

# CRISIS METROPOLITANA Y "ENTERPRISE ZONES" UNA NUEVA EXPERIENCIA EN LA POLITICA URBANA\*\*

Por José Allende Landa\*

## INTRODUCCION

Una de las pocas ventajas que disponen los países "en vías de desarrollo", o incluso los que se encuentran recientemente incorporados a los "desarrollados", es poder observar, meditar y analizar, para contrastación de sus propias políticas, el modelo real que supone el proceso seguido por los países considerados puntuales en su grado de desarrollo.

El sendero que van dejando estos países, con sus éxitos y sus fracasos, sus virajes y su constante evaluación crítica del crecimiento y desarrollo, es una indudable ventaja que hay que saber aprovechar si no deseamos caer en sus mismos errores. Y esta ventaja, para poder ser internalizada adecuadamente, exige un estudio y observación crítica permanente del grado de eficiencia de sus políticas y del grado de consecución de los objetivos. En la política urbana y regional, la realidad hoy parece indicar que son más las enseñanzas que podemos obtener de los fracasos que de los éxitos. En este sentido, el interés del presente trabajo se centra en el problema de las áreas en declive y en concreto de las áreas urbanas en franco proceso de estancamiento, decadencia y degradación, de los dos países

con procesos de industrialización-urbanización más avanzados, por experimentados, Estados Unidos y Gran Bretaña.

Las grandes áreas urbanas y metropolitanas representan hoy el auténtico problema para cualquier política urbano-regional que se articule. Estamos asistiendo, durante la última década, a un apreciable transvase en el énfasis de las políticas territoriales, desde la atención de los problemas regionales (regiones deprimidas, en declive, etc.), a la atención en el estancamiento, declive y degradación de nuestras grandes áreas urbanas. En España aún no se está afortunadamente en esa fase, pero empiezan a darse signos que indican, para un futuro no muy lejano, que la grave situación hoy presente en las áreas urbanas y metropolitanas de Gran Bretaña y EE. UU., principalmente, es un importante aviso que invita a un cuidadoso análisis y seguimiento de sus políticas actuales y sobre todo pasadas.

En la situación de crisis presente, las áreas metropolitanas y grandes centros urbanos en general catalizan con especial virulencia los azotes de la misma. No en vano la concentración de actividad económica y poblacional en dichas áreas ha venido íntimamente unida durante las últimas décadas con el proceso de industrialización. Urbanización-industrialización son dos procesos paralelos. Las grandes áreas metropolitanas aglutinan hoy un gran porcentaje de la población y empleo de la región en que se encuentra insertada, disponiendo, frecuentemente, de más del 50 por 100 de la

\*Economista Urbanista.

\*\*Un esquema primario de este trabajo fue presentado en la VIII Reunión de Estudios Regionales (Área de Trabajo: Planeamiento Urbano y Ordenación del Territorio). Bilbao, nov. 1982.



población y empleo regional. Por ello, hablar de regiones en declive o decadencia exige una particular atención al área metropolitana de mayor rango dentro del marco conceptual de la "ciudad-región" acuñado y desarrollado por Dickinson (1). Las regiones en declive o decadencia tienen, por tanto, una lectura inversa al concepto de Dickinson que, evidentemente, refuerza su análisis. Las variables significativas que permiten calificar como en declive a una región adquieren su máxima expresión en las áreas urbanas y, en particular, en su centro de mayor rango. Además, en los países industriales avanzados, como EE. UU. y Gran Bretaña, puntos de obligada referencia, se viene presentando desde hace dos décadas, y especialmente desde los 70, un problema preocupante en las áreas centrales de sus asentamientos metropolitanos conocido bajo el término "The Inner City Problem", que, con menor intensidad, comienza también a manifestarse en Japón.

En síntesis, observamos que en estos países industriales avanzados, con un largo proceso de urbanización, se detecta, y especialmente en Gran Bretaña, un desplazamiento de sus políticas regionales que afectaban a grandes áreas hacia una concentración de la atención y estrategias espaciales en el problema de las áreas centrales de sus grandes ciudades, en lo que podría denominarse "crisis urbana". Crisis que, por otra parte, es generalmente reconocida de carácter estructural y fundamentada en una diversidad de fuerzas, aún bastante desconocidas, que tienen su origen en cambios externos a un área, procedentes de su escala nacional e incluso del contexto internacional, como concluyen los trabajos sobre el problema de las "inner cities", elaborados por The Social Science Research Council de Gran Bretaña (2).

La decadencia, despoblación, desempleo y degradación del entorno humano y físico de las áreas propiamente urbanas de las metrópolis preocupa hoy seriamente a la Administración americana y británica. El interés de la política inglesa en las regiones deprimidas y en declive, en la contención del crecimiento urbano, en la creación de "new towns", se ha desplazado hoy a variables económicas nacionales y al problema de la crisis de sus grandes áreas urbanas, con fuertes pérdidas de empleo e incapaces de atraer nuevas actividades económicas que refuerzan su base económica.

El "inner city problem" concentra hoy la atención política y académica muy por encima de la problemática regional. Se desconoce en gran medida el proceso, contenido y causas de esta preocupante realidad metropolitana y comienzan a utilizarse, experimentalmente, políticas centradas en pequeñas áreas de los entornos urbanos, entre las que destaca, por su novedad y originalidad, las denominadas "Enterprise Zones" o "Zonas empresariales" (Z.E.). Su conceptualización, sentido y

objetivos difieren en su aplicación en EE. UU. y Gran Bretaña. Tienen un origen común, pero se han adaptado a realidades que, aunque globalmente son similares en cuanto al proceso urbano, sus especificidades urbanas e históricas condicionan una aplicación diferenciada. Evidentemente, su reciente aplicación impide una valoración de su eficacia en la consecución de los objetivos perseguidos que, como veremos, aún no están suficientemente claros y explicitados. Sin embargo, su utilización, casi paralela en los dos países, ha despertado cierta expectación en el mundo académico y político por la rapidez con que el Gobierno de Reagan y la Administración Thatcher las han puesto en circulación. Careciendo de una comprensión profunda del proceso de esta crisis urbana en su dimensión espacial, y de una clara definición del propio instrumento de la Z.E., así como de su aplicación, este aparato de política urbana será durante los próximos años objeto de especial atención y crítica entre los estudiosos del planeamiento urbano-regional y, evidentemente, entre los políticos.

## CRISIS METROPOLITANA

La tendencia observada a lo largo de la última década en particular, primero en EE. UU. y poco más tarde en Gran Bretaña, muestra un creciente cuestionamiento de sus políticas regionales que, por otra parte, han tenido pocos éxitos y muy parciales, junto a un paulatino desplazamiento de sus preocupaciones hacia la crisis urbana y el crecimiento y desarrollo a escala regional.

Durante el período de crecimiento desbocado, el proceso de urbanización acelerada conllevaba una sensibilidad política especial hacia los problemas de las áreas y regiones tradicionalmente deprimidas o que entraban en declive con la industrialización. La política regional entonces, con instrumentos incentivos y desincentivos y con una filosofía de contención del crecimiento de las grandes áreas urbanas y de desconcentración espacial —sobre todo en Gran Bretaña—, coincidía con la época de euforia del crecimiento económico. La última década representa, sin embargo, un punto de inflexión en el que el protagonismo urbano ha desbancado definitivamente a la problemática regional, que se ve relegada a un segundo plano, coincidiendo con una percepción de crisis generalizada del modelo de crecimiento en el que se sustentaba la civilización occidental. La inflación, altos niveles de desempleo y bajos niveles de inversión, creciente sensibilización ante los problemas medioambientales y energéticos, sobrecapacidad industrial, creciente competencia de los países con bajos costos de mano de obra y recortes del gasto público son algunos de los factores que están incidiendo en este desplazamiento de las políticas territoriales. Ello ha coincidido con la altísima tasa de urbanización alcanzada en casi todos los países y la constatación de un problema que, aunque venía manifestándose especialmente en EE. UU. desde la década del 60, no había llegado a adquirir la gravedad que hoy se le asigna: la crisis de las áreas

(1) Dickinson, R. E. (1967): "The City Region in Western Europe". London, Routledge and Kegan LTD.

(2) Ver todos los trabajos publicados por SSRC Inner Cities Working Party SSRC 1 Temple Avenue, London EC4. Ver también las contribuciones de los informes de Trinational Inner Cities Reports. School of Planning Studies. University of Reading, 1980 (OP).



urbanas de las grandes metrópolis. Esto es, el fuerte debilitamiento de su base económica, la degradación social de su población generando grandes bolsas de pobreza, marginalidad y violencia social y, finalmente, la degradación y depauperación del entorno físico urbano. Estas son las principales características que tipifican al problema de las "inner cities", tan actual y preocupante en EE.UU. y Gran Bretaña. Sus manifestaciones externas y la mayor o menor incidencia de unos u otros parámetros en las metrópolis de ambos países, como veremos más adelante, no impiden el categorizar bajo el mismo signo la crisis de las áreas urbanas centrales de las grandes urbes, íntimamente unida a la crisis de la economía capitalista y con raíces o causas más estructurales que coyunturales.

Aunque el aspecto estructuralista venía siendo señalado desde 1970 por los investigadores urbanos no será hasta 1977 cuando este enfoque recibe aceptación oficial por el Gobierno Laborista británico con el White Paper de 1977 sobre la política para las "inner cities" (3). Así, McKay y Cox señalan, con cierta ironía, en su obra "La política del cambio urbano", cómo los políticos han necesitado de una década para darse cuenta que se estaban enfrentando con un problema de declive urbano estructural (4). Es decir, la crisis de esas áreas urbanas tiene que enfocarse desde sus raíces, fundamentada en una base económica cada vez más débil y en una incapacidad de la comunidad local de crear nuevas fuentes de actividad económica junto a una falta de atractivo de esas áreas para captar capital exterior.

Debe, pues, encontrarse una causa o causas que expliquen esa pérdida de capacidad innovadora, tradicional antes en esas áreas urbanas de las viejas y grandes metrópolis. Entender y analizar en toda su extensión el proceso de declive industrial estructural y de actividad económica en general, junto a la pobreza y depauperación concentrada espacialmente en esas áreas centrales metropolitanas, es hoy la principal preocupación de los investigadores urbanos anglosajones.

No parece existir una teoría adecuada que explique el declive de las áreas urbanas centrales y, aunque han sido diversos los programas y políticas que se han experimentado en la lucha contra el declive y empobrecimiento urbano, sin embargo no se han obtenido aún éxitos significativos. Tal y como Solomon y Vandell defienden (5), esta realidad es atribuible en gran parte al fracaso de desarrollar una teoría adecuada del declive en los barrios urbanos. Las estrategias que han tenido cierto éxito en unas determinadas áreas urbanas han fracasado e incluso agravado el problema cuando se han aplicado a otros centros. Existe una falta de comprensión del proceso y sobre todo de las causas del mismo, aunque existan teorías

diferentes para interpretar ese declive urbano, entre las que Solomon y Vandell destacan la economía ortodoxa, la dual y las que califican de radicales, fundamentadas en la distribución del poder político más que el cálculo económico y en los aspectos sociales.

Existen diversas interpretaciones para justificar la pérdida de dinamismo y actividad de las grandes áreas metropolitanas. Se citan con frecuencia las diseconomías de escala y los costes de congestión y del medio ambiente como factores negativos, aunque se carecen de precisas cuantificaciones de sus impactos. Nuevos parámetros y fuerzas externas al área pueden estar ejerciendo una importante influencia sobre los factores de localización industrial, tales como los medios de comunicación actuales, que al diluir la fricción espacial permiten una mayor accesibilidad entre todos los puntos de un territorio. Los avances de los transportes y medios de comunicación, junto a las modernas redes de telecomunicaciones, han alterado profundamente las preferencias locacionales al ampliar las alternativas de ubicación.

Las características que tradicionalmente eran factores singulares de las grandes ciudades en la atracción de industrias manufactureras y servicios están siendo ampliadas a otros espacios gracias a la revolución tecnológica. Paralelamente, comienza a cobrar vigencia la "renta psíquica" que Richardson acuñó como un parámetro de interés creciente en las decisiones de localización y la industria prefiere, ahora lo que B. Berry denomina "amenity-rich locations" (6), es decir, espacios con un entorno medio-ambiental estimulante, con buenos servicios de esparcimiento y recreo, sin problemas de congestión, contaminación, etc. En un reciente artículo, B. Berry afirma:

"Los avances en los transportes y comunicaciones han hecho posible que cada nueva generación pueda vivir más lejos de los centros de actividad, dispersar estos centros de actividad y, a los que utilizan la información, depender de fuentes de información que estén espacialmente más distantes. En otras palabras, ya no son necesarias las grandes y densas concentraciones urbanas para que estén presentes las economías externas (7)".

Si a esto añadimos la degradación del entorno físico-ambiental de las grandes y viejas ciudades, junto a la concentración en la misma de los sectores de la población más pobres y marginados de la sociedad, como es el caso en EE.UU., no es difícil deducir el poco atractivo que dichas áreas urbanas puedan tener tanto para los empresarios como para los empleados. La hipótesis de Berry puede estar

(3) Department of the Environment (1977): "Policy for the Inner Cities", Cmnd 6845. London HMSO/DOE.

(4) Mc Kay, D. and Cox, A. W. (1979): "The Politics of Urban Change". London. Croom Helm.

(5) Arthur P. Solomon and Kerry D. Vnadel: "Alternative Perspectives on Neighborhood Decline". J.A.P.A. Vol. 48, nº 1. Winter, 1982.

(6) Berry, B.J.L. (1976): "The Counter-Urbanization Process: Urban America Since, 1970", in Berry, B.J.L. (Ed.): "Urbanization and Counter-Urbanization". Sage Urban Affairs Annual Reviews, 11, Beverly Hills and London: Sage.

(7) Berry, B. J. L. (1980): "Inner City Futures: An American Dilemma Revisited". Transactions of the Institute of British Geographers, N. 5, 5 1-28.



resultando correcta en EE.UU., con el creciente desplazamiento de la actividad económica hacia localizaciones con un medio ambiente más atractivo ya no en los suburbios metropolitanos, sino también en las zona semirurales y hacia el sur, en lo que viene denominándose "sunbelt" americano. Por otra parte, las actividades económicas propias de la llamada etapa "post-industrial", con la informática (electrónica y componentes microelectrónicos) como líder del cambio, es probable, según P. Hall (8), que se ubiquen en entornos diferentes de los viejos y tradicionales asentamientos metropolitanos, pues intentarán localizarse en áreas "amenity-rich", entre otras razones por disponer de un staff de alto nivel. P. Hall señala concretamente que "es poco probable que las "inner cities" sean competitivas en este aspecto... Los grandes cambios tecnológicos de las próximas décadas no parece que actúen en favor de las "inner cities", y en todo caso en contra" (p. 129). Si esta previsión se cumple, el escenario vaticinado para las áreas urbanas centrales es el de un declive continuo junto a una mayor concentración de pobreza y marginalidad, pues, como apunta P. Hall: "la calificación exigida para operar las nuevas tecnologías es probable que están aún menos presentes entre los residentes de las áreas centrales urbanas" (p. 130). En consecuencia, la tendencia que se visualiza para esas áreas urbanas no resulta esperanzadora, siendo necesario fundamentales transformaciones en su base económica para revertir la misma.

## EL PROBLEMA "INNER CITY" EN EE.UU.

El caso de EE.UU. es muy sintomático para el análisis del proceso urbano que pretendemos reanalizar desde la óptica de cualquier país occidental industrializado inmerso en una economía de mercado o mixta. EE.UU. lidera hoy el paso a una economía post-industrial y, a pesar de que la problemática urbana y el propio significado e incluso morfología de las ciudades del continente europeo diste mucho del paradigma americano, existen en este país procesos urbanos de gran envergadura que exigen un cuidadoso análisis y una permanente observación. El ejemplo británico, bisagra entre los dos continentes, puede estar indicando que en Europa, con un retraso de varios años o incluso décadas, corremos el peligro de repetir el mismo proceso americano, proceso que ha conducido al país a una crisis dramáticamente seria de sus áreas urbanas en avanzado estado de declive social y económico.

Parece que los países que primero se industrializaron, USA y Gran Bretaña, son los primeros en llegar al declive de las áreas centrales de sus grandes ciudades. "¿Llegarán otros países, más tarde, a esta misma situación?", se pregunta Peter Hall (9), que distingue cuatro tendencias significativas operando

en el sistema urbano americano desde 1950 y sobre todo a partir de 1960:

1. Difusión creciente del crecimiento hacia abajo en la jerarquía urbana.
2. Descentralización intrametropolitana con rápido declive de sus áreas centrales.
3. A partir de 1970, constatable proceso de verdadera desurbanización con canalización del crecimiento fuera de las áreas metropolitanas.
4. Desplazamiento del crecimiento de las regiones tradicionalmente industrializadas y urbanizadas hacia nuevas regiones emergentes en el sur del país.

Es decir, paralelamente a una desconcentración a nivel de áreas metropolitanas, se empieza a detectar un auténtico proceso de desurbanización intraregional y un desplazamiento del crecimiento de las regiones industrializadas tradicionales hacia las nuevas regiones en crecimiento del sur del país, en lo que se viene denominando "sunbelt" americano (10). El problema que aquí nos interesa es el fuerte declive de la ciudad central, proceso que ha venido acompañado por el crecimiento de áreas casi sin desarrollar, así como de las zonas de la periferia de los sistemas urbanos, tema este último tratado por B. Berry (Berry, 1976), en lo que ha calificado como "counter-urbanization" y en trabajos posteriores, en los que ha analizado estrictamente la "inner-city" americana y la crisis de las economías externas de urbanización (Berry, 1980).

Las grandes áreas metropolitanas no sólo se estancan en su crecimiento, sino que decrecen en términos absolutos. Por otra parte, continúa el problema de la descentralización metropolitana hacia las periferias, hacia los anillos o cinturones, con el consiguiente rápido declive de las áreas centrales. Además, ese proceso de desurbanización, aún insuficientemente analizado y comprendido, se está produciendo en los límites metropolitanos, e incluso en las áreas rurales distantes, fuera de la influencia metropolitana, como Vining (11) detecta y analiza. Son las regiones recientemente en crecimiento, lejos de las viejas áreas industrializadas, las que absorben las nuevas actividades económicas sofisticadas de esa nueva etapa post-industrial. Y en este trasvase, el protagonismo de las pequeñas y medianas ciudades es un nuevo dato a incorporar en el estudio de los procesos urbanos, aún insuficientemente entendidos, pero cada día más presentes en las preocupaciones de los urbanistas y planificadores territoriales americanos.

El escaso planeamiento urbano y regional en

(8) Peter Hall, Cap. 7 de "The Inner City in Context", P. Hall (Ed.): The Final Report of the Social Science Research Council. Inner Cities Working Party. Heinemann. London, 1981.

(9) Peter Hall (1981), Cap. 4, *op. cit.*

(10) Para el transvase regional sunbelt-frostbelt, ver Perry, C.D., and Watkins, A.J. (eds.). 1977: "The Rise of the Sunbelt Cities", Vol. 14, Urban Affairs Annual Reviews, Beverly Hills: Sage. Para el desplazamiento urbano-rural: Furguitt, G. V. Voss, P. R. and Doherty, J. L., 1979: "Growth and Change in rural America". Washington, D. C.: Urban Land Institute.

(11) Vining, D. R. (1981): "Recent Dispersal from the World's Industrial Core Region", en Kawashima, T. (Ed.): "Urbanization Processes: Experience of Eastern and Western Countries" Oxford: Pergamon. Ver también Vining, D. R. and Kontuly, T. (1977): "Increasing Returns to City Size in the Face of an Impending Deline in the size of Large Cities: Which is the Bogus Fact?" Environment and Planning, A. 9, 59-62.



EE.UU. viene manifestándose hasta la fecha de forma meramente puntual. Así, B. Berry afirma que "La política de vivienda americana ha sido de hecho la única política nacional para el desarrollo urbano" (B. Berry, 1980, p. 18). El resto de iniciativas ha adolecido de una efectiva coordinación, lo que no resulta ninguna sorpresa en una economía de mercado prototipo, como es el caso. Edward Banfield defendía ya en 1968 (12) la no necesidad de una política urbana, siguiendo la posición marcada en 1964 por Martin Anderson en sus trabajos sobre la renovación urbana (13).

Los graves problemas que se observan en las áreas centrales de las grandes urbes, cada vez más desiertas de la actividad manufacturera y de población, están generando auténticas bolsas de pobreza, degradación, crimen y marginalidad social, aspectos estos íntimamente vinculados con la degradación del entorno físico y con la profunda crisis fiscal que, a diferencia de Gran Bretaña, tipifica la realidad urbana de EE. UU. (14). Sólo durante los últimos años, ante la creciente gravedad del hecho urbano, el Gobierno Federal había iniciado una canalización de recursos a los Gobiernos locales sin que, hasta el momento, ello haya frenado el declive de las áreas urbanas centrales. El Gobierno de Reagan ha reducido esta ayuda federal a las ciudades y la ha sustituido en parte con la creación de las "Enterprise Zones" —experiencia ésta que será tratada en extensión más adelante—, mientras los suburbios acomodados de las periferias e incluso las áreas rurales gozan del favor del Congreso. R. Kirwan es de la opinión de que la crisis fiscal local ha dominado el debate urbano americano durante la década del 70: "En Gran Bretaña —señala Kirwan— los principales efectos de la crisis se han absorbido nacionalmente, mientras que en EE.UU. las permanentes crisis fiscales locales han representado una seria amenaza política para la estabilidad de los sistemas políticos locales" (15).

Hasta mediados del 60, el desarrollo físico, fundamentado en una renovación urbana de destrucción más que recuperación y mantenimiento, complicó más los efectos sociales que aparentemente pretendía resolver y, aunque mejoró el sector de la vivienda, los problemas sociales continuaron agudizándose, incluso el conflicto racial, que particulariza tan singularmente a la ciudad americana.

La primacía del mercado como instrumento para resolver la crisis urbana está siendo un auténtico fracaso y, según W. W. Goldsmith, *et al* (16), la falta de compromiso en el tratamiento de los problemas urbanos y la exigua política urbana real está fundamentada en el escepticismo con que en

América se observa al papel de la planificación en su sociedad. Sin embargo, existen signos aparentes a través de la proliferación de movimientos ciudadanos de todo tipo que comienzan desde abajo, como Goldsmith apunta, a forzar una nueva situación. Esta nueva fuerza coincide con la reciente tendencia que, paralelamente a todo el proceso de declive urbano descrito, parece emerger en la sociedad americana profesional e intelectual, el movimiento de vuelta a la ciudad, de recuperación de la vida urbana, en la línea que J. Jacobs apuntaba (J. Jacobs, 1961).

Existe, pues, un cambio social y demográfico que se mueve por la vuelta a las "inner cities". En este conglomerado social participan, según P. Hall (1981): el movimiento de liberación de la mujer, el rechazo creciente del matrimonio, mayor énfasis en el estudio de carreras profesionales por hombres y mujeres, la drástica reducción de los nacimientos, el fuerte incremento del número de divorcios con una importante incidencia en el mercado de la vivienda, el rechazo de las nuevas generaciones de los estilos de vida de sus padres en los suburbios, etc. Este movimiento, calificado oficialmente de "neighborhood revitalization", se conoce, tanto en EE.UU. como en Gran Bretaña, como "gentrification". El descubrimiento de la ciudad americana por una nueva generación de jóvenes profesionales, gentes del mundo del arte y la cultura, familias acomodadas con poca descendencia, está alcanzando según P. Hall, a ciudades como Baltimore, Washington, Pittsburgh y Philadelphia. Sin embargo, esta tendencia, concentrada especialmente en islotes urbanos, no resuelve el problema de fondo que afecta al ciudadano ordinario, ni, por supuesto, el proceso descrito de desconcentración y declive de las grandes áreas metropolitanas. Resulta hoy esperanzador, pero puede acabar siendo patético.

## NUEVOS ENFOQUES DEL PROBLEMA URBANO EN GRAN BRETAÑA

Si preocupante aparece el declive de las "inner cities" en EE.UU., donde la planificación urbana y regional producto de una política territorial coordinada y rigurosa ha sido prácticamente inexistente, el caso de Gran Bretaña, una economía mixta con considerable intervención pública, además de una tradicional política urbana, resulta aún más grave. Todo ello refuerza la opinión de que nos enfrentamos con una crisis estructural profunda que afecta, desde múltiples ángulos, a la propia sociedad y sistema sobre el que se soporta la civilización occidental.

Es a partir de mediados de la década del 60, es decir, varios años más tarde que en EE.UU., cuando se constata definitivamente el declive de las áreas urbanas de las metrópolis británicas, iniciándose una política contra el problema "inner city" (17). Hasta mediados de la década del 70, la polí-

(12) Banfield, E. C. (1968): "The Unheavenly City" Boston: Little, Brown.

(13) Anderson, M. (1964): "The Federal Bulldozer", Cambridge, MIT Press.

(14) Alcala, R. E. and Mermelstein, D., (Eds.), 1977: "The Fiscal Crisis of American Cities". New York: Random House.

(15) Kirwan, R.: "The American Experience", Cap. 6 de "The Inner City in Context". Peter Hall (Ed.), *op. cit.*

(16) Goldsmith, W. W. and Harvey, M. Jacobs: "The Improbability of Urban Policy. The Case of the United States", J.A.P.A. Winter 1982, Vol. 48, nº 1.

(17) Ver Cap. 6: "British Policy Responses", Susan Laurence and Peter Hall en "The Inner City in context", P. Hall (Ed.), *op. cit.*

tica urbana se orientó en este aspecto hacia la infraestructura social-ambiental inexistente o deteriorada de esas áreas urbanas centrales. En esa fecha, con un saldo escasamente exitoso, se inicia un replanteamiento, un cambio de enfoque, que rompía con una larga tradición proveniente de la política formulada en 1947 y soportada por tres pilares: "Distribution of Industry Act (1945)", "New Towns Act (1946)" y "Town and Country Planning Act (1947)". Esa política se basaba en controlar el crecimiento urbano y la dispersión urbana, dirigir la localización industrial y formar corporaciones públicas para el desarrollo de las nuevas ciudades destinadas, fundamentalmente, a frenar la aglomeración del crecimiento en las grandes áreas urbanas (18).

El reciente cambio en que se desenvuelve la nueva política territorial, en algunos aspectos diametralmente opuesta a lo anterior, se debe, en criterio de J. R. Short (19), a cuatro factores fundamentales:

1. Hasta hace poco la política británica se orientaba a frenar el crecimiento urbano y crear comunidades equilibradas y autosuficientes. Ahora, sin embargo, al no estar asegurado el crecimiento, el énfasis se dirige a promocionar el crecimiento económico y las oportunidades de empleo, reduciéndose el gasto público.
2. La estrategia urbana se dirigía antes a frenar el crecimiento y expansión de las grandes áreas urbanas. Ahora, el énfasis se hace en atraer empresas a las mismas, en especial a las "inner cities".
3. El papel del sector público ha disminuido considerablemente, teniendo la formulación de políticas unos limitados niveles presupuestarios.
4. Finalmente, y según Short, se ha politizado el planteamiento con respecto al sistema 1947. El planeamiento tiene efectos redistributivos importantes, perdiendo en inocencia. En consecuencia, no es neutral.

El cambio oficial en el enfoque y política urbana referente al problema de las áreas centrales, que se venía dando desde mediados de la década del 60, se consolida ya en 1977 con el Cmnd 6845 del Department of the Environment (Vid., ref. 3) y, posteriormente, en 1979, con el Gobierno conservador de M. Thatcher. A mediados de la década del 70, el proceso de suburbanización, descentralización de la población y actividad económica a las periferias metropolitanas, e incluso —aunque en menor medida que en los EE.UU.— ruralización, empieza a provocar alarma, máxime cuando se observa que además de agudizarse el problema de las "inner cities" se da, a su vez, un proceso de trasvase o desplazamiento de la población y activi-

dad industrial hacia las áreas no metropolitanas del Sur y Sur-Este inglés a costa del Norte y en similar proceso al de "sunbelt" americano (20).

La política urbana venía ya, desde 1975, con un cambio de estrategia en la que, básicamente, prevalecía el principio de que el problema de las "inner cities" era resultado de parámetros socioeconómicos, pudiéndose atajar sólo actuando sobre las causas que generaban ese declive y pobreza urbana (21). Ahora, las iniciativas en la política contra el declive de las áreas centrales no se fundamentaban en actuar sobre su decadencia física y ambiental, preocupaciones tradicionales en el Departamento del Medio Ambiente (DOE), sino en el énfasis dirigido a la incentivación económica, a la revitalización de la base económica urbana, además de al aspecto medio-ambiental. Se había pasado de actuar sobre las manifestaciones externas del declive a incidir sobre las auténticas raíces del problema, facilitándose la necesaria infraestructura y ayudas que potencien el crecimiento económico.

Este cambio, con menor intensidad, se venía dando en 1970, desplazándose la política de vivienda de una renovación urbana basada en el desarrollo a la rehabilitación, mejoramiento y conservación, aunque en muchos casos el efecto conseguido fue contradictorio, ya que se sustituían, en las áreas urbanas centrales, los residentes de bajas rentas por otros de rentas altas, proceso de "gentrification" ya descrito en EE.UU. y sólo detectable hasta la fecha en Londres. En la política de las áreas centrales urbanas el énfasis se ha desplazado del bienestar a un estímulo del crecimiento económico. Han suavizado los controles de uso del suelo y las limitaciones características del período anterior y se ha reducido el nivel de gasto público, especialmente durante los últimos años con el Gobierno conservador.

En consecuencia, la Ley de 1977 de los laboristas sobre el problema de las "inner cities", en la que se reconoce el carácter grave estructural del declive urbano, imprimió una nueva dirección a la política urbana británica, en la que se da una inequívoca prioridad a las áreas centrales en la política social y económica. El Gobierno conservador de 1979 continúa y refuerza esa radical ruptura con la política anterior, orientando la atención de la estrategia espacial en el fuerte declive económico de las "inner cities". Disminuyen los presupuestos para las autoridades locales y, en consecuencia, se reduce la financiación pública en las "inner areas". Se reflejan en gran medida los controles del uso del suelo e incluso desaparecen instrumentos de planeamiento tan tradicionales como los Certificados de Desarrollo Industrial (IDC). En definitiva, se entierra totalmente la Ley de 1947 con su sistema de política urbana integrada y especial atención a los controles del uso del suelo, y se vuelve a priorizar las fuerzas del mercado con la nueva legislación, tipificada en el Community Land Act

(18) Para una valorización del sistema 1947 ver Hall, P.; Gracey, H.; Drewett, R.; and Thomas, R. (1973): "The Containment of Urban England". London; PEP and Allen and Unwin.

(19) Short, John, R.: "Urban Policy and British Cities", J.A.P.A. Vol. 48, nº 1. Winter, 1982.

(20) Fothergill, S., and Godwin, G. (1981): "Unequal Growth: Post war Employment Change in U.K. Cities and Regions". London: Heinemann.

(21) Kirby, A. (1978): "The Inner City-Causes and Effects" Cambridge: Retail and Planning Associates.

de 1980. Ahora, la estrategia es respuestas cortoplacistas para resolver problemas sectoriales con una débil coordinación entre las políticas sectoriales.

Con el Gobierno conservador surgen en la política urbana dos nuevas iniciativas fundamentadas en concentrar el crecimiento económico. Por una parte, nacen las Urban Development Corporations (UDC) para tratar las situaciones de amplias áreas deprimidas que en cierto sentido repiten el modelo de las New Town Development Corporations. Se intenta ponerlas en práctica en las zonas deprimidas de los muelles de Londres y Liverpool. La otra iniciativa que ha levantado más controversia es la experiencia de las Enterprise Zones que, por primera vez, rompe el consenso más o menos flexible, existente hasta la fecha en el enfoque de las políticas urbanas entre laboristas y conservadores. Recientemente, el Gobierno de M. Thatcher ha introducido un flexible e innovador Programa Urbano con un nuevo instrumento de política pública, llamado Urban Development Grant (UDG). Su propósito es atraer inversión privada a una diversidad de proyectos de desarrollo urbano y contribuir así al creciente problema del desempleo. El acceso a esta ayuda aparece limitado a determinadas "inner cities" y a otras áreas consideradas de prioridad social. Son las autoridades locales las que deben elevar las propuestas al Gobierno antes de primeros de octubre de 1982, por lo que la evaluación de sus resultados es todavía prematura.

Hasta 1979, los cambios políticos habidos no alteraban sustancialmente la estrategia general diseñada en torno a la política urbana. Según accedieran al Gobierno laboristas o conservadores, se hacía más énfasis en la política regional y controlar el desarrollo o en reducir los controles y dar mayor juego a las fuerzas del mercado. Sin embargo, a partir de 1979 los cambios parecen más drásticos, debido quizá a que los conservadores llegan al poder en un momento de crisis generalizada, muy diferente a sus anteriores estancias en Downing Street.

## EL CASO EUROPEO

Hasta mediados de la década del 70 parecía que sólo EE.UU. y Gran Bretaña estaban aquejadas del problema de las "inner cities". En realidad los procesos de descentralización y deconcentración de la población y actividad económica manufacturera se estaban dando ya en determinados países industrializados del continente europeo e incluso en Japón. Sin embargo, hasta esa fecha, no se percibía realmente que un problema incipiente de declive y depresión se estaba incubando en las áreas centrales de algunas metrópolis, siguiendo la pauta que desde hace años venían marcando EE.UU. y Gran Bretaña, los dos países más viejos en experimentar la revolución industrial y quizá más avanzados en la evolución urbana. ¿Es que otros países del mundo se dirigen por el mismo sendero que EE.UU. y Gran Bretaña en la evolución del cambio urbano?, es la pregunta que se hacen muchos especialistas en el estudio de este preocu-

pante proceso. La controversia sobre las causas, factores que inciden y naturaleza de esta tendencia, continúa sin clarificarse, pero parece que, entre los parámetros explicativos, no es ajeno el grado de desarrollo industrial adquirido.

Existen también factores históricos-culturales que, supuestamente, ejercerán su influencia en el proceso de desertización y empobrecimiento creciente de las áreas urbanas centrales. La casuística europea, comparada con el caso americano de formación urbana reciente, es probable que tenga importancia al analizar el proceso seguido por las grandes áreas urbanas del continente europeo, en donde el "voting with the feet" no encaja en la cultura ancestral de la mayoría de sus áreas urbanas tradicionales. La fijación de población en esas áreas y el cultivo y restauración del patrimonio histórico-ambiental que ofrecen las viejas ciudades europeas, mucho más próximas al modelo que describía Jane Jacobs como deseable para EE.UU., son aspectos que difieren sustancialmente del caso americano, aunque no del ejemplo británico. En cualquier caso, la tendencia observada en la Europa de economía de mercado o mixta presagia que, con distinta intensidad y quizá ritmo, algunas grandes áreas metropolitanas de este continente no son en absoluto ajenas a ese proceso de descentralización-desconcentración, que deja tras de sí unos centros urbanos en declive, con crecientes problemas de carácter económico, físico y social. Hasta hace poco, la política de los polos de desarrollo o centros de crecimiento singularizaba su política urbana con respecto a EE.UU. y Gran Bretaña (22), por lo que, debido a la diversidad de tendencias, el análisis del proceso urbano no es del todo generalizable. A pesar de todo, en opinión de P. Hall (23), el caso europeo es susceptible de cierta generalización en lo que afecta a las áreas metropolitanas que, durante las últimas décadas, crecieron rápidamente a costa de las zonas rurales. Ello no impidió que en distintos períodos la tendencia de descentralización a las periferias metropolitanas se dieran en el Norte, Oeste y Europa Central desde 1960 y en el sur de Europa después de 1970. Lo que aún no aparece suficientemente claro es la aparición del declive en las áreas centrales de los grandes asentamientos humanos; declive y recesión que se despegue de la crisis general que afecta a toda la economía y, en consecuencia, a la práctica totalidad de las áreas urbanas. ¿Deberá pasar necesariamente Europa continental por todas las etapas que han conducido en EE.UU. y Gran Bretaña al preocupante problema por el que atraviesan sus "inner cities"? Desde luego, algunas áreas centrales urbanas han mostrado, a partir de 1970, una paralización de su crecimiento, e incluso empiezan a aparecer signos —particularmente en Noruega, Suecia y Dinamarca— de descenso en su población. Este proceso no se ha dado aún en los países del sur de Europa (España, Italia y Portugal),

(22) Hall, P. and Hay, D. (1981): "Growth Centres in the European Urban System". London: Heinemann Educational Books.

(23) Hall, P. (1981), *op. cit.*: Este epígrafe se nutre particularmente del Cap. 4 de la obra editada por P. Hall.



donde el rápido crecimiento de las áreas metropolitanas alcanza hasta 1975 aproximadamente, aunque también se viene dando la descentralización a los suburbios y cinturones urbanos desde 1970, creciendo dos veces más rápido que los centros de las ciudades.

Lo que aún no se detecta en la Europa continental es un rápido declive y deterioro de las áreas centrales urbanas. Tampoco se observa un proceso de desurbanización, ni aún menos el desplazamiento de las nuevas industrias y población de unas grandes áreas o regiones industrialmente pioneras hacia otros espacios o regiones nacientes, que emergen con fuerza innovadora lejos de las tradicionales áreas desarrolladas. Incluso el posible declive de ciertas áreas centrales urbanas no es interpretado como un proceso estructural, sino, en todo caso, coyuntural. Lo que sí se percibe es una ausencia de investigación rigurosa sobre estos problemas urbanos que, evidentemente, empiezan a ser preocupantes.

Fuera ya de Europa el interés se centra en otro país altamente industrializado, como es Japón, en donde la descentralización de sus áreas metropolitanas viene manifestándose desde los años 60. Ello no impide que sólo las grandes áreas urbanas muestren, a lo largo de la década del 70, fuertes crecimientos de su población. Las investigaciones de N. Glickman (24) ofrecen, sin embargo, evidencia de cierta convergencia o aproximación al proceso de EE.UU. y Gran Bretaña, con una tasa de crecimiento cada vez más lenta en las grandes áreas metropolitanas, que pierden población y actividades económicas en sus áreas centrales. Adicionalmente, se constata un crecimiento de las ciudades de tamaño medio próximas a los grandes centros, e incluso de las áreas rurales. Aunque el trabajo de Glickman parece indicar que Japón sigue la senda de EE.UU. y Gran Bretaña, son necesarios más estudios contrastados de la realidad nipona para extraer sólidas conclusiones.

## ¿EXISTE UN FUTURO PARA LAS ÁREAS CENTRALES URBANAS?

Las políticas que puedan articularse para salvar las "inner cities" deberán partir de un análisis profundo que explique ese proceso de cambio y, desde luego, de una correcta identificación de las fuerzas existentes dentro de las metrópolis y de los factores de cambio, externos a esas áreas. Sobre las estrategias dirigidas a revivir su base económica, a asistir a la empresa y ayudar a los ciudadanos o mejorar la calidad del entorno ambiental, no existe un consenso ni entre los especialistas ni, aún menos, entre los políticos. Se empieza a ser consciente de que el problema que afecta a las "inner cities" es una caricatura de las fuerzas que desde dentro y desde fuera afectan a las áreas urbanas, fuerzas que aún no están correctamente identificadas ni valoradas.

(24) Glickman, N. J. (1978): "The Growth and Management of the Japanese Urban System". New York: Academic Press.

Las áreas urbanas centrales deben recuperar su tradicional carácter innovador si quieren mantenerse, ya que las empresas innovadoras parecen estar desertando de las "inner cities" hacia ciudades más pequeñas, al sur y sur-este de Inglaterra y al "sunbelt" americano. Desde esta perspectiva se están centrando las esperanzas en la empresa pequeña y en su capacidad innovadora como la principal fuente de recuperación urbana. B. Berry (1980) no participa de esta esperanza, como tampoco lo hacen Dicken and Lloyd (25), que se muestran muy pesimistas con respecto a la posible recuperación industrial de las áreas centrales urbanas. Sin embargo, la estrategia centrada en el sector de la pequeña y mediana empresa, los pequeños negocios, para el desarrollo y recuperación de estas áreas de las viejas ciudades, viene siendo recomendada por los recientes trabajos de David Birch (26). Sus investigaciones indican que las grandes empresas tienden a crecer con una tasa más lenta, a invertir con mucha mayor precaución y, sobre todo, y esto es lo más importante, a crear menos puestos de trabajo que las empresas pequeñas. Birch deduce que los dos tercios de los nuevos puestos de empleo que se vienen creando anualmente en EE.UU. son generados por las empresas pequeñas que emplean a 20 o menos empleados. Además, encontró que las nuevas empresas (aquellas con hasta cuatro años) representan aproximadamente el 80 por 100 de todos los empleos reemplazados. Pero, ¿cómo y por qué la pequeña y mediana empresa se sentirá atraída hacia las "inner cities"? La centralización de la inversión pública en esas áreas urbanas es la política que algunos creen adecuada para la revitalización de las metrópolis. Bennett Harrison y Sandra Kanter (27) concluyen en su prestigioso trabajo afirmando que los incentivos ofrecidos por los Gobiernos para atraer nuevas industrias a sus ciudades no producen nuevos puestos de trabajo. La razón está en que la existencia de mercados reales para su "output" es un factor de localización fundamental. Ni la exención impositiva ni otra reducción en sus costes incrementa el empleo o el "output" si no se da un cambio en la demanda. Este análisis parece confirmarse por otros estudios, que indican que existe poca o ninguna relación entre variaciones estatales o regionales en los impuestos sobre la actividad económica y las tasas de crecimiento económico (28). En efecto, desde otra perspectiva, Struyk y

(25) Dicken, P., and Lloyd, P. E. (1979): "The Corporate Dimension of Employment Change in the Inner City", en Jones, C. (Ed.): "Urban Deprivation and the Inner City". London: Croom Helm.

(26) Birch, David (1979): "The Job Generation Process" MIT Program on Neighborhoods and Regional Change. Cambridge, Mass. MIT.

(27) Harrison, Bennett and Kanter, Sandra (1978): "The Political Economy of State "Job-Creation" Business Incentives". En "Revitalizing the North-east", George Sternlieb and James W. Hughes (Eds.). New Brunswick, N. J.: Center for Urban Policy Research.

(28) Ver a este respecto Schemenner, Roger (1978): "The Manufacturing Location Decision: Evidence from Cincinnati and New England". Washington D. C.: Office of Economic Research. Ver también Vaughan, Roger (1979): "State Taxation and Economic Development". Washington, D.C.: Council of State Planning Agencies.



James (29) llegaron a similar conclusión en 1975 en su estudio sobre la localización manufacturera en las ciudades de EE.UU. Según sus resultados sólo las industrias y empresas vinculadas poderosamente con el mercado del área se ubicarán en ese centro urbano.

Por otra parte, la economía urbana tradicional ha venido considerando que las áreas urbanas de las metrópolis actuaban como una especie de "incubadoras" o "guarderías" para las nuevas empresas o industrias que encuentran, en ese entorno, el medio ambiente que necesitan para iniciar sus actividades. Según esta hipótesis, una vez que han madurado emigran a suburbios o ciudades más pequeñas. Los trabajos desarrollados por Nicholson y otros (30) demuestran, sin embargo, la poca evidencia existente en este enfoque, rechazando el que las nuevas empresas encuentren en la ciudad central una localización favorable durante las primeras etapas de su desarrollo. Nicholson, *et al.*, sugieren que son razones de mercado de la propia metrópoli las que afectan fundamentalmente a su localización en la misma. Por otra parte, lo que tiene gran interés para el problema de las "inner cities" es que esas nuevas empresas buscan localizaciones en viejos edificios y, evidentemente, son éstos los que proliferan en las áreas urbanas centrales. La reciente investigación de Fagg (31) refuerza esta hipótesis. Jane Jacobs (32), en su encendida defensa de las áreas urbanas y en contra de la demolición como fórmula de renovación urbana, afirmaba en 1961: "Mientras que los viejos negocios establecidos pueden afrontar los edificios lujuriosos producidos por la renovación urbana, sin embargo, las nuevas y nacientes empresas requieren la existencia de estructuras viejas y baratas para incubar y prosperar".

Es precisamente en las áreas marginales, baratas, densas e "ineficientes" de las ciudades donde, según Jacobs, prospera la función generativa. Tesis ésta que no coincide hoy, sin embargo, con los recientes análisis de Berry (*op. cit.*, Ref. 7) sobre las áreas urbanas tradicionales de las grandes metrópolis, ni tampoco con la evidencia que se desprende de la evolución del problema de las "inner cities" en EE.UU. y Gran Bretaña. ¿Cuál es entonces la naturaleza y causas de la constatación del grave desajuste que se presenta hoy en estas áreas urbanas? Mientras no podamos responder a estas incógnitas, difícilmente la política urbana obtendrá resultados satisfactorios que, en cualquier caso, si el problema puede ser resoluble en una economía de mercado o mixta, requerirá una estrategia a largo plazo más que una política de parcheos que, hasta la fecha, ha resultado inútil. Son diversas las voces que comienzan a cuestionar las técnicas e ins-

trumentos del planeamiento urbano-regional como terapéutica adecuada en el tratamiento del problema "inner city", aduciendo que en su propia existencia se demuestra la crisis total del planeamiento tradicional, y que el planificador no puede seguir intentando ser neutral en la política (33). En definitiva, que la crisis de estos centros urbanos no es más que un reflejo de factores estructurales profundos de la propia organización de la sociedad y sistema económico en que se sustenta el andamiaje de los países industrializados avanzados. En esta línea se desenvuelven los estudios más completos que se llevan elaborando desde hace varios años por el SSRC británico, con una amplia proliferación de trabajos sobre el problema de las "inner cities". Sus conclusiones se dirigen hacia ese planteamiento estructuralista aludido. No existe un problema "inner city" como tal. Son concentraciones definidas espacialmente de problemas definidos social y económicamente, producto de procesos que se desarrollan en el conjunto de la sociedad. Consecuentemente, el área urbana central no es el objetivo adecuado de investigación. Hay que ir a las causas, el resto es cosmética para mitigar algunos de los peores efectos del declive urbano. Es en procesos más amplios, que alcanzan niveles de las propias economías nacionales e internacionales, donde pudieran encontrarse los remedios.

## LA NUEVA EXPERIENCIA DE "ENTERPRISE ZONES"

Las zonas empresariales (Z.E.) o "Enterprise Zones" son un nuevo instrumento de política pública urbana de muy reciente creación en EE.UU. y Gran Bretaña. Su nacimiento ha coincidido, no casualmente, con la llegada al Gobierno americano de la Administración Reagan, y en Gran Bretaña de los conservadores. Siendo importante enmarcar su implementación, no deja de ser irónico que fuera precisamente un laborista, el profesor P. Hall, el que primero manejara de forma oficial la idea, cuya aplicación actual dista bastante de sus planteamientos iniciales. Incluso su conceptualización y utilización en las políticas urbanas de ambos países es, como veremos, distinta, estando aún sujeta a fuertes debates y desacuerdos.

En un Congreso de planificación urbana habido en 1977, P. Hall especuló con la idea de las Z.E., lo que no significa que hoy apoye el planteamiento y puesta en práctica anunciado, desde marzo de 1980, en Gran Bretaña por Sir Geoffrey Howe, Canciller of the Exchequer del Gobierno de la Señora Thatcher. En EE.UU., las Z.E. son adoptadas bajo la Administración de Reagan en 1982, apareciendo como promotor de la experiencia el Dr. Stuart Butler. Sin embargo, a pesar de la actualidad de esta estrategia, el concepto de "zona empresarial" sigue siendo controvertido y especulativo, tal y como señalaba P. Hall (34), en un reciente número

(29) Struyk, R., and James, F. (1975): "Intrametropolitan Industrial Location". Lexington, Mass, D. C. Heath.

(30) B. M. Nicholson, Ian Brinkley and Alan W. Evans (1981): "The Role of the Inner City in the Development of Manufacturing Industry". Urban Studies. Vol. 18, nº 1, Febr., 1981.

(31) Fagg, J.J. (1980): "A Re-examination of the Incubator Hypothesis: A case Study of Greiter Leicester". Urban Studies, Vol. 17: 35-44.

(32) Jacobs, Jane (1961): "The Death and Life of Great American Cities". New York, Random House.

(33) John Lambert: "The Inner City. Planned Crisis or Crisis of Planning?" En "Critical Readings in Planning Theory" Chris Paris (Ed.). Pergamon Press, 1982.

(34) Hall, P., Editorial de Built Environment. Vol. 7, nº 1, 1981. Número dedicado enteramente a las "Enterprises Zones".



de Built Environment dedicado a las Z.E. y del que se nutre este epígrafe.

### Planteamiento inicial

Tanto su aplicación en EE.UU. como en Gran Bretaña, dentro de sus políticas urbanas dirigidas a la resolución de los problemas de las "inner cities", responden a una versión muy modificada de los planteamientos originales de P. Hall. En cualquier caso, parece existir consenso en que las Z.E. deben observarse como unos laboratorios experimentales, bien definidos y limitados espacialmente, sujetos a una gran flexibilidad en sus características e incentivos. De hecho, la aplicación de este instrumento difiere sustancialmente en su utilización en EE.UU. y Gran Bretaña no sólo en la noción y el concepto sino también, por consecuencia, en su implementación.

La idea original expuesta por P. Hall se produce en un contexto de crisis aguda del sistema productivo occidental, con unas cifras cada día más altas de desempleo y, además, con la constatación de un problema poco comprendido aún de declive y empobrecimiento físico y humano de las áreas centrales metropolitanas, que parecen estar perdiendo la característica innovadora que las tipificaba.

Con el fondo, pues, de la crisis mundial y ante la grave situación que empiezan a manifestarse en las grandes y viejas áreas centrales urbanas, P. Hall lanza una idea con una gran dosis de radicalidad e incluso de utopismo. El éxito y fulgurante despegue del este Asiático, con experiencias como las de Taiwan, Korea, Hong-Kong, Singapur, etc. y con espíritu empresarial e innovador desconocido puede ser la clave a algunos de nuestros problemas. Según Hall, Europa necesita crear, experimentalmente, las mismas o similares condiciones que propiciaron el nacimiento de empresas "de baja especialización, bajo salario, pero de un tipo de economía altamente innovadora, capaz de competir exitosamente con los nuevos países industrializados en sus propios términos" (P. Hall, 1981, C. 1). En definitiva, y según esta hipótesis, hay que recrear en áreas muy seleccionadas, teniendo en cuenta el gran paro de trabajadores no cualificados o con baja cualificación, el mismo espíritu empresarial que explica, según P. Hall, el boom económico estilo Hong-Kong y demás países de reciente industrialización en aquellas latitudes. Este analista británico no parece dar excesiva importancia a las características socioculturales e incluso religiosas del caso asiático, en donde además no existe aún una clase trabajadora consciente, con una larga tradición de lucha y con unas importantes conquistas en su haber, como es el caso europeo. La conflictividad social que pudiera generar ese modelo no es tratada por P. Hall, que piensa que los beneficios que generaría la experiencia sobrepasarán a los costos y a su posible impopularidad. La realidad de la versión modificada de las Z.E. en Gran Bretaña, aún contando con la oposición crítica del ejecutivo laborista, es, sin embargo, bien recibida por los Gobiernos locales laboristas, que ven en la experiencia una posible

solución a los problemas económicos, humanos y físicos de sus jurisdicciones.

En el concepto original de Z.E., que P. Hall denominó "Freeport solución", es decir, puertos francos en el interior, se visualizan áreas pequeñas seleccionadas en las ciudades y entornos que se abren a todo tipo de iniciativas con una práctica ausencia de interferencias y control gubernamental y con la intención de promocionar la clase empresarial nativa de las zonas viejas y en declive. Estas zonas de "libre comercio", con un libre desplazamiento de capital y empresarios, no estarían sujetas a controles de cambio y aduaneros, habría una fuerte reducción de impuestos, tanto directos como indirectos, y dispondrían de las mínimas restricciones de planeamiento y burocráticas. En ellas los salarios buscarían su propio nivel, es decir, no regiría la normativa del salario mínimo, y los residentes o trabajadores, aunque tendrían menores beneficios, también disfrutarían de más bajos impuestos. Este modelo, que debía ser experimentado en muy pocos emplazamientos, sería apropiado solamente en áreas de los entornos urbanos en declive, con problemas económicos, de desempleo y de deterioro físico.

La propuesta inicial esbozada por P. Hall contenía, como se ve, elementos radicales que han sido dulcificados e incluso alterados en sus posteriores aplicaciones en EE.UU. y Gran Bretaña. Su objetivo era recuperar el papel de vanguardia en el desarrollo económico de las innovaciones, desplazado hoy, en gran medida, a los países y enclaves del este asiático.

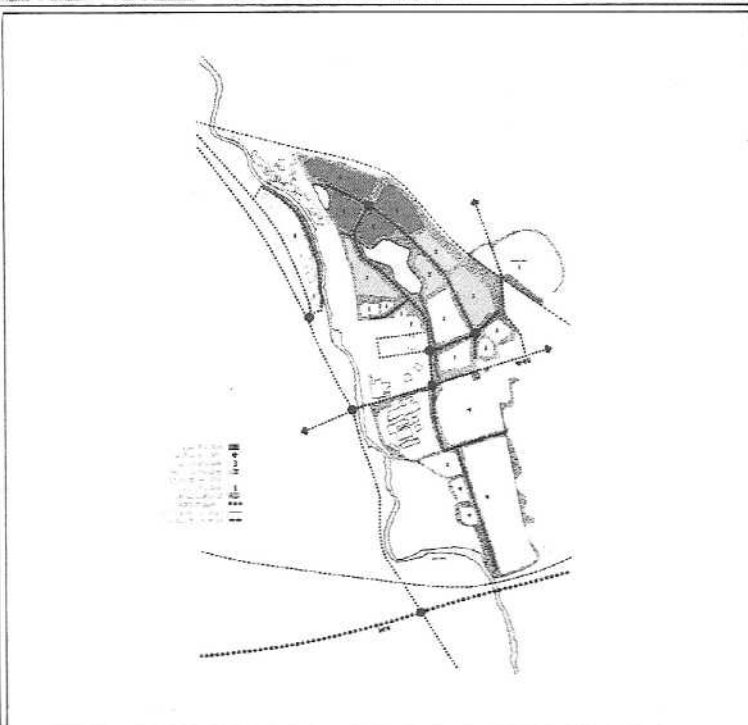
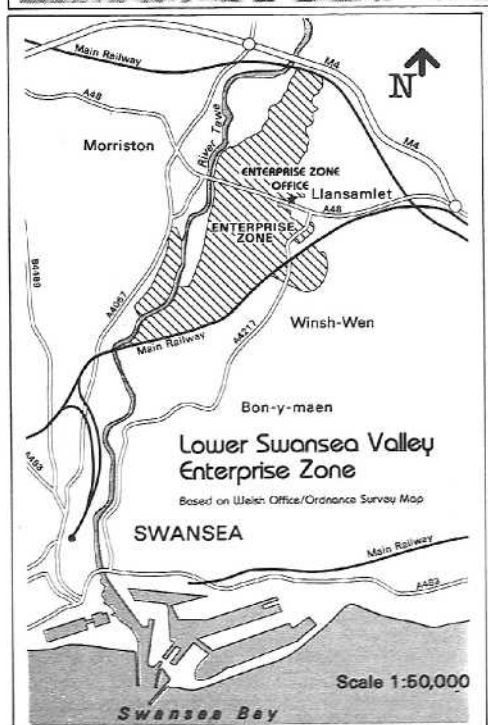
### Implementación del concepto en Gran Bretaña

De su original concepción a su utilización, las Z.E. han cambiado mucho y todo parece indicar que seguirán cambiando hasta delimitar con claridad el concepto, fines y marco de aplicación.

Las Z.E. nacen en época de recesión y crisis de la mano del Gobierno conservador, que se siente inclinado a articular medidas de política urbana y regional en áreas pequeñas, en contraste con la política anterior de grandes áreas. Es una estrategia de gran vistosidad, que vienen contando con una intensa publicidad y un fuerte soporte del Gobierno central, aunque con unos recursos disponibles bastante limitados. Su jurisdicción es ofrecida a cualquier autoridad local o ente público que lo solicite. Es decir, debe ser la jurisdicción local la que solicite la propuesta y el Gobierno elegirá entre las peticiones. La intervención del sector público es, por tanto, crucial en su creación y durante su funcionamiento.

El principal propósito de las Z.E. británicas es generar puestos de empleo a través del desarrollo del suelo deprimido o deteriorado en el entorno de las áreas urbanas en declive y decadencia física. En consecuencia, aunque no van directamente dirigidas a las "inner cities", se entiende que son de absoluta relevancia para las mismas, considerándose como uno de los principales instrumentos de la política urbana en el problema del declive de las áreas centrales.







Tratan de incentivar a las pequeñas y medianas empresas industriales, manufactureras y de servicios para que se desarrollen dentro de sus límites, removiendo obstáculos y ofreciendo una diversidad de medidas incentivadoras:

1. *Concesiones financieras y fiscales.* Están dirigidas a la propiedad industrial y comercial, en forma de préstamos, exenciones de las tasas fiscales locales, exención del impuesto sobre desarrollo del suelo y reducción del impuesto sobre los beneficios, etc. La pérdida de los impuestos locales es cubierta con una ayuda del Gobierno central.
2. *Dulcificación y simplificación del aparato normativo, controles y planeamiento en general.* Se suprimen exigencias en las aplicaciones de desarrollos. Se relajan normas y controles de zonificación, aunque las regulaciones sobre medio ambiente y seguridad permanecen como en el resto del territorio. En general, no se eliminan los controles de planeamiento, sino que se limitan las condiciones y se simplifican.
3. *Reducción al mínimo de la burocracia.* Este objetivo alcanza no sólo al aspecto de aduanas, almacenamiento, etc., sino también a las exigencias estadísticas y de información que se solicitan por los diversos departamentos gubernamentales.

Con la evolución del concepto es claro que ha existido un desplazamiento de los criterios de eliminación de regulaciones y trabas administrativas hacia los incentivos financieros. De hecho, las primeras indicaciones muestran que la exención del pago de impuestos locales por parte de los establecimientos comerciales e industriales es el aspecto más popular (35).

Por otra parte, con la abolición en 1982 de los tradicionales IDC (Certificados de Desarrollo Industrial) y relajación de otras exigencias a nivel de todo el país, el objetivo de menores controles de planeamiento, como incentivo para la zona, queda más debilitado.

Las críticas a su aplicación tienen diversas vertientes. Según McDonald and Howick (36), los principales oponentes de las Z.E. son los empresarios ubicados fuera del límite del área, por restringir los beneficios financieros y fiscales justo a esas pequeñas zonas en donde se obtienen ventajas competitivas, aunque se aduzca que las rentas y los valores del suelo disminuirán en los entornos de las Z.E.

La dificultad principal para las voces críticas se dirige a la posibilidad de que el crecimiento y desarrollo de estas zonas se realice a costa de otras áreas. Es decir, ¿genera esta política crecimiento económico o sólo un trasvase de esa actividad de unos lugares a otros?, ¿están siendo perdidos en otros emplazamientos los puestos de empleo generados en las Z.E.?

Peter Hall critica la interpretación que se ha hecho de su idea original sobre las Z.E., aduciendo que pueden atraer empresas que abandonen, precisamente, las áreas que están justo fuera de los límites establecidos para la zona. Además, según él, no se favorece deliberadamente la llegada de empresarios de otras partes o países, por lo que concluye: "No hay nada radical en las Z.E. de Mrs. Thatcher" (Peter Hall, 1981).

Otra de las críticas más extendidas es la poca claridad explicitada por el Gobierno en cuanto a los fines de la experiencia, ya que, según manifestaciones públicas de distintos departamentos gubernamentales, las Z.E. persiguen fortalecer la economía local, están dirigidas a reducir el desempleo, a mejorar la degradación del entorno-urbano, etc. En un principio se dijo que estas áreas no formaban parte de la política regional y que se trataba sólo de concentrar el desarrollo físico en una zona (en el Lower Swansea Valley, Gales, la extensión designada es de 297 Ha.); además, se insistió en que el número de zonas sería muy pequeño, por lo experimental de la iniciativa. La confusión se produce al permitir el Gobierno que la estrategia adquiriera nivel nacional, al ser predicada como un instrumento de política económica y al ser utilizada para defender la política de empleo (37). De nueve Z.E. se ha pasado en un año a designar 11, y el 27 de julio de 1982 se anunció, en un debate sobre el problema del desempleo, una nueva partida de otras 11 "Enterprises Zones", sin que estén claras las razones de esta súbita ampliación de la experiencia, cuando se carece de una valoración de su funcionamiento y eficacia.

En síntesis, el concepto y sus objetivos no están suficientemente claros y debatidos. Existe un notable confusiónismo sobre su papel en la política urbana dirigida a resolver el problema del declive de las "inner cities" y, en cualquier caso, parece necesario que se incorporen, tanto en Gran Bretaña como en el resto de Europa, análisis de impacto urbano de este tipo de iniciativas o de otros proyectos que afecten a las áreas urbanas. Cada vez se hace más urgente desarrollar las técnicas de impactos, que están mostrando ser tan eficientes en EE.UU. (38). Las consecuencias de las políticas deben predecirse y evaluarse en lo posible antes de implementarlas.

### Las "zonas Empresariales" en EE.UU.

Desde que los Congresistas J. Kemp y R. García presentaron en 1980 la primera Ley sobre las Z.E., ésta se ha visto modificada en diversas ocasiones. Más de 12 leyes han pasado ya por el Congreso y Senado americanos tratando y regulando la aplicación de ese instrumento de política urbana. No ha sido, sin embargo, hasta 1982 cuando el Presidente Reagan ofrece las Z.E. como el centro de su

(35) Editorial de Town Planning Review. Vol. 53, nº 4, octubre, 1982.

(36) Mc Donald, Ian and Howick, C.: "Monitoring the Enterprise Zones", en Built Environment (1981), op. cit.

(37) Evans, R. W.: "The Lower Swansea Valley Enterprise Zone", en Built Environment (1981), op. cit.

(38) Glickman, N. J. (Ed.) (1980): "The Urban Impact of Federal Policies", Baltimore: Johns Hopkins University Press; Glickman, N. J. (Ed.) (1981): "Urban Impact Analysis. Special Issue". Built Environment, 6, nº 2.



programa urbano. La idea original de P. Hall fue recogida y defendida en EE.UU. por S. Butler (39), y el debate y discusión habido (40) ha sido muy superior a la excesiva rapidez con que este instrumento se incorporó en Gran Bretaña.

La Administración Reagan no ha elaborado ninguna política urbana. Considera a las fuerzas libres del mercado el mecanismo más adecuado, limitándose a reducir la ayuda federal a las ciudades y ahora a crear las Z.E. dirigidas al grave problema por el que atraviesan sus "inner cities" (Goldsmith, W., *et al.*, 1982).

La designación de Z.E. está dirigida a las áreas más deprimidas de las ciudades, tratándolas de hacer atractivas para la inversión privada y fundamentalmente para la pequeña empresa, generadora de los nuevos empleos, como los estudios de Birch, D. (1979) demuestran.

Para ello se instrumentaliza una amplia gama de incentivos: fuerte reducción en los impuestos de todo tipo, suspensión de muchas regulaciones y fácil acceso al capital, etc. Su implementación va dirigida a los barrios con bajos niveles de renta, con alto desempleo y en declive, pretendiendo revitalizar social y económicamente áreas urbanas pobladas, por lo que se especifica que deberán poseer una población mínima de 4.000 residentes. Por ello, a diferencia del caso británico, se enfatiza que el clima de innovación, con la incorporación de negocios pequeños y nuevos, debe preferiblemente dirigirse a los ciudadanos de ese entorno. Los incentivos fiscales van destinados fundamentalmente a los poseedores de capital, que son los que prestan el dinero, y no al negocio, donde estos impuestos tienen menos importancia, singularizando también ello al caso americano. En consecuencia, no es la exención impositiva a las empresas que allí se establezcan el principal atractivo, sino la fácil obtención de préstamos.

Otro aspecto, relevante en el concepto de las Z.E. en EE.UU. es que las instituciones locales, formales e informales, juegan un papel crucial en el desarrollo y recuperación del área. Los organismos de base locales están por la revitalización de sus barrios y entienden que la renovación urbana debe venir a través de la rehabilitación y no de la reconstrucción. En este sentido aceptan y apoyan las Z.E., en la medida en que conducen a reforzar el concepto urbano que tan brillantemente desbrozó en 1961 Jane Jacobs. Al ser la jurisdicción local de donde procede la petición o propuesta para obtener la calificación de Z.E., ésta debe demostrar que cuenta con el soporte de los residentes y fuerzas vivas de la zona. Si obtiene la designación tendrá reducciones de impuestos y otras concesiones por veinte años.

El desarrollo de la Z.E. afecta también a las

viviendas que están dentro de los límites de la misma —generalmente en muy malas condiciones—, que deberán beneficiarse de los incentivos fiscales. Se trata no sólo de atraer los negocios, las nuevas y pequeñas empresas, sino, paralelamente, de mejorar el clima social y el entorno físico-ambiental.

Existen, sin embargo, críticas y dificultades en el panorama descrito. Si el barrio empieza a mejorar y el precio del suelo sube, ¿qué impide que la población pobre y marginada no sea desplazada a otra área?, "¿Cómo se puede asegurar que los residentes de un barrio pobre se beneficien cuando aparezcan las mejoras?", se pregunta S.M. Butler (41).

Algunas voces americanas piensan que adoptando el enfoque británico de no afectar a significativas áreas residenciales se evitaría este peligro, pero entonces la revitalización del barrio perdería fuerza. Se han manejado otras fórmulas de creación de corporaciones locales con participación de los residentes para adquirir sus viviendas y obtener ellos las ganancias de la revalorización. En cualquier caso, como señala Butler, "la búsqueda de soluciones a estos problemas es, precisamente, el experimento de las Z.E."

Un problema en el que P. Hall (1981) se detiene es en el posible impacto sobre la fuerza de trabajo desempleada local, ¿vendrán de fuera los que ocupen los nuevos puestos de empleo o serán los residentes locales quienes se beneficien de ellos? Y, en este contexto, ¿deben de mantenerse las leyes de salario mínimo o suspenderse? P. Hall es de la opinión de que la suspensión del salario mínimo será un experimento socioeconómico interesante, aunque sugiere que sólo se aplique a los jóvenes trabajadores en paro, que es además poco probable que tengan responsabilidades familiares.

En síntesis, la aproximación americana al concepto Z.E. adolece de esa debilidad tradicional en su enfoque de la política referente a la degradación y empobrecimiento de las áreas centrales. Su estrategia parece estar dirigida más a los síntomas de la decadencia urbana que a las causas reales de la misma. Por este lado, se observan las más recientes críticas a la implantación del sistema de "zonas empresariales" en EE.UU., para algunos una nueva forma de "colonialismo casero" (42).

## CONCLUSIONES

Una nueva ciudad post-industrial está emergiendo a la sombra de la crisis generalizada por la que atraviesa no sólo la economía occidental, sino muchos de los valores y principios sobre los que se sustentaba. La crisis de las grandes áreas metropo-

(39) Butler, S. M. (1981): "Enterprise Zones: Greenlining the Inner Cities". University Books, New York.

(40) Friedman, R., and Schweke, W. (Ed.): "Expanding the Opportunity to Produce: Revitalizing the American Economy through New Enterprise Development". Corporation for Enterprise Development, Washington, D. C., 1981. Ver también George Sternlieb and David Listokin (Eds.): "New Tools for Economic Development: The Enterprise Zone, Development Bank and RFC". Center for Urban Policy Research, Rutgers University, Piscataway, New Jersey, 1981.

(41) Butler, S. M.: "Supply Side in the Inner City Enterprise Zones in America", en Built Environment (1981), *op. cit.*

(42) Le Gates, R., and Wilmoth, D. (1981): "More Sweatshops are not the Answer". These Times. March 11-17:5; Peirce, N. R., and Steinbach, C. (1981): "Enterprise Zones would mean the loss of other Federal Help? National Journal, February 14: 265-268; Butler, S. (1981): "Enterprise Zone Theorist Calls for 'Unplanning'. Planning 47:6; Goldsmith, W. W. (1982): "The Biggest Banana Republic". Working Papers for a New Society. March.



litanas y el cáncer que parece afectar a sus áreas centrales, al menos en EE.UU. y Gran Bretaña, tiene evidentemente raíces estructurales y en ella confluyen multitud de factores aún muy poco comprendidos, como poco comprendida es la crisis global. Parámetros relacionados con el medio ambiente, despilfarro de recursos, aspectos energéticos, de psicología social, desmoronamiento de principios de la economía convencional y vuelta a la concepción de la ciudad tradicional a escala humana, son sólo algunos de los elementos que ayudarán a comprender mejor este proceso que ya se ha iniciado.

El instrumento de las "zonas empresariales" que ahora se empieza a aplicar casi simultáneamente en EE.UU. y Gran Bretaña no parece poseer la consistencia formal y argumental que resuelva el problema de esas áreas centrales en decadencia y depauperadas. El escenario para su implementación e incluso el concepto difiere considerablemente. En América se enfatiza la finalidad de revitalizar los barrios empobrecidos y deteriorados del

centro de sus metrópolis. En Gran Bretaña, desarrollar el suelo urbano degradado en orden a generar puestos de empleo y fortalecer la base económica urbana. En ambos, incentivar y favorecer al sector privado en un marco de control público es prioritario. Eliminar la burocracia excesiva en unos "islotos empresariales" y potenciar la iniciativa privada es el experimento que, al menos durante los próximos diez años, vamos a poder observar en Gran Bretaña, que es para nosotros un punto de referencia más acorde con nuestra realidad urbana e histórico-cultural.

Sigue existiendo confusión en la naturaleza y objetivos del concepto y, aunque aún es pronto para sacar conclusiones, el planteamiento más radical de las Z.E. en EE.UU. podría dar resultados más vistosos, aún reconociéndose también allí su carácter experimental, en el que todavía quedan muchos problemas por comprender y resolver; tantos como en el proceso de declive urbano que tan dramáticamente afecta a sus "inner-cities".

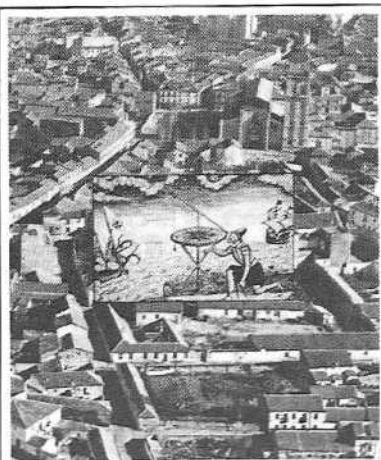
Enero 1983

578 págs. 1.000 Ptas.



**uevo urbanismo 39**

**Harold Carter  
EL ESTUDIO  
DE LA GEOGRAFIA  
URBANA**



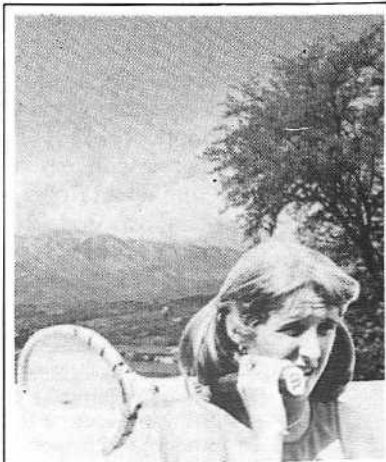
INSTITUTO  
DE  
ESTUDIOS  
DE  
ADMINISTRACION  
LOCAL

769 págs. 1.000 Ptas.



**uevo urbanismo 40**

**Carlton S. Van Doren  
George B. Priddle  
John E. Lewis  
SUELO Y OCIO**



INSTITUTO  
DE  
ESTUDIOS  
DE  
ADMINISTRACION  
LOCAL