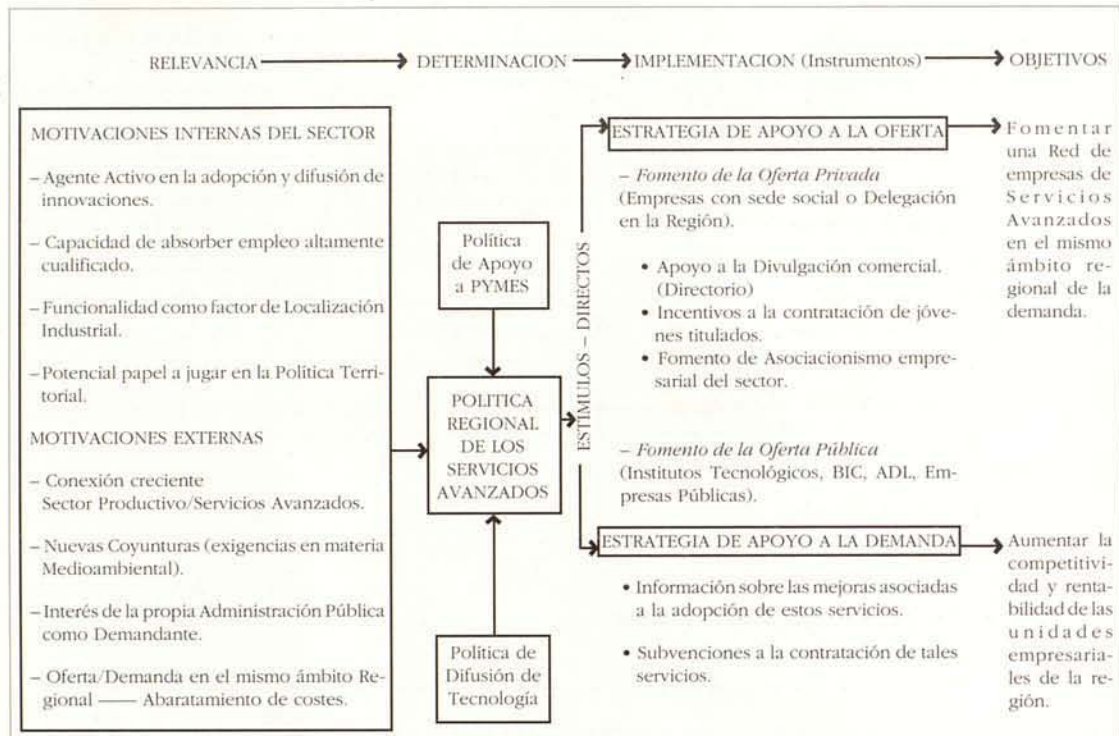
20. Consultoría Territorial y Urbanística.
  21. Localización de Plantas.
  22. Evaluación /Corrección de Impacto Ambiental.
  23. Ingeniería Civil e Industrial, Energía, Edificación.
  24. Inversiones y Estudios de Viabilidad.
  25. Estudios Socio-Económicos.
- 

*Fuente:* Gabinete de Estudios y Planificación. Instituto de Fomento de Andalucía.

*Definición Servicios Avanzados:* Aquellos relacionados con el desarrollo e innovación tecnológicos y la incorporación de técnicas avanzadas en la gestión, producción y venta, así como estudios y proyectos.

*Criterios de Clasificación:* Estructura funcional del mercado (Áreas funcionales de las empresas-clientes).

Figura 3. LA FORMULACION DE UNA POLITICA DE ESTIMULOS A LOS SERVICIOS AVANZADOS



Fuente: Elaboración Propia.

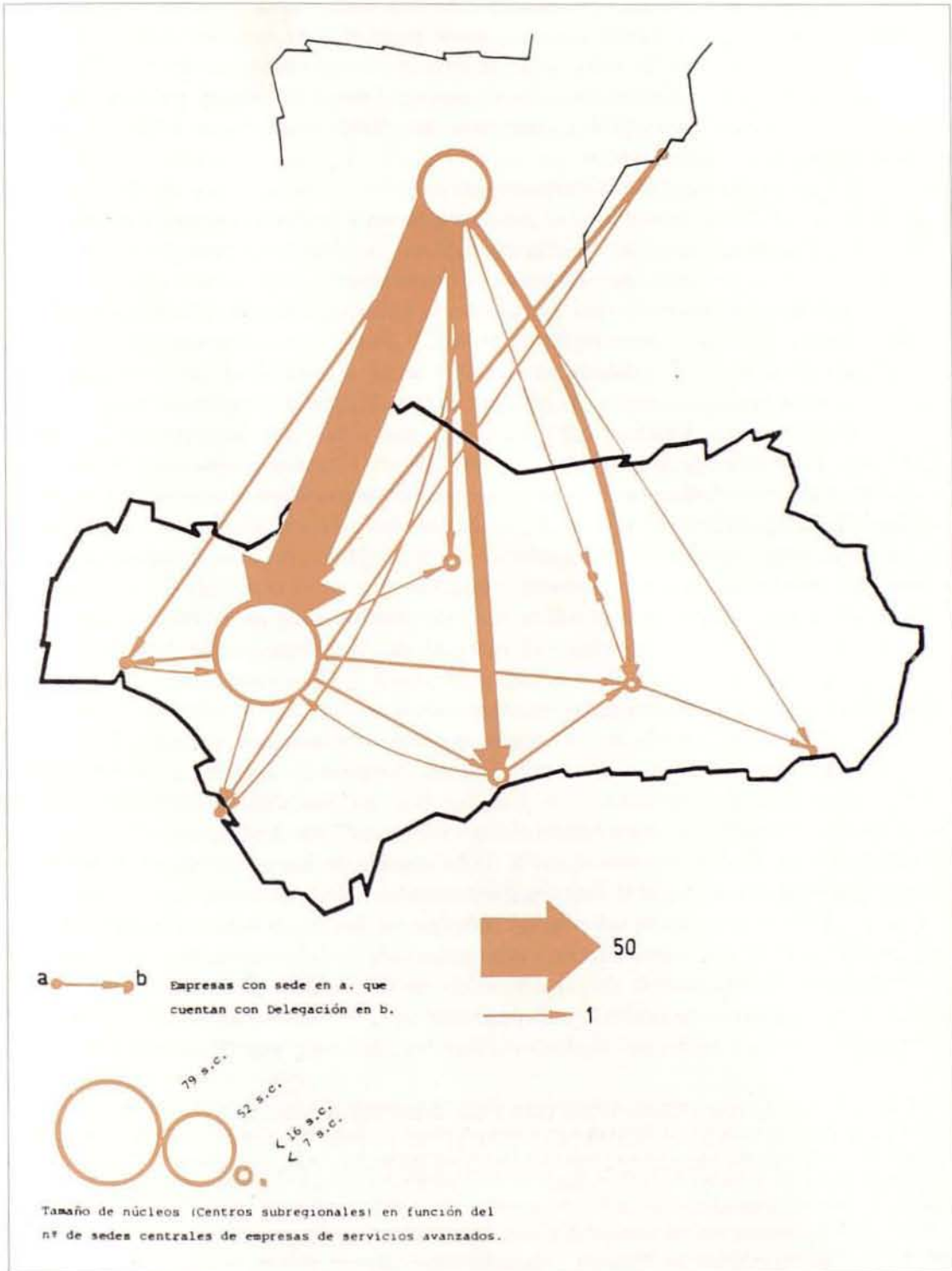
#### UNA VISION REGIONAL DE LOS SERVICIOS AVANZADOS

En la actual coyuntura de cambio económico, frente a un declive del papel del Estado, la Región se perfila como “unidad competidora” dentro del proceso de configuración de una nueva división espacial del trabajo. Por ello, la ya descrita vinculación entre sector productivo y servicios avanzados (como conexión esencial en una estrategia regional basada en la innovación y generación de ventajas competitivas) debe ser causa suficiente para acabar con la cierta marginación del terciario en las políticas regionales.

Este argumento de la conexión sector productivo/terciario avanzado muestra asimismo, que una política orientada hacia este segundo aspecto no tiene sentido de forma aislada, sino en el marco de una política industrial *integrada*. Esta a su vez, en nuestro contexto regional, conviene concebirla como encrucijada entre las medidas de apoyo a la PYME y una política de *difusión* tecnológica. Se trata con ello de introducir capacidad de reacción e innovación en el tejido productivo a través de las unidades potencialmente más flexibles, receptivas y con mayor demanda de asistencia pública.

Igualmente relevantes son otras razones que justifican el integrar los servicios avanzados dentro de una política regional de promoción económica (figura 3). Por ejemplo, la

Figura 4. ESTRATEGIAS ESPECIALES DE DELEGACION DE EMPRESAS DE SERVICIOS AVANZADOS EN ANDALUCIA



Fuente: Catálogo SERAVAN 1990. Elaboración Propia.

propia capacidad de este subsector para absorber empleo de alta cualificación, lo que es una tendencia en aumento, a su vez en relación con su condición de agente activo en la adopción/difusión de innovaciones, desde transferencia tecnológica hasta "saber-hacer". Otros argumentos: la valoración de una red empresarial, de este sector como factor de localización industrial cara al exterior, o el potencial papel a jugar por estos servicios en la política territorial si se manejan como funciones urbanas adscritas a cierto nivel jerárquico de asentamientos.

La importancia de las Administraciones Regionales como agentes de demanda en tanto que externalizan funciones de asistencia técnica (sobre todo servicios del tipo "Estudios y Proyectos"), es otra razón añadida en la visión regional de los servicios avanzados, en la medida que disponer de una oferta organizada, de calidad y adecuadamente dimensionada que satisfaga este tipo de demanda, sin duda contribuye de manera directa a una mejora del rigor y eficacia técnicos de la gestión autonómica. En efecto, la aparición en España de un nuevo nivel de Administración Pública a escala regional, unido al creciente protagonismo y margen de maniobra de las iniciativas a escala local, si bien significan mercados que incrementan notablemente las posibilidades de negocio del sector en cuestión, esto no se traduce invariablemente en la formación de una oferta regional racionalizada. De igual modo existen multitud de argumentos selectivos relacionados con actividades específicas, algunos tan obvios como la relación causa-efecto entre el problema medioambiental y las actividades de evaluación/corrección de impactos.

Llegados a este punto, parece claro que el objetivo de una política regional de servicios avanzados a la empresa (al margen de la estrategia de fomento de la demanda), será la promoción de una oferta de estos servicios localizada en la propia región, con miras a reducir una fuerte dependencia exterior en esta materia como ocurre en el caso de Andalucía (ver figura 4 sobre estrategias espaciales de delegación de empresas de servicios avanzados en Andalucía, donde se observa una notable presencia de empresas con sede central en Madrid). El reto consiste en consolidar y estimular el crecimiento de la joven pero aún insuficiente red regional de empresas de servicios avanzados: la fecha media de inicio de actividad de este tipo de empresas en Andalucía está en torno a 1986<sup>1</sup>. Para ello conviene discriminar el apoyo público, si bien en un sentido amplio, en favor no sólo de empresas con sede social en la región, sino también fomentando la red de delegaciones de empresas exteriores. La importancia de las empresas no regionales que operan en Andalucía, tanto cualitativamente como numéricamente (el 27% de las empresas catalogadas en SERAVAN tienen sede en Madrid y éstas son las que practican una estrategia

(1) Este dato, como otros que aparecerán en este trabajo relativos a Andalucía, proceden de la información contenida en el Catálogo de Empresas de Servicios Avanzados en Andalucía, SERAVAN 1990, elaborado por el Instituto de Fomento de Andalucía dentro de su actividad en el área de la información estratégica empresarial. Este catálogo recoge información sobre 193 empresas, que dado el método de recogida de dicha información pueden considerarse una muestra aleatoria representativa del sector de servicios avanzados en nuestra región.

Estas 193 empresas cumplen el doble requisito de realizar alguna de las 25 actividades descritas en la figura 2 adjunta, y de estar ubicadas en Andalucía con sede social o bien a través de delegación permanente.

espacial más significativa como refleja la figura 4), no hacen oportuna una estrategia de fomento regional *stricto sensu*, en el sentido de proyectarla únicamente sobre unidades con sede en Andalucía, orientación ésta considerada por aquellos que aluden a una transferencia de recursos hacia regiones más favorecidas si se adopta una estrategia de fomento menos restrictiva en su planteamiento regional. La posibilidad de tal transferencia de recursos ha de ser asumida si, como creemos más idóneo, se sigue una línea de apoyo a la oferta privada no excesivamente restrictiva, es decir tal como hemos propuesto a principio de párrafo. Esta propuesta asume, en parte, ciertos rasgos propios de este sector, como son la flexibilidad inherente a las empresas de asesoramiento técnico (que suelen plantear su actividad delegada a través de corresponsales y el sistema de misiones), o la consideración espacial de mercados que con frecuencia rebasan el marco regional.

Al hilo de esta exposición, una nota de incertidumbre respecto a la capacidad de incidencia de una estrategia de promoción de la oferta privada de servicios avanzados. No podemos asegurar el tipo de respuesta a estímulos públicos, en un sector con la flexibilidad ya apuntada y con un comportamiento locacional por ahora muy polarizado y determinado por razones de imagen, calidad de vida y modernas infraestructuras. La incertidumbre se mantiene en el terreno de las tendencias generales, ya que argumentos como el de la difusión de las tecnologías de la información (cuyo impacto es el de un aumento de la transportabilidad de estos servicios, al incidir el factor distancia en menor medida sobre los costes) apoya tanto la idea de un reforzamiento de la polarización como una tendencia a la descentralización. No obstante, esta última posibilidad, unido a factores del tipo de calidad de vida, mejora constante en el campo de las infraestructuras y comunicaciones, o el hecho del discutible peso del mercado como factor locacional en este sector, permiten un moderado optimismo respecto a las posibilidades de Andalucía en esta cuestión.

Igualmente, estas matizaciones respecto a los agentes de la oferta objeto de una política regional de servicios avanzados, hay que extenderlas a la otra cara de dicha política: el fomento de la demanda. En este sentido, nadie cuestionará una priorización neta a favor de empresas regionales, o sea de aquellas con una mayoría de capital regional. La dimensión es otra variable a considerar, de la que depende la obligada externalización en la adopción de un producto de servicio avanzado o el esfuerzo inversor para su contratación, para el caso de pequeñas y medianas empresas. Por otra parte, el tipo de servicios objeto de ayuda debe responder plenamente a las necesidades y problemática de la empresa y su adopción puede suponer un aumento notable de la eficacia productiva y/o gerencial, en definitiva de mejora de las perspectivas de la empresa.

En Andalucía, aún falta una adecuada reflexión sobre tales matizaciones (un estudio sobre los puntos fuertes y débiles de la empresa andaluza frente al mercado único europeo facilitaría esta tarea), lo que nos permitiría identificar aquellos sectores productivos y los tipos de servicios avanzados *ad hoc*, cuya conexión sea una necesidad palpable que oriente con mayor eficacia una actuación pública como la que proponemos.

En cualquier caso y de modo generalizado, parece evidente la necesidad de

vincular todas aquellas iniciativas relacionadas con el desarrollo local o apoyadas en recursos endógenos, con servicios como la formación, la calidad, la prospección de mercados o el comercio exterior.

#### INSTRUMENTOS DE FOMENTO DE LOS SERVICIOS AVANZADOS EN UN MARCO REGIONAL

Una estrategia encaminada a incorporar los servicios avanzados a la economía regional, debe contemplar básicamente tres aspectos importantes y complementarios entre sí:

- Una política de infraestructuras, con especial atención a las telecomunicaciones.
- Una política de formación, flexibilizando las estructuras educativas y orientándolas hacia las nuevas tecnologías y actividades de futuro.
- Una política de apoyo directo a la oferta/demanda de servicios avanzados.

Las dos primeras se tratan de acciones de carácter contextual. La última la forman una serie de "estímulos blandos", que a efectos organizativos pueden dividirse entre los orientados al fomento de la oferta y los dirigidos al estímulo de la demanda de servicios avanzados (figura 3).

Tales estímulos consisten en instrumentos de promoción públicos con un bajo coste relativo y en algunos casos de una alta eficacia en el alcance de los objetivos propuestos. Además, están vinculados con uno de los modelos de desarrollo regional más invocados hoy en día, cual es el basado en la innovación tecnológica. No obstante, en nuestro contexto, esta vinculación es a priori más sutil, en el sentido de que dicha estrategia de desarrollo no consiste solamente en la "importación" a toda costa de sectores de tecnología punta. Más bien en una acepción menos evidente de innovación tecnológica, como es el dotar al tejido productivo endógeno de la capacidad de adaptarse a los cambios y de innovar, a través del uso de nuevos procesos de producción y herramientas de gestión.

El diseño de estos instrumentos por parte de los entes públicos competentes, debe reflejar las especiales características de un sector tan singular como el que nos ocupa. Por ejemplo, no parece muy relevante hacer uso de subvenciones destinadas a la creación/ampliación de empresas de servicios avanzados (tipo incentivos económicos regionales u otros instrumentos financieros), dado que la inversión inicial en activos fijos no parece que sea una barrera de entrada significativa. En cambio, el uso de acciones más matizadas se perfila como la opción más conveniente. Sirvan de ejemplo las siguientes alternativas:

- Apoyo a la divulgación comercial mediante directorios de empresas, dado que la experiencia y el nivel de relaciones personales son factores que condicionan el inicio de nuevos proyectos empresariales en este campo.
- Incentivos a la contratación de jóvenes titulados universitarios, en un sector donde el factor humano es el principal argumento de venta.
- Fomento del asociacionismo empresarial del sector.

Otra línea, adecuada en situaciones de clara inhibición de la oferta privada y/o cuando ésta no responda de manera satisfactoria a los estímulos destinados a su fomento, es la del despliegue de una oferta pública de servicios avanzados. Las

modalidades aquí son muy diversas: desde infraestructuras polarizantes del tipo parques tecnológicos, hasta aquellas figuras que pensamos deben estar asociadas a una estrategia de difusión; desde Institutos Tecnológicos orientados a sectores productivos específicos, a la variada gama tipológica de Agentes de Desarrollo Local, pasando por las llamadas "incubadoras de empresas", por poner ejemplos ya conocidos.

De entre los estímulos a la demanda, la difusión de información constituye una medida imprescindible: divulgación de la gama de productos de servicio avanzados, de las posibilidades de mejora asociadas a la adopción de tales servicios, y de los agentes públicos y privados que los oferten. De hecho, cada vez más, la información se perfila como un instrumento de gran eficacia, desde el punto de vista de la relación coste-beneficio, en la política regional en general y de la política de promoción empresarial en particular: catálogos y directorios, información estratégica empresarial, etc.

La existencia de una batería de programas destinados a subvencionar la contratación de servicios orientados a la innovación empresarial, es otra modalidad de fomento de la demanda. Los programas más específicos son los diseñados por organismos estatales como CDTI, IMPI o ICEX: Proyectos I+D, Diseño Industrial, Sistemas de Calidad, Imagen, Comercialización, Ahorro+Diversificación Energética, Prospección de Mercados, Diagnóstico y Planificación Estratégica de la Empresa, etc. La proyección regional de tales organismos estatales suele realizarse en colaboración con los centros directivos competentes de las Administraciones Autonómicas, quienes en muchos casos cuentan con programas propios de este tipo.

En este marco autonómico, los entes públicos que se están mostrando más activos en cuanto a diseño y ejecución de los instrumentos aquí señalados (incluyendo medidas de carácter contextual) son las Agencias de Desarrollo Regional. Efectivamente, se trata de entes que en sus respectivas estrategias de fomento regional han asumido, por regla general, la creciente conexión entre los sectores productivos y el terciario avanzado.

Como ejemplo de ello cabe resaltar la actuación del Instituto de la Mediana y Pequeña Empresa Valenciana (IMPIVA), muy orientada a lo que es modernización y capacidad innovadora del entramado productivo valenciano. La piedra angular de esta actuación ha sido la creación de una red de Institutos Tecnológicos de localización descentralizada en el territorio regional, dedicados a los sectores con cierta tradición regional y potencialidad, a los que se ofrece desde laboratorios de normalización, hasta asesoramiento en la gestión comercial. Otras actuaciones de IMPIVA, dentro de su programa de promoción de la innovación, han sido la de promover la Asociación del Terciario Avanzado, o en el área de la información estratégica Bancos de datos profesionales y directorios de empresas de asesoramiento técnico.

El grupo SPRI (Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial del País Vasco), a partir de su programa AUDE de autodiagnóstico de gestión empresarial (se subvenciona un determinado número de horas de un consultor homologado), desarrolla toda una serie de ayudas destinadas a la promoción de la planificación estratégica, el marketing, los sistemas de calidad, diversificación de productos, etc.

Finalmente, el Instituto de Fomento de Andalucía también dispone de medidas similares orientadas a la innovación tecnológica o al ahorro y diversificación energéticos. Además de su participación en consolidar una oferta pública regional, trabaja en nuevos instrumentos como la Base de datos y el catálogo SERAVAN (de empresas de servicios avanzados en Andalucía) o un programa de ayudas al establecimiento de diagnósticos empresariales y otros servicios avanzados más específicos.

#### FOMENTO DE LOS SERVICIOS A LA EMPRESA EN EL AMBITO DE CIUDADES MEDIAS

Modelos como los de industrialización difusa o de desarrollo local son estrategias irrenunciables en la planificación regional andaluza, por su efecto para la superación de desequilibrios internos de tipo territorial. Máxime cuando contamos con un sistema de asentamientos relativamente equilibrado y todavía con potencial para facilitar un objetivo de equidad espacial en Andalucía.

Esta sugerencia conviene vincularla con la necesidad, ya comentada, de fomentar la conexión entre sectores productivos y terciario avanzado, como un factor a considerar dentro de las mencionadas estrategias de industrialización difusa o iniciativas de desarrollo local/endógeno. Sin embargo, como situación de partida nos encontramos con que la fuerte polarización del sector a nivel nacional se traslada a la escala regional. Así, junto a una escasez general de oferta a nivel regional, ésta se concentra en Sevilla (aquí tienen su sede central el 60% de las empresas andaluzas de SERAVAN). Esto se deriva en grandes carencias dotacionales de servicios avanzados ya en el nivel subregional de la jerarquía urbana, tal como ilustra gráficamente la figura 4 (sólo se han representado las capitales de provincia dado el número insignificante de sedes no ubicadas en estos núcleos).

Tanto estas carencias a nivel subregional como el fuerte desequilibrio locacional a favor de Sevilla en materia de oferta de servicios avanzados (la capitalidad regional parece ser un factor locacional de peso), se reflejan a través de disparidades en la correlación entre el volumen de oferta privada de servicios avanzados localizada en las 8 capitales de provincia (utilizando como muestra SERAVAN) e indicadores de las demandas potenciales respectivas de estos servicios (censo provincial de empresas industriales, PIB industrial provincial, etc.)

Vista por tanto la necesidad de reducción de este déficit a nivel de centros subregionales, planteemos la cuestión para los niveles intermedio y básico. Desde un punto de vista territorial, el déficit apuntado para el nivel subregional no constituye un óbice para abordar simultáneamente una acción correctora o de fomento en este campo en niveles inferiores. De hecho, el cambio espacial inducido por los recientes procesos y factores económicos, apunta a un debilitamiento del modelo de difusión jerárquica de innovaciones basado estrictamente en las jerarquías urbanas; además, el tamaño no tiene por qué ir correlacionado con el dinamismo y se abre la posibilidad hacia sistemas multipolares de ciudades (Vázquez Barquero, 1988).

Esta tendencia, relacionada con el debate sobre descentralización, debe ser aprovechada no de un modo desordenado, sino coherentemente con el esquema pro-

puesto de ordenación territorial en nuestra región. En concreto, una estrategia territorial para el desarrollo local se perfila en el documento *BASES PARA LA ORDENACION DEL TERRITORIO DE ANDALUCIA* (BOTA). En su Base octava se incorporan los servicios avanzados como funciones urbanas dentro del grupo de infraestructuras económicas territoriales, funciones a asignar con formas y dotaciones mínimas diferentes según el tipo de asentamientos. Esto representa una cierta novedad, en la medida en que los elementos de un sistema de ciudades ya no vienen solamente caracterizados por sus dotaciones en servicios de consumo final.

Una estrategia espacial eficiente de desarrollo local ha de partir de la consideración de dos aspectos físicos: deficiencias y potencialidades. De la conjunción de ambos elementos aparecen las áreas estancadas (vegas fluviales, campiñas interiores y surco intrabético, uno de los tres tipos de áreas contempladas en BOTA) como ámbitos espaciales en los que actuar con una estrategia de desarrollo local con apoyo más notable de los servicios avanzados. Dentro de este ámbito, los elementos territoriales polarizadores del tal tipo de actuación, son las ciudades medias (centros intermedios y básicos) que especialmente presenten una doble potencialidad, a saber: 1) potencial urbano, lo que es indicativo de la capacidad desruralizadora y de difusión de innovaciones; 2) potencialidad económica, capaz de generar y sustentar un entramado PYME más o menos difuso; al margen, son evidentes condiciones como calidad del entorno o niveles aceptables de accesibilidad.

Es en núcleos de este tipo (Antequera, Montilla, Ubeda, Andújar, Lebrija, Puente Genil..., en esta consideración podrían incluirse ciudades como Sanlúcar de Barrameda o Motril como núcleos medios con potencialidades en un entorno litoral) en donde está el reto inmediato de una estrategia de promoción de los servicios avanzados en ciudades medias de Andalucía. Para este tipo de núcleos, BOTA propone como infraestructura básica los "Centros integrados de servicios a empresas", que deberían constituirse como unidades capaces de dar respuesta, de forma autónoma, a todas aquellas demandas empresariales relacionadas con el terciario avanzado. Asimismo, esta red de ciudades medias con potencialidad sería el soporte más adecuado para el despliegue descentralizado de Institutos Tecnológicos, como otro tipo de oferta pública de servicios integrales a la empresa con una especialización sectorial en aquellas ramas con mayor dinamicidad y utilización de recursos endógenos.

Para los ámbitos espaciales caracterizados en BOTA como áreas marginales, la introducción de servicios avanzados es lógico que se realice a partir de aquellos centros básicos que cuenten con cierto potencial y funciones de centralidad: Arceña, Osuna, Lucena, Ubrique, etc. En estos centros convendrá seguir utilizando los diversos modelos de Agentes de Desarrollo Local (UPES, UBIES, etc.), pero ampliando sus funciones más allá de la información y de la mera tramitación de expedientes, dotándolos de la capacidad técnica suficiente para dar respuesta (aunque no siempre sea de forma autónoma) a problemas relacionados con el diagnóstico empresarial, el mercado, etc.

Finalmente, comentar las expectativas que para cierto tipo de ciudades medias pueden existir en relación con la localización de una oferta privada de servicios

avanzados. Se trata de aquellos casos en entornos metropolitanos o de regiones urbanas (por ejemplo, las posibilidades del Puerto de Santa María en Bahía de Cádiz, o Carmona respecto al área metropolitana de Sevilla) que responden a procesos y/o estrategias ajenas al desarrollo local: descongestión y suburbanización en áreas muy urbanizadas, siempre que se ofrezca fácil accesibilidad y entornos de calidad.

En fin, las potencialidades presentadas por el sistema de ciudades andaluz, sobre todo las referidas a su red de ciudades medias (situación territorial de partida similar a entornos que han llevado a cabo una estrategia exitosa de desarrollo equilibrado como Emilia Romagna), es una condición favorable para una estrategia de crecimiento económico más difuso. No obstante, el aprovechamiento y desarrollo de esta potencialidad pasa por la reducción de ciertos déficits y desequilibrios como es el caso de la oferta de servicios avanzados, pieza clave para un crecimiento sostenido y posterior consolidación de un entramado de PYME espacialmente más difundido. Queda de este modo patente la necesidad de arbitrar estímulos indirectos y medidas de promoción directa de los servicios avanzados, lo que en entornos de ciudades medias pasa invariablemente por un incremento en las dotaciones de oferta pública de este tipo de servicios.

#### BIBLIOGRAFIA

BAILLY, A. y MAILLAT, D.: "Servicios a las empresas y Desarrollo Regional". *Ekonomiaz*, 13-14. pp. 128-37, 1989.

BAILLY, A. y MAILLAT, D.: "Actividades de servicios y sistema de producción". *Papeles de Economía Española*, 42. pp. 40-51, 1990.

CENTRO DE ESTUDIOS TERRITORIALES Y URBANOS.: *Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía*. Sevilla. Consejería de Obras Públicas y Transportes. Junta de Andalucía, 1990.

CUADRADO, J.R. y DEL RIO, C.: "Los servicios reales a las empresas. Tendencias actuales y aproximación al caso español". *Revista de Estudios Regionales*, 25. pp. 51-88, 1989.

CUADRADO, J.R. y GONZALEZ, M.: "Incidencia de las nuevas tecnologías en la organización y localización de los servicios a las empresas". *Revista de Estudios Regionales*, 22. pp. 29-67, 1988.

DAVEZIES, L. y PRUD' HOMME, R.: "El creciente papel de los servicios en las políticas y análisis regionales". *Estudios Territoriales*, 26. pp. 61-80, 1988.

DEL RIO, C., CUADRADO, J.R. y GONZALEZ, M.: "Desarrollo económico, cambio estructural y evolución de los servicios". *Ekonomiaz*, 13-14, pp. 20-43, 1989.

PASCUAL, J. M<sup>a</sup>: "Los servicios avanzados a las empresas en la estrategia de las ciudades". *Papeles de Economía Española*, 42. pp. 167-72, 1990.

QUASAR, S.A.: *Los servicios a la empresa en Andalucía*. Sevilla. Consejería de Fomento y Trabajo. Junta de Andalucía, 1989.

RADA, J.F.: "Tecnología de la información y servicios". *Ekonomiaz*, 13-14. pp. 62-99, 1989.

VAZQUEZ BARQUERO, A.: *Desarrollo local, una estrategia de creación de empleo*. Madrid, 1988. Ed. Pirámide.



---

TERCERA PONENCIA  
GESTION URBANA Y DOTACION DE  
EQUIPAMIENTOS Y SERVICIOS PUBLICOS



## Ronda. Plan General de Ordenación y Plan Especial del Casco Histórico.

179

JOSE SEGUI PEREZ

### ESTRUCTURA Y DIAGNOSTICO DE RONDA

#### **Ronda: Un territorio en la encrucijada**

Ronda se sitúa sobre una depresión, a modo de isla, entre montañas de la Serranía de Ronda.

La depresión, al igual que la Serranía, mantiene una dirección noreste-suroeste, cuya altura no baja de los 800 m. elevándose hacia el este hasta los 744 m., donde se encuentra la ciudad. Esta dirección va a conformar la propia forma unidireccional de la ciudad, que dirige su punta y su mira hacia lo que es su territorio histórico de diálogo, la Cuenca del Guadiaro y del Genal.

La depresión rondeña, en el conjunto de la Serranía, juega un papel articulador. La Serranía se extiende desde el Valle del Guadalhorce hasta el inicio del Campo de Gibraltar formando parte del segmento más occidental de las Cordilleras Béticas. La depresión mantiene una situación privilegiada y central dentro de la Serranía, que le permite convertirse en un lugar donde se unen y parten a la vez diversas concepciones físicas, culturales y de comunicación, que hacen de Ronda, históricamente, un sitio de encrucijada y en encrucijada.

Por un lado, la depresión es el límite entre la Alta y la Baja Andalucía. Las una aprovechando el pasillo formado por el río Guadalete entre sierras que alcanzan el millar de metros de altura y éste, por su amplitud, constituye una vieja vía de comunicación.

Por otro lado, da unidad a las dos grandes cuencas hidrográficas diferenciadas de la Serranía: la red del Guadiaro, arteria básica de la Serranía a la que después haremos referencia, y la red del Guadalhorce, por entre las Sierras del Burgo y Yunquera, aprovechando el río Turón afluente del Guadalhorce, que al igual que el Guadalquivir pero en direcciones opuestas nace en la Sierra de las Nieves.

Al ser la depresión más occidental de las alineaciones mediterráneas, le permite convertirse climática y culturalmente en bisagra andaluza entre el Atlántico y el Mediterráneo, formalizada históricamente por una de las comunicaciones más importantes del entramado intrabético, el eje Cádiz-Málaga por Grazalema y Arcos de la Frontera.

Por último, está ese otro eje esencial en la historia urbana y económica de Ronda, que ha marcado sus etapas y que da origen en su territorio más cercano a un sistema de pequeñas ciudades de gran valor cultural y territorial, la unión de África con el resto del país a través del Campo de Gibraltar, por la Cuenca del Guadiaro.

### Los fundamentos físicos del emplazamiento y su contribución al desarrollo urbano.

La contribución de los elementos físicos en el caso de Ronda ha sido decisiva.

Por un lado, un emplazamiento inexpugnable con facilidades defensivas (el Tajo) y de comunicación y una posición estratégica para dominar los caminos del territorio (caminos a la costa, sobre todo el enclave de Gibraltar, pasos serranos, caminos hacia las campiñas de la Baja Andalucía) y por otro, la proximidad del río y la existencia de tierras muy aptas para la agricultura (campiñas), explican por sí solas las razones originales del emplazamiento y la importancia de su posterior desarrollo urbano y justificarán el predominio de su sitio en la depresión rondeña por ser el más favorable dentro de ella.

No obstante los mismos elementos físicos que han hecho ventajoso el emplazamiento de Ronda han servido de freno a su crecimiento durante mucho tiempo, aunque finalmente algunos serían superados mediante la intervención humana (el Puente Nuevo sobre el Tajo).



*Vista general de la ciudad desde el Suroeste*

#### El "sitio" de Ronda como permanencia estructural

El territorio y más exactamente el "sitio" de Ronda han constituido la permanencia estructural más importante que define la ciudad.

El original emplazamiento y la situación geográfica configuran a Ronda en principio como un sitio bastante inaccesible y por tanto negativo para el desarrollo de la ciudad.

No obstante, su localización le ha conferido también un carácter de lugar central respecto al resto de municipios del territorio serrano, lo que ha reforzado su papel de cabecera comarcal favoreciendo su desarrollo urbano.

Por otra parte, el territorio ha configurado la ciudad como un asentamiento en un "sitio" que supone una cornisa de gran belleza paisajística, lo que constituye uno de sus mejores recursos. Al mismo tiempo, este recurso se completaría con el atractivo de la estructura física de "la ciudad" caracterizada por su homogeneidad y su adaptación al emplazamiento.



*Elaboración del Plano de Ronda y su territorio*

#### **EL DESARROLLO URBANÍSTICO DE RONDA: UNA CUESTION DE CALIDAD Y OPORTUNIDAD**

##### **El plan como definición de una estrategia contemporánea para Ronda**

Es obvio que hoy Ronda vive una profunda crisis de definición de sus capacidades de futuro. El derrumbe de la economía tradicional de la Serranía, a partir de los años 60, ha llevado a Ronda a una encrucijada de clarificación y de denominación de sus opciones contemporáneas en términos de estrategia económica y territorial y de unificación de su imagen.

El Ayuntamiento de Ronda, con este Plan, intenta alcanzar los términos de una nueva estrategia que posibilite el salto hacia una modernización de sus estructuras territoriales y económicas, formalizando a través de este documento de Plan, el conjunto de sus ofertas en el seno de su territorio. La diversidad y la cualificación de la oferta aparecen como objetivos indispensables en el marco de esta apuesta de futuro, bastante alejada de cualquier pretensión homogeneizadora de las opciones territoriales y urbanas.

Las opciones de Ronda son hoy el reflejo de su propia realidad. Su condición rural, alejada de un turismo de masas, con una excesiva concentración de la oferta de alojamiento y un modelo turístico y territorial demasiado deformado por su dependencia de la demanda, llevan a Ronda a aparecer hoy con capacidades propias de definir un nuevo discurso en la oferta económica turística que reclame para sí los atributos de calidad y eficacia territorial del que hoy no disponen muchos de los municipios costeros.

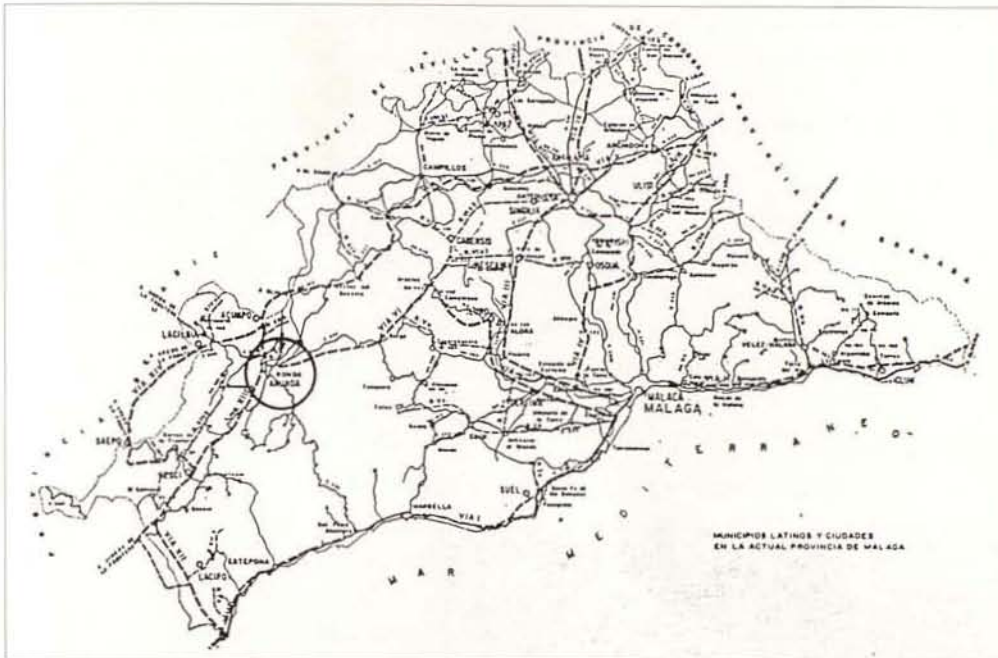
En este sentido el Plan en muchos aspectos aparece como un "generador de oportunidades" o, quizás mejor, como un formulador de "estrategias de opciones de desarrollo". Aprovechar estas diversas oportunidades para mejorar en su conjunto el territorio de Ronda, es algo que hoy debe ser percibido por todos los agentes implicados en el desarrollo, y así está expresado en la propia necesidad de revisar el Planeamiento de Ronda.

No es bueno, ni conveniente, restringir las posibilidades de producción y desarrollo de una nueva oferta cualitativa y diversa para Ronda. Una actitud restrictiva sería negativa e inadecuada. El nuevo Plan de Ronda no está elaborado a partir de esta concepción. En modo alguno el nuevo Plan está concebido como un medio dirigido a paralizar capacidades, bien sean estas constructivas, turísticas, agrícolas o de servicios, ni por tanto a restringir sus posibilidades económicas y territoriales. Por el contrario, el nuevo Plan pretende ser un medio de abrir, de fomentar el desarrollo de nuevas oportunidades y posibilidades que, precisamente, entendemos que niega o cercena la actual situación de vacío de planeamiento y, por tanto, supone un esfuerzo de reflexión por clarificar las opciones contemporáneas. No obstante entendemos y así se refleja en el Plan, que estas ideas no se centran en la cantidad agregada de cosas, no es este el modelo de Ronda, y sí en la intensidad cualitativa de las actuaciones y, sobre todo, en el modo en que éstas se implantan en el territorio, objeto específico de un Plan Urbanístico.

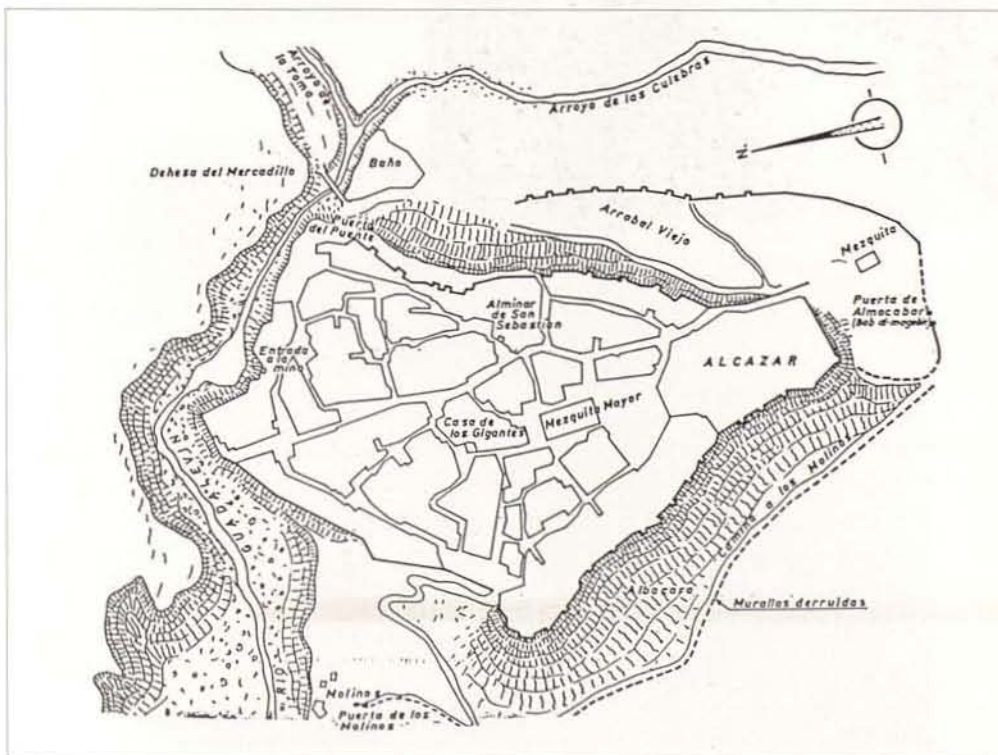
En todo caso, sólo en la dinámica que genera un nuevo modo de "hacer las cosas" se podrá acometer la solución de parte de los problemas que presenta Ronda. Su acabado y acierto de los proyectos difícilmente podrán conseguirse si no es en el marco de esta dinámica, la cual sólo puede ser soportada desde la capacidad administrativa de su Ayuntamiento y de los agentes empresariales y sociales implicados.

No está concebida, por tanto, la Revisión del Plan como un conjunto de modificaciones o correcciones parciales o puntuales del antiguo, a modo de propuestas remediales que fueran acomodando las situaciones surgidas del anómalo funcionamiento administrativo o técnico del Plan anterior. Sentido que hubieran deseado algunos propietarios de suelo que requieren modificar sus Planes Parciales u otras propuestas a fin de adecuarlo a las nuevas condiciones del mercado.

La opción elegida por el Plan significa una revisión en profundidad de los postulados de planeamiento actual, circunstancia que encierra toda una reflexión y estrategia contemporánea para Ronda. Es decir, junto a una reordenación minuciosa y medida de recomposición y reequipamiento del actual entramado urbano, se proponen una serie de operaciones y modos de actuar hasta ahora no contemplados en la



Las vías romanas de Arunda y del resto de la provincia de Málaga. (Según Gonzálbez Cravioto)



Plano de la Ronda Musulmana (Según L. Torres Balbás)

historia urbana de Ronda (si exceptuamos algunas de sus mejores operaciones ilustradas), con soluciones innovadoras y radicalmente distintas.

**El tipo de plan: revisar en profundidad para renovar las opciones de futuro**

El intento del Plan y esperamos que su acierto, es ofrecer propuestas a distintas escalas, suficientemente atractivas para que la típica y tópica discusión sobre aprovechamiento (cantidades y derechos) pueda pasar a segundo plano y, en último término, a obviarse en el contexto justificativo de la operación.

Cuando el Plan propone una serie de operaciones pensadas y diseñadas con el interés de aportar propuestas mucho más atractivas para la promoción de la ciudad, su turismo y su propia estructura urbana que el previo espacio existente en la actualidad, la discusión sobre el anterior aprovechamiento y la propuesta dada, cobra otro sentido.



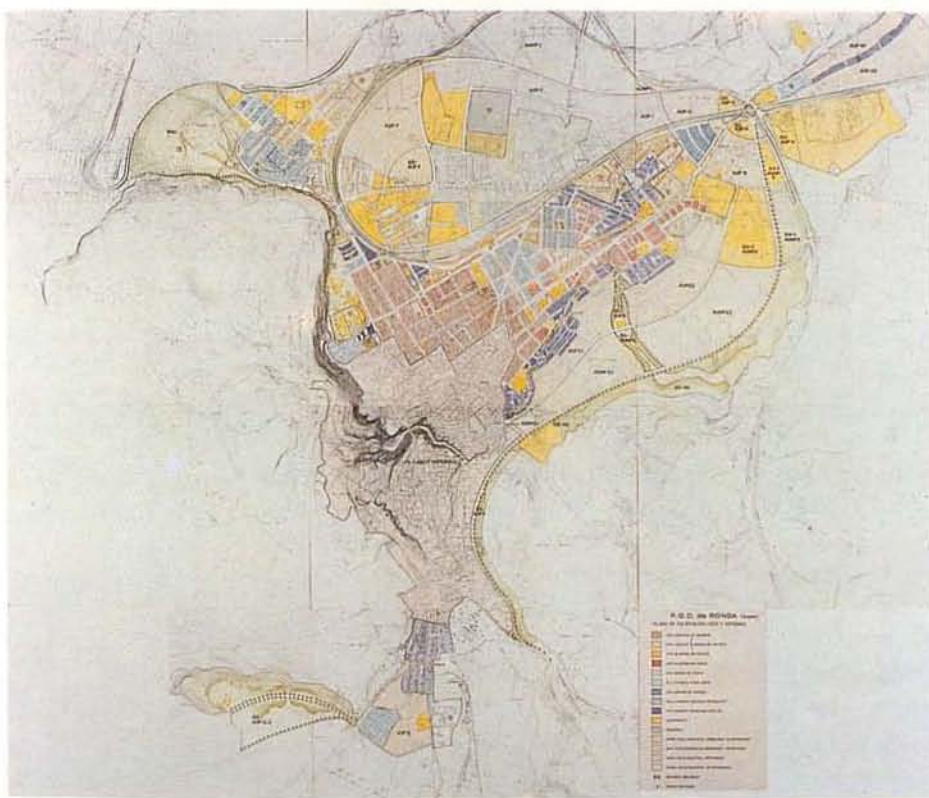
*Puente nuevo y Parque del Tajo:  
vista desde el Oeste*

El trastoque de aprovechamientos o de cambios de calificación que el Plan propone, son en cualquier caso, aún con menor aprovechamiento que el Plan anterior, más lucrativos. Sin generar situaciones propositivas radicales, el Plan reconoce su vocación de ajustar la viabilidad de las piezas que desarrolla con un ánimo positivo en la economía de la producción de ciudad, desde formas que entendemos acertadas arquitectónicamente y lucrativas productivamente.

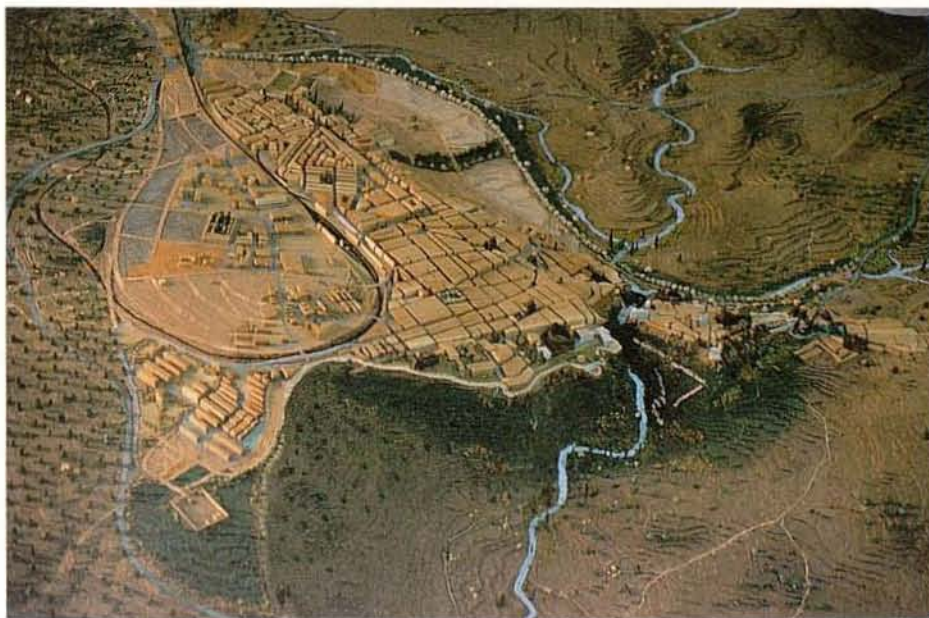
Este es el enfoque con que se han concebido en algunos casos las nuevas propuestas de ordenación. Desde este enfoque la discusión sobre los aprovechamientos, su "cuanto", adquiere otra discusión y otro carácter, más ligado al modo de producción y forma del modelo económico urbano que se pretende desarrollar.

Hay, por tanto, una opción explicitada a lo largo de todo el Plan, como estrategia del mismo: cualificar la oferta.

Esta política, expresada tanto por la Administración como por empresarios, constituye un marco de obligada referencia para todo el Plan, máxime cuando estamos



*Plan General: Plano General de la Propuesta. (Plano de "Calificación, Usos y Sistemas")*



*Maqueta de la Propuesta General del Plan*

apostando por otorgar al turismo funciones importantes en la renovación de la economía rondeña.

La prioridad que el Plan da a este principio es de vital importancia en el caso de Ronda (seguramente en la mayoría de los municipios turísticos) y otras actividades deberán supeditarse a él. Ronda como ciudad, como entorno, como concepción simbólica no puede seguir errando en sus propuestas urbanas. La cualificación propositiva en el caso de Ronda, no es sólo una necesidad para renovar su modelo económico, sino además un "hecho" innato en la propia concepción del modelo urbano y territorial rondeño. De ahí, la importancia social, instrumental y estratégica que adopta el Plan y que debe ser entendida socialmente, entre otras razones por la tradición histórica ilustrada de la arquitectura en Ronda como instrumento propio en sí mismo de renovación y desarrollo, y sobre todo para evitar que la actividad económica rondeña turístico-inmobiliaria se haga encerrada, autónoma e independiente, de la política turística y territorial regional e internacional.

#### **Nuevo plan, nuevas oportunidades de inversión**

Cuando nos referimos a oportunidades urbanas, no sólo estamos haciendo referencia a nuevas opciones formales de constitución de ciudad. Es importante argumentar y así debe ser entendido, que toda nueva oportunidad expresa una nueva inversión propuesta desde el planeamiento.

Por tanto, cada tipo de planeamiento tiene diferentes opciones de inversión. El acierto en las oportunidades que un Plan conlleva, está en el tacto hipotético de estas inversiones; de esos "productos de inversión" que el Plan plantea. El fracaso de un Plan y en algún aspecto su modificación "no especulativa", viene del mal funcionamiento o de haber dado cabida a determinados productos urbanos que necesitan de su regulación.

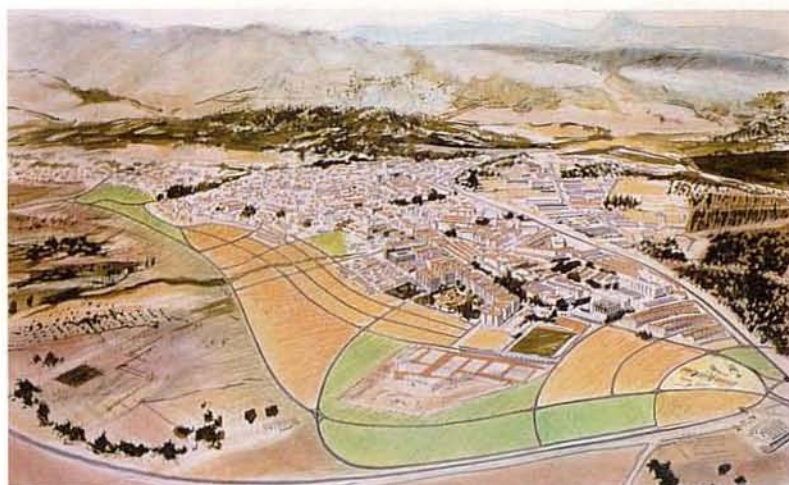
El planeamiento posibilita la buena regulación de los productos que el mercado sugiere, su domesticación a las necesidades urbanas, la limitación del marco especulativo de las mismas.

El Plan de Ronda posibilita todo un conjunto de nuevas iniciativas de inversión e incentiva y dirige las mismas sobre determinados puntos del territorio que el Plan reconoce como operaciones más importantes y necesarias desde el interés social y urbano y más lucrativas en términos de un mercado planificado (es decir, ordenado-no especulado).

El Plan posibilita la desaparición de la incertidumbre, tanto al ordenar el marco legal y físico general en que se va a mover el mercado, como respecto a qué nuevos productos de inversión turísticos se van a dar, cuántos, dónde y cómo el municipio de Ronda está dispuesto a reconocer como de interés. Estas propuestas se convierten en el Plan en piezas claves de la configuración del espacio rondeño. Bien sea un campo de golf, una urbanización, un hotel... etc. El Plan reconoce como suyos estos productos y los explicita con la importancia que tienen sobre los planos y en su marco normativo, haciéndolos posibles.

¿Dónde dirigir una solicitud de inversión que apunta hacia una iniciativa hasta ahora no conocida ni prevista en el municipio? ¿Cómo debe recoger el Ayuntamiento su implantación? ¿Su evaluación, de si es o no conveniente? ¿Qué criterios deben utilizarse, no ya sólo sobre el tipo de suelo, sino la tipología de la inversión propuesta? ¿Cuánto está dispuesto a admitir de ella? ¿Sobre qué bases va a negociar su implantación? ¿Cómo se va a estructurar y articular en el conjunto de su política urbana y económica?...

Responder a estas cuestiones, nuevas o no tan nuevas, pero en cualquier caso renovadas en su formulación y sobre todo en su recepción, difícilmente pueden contestarse sin el recurso a un Plan. A un nuevo Plan modificado, estratégicamente capaz de articular y responder a estas oportunidades de inversión. En último término, es esto lo que motiva y justifica, con visión de futuro, sin restricciones ni apriorismos pero con la pretensión de superar lastres heredados, la necesidad de "construir" un nuevo Plan o, si se quiere, una revisión en profundidad del Planeamiento actual.



#### Casco y ciudad: un solo plan

Las políticas urbanas desarrolladas en nuestro país, en estos últimos diez años, se han apoyado en la revisión o formación de Planes Generales.

Todos estos planes conllevan, en mayor o menor grado, medidas amplias y rígidas para la salvaguardia de los centros históricos, garantizando la contención de los procesos de destrucción y desarrollo (como voluntad del Plan) de incentivar operaciones de rehabilitación, como mecanismo casi único de intervención en los cascos.

La generalización y rigidez de las medidas de protección respondía a varias cuestiones:

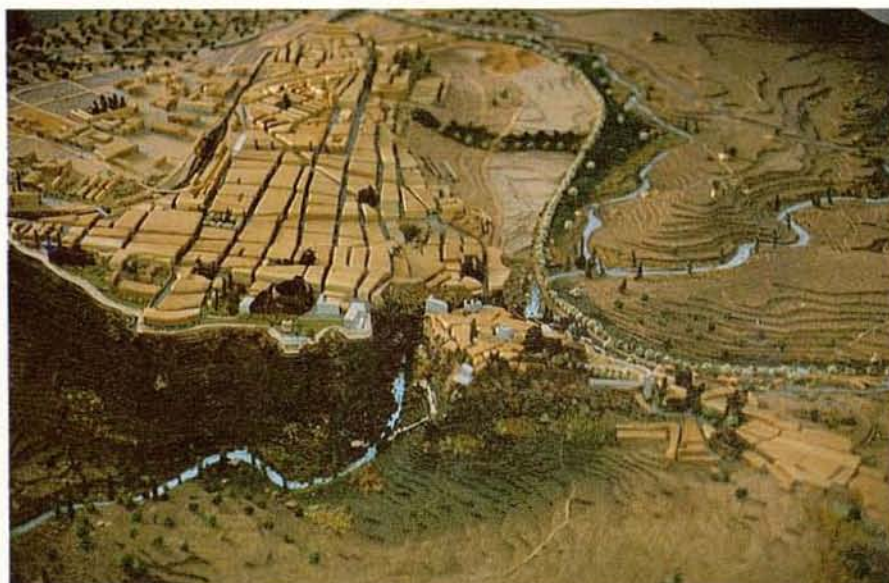
a) A una tensa visión de la "política de recuperación" que había ido formulándose en esos años y que incluía una exacerbada preocupación por la "austeridad" en el uso social del patrimonio existente.

b) A la limitada concepción teórica del movimiento rehabilitador en nuestro país

durante esos años, en donde el concepto de rehabilitación se confunde con frecuencia con la idea clásica de restauración. La noción de "ciudad" como referencia general de la rehabilitación general resulta confusa y poco resuelta: para unos vale aún la nostalgia preindustrial; para otros la banalidad del sistema urbano abstracto, donde sólo lo simbólico puede aspirar a ser inteligible.

c) A la hipersensibilidad hacia cualquier intervención que "atentase" contra la conformación del entorno histórico.

De esta forma los Cascos Históricos se veían abocados, en la mayoría de los casos, a ser marginados de los procesos generales de construcción de ciudad y del propio planeamiento por imperativos "coyunturales" y "externos" al estricto ámbito del planeamiento, y sometidos a instrumentos de protección y a posteriores o anteriores (según los casos) documentos de planeamiento especial. De alguna forma se consolidaba un cierto "planeamiento por partes", la ciudad antigua por un lado y el resto de la ciudad por otro.



En cualquier caso, la experiencia en nuestro país de los cascos históricos o centrales de nuestras ciudades está pendiente de una cierta reflexión en los resultados obtenidos y de una reelaboración de los instrumentos legales y financieros de su puesta a punto. Por otra parte, en este contexto analítico, hay que destacar que la mayor parte de nuestros cascos están siendo reestudiados con planeamiento especial al margen de las estructuras urbanas y territoriales del conjunto urbano al cual se sienten identificados.

Esta política de planeamiento especial, bastante ligada a partir de 1985 a la Ley del Patrimonio, está dando diversos resultados en función de la capacidad del Plan Especial de articular un discurso de planeamiento coherente con el conjunto de la

ciudad y de su territorio o de la capacidad del Plan General de recoger dicho Plan Especial. Esto está dando origen a planes especiales que ponen en crisis a los planes generales soporte, o a planes especiales incapaces de encontrarse en el conjunto del planeamiento general alejándose del mismo con instrumentos excesivamente rígidos o poco operativos.

La propuesta del "Plan-proyecto", se puede realizar allí donde el planeamiento general ya ha entrado en el casco acertando en la articulación del mismo con el conjunto del discurso generalista; la falta de utilización o el no acierto del instrumental del planeamiento en los cascos, está dando origen a una crisis del propio planeamiento general o a planes especiales poco operativos.

Así pues, realizar un Plan General y un Plan Especial del Casco en un solo documento, posibilita no marginar a los cascos de la reflexión del planeamiento a la escala general del conjunto urbano, reconocer su peso, su situación, su valor, sus relaciones, sus ofertas y demandas respecto a las otras partes de la ciudad.

En el caso de Ronda, al desarrollar en un solo documento Plan Especial y Plan General, se tiene la voluntad disciplinaria de argumentar, desde y con el planeamiento, una lectura unitaria y a la vez fragmentada de Ronda, en donde el espléndido valor de su Casco Histórico quede resguardado de intervenciones destructivas, pero a la vez posibilite el reentendimiento y la relectura del mismo dentro de una propuesta de ordenación global y homogénea de Ronda. Casco y ciudad forman históricamente y urbanísticamente una unidad con un futuro igualmente paralelo.

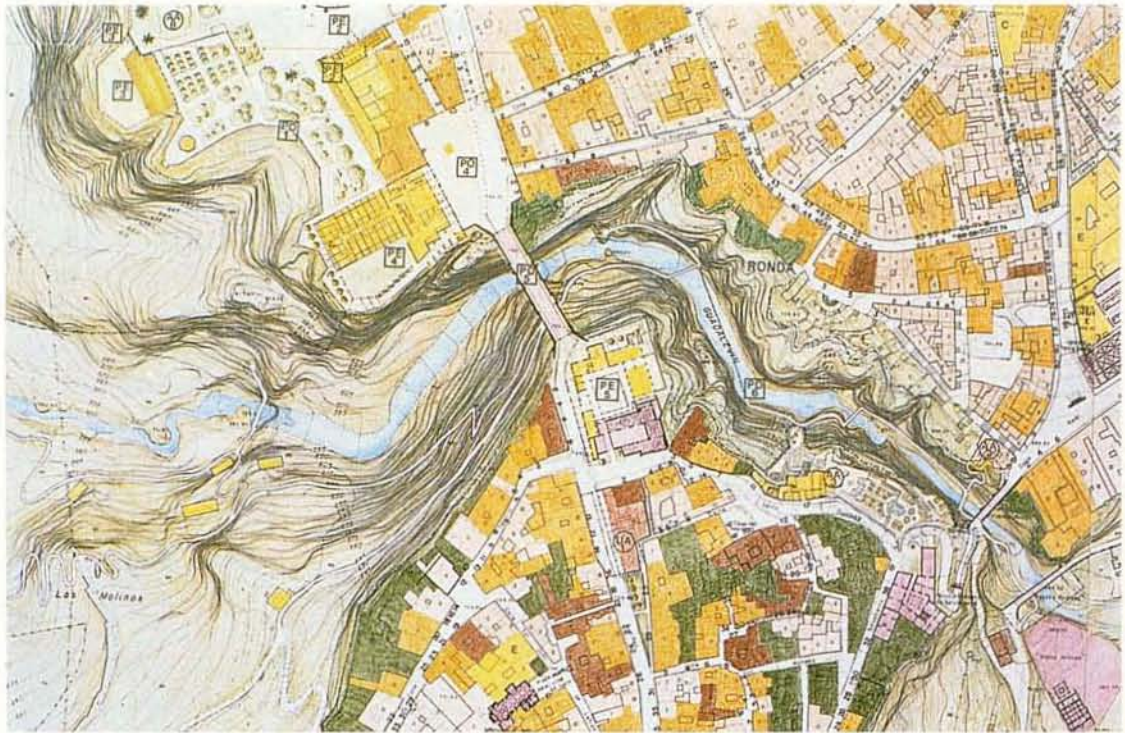
#### LAS PROPUESTAS DEL PLAN GENERAL

Como ya se explicaba en los capítulos anteriores, Ronda es una ciudad fragmentada e inconclusa que necesita recuperar su propia lógica de estructura urbana a partir de su mejores referencias urbanas o de sus piezas mejor situadas. Esta excesiva fragmentación provoca en la ciudad sus mayores problemas urbanísticos: dificultades de permeabilidad y continuidad viaria, segregación de los barrios y creación de zonas intersticiales, deterioro ambiental y paisajístico que actúa negativamente sobre la imagen urbana de la ciudad.

Atendiendo a la diversidad de problemas urbanísticos e intervenciones que se proponen en el Plan General de Ronda, diferenciaremos una serie de propuestas e intervenciones que permitan ordenar espacialmente y organizar funcionalmente los distintos sectores de la ciudad, teniendo en cuenta principalmente sus diferentes problemas.

Así pues, atendiendo a la naturaleza de estos problemas, sus objetivos y plazos de realización, el Plan fijará sus correspondientes escalas de intervención y precisión según las siguientes propuestas:

- A. Propuestas en el *suelo urbano* de la ciudad actual.
- B. Propuestas en los sectores de *crecimiento*.
- C. Propuestas en el *suelo rústico*.



*Plano de las Propuestas del Borde Oeste, eje estructurante Armiñán-Puente Nuevo y Parque del Tajo*

#### **A. Propuestas en el suelo urbano**

En el Suelo Urbano, el Plan General desarrolla sus propuestas e intervenciones en varios frentes bien diferenciados: por un lado, en la permeabilidad y continuidad del viario penetrando en aquellas bolsas intersticiales de la ciudad, salvando las barreras del ferrocarril, reconociendo sus elementos viarios estructurantes, en definitiva, reconstruyendo la estructura urbana de la ciudad existente. Por otro lado, en el concreto diseño proyectual de aquellas piezas intersticiales del Suelo Urbano, solucionando sus problemas de forma y de reequipamiento de los sectores más necesitados: y todo ello desde el propio Plan, evitando reducir estas situaciones a la revisión de complejos instrumentos urbanísticos que congelen sistemáticamente los procesos de control y producción de ciudad. En tercer lugar, la consideración de los equipamientos públicos como auténticos elementos estructurantes de la trama urbana, con capacidad de enriquecer y estructurar formalmente el espacio urbano donde se decida su ubicación.

#### **B. Propuestas en los sectores de crecimiento**

Según lo expuesto en anteriores capítulos, Ronda tiene muy definidos sus crecimientos urbanos debido a los fuertes condicionantes paisajísticos y topográficos que configuran, en gran parte, la estructura urbana de la ciudad. La limitación al crecimiento urbano por su borde oeste, por sus excepcionales condiciones paisajísticas y

el corte físico que plantea la cornisa colindante con la Hoya del Tajo; la necesidad de controlar definitivamente el crecimiento por su desordenada fachada opuesta del este, por motivos paisajísticos y de protección del medio físico; y finalmente, la barrera al crecimiento urbano que históricamente ha representado el trazado del ferrocarril, configuran los dos únicos sectores posibles para el futuro crecimiento de la ciudad: el sector "Sureste" y el sector "Noreste" de la ciudad.

El Plan General desarrolla un serie de opciones de crecimiento residencial, atendiendo principalmente a los diversos problemas y objetivos que se plantean en cada uno de los sectores de la ciudad, y que podríamos diferenciar en dos tipos de propuestas: una de ellas, dirigida a estructurar y consolidar los *crecimientos actuales* en ciertos bordes de ciudad mal ordenados e inconexos y que requieren una reinterpretación y formalización de sus actuales estructuras urbanas, planteando una serie de propuestas de "cierre" de ciudad con el fin de "sellar" el futuro crecimiento por estos sectores ya agotados en sí mismos o con tendencias a finalizar sus crecimientos residenciales por motivos paisajísticos, topográficos o de protección de su medio físico. Se trata fundamentalmente de tres sectores: el sector Norte, compuesto por áreas industriales y residenciales, limitado su crecimiento por el trazado de ferrocarril; el sector Oeste de la cornisa colindante con la Hoya del Tajo, que aconseja un sellado definitivo de cualquier tipo de extensión residencial por su difícil topografía y fundamentalmente por sus excepcionales condiciones paisajísticas; y finalmente el sector Este, el más castigado por la desordenada ocupación residencial en estos últimos años, cuya "rota e inconexa" estructura urbana exige plantear una importante propuesta de recomposición morfológica y reinterpretación de un modelo de crecimiento más adecuado a las condiciones topográficas de sus laderas, configurando una fachada más "urbana" que actúe como auténtico "cierre" de ciudad en un sector que requiere limitar y concretar su crecimiento por razones principalmente paisajísticas y de protección de su medio físico.

Un segundo tipo de propuestas plantea el Plan en los sectores de *futuros crecimientos* de la ciudad, en donde la extensión residencial no entra en conflicto con las importantes limitaciones paisajísticas, topográficas o de protección del medio físico que se plantean en Ronda. Estos sectores quedan definidos en dos concretas zonas de extensión localizadas al sureste y noreste de la ciudad. Son sectores situados fuera de los "conos" de influencia paisajística de la ciudad, con suave topografía, actualmente en proceso espontáneo de formación, y sobre terrenos no comprometidos por la protección del Medio Físico.

Finalmente, el Plan General atiende también los problemas urbanos de los asentamientos *diseminados*, reconociendo con esta entidad urbana a cuatro principales núcleos de diseminados: Montecorto, Serrato, Cortijo de Villalones y la Cimada.

### C. Propuestas en el "suelo rústico" (Suelo No Urbanizable)

Se trata del resto del suelo del término municipal no afectado por las anteriores propuestas de clasificación de suelo. El Plan General pretende desarrollar una con-

creta Normativa del Suelo No Urbanizable, en vez de dejarlo "en blanco" al abandono y olvido de cualquier medida de protección o intervención que potencie y mejore la cualificación de uso que demanda este tipo de suelos.

La importancia de estos suelos reside precisamente en su capacidad de aportar el "apoyo" paisajístico que requiere la ciudad de Ronda para preservar la integridad de su imagen urbana en el incomparable paisaje de la Serranía. En este sentido, el tratamiento y conservación del vacío rural jugará un importante papel en su doble sentido: el paisajístico y el de cualificación de su adecuado uso.

El Plan General desarrolla una Normativa de actuación en estos suelos, no sólo respetando las especificaciones del Plan Especial de Protección del Medio Físico, sino ampliando considerablemente sus zonas protegidas por criterios de conservación del excepcional paisaje urbano de la ciudad y de cualificación de su incomparable "soporte" del medio físico.

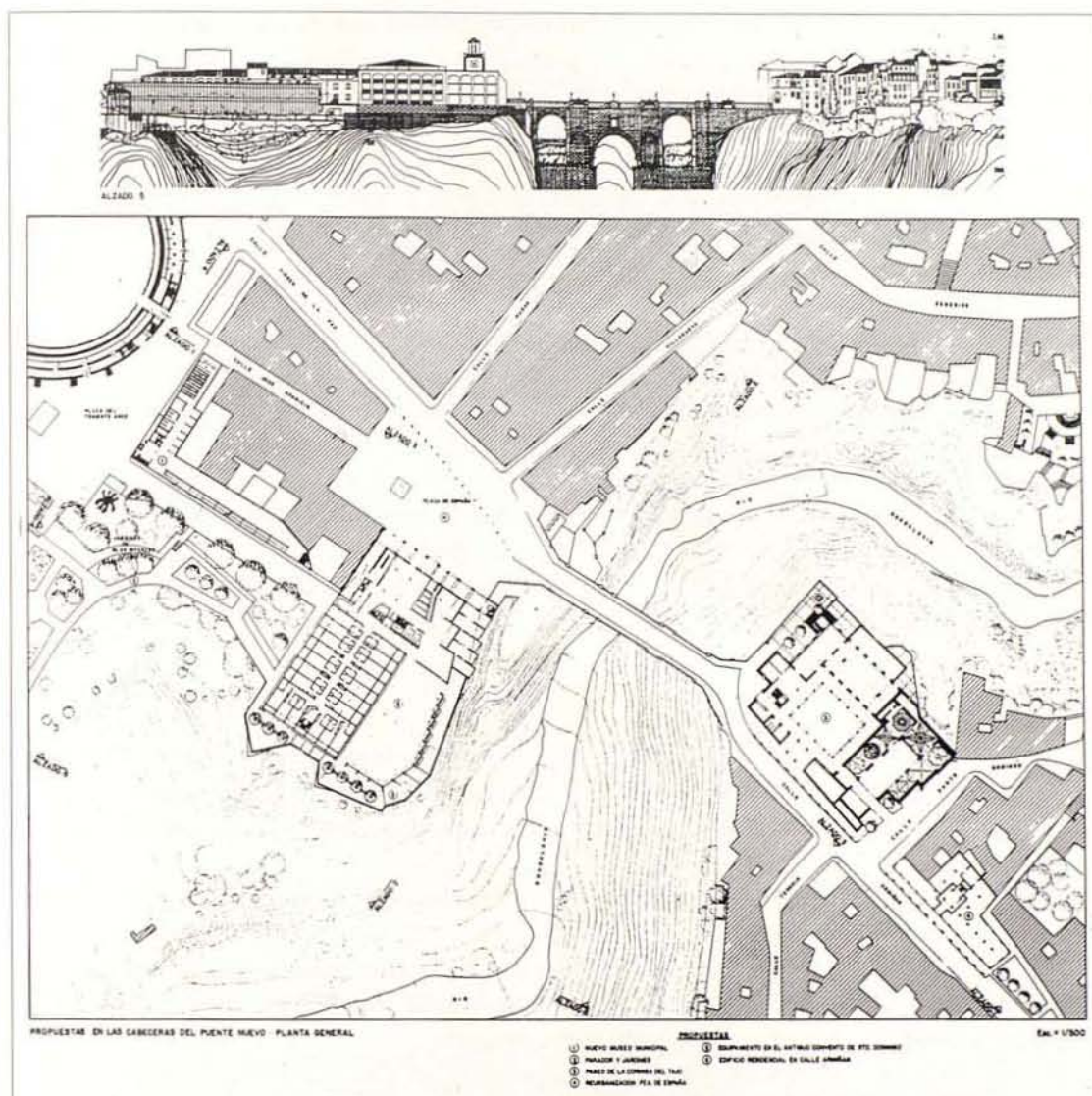
#### LAS PROPUESTAS DEL PLAN ESPECIAL DEL CASCO HISTORICO

En nuestros últimos años, en las áreas centrales de nuestras ciudades se han desarrollado, bien modelos de carácter especulativo totalmente faltos de respeto con el patrimonio heredado y huérfano de cualquier alternativa de construcción de ciudad que no fuera la obtención de la máxima plusvalía especulativa; o por otra parte, y en algún aspecto como respuesta a lo anterior, la aparición de modelos conservacionistas, reconocedores de lo existente como única alternativa y que con buenas intenciones sociales coadyuvaron con el tiempo a lastrar igualmente el centro de sus propias vocaciones y responsabilidades que como tal pieza de ciudad representa y debe asumir para explicitar el modelo y la forma de una ciudad.

Nuestras ciudades y sus Cascos Históricos hoy, y nos referimos a un "hoy" con proyección de futuro, están necesitados de sacudirse en algún aspecto las a veces maniqueas conclusiones de una teoría conservacionista rígida en sus propuestas y en sus conclusiones. Nuestros Cascos, aunque reconocedores de la herencia conservacionista y del valor de la misma como instrumento de análisis, necesitan además "ser ciudad", incorporarse al modelo global, con voluntad de asumir las responsabilidades que como tal pieza central se le adjudican, de aglutinación y estructuración de todo el modelo.

En el sentido urbanístico, nos interesa el movimiento rehabilitador en lo que tiene y tuvo de capacidad de intervención fraguada en la sociología, economía y política, su gestión-crítica, su disciplina y método en urbanismo, su arquitectura y geografía, su apreciación de la utopía, en definitiva, su esfuerzo en recuperar un espacio de ciudad: el Centro, como objeto de intervención urbanística. Una intervención urbanística que es congruente con las estructuras preexistentes. El problema de la integración entre lo nuevo y lo histórico ni puede reducirse hoy al fiel respeto de lo existente, ni refugiarse en la inconsciencia de la caprichosa tiranía de los vacíos proyectos concebidos marginalmente a la propia expresión de la ciudad.

Es desde ese nivel, superador de esa doble dicotomía, desde la que reclamamos la



Planta de la Propuesta del "Puente Nuevo y sus dos cabeceras": a) Plaza de España y Parador Nacional.  
b) Centro Comercial de Sto. Domingo

intervención urbanística y la recuperación urbana integral como métodos de trabajo del Plan Especial del Casco Histórico de Ronda, reencontrando la lógica de cada intervención en lo unitario del proyecto de ciudad.

Los diferentes problemas urbanísticos que se plantean en la ciudad de Ronda y en su Casco Histórico, nos obligan a plantear y desarrollar las propuestas del Plan Especial del Casco Histórico, en una serie de áreas unitarias basadas en los distintos problemas urbanísticos que inciden en cada área, y en los criterios y objetivos que se establecen en cada intervención.

Así pues, diferenciaríamos cuatro grandes áreas según los planteamientos básicos

en la concepción de las diferentes propuestas contenidas en el Plan Especial del Casco Histórico:

- a) Propuestas en los *Bordes Urbanos* del Casco Histórico con la ciudad.
- b) Propuestas relacionales de los *Ejes Estructurantes* del Casco Histórico y de la ciudad.
- c) Propuestas de *Recomposición y Reequipamiento Interior* del Casco Histórico.
- d) Propuestas de *Protección y Rehabilitación* del Patrimonio Histórico-Artístico del Casco Histórico.

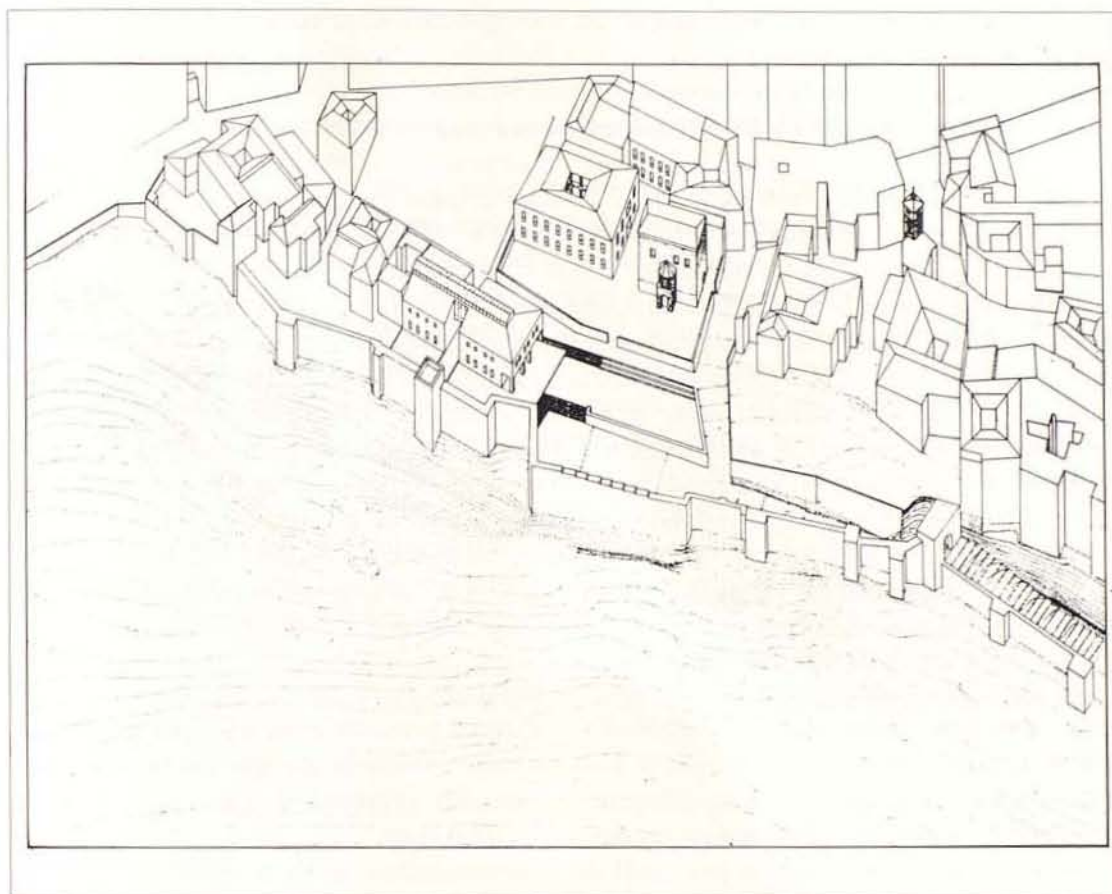
Con estos criterios se concretan y cualifican en cada área una serie de escogidas propuestas e intervenciones urbanas que nacen desde la conjunta reflexión política y técnica, y con una clara vocación de ser ejecutadas desde la propia concepción inicial del Plan, solucionando su viabilidad económica mediante eficaces concertaciones específicas con las Administraciones Públicas y adecuados convenios con los sectores privados. Unas propuestas cuyos objetivos prioritarios serán conseguir ese necesario equilibrio entre rentabilidades sociales y rentabilidades productivas de la intervención, controlando mediante una eficaz gestión municipal los procesos de producción de ciudad que generen los propios documentos urbanísticos del Plan Especial del Casco Histórico.

#### **A) Propuestas en los bordes urbanos**

El Casco Histórico de Ronda queda delimitado por el perímetro de los bordes establecidos en los Planos de "Calificación, Usos y Sistemas" del Plan Especial, según especificaciones establecidas en la Ley del Patrimonio Histórico Español 13/1985 del 25 de junio.

Se plantea en el Plan Especial la ordenación de los dos principales bordes del Casco Histórico: el borde Oeste, constituido por el perímetro urbano del Casco Histórico colindante con la Hoya del Tajo, y el borde Este que colinda con el recinto amurallado de la ciudad histórica. Estos dos bordes configuran y conforman los perímetros urbanos del casco histórico por esta zona.

Se trata de unos bordes urbanos de excepcional belleza paisajística y que configuran la imagen visual del Casco Histórico de Ronda, tanto por el este a su entrada desde Málaga, como por el oeste, por sus excepcionales vistas desde la Hoya del Tajo. La propuesta que el Plan Especial plantea en ambos bordes, es la de establecer una serie de importantes equipamientos, jardines y parques que conformen una auténtica oferta de grandes equipamientos públicos capaces de potenciar y cualificar el uso de estas importantes piezas urbanas del Casco Histórico. Así pues, se trata de plantear no sólo una importante oferta de equipamientos a escala de ciudad que sea capaz de "tensar y equilibrar" la condición de centralidad que exige el Casco Histórico, sino también se trata de desarrollar un concreto e ilusionante conjunto de propuestas atractivas para el conjunto de la Serranía de Ronda y la propia conurbación de la Costa del Sol, con el fin de reencontrar esa condición de "ciudad de encuentros" que Ronda debe recuperar.



*Propuesta del Paseo de las Murallas. Perspectiva*

### **B) Propuestas estructurantes**

El Plan Especial plantea y desarrolla unas propuestas de carácter estructural que se constituyen en los elementos básicos de conformación del Casco Histórico y de relación urbana entre el casco y la ciudad periférica. Se trata de concretas propuestas que consolidan y potencian esta estructuración del Casco Histórico.

### **C) Propuestas de recomposición y reequipamiento**

El Plan Especial desarrolla una serie de concretas y escogidas propuestas que por sus singulares características y posición estratégica que ocupan dentro de la trama urbana del Casco Histórico, van a posibilitar una importante reactivación de su función social e intensificación de la actividad urbana que un Casco Histórico de estas características requiere.

Se trata de un conjunto de escogidas propuestas de recuperación de espacios públicos e implantación de nuevos equipamientos que provoquen una positiva y

efectiva irradiación de la cualificación de uso que el Casco Histórico necesita en el interior de su trama urbana.

#### **D) Propuestas de protección y rehabilitación del patrimonio arquitectónico**

La intervención urbanística en nuestras ciudades y sus centros históricos se han constituido en uno de los más importantes debates profesionales de la actual cultura urbanística y arquitectónica de estos últimos años. Sin embargo, la enorme ambigüedad del propio concepto de la "intervención", impide encontrar una adecuada referencia que clarifique el significado de la intervención y de los objetivos de la actuación sobre los valores que denominamos de lo "viejo" y de lo "nuevo".

Es en el momento histórico del clasicismo, y con la definición renacentista de la ciudad, cuando se plantea quizá por primera vez el concepto de la "intervención" como un problema de interpretación de la "ciudad existente", ya que con anterioridad la relación entre "intervención" y "edificación existente" era una relación impremeditada, en donde el edificio era tomado como simple base material sobre el que se instrumentaba una arquitectura de nueva planta, como sucederá en la arquitectura griega y romana, o el simple proceso de yuxtaposición y actividad arquitectónica que se produce en la arquitectura medieval.

Así pues, es evidente que esta nueva consideración de la "intervención urbanística" como concepto "integrador y rehabilitador" aparece precisamente en el momento en que se produce una conciencia de la historia, una evidencia de que las condiciones establecidas en el pasado son diferentes a las del presente y que, por tanto, la intervención tiene que asumirla en un proyecto de futuro.

De esta manera, el objetivo principal de la intervención sobre la realidad construida, será unificar el espacio de la ciudad convirtiendo la práctica de la arquitectura en un adecuado instrumento de intervención que tenga en sí misma su propia coherencia y unos concretos objetivos para construir la ciudad homogénea, asumiendo las diversas estructuras existentes en un único proyecto de ciudad que ha de tener su propia unidad.

Desde las teorías de Viollet-le-Duc defendiendo el concepto de la restauración, no como un problema exclusivamente de fidelidad historiográfica en donde el objetivo fuera volver a proyectar el edificio tal como fue concebido en su origen, sino por el contrario dejar que el edificio se expresara desde su propia lógica, a las teorías de Ruskin, que niega cualquier acción sobre la arquitectura existente en un futuro proyecto de ciudad, al concepto estereotipado de la "conservación" que ha propiciado el Movimiento Moderno a través de los documentos de la Carta de Atenas de 1931 o el Texto de Venecia de 1964. Si a todo ello añadimos el desgraciado "divorcio" que se ha originado entre las prácticas profesionales de la arquitectura y del urbanismo en estos últimos años, reconoceremos en éstas algunas de las causas que han provocado esta enorme ceremonia de la confusión en las intervenciones sobre nuestras arquitecturas históricas.

¿Cuál sería la situación en la que nos encontramos actualmente? Por un lado, será

importante replantearnos la relación de la ciudad con sus centros históricos. Es necesario pasar de las actitudes distantes y evasivas que propugnan los conservacionistas historicistas, a otras actitudes más discretamente generosas basadas en coherentes intervenciones proyectuales cuyo principal y fundamental objetivo sea la conservación del casco urbano dentro de la unidad del proyecto de ciudad que lo soporta, sin caer en la caprichosa tiranía de los vacíos proyectos concebidos marginalmente a la propia expresión y lógica de la ciudad histórica. En definitiva se trataría de entender que los problemas de la intervención urbanística sobre la ciudad de Ronda y su casco histórico son fundamentalmente concretos problemas urbanísticos y arquitectónicos, en donde la expresión de la ciudad histórica es asumida por la ciudad del presente a partir de un proyecto unificado y global de ciudad futura, y no precisamente desde posturas conservacionistas, preservativas o desde la exclusiva perspectiva excesivamente sectorializada y frívola del objeto arquitectónico.

Por otro lado, será necesario aceptar la capacidad que tiene el propio conjunto histórico de la ciudad de Ronda para expresarse por sí mismo sin necesidad de provocar otro proceso que no sea el de dejar "hablar" a su arquitectura a través de su propia expresión y realidad arquitectónica. En definitiva, los problemas de intervención no son problemas abstractos, sino concretos problemas sobre estructuras concretas ante las que habrá que responder en cada momento de la historia con el mejor discurso urbanístico y arquitectónico, referido al proyecto global de ciudad.



---

## Gestión Urbana y Dotación de Equipamientos y Servicios Públicos

199

MARSAL TARRAGO BALAGUE

El tema propuesto por los organizadores para nuestra intervención, Gestión Urbana y Dotación de Equipamientos y Servicios Públicos, que a su vez se inscribe en el contexto general de estas jornadas (Las Ciudades Medias), nos exige un breve repaso del que ha sido el papel que tradicionalmente se ha asignado a las ciudades medias en la estructuración territorial. Y este repaso debe hacerse desde el convencimiento de que estamos asistiendo a un renacimiento de estas ciudades medias, o como mínimo, a una voluntad explícita de repensar los valores que las ciudades medias deben aportar a una estructuración general del territorio.

### EL MODELO TRADICIONAL

La geografía urbana (como explicación de la realidad) y la ordenación territorial (como voluntad de intervención sobre ella), han usado, y hasta cierto punto abusado, de ejercicios teóricos que tendían a la formulación de modelos territoriales fundamentados en una concepción del espacio perfectamente jerarquizada.

Un espacio jerarquizado significa, ante todo, la asignación a cada uno de los elementos del territorio (cada capital, cada ciudad, cada pueblo, cada barrio o cada aldea), de un rango y de unas funciones. El territorio aparece, en este sentido, como un conjunto de puntos en los que cada uno de ellos tiene unos ciertos elementos o grados de centralidad.

Un ejemplo puede hacer más comprensible nuestro razonamiento. Un estudio francés de mediados de la década de los años setenta, clasificaba un conjunto de servicios (comerciales y terciarios) según el grado de concentración de sus sedes. La clasificación se iniciaba por el Banco de Francia (un 100% de sus sedes estaban en las capitales departamentales) y se cerraba con las panaderías (en este caso tan sólo un 20% de los establecimientos se localizaban en capitales). Entre ambos extremos se situaban la totalidad de servicios comerciales, personales y equipamientos de todo tipo. Cuanto más servicios de rango superior se concentraban en un municipio, más alto era el lugar que éste ocupaba en la jerarquía de ciudades francesas.

En una concepción del espacio territorial de este tipo, repetimos muy al uso en modelos explicativos de corte tradicional, destacan dos categorías en el momento de establecer la ordenación territorial (en el reparto del poder territorial, en la distribución de las opciones de equipamientos públicos), a saber: las relaciones de dependencia entre ciudades y la exclusividad en el acceso a los servicios.

Entre los elementos que han servido de estructuración a este modelo territorial cabe señalar: los mercados, los equipamientos sociales, los símbolos del poder y las infraestructuras de comunicación. Veamos algunos ejemplos de cómo actúan cada uno de ellos:

*a) Los mercados.*

Los mercados, como máxima expresión del intercambio comercial, han constituido el primer elemento estructurador del territorio. Ante todo el mercado es lo que diferencia el campo de la ciudad. En el campo es donde se producían los productos que posteriormente se llevaban a las ciudades para proceder a su intercambio. Alguien ha dicho (cf. Pirenne, Mumford) que el primer ciudadano fue el primer mercader que se hizo sedentario, o, en otras palabras, que la ciudad, como elemento diferenciado en el territorio, nace por la consolidación de un espacio de mercado.

En esta concepción se inscriben, por ejemplo, todos aquellos procesos de comarcalización que han identificado las comarcas (unidades de territorio) como las áreas de mercado que giran alrededor de una cabecera comarcal que no es otra cosa que la ciudad-mercado.

*b) Los equipamientos sociales.*

Tomando como ejemplo paradigmático de los equipamientos sociales aquellos que sirven a la enseñanza, la organización territorial de los equipamientos escolares es una prueba latente de los criterios tradicionales de ordenación territorial. Los equipamientos escolares forman una jerarquía perfectamente estructurada entre la pequeña escuela rural (organizada en una sola aula, con el nombre de escuela unitaria), hasta la universidad. La jerarquía de equipamientos escolares reproduce (o más estrictamente ha reproducido tradicionalmente) en forma mimética la estructura territorial. De la escuela unitaria en la aldea rural, a la universidad en las capitales regionales (o aún ciertas superespecialidades en la capital del estado), pasando por las escuelas graduadas en los pueblos, los institutos de bachillerato en las ciudades medias y las escuelas de peritajes y maestrías en las capitales provinciales.

*c) Los símbolos del poder.*

Son, obviamente, donde mejor se reproduce y expresa la jerarquía del territorio en su concepción más tradicional. Baste citar, como ejemplo, la estructura de la justicia (partidos judiciales, etc.) como aseveración a nuestro razonamiento.

*d) Las infraestructuras de comunicaciones.*

Finalmente, la forma misma de las estructuras de comunicación reafirman esta concepción de espacio territorial de dominancias y jerarquías.

La red viaria de las ciudades medias, prolongación de la estructura de caminos del entorno rural, muestra a las claras una valoración de dominio de la ciudad sobre el territorio circundante.

Las consecuencias obvias de este modelo tradicional pueden resumirse en una única palabra: la concentración. Concentración de actividades (industriales, de servi-

cios, de centros de decisión). Concentración de la población (los movimientos migratorios intrarregionales e interregionales son fruto de las opciones de actividad, lo que conduce a una concentración demográfica creciente). Y finalmente, y consecuentemente, concentración de poder.

Y en este sentido recordar que estos procesos de concentración tienen efectos multiplicadores. La concentración de poder facilita la instalación de actividades (y por tanto su concentración). La concentración de actividades facilita los procesos migratorios (y por tanto, la concentración demográfica, que a su vez genera mayor actividad). Finalmente, la concentración demográfica en definitiva tiende a su vez a una concentración de poder.

#### UNA HIPOTESIS: HACIA LA SUPERACION DEL MODELO TRADICIONAL

Los últimos años de la década de los 80, posiblemente han supuesto un cambio en aquel esquema tradicional al que hemos venido refiriéndonos. Y este cambio, también muy posiblemente, es fruto de la forma en que fue superada la crisis económica de 1975-1983. La nueva economía post-crisis tiene unos elementos novedosos en relación a la anterior: es la valoración de los procesos flexibles, de la adaptabilidad a las condiciones del mercado, aquello que los americanos resumían en una frase brillante ("small is beautiful" -lo pequeño es bello).

Pero estas intuiciones se concretan en algunos datos fácticos:

Se detecta una cierta inversión en las tendencias de los crecimientos demográficos, y para ello nos basamos en dos ejemplos. En el caso de Andalucía, la propia celebración de estas jornadas, y de los datos que se han presentado en la primera sesión de las mismas, apuntan ya en este sentido.

En el caso de Cataluña asistimos a un cierto estancamiento de la demografía de las grandes ciudades y del área metropolitana de Barcelona. En su detrimento se observa un crecimiento en las ciudades intermedias, sobre todo en aquellas en las que este crecimiento demográfico puede apoyarse en una tradición histórica o en la existencia de una infraestructura urbana con cierta calidad.

Nótese que en el razonamiento se ha deslizado el calificativo de "intermedias" al referirnos a ciudades medias. De hecho no es una traición del subconsciente, sino una cierta ambigüedad querida. Las ciudades medias son a su vez "núcleos intermedios" en la organización territorial.

Al propio tiempo que estos cambios en el sentido de los procesos demográficos, aparecen, en términos intrarregionales, iniciativas económicas menos concentradas, y a ambos procesos podrían encontrarse ciertas explicaciones: la política inversora, la movilidad personal, la difusión de actividades en el territorio.

Desde el sector público, y fundamentalmente desde aquellas inversiones públicas de carácter subsidiario o en capital estructurador, hay una cierta tendencia hacia las inversiones como resultantes de una política que se pretende territorialmente reequilibradora. Y ello es así tanto en términos interregionales como en el seno de cada región o comunidad autónoma.

Inversiones en campos como el suelo y la vivienda o las infraestructuras de comunicaciones son, a nuestro entender, ejemplificaciones de este razonamiento.

Una segunda explicación a estos fenómenos del distinto crecimiento demográfico y de la localización de la inversión cabe buscarlo en la propia movilidad personal. La generalización del uso del automóvil, como principal factor de "democratización" de la movilidad personal, conduce, no sin cierta paradoja, a aumentar por un lado las posibilidades de crecimiento difuso en el territorio (la residencia puede ocupar territorios hasta tiempos recientes vetados por su inaccesibilidad), y por otro facilitar aún más el acceso a las zonas más centrales (y por tanto más altas) de la jerarquía territorial.

Finalmente, asistimos a una difusión sobre el territorio de actividades y equipamientos. En el equipamiento social, en sus elementos más representativos -el equipamiento escolar y el sanitario-, en los cuales una mayor dotación suele ir acompañada de localizaciones descentralizadas.

El propio sector público en sus estructuras de poder tiende a una cierta descentralización administrativa. El proceso democrático de España ha primado este sentido, desde las comunidades autónomas al reequilibrio de poderes que el poder local democrático supone.

Finalmente, aunque ello pueda suponer a corto plazo una incógnita en lo que significa de triunfo de las políticas de reequilibrio, la misma difusión de los equipamientos de carácter privado.

#### VALORACION DEL CAMBIO DE TENDENCIA

Llegados a este punto cabe preguntarse si esta inversión de tendencias debe valorarse o no positivamente, y sobre todo, con qué elementos se puede contar para apoyar esta inversión, o como mínimo, mitigación, del proceso de concentración territorial. Y ello en una doble perspectiva: del papel de las ciudades medias y de lo que puede suponer este reequilibrio territorial.

En el contexto de estas jornadas, se nos pide cómo esta apoyatura debe conducirse desde la gestión urbana y desde la dotación de equipamientos y servicios públicos.

Para ello se nos dan incluso algunas pistas:

- a) El planeamiento urbano (¿deberá ser o no distinto al realizado hasta ahora?).
- b) La promoción pública de suelo.
- c) Los equipamientos sociales básicos y su papel en la economía local y ordenación del territorio.
- d) La construcción de viviendas.

En relación con lo que llamamos la primera pista, el planeamiento urbanístico, y en este sentido si debe haber o no elementos diferenciales en relación con otros tipos de ciudad.

Quisiera para ello reflexionar a partir de mi propia experiencia personal, en la redacción del planeamiento urbanístico de ciertas ciudades medias (Lérida, Elche y otras de menor peso demográfico), y también en la redacción de planeamientos sectoriales (comercial y de servicios), aplicados al desarrollo local.

A partir de ello me atrevería a postular dos diferencias importantes: la *flexibilidad* y el tratamiento de las *zonas de actividades*.

En cuanto a la flexibilidad, señalar la importancia que en estos momentos adquiere la dinámica externa, y por tanto no modulable desde las instancias locales. Decisiones de carácter externo pueden ser las que marquen el dinamismo de una ciudad si sabe incorporar valores -o usos- emergentes.

La ubicación de este tipo de elementos nuevos (equipamientos, industrias, servicios) puede suponer un gran salto de escala en relación a la totalidad de la zona ordenada, y en consecuencia precisar de una gran adaptabilidad de los instrumentos de ordenación.

Estos elementos de flexibilidad o adaptabilidad del planeamiento, implican, como mínimo, tres ordenes de reflexión:

- a) La importancia creciente, a nuestro entender, del tratamiento de los suelos urbanizables no programados, como la clase de suelo con mayor grado de flexibilidad.
- b) La importancia de los elementos fijos y estructuradores del territorio, y la forma de dimensionarlos acorde con esta flexibilidad que requieren.
- c) La importancia que de nuevo adquiere la gestión y, sobre todo, la necesidad de una total transparencia administrativa como garante del buen funcionamiento del sistema.

En lo relativo a las zonas de actividad, ante todo notar su contraposición con las tradicionales zonas industriales a las que el planeamiento de corte más tradicional nos tiene acostumbrados. En un futuro las actividades económicas en las ciudades medias se inclinarán progresivamente hacia el sector terciario, que cobrará de nuevo importancia en la estructuración territorial.

De aquí la importancia en dotar, a través del plan, a los municipios de estos nuevos usos activos, alternativos, cuanto menos conceptualmente, a las zonas industriales monofuncionales.

La segunda pista propuesta es la gestión del suelo público. Aun a sabiendas que la afirmación puede resultar polémica, nuestra apuesta se encaminaría más a realizar un mayor esfuerzo en las ciudades medias en suelo para ubicar actividades que en suelo para vivienda. En este sentido debemos señalar que en las ciudades medias la repercusión del coste del suelo en el precio final de la vivienda es menor que en las grandes ciudades.

En éstas sí que el esfuerzo de gestión pública de suelo debe encaminarse al sector de la vivienda. La actividad por sí misma tiende a encontrar mecanismos de desarrollo. En sentido contrario, en las ciudades medias los agentes sociales (los sindicatos o sus organismos especializados PSV, etc.) tienen un marco de fácil desarrollo y posiblemente con mayores probabilidades de éxito en el campo de la vivienda de protección oficial.

La gestión pública de suelo, además, es la apuesta firme por la calidad medioambiental. No tan sólo ha demostrado una mayor sensibilidad de respeto al medio, sino que en actuaciones ejemplares puede permitirse el actuar como mejora o reparación del propio medio. Estamos, desgraciadamente, lejos de aquellas situaciones en las

que el cuidado (y reparación) del medio resultan ser un plus de rentabilidad para el sector privado.

La tercera pista nos lleva por la senda de los equipamientos sociales y los servicios públicos. El planeamiento debe perseguir la difusión de los equipamientos hasta ahora considerados como básicos y prever la próxima aparición de nuevos equipamientos y servicios que adquirirán la conceptualización de básicos.

Debe, sin embargo, superarse el carácter con el que tradicionalmente han sido considerados los equipamientos sociales, como parte del consumo inicial, para pasar a tener la consideración de factores de desarrollo.

Los equipamientos sociales en tanto factores de desarrollo deben actuar como palancas para poner en valor tanto las capacidades de desarrollo endógeno como para actuar como factores de atractividad.

Quisiéramos dar dos ejemplos que ejemplifican este tratamiento de los equipamientos sociales en el planeamiento urbano. En una ciudad media típica (Vilanova i la Geltrú, en Cataluña), tanto el plan general como un posterior plan parcial, establecían zonas de reserva para equipamientos sociales -de tipo educativo- en una zona industrial. Obviamente los terrenos no se desarrollaron y quedaron sin usos precisos y lo que es peor, sin urbanizar. En estos momentos está en marcha un programa para la construcción y funcionamiento de un centro multiuso con finalidades educativas (ligadas a la recualificación profesional) y como punto de apoyatura para el desarrollo empresarial.

El segundo ejemplo, más chocante si cabe, es la reserva de equipamientos municipales en el recinto de un gran campus universitario con un funcionamiento segregado del centro urbano (la Universidad Autónoma de Barcelona). Está en estudio destinar parte de estos suelos de reserva a la creación de viveros de empresas y parque tecnológico-científico en la dirección ya indicada de hacer de los equipamientos factores de desarrollo económico para actividades emergentes.

Quisiéramos dejar la cuarta pista de las señaladas (la vivienda) para tratamiento en estas Jornadas a cargo de interlocutores más cualificados, y centrar la parte final de la intervención en un intento de conclusión.

La intervención pretendía, y espero haberlo conseguido, retomar un cierto discurso moralizador del territorio, un discurso que no se base en relaciones de jerarquía, que en definitiva significan oposición y dominio entre partes, sino basado en la difusión; difusión sobre el territorio de los equipamientos sociales, de un conjunto de oportunidades y actividades. En definitiva el discurso de la difusión de los elementos de progreso sobre la estructura territorial.

## EL TERRITORIO

La situación de Baena en el límite entre la Campiña Cordobesa y la Sierra Subbética la coloca en una posición frontera entre territorios con distintas estructuras.

El término municipal de Baena se organiza con la presencia del río Guadajoz y su afluente el Marbella. Mientras el primero actúa como elemento definidor de la Campiña, el segundo hace la labor del brazo que conecta ésta con la Sierra Subbética. Los dos núcleos urbanos que se implantan en el territorio están ligados a ambos ríos. Baena se sitúa en un promontorio a orillas del río Marbella y Albendín es un enclave de similares características a orillas del Guadajoz.

Los elementos viarios de interconexión territorial se apoyan básicamente en el reconocimiento de la estructura física del territorio.

La N-432 (Córdoba-Granada), discurre apoyándose en la Vega del Guadajoz hasta encontrar el río Marbella en Baena, donde lo abandona para introducirse en el núcleo urbano y salir hacia Granada.

El núcleo de Baena se convierte así en un punto de referencia y de identificación territorial fundamental en este recorrido viario. La relación entre asentamiento, estructura física y estructura viaria adquiere así un valor sin el que el municipio de Baena sería difícil de entender.

La comarcal C-327 (Lucena-Andújar) desciende desde Doña Mencía hasta Baena buscando una salida hacia el Guadajoz por Albendín, para conectar con los territorios del Valle del Guadalquivir, siendo Baena el punto de intersección de este eje con el de Córdoba-Granada.

Otras estructuras viarias y caminos rurales tienen su centro en Baena ordenando el territorio de una forma radical, conectando la ciudad con Zuheros, Fuentidueña y Cañete de las Torres...

Las actuaciones se enfocan a la mejora de las estructuras existentes:

-Eje Andújar-Lucena.

Un elemento de singular trascendencia en el desarrollo socio-económico y de toda índole del territorio.

La C-327 se configura como un itinerario nacional y como red básica funcional en su tramo Baena-Lucena por Doña Mencía.

-Variante N-432 a su paso por Baena.

Un elemento de singulares características, cuya definición determinará el futuro de Baena.

-Pantano de Vadomojón.

Se trata de una actuación que dará vida y riqueza a la pedanía de Albendín.

#### EL MODELO URBANISTICO

El objetivo estratégico fundamental de actuación se deriva de la problemática urbanística existente y común a muchas ciudades medias con características similares a Baena: intervenir en el proceso de abandono del Casco Antiguo.

Este objetivo que ha precedido estos años se ha concretado en:

- La conservación y rehabilitación del Casco Antiguo. Adjudicando al Ayuntamiento un papel clave en la misma, creando las condiciones necesarias para frenar su abandono mediante la mejora de la calidad de vida, de las infraestructuras y actuando directamente en zonas estratégicas muy degradadas y mediante la revitalización de los espacios libres y actuaciones unitarias de vivienda social.
- Reequipamiento general de la ciudad tendiendo a cubrir los déficits existentes especialmente en el Casco Antiguo, sin olvidar las carencias del Ensanche.
- Conservación, mediante su inclusión en un Catálogo, de todos aquellos edificios y elementos urbanos que por su calidad o significación histórica y social deban preservarse y garantizar su permanencia.
- Ordenar el caos de tipos edificatorios y usos existentes en el Ensanche, tendiendo a la regulación y homogeneización por zonas y calles, con el fin de aumentar la calidad urbanística de la zona.
- Potenciar el uso de los espacios públicos, significándolos y aportando al tipo de operaciones a realizar.
- Mejorar el estado de las infraestructuras básicas.

Consecuentemente con estos objetivos, la estrategia de ocupación del territorio ha sido restrictiva en cuanto a la ocupación del nuevo suelo se refiere, centrando los esfuerzos en la rehabilitación de la ciudad existente e incluso la recuperación de zonas abandonadas.

Los objetivos que se proponen con la revisión de nuestras Normas Subsidiarias de Planeamiento son los siguientes:

a) Mantener los objetivos para el suelo urbano; si bien se proponen algunos cambios puntuales, que vienen a fijar y terminar el modelo de ciudad. Los criterios y objetivos existentes se mantienen, entrando aquellos en el campo limitado de la modificación.

b) Adaptación de la solución existente a las variaciones del sistema de comunicaciones. En efecto, la variante de la N-432, a su paso por Baena, obliga a adoptar un modelo distinto al contenido en las normas anteriores.

c) Clasificación del suelo urbanizable, dadas las nuevas circunstancias sobrevenidas por la colmatación del suelo existente (tanto residencial como industrial) y las necesidades de un suelo de segunda residencia.

En todos los casos las actuaciones previstas por estos nuevos objetivos se encuentran en fase de gestión muy avanzada.

Baena se encuentra actualmente conformada por dos sectores de ciudad de características tipológicas, morfológicas y de uso totalmente diferentes: El Casco Histórico y El Ensanche.

### **El Casco Histórico**

El Casco Histórico ocupa un promontorio natural rodeado de cañadas por tres lados y unido al Ensanche por un istmo situado al nordeste.

Tiene un recinto superior de carácter monumental donde se sitúa el Castillo, la Iglesia de Santa María la Mayor y el Convento de las Dominicas. Este recinto amurallado es el núcleo originario de Baena, llamado Almedina.

La ciudad se extiende hacia el Norte con una estructura de calle que se adapta a las curvas de nivel y una red ortogonal a ella que sigue las líneas de máxima pendiente. Hacia el sur la topografía se hace más escarpada existiendo un gran vacío entre el recinto superior y un arco inferior que discurría junto al camino del Tinte donde quedan restos de estructuras urbanas muy degradadas; una red de calles y adarves tupida y densa termina por entretrejer una malla viaria donde se implantan desde tipologías tradicionales hasta elementos emergentes. Generadores de tensiones y desarrollos urbanos que acaban de definir un paisaje urbano donde la edificación se subordina a la estructura morfológica.

Importancia decisiva en la expansión de la ciudad en este siglo tienen las Cañadas Norte y Este: ambas barreras naturales apoyadas por sendos caminos conducen al Llano, estableciéndose éste como el espacio único de acceso al Casco Histórico.

La estructura viaria de la ciudad funciona vertebrada en torno a la actual travesía de la N-432, siendo el Llano del Rincón y la Plaza de España los nudos de actividad urbana más importantes. En estos espacios los ejes generadores del Ensanche y las calles de acceso al Casco Histórico, conexionando esta zona con la Plaza Vieja a través de la calle Llana y con la Almedina a través de la Plaza de la Constitución, son los dos ejes de actividad más importantes del Casco Histórico.

Como objetivo general, las actuaciones en el Casco Histórico tienen como fin preservar y potenciar los invariantes morfológicos y tipológicos que poseen.

Más concretamente, las actuaciones se han llevado a una serie de ámbitos, que por sus características se pueden entender como independientes dentro de la relación global de la ciudad.

1. Se actúa sobre la Plaza de la Constitución como elemento generador de nueva vitalidad del Casco.
2. Se opera sobre la Almedina con objetivo de mejorar las condiciones viarias, dotar al sector de equipamientos de toda índole: reequipar el sector de toda la infraestructura urbana, haciendo especial hincapié en pavimentaciones y ajardinamientos, etc.
3. Se interviene en la Ladera Sur para incorporarla a la ciudad, se actúa sobre el camino del Tinte y el barrio de San Pedro, activando su revitalización y uso.

4. Se incorpora la Cañada Norte a la estructura de la Ciudad, Parque de la Cañada.
5. Se proyecta la actuación en la Cañada Este de manera similar a la Cañada Norte.
6. Se interviene en general sobre el Casco mediante actuaciones de vivienda y equipamiento en puntos estratégicos.
7. La rehabilitación de viviendas.

### *La Plaza de la Constitución*

Las actuaciones en el ámbito de la Plaza de la Constitución tienen como fin último conseguir que se convierta esta zona del pueblo en el elemento generador de nueva vida en el Casco.

El conocimiento de la cronología de construcción de las edificaciones circundantes, los usos a que se dedicó la edificación y la arquitectura que se realizó nos permiten formular las hipótesis de que la Plaza de la Constitución debió su actual configuración a un proyecto frustrado de Plaza Mayor.

Dos propósitos presiden la remodelación del ámbito: el enlace físico de los edificios monumentales (Monte y Ayuntamiento) con el plano de la plaza, en un sistema geométrico que requiere hacerse eco, tanto de las directrices de la edificación como del tejido urbano.

El espacio ajardinado con el monumento a Amador de los Ríos, las fuentes en hilera, el templete, el monumento al judío, etc. completan el repertorio formal de este espacio singular por su significación en la vida urbana.

Se refuerza esta zona de la ciudad con actuaciones de carácter público de equipamiento como son el Teatro Liceo y la Casa de la Tercia.

### *La Almedina*

Es el sector comprendido dentro del primer recinto amurallado de la ciudad y situado en la parte orográficamente más alta de ella. Su personalidad, sus características propias de tipología urbana, edilicia y monumental, sus condiciones de entorno y contactos con el resto de la ciudad, así como su actual grado de decadencia, hacen deseable actuar de manera concreta y decidida en este sector para introducirle un grado de dinamismo y apetencia ciudadana que logre revitalizarlo, no sólo para beneficio de su propia identidad sino para el de toda la ciudad, como centro de gravedad que compense las tensiones que en otro sentido direccional se están produciendo.

Las actuaciones se concretan en las siguientes:

- La Plaza Palacio junto al Castillo tiene como fin ser el centro de la almedina.
- Equipamiento de toda índole, incluso monumental (actuación sobre Iglesia Santa María la Mayor y Guardería).
- Reequipar el sector de toda infraestructura urbana (actuación sobre Casa Grande con ajardinamiento y Plaza Marinalba con pavimentación).
- Recuperar el tráfico rodado.

### *Ladera Sur*

Es el sector comprendido al Sur del Casco Antiguo, entre la Almedina y la vega del Marbella, desde el barrio de San Pedro hasta el de Arrabalejo.

Es ésta una importante zona para la definición y comprensión del enclave urbano que ha asumido hasta ahora una equivocada vocación de trasera o cara oculta de la ciudad que la ha llevado a un grado máximo de degradación y abandono, arrastrando indirectamente en sus consecuencias a sectores como el barrio de San Pedro y Almedina y, naturalmente, al del Tinte, en ella englobado.

Además, esta ladera se definirá como una de las imágenes más impactantes desde el posible trazado de la variante de la carretera N-432 por la otra ribera del Marbella.

Recuperar como vía urbana de tráfico rodado el Paseo del Tinte entre los barrios Arrabalejo y San Pedro, acompañado de edificación.

- Revitalizar los barrios de San Pedro y Alta Molinos con la ejecución de nuevas viviendas, urbanización y rehabilitaciones.
- Creación de equipamientos (Iglesia de San Pedro).
- Limpiar y repoblar vegetalmente toda la zona definida entre la Almedina y el Tinte a fin de conseguir la cualidad espacial-estética y paisajística de parque semiurbano-semirústico.

### *Cañada Norte*

Sector comprendido entre el borde del Casco Antiguo y la actual carretera de Córdoba-Granada, desde su extremo occidental hasta la fuente de la Cañada.

Este elemento de natural configuración de borde de casco, que ha servido de contención al crecimiento del caserío por su vocación de valle acuífero, delimitador, junto al Marbella y a la cañada oriental, del cerro de asentamiento de la ciudad, ha visto rota su presencia histórica al ser agredido por dos procesos de distinta índole; uno de ocupación junto al vial de los terrenos del lado sur de la carretera, otro de estercolero y escombrera sobre el cauce y vaguada, ocultando así la auténtica personalidad de este trozo de territorio, cuya comprensión podría ser de importancia para el reconocimiento de la ciudad, además de mejorar condiciones de habitabilidad, higiene y ornato, y lograr una adecuada relación entre el Casco y el Ensanche no hipotecando soluciones futuras, siendo esa realidad física no difícil de conseguir.

Fines y objetivos de las actuaciones:

- Creación de parque público rústico desde el borde occidental del Casco hasta el cauce de San Antón (actualmente en ejecución).
- Reforma interior de manzanas muy degradadas.

### *La vivienda*

Uno de los ejes principales dentro de la política de actuación en el Casco Antiguo ha sido la vivienda. Como se dijo ya dentro de los objetivos estratégicos del modelo de intervención, el Ayuntamiento juega un papel muy importante, desde tres mecanismos diferentes:

1. Rehabilitación municipal directa. Esta es una modalidad que ha dado muchas posibilidades, pero que ha debido ser restringida últimamente al máximo por la disposición poco consecuenta de algunos baenenses.

2. Rehabilitación preferente de la Junta de Andalucía. En esta modalidad, mediante una selección efectuada por la Comisión Municipal correspondiente quedan elegidas una serie de actuaciones.

En este caso, la Junta aporta el 50% de lo que supone el presupuesto del pequeño proyecto que realiza un técnico y el otro 50% el propietario, pudiéndolo hacer en trabajo personal o en dinero.

3. El tercer mecanismo es la promoción pública directa, es decir, viviendas enteramente construidas por la Consejería de Obras Públicas de la Junta de Andalucía.

Estos tres tipos de actuaciones se han circunscrito en general a las zonas más degradadas del Casco Antiguo como son los Barrios de San Pedro, Corralaz, Tinte; Calles Cava, Cambroncillo y a otras zonas estratégicamente situadas dentro del interior del Casco, como son la calle Mesones, Rodrigo Cubero, Alta Molinos, etc... todo ello bajo un prisma de intervención total, que está surtiendo sus efectos, pues ahora empieza a notarse cómo la promoción privada (particulares en su mayor parte) empieza a valorar las posibilidades del Casco como alternativa del Ensanche.

### **El Ensanche**

El ensanche de Baena se reconoce como una estructura inacabada a partir de los Caminos de Cañete de las Torres, Albendín y Fuentidueña.

El ensanche establece una trama que ordena la ciudad en cuadrículas posibilitando el asentamiento de distintas tipologías edificatorias donde la prolongación de la trama viaria en dos direcciones genera la manzana y ésta a su vez por añadido genera la ciudad. En este proceso nos encontramos actualmente.

El crecimiento del Ensanche tiene sin embargo acotado el borde sur; en cuanto a la avenida Padre Villoslada, se ha convertido en el eje sobre el que gravita el crecimiento entre éste y la Cañada de Pedro Muñoz, estableciéndose una ordenación en bolsa bastante confusa que no ha terminado de definir su vocación urbana.

En el este nos encontramos, apoyada en la carretera de Albendín, la zona industrial que define una gran manzana entre esta carretera y la carretera de Fuentidueña.

Al norte el borde del camino está más indefinido porque, si bien existe un cambio de vertiente, el territorio, excepto hacia el Cerro del Camello, no presenta ningún accidente geográfico importante.

De hecho existe una tentativa de desarrollo urbano con carácter industrial hacia esa zona que actualmente aparece como rastro proponiendo una nueva dirección en la trama del Ensanche.

El sistema de equipamiento urbano se concentra fundamentalmente en el Ensanche. La zona verde, el equipamiento escolar, el deportivo, el sanitario y parte del administrativo se ubican en macromananzas del Ensanche. La actividad comercial y mercantil, aunque más repartida, se concentra fundamentalmente en el Llano.

Los objetivos fundamentales de actuación en el Ensanche se concentran en:

1. Creación de la Ronda Norte entre San Antón y Padre Villoslada.
2. Ordenación del Contacto de la Avda. Doctor Fleming y la Ronda propuesta a través del Pabellón Polideportivo y la Zona Deportiva potenciando el eje de actividad que supone esta avenida.
3. Ocupación de las Bolsas generales por la Ronda Norte (Nuevo Suelo Industrial, Juncal y Bolsa de San Antón).
4. Actuaciones en puntos singulares (Piscina Cubierta).
5. Actuaciones de equipamiento.

#### *La Ronda Norte*

Dentro del objetivo de "Adaptación de la solución existente a las variaciones del sistema de comunicaciones de Baena", se engloba la actuación de la Ronda Norte; de acuerdo con ello se traza dicha Ronda que comunica los suelos industriales de San Antón con los del Polígono de la carretera de Valenzuela; actualmente ha sido ejecutado un primer tramo correspondiente al conocido como Camino Ancho entre el cruce con la travesía N-432 y la carretera de Cañete de las Torres. El resto del tramo a ejecutar está vinculado a dos Planes Parciales (Juncal y Quiebracostillas).

#### *Zona Deportiva y Avenida Doctor Fleming*

Una de las operaciones más interesantes en ejecución en el Ensanche de Baena corresponde al de la Zona Deportiva vinculado en parte a la Ronda Norte con la que se articula. Dicha actuación se concreta en el remate de la Avda. Doctor Fleming (donde se agolpan la mayor parte de los equipamientos de Baena) con un edificio para Pabellón Polideportivo Cubierto. Tal elemento termina de conformar la avenida y completa las necesidades que de este tipo de equipamiento existían.

Otra actuación a destacar por su posición estratégica es la de la Piscina Cubierta, cuya ejecución resolverá el nudo de entrada a Baena desde Granada en su cruce con la C-327 de Andújar-Lucena.

#### *Las Nuevas Bolsas de Suelo*

La clasificación de suelo urbanizable es uno de los objetivos de la Revisión de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal aprobadas recientemente; dicho objetivo equilibra y acota el Ensanche de Baena en su crecimiento mediante la inclusión de suelo necesario para la ejecución de nuevas viviendas e industrias dentro de las próximas décadas.

Por un lado, se clasifica una zona conocida como el Zambudio para reconducir las tensiones de segunda residencia existentes, cuya urbanización está actualmente ejecutada y por la que el Ayuntamiento recibe una serie de compensaciones muy superiores a los standards marcados en la Ley del Suelo.

Por otro lado, se incluye como suelo urbanizable aquellas bolsas del Ensanche con vocación residencial y que terminan de conformar el mismo. Entre ellos se hallan el Plan parcial de "San Antón" de promoción privada y convenido con el Ayuntamiento previamente a su incorporación en la Revisión de las Normas Subsidiarias y que actualmente se halla aprobado definitivamente; el Plan Parcial "Quiebracostillas" tiene como objetivo incorporar nuevo suelo industrial y conformar la mayor parte de la Ronda Norte de Baena, incluyendo dentro de ella equipamientos como el Parque de Bomberos situado estratégicamente; dicho Plan actualmente aprobado provisionalmente se promueve por la Empresa Pública del Suelo de Andalucía. El Plan Parcial del Juncal es el último de los planes parciales y su desarrollo es más complejo. Se ejecuta por el sistema de compensación, por lo que el Ayuntamiento asume las responsabilidades de urbanización; dicho Plan tiene una importancia decisiva pues vendría a completar la Ronda Norte mencionada.

### **Albendín**

Albendín está situado en un promontorio natural sobre el río Guadajoz desarrollándose el pueblo como una punta de lanza hacia el recodo del río.

La carretera que conecta Luque con Martos para tangenciar al pueblo ha generado un crecimiento al margen de la ocupación del promontorio y más ligada a la zona de huertas, que se identifica como el nuevo desarrollo de Albendín.

El promontorio se estructura a base de las calles que convergen hacia la Plaza: el caserío se desarrolla con una tipología de viviendas unifamiliares entre medianeras de las plantas de altura ligadas al uso agrícola.

Las actuaciones en Albendín tienen como fin la consolidación con actuaciones al borde de la carretera de Luque a Martos de Parque Público con equipamiento.

### **EL FUTURO**

Los pasos dados en la consolidación del "Modelo de Desarrollo" han sido tan decisivos que lo han hecho irreversible.

Pero sobre todo, el "Modelo" es real y constatable, y en este sentido cabe decir que 1990 ha sido un importantísimo año para su consolidación y adecuación. Un "Marco Físico" moderno desarrolla todos sus potenciales en la medida que la sociedad que lo ocupa es igualmente moderna. Hay que esperar que dichos cambios modifiquen los hábitos anclados en el pasado de sus ciudadanos; existen ya algunos datos significativos tales como la ocupación gradual del Suelo Industrial de San Antón, recientemente incorporado.

No obstante, es prematuro hacer suposiciones. Y quedan algunas preguntas en el aire: ¿Será capaz Baena con su potencial endógeno de aprovechar este marco físico que desde los organismos públicos se le está dotando? ¿Serán necesarias las incorporaciones de fuerzas exógenas para un necesario despegue de la economía baenense? ¿Quién tiene dicha responsabilidad?

## El Plan General de Isla Cristina: Reflexiones sobre una Experiencia de Planeamiento Urbano

JOAQUIN ARAMBURU

La presente comunicación tiene por objeto exponer de forma necesariamente suscinta las experiencias obtenidas en Isla Cristina (Huelva) en el proceso de gestación, redacción y aprobación de su Plan General de Ordenación (PGOU en adelante), proceso que va de agosto de 1985 a marzo de 1987, así como en su posterior gestión durante el período del primer cuatrienio de su programación (marzo 1987-marzo 1991), para finalmente reflexionar sobre los aspectos generalizables de esta experiencia.

### ENCUADRE COMARCAL

Isla Cristina está situada en la Comarca de la Costa Occidental de Huelva, integrada por los Municipios de Ayamonte, Isla Cristina, Lepe, Cartaya, Villablanca y San Silvestre.

Las cuatro primeras ciudades, con una población de entre 15.000 y 20.000 habitantes y en crecimiento, compiten por una capitalidad comarcal que por ahora es imposible de definir de forma unívoca. Por contra, la proximidad entre los núcleos de población y una relativa especialización sientan las bases para el desarrollo de un sistema de ciudades comarcal y un concepto de capitalidad polinuclear.

La comarca tiene una gran potencialidad económica y demográfica, basada en los *cultivos intensivos en regadío* de fresón y naranjo principalmente, *la pesca de bajura y altura*, *la acuicultura* con cultivo de almejas, langostinos, rodaballos y doradas, y el *turismo* incipiente que viene a complementar el uso tradicional de residencia vacacional de las zonas litorales.

La zona tiene además grandes valores medio ambientales, con un clima templado y gran número de horas de soleamiento, 40 Km. de playas de arenas blancas y finas, y agua dulce en abundancia. Entre las áreas naturales más interesantes son de destacar las *marismas* como las de la Isla de Canela, las de Isla Cristina y las del Río Piedras, la *barra arenosa* del Rompido, *las rías* del Piedras, Carreras y Guadiana que constituyen buenos puertos naturales para la navegación de poco calado, los extensos *pinares* del Monte Común de Abajo en Cartaya y los pinares litorales de Isla Cristina.

Las recientes y cuantiosas inversiones en *infraestructuras*, tanto *hidráulicas*, regadío del Chanza (IARA), redes básicas de saneamiento, depuración y vertido de aguas residuales urbanas y redes básicas para el suministro de agua potable a los núcleos de población (COPT), como de comunicaciones, puente internacional sobre el Guadiana, autopista Huelva-Sevilla y su prolongación hasta Portugal -tramo éste actualmente en

estudio por el MOPU-, pueden sentar las bases territoriales para un desarrollo económico sostenido y equilibrado de la comarca.

#### ENCUADRE LOCAL

Vamos a intentar ahora realizar un retrato robot de la situación local de partida, utilizando una serie de imágenes o flashes.

- El término municipal es de muy pequeña dimensión y en gran parte está ocupado por áreas de marismas y pinares protegidas en el P.E.P.M.F. de la Provincia de Huelva. Su acuífero con abundante agua dulce de buena calidad tiene un nivel de explotación próximo al de recarga.
- La economía local pasaba por un momento de grave crisis, pues a la situación económica nacional, que en aquel momento empezaba a recuperarse de unos años muy negativos, se sumaba la situación crítica del sector pesquero cuando Isla Cristina es un pueblo surgido en torno a la actividad pesquera casi como único recurso.
- La población, unos 17.000 habitantes, muy joven, tenía una evolución positiva, con unos índices de crecimiento similares a los provinciales. La población se duplica durante los meses de julio y agosto, por el uso vacacional de sus playas.
- El índice de paro superaba el 30% de la población activa.
- Se partía de revisar el PGOU vigente desde 1979, que había resultado totalmente inoperante y que se basaba en un modelo desarrollista.
- La hacienda local estaba prácticamente en bancarrota y con un presupuesto de unos 175 millones de pesetas, existían unas deudas de más de 300 y no había inversión alguna por el peso de los gastos corrientes en el conjunto del presupuesto.
- Los servicios técnicos municipales (de urbanismo y obras) se reducían a un funcionario con experiencia en obras.
- El Ayuntamiento carecía de suelo urbano y el suelo urbanizable programado estaba bloqueado por la falta de gestión del planeamiento.
- La actividad inmobiliaria local era inexistente (en el año 1986 se había dado licencia de obras para sólo 12 viviendas).
- El problema de la vivienda era muy agudo, pues se detectó una demanda no solvente de más de 400 familias y un parque inmobiliario envejecido y deteriorado, especialmente en las zonas más antiguas del casco urbano de mayor interés ambiental e histórico.
- La oferta, basada en la VPO de promoción privada, era muy escasa y muy cara.
- Las carencias infraestructurales eran gravísimas, con cortes de agua sobre todo en la temporada de verano e inundaciones en la temporada de lluvias. Existían ventitrés puntos de vertido libre de aguas residuales sin depurar a la Ría Carreras, en la que se desarrolla una amplia actividad de marisqueo. La población, con una cota media unos centímetros más alta que la pleamar viva equinocial, tiene su mayor problema infraestructural en la red de alcantarillado.

- Existían, asimismo, graves carencias en el terreno de los equipamientos de todo tipo (suelo y edificios), así como de zonas verdes urbanas.

#### ASPECTOS METODOLOGICOS Y OBJETIVOS DEL PLANEAMIENTO

Dos ideas básicas interrelacionadas entre sí presidieron la gestación del encargo de la redacción del PGOU. La primera era el *factor tiempo* referido al tiempo político de la legislatura, es decir, era preciso redactar, tramitar y aprobar definitivamente el nuevo plan en un plazo máximo de dos años. La segunda idea básica era la necesaria *viabilidad del planeamiento* y se derivaba de la experiencia negativa tenida con el Plan que se revisaba.

El factor tiempo por un lado obligaba a trabajar a marchas forzadas y por otro planteaba la cuestión de que el "tiempo" de ejecución del planeamiento no coincidía con el político, por lo que junto con el hecho de la inestable composición política de la corporación municipal, aconsejó plantear el plan como un *programa común de todos los grupos municipales* para garantizar tanto su aprobación como su posterior puesta en práctica, fuera el que fuera el resultado de los siguientes comicios.

La conveniencia de aprovechar el *tiempo económico*, es decir la coyuntura económica positiva que empezaba a vivir el país, reforzaba la necesidad de cumplimiento riguroso de los plazos.

Relacionado con lo anterior, la otra idea, casi una obsesión, era el lograr un *planeamiento urbano que se pudiera realizar* y que fuera viable en los plazos de su propia programación. Ello obligó a plantear desde el comienzo *la labor de redacción solapada con la gestión* tanto con los agentes privados inmobiliarios y propietarios de suelo, como con otras administraciones con competencias y capacidad inversora, y como ha quedado dicho, con los grupos municipales de la oposición.

Todo ello configuró el Plan como un Plan-Programa que metodológicamente se caracterizó por los siguientes rasgos:

- El encargo se concretó como de *redacción del plan y su gestión de forma integrada* al mismo equipo, en un doble sentido, gestión paralela a la redacción y gestión posterior vinculada a la redacción del planeamiento de desarrollo del PGOU.
- El *énfasis en la viabilidad* del plan a través de la participación se concretaba en la concertación con los agentes privados (convenios urbanísticos integrados en el PGOU), los compromisos de inversión con otras administraciones, el consenso con los grupos municipales y la información a la ciudadanía en general, y obligaba a *definir con extrema claridad la estrategia del planeamiento con sus objetivos, criterios e instrumentos*, pues en caso contrario el resultado final podría resultar un fiasco. Sólo el máximo rigor en la definición de objetivos e instrumentos estratégicos, tanto integrales como sectoriales, permitirían el control municipal de un proceso abierto a múltiples componendas con intereses parcializados, puntuales y a veces contrapuestos.
- La concertación con la iniciativa privada ha sido una de las bases de este Plan; para ello ha sido preciso construir una *doble confianza*. Por una parte *la propia con-*

fianza municipal en el *control del proceso* y en la posibilidad de encontrar *terrenos de coincidencia entre los intereses de la ciudad y de la comunidad y los intereses particulares*, y por otra, la confianza de los interlocutores privados en la eficacia y coherencia de la Administración y su planeamiento, así como la comprensión de que los *intereses de la ciudad* podían ser *compatibles e incluso beneficiosos para sus propios intereses particulares*.

- La consecución de compromisos de inversión en infraestructuras y equipamientos con otras Administraciones ha sido otra de las claves del *proceso de redacción* del Plan; para ello ha sido preciso que fuera patente tanto el *rigor como la virtualidad* del planeamiento que se redactaba, a fin de que fuera fructífero el razonamiento de *la necesidad de integrar las diversas inversiones públicas en el programa del PGOU*.
- Muchas determinaciones del Plan se tomaron por *razones de oportunidad* y atendiendo a *criterios instrumentales*; por ejemplo, la delimitación de sectores del Suelo Urbanizable Programado que se realizó buscaba simplificar su gestión por la vía de equilibrar aprovechamientos eliminando transferencias entre sectores y buscando mayorías de suelo en cada sector con cuyos propietarios se pactaban previamente los compromisos temporales y del planeamiento.

#### **Objetivos básicos del planeamiento.**

- El Plan se plantea coadyuvar a la consecución de un ecodesarrollo equilibrado, es decir, conseguir una ordenación territorial y urbanística que permita y facilite la diversificación productiva a nivel local y un desarrollo compatible y fundamentado en la conservación y mejora de los valores medioambientales del territorio.
- Las actuaciones para la protección medioambiental debían ser de carácter positivo y no simplemente normativo, lo que constituirá una mayor garantía para el logro del objetivo conservacionista. El proyecto de Parque Litoral es un ejemplo en ese sentido.
- El desarrollo turístico proyectado debería servir para la recomposición de la trama urbana y para la dotación de infraestructura y equipamiento a la ciudad, de forma que no fuera una carga, sino, al contrario, posibilitara la mejora de la ciudad existente con la máxima economía de medios.
- En relación con el punto anterior, se optaba por una oferta turística basada en la potenciación de Isla Cristina como una ciudad balneario, única del litoral onubense, con un uso mixto, vacacional y residencial, lo que exigía una cierta integración urbana de los distintos usos. Esta decisión tiene dos ventajas: se basa en las potencialidades concretas de la ciudad y permite trabajar sobre una oferta turística diferenciada de las del entorno.
- El control municipal de la estrategia del Plan había de apoyarse en el Programa del Plan, pieza clave para controlar prioridades y ritmos. Para ello se definía dentro de un esquema de subprogramas de actuación, un subprograma estratégico con la máxima prioridad temporal y para la inversión pública, y en el que se incluían las acciones con un efecto multiplicador o de arrastre.
- El control del resultado formal de la nueva ciudad se lograba condicionando

fuertemente las distintas figuras de planeamiento diferido, que en muchos casos se consiguió redactar de forma simultánea al planeamiento general.

- El establecimiento de políticas sectoriales para vivienda protegida, rehabilitación del caso y reposición de infraestructuras, y la creación de los instrumentos necesarios, presupuestarios y organizativos para llevar adelante una gestión del Plan y cada una de dichas políticas sectoriales.

#### BALANCE DEL PRIMER CUATRIENIO

Tras casi cuatro años de vigencia del PGOU, hay que preparar la revisión de su programa, que ha tenido un alto grado de cumplimiento, como veremos a continuación.

Se ha redactado, tramitado y aprobado prácticamente todo el planeamiento de desarrollo, que incluye un PAU, seis Planes Parciales, tres PERI, catorce proyectos de urbanización y cinco Estudios de Detalle.

Están constituidas y en funcionamiento siete Juntas de Compensación.

En lo que a sistemas generales se refiere, se ha redactado el Plan Especial del Parque Litoral (pendiente de aprobación definitiva) que con 190 Ha. ordena los siete kilómetros del litoral del término, el Parque Central (5 Ha.) y una pequeña ciudad deportiva están en ejecución, así como el puerto deportivo y el paseo o sendero marítimo.

Se ha creado y puesto en funcionamiento la Mancomunidad intermunicipal de Islantilla, con Lepe, para el desarrollo del Proyecto turístico de Islantilla.

La inversión pública ya ejecutada o contratada por distintas Administraciones se eleva a 2.865 millones de pesetas distribuidos como sigue:

Infraestructura general	550
Nueva urbanización	480
Sistemas generales de espacios libres	360
Sistemas generales, equipamientos	725
Viviendas de promoción pública	700

La inversión privada ya ejecutada o contratada, destinada a preparación de suelo (planeamiento y urbanización) se eleva a 3.455 millones de pesetas.

Ello supone una inversión total de 6.320 millones, en algo más de tres años y medio, sin tener en cuenta la inversión privada en edificación.

Está en marcha la creación de una empresa municipal de suelo y vivienda que se hará cargo de la promoción de viviendas protegidas para diferentes niveles de demanda, así como de poner en marcha un programa de rehabilitación de viviendas en el casco antiguo.

El balance, no obstante, no es totalmente satisfactorio por cuanto no se han podido corregir los grandes desequilibrios estructurales de la hacienda local, ni se han implementado políticas sectoriales necesarias para la preparación de recursos humanos y la generación de actividades.

Estas reflexiones se han redactado con posterioridad a la celebración de las Jornadas, a partir de lo expuesto en la mesa redonda que cerraba las mismas. Por ello se incluyen, no sólo reflexiones sobre la experiencia del PGOU, de Isla Cristina, sino también sobre lo expuesto y debatido en dichas Jornadas referente a la práctica concreta del planeamiento urbanístico. Se ha mantenido el carácter de relación de puntos o "decálogo" con que fueron expuestas en la mesa redonda.

1. Las ciudades medias constituyen un marco óptimo de reflexión y actuación del planificador, por constituir un universo suficientemente amplio y complejo, que a la vez todavía es abarcable y comprensible.
2. Las estrategias de desarrollo local constituyen una alternativa complementaria al modelo de desarrollo imperante. El desarrollo local debe ser autocentrado, es decir, basado en la potenciación de los recursos locales, naturales y humanos, así como en el conocimiento detallado de la estructura local de las demandas.
3. El planeamiento urbanístico de carácter general en las ciudades medias debe estar cada vez más integrado con el diseño de estrategias e instrumentos de desarrollo local como forma de optimizar los recursos económicos y técnicos disponibles y de implicar al máximo la ordenación física como soporte, con las actividades productivas y no productivas que en la ciudad se desarrollan.
4. El planeamiento urbanístico debe ser flexible para ser operativo, e incluir el diseño de instrumentos para su gestión, cuya operatividad sea mensurable. Para ello es preciso que el planeamiento urbanístico se desprenda de cargas ideológicas innecesarias, sectarismos y apriorismos que dificultan una aproximación rigurosa a la realidad sobre la que se actúa.
5. El factor tiempo debe ser muy tenido en cuenta en relación con las oportunidades concretas de inversión. El Plan no debe considerarse como un dibujo atemporal como desgraciadamente aún ocurre en muchos casos.
6. En la medida de lo posible, el planeamiento general de escala municipal debe tratarse como un verdadero programa común de la ciudad, como forma de resolver la contradicción entre el tiempo urbanístico, o de ejecución del plan, y el tiempo político que rige el cambio de legislaturas.
7. Es preciso reforzar el énfasis en las políticas de participación pública en la redacción y ejecución del planeamiento, participación concretada en tres vertientes:
  - Reforzar la relación entre políticos municipales y técnicos redactores reconstruyendo a través del diálogo una mutua confianza, hoy por hoy muy deteriorada en muchos casos.
  - Elaborar bases de diálogo y concertación con los agentes privados que operan en la ciudad, y con otras administraciones no municipales con competencia sobre el territorio.
  - Buscar la máxima comunicación con la ciudadanía, reforzando la información a los ciudadanos en general, así como la recogida de opiniones y propuestas. Es imposible negar que el proceso de gestación del Plan tiene una componente pedagógica

importante, que hay que considerar para evitar disfunciones innecesarias en el proceso.

8. Redefinición del papel del Ayuntamiento y del sector público en el planeamiento, que debe centrarse en los contenidos estratégicos, controlando los tiempos y los procesos de gestión y definiendo los objetivos de la concertación con los operadores privados.

9. La actuación municipal debe ser una combinación de máximo rigor en la definición y control de los contenidos estratégicos, con la máxima simplificación y agilización de los procesos administrativos que afecten a los agentes privados.

10. Junto a la tradicional importancia que en el planeamiento urbanístico se ha dado a la definición de los soportes físicos urbanos y territoriales, de las distintas actividades, es necesario además, hacer hincapié en los procesos, en las actividades mismas, y en su instrumentación. Un buen diseño urbano sin un buen diseño de la gestión urbanística resulta casi siempre inviable y por tanto pierde toda su virtualidad. El espacio urbano tiene sentido como soporte de actividades, productivas o no, y en parte se hace posible por la existencia de las mismas.



## Tipología de Ciudades Medias según la Oferta de Servicios Públicos Especializados

SONIA BRAVO RUBIO

CARLOS PAREJO DELGADO

Los resultados que se exponen a continuación son el fruto de una Beca de Investigación, realizada recientemente para la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía; el objetivo de la beca era conocer el funcionamiento del sistema urbano andaluz desde el punto de vista de la oferta de 15 equipamientos públicos: BUP, FP, Centros de Salud, Oficinas de Empleo, Correos, etc.

Para la definición de las ciudades medias se han distinguido previamente dos tipos de centros urbanos; en primer lugar se han analizado las pautas de distribución de los equipamientos más descentralizados en el territorio, viendo si los municipios del entorno rural se desplazaban a los centros básicos del Sistema de Ciudades establecido para Andalucía por la Consejería de Obras Públicas o a otros núcleos nuevos. En segundo lugar, se han estudiado los desplazamientos para el resto de los equipamientos y se han seleccionado también aquellos núcleos que poseen más de 10 de las 15 dotaciones investigadas y, por tanto, son mayoritariamente autosuficientes, independientemente de que a ellos se desplacen o no habitantes de otros municipios. A este segundo nivel lo hemos asimilado con el nivel de ciudades medias andaluzas.

Teniendo en cuenta la metodología empleada, aparecen cuatro tipos de ciudades medias, de acuerdo al ámbito territorial donde se localizan y funcionan: las de las aglomeraciones urbanas y áreas metropolitanas, las de las áreas turísticas dinámicas, las de las áreas rurales y las de las áreas rurales de baja densidad.

### **CIUDADES MEDIAS DE LAS AGLOMERACIONES URBANAS Y AREAS METROPOLITANAS**

Tienen tamaños demográficos relativamente importantes, superiores a los 20.000 habitantes, por lo que poseían normalmente toda la gama de equipamientos públicos analizados.

Su área territorial de influencia es normalmente reducida en cuanto a superficie ocupada, pero mayor en términos de población servida (normalmente más de 50.000 habitantes) que las áreas de influencia de las ciudades medias en ámbitos rurales, y en muchos casos se circunscribe al propio municipio.

Aunque las distancias físicas desde su entorno territorial a la ciudad media no son grandes, pueden aparecer problemas de accesibilidad por la congestión del tráfico, que ha de recorrer mayoritariamente medios muy urbanizados, penalizándose la accesibilidad en tiempo.

Por otra parte, el fuerte crecimiento demográfico que tienen los ámbitos de estas

ciudades medias hace que se puedan presentar problemas puntuales de infradotación, ya que no todas las planificaciones sectoriales de equipamientos se revisan anualmente para adaptarse a los cambios socioeconómicos del territorio; de hecho, sólo conocemos que lo haga la administración educativa.

En algunas ocasiones, como pueden ser los casos de Camas o Chiclana, estas ciudades medias atraen a un importante hinterland rural, relativamente alejado, que carece internamente de centros urbanos bien dotados de servicios públicos. Este fenómeno se explica por las ventajas que ofrecen estos núcleos como alternativa a las capitales al evitar cruzar físicamente las mismas con los importantes gastos en tiempo que ello origina, así como por ser instalaciones menos congestionadas que las de las metrópolis, habitualmente casi saturadas.

Estas ciudades medias prestan y podrían prestar sus servicios a sectores periféricos de las grandes ciudades, evitando los desplazamientos hacia los centros urbanos mayoritarios todavía, que tanto contribuyen a congestionar el tráfico y las instalaciones más céntricas.

Sin embargo, la sectorialización con criterios territoriales de las aglomeraciones urbanas y áreas metropolitanas andaluzas por los organismos encargados de los diferentes servicios públicos suele brillar por su ausencia; normalmente, el criterio utilizado es el uso de distritos postales o municipales, que se renuevan muy tardíamente (algunos cada diez o quince años) y suelen basarse en indicadores estáticos (número de habitantes, cartillas, etc) y no dinámicos (desplazamientos residencia-trabajo o residencia-compras) y, por tanto, no reflejan el funcionamiento real de estos territorios.

Creemos, por último, que la progresiva densificación del tráfico a que se está llegando en los ámbitos de las ciudades medias de las aglomeraciones urbanas y áreas metropolitanas, y la asunción por las mismas de las nuevas funciones de dar servicio a áreas rurales y urbanas próximas, son factores a tener en cuenta para que las Administraciones Públicas localicen correctamente sus dotaciones en estas ciudades. En este sentido, creemos que la actual pauta de distribución de las instalaciones, desordenada y dispersa, debe cambiarse por una nueva estrategia de localización común de los servicios públicos sobre un mapa de sectores o distritos funcionales de tales áreas; también es de gran interés la promoción de su ubicación conjunta en complejos administrativos y de servicios, bien comunicados, y llevar a cabo adecuadamente el reajuste del tráfico y de los servicios de transporte público de viajeros urbanos e interurbanos, con objeto de intensificar los itinerarios a estos centros.

#### **CIUDADES MEDIAS EN AREAS TURISTICAS DINAMICAS**

Este tipo de ciudades tiene un tamaño variable, normalmente superior a 15.000 habitantes, según el grado de consolidación del núcleo de que se trate y el carácter más o menos especializado en la actividad turística de cada ámbito.

La principal característica de estas ciudades es la variación intraanual de su población, que se multiplica hasta tres y cuatro veces durante la estación veraniega. De esta manera, algunas ciudades que apenas sobrepasan los 10.000 habitantes en invierno pueden llegar incluso a más de 100.000 en el verano.

Ello supone la aparición de una demanda temporal de servicios públicos a la que ha de adaptarse la oferta existente de dotaciones. Para ello, existen algunas fórmulas tales como el trasvase de personal a estas áreas (por ejemplo, las comisarías) o el montaje de módulos móviles (por ejemplo, los centros de salud); sin embargo, frecuentemente las dotaciones existentes se ven saturadas durante el periodo estival por los incrementos de la demanda y la falta de respuesta desde las administraciones sectoriales.

Al igual que en los ámbitos de las aglomeraciones urbanas y áreas metropolitanas, estimamos necesaria la división en sectores o distritos funcionales de los territorios que están bajo el área de influencia de estas ciudades, con especificación en cada caso de la población permanente y estacional, a fin de prever las necesidades reales de servicios públicos. Debido al intenso dinamismo de estas áreas, opinamos que es igualmente interesante la inclusión de las previsiones de población residente en los nuevos proyectos turísticos en marcha, a fin de ajustar convenientemente a tales incrementos de demanda la ubicación de nuevas dotaciones de servicios públicos.

#### **CIUDADES MEDIAS EN AMBITOS RURALES: LAS CAMPIÑAS INTERIORES ANDALUZAS**

En estos ámbitos, las ciudades medias suelen tener tamaños demográficos superiores a los 10.000 habitantes y estar relativamente bien dotadas de servicios públicos.

La tendencia a la estabilidad y el estancamiento demográfico de estos ámbitos (normalmente con poblaciones entre los 25.000 y 50.000 habitantes) y la no existencia de importantes problemas de accesibilidad, ya por la planitud del relieve, ya por la ausencia de problemas de congestión del tráfico, implica que no aparezcan normalmente problemas de infradotación y deficiencias en los accesos a los servicios públicos.

#### **CIUDADES MEDIAS EN AMBITOS RURALES DE BAJA DENSIDAD**

La última tipología de ciudad media corresponde a núcleos entre 5.000 y 10.000 habitantes en ámbitos rurales de baja densidad (con poblaciones totales no superiores a 25.000 habitantes) y es la más problemática de todas.

Se trata de núcleos que, al igual que sus ámbitos, han tenido una evolución demográfica negativa en las últimas décadas, tienen un bajo nivel de demanda global en cuanto a número de usuarios y un bajo poder adquisitivo per capita, por lo que son poco atractivas tanto para la descentralización de los servicios públicos como privados.

En estas ciudades medias es donde encontramos los menores niveles de dotaciones en equipamientos públicos, lo que obliga a los habitantes de estas áreas a desplazarse a núcleos relativamente alejados, normalmente a las capitales de provincia. Esta situación de baja accesibilidad a los servicios públicos también aparece internamente dentro de estos ámbitos. Se trata normalmente de territorios de sierra, con parajes abruptos y accidentados, y con un poblamiento muy disperso, lo que supone mayores tiempos de desplazamiento tanto en automóvil privado como en servicio público de viajeros.

En estos núcleos no existen o son poco frecuentes una serie de servicios privados auxiliares de los servicios públicos (por ejemplo, gestorías, asesorías jurídicas, papelerías y librerías, tiendas de fotocopias, supermercados, etc), y no se dispone tampoco en

numerosas ocasiones de personal cualificado; otros problemas que aparecen son el escaso grado de ocupación de las dotaciones, la falta de personal, etc.

Sin embargo, estas instalaciones públicas debieran ser más frecuentes en las áreas rurales de baja densidad de la región, para asegurar a las mismas unos niveles de calidad de vida comparables a otros ámbitos de la región.

Por ello, estimamos que se deberían potenciar planificaciones territoriales alternativas a las tradicionales para estas zonas, donde se incluyeran aspectos tales como: instalación de módulos de menores superficies, costes y necesidades de personal, posible automatización de las instalaciones, servicios móviles que se desplazaran itinerantemente por estos territorios, servicios de transporte público para pequeñas cantidades de viajeros que dieran acceso a estos centros o a otros externos, etc. Desgraciadamente, las administraciones sectoriales no han incorporado suficientemente los criterios territoriales en sus planificaciones y son excepcionales los organismos que aplican de forma concreta las anteriores recomendaciones.

## Equipos Sociales Básicos: Los Servicios Sociales Municipales de Martos

CIRIACO CASTRO TORO

### PRESENTACION

En esta comunicación vamos a describir y apuntar algunas reflexiones sobre la realidad de los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Martos, como equipamientos básicos.

Para orientar la exposición, vamos a desarrollar en primer lugar una serie de conceptos teóricos que nos permitan ubicarnos.

En segundo lugar, vamos a relatar un análisis de la realidad de Martos en las últimas décadas. Para ello nos apoyaremos en las aportaciones de la Psicología Social.

Descubriremos a continuación los Servicios Sociales Municipales de Martos. Finalmente, concluiremos con una serie de reflexiones sobre la implantación y desarrollo de estos equipamientos sociales desde la realidad anteriormente descrita.

### E.C.R.O

#### *a) Equipamientos sociales*

Los entendemos como estructuras diferenciadas de la comunidad que surgen como respuesta a alguna necesidad de la misma. En ellos diferenciamos estas variables:

1. Físicas: El edificio, recursos materiales.
2. Espaciales
3. Temporales
4. Relaciones interpersonales, recursos humanos, organización.

Los equipamientos son estructuras dinámicas independientemente de su nivel de apertura o de cierre (Goffman) en relación con la sociedad. Desde la ciencia psicológica, son estudiados por la Psicología Institucional.

#### *b) Los Servicios Sociales*

Los entendemos como equipamientos o instituciones que tienden a favorecer el pleno y libre desarrollo de las personas dentro de la sociedad, promover su participación en la vida cotidiana y conseguir la prevención o eliminación de las causas que conducen a su marginación.

Mantenemos, con Rueda, que el objeto de los Servicios Sociales es la "marginación". Entendida como la existencia o evidencia de desigualdades, ya sean económicas o sociales, o por razón de edad (jóvenes), o de rol sexual (mujer)... y su objetivo es la prevención y superación de la marginación. O lo que es igual, el desarrollo del

bienestar social, potenciando el desarrollo de los individuos y los grupos en la comunidad y su adaptación al entorno social.

Diferenciamos los Servicios Sociales generales, básicos o de atención primaria, de los Servicios Sociales Especializados.

*c) El campo y la ciudad.*

Habitualmente se ha identificado al campo, lo rural, con la cultura popular, con la tradición, y la ciudad con la cultura moderna, el cambio.

Asimismo, se ha entendido también erróneamente que la vida en el campo es una simple imitación de la vida en la ciudad, imitación realizada con cierto retraso.

Además, se ha identificado lo rural con lo puro, con las virtudes antiguas, y a la ciudad se le han adscrito todos los vicios modernos, la contaminación...

Pensamos, con A. Limón, que esta visión aún predominante sobre el campo y la ciudad, es consecuencia de las teorías desarrolladas por Lewis Henry Morgan a final del siglo XIX, conocidas como evolucionismo cultural. Esta teoría claramente etnocentrista, identifica las culturas antiguas con la barbarie y desarrolla el paso que se ha dado en la historia hasta alcanzar la cultura actual.

Pensamos que la cosmovisión que configuraba la cultura rural en Andalucía hasta los años 60 se ha visto invadida, básicamente por la influencia de los medios de comunicación, por una cosmovisión urbana unida a un desarrollo industrial.

Queda lejos incluso en los pueblos una cosmovisión que mantenga como valores el disfrute de la vida, el disfrute del tiempo no tasado, el valor del trabajo como medio de abastecimiento...

Se acepta comúnmente que las estructuras económicas, las fórmulas laborales y los modos de producción e intercambio de bienes son determinantes en la configuración de una determinada cultura, de una cosmovisión, de unos estilos de vida.

Pero no aceptamos la premisa del materialismo histórico por la que cualquier cambio en la estructura económica modifica automáticamente la cultura.

Entendemos que los cambios en la estructura económica no tienen por qué ir parejos con los cambios en las relaciones sociales y en la cosmovisión, si bien son interdependientes.

En Andalucía existía una estructura económica de autoabastecimiento. Se vivía en el campo y del campo. Había gran número de campesinos, existía la familia prolongada, se mantenía una producción artesanal. El tiempo no era tasado. Las relaciones interpersonales eran estrechas, era frecuente el intercambio de bienes y actitudes de solidaridad y autoayuda, existiendo una gran aceptación de los miembros diferentes.

En la década de los 60 se da un cambio cultural, motivado por el cambio en la estructura económica y por la influencia de los medios de comunicación. Aparece una economía de consumo.

Se produce con ello un gran excedente de mano de obra.

Aparece una situación en la que coexisten valores culturales de tipo agrícola, con valores de tipo urbano. Por ejemplo: incorporación de la mujer al trabajo. Hecho más pronunciado en las ciudades aldeas.

- Martos es una ciudad situada en la provincia de Jaén, en la comarca de la campiña sur. Es la cabecera de la comarca, si bien algunos pueblos y el mismo Martos tienden a confluir hacia la capital por la proximidad de ésta.

En el paisaje urbano se diferencia el casco antiguo, de casas unifamiliares, de la zona de expansión en la vega, donde predominan los pisos.

El paisaje agrícola es de una gran extensión de olivos.

La zona de expansión se empieza a desarrollar en torno a los años 67-70 con el inicio de la construcción de pisos. Actualmente el nivel de oferta de pisos no llega a satisfacer la demanda.

Se ha producido un despoblamiento del casco antiguo con una gran degradación del mismo. En esta zona la calidad de la vivienda es muy baja, hay serios problemas de vivienda y apenas si existen equipamientos. El acceso es difícil por la propia orografía. La tendencia de despoblamiento del casco antiguo y la expansión en la vega presenta dos realidades urbanísticas bien diferenciadas, con el peligro del daño y pérdida de la identidad de Martos.

- Actualmente, 31-12-89, tiene 22.840 habitantes. En 1936 contaba con 32.000 habitantes. A partir de 1960 por fenómeno migratorio se produce un descenso considerable de población. Actualmente, hay tendencia a la recuperación.

La densidad de la población es de 84,64 habitantes por kilómetro cuadrado. Superior a los valores de Jaén, Andalucía y España.

Hay un mayor número de mujeres que de hombres en la población de Martos.

El índice de envejecimiento de 1960-1981, es mayor en Martos que en Jaén, Andalucía y España. La mayor parte habita en el casco urbano. Hay tres anejos y alguna población diseminada.

La tasa de natalidad en 1984 era de un 12,6%. Los valores de la tasa bruta de mortalidad -1981- son ligeramente inferiores en Martos (7,2%) que en Jaén (8,22 %) y en Andalucía (7,77%). El índice de crecimiento vegetativo es del 5,9% en 1981.

Existe una tendencia ligera al aumento de la población. En los años 1940-50 se da una pequeña emigración que aumenta hasta 1955. De 1956-1970 se da el mayor saldo migratorio negativo con 12.586 personas. Desde 1976 el saldo migratorio empieza a ser positivo.

- La tasa de actividad en 1986 es del 57,47 % en Martos, superior a la de Jaén y Andalucía.

Del año 1960 al 1984 se da un aumento considerable de la industria y del sector servicios en Martos, disminuyendo del 61% al 37% el sector agrícola.

La tasa de paro en la comarca en 1986 es del 33,10%, superior a la de Andalucía (30%) y de España (22%). De 1986 a 1989 la población en situación de paro en la comarca de Martos ha aumentado considerablemente, mientras que en Andalucía y España ha ido disminuyendo. La tasa de ocupación en 1986 es más baja en Martos que en Jaén, Andalucía y España.

En Martos se produce un ligero desarrollo industrial desde el año 1966. En 1985 están registrados un total de 204 establecimientos industriales. Conviene destacar, por su importancia, la fábrica de Faros VALEO.

- El término municipal de Martos tiene una extensión de 25.916 hectáreas. De ellas, unas 23.000 están ocupadas por el olivar y el resto son de montes y baldíos. En Martos se ha dado una concentración de la tierra, apareciendo el latifundismo.

Desde 1960-70 ha ido aumentando el número de explotaciones agrícolas. Superiores a 50 hectáreas, en el Censo de 1962 hay 56 explotaciones. En el Censo de 1972 hay 63 explotaciones agrícolas de esa superficie. En 1982, en la campiña sur aparecen 172 explotaciones mayores de 100 hectáreas.

- En Martos se da un nivel de posesión de la tierra latifundista. Hay tendencia a la disminución de los grandes latifundios, por el proceso de herencia y un aumento de las pequeñas explotaciones.

El monocultivo del olivo supone la existencia en Martos de 1.644.000 olivos con una media ponderada de 64 olivos por hectárea. La producción de aceituna, 110.000.000 de kilos, en la campaña 87-88, lo sitúa a la cabeza de la producción mundial. No hay industrias de transformación del olivo, lo que produce un gran excedente de mano de obra.

- La población analfabeta era en Martos de 2.091 personas en 1986. Hay sólo 957 titulados medios y 368 titulados superiores.

- En Martos no existe diferenciación social en función de la edad. Sí existe una clara diferenciación social en función del sexo, predominando la cultura machista.

- Hay una gran estratificación social, siendo acusadas las diferencias entre las diversas clases sociales. Se mantiene la figura del "señorito".

- No existe un alto nivel de marginación, si bien la masa de obreros agrícolas que constituyen el paro viven en una economía muy deficitaria.

- En Martos hay un predominio de la cultura individual sobre la colectiva. Hay muy pocas asociaciones y es muy bajo el nivel de participación en las asociaciones. Su tejido social es pobre en movimientos asociativos.

- Se da un gran control social en el seno familiar. El contacto con otras culturas provoca reacciones contrapuestas: huida del pueblo, deseo intenso de desarrollarse laboralmente en Martos.

Mantenemos la hipótesis de que la cultura de origen, por el gran control social existente, predomina sobre la cultura adquirida en las personas que mantienen esta segunda reacción.

El control social se ejerce por parte de la clase poderosa. En contraposición con el bajo nivel de movimientos asociativos, se da en Martos una baja valoración de la conducta en su dimensión personal.

La opinión social, el molde social de la conducta tiene mayor poder que la dimensión individual de la conducta.

El rumor es uno de los principales medios de comunicación y de control que se da en Martos. Asimismo, la recomendación es un hábito muy difundido socialmente. Hay una autoimagen muy dañada en la población de Martos.

Consideramos que Martos es un pueblo muy cerrado en sí mismo y con tendencia al inmovilismo, lo que identificamos a nivel simbólico con la Peña y el olivo.

- El gobierno local ha sido y es del PSOE.
  - En 1984 no había ningún equipamiento de Servicios Sociales Municipales.
- En Martos se ha producido un cambio hacia una cultura de tipo industrial-urbana:
- Predominio y valoración de la vivienda en pisos.
  - Economía de consumo y no de autosubsistencia.
  - Familia nuclear...

Pero permanecen también muchos signos de identidad de la cultura agrícola.

- Prestigio social unido no sólo al poder adquisitivo, sino a la posesión de la tierra.
- Lazos de dependencia en relación con el terrateniente.
- Lazos de dependencia familiares.
- Gran control social...
- Sentimiento de solidaridad y de respuesta social ante determinados acontecimientos: desgracias, accidentes, muertes, bodas, bautizos, comuniones.

#### LOS SERVICIOS SOCIALES DEL AYUNTAMIENTO DE MARTOS

##### **Caracterización**

La creación y desarrollo de los Servicios Sociales no ha gozado de buena salud. Esto es debido a:

- ausencia de disposiciones legales
- falta de medios económicos
- falta de modelos teóricos sobre los Servicios Sociales y de las disciplinas científicas que se aplican a ellos
- falta de personal preparado
- deficitario sistema de financiación-las subvenciones
- ausencia de planificación regional y provincial
- predominio del localismo
- choque con la cultura rural
- indefinición = cajón de sastre

En Martos se caracterizan por:

1. Su implantación precoz.
2. Se crean en base a un proyecto técnico.
3. Su creación rápida.
4. Utilización de edificios reconvertidos.
5. Inclusión de trabajadores exclusivamente de Martos.

##### **Aspectos temporales**

*Fase previa:* la propuesta.

- Elaboración y presentación del Proyecto de Trabajo, para la creación y puesta en

funcionamiento de un servicio comarcal de bienestar social.

- Aprobación del Proyecto en el Pleno: 28-9-83

*Fase A: Implantación: búsqueda de una identidad y de un espacio en la comunidad. 1984 - 1986/87.*

- Planteamiento de servicios a nivel comarcal.
- Realización del P.M.B.S. 6-4-84, a nivel municipal.
- Realización de estudios prospectivos.
- Intervención a nivel comunitario con: infancia y juventud, minorías étnicas, minusválidos, tercera edad, personas con grandes carencias y familia y mujer.
- Actividades de sensibilización, mentalización y divulgación de los Servicios Sociales. El taller de marionetas.
- Promoción y creación de los Servicios Sociales especializados: Escuela Infantil, Estimulación Precoz, Taller Ocupacional, Centro de Planificación Familiar, Centro Juvenil de Día.
- Ausencia de recursos personales.
- Se vive el Patronato como algo ajeno al Ayuntamiento.

*Fase B: Comienzo de la consolidación de los servicios.*

Se inicia en 1987 y persiste aún:

- Niveles de profesionalización aceptables.
- Apropiación de los servicios sociales y normalización dentro del Ayuntamiento.
- Planteamientos de consolidación de los puestos de trabajo.
- Mayor implicación económica del Ayuntamiento.
- Cuestionamiento del Patronato.
- Formalización del ámbito de actuación comarcal de los Servicios Sociales especializados.
- Mayor dotación de personal.

#### **Recursos personales**

- Unidad administrativa: 3 auxiliares administrativos y 1 conserje.
- Centro Social: psicólogo, 2 asistentes sociales, 2 trabajadores familiares, 2 educadores del Programa de Minusválidos y limpiadora.
- Escuela Infantil: 4 educadoras, 1 cocinera, 1 limpiadora.
- Estimulación precoz: 1 psicólogo, 1 pedagogo, 1 auxiliar, 1 limpiadora.
- Taller Ocupacional: 2 educadoras, 1 pedagogo, 1 limpiadora.
- Club Municipal de Jubilados: conserje.
- Escuela Infantil temporera.- campaña 89/90:  
Monte\*: 2 educadores, cocinera, limpiadora.  
Martos\*: 5 educadoras, 2 limpiadoras.  
Total trabajadores en Servicios Sociales: 47

#### **Modelo teórico y su práctica.**

Se fundamenta en estos principios:

- Sectorización, que implica aproximar el servicio al usuario y a la necesidad.
- Potenciación del ámbito natural de socialización.
- Las áreas y competencias vienen marcadas por la ley.
- Globalización, normalización y humanización.
- Planteamientos científicos en la praxis profesional.
- Son un medio o respuesta a la satisfacción de las necesidades sociales y un agente de cambio social.
- Aceptamos unos servicios sociales que focalicen cambios estructurales y sean agentes de cambio y no meros parches de la situación social.
- Concebimos que es necesario una ideología científica de cambio y transformación social por parte de los profesionales.
- Han de ofrecer la mayor calidad. Ser atendidos por profesionales.
- Los servicios y los profesionales están al "servicio" de la comunidad.
- Son parte de una red pública. La organización y control corresponden a la comunidad y sus representantes políticos.
- Deben responder a los mayores niveles de salud.
- Deben fomentar la participación activa.
- Exigen de un enfoque interdisciplinar y de un trabajo en equipo.
- Deben ser servicios abiertos a la comunidad y en continua interacción con ella. Planteándose intervenciones a nivel individual, grupal, institucional y comunitario.
- Deben ser centros de formación y reciclaje continuado del personal.
- Han de utilizar una metodología científica.
- Su intervención debe ir dirigida a la comunidad en general.

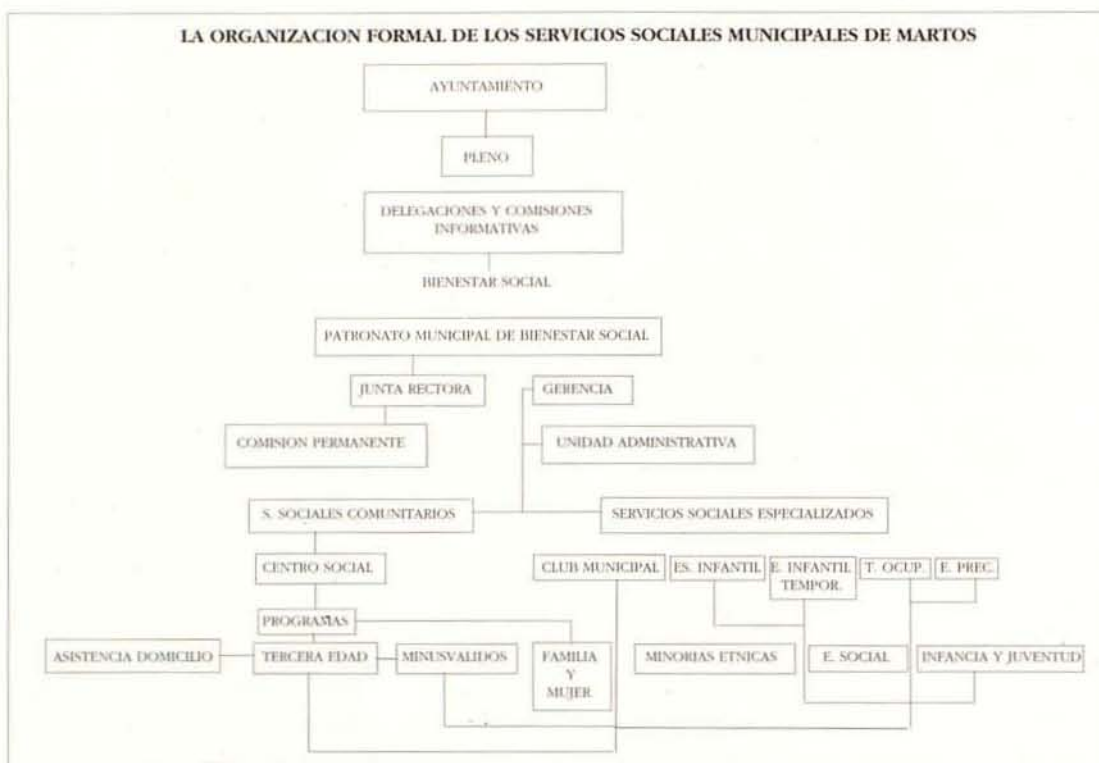
### **La realidad**

El modelo es *propuesto* y resulta difícil su asunción y praxis por parte de los profesionales. Hay un predominio de los valores culturales-profesionales del pueblo sobre los valores propuestos en el modelo. Por ejemplo: guardería-entrevista.

- Es difícil su ejecución por los vínculos próximos con la comunidad. Problema del distanciamiento y del secreto profesional.
- Se ha propiciado y realizado una metodología científica; la formación continuada del personal y el trabajo en equipo.
- Se ha mantenido una línea de investigación.
- Se ha avanzado poco en la organización formal.

### **Reflexiones**

- La comunidad rural tiene que hacer un proceso de "construcción social" de la realidad llamada Servicios Sociales (Berger y Luckman) ¿Cómo recibe la comunidad unos servicios de nueva creación?
- No existe demanda de ellos.
- Hay otras formas de satisfacción de las necesidades. No hay conciencia de muchas necesidades.



- Hay una tradición de tipo benéfico.
  - No hay exigencias hacia el Ayuntamiento.
  - El mismo Ayuntamiento tiene que "construirlos", a veces desde la extrañeza.
  - Se cuestionan las asociaciones y organizaciones de carácter benéfico (Cáritas). También las iniciativas privadas que hubiese.
- ¿Cómo es la relación con nuevos profesionales?
- Por parte de la comunidad hay distintos tipos de respuestas:
    - modernistas- ya tenemos Asistente Social.
    - tradicionalistas- ¿para qué queremos un Asistente Social?
    - salvadoras- ve a la Asistente Social que te lo soluciona.
  - Por parte del profesional.
    - gran dosis de voluntarismo: no hay horario.
    - aceptación indiscriminada de todos los pedidos.
    - roles de salvadores al igual que los servicios.
    - necesidad de poder hacer: actuaciones impulsivas.
- Choque entre cultura rural y urbana de la que proceden los discursos profesionales:
- aceptación con reticencia. Lo mejor está lejos y fuera.
  - difícil el vínculo con el profesional, amigo y conocido.
  - valores muy diferenciados: guardería-E. infantil; la idea de servicio; la recomendación; el rumor, las pagas....
  - reacción de sobrevaloración de los servicios.

---

## El Debate sobre Ciudades Medias y la Ley de Reforma: Oportunidades

233

ALFONSO GARCIA BORJA

### INTRODUCCION: NOTAS SOBRE LAS ACTUACIONES DE EPSA EN EL TERRITORIO

A nadie escapa que la entrada en vigor de la Ley 8/90, de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, en adelante Ley de Reforma, sin entrar en los análisis, ha supuesto sin duda la apertura de nuevas expectativas en torno al desarrollo urbanístico de los municipios.

Su vertebración alrededor de la adquisición gradual de las facultades urbanísticas hace que plantee la ejecución del planeamiento como verdadero *prius* lógico de su redacción y aprobación.

A estas conclusiones llegó la Dirección General de Urbanismo cuando estableció, por primera vez en 1985 -Bases de Actuación-, los objetivos de una política de suelo, a la que prefirió denominar, no por casualidad, política de ejecución de planeamiento, como un concepto mucho más rico, en armonía directa con la búsqueda de la ansiada credibilidad del Plan, como instrumento de ordenación integral. Su desarrollo en estos últimos cinco años, a través fundamentalmente de EPSA como empresa de gestión al servicio de esta política, puede ser que no haya sido todo lo fructífero que se esperaba, quizás por varias razones.

- En primer lugar, porque aun tomando como referente cierto el documento Sistemas de Ciudades, en cuanto a localización de actuaciones, siempre existieron desviaciones que obedecían tanto a los requerimientos de otras instancias, como a que se heredaron actuaciones provenientes de las Gestures (empresas participadas por EPSA) que no vinculaban necesariamente sus actuaciones a esta referencia territorial.
- De otro lado, el Sistema de Ciudades como tal no planteaba estrategias tan claras, en lo concerniente al desarrollo y vertebración territorial de Andalucía, como las Bases para la Ordenación y éstas menos que los instrumentos que han de desarrollarlas y completarlas. Quiere ello decir que el debate territorial queda nuevamente abierto y que de él se extraerá, entre otros análisis, la necesidad de contar con una red de municipios capaces de intervenir en el proceso vertebrador de Andalucía. De los cuales hoy centramos nuestra atención sobre los que pueden caracterizarse como Ciudades Medias, pero que en aquel momento la actuación en su ámbito no obedecía a claras políticas de desarrollo.
- Por último, las actuaciones aisladas de ejecución de planeamiento no podían calificarse, en todos los casos, de estratégicas, por no obedecer a Programas perfectamente diseñados para ello.

En cualquier caso y retomando el hilo conductor, en cuanto a la Ley de Reforma, parece que pueden abrirse expectativas en la que EPSA puede desarrollar ampliamente su funcionalidad y cumplir los objetivos marcados desde su creación. Por tanto, vamos a centrarnos en breves comentarios sobre una posible banda de actuaciones conectada con dos elementos: la Ley de Reforma y el debate sobre Ciudades Medias en Andalucía.

#### UNA TIERRA DE NADIE

La Ley de Reforma elige o se decanta por un ámbito espacial de aplicación. Donde, supone, se detectan los mayores problemas de desarrollo urbanístico que trata de atajar mediante su aplicación íntegra. Los municipios mayores de 25.000 habitantes y comprendidos en los entornos metropolitanos delimitados por la Comunidad Autónoma. No obstante, reconoce que la Comunidad Autónoma pueda incluir en el ámbito de aplicación general de la Ley a municipios de menos de 25.000 habitantes.

De este modo, tras la entrada en vigor de la Ley de Reforma cabe hablar, inmediatamente, de la existencia de una "tierra de nadie" en cuanto a que comienza, por parte de cada Comunidad Autónoma, la importantísima tarea de definir otros ámbitos de aplicación íntegra de este instrumento normativo (definición de entornos y municipios de menos de 25.000 habitantes).

Esa definición de ámbitos, de marcado carácter propositivo, debe venir auspiciada, entendemos, por la reflexión sobre el alcance de la norma a implantar -mecanismos- y por la importancia del ámbito elegido -municipios- en la red de Ciudades Medias que tiende a consolidar un sistema de ciudades equilibrado y capaz de cubrir los objetivos marcados desde las Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía.

En este orden de cosas, parece interesante adelantarse a la caracterización de los procesos de planeamiento que van a derivarse de la adaptación de los planes vigentes a la nueva norma, como obligación impuesta desde la misma.

Aquí queremos incidir. La apertura de nuevos procesos de planeamiento, como aquellos iniciados años atrás pero con importantes incógnitas por descifrar: ¿Cuándo?, ¿Dónde?, ¿Cómo?.

#### NUEVOS PROCESOS DE PLANEAMIENTO

Con tres interrogantes cerrábamos el anterior epígrafe. La concreción de éstos puede ayudar a caracterizar los procesos de planeamiento que se nos aproximan.

¿Cuándo? Justo al comienzo de una década donde confluyen factores tales como: mejor conocimiento de la realidad de Andalucía; no ignorancia social del hecho urbanístico; mayor cualificación profesional en materia de urbanismo; garantía de continuidad de los procesos de democracia formal; desarticulación de los mecanismos de base de participación ciudadana, fruto de la desmovilización de la última década, etc...

¿Dónde? Evidentemente en los ámbitos de aplicación que ya se han enunciado y de los que nos interesa especialmente la red de Ciudades Medias por cuanto podrán

servir de perfecto laboratorio para el desarrollo de estos procesos de planeamiento que calificamos de nuevos.

¿Cómo? La adaptación a la Ley de Reforma puede dar lugar a meros ajustes sobre instrumentos preexistentes o a la apertura de procesos de cambio de figura y, por tanto, de replanteamiento del modelo de ciudad.

En estos supuestos, la administración puede caer en la tentación, movida por la vorágine de la eficacia, de ventilarse de un plumazo un proceso enriquecedor y de reflexión colectiva sobre la ciudad y su futuro. Acostumbrada a lentos trámites de redacción y aprobación, tenderá a repetir tics tales como: elección de equipos rápidos o ejecutivos, sin cuidar su composición interna y, en su caso, colaboraciones; hará coincidir los procesos de participación con períodos vacacionales, para evitar la respuesta ciudadana, etc...

Evidentemente éste no debe ser el camino.

Para ello, creemos que es bueno aportar ideas para este nuevo período. Ideas que con el justo valor que deben de tener (ideas) puedan caracterizar estos procesos con tres notas: planeamiento contrastado, planeamiento participado y planeamiento concertado.

a) Planeamiento contrastado con la realidad física social y económica. Potenciar los procesos de información urbanística y elaborarla suficientemente. Detenerse cuando y cuanto haga falta.

Conocer todos los mecanismos de funcionamiento de la ciudad da lugar a un planeamiento posible en cuanto a su ejecución.

Detectar acciones de carácter estratégico y capaces de servir de motor de arranque de actuaciones aisladas que tiendan al desarrollo y conformación de la ciudad que se planifica, debe ser una tarea prioritaria a tener en cuenta en la redacción de la figura.

b) Planeamiento participado con los agentes que construyen y usan la ciudad. Fundamentalmente con éstos últimos. Nos referimos a los ciudadanos y a su colaboración en el desarrollo urbanístico de su espacio.

Es una oportunidad para ensayar, en estos ámbitos de población -no muy extensos-, nuevos procesos de participación ciudadana. No sólo más imaginativos, sino capaces de recuperar el tono social perdido.

Las administraciones con competencia urbanística deberían sonrojarse por mantener vivos procesos de participación diseñados desde una Ley predemocrática que, incluso en su cumplimiento, a veces les parece molestar. Entendemos que estos ámbitos pueden ser objeto de experimentación de nuevas fórmulas de participación que revitalicen el tejido social y que hagan del Plan una oportunidad de compartir las decisiones de desarrollo y no sólo un "documento necesario".

c) Planeamiento concertado fundamentalmente entre las administraciones inversoras. Planificación integral.

Existe una tarea esencial en recuperar el Plan como elemento sobre el que convergen políticas sectoriales.

El pasado planeamiento miró de cerca la necesidad de adelantar la gestión orientada hacia pactos o acuerdos con privados. El discutible convenio urbanístico de planea-

miento fue el instrumento operativo, que no jurídico, de mayor uso y abuso. En paralelo, se creía en la buena fe del inversor público y sobre este sector se descargaron importantes partidas que no siempre fueron contrastadas con la programación de inversiones de los agentes públicos sobre el territorio en cuestión.

Ello obliga a recapacitar sobre el Plan como instrumento de coordinación de políticas sectoriales.

Unir esta tarea de concertación a la redacción del Plan puede orientarlo, como se indicó más arriba, hacia la selección de acciones estratégicas dinamizadoras del desarrollo de la ciudad.

La elección de acciones, entendidas como conjunto de actuaciones sectoriales aisladas y su cualificación como elemento esencial para el desarrollo, puede producir efectos inducidos que hagan viable la ejecución del Plan proyectado. Es decir, las administraciones sectoriales valoran, desde su óptica, las actuaciones que programan sobre el territorio. La coherencia, en cuanto al efecto extrasectorial que producen, sólo se la va a dar el instrumento urbanístico.

Por ello, estos nuevos procesos de planeamiento pueden y deben saber integrar las actuaciones, de tal suerte que llegen a plantear una o dos, quizás no más, acciones estratégicas por municipio que, con los acuerdos intersectoriales correspondientes, planteen, de forma concertada, el desarrollo de una pieza del Plan.

Impulsar estos procesos y en esta banda de municipio abre a EPSA posibilidades claras de intervención, intentando jugar un papel dinamizador a la escala que le corresponde y, como no, siempre de la mano de la administración municipal, primera responsable de la ordenación de su territorio.

Esta es una propuesta telegráfica de debate abierto para trasladarla a foros como este y a cuantos se planteen como profundización para el conocimiento de las Ciudades Medias en Andalucía.

ELADIO GARCIA CASTRO

En este artículo contemplamos el problema de la rehabilitación de Cascos Históricos de las ciudades medias y la revitalización de éstas a partir de lo que se está realizando en Puerto Real. Siendo conscientes de la variada gama de realidades y por tanto de aproximaciones, esperamos que algunas reflexiones aquí contenidas puedan de alguna manera contribuir a un intercambio de experiencias enriquecedor.

Principalmente hacemos las reflexiones desde la óptica de la gestión aunque es claro que entre planeamiento y gestión, entre diseño y ejecución existe una interrelación íntima, un mutuo condicionamiento sin contemplar los cuales no es posible obtener éxito en la rehabilitación de las ciudades.

La rehabilitación del Casco Histórico de Puerto Real se acomete a partir de un Plan Especial de Reforma Interior y Protección del Casco Histórico (PERI) aprobado definitivamente en julio de 1989 y redactado por un equipo encabezado por José Seguí Pérez, arquitecto malagueño. En la actualidad en distintos grados de ejecución puede decirse que está gestionado el 70% del Plan.

El municipio tiene aproximadamente 30.000 habitantes, el Casco Histórico tiene unos 8.000 y las zonas extensivas (prolongación espacial pero no morfológica del mismo) unos 12.000.

El Casco Histórico de Puerto Real tiene una morfología muy característica a base de una cuadrícula de manzanas rectangulares formada por calles que están tiradas a cordel. Las casas son de una y dos plantas con ventanas en forma de cierros, azoteas y fachadas entre 10 y 20 metros de longitud. Prácticamente no existen casas-palacio, pero el caserío tiene una amplia e interesante tipología colonial. Los problemas más importantes del casco son:

- El borde marítimo. Todo el casco está en contacto con el mar, no obstante desgraciadas operaciones inmobiliarias de los años 70 que rompen la trama y la tipología con bloques de viviendas. Las concesiones privadas para instalaciones discriminadas y el vertido de escombros, produjeron el mayor deterioro y problema urbanístico creando problemas de accesibilidad. El deterioro de este borde es secular como puede comprobarse, ya que una gran parte de las fincas tienen la trasera mirando al mar.
- El borde ferroviario que separa al casco en toda su longitud de los polígonos de ejecución futura.
- La destrucción morfológica y tipológica que se produjo en el interior del Casco en los años 70. Movimiento poblacional de gente joven a los nuevos barrios periféri-

cos provocado por el deterioro físico y por el nulo interés de los promotores por fincas a rehabilitar.

En consecuencia, el Plan pretende afrontar dichos problemas. Podemos decir que la intervención "estrella" se centra en el borde marítimo con un Paseo Marítimo de 2,3 km. de largo y aproximadamente 150.000 m<sup>2</sup> en última fase de construcción. En las grandes nuevas plataformas que se crean, que conlleva el rescate y demolición de lo mal instalado, se ubican grandes equipamientos públicos: nuevo Ayuntamiento (obra en ejecución), Auditorio (obra en ejecución), Club Náutico (la obra se adjudica en marzo), Balneario (convocado concurso de ideas), dos operaciones comerciales-residenciales, regeneración de una playa (obra terminada) y rehabilitación del Muelle-Ciudad (obra terminada) alternándose con grandes espacios libres. La terminación de estas intervenciones conllevará la reconciliación de la ciudad con el mar.

Para el interior del Casco se eligen algunas intervenciones para la creación de un rosario de nuevos espacios públicos que restauren la morfología (Plaza de San Telmo, del Mercado, San Eloy, Universidad Popular y otras) con operaciones de refachadización, rehabilitación de plazas y jardines existentes, aumento de la peatonalización y un programa de viviendas públicas. También mejorar la infraestructura comercial (rehabilitación del Mercado de Abastos) y ubicar equipamientos que aumenten la actividad (Nuevos Juzgados y rehabilitación de la Iglesia de San José para museo arqueológico entre otros).

La articulación del Casco con los polígonos de nueva creación a través del nudo ferroviario (Estación) está solo en un grado incipiente de gestión debido a las dificultades de encontrar un acuerdo con RENFE.

#### **EL P.E.R.I. COMO PIEZA DE LA RECUPERACION ECONOMICO-SOCIAL DEL MUNICIPIO**

Existe un factor netamente predominante de la economía de Puerto Real que la caracteriza: el monocultivo industrial. Durante los últimos 40 años el municipio ha vivido exclusivamente de los astilleros, su industria auxiliar y la economía de escala correspondiente. Situada en el fondo de saco de la Bahía de Cádiz y careciendo de playas, salvo la del Río San Pedro, se ha visto privada absolutamente del turismo a diferencia de otros municipios de la Bahía como El Puerto de Santa María, Chiclana y Cádiz. Así mismo sin posibilidad hasta ahora para embarcaciones de un cierto calado, la actividad pesquera se reduce a la de los mariscadores que es extremadamente marginal. Es por tanto claro que la crisis de la construcción naval puso a Puerto Real en una grave encrucijada.

Desde que se empezó a discutir el documento de Avance del PERI, el gobierno municipal vio en el mismo una de las piezas básicas para inducir a una diversificación de la actividad económica y más en concreto para empezar a atraer actividades del sector terciario a través de productos inmobiliarios-turísticos y ser capaces al menos de retener a las familias de rentas altas que genera la propia actividad industrial (Astilleros, General Motors, CASA...) y universitaria, que hasta ese momento ubicaba su residencia en otros municipios de la Bahía.

Todo ello favorece un factor que aunque parezca ocioso es preciso subrayar. Por

muy acertados que sean la redacción del Plan y la gestión profesional, sin voluntad política de ejecutarlo se reducirá a un interesante documento de archivo. Por voluntad política se entiende una importante implicación de los presupuestos municipales, intensa y continuada gestión política con otras administraciones y dotar de los instrumentos necesarios a la gestión profesional.

La voluntad es un elemento subjetivo y aunque las sensibilidades y capacidad de los gobernantes son importantes para los procesos que aquí consideramos que nos interesa contemplar, son los factores necesarios para que la mencionada voluntad se manifieste y mantenga. Uno de ellos es ligar la rehabilitación del casco a la rehabilitación económica y social de forma realista. Quiero llamar la atención sobre el hecho de que los equipamientos culturales y deportivos que se crean en el borde marítimo así como el Estadio de atletismo en la zona universitaria, se apoyan en la existencia de una amplia estructura deportiva y cultural cuyos exponentes más conocidos son el Torneo Internacional de Baloncesto y las Jornadas de Teatro, y son menos conocidas la multitud de escuelas deportivas municipales por las que pasan miles de niños y jóvenes.

Pero también cabe la reflexión inversa: es posible el que en muchos no se sea consciente o se subestime el importante papel que puede jugar la rehabilitación del Casco en la revitalización económica del municipio, especialmente en las ciudades medias. Otro factor importante a considerar es el "tempo".

#### TIEMPO DE REDACCION Y EJECUCION

Los cambios de equipo de gobierno derivados de los procesos electorales es una de las razones que en la práctica invalidan el planeamiento con importantes intervenciones que a menudo ocasionan apasionados y encontrados debates públicos.

Para ciudades medias el plazo máximo para la redacción de un PERI sería entre 6 y 9 meses. Estimo que éste es un tiempo suficiente para realizar el documento de avance con las soluciones a los problemas esenciales partiendo de la información significativa necesaria que siempre se tendrán que perfeccionar con las discusiones públicas de los mismos en el proceso de aprobación. Las recogidas enciclopédicas de datos no sustituyen a la capacidad de análisis.

En cuanto a la ejecución en lo que se refiere a intervenciones en operaciones a realizar por la administración pública y previa evaluación de prioridades, en nuestro caso se han encajado en un programa de cuatro anualidades quedando para el quinto año acabar con obras comenzadas. Dicho programa se está cumpliendo.

Los tiempos de redacción y proceso de aprobación pueden superponerse en parte con el de gestión. En nuestro caso la Oficina de Gestión y la de Rehabilitación se puso en marcha a partir de la exposición pública del documento del avance del Plan, lo que ha hecho posible empezar desde ese momento la adquisición de suelos y fincas, encargos de proyectos, convenios con otras administraciones y entidades, etc.

El tiempo no sólo tiene importancia en relación a la continuidad de los equipos de gobierno. Si se trata de concitar las inversiones públicas y privadas, de cambiar drásticamente el movimiento poblacional haciendo apetecible vivir en el Casco y mucho más si debe contribuir a crear una imagen distinta del municipio que diversi-

fique su economía, es preciso concentrar en el menor tiempo posible actuaciones, obras que se ven, capaces de generar confianza en todos los agentes. El factor psicológico, importante en todo proceso y actividad económica, no lo es menos en este caso. No considero un exceso afirmar que pueden y deben utilizar técnicas similares a las de colocación de un producto en el mercado: darlo a conocer, explotar los éxitos y las bondades y hacer concebir la idea de que es un proceso inexorable, rápido y seguro. En suma, poder convertirlo en polo de atracción.

En nuestro caso, en una primera fase nos centramos en la operación "estrella": el Paseo Marítimo y las operaciones que en él se sitúan.

Esta técnica nos ha dado hasta ahora resultados. Las licencias de obras en el casco han crecido en un 40% en el año 90, las operaciones privadas del Plan están en marcha generando una oferta dirigida a las rentas altas y a equipamiento comercial de calidad por primera vez en Puerto Real y algunas inversiones se están interesando y proponiendo la creación de establecimientos hoteleros, es decir, se empieza a variar la tendencia del monocultivo y a invertir el movimiento poblacional.

#### LA VIVIENDA Y LA RECUPERACION DEL CASERIO DEL CASCO

Uno de los mas graves problemas que ha habido que abordar derivados del Plan y problemas complementarios es el que plantea el problema de la recuperación del caserío, que desde una óptica progresiva tiene que estar conectado al incidir en el problema de la vivienda si quiere conseguirse también una recuperación social y no sólo formal.

Ya las nuevas expectativas que se han creado con las actuaciones en marcha han variado el signo del movimiento poblacional, pero la mayoría de las fincas que los particulares han adquirido y están rehabilitando son las unifamiliares y corresponden en su mayor parte a personas de rentas medias-altas. No obstante, gran parte del caserío deteriorado corresponde a fincas de tamaño medio y grande con capacidad potencial para más de seis viviendas, parcialmente ocupadas en muchos casos y en régimen de arrendamiento (generalmente bajo) en forma de los llamados "partiditos", con una población media envejecida. En Puerto Real, como en todos los municipios, el problema de la vivienda afecta a las rentas bajas que no tienen acceso al mercado de la vivienda.

Para incidir en este problema se suscribió el convenio sobre vivienda con la Junta de Andalucía. En cumplimiento de dicho convenio, el Ayuntamiento ha adquirido y cedido a la Junta fincas con capacidad potencial para 50 viviendas (20 y 30 en dos anualidades consecutivas) y este año se acometen otras 30 acogiéndose a Municipio de Actuación Preferente en Rehabilitación. En estos casos se superponen las subvenciones de la Junta con las de la Ordenanza Municipal.

Así mismo se ha terminado la rehabilitación ligera de las 180 viviendas de Huerta Pley y de las 150 de los Pisos del Fútbol, ésta última acogiéndose al programa de ayudas de la Junta de 1988 para viviendas de propiedad municipal. Ambos casos están ubicados en la Zona de Extensión del Casco.

Se ha constatado que hasta el momento ni el promotor empresario ni las cooperativas actúan sobre el caserío necesitado de rehabilitación y descrito más arriba. No es

previsible que lo haga dado los superiores costos y dificultad de gestión en viviendas posibles de realizar en cada finca en comparación con los nuevos polígonos. Por todo ello se ha llegado a la conclusión de que la forma de acrecentar y acelerar la recuperación del caserío es desde la voluntad de la administración pública a través de una Empresa Municipal de Suelo y Vivienda a la que se le encomienda la misión primordial de acometer promociones de viviendas de Régimen Especial en el Casco.

En febrero de este año 1991 se aprobaron inicialmente en Pleno los Estatutos de dicha Empresa y se está captando patrimonio de fincas y suelo para dotarla cuando próximamente se constituya definitivamente. La nueva Ley del Suelo ofrece buenas posibilidades de reasignar plusvalías derivadas de las fuertes inversiones públicas que se están realizando hacia los sectores más desfavorecidos.

#### **UNIDAD DE GESTION**

Si se quiere obtener resultados en breve tiempo es necesario establecer una unidad o centralización en la gestión entendiéndolo de forma amplia. La complejidad del proceso concentrado en breve tiempo es grande: adquisiciones mediante compra, permutas, convenios y expropiaciones, coincidencias de varias administraciones en una operación, realojos, programas complementarios del Plan (vivienda, reposición del adoquinado originario y definir redes generales, erradicación de actividades molestas o contraindicadas con el nuevo modelo). Como los recursos son limitados, se debe realizar una clara planificación financiera de dichos recursos previamente evaluados y mantener una disciplina en el gasto, por citar algunas de las mencionadas complejidades.

Todo ello nos llevó en primer lugar a la creación de una Oficina de Gestión, con un gerente y un equipo muy reducido que es la garantía de agilidad. No se trata de excluir a los distintos servicios municipales (Hacienda, Oficina Técnica, etc...) sino por el contrario facilitar la más amplia participación e implicación de ellos. Pero sí se trata de sustituir la lógica del expediente, fraccionado según especialidades, por la obtención del producto con el costo, tiempo y calidad previstos y para ello debe haber un último coordinador y responsable.

En segundo lugar para asegurar la unidad de la gestión político-social, financiera y técnica se creó una Comisión de Seguimiento del PERI presidida por el Alcalde y con la participación del Concejal de Hacienda, el de Urbanismo, Interventor, Arquitecto Municipal, Gerente del PERI y representantes de la oposición municipal. A dicha comisión van todos los asuntos del PERI, programas complementarios y cualquier asunto que afecte al Casco, se consensuan los acuerdos, previo informes pertinentes, y quedan preparadas para su aprobación por el organismo municipal que corresponda (Comisión de Gobierno o Pleno).

#### **ALGUNOS INSTRUMENTOS UTILIZADOS**

A título de información reseñamos algunos de los instrumentos utilizados:

- Convenio con el MOPU para la construcción del Paseo Marítimo.
- Convenio de vivienda (4 años) con la Consejería de Obras Públicas y Transportes.

- Convenio de espacios públicos y edificaciones públicas.
- Convenio con Consejería de Cultura para el nuevo Auditorio o edificio multifuncional cultural. Convenio con la misma Consejería (a través de Mundo-Vela 92) para Club Náutico.
- Convenio con la Demarcación de Costas para construcción de nueva playa.
- Convenio con la Junta de Puertos Bahía de Cádiz donde, entre otros, se recoge la Rehabilitación del Muelle-Ciudad y el dragado de la canal principal.
- Convenio con EPSA para construcción Paseo Marítimo Auxiliadora.
- Convenio con el IARA para la rehabilitación del Parque Pinar Las Canteras.
- Convenio con el Ministerio de Justicia para la construcción de nuevos Juzgados.
- Convenios con el Banco Hipotecario y la Caja de Ahorros de Cádiz para Ordenanza de Ayuda a la Rehabilitación Privada.
- Convenio con el SEPES para la adjudicación de parcelas para realojo de actividades molestas.
- Convenio con el Obispado para la permuta de la Iglesia San José con suelo en polígonos nuevos.
- Convenio con el Colegio de Arquitectos.
- Ordenanza Municipal para subvencionar y subsidiar créditos a particulares para la rehabilitación de viviendas.

#### ALGUNOS APUNTES

En nuestro caso se ha ratificado la importancia del tratamiento de los bordes como condicionantes del Casco, permitiendo resolver los problemas de accesibilidad, planteando transiciones que hacen posible la dotación de importantes equipamientos públicos que le confieren atractivo por la sensible mejora de la calidad de vida del Casco Histórico.

El Ayuntamiento ha podido afrontar unas fuertes inversiones en las últimas dos anualidades debido a que cuando se tramitaba el Plan su presupuesto estaba en unos 2.000 millones de pesetas con un nivel de endeudamiento de sólo un 17% y una carga de personal del 30%, lo que se traduce en capacidad de inversión y endeudamiento. Con la participación municipal en las dos operaciones con aprovechamiento urbanístico y la utilización de las nuevas posibilidades de la nueva Ley del Suelo, que se está aplicando, se va a satisfacer buena parte de las obligaciones de financiación de obras en el presente año 1991.

Sin la voluntad política de convertir la Rehabilitación del Casco en el principal destinatario de las inversiones municipales, hubiera sido imposible acometer los trabajos en marcha. Tampoco hubiera sido posible sin la decisiva colaboración de las otras administraciones públicas y muy especialmente de la Consejería de Obras Públicas y Transportes que se ha implicado en la cofinanciación de los equipamientos de su competencia y en el programa de vivienda. Hay que hacer mención especial de la colaboración mostrada por el anterior Consejero y la Dirección General de Arquitectura y Vivienda en la ejecución del Plan. Estamos seguros de que el actual equipo continuará esa colaboración imprescindible.

## Planeamiento, Desarrollo y Gestión en Ambitos Comarcales. Córdoba

PEDRO GARCIA DEL BARCO

Esta comunicación se define como una aportación personal desde la experiencia en áreas de trabajo de Gestión y Desarrollo del Planeamiento Urbanístico en ámbitos comarcales en la Provincia de Córdoba.

En primer lugar, establecer una posición previa sobre los elementos territoriales a los que me voy a referir. Usualmente se viene considerando como Ciudades Medias a los núcleos de población situados entre los 20.000 y 100.000 habitantes; desde mi punto de vista este criterio sería reduccionista, pues el concepto de ciudad es una categoría que no depende sino de la presencia del hecho urbano. El número de los habitantes vendría a adjetivar pero no a definir. En mi opinión no podemos hablar de ciudades cuando nos refiramos a la Provincia de Córdoba salvo, en el caso de la capital.

Otra ocasión habrá para la discusión sobre lo urbano y lo rural concebida como términos no opuestos sino distintos.

El análisis que hacemos sobre las distintas figuras de planeamiento, su gestión y desarrollo debe entenderse sobre ámbitos rurales, tanto en el caso de que nos dediquemos a núcleos de población como en algún caso que nos referiremos al término de una comarca.

En la provincia de Córdoba, el planeamiento urbanístico en vigor o en redacción en los distintos municipios, depende, en cuanto a su nivel o complejidad, más del tamaño de la población que de la gravedad de los problemas a resolver.

De los setenta y cinco municipios de la provincia, sólo dos, Cabra y Puente Genil, disponen de PGOU, diecinueve cuentan con NN.SS. tipo A o B y el resto se regulan mediante una delimitación de suelo y el socorro de las NN.SS. provinciales.

Esta situación, aun siendo incomparablemente mejor que la inmediata precedente, con falta generalizada de planeamiento local o desidia en su aplicación, no es buena.

En mi opinión, hay que trascender esta primera fase de evangelización urbanística, en la que la máxima a cumplir era dotar de alguna figura de planeamiento por elemental que ésta fuera, a una segunda etapa, en la que deberá tratarse de manera distinta a los que son distintos.

En este momento, en todo el territorio provincial y una vez identificadas e individualizadas las distintas situaciones municipales, no podremos seguir confundiendo lo pequeño con lo simple.

El desarrollo urbanístico de los distintos municipios viene presentando en un número importante de casos la misma complejidad que en ámbitos urbanos de mayor

tamaño, y esta realidad, para mí incuestionable, se ha obviado, probablemente ante las dificultades de gestión.

Hemos hecho algo así como el médico que al no poder someter a su enfermo a un tratamiento complejo, le administra analgésicos para al menos evitarle el dolor.

*¿Cuáles son las dificultades para la formalización y posterior gestión y desarrollo del orden urbanístico?*

En primer lugar, la falta de demanda desde el lado social e incluso político. No se ha demandado con vehemencia la presencia de un marco regulador del desarrollo urbanístico salvo en casos extremos en los que la situación por caótica era ingobernable. Esto es, el planeamiento se ha deseado, para no ir a peor y no para ir a mejor. Desde un punto de vista estético, se ha ignorado la belleza del orden.

En segundo lugar, las dificultades del análisis. Los municipios a los que nos venimos refiriendo son elementos faltos de estructura, desde un punto de vista del modelo urbano o territorial, o en su aspecto económico, e incluso faltaría una cierta vertebración social y política. Si tenemos dificultades para definir el objeto, difícilmente lo podemos analizar y por tanto diseñar el instrumento para manipularlo.

Falta de equipos de planeamiento y gestión.

Tras una primera época en que los equipos técnicos municipales eran escasos o inexistentes, se ha pasado a una situación en la que los equipos organizados de manera comarcalizada siguen sin poder cubrir los trabajos de planeamiento y gestión, por el cúmulo de otras tareas de asesoramiento que recaen sobre ellos. Se puede detectar también que para el desarrollo de gestión con un alto componente jurídico faltan profesionales de perfil adecuado.

*¿Cuáles serían para mí las líneas de trabajo para evolucionar desde la situación actual?*

En primer lugar, dinamizar la conciencia ciudadana y política con objeto de demostrar la necesidad de los instrumentos de desarrollo urbanístico. Para ello habría que evidenciar de manera clara que la formulación de planes urbanísticos es una tarea política y de participación ciudadana, en la que los aspectos técnicos deben ser meramente organizativos y ordenadores. Habría pues que animar a los niveles ciudadanos y políticos a la participación responsable en la ordenación de su hábitat.

Las dificultades de análisis que hemos advertido anteriormente se podrían solventar por dos caminos distintos.

Como hemos dicho, la mayoría de los municipios cordobeses no cuentan con una estructura urbanística económica o social capaz de ser analizada y por tanto ser base de proyecto y extrapolación. Podríamos pues diseñar instrumentos de análisis de mayor precisión que pudiesen descubrir una supuesta estructura oculta.

Otra postura sería ampliar el ámbito de trabajo hasta encontrarse una lógica interna. Esto sería en la mayoría de los casos reconocer a la comarca como ámbito territorial y económico homogéneo y con potenciales internos de desarrollo común. Esto no significa negar el análisis de lo local, pero entiendo que las soluciones sobre

todo en el orden de las dotaciones, localizaciones industriales y los fenómenos de intercambios económicos exteriores sólo se solucionan en nuestra provincia, de una manera razonable, en el ámbito comarcal.

La disponibilidad de equipos multidisciplinares y totalizadores. Esto es, que contemplen la redacción de las figuras de planeamiento y el desarrollo de la cascada de planeamiento menor y su gestión. Trabajando sobre el modelo de contrato-programa, es decir clasificando y calificando suelo en sentido positivo, introduciendo desde el principio la componente de puesta en carga real del suelo.

Estos tres elementos de una nueva forma de abordar los problemas urbanísticos en nuestro entorno, se concretan en la creación de órganos de gestión integrada de ámbito comarcal, Gerencias Comarcales de Urbanismo.

Estas Gerencias no tendrían que esperar a una cada vez más dudosa estructura política comarcal. Se cubrirían cuatro objetivos.

Dotar a las comarcas, entendidas como territorio mínimo homogéneo, de un instrumento político-técnico que automatiza la Gestión en buena medida, alejándola de la política cotidiana y local que no suele producir buenos efectos.

La Gerencia Comarcal permitiría la gestión de recursos con la mejora que la economía de escala permite, y la definición de áreas según su potencialidad, cosa que sería imposible en cada uno de los municipios. Se podrían diseñar mecanismos de transferencia de las plusvalías provenientes de las iniciativas con independencia de su localización geográfica. En este sentido sería un ejemplo demostrativo del modo de relacionarse en el interior de una comarca. Cotidianamente las iniciativas de los distintos municipios se contraponen y se anulan, precisamente por no contar con instrumentos de transferencias, desatándose interminables luchas por localizar una determinada iniciativa en este o aquel municipio.

La Gerencia Comarcal permitiría asimismo la formación en su interior de distintos equipos técnicos de gran flexibilidad en su composición y con una dirección común, cosa hoy imposible, con equipos dependientes de administraciones diversas, generalmente supracomarcales.

La formación de Gerencias Comarcales permitiría, por fin, como corolario, al demostrar una mayoría de edad urbanística, el poder acceder al ámbito de la ley sobre la Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, que con una especie de racismo urbanístico limita su aplicabilidad a los municipios de más de 25.000 habitantes. Así, sus aportaciones sobre el acceso pautado al aprovechamiento urbanístico, el tratamiento del suelo urbano, los criterios para valoraciones y los instrumentos para gestionar el patrimonio municipal de suelo, podrán ser de gran ayuda para el desarrollo urbanístico de nuestras comarcas.

Como apoyatura final a la tesis sobre la necesidad de las Gerencias Comarcales, me referiré a un trabajo redactado a iniciativa del CETU de la Junta de Andalucía. El Esquema de Ordenación Territorial de la Comarca del Alto Guadalquivir, dirigido por Daniel Zarza. Este trabajo, puede servirnos como ejemplo al ser el primero en la provincia de Córdoba que aborda el marco comarcal.

Algunas conclusiones se pueden concretar del propio trabajo y del discurrir del proceso de redacción.

La comarca como ámbito territorial adecuado para la ordenación y control sobre todo el ámbito rural.

Se constatan las mayores posibilidades de desarrollo de la comarca frente al potencial individualizado local. Desde el punto de vista de los indicadores económicos.

Mayores capacidades desde el punto de vista territorial, es posible el "zoning" comarcal, es imposible el "zoning" local.

La respuesta a la demanda de suelo industrial es muy rápida al concentrarse en áreas integradas comarcales.

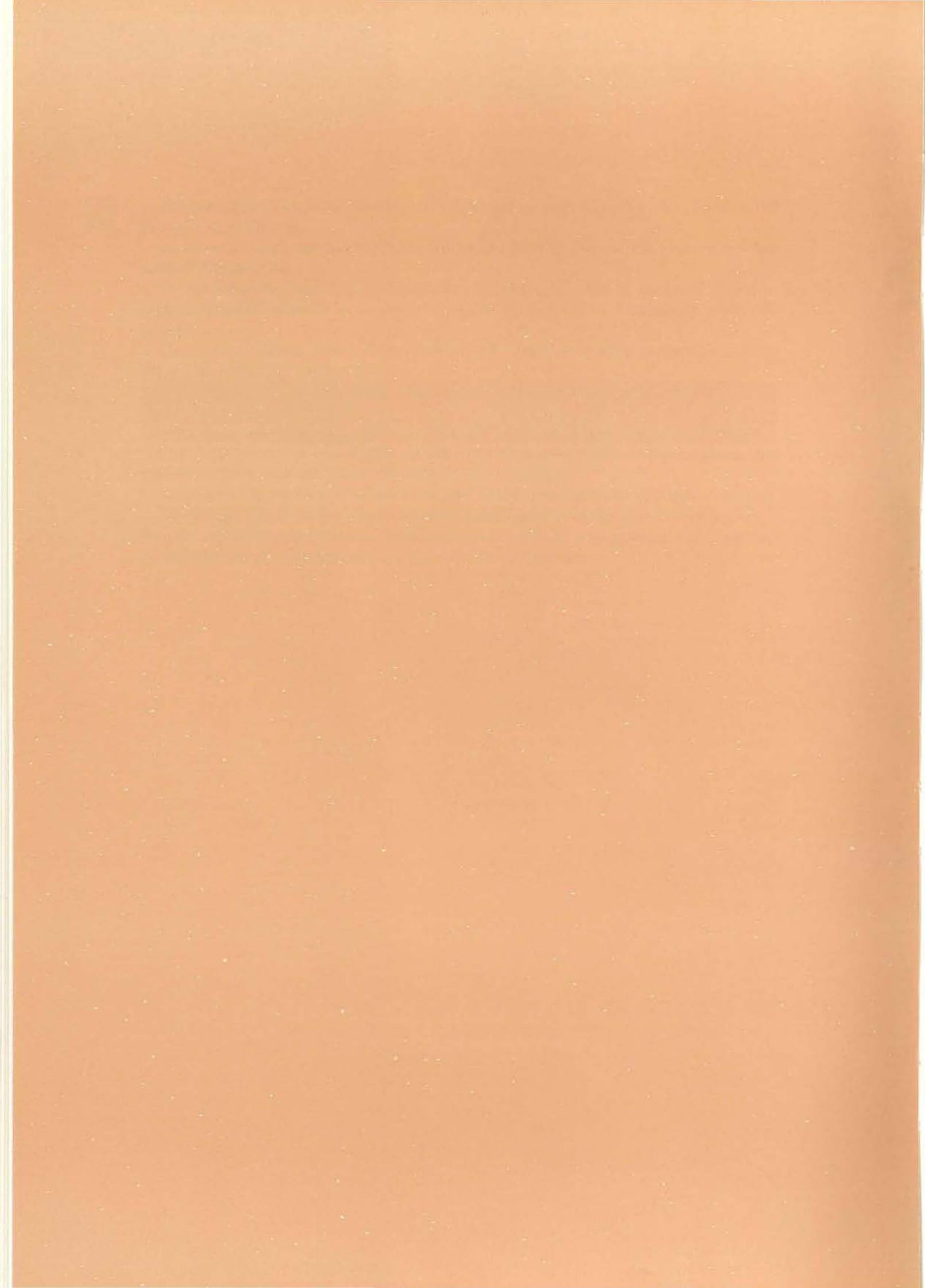
En el mismo sentido aumenta la posibilidad de acceso a servicios de nivel urbano.

El desarrollo de un Plan Comarcal en cuyo seno se establecen instrumentos que garanticen las transferencias de plusvalías entre municipios.

La creación de un órgano de gobierno del orden urbanístico en el marco comarcal.

Espero que lo antedicho habrá sido argumento suficiente para demostrar la idoneidad del medio comarcal como territorio lógico sobre el que investigar y posteriormente establecer instrumentos para el desarrollo urbanístico.

## CONCLUSIONES



- *Las Ciudades Medias (municipios intermedios, ciudades intermedias) constituyen un elemento fundamental en las actuales sociedades urbanas y, en concreto, dentro del sistema urbano andaluz, en el que juegan un papel fundamental entre los centros regionales o subregionales de un lado y la red básica del poblamiento de otro.*
- *Dentro de ese esquema global, sin embargo, las Ciudades Medias no constituyen un conjunto homogéneo sino que por el contrario incluyen una gama variada de realidades urbanas con características diferenciadas y que requieren aproximaciones distintas.*
- *Nos encontramos en un momento crucial de la evolución de estas ciudades, las cuales, después de décadas de progresiva pérdida de peso funcional y poblacional respecto a los grandes centros urbanos, empiezan -con retraso en relación a Europa- a desarrollar una dinámica que contrasta con la progresiva ralentización del crecimiento en estas últimas.*
- *Estos cambios de tendencia global están relacionados, de una parte, con las nuevas formas de producción y acumulación del sistema económico, gracias a la aparición de modelos más flexibles y descentralizados de especialización y acumulación. De otra parte, con la igualación de los niveles de dotación de equipamientos y servicios y el aumento de la capacidad de movilidad espacial y comunicación.*
- *Para la promoción del desarrollo económico en estas Ciudades Medias deben conjugarse los instrumentos tradicionales (incentivos, infraestructuras, etc.), con los más recientes (formación de recursos humanos, asesoramiento y formación empresarial, etc.). Su aplicación tiene que basarse en la participación de los agentes más directamente implicados, tanto públicos -instituciones locales y regionales- como privados, y en la combinación de recursos propios con la captación de elementos externos (tecnología, información, etc.) que doten al sistema económico local de la competitividad requerida.*
- *En este aspecto, un papel fundamental corresponde también a los equipamientos y servicios públicos, más allá de la mejora de los niveles de bienestar público que éstos llevan consigo. Aquí se incluyen tanto los equipamientos y servicios convencionales (cuya contribución a la base económica local es palpable en los centros provinciales) como otros más específicos (infraestructuras para el desarrollo económico, equipamientos de formación de recursos humanos, etc.).*

- *Al planeamiento y la gestión urbana le cabe gran parte de la responsabilidad de materializar tales opciones de dinamización de las Ciudades Medias, haciendo un uso inteligente y flexible de sus potencialidades e instrumentos y dentro de una perspectiva de calidad que incluya no sólo el corto sino también el medio y largo plazo.*
- *La flexibilidad que debe poseer el planeamiento tiene que estar basada en una clara definición de los elementos de gestión, en la disponibilidad de recursos humanos que la hagan posible y en unos procesos abiertos y transparentes de toma de decisiones.*
- *Dentro de la especificidad de cada núcleo, parecen elementos estratégicos en la política urbana relativa a las Ciudades Medias: La intervención sobre los cascos históricos, una especial atención y un cuidadoso tratamiento de los suelos para actividades productivas y una política de vivienda abierta e innovadora.*
- *En definitiva, la consecución de unas Ciudades Medias en Andalucía más dinámicas y atractivas y, por tanto, de un sistema urbano más equilibrado y menos jerárquico, es un objetivo hoy al alcance de la mano, que debe contar para su realización con el apoyo de todas las instancias públicas y sociales con capacidad de acción sobre las mismas.*





Es una publicación de la

**JUNTA DE ANDALUCÍA**

*Consejería de Obras Públicas y Transportes*

Centro de Estudios Territoriales y Urbanos