
CIUDAD Y TERRITORIO

Estudios Territoriales

Vol. XXXI. Tercera época
N.º 122, invierno 1999

*Desarrollo local
y desarrollo regional
frente
al siglo XXI*



MINISTERIO
DE FOMENTO

CONSEJO DE REDACCIÓN

Presidente

Víctor CALVO-SOTELO IBÁÑEZ-MARTÍN
Subsecretario del Ministerio de Fomento

Vicepresidente

Fernando NASARRE Y DE GOICOECHEA
Director General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo

Vocales

Rodolfo SEGURA SANZ
Subdirector General de Urbanismo

Gerardo BUSTOS PRETEL
Director del Centro de Publicaciones

José CEBRIÁN PASCUAL
Subdirector General de Producción Cartográfica
del Instituto Geográfico Nacional

José M.^a PÉREZ BLANCO
Subdirector General de Planeamiento de Infraestructuras

José Ignacio GÓMEZ CUESTA
Director General de la Sociedad Estatal de Promoción
y Equipamiento del Suelo

Director de la Revista

Javier GARCÍA-BELLIDO GARCÍA DE DIEGO
Subdirector General Adjunto de Urbanismo

Subdirector de la Revista

Ricardo SANTOS Díez
Jefe de Área. Subdirección General de Urbanismo

Secretaría del Consejo de Redacción

Paloma POZUELO GUILLÓ
Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo
Subdirección General de Urbanismo

Corresponsales en el extranjero

Federico OLIVA
Bolonia (Italia)

Thomas F. GLICK
Boston, Massachusetts (USA)

Claude LELONG
París (Francia)

Barry NEEDHAM
Mijmegen (Holanda)

Rubén PESCI
La Plata (Argentina)

Nuno PORTAS
Porto (Portugal)

José Luis RAMÍREZ GONZÁLEZ
Estocolmo (Suecia)

Vincent RENARD
París (Francia)

Roberto SEGRE
Río de Janeiro (Brasil)

Juan RODRÍGUEZ LORES
Aquisgrán (Alemania)

Asesores editoriales

Josefina GÓMEZ MENDOZA
Catedrática de Geografía
Regional, UAM

Laureano LÁZARO ARAUJO
Economista, Economía Regional, MEH

Jesús LEAL MALDONADO
Profesor Titular de Sociología
Urbana, UCM

Ángel MENÉNDEZ REXACH
Catedrático de Derecho
Administrativo, UAM

Luis MOYA GONZÁLEZ
Catedrático de Urbanismo, UPM

Luciano PAREJO ALFONSO
Catedrático Dcho. Administrativo, UCIIM

Fernando PARRA SUPERVÍA
Biólogo, Ecología del Territorio

Fernando DE TERÁN TROYANO
Catedrático Urbanismo, UPM

Resúmenes en inglés

John BARRY POWNALL

CIUDAD Y TERRITORIO Estudios Territoriales se ofrece como medio de expresión para cuantos deseen exponer trabajos de investigación, estudios, teorías, metodologías, informaciones y noticias que supongan una aportación sobre algunos de los siguientes temas:

- Ordenación del Territorio.
- Urbanismo.
- Ciencia regional.
- Infraestructuras territoriales y urbanas.
- Planificación y desarrollo.
- Vivienda y suelo.

La correspondencia para todo lo referente a Redacción, diríjase a:

CIUDAD Y TERRITORIO Estudios Territoriales
Ministerio de Fomento
Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo
Subdirección General de Urbanismo
P.º de la Castellana, 67
28071 Madrid - España
Teléfonos: 91 597 83 19 - 91 597 83 10
Fax: 91 597 86 04
correo electrónico: mppozuelo@mfom.es

Administración y suscripciones:

Centro de Publicaciones
Ministerio de Fomento
Pza. de San Juan de la Cruz, s/n
28071 Madrid
Teléfonos: 91 597 64 49 - 91 597 64 78
Fax: 91 597 61 86
correo electrónico: cpublic@mfom.es

La Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo y la Redacción de la Revista no se hacen partícipes de las opiniones expresadas por los autores en los artículos que se insertan.

Edita:

Centro de Publicaciones
Secretaría General Técnica
Ministerio de Fomento ©

Redacción:

Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo

Fotocomposición y fotomecánica:
IRC

Imprime:

Palermo, S. L.

SUSCRIPCIÓN ANUAL:

España: 5.000 pesetas
Extranjero: 7.000 pesetas

Números sueltos:

España: 1.500 pesetas
Extranjero: 2.000 pesetas

Depósito legal: M. 15.855-1998

ISSN: 1133-4762

NIPO: 161-00-035-2

CIUDAD Y TERRITORIO

Estudios Territoriales

Vol. XXXI. Tercera época
N.º 122, invierno 1999

*Desarrollo local
y desarrollo regional
frente
al siglo XXI*



MINISTERIO
DE FOMENTO

Índice

EDITORIAL

Desarrollo local y desarrollo regional frente al siglo XXI Laureano LÁZARO ARAUJO	679
--	-----

ESTUDIOS

Viejos y nuevos paradigmas, desarrollo regional y desarrollo local Laureano LÁZARO ARAUJO	685
Desarrollo regional: una aproximación desde la teoría del crecimiento Ángel DE LA FUENTE	707
El desarrollo local en los tiempos de globalización Antonio VÁZQUEZ BARQUERO	721
El desarrollo local y los fondos estructurales Laureano LÁZARO ARAUJO	735
Nuevas pautas de intervención en materia de Innovación y Empleo: Las Estrategias Territoriales de Empleo e Innovación Belén BERROETA & Jaime DEL CASTILLO & Elvira UYARRA	757
Instituciones y desarrollo económico Andrés RODRÍGUEZ-POSE	775
Política territorial y desarrollo regional en España y Europa: Una visión comparada en vísperas del siglo XXI Andreas HILDENBRAND SCHEID	785
Nuevas fronteras para la política regional en América Latina Sergio BOISIER	809
Desarrollo económico local/regional y fomento empresarial en América Latina Francisco ALBURQUERQUE	821
Agencias de desarrollo y territorio: La experiencia del País Vasco Beatriz PLAZA INCHAUSTI & Roberto VELASCO BARROETABEÑA	835
Abstracts	
John POWNALL	857

OBSERVATORIO INMOBILIARIO

La entonada coyuntura inmobiliaria de los primeros meses del año 2000 Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ	863
--	-----

INTERNACIONAL

Alemania: Juan RODRÍGUEZ LORES	881
Argentina: Rubén PESCI	885
Brasil: Roberto SEGRE	887

DOCUMENTACIÓN

• <i>Memoria histórica</i> J. GARCÍA-BELLIDO	893
• <i>Normativa estatal y autonómica</i> Ángela de la CRUZ MERA	899
• <i>Planeamiento urbanístico</i> Pedro MARTÍNEZ TAPIA	929

LIBROS Y REVISTAS

Recensiones y reseñas de libros recibidos	941
Acuse de recibo	949

ÍNDICES ANUALES

Paloma POZUELO GUILLÓ	953
-----------------------------	-----

Editorial

Desarrollo local y desarrollo regional frente al siglo XXI

El director de Ciudad y Territorio Estudios Territoriales, Javier García-Bellido García de Diego, en una hábil maniobra de rebote, hizo volver sobre mí, como si de un bumerán se tratara, la sugerencia de dedicar un número monográfico de la revista al asunto del desarrollo regional / desarrollo local. Se trataría de explorar las novedades habidas durante las últimas décadas del siglo XX en la incorporación del espacio geográfico a los estudios territoriales. Probablemente la tiera en las conversaciones preparatorias el impacto de la novedosa irrupción del nivel micro-espacial en este tipo de análisis, entrada sostenida con empeño renovado, hasta querer enlazar lo local con lo global, como puede verse en algunos trabajos de este número. Pero, de paso, se imponía intentar repasar otras incorporaciones conceptuales a la teoría y política regional.

Este número monográfico se sitúa claramente en la onda de los nuevos paradigmas, desde los que se exploran la situación y las perspectivas de los problemas del territorio en Europa y en América Latina. Los puntos de vista de los autores no siempre son coincidentes, incluso en algunos la ten o llegan a manifestarse evidentes diferencias, que, sin duda, contribuirán a enriquecer las conclusiones que obtenga sobre cada tema el lector.

En este número monográfico se ha intentado romper los tabiques que separan los compartimentos ocupados por las diferentes escuelas y no puede decirse que se haya conseguido, sino muy parcialmente. Hay que reconocer que presenta un claro sesgo economicista, en parte debido a la formación profesional del coordinador, pero también por la necesidad de actuar selectivamente, venciendo la tentación del enciclopedismo. Por otro lado, no ha sido posible contar a tiempo con una representación más variada de profesionales, pese a haberlo intentado, y, como el lector podrá comprobar si se adentra en los interioridades del número, hay planteamientos claramente divergentes entre algunos de los economistas participantes.

Estaría de más decir que a ninguno de los colaboradores, con quienes simplemente se acordó el tema a desarrollar, se le preguntó por la orientación que daría a su aportación, si no fuera porque alguno advirtió que a lo mejor sus análisis no eran del agrado general. Por supuesto, cada autor ha desarrollado su tema con absoluta y total libertad de criterio, sin que se le haya tocado ni una coma.

El primer artículo, de L. Lázaro, trata de servir de puente entre los viejos y nuevos paradigmas en materia de desarrollo regional y desarrollo local, como se indica en el propio título. En él se presenta una panorámica de los aspectos más destacados del análisis territorial habidos durante el último cuarto de siglo. Como no podía ser de otra manera, lugar preferente ocupa todo lo relacionado con el desarrollo local, con una revisión hasta cierto punto crítica y no exenta de ironía de algunos de los enfoques de los nuevos paradigmas que se agrupan alrededor de tres ejes: regional, local y global. A propósito de los recientes análisis sobre el crecimiento regional, se aparta de las conclusiones de los nuevos neoclásicos, que, como los antiguos, cuyas hipótesis amplían, creen en la capacidad del mercado para promover la convergencia. Configura tres bloques con las aportaciones de los teóricos del desarrollo local, según la importancia que en cada caso dan a las relaciones entre la producción y el espacio, la innovación y el territorio en sí mismo, considerado como factor productivo. Finalmente, en lo que se refiere a la dialéctica entre globalización y descentralización, teme que la globalización pueda acarrear más perdedores que ganadores. Y polemiza con los de-

ensores de la descentralización, que para el autor es una cuestión de índole política, escasamente relacionada con la eficacia y eficiencia de la política regional y de otras políticas distributivas.

A. de la Fuente es un neoclásico un tanto heterodoxo, al menos en su colaboración en este número, no tanto en otros trabajos. Reconoce que estamos lejos de disponer de una visión completa y fiable de los principales aspectos sobre el funcionamiento de los mecanismos del crecimiento económico. Y disiente de quienes sostienen que el modelo neoclásico tradicional, incluso ampliado, describe bien los procesos reales. Como él dice, su artículo intenta ser un resumen relativamente neutral de la literatura actual sobre la convergencia, cuestión en la que seguimos pendientes, reconoce, de alcanzar conclusiones definitivas. Además, piensa que la política regional está llamada a desempeñar un papel importante, al revés de lo que defendería un neoclásico puro y duro.

A. Vázquez Barquero, convicto y confeso militante del desarrollo local, asegura que en tiempos de globalización la teoría del desarrollo endógeno, que reconoce la existencia de rendimientos crecientes de los factores acumulables, sigue siendo válida, tanto para el análisis de la nueva situación, como para la formulación de propuestas. Después de una primera generación de políticas regionales basadas en las infraestructuras, con protagonismo de la administración central, y tras una segunda, de apoyo a la capacidad emprendedora desde la comunidad local, sugiere la necesidad de una tercera generación, profundizando y modificando en parte la práctica actual de la política de desarrollo local, para mejorarla con una marcada dimensión territorial policéntrica y el fomento de redes.

L. Lázaro, después de intentar resumir los rasgos característicos de desarrollo local, aventura que su diferencia esencial con el desarrollo regional tal vez no sea tanto conceptual, sino de estrategias e instrumentos, como consecuencia de la diferente escala territorial de las actuaciones. Para los aficionados a la arqueología, bucea por los documentos oficiales de la Unión Europea, a fin de valorar la importancia teórica y práctica (recursos financieros) que concede al desarrollo local.

El trabajo del equipo formado por J. del Castillo, B. Barroeta y E. Uyarra da una nueva dimensión al papel de la innovación en los procesos de desarrollo territorial, relacionándola directamente con la generación de empleo, problemas (innovación y empleo) que habitualmente han marchado cada uno por su lado. Proponen la aplicación de una Estrategia Territorial de Empleo e Innovación para integrar ambos conceptos, en una perspectiva temporal de medio plazo, con un claro compromiso público y una intensa cooperación pública y privada, creando al efecto redes estables de colaboración.

La aportación de Rodríguez-Pose conecta desde la óptica de las instituciones con algunos temas tratados en el primer artículo de este número. Subraya la importancia de las instituciones en el desarrollo regional y local, entendiéndolo por tales las reglas de juego que determinan las relaciones sociales. Sean duras o blandas, fomentan la cooperación entre empresas, impulsan la formación de redes, generan confianza y reducen los costes de transacción y de producción, elementos todos ellos del desarrollo local. Pero no se puede concluir que la creación de alta densidad institucional sea una garantía de desarrollo regional y local. Por un lado, son pocos los casos estudiados. Por otro, el ejemplo del Mezzogiorno italiano es desalentador. Al cabo de cincuenta años de autonomía especial, las diferencias de desarrollo entre el norte y el sur de Italia no han desaparecido, no por culpa de la descentralización, sino por la excesiva fragmentación del espectro social y político, la falta de polos de articulación colectiva, la expansión de la corrupción y el crimen organizado. En definitiva, las condiciones institucionales del Mezzogiorno se han erigido en el principal escollo para su desarrollo.

Los trabajos siguientes abordan los problemas territoriales desde la óptica europea, latinoamericana y de una comunidad autónoma concreta, el País Vasco.

Andreas Hildenbrand diferencia entre política regional, de contenido económico predominantemente, y política territorial o de ordenación del territorio. Es ésta última la que centra su interés, en la idea de que, entre todas las políticas públicas, es la que mejor sirve a los objetivos de la cohesión económica y social, el desarrollo sostenible y la mejora de la competitividad, que identi-

fica como los tres grandes objetivos de la política regional. Después de señalar una serie de tendencias emergentes o características comunes a la ordenación del territorio en Europa, profundiza en las dos que considera de mayor interés, que son la Planificación Territorial de Orientación Estratégica y las Redes de Ciudades formadas con el objetivo de cooperar para competir. Tras proporcionar una panorámica europea, profundiza en los casos de Alemania y Suiza. Estas redes en España son más un futuro que una realidad. El lector perseverante comprobará que el artículo dedicado a la experiencia de las agencias de desarrollo en el País Vasco vuelve sobre la importancia de la ordenación del territorio.

Desde el observatorio del ILPES, Boisier ha acumulado conocimientos y experiencias más que suficientes para hacer un diagnóstico sobre lo que ha sido la política regional durante los últimos cincuenta años en América Latina y formular propuestas que contribuyan a la creación de un nuevo paradigma de desarrollo territorial en el subcontinente. El balance sobre medio siglo de política regional se hace teniendo en cuenta los tres ejes sobre los que se ha asentado: regionalización, descentralización y desarrollo de territorios específicos. Su valoración no es precisamente optimista en ninguno de los tres aspectos. Destacaré tres cuestiones que subyacen a lo largo de este trabajo. En primer lugar, la vuelta a la territorialidad se justifica sobre todo por su relación con la ética, para trasladar los beneficios macroeconómicos al plano concreto humano y microsocial. En segundo lugar, apunta que la dialéctica entre globalización y descentralización puede generar tantos perdedores que a lo mejor desencadena demandas centralizadoras. Finalmente, aunque lo más duro del neoliberalismo ya ha pasado, llama la atención la reivindicación que hace Boisier del Estado frente al mercado, teniendo en cuenta, dice, que el Estado y la sociedad civil pasan a ser los actores más relevantes.

Albuquerque completa la visión sobre América Latina con una aproximación más cercana a lo local, de la que destacaré los tres focos de atención que ha elegido para desarrollar sus reflexiones. En primer lugar, pone de relieve la importancia que en América Latina tiene la microempresa y la pequeña y mediana empresa. A falta de conocer los eslabonamientos productivos, se impone completar el ajuste macroeconómico con microajustes flexibles adaptados a la realidad de cada territorio. En segundo lugar, resulta que, por mucho que se hable de globalidad, más del 75% de la producción mundial, que se eleva a más del 85% en Latinoamérica, se mueve en el ámbito nacional, regional o local. Los datos de inversión extranjera en relación con el PIB son todavía más elocuentes. Aunque sea clara la tendencia a la globalización en determinados sectores, es imprescindible diseñar estrategias de innovación productiva adaptadas a las diferentes situaciones concretas en cada territorio. Finalmente, discrepando de los puntos de vista personales expuestos en el artículo que encabeza el monográfico, y coincidiendo en el fondo de la cuestión con Boisier, defiende que los procesos de desarrollo productivo y del tejido empresarial en cada ámbito local requieren impulsar la descentralización, que debe acompañar a la generalización de la democratización de la vida local, cuestión ésta última a la que uno no puede sino sumarse.

Instrumentos adecuados para promover el desarrollo del potencial endógeno son las Agencias de Desarrollo Regional (ADR), de más fácil ubicación administrativa y jurídica que de definir genéricamente. R. Velasco y B. Plaza lo intentan en su artículo sobre la experiencia de estas agencias en el País Vasco, rica cualitativa y cuantitativamente, por el gran número de las que surgieron desde que en 1981 creara el Gobierno Vasco la Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial (SPRI). Varios han sido el número y la fortuna de las que siguieron a esta especie de matriz. Pero el repaso a la experiencia sirve a los autores para llegar a una conclusión, que es a la vez una recomendación importante: las medidas de promoción de la actividad económica pierden realismo y eficacia cuando no van acompañadas de actuaciones paralelas relativas a la ordenación del territorio. Por esta vía, nos remiten al artículo de Hildenbrand.

Deseamos que el lector interesado en los temas del desarrollo regional y local encuentre de utilidad el conjunto de trabajos reunidos en este número monográfico.

Viejos y nuevos paradigmas, desarrollo regional y desarrollo local

Laureano LÁZARO ARAUJO

Profesor del Centro de Estudios Europeos. Universidad de Alcalá.

RESUMEN: El artículo comienza recordando la deuda de los modernos tratadistas del crecimiento económico regional y del desarrollo local con los viejos maestros de la economía general, con opiniones no exentas de ironía. Al presentar, con una visión crítica, los nuevos paradigmas de los estudios relacionados con el territorio, se detiene particularmente en los que hacen del desarrollo local el centro de sus análisis, agrupando a los diferentes tratadistas en tres bloques. Finalmente, reflexiona sobre la incidencia que pueden tener en el análisis territorial la descentralización y la globalización.

Descriptores: Teorías del crecimiento económico, Desarrollo local, Globalización, Descentralización, Convergencia

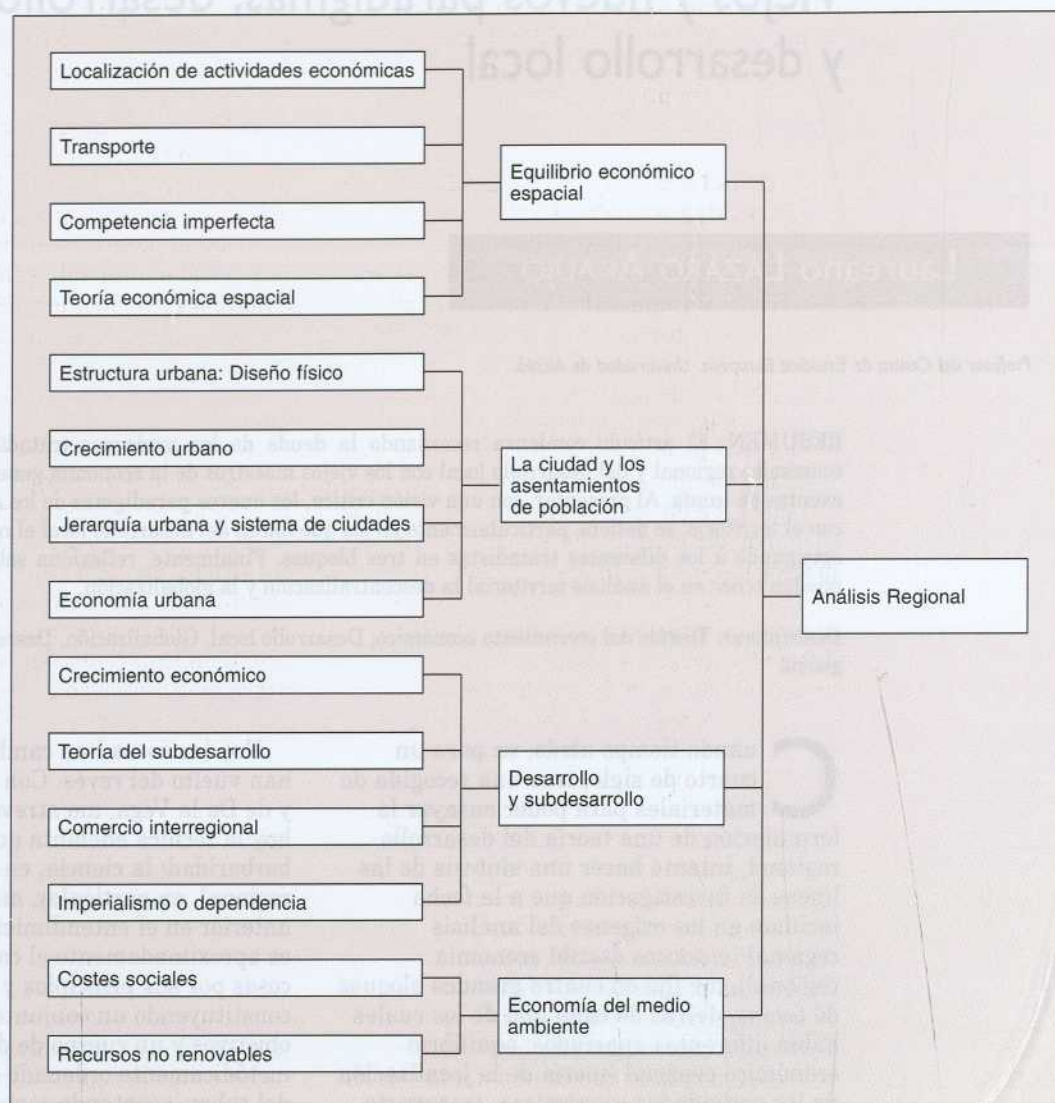
Cuando tiempo atrás, va para un cuarto de siglo, tras una recogida de materiales para poder ensayar la formulación de una teoría del desarrollo regional, intenté hacer una síntesis de las líneas de investigación que a la fecha incidían en los orígenes del análisis regional (entonces escribí economía regional), me fijé en cuatro grandes bloques de temas, detrás de cada uno de los cuales había diferentes apartados: equilibrio económico espacial (teoría de la localización de las actividades económicas, transporte, teoría de la competencia imperfecta, teoría económica espacial), la ciudad y los asentamientos de población (estructura urbana, crecimiento urbano, jerarquía urbana y sistema de ciudades, economía urbana), desarrollo y subdesarrollo (crecimiento económico, comercio internacional, teorías del subdesarrollo, imperialismo y dependencia) y economía del medio ambiente (costes sociales y recursos no renovables) (LÁZARO, 1977).

Hoy las cosas han cambiado, pero no se han vuelto del revés. Con permiso de Bretón y de De la Vega, me atrevería a decir que hoy la técnica adelanta que es una barbaridad; la ciencia, en general, poco; y la regional, en particular, menos. Digo lo anterior en el entendimiento de que ciencia es aproximadamente el conocimiento de las cosas por sus principios y causas, constituyendo un conjunto de conocimientos objetivos y un cuerpo de doctrina metódicamente ordenado sobre una rama del saber; aceptando como definición de técnica los procedimientos, recursos, oficios y actividades de que se sirve una ciencia; y entendiendo por ciencia regional la que trata de comprender y explicar el conjunto de leyes que rigen y regulan la organización del espacio y las relaciones entre sociedad, economía y territorio. En otras palabras y por lo llano, las técnicas de análisis regional o territorial han avanzado más en las últimas décadas que el entendimiento de lo que sucede sobre el territorio. Esta es una

Recibido: 25.09.00

e-mail: laureanolazaro@hotmail.com

LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN QUE INCIDEN EN LOS ORÍGENES DEL ANÁLISIS REGIONAL: UN INTENTO DE SÍNTESIS



Fuente: Lázaro, 1977.

de las causas por las cuales continúan vigentes los problemas territoriales y regionales de fondo, que no son otros, en definitiva, que los del desarrollo y subdesarrollo.

Sucede, además, que algunas de las contribuciones más destacables del último cuarto de siglo para la mejor comprensión de las relaciones entre territorio, sociedad y economía arrancan de la recuperación de

clásicos del pensamiento económico. Así, como luego se verá, buena parte de los estudiosos del desarrollo endógeno dan fuste teórico a sus análisis emparentado los casos examinados con las nociones marshallianas de distrito industrial y economías externas de aglomeración (MARSHALL, 1890 y 1919), y lo reconocen con honradez. Es más raro, aunque no imposible, toparse con autores que, cuando

escriben sobre las relaciones entre innovación y territorio, admitan su deuda intelectual con Schumpeter (SCHUMPETER, 1939), omisión que puede deberse a petulancia, por adornarse con plumas ajenas, o a simple desconocimiento.

I. CONSTANTES, QUE LO SON PORQUE NO VARÍAN

Comparando escritos viejos y nuevos, se observa la permanencia de una serie de factores que, aunque cambien en la forma, continúan en el fondo. Por seleccionar algunos, los que por una u otra razón me parecen más significativos, señalaré: a) la escasa, por no decir nula, autonomía de los estudios territoriales respecto a otras ramas del saber, de las cuales son tributarios; b) la concurrencia de diferentes especialidades profesionales en el interés por los problemas territoriales; c) la parcelación y compartimentación del quehacer de los diferentes grupos de estudiosos y profesionales; d) la diversidad de las conclusiones a que se llega, en ocasiones contradictorias; e) la interferencia de las ideologías en los análisis.

En relación con la primera cuestión, no se quiere decir que los muchos y variados análisis que tienen por objeto el espacio carezcan de entidad científica, sino que trasladan al territorio teorías procedentes de ciencias a las que sí se reconoce la autonomía propia de un saber. Tomando como referencia la economía regional, salvo raras excepciones, domina el convencimiento de que es una derivación de conocimientos de economía general. Por mi cuenta y riesgo, me atrevo a decir que en análisis regional no hay ninguna construcción teórica que no tenga su origen en alguna teoría económica de carácter general, sea de una u otra orientación. Los economistas regionales han tenido el mérito y la habilidad de reexaminar las teorías generales, incorporando una variable tan importante como es el espacio geográfico, y lo han hecho partiendo de los conocimientos generales de economía, que tradicionalmente habían relegado tan importante variable, con alguna honrosa y temprana excepción, como la de Von

Thünen (VON THÜNEN, 1826), luego olvidada. Por eso hay que hablar de la deuda conceptual con los autores clásicos. De esta apreciación no cabe deducir una actitud de ninguneo hacia esta especialidad. Al contrario, hay que reconocerle el mérito de haber contribuido a realzar uno de los aspectos olvidados por las teorías generales. Es así cómo el espacio se ha ido introduciendo en los estudios de economía, cambiando progresivamente la escala territorial en línea descendente, desde el ámbito macro, en que cuenta el espacio nacional, hasta el medio, que toma en consideración el nivel regional, y finalmente el micro, con el espacio local en primer plano.

En otra ocasión leí y erróneamente me hice eco de que el modelo de la base económica exportadora era una creación específica para explicar el crecimiento de las economías regionales y urbanas. En realidad, es una adaptación de un planteamiento un tanto antiguo, como es el efecto multiplicador del comercio exterior sobre la renta nacional, aunque lo más frecuente es encontrar referencias al multiplicador keynesiano de la renta. La concepción surgió entre los años treinta y cuarenta (DALY, 1940; HYOT, 1949) y se afianzó entre los economistas regionales en la década de los cincuenta (NORTH, 1955; STEINER, 1955; TIEBOUT, 1956a y 1956b), manteniendo desde entonces cierto predicamento, a pesar de que algún autor haya señalado que se trata de una expresión poco elaborada del multiplicador de la renta (RICHARDSON, 1969).

En relación con esta hipótesis o modelo explicativo del crecimiento de la renta regional, hay algo que, aunque ocasionalmente comentado en reducidos círculos de expertos, nunca he visto en letra impresa, tal vez porque se considera que ponerlo negro sobre blanco es tirar piedras contra el propio tejado. No niego que pueda estar publicado, digo que no ha llegado a mi conocimiento que lo esté. Sin ánimo de atraer sobre mí las iras de mis colegas, sino sólo para relativizar y poner en su sitio conclusiones pretendidamente irrefutables, porque se exponen bajo la apariencia de formalización, se me permitirá una breve exposición de esta

teoría, sin entrar detalles innecesarios para el fin perseguido.

El supuesto básico es que la renta regional es función de la capacidad exportadora de la región, de modo que la demanda extrarregional de sus productos tiene un efecto multiplicador sobre la renta. Para demostrar que la hipótesis funciona y que el impacto esperado se puede cuantificar, se divide la economía de la región en dos grandes grupos de actividades sectoriales, el llamado básico, que es el exportador, y el de actividades no básicas, que agrupa a los sectores no exportadores. Así pues, si llamamos a la renta regional total rt , a la renta de los sectores básicos rb y a la de los sectores no básicos rnb , será

$$rt = rb + rnb$$

Hagamos $k = rnb/rt$, de donde $rnb = k \times rt$, siendo $k < 1$, por ser el numerador menor que el denominador.

Sustituyendo, se obtiene que

$$rt = rb + k \times rt$$

$$rt(1 - k) = rb$$

$$rt = rb/(1 - k)$$

Como $(1 - k) < 1$, resulta que la renta total es un múltiplo de la renta básica, la de los sectores exportadores, siendo el multiplicador el factor

$$m = 1/(1 - k).$$

Pero sucede que, con un razonamiento similar, se puede llegar a la conclusión contraria, es decir, que el crecimiento de la renta regional depende de la expansión de los sectores no básicos, o sea, los no exportadores. Veamos.

$$rt = rb + rnb$$

Hagamos $k' = rnb/rt$, de donde $rb = k' \times rt$, siendo $k' < 1$, por la misma razón antes explicada.

Sustituyendo, se obtiene que

$$rt = k' \times rt + rnb$$

$$rt(1 - k') = rnb$$

$$rt = rnb/(1 - k')$$

En este caso, la renta total es un múltiplo de la renta de los sectores no básicos, es decir, los no exportadores, siendo el multiplicador el factor

$$m' = 1/(1 - k').$$

Insisto en que con lo anterior no se ha querido entrar en las entrañas de los puntos fuertes y débiles de la hipótesis de la base económica exportadora, sino sólo dar un toque de atención desmitificador y sugerir que tantas teorías supuestamente irrefutables deben contemplarse con una mirada filosóficamente cínica. Adrede y aposta he dicho antes que "se puede llegar a la conclusión contraria", y no que "se demuestra lo contrario", porque ni en uno ni en otro caso se demuestra nada. Todo lo más, se presenta bajo la apariencia de modelo formalizado lo que no es más que una traslación de texto perfectamente inteligible a fórmulas aritméticas fácilmente comprensibles.

Cambiando de tema, muy variada ha sido y sigue siendo la especialización y procedencia científica de quienes se han ocupado de temas territoriales. La turbación mental que suele acompañar a cualquier deformación profesional puede inducir a pensar que la de uno mismo es la profesión que marca la pauta. Lo cierto es que ha habido y continúan las aportaciones relevantes desde múltiples campos, como la economía, geografía, sociología, ecología, arquitectura, urbanismo, ingeniería, historia, politología, etc., incluso desde la teología, porque siendo la fe, la esperanza y la caridad las tres virtudes teologales, se comprueba que en muchos de los escritos sobre los problemas territoriales hay mucha fe en lo que se dice, esperanza de que sirva para algo y caridad para con los destinatarios.

No es frecuente ni fácil ver reflejado en los estudios el carácter pluridisciplinar que debería ser inherente al análisis territorial, entendiéndolo por tal la integración de las diversas disciplinas cuyo interés en él confluye. Al contrario, lo habitual es la parcelación del enfoque y la estancqueidad entre unos y otros, incluso perteneciendo a la misma profesión, pero a diferente escuela, porque no se trata de una diferenciación por profesiones, sino por el enfoque con que uno se aproxima al objeto de estudio. Es cierto que la multitud de facetas y puntos de vista desde los que se puede examinar el espacio hace inabarcable todo el espectro. Pero no es menos cierto que la falta de comunicación entre los diferentes compartimentos es un mal

endémico, en modo alguno exclusivo de los estudios territoriales, donde se hace más evidente por la multitud de intercambios circulares que se observan dentro de cada estanco. Los instalados en cada habitáculo se conocen entre sí, se intercambian documentos de trabajo, se sirven de fuentes bibliográficas en gran parte comunes, se citan unos a otros, asisten a los mismos o parecidos congresos y seminarios y, como se dice ahora, forman una curiosa red de apoyos mutuos. Pero el flujo de intercambios entre los diferentes enfoques y cuadras es limitado.

Llama también la atención otro elemento que permanece a lo largo del tiempo en los estudios regionales y territoriales. Se trata no ya de la diferencia de conclusiones a que llegan los diversos autores, sino de la clara discrepancia en bastantes casos. Es normal que se disienta a la hora de dictaminar sobre las políticas que deben seguirse y los instrumentos que han de utilizarse, tanto si se habla en términos generales, como si se hace referencia a un caso concreto. En materia de estrategias debería haber menos margen de discrepancia y, sin embargo, también se da, a veces de forma notoria, tanta como la distancia que separa a los creyentes que defienden el desarrollo exógeno de los predicadores que propugnan el desarrollo endógeno. Más chocante puede resultar comprobar que con argumentaciones teóricas y con aplicaciones prácticas unos autores sostienen que las diferencias territoriales de niveles de desarrollo van en aumento y otros mantienen lo contrario. Otra de las contradicciones notorias la tenemos entre los que piensan que el mercado es capaz de resolver los problemas de las diferencias de niveles de desarrollo y, por tanto, hay que dejarle hacer libremente, y quienes defienden la incapacidad de la mano invisible para redistribuir la renta y las actividades económicas, por lo cual apoyan la intervención pública en este orden de cosas, sin perjuicio, claro está, de que los intervencionistas discutan entre sí sobre el tipo de intervención. Ejemplos sobrados de cuanto acaba de decirse se pueden encontrar en este número. Y no puede decirse que los unos están en lo cierto y los otros en el error. Si un planteamiento,

cualquiera que sea, merece alguna atención por parte de los profesionales del ramo, sin que haya unanimidad en desecharlo, es para pensar que alguna sustancia encierra.

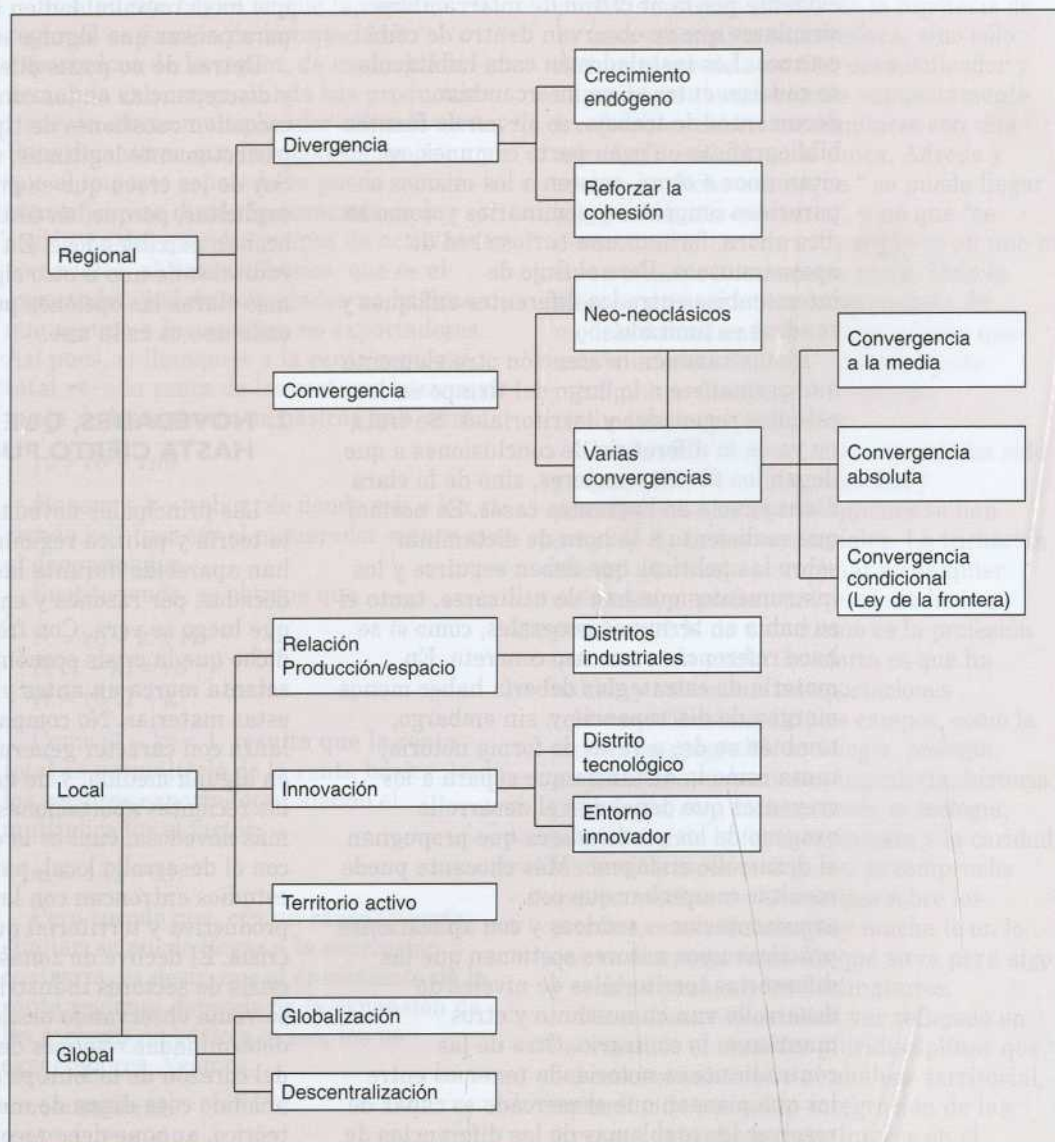
Detrás de no pocas diferencias de enfoque y discrepancias en las conclusiones se esconden cuestiones de tipo ideológico, perfectamente legítimas, sean las que sean. Soy de los creen que es preferible hacerlas explícitas, porque, en último término, acaban percibiéndose. En los enfoques radicales de uno u otro signo suelen estar más claras las opciones personales. Pero cada uno es cada uno.

2. NOVEDADES, QUE LO SON HASTA CIERTO PUNTO

Las principales novedades en el campo de la teoría y política regional, cuando lo son, han aparecido durante las dos últimas décadas, por razones y en las circunstancias que luego se verá. Con frecuencia se ha dicho que la crisis económica de los años setenta marca un antes y un después en estas materias. No comparto tal juicio, si se lanza con carácter general, pues sólo afecta en alguna medida, y no de lleno, a una de las recientes aportaciones, ciertamente la más novedosa, cual es la que se relaciona con el desarrollo local, parte de cuyos estudios entroncan con la reestructuración productiva y territorial que siguió a la crisis. El declive de zonas afectadas por la crisis de sectores industriales maduros, que se venía observando desde tiempo antes en determinadas regiones del Reino Unido y del corazón de la Europa central, no ha añadido cosa digna de mención al análisis teórico, aunque debe reconocerse que, desde el punto de vista de la política, ha obligado a las autoridades a dedicar a las zonas en declive industrial recursos financieros públicos que, en otras circunstancias, hubieran ido a parar casi en exclusiva a las regiones atrasadas.

Aceptando el riesgo que supone fijarme sólo en unos pocos temas, por considerarlos más relevantes que otros, diré que lo verdaderamente significativo de las aportaciones recientes gira en torno a las siguientes cuestiones, citadas aproximadamente por orden cronológico de

NUEVOS PARADIGMAS DE LOS ESTUDIOS TERRITORIALES REGIONAL, LOCAL, GLOBAL



irrupción en el mercado editorial de las ideas y no atendiendo a su importancia teórica e impacto político: a) los nuevos enfoques de los análisis de la convergencia y divergencia en los niveles de desarrollo; b) la incorporación del nivel local al análisis territorial; c) el controvertido papel de la descentralización en la política regional; d) las incipientes reflexiones sobre la relación entre la globalización y el análisis de los problemas territoriales.

2.1. Divergencia y convergencia

El uso generalizado, y casi la aparición, del término convergencia en los escritos y discursos económicos es relativamente reciente, a diferencia de lo que ocurre en los de otra naturaleza, y a pesar de la frecuencia y desenvoltura con que viene utilizándose. Es un fenómeno típico de los años noventa, que se explica por la exigencia jurídica del Tratado de la Unión

Europea (TUE) de que la economía de los Estados que aspiraran a entrar en la unión monetaria europea (UME) cumpliera determinados requisitos, que dieron en llamarse condiciones de convergencia.

El Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, haciendo gala de la austera concisión que caracteriza a tan rancia institución, define la convergencia como la acción y efecto de convergir. Y, eligiendo entre las dos acepciones de este verbo la que mejor conviene a los fines de la presente exposición, puede entenderse por tal avanzar hacia la concurrencia y encuentro en un determinado punto.

Poco a poco se fueron introduciendo matices en la utilización del término, hasta diferenciar entre convergencia nominal y convergencia real. La primera expresión se reserva para referirse a las condiciones a cumplir para pertenecer a la UME. Por convergencia real, así llamada porque se puede medir a través de variables relativas a la economía real, referida a un grupo de países o regiones, suele entenderse la aproximación de los niveles y calidad de vida y de bienestar de los ciudadanos de un país o región a los que disfrutaban los más avanzados del grupo. Se sobreentiende que el acercamiento tiene lugar dentro de una tendencia general al alza, mediante mejoras relativas más intensas de los rezagados, no por parálisis o empeoramiento de los más avanzados, dado que se trata de converger en la riqueza, no en la pobreza.

En otros términos, teniendo en cuenta que todas las teorías éticas sobre el orden social son unánimes en su apoyo a la igualdad, aunque se pueda discutir cuál es la variable focal y clave para medirla (SEN, 1992), la convergencia real es un proceso tendente a reducir la desigualdad, ya se derive de circunstancias geográficas, económicas o sociales, que separa a unos de otros ciudadanos, y a promover la igualdad de oportunidades para todos los integrantes del conjunto, cualquiera que sea el país o región en que nazcan o habiten. Esta concepción de la convergencia real está íntimamente relacionada con la noción de igualdad de capacidades (SEN, 1992) y con la de igualdad de oportunidades para el desarrollo (ROEMER, 1998).

Una y otra convergencia se diferencian claramente, pero se puede establecer alguna relación entre ambas, no exenta de las impurezas ideológicas que suelen impregnar casi todos los análisis económicos, más aún los que presumen de asepsia. Como no se va a entrar ahora en esa cuestión, baste decir que, salvo advertencia en sentido contrario, siempre que aquí se hable de convergencia nos estamos refiriendo a la real, de la que los nuevos neoclásicos dan varias definiciones.

Los modernos debates sobre la convergencia y divergencia se pueden emparentar, por un lado, con la configuración de la política regional comunitaria como un instrumento para reforzar la cohesión en la Unión Europea. Por el lado contrario del espectro científico e ideológico, dieron lugar a un renacimiento y revisión de la teoría neoclásica del crecimiento.

2.1.1. *Divergencia frente a cohesión*

Durante la segunda mitad de la pasada década de los ochenta empezaron a difundirse una serie de investigaciones que trataban de explicar desde un nuevo punto de vista, no radical, por qué las regiones desarrolladas podían favorecerse de un crecimiento económico a ritmo más alto que el de las regiones subdesarrolladas. Se trataba de explicar la evidencia de que las diferencias de desarrollo entre países y regiones no se acortaban, sino que se hacían más patentes. Pero, en el fondo, ponía en cuestión los fundamentos teóricos del modelo neoclásico de crecimiento y la práctica política del neoliberalismo.

Uno de los supuestos básicos del modelo neoclásico es que los rendimientos marginales de los factores productivos y, por tanto, su retribución, son decrecientes. Partiendo de esta hipótesis, y contando con idénticas funciones de producción en regiones distintas, así como con perfecta movilidad de bienes y factores, sucedería que la mano de obra, atraída por los salarios más altos, emigraría desde las zonas menos a las más desarrolladas, provocando una contención de su retribución en éstas. Por el contrario, en las regiones menos desarrolladas quedaría margen para que los mejores rendimientos atrajeran capital. La

acumulación de capital y de mano de obra en las áreas más desarrolladas tendría un límite, pues los rendimientos progresivamente decrecientes de las inversiones y de los salarios frenaría la acumulación. Así sucedería que, a largo plazo, el más intenso ritmo de crecimiento de las áreas subdesarrolladas en comparación con las desarrolladas, consecuencia del movimiento cruzado de los factores capital y trabajo, haría evolucionar el conjunto del sistema hacia la convergencia.

La incapacidad o insuficiencia para explicar la realidad del esquema neoclásico expuesto de forma sucinta hizo que los nuevos críticos del modelo revisaran el supuesto básico de los rendimientos decrecientes, lanzando sus torpedos contra la línea de flotación del razonamiento. Según algunos autores, la razón esencial del mantenimiento, incluso aumento, de la divergencia es que el supuesto de los rendimientos decrecientes no es cierto. Las regiones más desarrolladas tienen una mayor capacidad de crecimiento debido a que, en determinadas circunstancias, los rendimientos son crecientes. Tal eventualidad es posible por la acción conjunta de varios elementos, no sólo por los efectos de las economías de aglomeración o la acumulación de capital público, sino también por la inversión en formación y capital humano y, tal vez sobre todo, por la acumulación de capital tecnológico, que se incorpora al modelo como factor productivo, junto a los tradicionales del capital y del trabajo (SOLOW, 1956). En estas circunstancias, por la aparición de rendimientos crecientes, las regiones desarrolladas tienen una capacidad de crecimiento endógeno que hace que la divergencia no desaparezca.

A mayores, los razonamientos no se hacían en el vacío, sino para explicar situaciones que se documentaban (ROMER, 1986, 1990 y 1994). Hago la advertencia de que las nociones de crecimiento endógeno y desarrollo endógeno local, de que se hablará más tarde, están emparentadas, pero no son idénticas.

Paralelamente a la expansión del descrédito del modelo neoclásico y desde otra perspectiva, en la Unión Europea (UE) empezaron a soplar vientos nuevos para la política regional, como consecuencia de uno

de los rasgos definitorios del Acta Única Europea: su proyecto de formación del mercado único interior, con libre circulación de mercancías, que ya era una realidad desde la unión aduanera, a la que se añaden la de los factores productivos capital y trabajo y la libertad de establecimiento.

La práctica unanimidad sobre las ventajas que para el conjunto de la UE acarrearía la constitución del mercado único interior, impulsando el crecimiento de la economía comunitaria en su conjunto, desaparecía al valorar *ex ante* la distribución de los beneficios. Parte importante de los responsables políticos del momento, y no sólo los dirigentes de los países menos desarrollados, cierto que con España a la cabeza, pusieron sobre el tapete comunitario la cuestión de las ventajas que las regiones y países más desarrollados obtendrían con el nuevo paso de integración económica dado mediante la implantación del mercado único, en contra de los menos desarrollados, por la tendencia que se generaría a concentrar actividad, renta y riqueza en las áreas más avanzadas, precisamente debido a la dinámica que desencadenaría la más intensa integración y liberación de las fuerzas del mercado. El riesgo de una mayor divergencia en los niveles de desarrollo y bienestar dentro de la UE, a cuyo mercado interior se culparía de los mayores desequilibrios, con el consiguiente desapego de la idea común, sobrevoló como una sombra por encima del proyecto europeo, que se vería en peligro en su doble vertiente, no sólo económica, sino también política. El consenso se restableció con el acuerdo de reformar los fondos estructurales, aumentando notablemente su dotación financiera, dentro de las magras posibilidades del presupuesto comunitario, y concentrando sus intervenciones en las regiones con problemas, particularmente en las menos desarrolladas, a fin de reforzar la cohesión económica y social dentro de la UE. Fue así como se llevó a cabo una profunda reforma de la política regional comunitaria, financiada con todos los fondos estructurales y no sólo con el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y diseñada como intento de contrapesar la dinámica desequilibradora que generaría la

puesta en marcha del mercado único (LÁZARO, 1991).

En lo que recuerdo de unas negociaciones en que tuve la suerte de participar intensamente, allí nadie recurrió a citas de autoridad, que hubieran sorprendido al resto de la concurrencia como una ducha de agua fría, no por desconocimiento de los autores que hubieran podido invocarse, cosa impensable en un círculo denso en profesorado, sino porque en los foros políticos, si algo se atiende y entiende, son argumentos políticos. Pero indudablemente tanto el enfoque del crecimiento endógeno como la política de cohesión económica y social aplicada en la UE para ayudar a las regiones con problemas entronca directamente con el principio de la causación circular acumulativa. En lo que a desequilibrios regionales se refiere, este planteamiento viene a decir que, en ausencia de intervención en sentido contrario, la dinámica de las fuerzas del mercado impulsa una acumulación creciente de renta y riqueza en las zonas más desarrolladas, aumentando la divergencia entre países y regiones.

Fue Myrdal quien dio amplia difusión a esta hipótesis, en aplicación de la teoría económica a las regiones subdesarrolladas. Pero su perspectiva es más amplia, extensible a todo el sistema social, y directamente contrapuesta a la filosofía inspiradora del modelo neoclásico. No debe olvidarse que detrás de este modelo subyace la creencia, consustancial a la fe en la "mano invisible", de que, si en un punto del sistema se produce un desequilibrio, tiene lugar una reacción de sentido opuesto que tiende a restablecer el equilibrio. Por el contrario, para Myrdal "no existe normalmente tal tendencia hacia la autoestabilización automática del sistema social. El sistema no se mueve por sí mismo hacia ningún tipo de equilibrio entre fuerzas, sino que se está alejando constantemente de tal posición. Normalmente, un cambio no da lugar a cambios compensadores, sino que, por el contrario, da lugar a cambios coadyuvantes que mueven el sistema en la misma dirección que el cambio original, impulsándolo más lejos. Esta causación circular hace que un proceso social tienda a

convertirse en acumulativo y a que a menudo adquiera velocidad a ritmo acelerado" (MYRDAL, 1957).

Suele atribuirse a Myrdal la autoría de esta explicación de la reproducción de los desequilibrios sociales y las divergencias territoriales. Pero las raíces son más añosas, con antecedentes indudables en el ámbito del pensamiento económico, como en no pocas explicaciones sobre la evolución de los ciclos económicos y más aún en el funcionamiento del multiplicador. Aparte de estos antecedentes, a propósito del análisis de los costes sociales de la empresa privada, Kapp reivindicó para Veblen (VEBLEN, 1899), fundador de la escuela del institucionalismo, la paternidad de la noción de la causación circular acumulativa (KAPP, 1963), dicho sea sin demérito alguno para Myrdal, de quien muchos hemos aprendido gran parte de lo que sabemos sobre los procesos económicos y sociales.

2.1.2. *Nuevos neoclásicos, nuevas convergencias*

Así estaban las cosas a comienzos de la década de los noventa, cuando los planteamientos neoclásicos volvieron con renovados bríos. En cierto modo, este renacimiento suena a la realización de una aspiración pendiente del neoliberalismo económico en un momento en que empezaba a batirse en retirada, después de su imperio hegemónico durante varios quinquenios, a lo largo de los cuales no había adaptado sus planteamientos para poder explicar de forma creíble los nuevos problemas territoriales sin renunciar a lo esencial de su filosofía. Pero también tiene algo de sofión intelectual frente a los nuevos enfoques del crecimiento endógeno y del refuerzo de la cohesión económica y social. Si hemos de creer a uno de los más conspicuos representantes del contraataque, la reacción se plantea, utilizando sus mismas palabras, como una "contrarrevolución neoclásica" en toda regla (SALA I MARTÍN, 1994a).

Durante la década de los noventa han proliferado en España los estudios sobre la evolución de la convergencia o divergencia de la economía española, sus regiones y

provincias, tomando frecuentemente la Unión Europea como punto de comparación. Entre ellos se pueden diferenciar los de carácter predominantemente empírico de otros con pretensiones de crear escuela. Investigadores ligados a la Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas (FUNCAS, antes FIES), como García Greciano, C. Martín, Raymond y Villaverde, han publicado trabajos empíricos en diversos números de la revista de la Fundación, *Papeles de Economía Española*, espaciados a lo largo del tiempo, así como en otras publicaciones. Cuadrado Roura ha proporcionado un repaso de hechos, tendencias y perspectivas de la convergencia regional en España (CUADRADO, dir., 1998). He creído percibir otro aleteo y alcance, más allá de la simple investigación empírica, en la línea de reivindicar los planteamientos neoclásicos revisados, en trabajos del Instituto de Análisis Económico del CSIC de Barcelona (a título de ejemplo, ESTEBAN, VIVES, DE LA FUENTE & CAMINAL, 1994), del Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas IVIE, (MAS, MAUDOS, PÉREZ & URIEL, 1994a y 1994b) y Servicio de Estudios del Banco de España (DOLADO, GONZÁLEZ-PÁRAMO & ROLDÁN, 1994; ARGIMÓN, GONZÁLEZ-PÁRAMO, MARTÍN & ROLDÁN, 1994). Teniendo en cuenta la localización de estos equipos, sugiero para ellos la denominación de escuela del triángulo mágico desarrollado español, o escuela de los tres pilares españoles, del templo neoclásico, válida tan sólo entre nosotros, pues en modo alguno se pueden olvidar las contribuciones llegadas desde el otro lado del océano (BARRO y SALA I MARTÍN, 1991, 1992 y 1995; SALA I MARTÍN, 1994b).

El nuevo neoclasicismo es monolítico en lo esencial, aunque deja lugar a fisuras en lo secundario. Incluso en algún caso parece que se quiere evitar el término neoclásico, refugiándose en referencias a la moderna teoría del crecimiento económico. Y en algún otro se detecta cierta ambigüedad en conocidas publicaciones, explicable por razones que no hacen al caso. Incluso se pueden encontrar afirmaciones que parecen lanzadas para sorprender a propios y extraños, como que no es cierto que el

modelo neoclásico de por sí prediga la convergencia (SALA I MARTÍN, 1994a).

El argumento esencial de los nuevos planteamientos, basados en trabajos empíricos, consiste en reafirmar la hipótesis de los rendimientos decrecientes, extendida ahora a la acumulación tecnológica. Las regiones más desarrolladas, con mayor capacidad de innovación que las menos desarrolladas, disfrutan de los beneficios del progreso tecnológico, pero también corren con los costes del proceso. En cambio, las regiones menos desarrolladas pueden beneficiarse prácticamente de las mismas ventajas que las desarrolladas, mediante los mecanismos de difusión tecnológica, con costes mucho menores, los de absorción y adaptación. Como consecuencia de los rendimientos decrecientes de todos los factores, incluido el progreso técnico, y de la difusión, el sistema evoluciona hacia la convergencia. Otra cosa es de qué tipo de convergencia se esté hablando, de lo cual dependerá que se asigne o no algún papel a la política regional. Y también es otra cuestión el ritmo a que lo haga, que puede parecer demasiado lento. Visiones más matizadas y menos tradicionales del modelo no son tan unidireccionales a la hora de predecir los resultados de la dinámica territorial, por partir de hipótesis menos rígidas.

Prescindiendo de referencias a los símbolos con que se designan los parámetros que se utilizan en los modelos para medir el grado de convergencia, trataré de trasladar las definiciones estadísticas al lenguaje corriente, intento en que no pretendo ser el primero ni sentar cátedra (SEGURA, 1999). La nueva escuela coincide en diferenciar entre tres clases de convergencia, siguiendo a Barro y Salas i Martín, aunque hay autores que señalan bastantes más. Se puede hablar de un primer tipo de convergencia de una variable, renta por habitante, por ejemplo, si a lo largo del tiempo se reduce la dispersión, en torno a la media, de los valores tomados como muestra (*convergencia sigma*, denominación debida no a descubrimiento alguno, sino a que se calcula mediante la desviación típica, que suele representarse con esa letra del alfabeto griego). Para valorar el alcance de

esta medición, que puede ser aceptable para ciertos fines, conviene tener en cuenta que es posible que la reducción de la dispersión se deba a la aproximación a la media de los valores más cercanos a ella, manteniéndose las distancias de los extremos, es decir, el recorrido de la variable. Se habla de *convergencia beta absoluta* cuando todas las rentas por habitante tienden hacia el mismo valor de equilibrio, lo cual es posible porque las regiones con nivel más bajo crecen a más ritmo que las mejor situadas, y lo hacen hasta alcanzar el nivel de equilibrio estacionario más elevado, común a todas ellas. Esta definición implica el supuesto de que las economías regionales son de características semejantes. En el caso de la *convergencia beta condicional*, cada economía regional converge hacia el valor de equilibrio de su particular estado estacionario, que se puede conocer por estimación, pero no se observa tendencia hacia un valor de equilibrio común. Es decir, se trata de un tipo de convergencia compatible con el mantenimiento de divergencias. Es como si una economía estuviera sometida a una supuesta ley de la frontera, porque tiende a aproximarse a ritmo desacelerado a un valor límite, que deficiencias estructurales, cual si de una maldición bíblica se tratara, impiden sobrepasar (RAYMOND, 1995). En esta noción, se tienen en cuenta los factores específicos de la economía de cada región, tales como diferente dotación de infraestructuras, cuestiones de localización, dotación de factores productivos, estructura productiva, etc., que son los que hacen que las diferencias se mantengan.

Dejando de lado otras cuestiones (aunque son diferentes, hay alguna relación entre unas y otras convergencias. Por ejemplo, puede haber convergencia beta y divergencia sigma, es decir, la convergencia beta es condición necesaria, pero no suficiente para alcanzar la sigma, o sea, las regiones más débiles pueden crecer más deprisa que las ricas y mantenerse la dispersión de valores), conviene hacer tres observaciones de interés.

En primer lugar, la convergencia significativa a la hora de determinar si los niveles de vida y de bienestar de los habitantes de las regiones y de los países

menos desarrollados evolucionan hacia los niveles más altos es la absoluta. La convergencia sigma denota reducción de la dispersión alrededor del valor medio, que se puede dar sin un crecimiento del conjunto, y la condicional parece más un fuego de artificio estadístico en lo que a convergencia se refiere, pero el modelo que la determina es útil para identificar los obstáculos estructurales que frenan el crecimiento de los territorios menos desarrollados.

En segundo lugar, por más que los nuevos neoclásicos insistan en que la evidencia empírica confirma la hipótesis de convergencia, no hay unanimidad sobre la cuestión. Examinando algunas publicaciones (ESTEBAN y otros, 1994; *Moneda y Crédito* n.º 198), a uno se le plantea como duda razonable si no será que, torturando estadísticamente con suficiente habilidad los datos, con formalizaciones adecuadas, especificaciones apropiadas, supuestos convenientes, variables ficticias pertinentes, etc., se consigue que los modelos canten lo que se les pida. Algún entendido guasón dice que si a los modelos para determinar la evidencia empírica se le mete convergencia (convergencia *in*), sale convergencia (convergencia *out*).

En tercer lugar, aun entre quienes sostienen que se puede dar por cierta la existencia de convergencia, se discute si se trata de la absoluta o de la condicional. Al margen discusiones técnicas, las derivaciones políticas son muy importantes. La consecuencia de la convergencia absoluta es la típica del neoliberalismo, que rechaza la intervención pública, es decir, la política regional, por ser el mercado capaz de corregir la divergencia, aunque sea al lento ritmo del 2% anual aproximadamente, valor no inventado, sino descubierto en la mayoría de los modelos aplicados. En cambio, en caso de convergencia condicional, la política regional estaría llamada a desempeñar un importante papel, para remover los obstáculos que impiden que una región poco desarrollada realice todo su potencial de crecimiento y converja hacia el punto de equilibrio más alto.

El trabajo de A. de la Fuente que se publica en este número se mueve en las coordenadas del modelo neoclásico revisado o, como él prefiere decir, de la reciente

teoría del crecimiento, por la forma de abordar el problema de la dinámica regional. Su visión es tan matizada que, según confiesa expresamente en su colaboración, renuncia a la defensa de sus tesis personales (ver DE LA FUENTE, 1996) y admite que no hay conclusiones definitivas sobre la cuestión. Como contrapunto, hubiera sido bueno contar con la colaboración de quien desde la administración comunitaria y española expusiera su punto de vista sobre la teoría y práctica de la política de cohesión económica y social en la Unión Europea y en España, pero no ha sido posible.

2.2. El desarrollo local pisa fuerte. Variantes

Una de las novedades que, sin ningún género de dudas, han ocurrido durante los veinticinco últimos años en la profundización del conocimiento de las leyes que gobiernan las relaciones entre el territorio, la economía y la sociedad es la incorporación del nivel local del espacio geográfico al estudio de esta problemática, como ya se ha indicado. El análisis económico se ha ido enriqueciendo a medida que, al incluir el espacio físico en sus determinaciones, se ha descendido de escala, desde el nivel "macro" al "meso" y al "micro".

Puede ser cierto que en algunos estudios de carácter local no abunde precisamente el análisis económico, o está entreverado de amplias consideraciones sociológicas, históricas, psicológicas y a veces casi metafísicas. Por ello, es posible que entre los economistas regionales más convencionales y los especialistas más puristas en desarrollo local haya recelos recíprocos, establecidos por barreras artificiales y artificiosas, levantadas para deslindar saberes que tiene más en común que en diverso. Poco a poco van desapareciendo, que torres más altas cayeron. Y, si fueran reparos ideológicos los que alimentaran los recelos, muros trabados con argamasa ideológica se pulverizaron, como el de Berlín. Si hubiera empeño en vallar por separado los ámbitos de la economía regional y del desarrollo local, poco importa. Baste recordar que A. Smith, tenido

generalmente por padre de la economía, era un filósofo moral. Y muchas de las más importantes y lúcidas aportaciones al mejor conocimiento de los problemas del desarrollo y subdesarrollo proceden de campos ajenos al estrictamente económico.

Se logre o no, que esa es otra cuestión, una de las ideas tenidas en cuenta al programar este número fue precisamente contribuir a clarificar los puntos de encuentro entre desarrollo regional y desarrollo local.

Para muchos, la introducción del nivel local en los estudios regionales tiene su origen en los efectos con que la crisis económica de los setenta marcó algunos territorios, con una amplia reestructuración del espacio productivo. Si, por un lado, hubo zonas de vieja tradición e historia industrial que entraron en declive, por otro se observó que áreas de desarrollo intermedio, incluso algunas atrasadas, emergieron con posibilidades de desarrollo antes insospechadas. La noción de desarrollo endógeno, basado en el potencial autónomo de crecimiento desde dentro, se contrapuso a las expectativas de crecimiento exógeno, fundado en decisiones venidas de fuera, sea de grandes empresas no vinculadas al territorio, sea del poder político.

El estudio de uno y otro tipo de casos, declive industrial, por un lado, desarrollo local, por otro, sobre los que hay abundante literatura, ha dado resultados muy diferentes desde el punto de vista del aparato conceptual, probablemente más débiles tratándose del declive. Entre tanta literatura sobre causas y consecuencias de la crisis del fordismo, es difícil y arriesgado querer resumir en unos párrafos los variados matices que envuelven los múltiples estudios sobre desarrollo local. Aun así, intentaré trazar un esbozo de las principales corrientes, que tienen muchos elementos comunes (relaciones de proximidad, juego de la emulación-cooperación, papel de las pequeñas y medianas empresas, factores institucionales, por ejemplo), pero también diferenciales (dinámica territorial frente a dinámica del mercado, efectos de la globalización, importancia de las relaciones tecnológicas y económicas, aun a distancia, frente a la relevancia de la proximidad geográfica, por

citar algunos ejemplos). Es de notar que, en general, los diferentes enfoques arrancan del estudio de casos concretos, a partir de los cuales se suelen extraer generalizaciones con aspiraciones teóricas.

Con todas las precauciones y matizaciones propias del empeño, creo que se pueden diferenciar tres orientaciones, según cuál sea el factor dominante de los estudios, que puede ser: a) relaciones entre el territorio y las formas de organización de la producción; b) papel de la innovación; c) consideración del territorio como protagonista activo.

2.2.1. *El redescubrimiento del distrito industrial*

Con frecuencia, las modernas aportaciones teóricas son revisiones actualizadas y ampliadas de viejas nociones de autores clásicos, sin que con ello quiera decirse que nos hemos quedado en el descubrimiento del Mediterráneo o que la montaña parió un ratón. Los enfoques que profundizan en el análisis de las relaciones del espacio geográfico con la organización de la industria y, más ampliamente, de la actividad económica en general, cuentan como precedente analítico inmediato con las nociones de distrito industrial y economías externas de aglomeración, puestas negro sobre blanco por Marshall (MARSHALL, 1890 y 1919), recientemente reconsideradas a partir de los estudios de Becattini y Bellandi (BECATTINI, 1981 y 1989; BELLANDI, 1982).

Estando más próximos en el tiempo, suele considerarse más lejano el parentesco, a mi juicio sin razón, con las nociones de polo crecimiento y el papel de la industria motriz (PERROUX, 1955), así como con la aplicación regional del análisis input-output, desarrollado por Isard para explicar las leyes de la economía espacial (ISARD, 1951) y el funcionamiento de los complejos industriales (ISARD & otros, 1959).

Profundizando en la importancia y papel de la proximidad, en sentido geográfico y económico, la reducción de los costes de transacción, la división del trabajo, la especialización flexible, la flexibilidad de la producción, la natalidad y mortalidad de

empresas, sobre todo pequeñas y medianas, los intercambios materiales e inmateriales, los factores históricos, sociales e institucionales, etc., se pasa del distrito industrial a los sistemas productivos locales (PIORE & SABEL, 1984; SENGEBERGEN & PYKE, 1991; SENGEBERGEN, LOVEMAN & PIORE, 1990).

2.2.2. *De la innovación al entorno innovador*

La reaparición de conceptos schumpeterianos, reencarnados en los estudios de desarrollo local, tiene lugar a propósito del papel de la innovación en los procesos de desarrollo y en la evolución de la economía. Fue a finales de los años treinta cuando Schumpeter publicó sus conclusiones sobre la incidencia del cambio técnico en los ciclos económicos (SCHUMPETER, 1939). Modificando un tanto la terminología, había tratado de la misma cuestión al destacar el papel que desempeña en el desenvolvimiento económico la puesta en práctica de "nuevas combinaciones", noción que utiliza para referirse a cinco cuestiones, tales como: a) la introducción de un bien o de una nueva calidad de un bien; b) la introducción de un nuevo método de producción, que no precisa fundarse en un descubrimiento nuevo desde el punto de vista científico y que puede consistir simplemente en una forma nueva de manejar comercialmente una mercancía; c) la apertura de un nuevo mercado; d) la conquista de una nueva fuente de aprovisionamiento de materias primas o bienes semifabricados y e) la creación de una nueva organización de cualquier industria (SCHUMPETER, 1911 y 1934).

Los estudiosos del nuevo paradigma del desarrollo no tendrían ningún problema en englobar bajo la denominación de innovación, como otras tantas formas de la misma, los cinco casos de nuevas combinaciones señalados en el párrafo parcialmente transcrito. El autor clásico aprovechó el prólogo a la edición española de su teoría del desenvolvimiento económico para insistir en que, "clasificando todos los factores que pueden ser causantes de cambios en el mundo económico, he

llegado a la conclusión de que, aparte de los factores externos, existe uno puramente económico de importancia capital, al que yo he dado el nombre de *Innovación*. He tratado de demostrar que el modo en que aparecen las innovaciones y en que son absorbidas por el sistema económico es suficiente para explicar las continuas revoluciones económicas que son la característica principal de la historia económica" (SCHUMPETER, 1944).

He traído a colación la cita exacta para dejar patente, por si no lo estuviera, la deuda intelectual de los nuevos estudiosos con el autor clásico, que acuñó el término paradójico de "la destrucción creadora" (SCHUMPETER, 1942 y 1950), pero también para decir a continuación que erró parcialmente cuando, unas líneas más adelante de lo antes copiado, se consideró en la obligación de explicarse en tono de humildad: "Se me ha dicho con frecuencia que mi esquema analítico se refiere únicamente a una época histórica que está rápidamente llegando a su fin. Y en esto estoy de acuerdo. En mi opinión, la teoría económica no podrá ser, en este sentido, más que la teoría de una cierta época histórica".

¿Quién iba a decir al viejo maestro que medio siglo más tarde sus apreciaciones, lejos de quedar invalidadas por imperativos de la historia, volverían a estar en el candelero, a propósito precisamente del desarrollo local? Bien es cierto que, en la reconsideración del papel de la innovación, se aportan elementos novedosos. El primero y más significativo es el que se establece entre innovación y territorio. El segundo, derivado del anterior, la importancia que se da al conjunto de los agentes públicos y privados, frente al protagonismo del empresario individual del pensamiento schumpeteriano. Finalmente, la atención que se presta al juego de la cooperación interempresarial, aunque sin olvidarse de la competencia mercantil, en interacción, mediante la palanca competencia-cooperación-emulación. Todo ello constituye una atmósfera o entorno innovador, centro de atención de algunos enfoques del desarrollo local.

Sería absolutamente injusto decir que desde Schumpeter hasta los nuevos análisis del desarrollo endógeno los economistas

regionales se habían olvidado de la relación entre territorio, innovación y cambio técnico. Abundan los estudios al respecto, pero con un enfoque diferente, dada su orientación a llamar la atención sobre esta cuestión como uno de los factores causantes de desequilibrios regionales. La aproximación más usual era la que ponía de relieve la correlación existente entre nivel de desarrollo, medido a través de la renta por habitante o de cualquier otro indicador, y actividades de I+D. Según estos estudios, las regiones más desarrolladas son las más activas a la hora de innovar y de provocar cambios técnicos. La fuerte concentración territorial de este tipo de actividades es un elemento más de los desequilibrios regionales, que tienden a ser acumulativos. No obstante, muchos de estos enfoques admiten la posibilidad de que los procesos de innovación se difundan al espacio circundante, sea de manera escalonada y jerarquizada, a través de la red urbana, sea por la lógica del ciclo del producto (VERNON, 1966 y 1971).

En las nuevas concepciones sobre la interacción entre innovación y territorio destacan tres cuestiones. En primer lugar, la innovación pasa a tener la consideración de factor productivo, como en los esquemas del crecimiento endógeno y en los modelos neoclásicos recientes, con tanta o más importancia que los tradicionales. En segundo lugar, interesa más por su capacidad para generar desarrollo que como inductora de desequilibrios regionales. En tercer lugar, a diferencia de los estudios convencionales, en que territorio y cambio técnico aparecen como conceptos yuxtapuestos, siendo el territorio un mero soporte pasivo, los nuevos enfoques parten de la creencia de que la innovación tiene una dimensión territorial, que hay una interacción entre cambio técnico y territorio, de modo que éste no es un elemento exógeno al proceso tecnológico, sino que contribuye a generarlo. Tengo para mí que Garafoli pensaba que no exageraba cuando escribió que "desarrollo endógeno es la habilidad para innovar a nivel local" (GARAFOLI, 1995).

Aun a riesgo de simplificar una vez más en exceso, los nuevos estudios sobre esta cuestión pueden dividirse en dos grandes grupos, que giran alrededor de las nociones de distrito tecnológico (CAMAGNI, 1991)

y de entorno innovador (MAILLAT, 1995, y AYDALOT, 1986), sin que me atreva a afirmar que la separación entre los unos y los otros esté perfectamente definida, pues la linde es de trazo tan difuso que no faltan escritos firmados conjuntamente por autores encuadrables dentro de una de las dos tendencias.

El distrito tecnológico se presenta como la versión dinámica del distrito industrial, por incorporación de la innovación y del cambio técnico, entendido éste como proceso tecnológico, económico, social, cultural e institucional. Según los cultivadores de la idea, el distrito tecnológico se caracteriza por la confluencia de múltiples factores, como actividad económica, integración espacial, relaciones de proximidad, economías externas a las empresas e internas al territorio, intercambio de información, contactos, aprendizaje, disponibilidad de mano de obra especializada y adaptable, cooperación entre empresarios e instituciones públicas y privadas, emulación, espíritu emprendedor, saber hacer para el mercado local, cultura técnica y capacidad de reacción ante condiciones adversas. En estas condiciones, la innovación no surgiría como resultado de la actividad de una empresa, sino como efecto del complejo conjunto del entorno.

Algunos especialistas han dicho que la definición de distrito tecnológico parece mucho menos rigurosa que la de distrito industrial (COURLET & SOULAGE, 1995). ¿Qué decir, pues, de la noción de entorno innovador, rayana en lo inaprensible, de tanta abstracción como acumula, aunque no mucha más que el concepto de economías de aglomeración, tan caro a los economistas regionales? Se trata de una idea de exitosa difusión, gracias, en alguna medida, a la iniciativa de un grupo de autores, que, pasando de la prédica a la práctica, constituyeron una red de intercambios de investigaciones y apoyos, conocida como Groupe de Recherches sur les Milieux Innovateurs (GREMI).

Al entorno innovador se refieren unos y otros como el medio que proporciona la capacidad para innovar, aunque parezca una tautología; o “el operador colectivo que permite una reducción del grado estático y dinámico de la incertidumbre a la que se

enfrentan las empresas como consecuencia de la organización tácita y explícita de interdependencias funcionales de los actores locales, asegurando de una manera informal las funciones de investigación, selección, transcripción, transformación y control de la información” (CAMAGNI, 1991); o “una estructura de gestión eficiente alternativa al mercado y a la jerarquía” (MAILLAT, 1995); o la organización territorial en la que se originan procesos de innovación; o la generación de procesos de organización de las estrategias empresariales. La innovación sería la creación y el resultado de las capacidades del entorno, de una atmósfera general capaz de hacer saltar la chispa innovadora. Y el entorno innovador sería el conjunto de recursos materiales e inmateriales acumulados en un territorio con fronteras no bien delimitadas, pues es más que un espacio geográfico, organizados e integrados coherentemente con arreglo a la fórmula cooperación-emulación-mercado, en relaciones de proximidad, reduciendo incertidumbres, intercambiando saber hacer para satisfacer las necesidades del mercado local, teniendo en cuenta que la innovación y el cambio técnico no son procesos lineales (investigación básica, aplicada, prototipo, desarrollo, producción), ni son asunto de una empresa, sino que es el resultado de un ambiente, una atmósfera, un medio, un entorno que actúa como un operador colectivo. En cierto modo, a uno le da la impresión de que ese operador colectivo ocuparía el lugar de la ya amortizada mano invisible.

2.2.3. *El territorio, protagonista activo*

La nota característica de este tercer y último enfoque es la alta consideración en que se tiene al territorio, del que ya dije, no un clásico del pensamiento económico, sino un alto cargo de la desaparecida Comisaría del Plan de Desarrollo española que es el protagonista del territorio (MELÁN, 1972).

En el decir de los especialistas en desarrollo local, los estudios regionales convencionales han tenido en cuenta el espacio geográfico como un elemento pasivo de sus análisis. Tal es el caso de la teoría de

la localización, pero también de la teoría del lugar central y de la jerarquía urbana de la escuela de Jena y sus derivados. En estas concepciones, el territorio es el soporte geográfico en que se asientan las actividades económicas, sean productivas o residenciales, atendiendo a criterios de racionalidad económica basada en la competencia y en la minoración de costes para maximizar el beneficio. Los nuevos especialistas consideran que tales análisis están desencaminados, por partir de supuestos escasamente realistas (territorio homogéneo, competencia perfecta, la competencia competitiva es una *rara avis*), pero, sobre todo, por el carácter pasivo con que se contempla el territorio, mero soporte de actividades.

Los nuevos enfoques, por el contrario, consideran que el territorio es un sujeto colectivo activo, con personalidad propia, como un recurso específico del desarrollo, con un valor intrínseco, capaz de añadir valor a las actividades que en él se desenvuelven en un ambiente o entorno de cooperación y concertación, siempre que se mantenga la integridad de los intereses territoriales en los procesos de cambio estructural (DEL CASTILLO & otros, 1994).

Así entendido, el territorio es la urdimbre sobre la que los operadores económicos y sociales, públicos y privados, institucionales y particulares, combinando una vez más cooperación, emulación y competencia, tejen y organizan un entramado de intereses, dando como resultado una construcción social (¿recuerda algún lector la vieja noción de formación social, hoy enterrada bajo los dispersos y contundentes escombros del muro de Berlín?), que no surge por generación espontánea ni es un maná caído del cielo, sino que es el producto de un proceso histórico e institucional (GAFARD, 1992). A la concepción pasiva, se contraponen la percepción activa, como a la competencia competitiva se enfrenta la competencia cooperativa.

Así lo dicen y, por tanto, así lo creen. Y a lo mejor tienen razón...

2.2.4. *Reseña de algunas críticas*

Hay analistas del nuevo paradigma local que mantienen ciertas distancias, manifestadas unas veces con suaves

observaciones desde dentro, es decir, desde la convicción de que asistimos a un positivo cambio revolucionario de planteamiento en los estudios territoriales, y otras con críticas desde fuera del coro de entusiastas admiradores del nuevo enfoque.

De entre los primeros, algunos reconocen como limitaciones de la nueva estrategia que los sistemas locales de empresas y las políticas de desarrollo local son fenómenos que responden a la lógica del ajuste del sistema productivo en la fase depresiva del ciclo económico (no generalizables, por tanto, a todo tiempo y lugar), a la vez que admiten que las grandes empresas urbanas siguen siendo estratégicas en la reestructuración de las economías regionales (VÁZQUEZ BARQUERO, 1992 y 1995). No falta quien cree ver signos de debilidad teórica en el debate, que no deja suficientemente claros los elementos de convergencia y divergencia en las conclusiones de los análisis (COURLET & SOULAGE, 1995).

Los más críticos son algunos de los regulacionistas, que reciben esta curiosa denominación no para despistar (ciertos autores colocados detrás de esta mampara no hubieran dudado en aceptar en otro tiempo el calificativo de radicales, que incluso les hubiera parecido suave), sino porque el nexo de unión de su razonamiento común gira en torno a la idea de que los diferentes casos de desarrollo local, desarrollo endógeno, distritos industriales, acumulación flexible, o como se quiera llamar al fenómeno del que venimos hablando, responden a una nueva forma de regulación de las relaciones económicas y sociales, que permite la reorganización del capital dentro de su tendencia secular a la acumulación, pero de ningún modo se puede hablar del resurgimiento de un nuevo modelo de crecimiento. La negación de que se trate de un nuevo modelo de crecimiento es precisamente uno de los elementos característicos de la crítica. Puede cambiar el paisaje económico espacial, pero el papel de la aglomeración sigue vigente como forma de regulación implícita, en el caso de que faltaran mecanismos de regulación política directa.

Se advierte también que aspectos esenciales del viejo fordismo no han muerto,

por más que en determinados casos hayan cambiado de forma, bajo la máscara de relaciones mercantiles de subcontratación u otras, pero manteniendo situaciones de sobreexplotación del trabajo, sobre todo del femenino, y de dominación.

Frente a la tesis o hipótesis, según se mire, de que la acumulación flexible representa nuevas oportunidades para los territorios de desarrollo intermedio y subdesarrollados, por la difusión y desconcentración productiva que conlleva, y aun admitiendo cierta ambivalencia en la interpretación de algunas de las tendencias que se observan, los más críticos creen que se trata sobre todo de una nueva estrategia del capital hegemónico, que condiciona poderosamente la economía internacional y la localización territorial de las actividades productivas, sin que parezca aparejar consigo una desconcentración del control de los procesos de toma de decisiones y de la jerarquía capitalista. Al contrario, parece que se mantiene la tendencia a la concentración y centralización de capitales y de poder. En definitiva, no está claro que haya mayores facilidades para las zonas y regiones de segundo orden con el despliegue de las nuevas tecnologías y con la producción flexible (ALBURQUERQUE, 1990).

Sugieren los críticos que los estudiosos de los diversos casos de acumulación flexible deberían introducir en sus análisis las variantes de articulación del poder de las empresas. Por más que se diga otra cosa, los distritos están integrados en la lógica del sistema capitalista, más global que local. En definitiva, se reclama que en los análisis se introduzca la política (BENKO & LIPIETZ, 1992), porque la elección política de uno u otro modelo de desarrollo determina la dirección del desarrollo del territorio.

2.3. La descentralización

A los efectos de esta exposición, se entiende por descentralización dentro de una organización la transferencia del poder de decisión a órganos subcentrales relacionados con un centro superior, respecto del cual gozan de una autonomía más o menos intensa para resolver en las

cuestiones cuya administración y gestión se ha descentralizado. Se trata, pues, de la descentralización política, no de la económica o de mercado, por oposición a la economía centralizada. Se sobrentiende que cuando se habla de un proceso de descentralización el punto de partida es un sistema centralizado.

Ciñéndonos a Europa, durante la segunda mitad del siglo XX, más todavía en el último cuarto de siglo, la cuestión de la descentralización ha estado en el candelero, con diversos grados de implicaciones políticas. Es frecuente poner como ejemplo de organización política descentralizada a los Estados Unidos de América del Norte. También es sabido que muchos Estados formalmente federales funcionan muy centralizadamente, sobre todo en América Latina. En Europa, Alemania se toma punto de referencia de Estado descentralizado. Italia dispone de una constitución que permite la descentralización, aunque no ha llegado tan lejos en esta materia como España después de la Constitución de 1978, a quien en teoría puede equipararse Bélgica desde los años noventa. Francia tiene un grado de centralización sensiblemente mayor que cualquiera de los países europeos citados.

Una de las implicaciones de la descentralización es la de su financiación, que, aunque alguna relación guarda con la política regional, no lo es tanto como ser tratada en este número, más dedicado a problemas territoriales.

El enfoque convencional de la organización de la hacienda pública atribuye tres funciones, que son el impulso del crecimiento estable, la provisión de bienes y servicios y la redistribución, y admite la descentralización de la función de provisión, manteniendo centralizadas las otras dos. Los críticos de esta visión dicen, entre otras cosas, y creo que no les falta razón, que cualquier actuación pública incide en mayor o menor medida en las tres citadas funciones. Pero en esta exposición interesa centrarnos en las implicaciones del federalismo fiscal para la política territorial.

La política regional tiene un contenido redistributivo innegable en cualquiera de sus posibles instrumentaciones. Atendiendo

a este razonamiento, debería ser competencia de la administración central en su vertiente interregional, sin perjuicio de las tareas reequilibradoras que a escala intrarregional pudieran desempeñar los poderes regionales. Sin embargo, algunos especialistas han señalado la descentralización como uno de los requisitos de una política regional eficaz y equitativa, entendida a escala nacional, es decir, interregional; a la vez, encuentran en la escasa descentralización una de las razones de los flacos resultados con ella obtenidos, como sostiene Boisier en el trabajo suyo que aparece en este número.

Para Boisier, la descentralización es uno de los signos de los tiempos, guste o no guste, una *megatendencia* de los tiempos que vivimos, por encima de las preferencias ideológicas. Entiende que la descentralización territorial es una condición necesaria para el logro de la transformación productiva, de la equidad y de la sostenibilidad del desarrollo. La pura descentralización política territorial contribuye a reducir la inequidad, en la medida en que ella está condicionada también por un limitado acceso al recurso del poder. En relación con uno de los nuevos paradigmas examinados, cree que la actual revolución científica y tecnológica, a través de sus efectos en la esfera de la producción, de la información y del transporte, está induciendo un nuevo paisaje industrial, la economía difusa, como también se llama a la acumulación flexible (BOISIER, 1990 y 1992).

A primera vista, la descentralización favorece el desarrollo local, por la capacidad de decisión que permite a las autoridades y poderes subcentrales. Proporciona margen para que los poderes regionales y locales apoyen financieramente proyectos de interés para el desarrollo local, dado que se supone que la auténtica descentralización afecta también a los recursos financieros.

Sin embargo, la relación entre descentralización y desarrollo endógeno no es tan evidente. Rodríguez-Pose, en su colaboración en este número, llama la atención sobre los negativos resultados de la concesión del estatuto de autonomía especial al Mezzogiorno italiano hace medio siglo. "La opinión generalizada, copio literalmente, era que un mayor grado de

autonomía garantizaría una mayor adecuación de la administración a las condiciones locales, una mayor participación de las organizaciones locales en el proceso de desarrollo, a la par que una mayor transparencia y responsabilidad por parte de los políticos locales. En suma, mayor democracia y mayor eficacia. Sin embargo, casi cincuenta años después de que se iniciase el proceso, las disparidades regionales entre el Norte y el Sur de Italia son hoy en día tan evidentes como al inicio del proceso". Lejos de mi ánimo está decir que la culpa la tiene la autonomía en sí; pero está claro que la descentralización, que la hubo, no produjo los efectos esperados.

Si nos atenemos a los estudios disponibles, Alemania, país con descentralización fuerte y arraigada al cabo de medio siglo, no es precisamente un semillero de desarrollo local. En cambio, Italia, con un nivel intermedio de descentralización, es el paraíso de la acumulación flexible, apoyada por el gobierno central, si hemos de creer a los descubridores de la tercera Italia (BAGNASCO, 1977). En Francia, la escasa descentralización y los flacos apoyos centrales no han impedido la proliferación de casos de desarrollo local. En los descentralizados España y Bélgica, la producción flexible tiene un interés intermedio.

Desde un punto de vista tan personal como discutible, la descentralización política es una cuestión esencialmente política, escasamente relacionada, y menos como condicionante, con las políticas distributivas. Más aún, si se acepta que uno de los aspectos fundamentales de la política regional es la redistribución, se llame solidaridad o refuerzo de la cohesión económica y social, al menos en sus concepciones más habituales y al margen de las discrepancias sobre la mejor estrategia para lograr sus objetivos, su diseño y concepción difícilmente pueden emanar de centros dispersos, sino de un único centro, si bien en estrecha cooperación y concertación con los poderes regionales y locales, esto es, desde abajo. Cosa distinta es que la ejecución pueda y deba ser desconcentrada, que no es lo mismo que descentralizada.

La descentralización ha estado muy bien vista, incluso impulsada, por los polos mundiales de decisión, sean políticos o económicos, porque, con globalización o sin ella, debilita el poder de los gobiernos nacionales. El caso de Alemania, tantas veces puesto como ejemplo, es aleccionador. Su estructura constitucional político-administrativa, junto con las limitaciones a su desarrollo militar, no fue una opción libremente tomada, sino una imposición de las potencias vencedoras de la segunda guerra mundial, para limitar la capacidad alemana de recuperación política. Esta reflexión es coherente con una anterior aseveración: en Alemania, España y Bélgica la descentralización obedece a razones políticas. Otro cantar es que, a pesar de todo, Alemania haya recuperado poderío económico sin igual en Europa, gracias en buena medida a la liberación de recursos financieros que supuso la limitación impuesta en los gastos militares, y político, hasta hacer aceptable su reunificación a los socios comunitarios desconfiados.

2.4. Globalización y territorio

El análisis regional y los estudios territoriales han dado suficientes muestras de su capacidad para integrar en sus planteamientos conceptos surgidos en otros ámbitos científicos, como la economía general, la sociología, la política, etc. No podía suceder de otra manera con el término globalidad, que con mayor o menor intensidad aparece en los trabajos recogidos en este número. Pero el tratamiento que recibe pone de manifiesto tantos puntos de acuerdo como de desacuerdo entre los especialistas.

Hay coincidencia al admitir las evidencias más sobresalientes. Por supuesto, no se duda de la necesidad de tener en cuenta la globalidad como nueva situación, al menos en sus actuales manifestaciones. A partir de aquí, en primer lugar, se admite que la globalización de las relaciones plantea un nuevo escenario de competitividad para las empresas y los territorios, que tienen que adoptar nuevas estrategias ante la reestructuración en marcha impuesta por la

nueva economía. En segundo lugar, hay concurrencia a la hora de reconocer que las nuevas tecnologías aceleran y facilitan los contactos comerciales y el intercambio de información entre los operadores. En tercer lugar, como consecuencia de lo anterior, el territorio, en cuanto distancia física, pierde peso como factor de coste de las transacciones, sin llegar a la absoluta desaparición y banalización.

Las divergencias de apreciación son tantas como los puntos de consenso. En cierta medida, están relacionadas con la diferenciación entre globalidad económica y globalidad financiera, más intensa ésta que aquélla. Pero sobre todo surgen los desacuerdos a la hora de evaluar *ex ante* el posible impacto territorial del juego de fuerzas que actúan en el nuevo escenario, es decir, al tratar de dictaminar qué regiones ganarán y cuáles perderán, por utilizar unos términos ya acuñados (BENKO & LIPIETZ, 1992). Trataré de agrupar el disenso en torno a tres dilemas:

- a) "glocalización" o metropolitanización;
- b) cooperación global o competencia global;
- c) descentralización o desconcentración.

Para unos, el actual escenario de competitividad ofrece a los territorios capaces de organizarse nuevas oportunidades y múltiples formas de inserción en la globalidad, hasta el punto de haber inventado la rara palabra "glocalización", algo así como la traslación del eslogan publicitario que dice "inversión local con información global". Otros, por el contrario, piensan que la globalidad, máxima expresión actual de la integración de los mercados, sobre todo de los financieros, aumentará el papel de las metrópolis, que concentrarán más poder económico y capacidad innovadora.

Desde otro punto de vista, quienes subrayan la importancia que para el desarrollo endógeno tiene el intercambio de información y la formación de redes, destacan las facilidades que en este sentido prestan las nuevas tecnologías, que permitirán elevar el rango de los contactos al nivel de cooperación global. En cambio, otros especialistas piensan que ninguna de las facilidades de la globalidad sustituirá el cara a cara y el contacto personal, aunque sea en las mal llamadas comidas de trabajo:

no lo sustituyó el teléfono, ni lo está sustituyendo el fax, ni el internet, ni lo sustituirá la videoconferencia, como experimentó en carne propia el que fuera presidente de una multinacional española, cuya caída anunciada aceleró una reunión en videoconferencia del consejo de administración que presidía. Lo que parece indudable es la mayor competencia sobrevenida. En resumen, hay quien duda de la fuerza de la cooperación global frente a la irrupción de la competencia global.

Finalmente, quienes resaltan la menor incidencia del territorio como elemento de coste, profetizan una mayor descentralización hacia áreas no tradicionales, bajo el influjo de otros factores de producción, como pueden ser el menor coste de la mano de obra y la difusión tecnológica. Pero otros argumentan

que, aun cuando tuviera lugar la mayor dispersión geográfica de la producción, incluso fabricando en lugares muy distantes piezas de una misma máquina, ese fenómeno no puede recibir otro nombre que el de desconcentración productiva, muy diferente de la acumulación flexible. El poder de decisión permanece centralizado, como también el ensamblaje en centros de montaje y la coordinación de la investigación. A nivel más netamente político, no falta quien teme que la globalidad acarree tantos perdedores que las demandas de centralización aumenten.

En definitiva, en la dialéctica esbozada unos ven expectativas y posibilidades para los territorios emergentes, no exentas de riesgos, y siempre y cuando se adopten estrategias adecuadas, mientras que otros se muestran más pesimistas y críticos.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBURQUERQUE, F. (1990): "Introducción", F. ALBURQUERQUE & C. A. DE MATTOS & R. JORDÁN (editores): *Revolución tecnológica y reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- ARGIMÓN, I. & J. M. GONZÁLEZ-PÁRAMO & M. J. MARTÍN & J. M. ROLDÁN, (1994): "Productividad e infraestructuras en la economía española", en *Moneda y Crédito*, n.º 198.
- AYDALOT, Ph. (1986): *Milieux innovateurs en Europe*, GREMI, Paris.
- BAGNASCO, A. (1977): *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo economico italiano*, Il Mulino, Bolonia.
- BARRO, R. J. & X. SALA I MARTÍN, (1991): "Convergence across states and regions", en *Brookings Papers on Economic Activity*, n.º 1.
- (1992): "Convergence", en *Journal of Political Economy*, vol. 100.
- (1995): *Economic growth*, McGraw-Hill, Nueva York.
- BECATTINI, G. (1981): *Introduzione a Marshall. Antologia di scritti economici*, Il Mulino, Bolonia.
- (1989): "El distrito marshalliano: Una noción socioeconómica", G. BENKO & A. LIPIETZ (1992), en *Las regiones que ganan*, Edicions Alfons el Magnànim, Valencia, 1994.
- BELLANDI, M. (1982): "El distrito industrial en Marshall", en *Estudios Territoriales*, n.º 20 (1986).
- BENKO, G. & A. LIPIETZ, (1992): *Las regiones que ganan*, Edicions Alfons el Magnànim, Valencia, 1994.
- BOISIER, S. (1990): *Territorio, estado y sociedad: Reflexiones sobre descentralización y desarrollo regional en Chile*, Centro de Estudios y Asistencia Legislativa y Pehuén Editores, Santiago de Chile.
- (1992): *El difícil arte de hacer región. Las regiones como actores territoriales del nuevo orden internacional. Conceptos, problemas y métodos*, Centro Bartolomé de las Casas, Cusco.
- CAMAGNI, R. (1991): "Local 'milieu', uncertainty and innovation networks: towards a new dynamic theory of economic space", en CAMAGNI, R. (ed.), *Innovation networks: Spatial perspectives*, Belhaven Press, Londres.
- COURLET, C. & B. SOULAGE, (1995): "Dinámicas industriales y territorio", en

- A. VÁZQUEZ BARQUERO & G. GARAFOLI (edit.): *Desarrollo económico local en Europa*, Colegio de Economistas de Madrid, Madrid.
- CUADRADO, J. R. (Director) (1998): *Convergencia regional en España. Hechos, tendencias y perspectivas*, Fundación Argentaria-Visor, Madrid.
- DALY, M. C. (1940): "An approximation to a geographical multiplier", en *Economic Journal*, vol. 5.º, junio-septiembre
- DE LA FUENTE, A. (1996): "Economía regional desde una perspectiva neoclásica. De convergencias y otras historias", en *Revista de Economía Aplicada*, n.º 10, (vol. IV).
- DEL CASTILLO, J. & otros (1994): *Manual de desarrollo local*, Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- DOLADO, J. J. & J. L. GONZÁLEZ-PÁRAMO & J. M. ROLDÁN, (1994): "Convergencia económica entre las provincias españolas. Evidencia empírica (1955-1989), en *Moneda y Crédito*, n.º 198
- ESTEBAN, J. M. & X. VIVES & A. DE LA FUENTE & R. CAMINAL, (1994): *Crecimiento y convergencia nominal en España y Europa*, Instituto de Análisis Económico y Fundación de Economía Analítica, Barcelona.
- FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS CONFEDERADAS (FUNCAS/FIES) (1994): *Papeles de Economía Española*, n.º 59.
- (1995): *Papeles de Economía Española*, 64.
- (1996): *Papeles de Economía Española*, 67.
- (1999), *Papeles de Economía Española*, 80.
- FUNDACIÓN CENTRAL HISPANO (1994): *Moneda y Crédito*, n.º 198.
- GAFFARD, J. C. (1992): *Territory as a specific resource: the process of construction of local systems of innovation*, Latapses, Niza (mimeo).
- GARAFOLI, G. (1995): "Desarrollo económico, organización de la producción y territorio", en A. VÁZQUEZ BARQUERO & G. GARAFOLI (edit.), *Desarrollo económico local en Europa*, Colegio de Economistas de Madrid, Madrid.
- HYOT, H. (1949): *The economic Base of the Brockton, Massachusetts Area*, Brockton, Massachusetts.
- ISARD, W. (1951): "Interregional and regional input-output analysis: A model of a space-economy", en *Review of Economics and Statistics*, vol. 33, noviembre.
- & otros (1959): *Estudio regional de complejos industriales*, Limusa-Wiley, México, 1966.
- KAPP, K. W. (1963): *Los costes sociales de la empresa privada*, Oikos-tau, Barcelona, 1966.
- LÁZARO, L. (1977): "Materiales para una teoría del desarrollo regional", en *Información Comercial Española*, n.º 526-527, junio-julio
- (1991): *Política regional comunitaria. Evolución y reforma del FEDER*, Dirección General de Planificación, Documento de Trabajo n.º 91006.
- MAILLAT, D. (1995): "Desarrollo territorial, milieu y política regional", en A. VÁZQUEZ BARQUERO & G. GARAFOLI (edit.), *Desarrollo económico local en Europa*, Colegio de Economistas de Madrid, Madrid.
- MARSHALL, A. (1890): *Principios de economía*, Aguilar, Madrid, 1964 (4.ª ed).
- (1919): *Industry and trade*, MacMillan and Co Ltd, Londres.
- MAS, M. & J. MAUDOS & F. PÉREZ & E. URIEL (1994a): "Capital público y productividad en las regiones españolas", en *Moneda y Crédito*, n.º 198.
- (1994b): "Disparidades regionales y convergencia en las Comunidades Autónomas", en *Revista de Economía Aplicada*, n.º 41 vol. II.
- MEILÁN, J. L. (1972): *El territorio, protagonista del desarrollo*, Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, Madrid.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (1997): *Información Comercial Española*, n.º 762, mayo.
- MYRDAL, G. (1957): *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1959.
- NORTH, D. (1955): "Location theory and regional economic growth", en *Journal of Political Economy*, vol. 63, junio.

- PERROUX, F. (1955): "La noción de polo de crecimiento", en PERROUX, F. (1961): *La economía del siglo XX*, Ariel, Barcelona, 1964.
- PIORE, M. J. & C. SABEL (1984): *La segunda ruptura industrial*, Alianza Editorial, Madrid.
- RAYMOND, J. L. (1995): "Convergencia real de España con Europa y disparidades regionales en España", en FUENTES QUINTANA y otros (1995): *Problemas económicos españoles en la década de los 90*, Galaxia Gutenberg/Círculo de Lectores, Barcelona.
- RICHARDSON, H. W. (1969): *Economía regional. Teoría de la localización, estructuras urbanas y crecimiento regional*, Vicens Vives, Barcelona 1973.
- ROEMER, J. (1998): *Equality of opportunity*, Oxford University Press, Londres.
- ROMER, P. M. (1986): "Increasing returns and long-run growth", en *Journal of Political Economy*, vol. 94.
- (1990): "Endogenous technical change", en *Journal of Political Economy*, vol. 98.
- (1994): "The origins of endogenous growth", en *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 8, octubre.
- SALA I MARTÍN, X. (1994a): "La riqueza de las regiones. Evidencia y teorías sobre crecimiento regional y convergencia", en *Moneda y Crédito*, n.º 198.
- (1994b): *Apuntes de crecimiento económico*, Antoni Bosch editor Barcelona.
- SCHUMPETER, J. A. (1939): *Business cycles: a theoretical, historical and statistical analysis of the capitalist process*, McGraw Hill, Nueva York.
- (1911, 1934 y 1944): *Teoría del desenvolvimiento económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1944.
- (1942 y 1950): *Capitalismo, socialismo y democracia*, Aguilar, Madrid, 1971.
- SEGURA, J. (1999): "Una introducción a la teoría y política de la convergencia real", en *Papeles y Memorias de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, n.º IV, febrero.
- SEN, A. (1992): *Nuevo examen de la desigualdad*, Alianza Editorial, Madrid, 1995.
- SENGENBERGEN, W. & F. PYKE (1991): "Los distritos industriales y la regeneración de la economía local: Temas de investigación y actuación" en F. PYKE & W. SENGENBERGEN (1992): *Distritos industriales y regeneración económica local*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1993.
- SENGENBERGEN, W. & G. LOVEMAN & M. PIORE (1990): *El resurgimiento de la pequeña empresa*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1992.
- SOLOW, R. M. (1956): "A contribution to the theory of economic growth", en *Quarterly Journal of Economics*, vol. LXX, febrero.
- STEINER, R. L. (1955): "Urban and inter-urban economic equilibrium", en *Papers and Proceedings of the Regional Science Association*, vol. 1.
- TIEBOUT, C. M. (1956a): "The urban economic base reconsidered", en *Land Economics*, febrero 1956.
- (1956b): "Exports and regional economic growth", en *Journal of political Economy*, vol. 64, abril 1956.
- VEBLEN, T. (1899): *Teoría de la clase ociosa*, Fondo de Cultura Económica, México, 1944.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1992 y 1995): "Desarrollo económico: Flexibilidad en la acumulación y regulación del capital", en A. VÁZQUEZ BARQUERO & G. GARAFOLI (edit.) (1995): *Desarrollo económico local en Europa*, Colegio de Economistas de Madrid, Madrid.
- & GARAFOLI, G. (edit.) (1995): *Desarrollo económico local en Europa*, Colegio de Economistas de Madrid, Madrid.
- VERNON, R. (1966): "International investment and international trade in the product cycle", en *Quarterly Journal of Economics*, vol. 80.
- (1971): *Soberanía en peligro*, Fondo de Cultura Económica, México, 1973.
- VON THÜNEN, J. H. (1826): *Der isolierte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationalökonomie*, Hamburgo.

Desarrollo regional: una aproximación desde la teoría del crecimiento

Ángel DE LA FUENTE

Vicedirector del Instituto de Análisis Económico, CSIC

RESUMEN: Este artículo contiene un resumen no técnico de algunas de las ideas básicas de la literatura que analiza el desarrollo regional dentro del marco de la teoría reciente del crecimiento. Tras repasar la estructura general de los modelos de crecimiento y las implicaciones de diversas hipótesis para la dinámica de la distribución regional de la renta, se resumen algunos de los resultados empíricos más relevantes de esta línea de trabajo y se destacan algunas áreas de interés para la investigación futura.

Descriptor: Crecimiento económico, Regiones.

1. INTRODUCCIÓN

¿Por qué algunas regiones son más ricas que otras o crecen más deprisa? ¿Cómo evoluciona la distribución interregional de la renta dentro de un país dado? ¿Qué pueden hacer las administraciones públicas para promover un desarrollo territorialmente equilibrado? Estas cuestiones han sido abordadas desde perspectivas muy distintas con conclusiones a menudo contrapuestas. Según algunos analistas, las diferencias interregionales tienden a desaparecer espontáneamente con el paso del tiempo en una situación de libre mercado. Según otros, la tendencia natural de las cosas es hacia un estancamiento permanente de las regiones más pobres e incluso hacia un aumento de la desigualdad. Los mecanismos a los que se atribuyen estas tendencias varían también considerablemente, incluyendo factores

económicos, tanto de oferta como de demanda, y consideraciones diversas de carácter cultural, sociológico o político. El tipo de análisis realizado, finalmente, es también muy distinto en diferentes estudios e incluye desde el análisis de modelos matemáticos que representan la evolución de la economía a través de sistemas dinámicos hasta descripciones informales y reflexiones políticas apoyadas en evidencia circunstancial, pasando por análisis econométricos basados en modelos con diversos grados de formalización.

El objetivo del presente trabajo no es el de ofrecer una panorámica de los diversos enfoques que los economistas y otros investigadores han empleado en el análisis del desarrollo regional (objetivo éste para el que el presente autor no se siente preparado) (1), sino el de presentar los ingredientes básicos de uno de los enfoques existentes y repasar muy brevemente el

Este trabajo forma parte del proyecto de investigación "Determinantes del crecimiento a nivel regional y nacional" cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y la Fundación La Caixa. Agradezco también la financiación del Ministerio de Educación y Cultura a través del proyecto SEC 99-1189.

Recibido: 27.11.98.

e-mail: delafuente@cc.vab.es.

(1) LÁZARO, (1977) y CUADRADO (1995) ofrecen dos amplias panorámicas en las que se discuten enfoques muy diversos.

estado actual de la literatura que analiza el desarrollo regional desde esta perspectiva. Para abreviar, en lo que sigue me referiré a menudo al "enfoque neoclásico" en cuestiones regionales —lo que, como veremos más adelante, no es del todo correcto. Probablemente sería mejor hablar del análisis regional desde la perspectiva de la teoría reciente del crecimiento.

Una de las características que distingue al enfoque neoclásico de otras formas de abordar el análisis de la problemática regional es su elevado grado de formalización. Mientras que en otras ramas de la literatura el análisis tiende a ser informal y descriptivo y enfatiza a menudo aspectos cualitativos de difícil modelización, el método de análisis neoclásico parte generalmente de un modelo matemático que intenta ser una descripción precisa, aunque necesariamente simplificada, del fenómeno que se pretende estudiar. Dada la naturaleza del problema, el modelo ha de ser necesariamente de carácter dinámico. El primer objetivo del análisis neoclásico es, por tanto, el de desarrollar modelos dinámicos que describan la evolución de una economía regional o un grupo de ellas. Para que esta descripción resulte útil, por supuesto, el modelo ha de capturar las principales fuerzas que explican esta dinámica y ser capaz de reproducir los patrones de comportamiento que encontramos en los datos.

Este recurso sistemático a las matemáticas, que puede resultar chocante o hasta descabellado a los investigadores que adoptan otras perspectivas o provienen de campos distintos a la teoría económica, tiene el inconveniente de que se presta mal al análisis de cuestiones cualitativas o institucionales. A cambio, presenta tres ventajas importantes. La primera es que obliga al investigador a hacer explícitas todas sus hipótesis y ofrece un lenguaje riguroso con el que explorar sus implicaciones. De esta forma, siempre está claro qué es lo que predice el modelo, o bajo qué circunstancias se darán ciertos resultados. La segunda ventaja de la formalización es que genera formulaciones de las hipótesis de interés que, en muchos

casos, son lo suficientemente precisas como para someterlas a contrastación empírica, o al menos para guiar el análisis estadístico. Finalmente, la tercera ventaja es que un modelo matemático permite obtener respuestas cuantitativas a muchas preguntas de interés, incluyendo las que tienen que ver con los efectos de posibles opciones de política o con el mejor uso posible de recursos escasos.

En el resto de este trabajo intentaré presentar las líneas básicas del análisis regional basado en la teoría del crecimiento de una manera accesible al público no especializado. En la sección 2 se repasa la estructura de los modelos de crecimiento y las implicaciones para la evolución de la distribución inter-regional de la renta per cápita de supuestos alternativos sobre las propiedades de la tecnología productiva, el comportamiento ahorrador de los individuos y los determinantes del progreso técnico. En la sección 3 se discute brevemente la implementación econométrica de este tipo de modelos y algunos de los resultados empíricos más relevantes de esta línea de investigación. La sección 4 concluye el trabajo con algunas reflexiones sobre el estado actual de la literatura y sobre posibles líneas de investigación futura (2).

2. DESARROLLO REGIONAL COMO CRECIMIENTO ECONÓMICO: UN MARCO TEÓRICO

En la literatura que repasaremos en este artículo, el estudio del desarrollo regional se reduce al análisis del proceso de crecimiento en una economía genérica cuya descripción generalmente no incluye ningún detalle sobre su estructura productiva, territorial o institucional. Se parte, por tanto, de una construcción abstracta y general (pero también necesariamente muy esquemática), válida en principio tanto para países como para regiones u otras unidades económicas, y el análisis procede a través del desarrollo y estimación de un modelo matemático que describe la evolución en el tiempo de los agregados macroeconómicos de esta economía bajo una serie de supuestos sobre

(2) Para una discusión bastante más detallada (pero también más técnica) de las cuestiones tratadas en este

artículo, véase DE LA FUENTE (1994 y 1996a) y DE LA FUENTE & DA ROCHA (1998).

la naturaleza de su tecnología productiva y las preferencias de los individuos que la componen. El marco teórico del análisis es, por tanto, el de un modelo de crecimiento altamente estilizado. En esta sección discutiremos la estructura básica de este tipo de modelos y algunos de los supuestos clave que generan distintos tipos de dinámicas de crecimiento.

Los modelos de crecimiento que encontramos en la literatura reciente, tanto a nivel regional como nacional, se componen básicamente de tres piezas centrales: una función de producción agregada, una función de progreso técnico y una serie de funciones de inversión. El punto de partida del análisis es generalmente el supuesto de que, como primera aproximación, existe una relación estable entre el producto agregado de una economía y sus dotaciones de factores productivos, incluyendo entre ellas además de los stocks de capital relevantes y la fuerza laboral, el nivel de desarrollo tecnológico o, lo que es lo mismo, el stock de conocimientos útiles para la producción. Dada esta relación, descrita por la función de producción agregada, el aumento del producto ha de ser necesariamente el resultado de la acumulación de factores o de una mejora de la eficiencia productiva.

Las funciones de progreso técnico y de inversión describen estos dos procesos. La primera de ellas relaciona el ritmo del progreso técnico con factores tales como el nivel de inversión en I+D, la experiencia adquirida en la producción y la difusión internacional o interregional del conocimiento. Las funciones de inversión, por su parte, describen el comportamiento inversor de los individuos en función de sus niveles de renta, preferencias sobre la asignación temporal del consumo y diversos factores que influyen sobre la rentabilidad neta de los diversos activos disponibles. A estos tres componentes básicos habría que añadir, finalmente, una descripción de las políticas públicas relevantes, que pueden afectar a la evolución de la economía a través de cada una de las tres relaciones que acabamos de describir. Así, la inversión pública contribuye directamente a la acumulación de factores productivos que aparecen en la función de producción o en la de progreso

técnico, y diversas políticas impositivas o de protección social pueden incidir sobre las decisiones de ahorro y consumo de los individuos.

Dentro de este marco general, las predicciones de los modelos de crecimiento sobre la dinámica de la distribución de la renta dentro de un grupo de economías dependen básicamente de los supuestos que haga el analista sobre las propiedades de las funciones de producción, progreso técnico e inversión (o sobre elementos aún más básicos tales como las preferencias de los individuos), así como de la importancia de las diferencias existentes entre estas economías en términos de factores "fundamentales" o "estructurales" (políticas, instituciones, dotaciones de recursos, etc.) que cabría considerar determinantes últimos de su potencial económico. En relación con la primera de estas cuestiones, la teoría reciente del crecimiento tiende a ser bastante más agnóstica que los análisis neoclásicos tradicionales y parte, al menos en principio, de hipótesis muy generales que permiten comportamientos muy diversos en términos de la convergencia o divergencia interregional de los niveles de renta per cápita. La esperanza es que la contrastación empírica del modelo debería permitirnos identificar los supuestos más adecuados. Establecidos de esta forma los valores correctos de los parámetros de interés, el modelo resultante permitirá (con toda la cautela necesaria en estos casos) predecir la evolución futura del sistema y obtener estimaciones cuantitativas de los efectos de políticas alternativas.

Volviendo a la cuestión de la convergencia, el análisis económico no ofrece respuestas concluyentes a la pregunta de si las regiones pobres tienden a crecer más rápidamente que las ricas o a la inversa. Lo que sí hace la teoría es identificar algunos mecanismos clave que pueden hacer que la balanza se incline en una dirección o en la otra. La primera cuestión a considerar tiene que ver con ciertas propiedades de la tecnología productiva que son las que determinan la evolución de la tasa de rentabilidad en respuesta a la acumulación de factores productivos. La hipótesis neoclásica tradicional sobre esta cuestión (SOLOW, 1956)

es que la función de producción presenta rendimientos decrecientes a escala en los recursos acumulables (esto es, en el stock de capital en sentido amplio). Traducido al cristiano, esto quiere decir que el producto del trabajador medio aumenta menos que proporcionalmente con su dotación de factores productivos o, lo que viene a ser lo mismo, que la rentabilidad de la inversión, medida por su contribución al aumento del producto, tiende a ser menor en las regiones más abundantes en capital (y por lo tanto más ricas). Claramente, este supuesto genera una tendencia hacia la convergencia en niveles de renta per cápita o al menos en la productividad media del trabajo, por cuanto implica que, a igualdad de otros factores, las regiones más pobres crecerán más rápidamente que las ricas con un mismo nivel de inversión.

La aceptación de la hipótesis de rendimientos decrecientes es la principal fuente del tradicional optimismo neoclásico en cuestiones de convergencia. En años recientes, sin embargo, la razonabilidad de esta hipótesis se ha visto cuestionada con creciente frecuencia por una serie de autores descontentos con la aparente incapacidad del modelo neoclásico para explicar la persistencia de la desigualdad interregional e internacional que encontramos en los datos. Algunos de estos autores han desarrollado modelos alternativos en los que la existencia de rendimientos crecientes invierte la lógica neoclásica y genera una dinámica divergente en un mundo en el que la rentabilidad de la inversión es mayor en las regiones o países más desarrollados, recuperando así la posibilidad de fenómenos de "causación acumulativa" que ya jugaban un papel importante en algunas teorías anteriores del subdesarrollo regional. (Véase especialmente ROMER, 1986).

Una segunda consideración tiene que ver con el comportamiento ahorrador e inversor de las unidades familiares y empresas. Aunque la teoría permite en principio posibilidades muy diversas en función de las preferencias de los individuos sobre sus perfiles temporales de consumo, parece razonable esperar que el volumen de ahorro dependa positivamente del nivel de renta y del rendimiento esperado de la inversión.

En una muestra de economías cerradas (en las que inversión y ahorro han de ser iguales en equilibrio dentro de cada una de ellas), el primero de estos factores favorecerá a las regiones más ricas, mientras que los efectos del segundo dependen de cómo evolucione la rentabilidad de la inversión a lo largo del proceso de crecimiento. Por lo tanto, este segundo factor tiende a reforzar las conclusiones precedentes sobre la importancia crucial de los rendimientos a escala. Con rendimientos decrecientes, por ejemplo, la acumulación de capital se traducirá en un descenso de la rentabilidad que tenderá a reducir el nivel de ahorro en las regiones más ricas, facilitando así el acercamiento de las más pobres. En una economía integrada, con libre movilidad de factores, las conclusiones siguen siendo básicamente las mismas aunque el razonamiento es ligeramente diferente dado que la posibilidad de invertir en regiones distintas a la de residencia hace que el ahorro y la inversión no tengan por qué coincidir a nivel regional. En este caso, los flujos interregionales de capital se dirigirán hacia las regiones en las que la rentabilidad de este factor sea más elevada, lo que una vez más contribuirá o no a la convergencia en función de si la tecnología presenta rendimientos decrecientes o crecientes en el capital. La movilidad del trabajo, que se desplazaría hacia las regiones con mayores niveles salariales, tendría efectos similares.

El tercer factor a considerar en relación con la convergencia o divergencia de la renta per cápita tiene que ver con los determinantes de la tasa de progreso técnico. Si los países o regiones difieren entre sí en la intensidad de sus esfuerzos por generar o adoptar nuevas tecnologías, también serán distintas sus tasas de crecimiento a largo plazo. Una posible objeción es que la persistencia de tales diferencias no resulta plausible. Por ejemplo, se podría pensar que la rentabilidad del capital tecnológico, al igual que la de otros factores productivos, tenderá a reducirse con su acumulación, lo que haría insostenibles a largo plazo las elevadas tasas de inversión tecnológica observadas en algunas economías y generaría una tendencia hacia la eventual

igualación de los niveles de eficiencia técnica. Sin embargo, no resulta evidente que la acumulación de conocimientos esté sujeta a la ley de rendimientos marginales decrecientes, que tan plausible resulta en conexión con factores de producción más tradicionales. Así, si el coste de innovaciones adicionales se reduce con la experiencia científica y/o productiva, la rentabilidad de la inversión tecnológica podría no ser una función decreciente del conocimiento acumulado, lo que permitiría la persistencia de diferencias importantes entre países o regiones en niveles de esfuerzo tecnológico y por tanto en tasas de crecimiento de la productividad. En esta línea, encontramos en la literatura reciente algunos modelos en los que la tasa de progreso técnico se determina endógenamente y puede diferir de manera permanente de una economía a otra en función de diversas características estructurales (LUCAS, 1980; ROMER, 1990). Como en los modelos de rendimientos crecientes, se abre así la posibilidad teórica de un aumento sostenido de la desigualdad internacional o interregional.

Así pues, el progreso técnico podría ser un factor importante de divergencia. Pero también existen fuerzas que apuntan en la dirección contraria. Como ha observado Abramovitz entre otros autores, las propiedades de bien público del conocimiento tecnológico tienen también una dimensión internacional o interregional que tiende a favorecer a las economías menos avanzadas, siempre que éstas dispongan de una base que les permita adaptar a sus propias necesidades las tecnologías desarrolladas fuera de sus fronteras. La idea es sencilla: no teniendo que reinventar cada rueda, las economías "seguidoras" estarán en mejores condiciones para crecer rápidamente que el "líder" tecnológico, quién tendrá que asumir los costes y retrasos asociados al desarrollo de nuevas tecnologías de frontera. (ABRAMOVITZ, 1979, y BAUMOL, 1986). El proceso resultante de acercamiento o catch-up tecnológico podría contribuir de manera importante a la convergencia, sobre todo dentro del grupo de países industrializados que disponen de las condiciones adecuadas para explotar las

ventajas que confiere la posibilidad de imitación. Previsiblemente, la velocidad del proceso de difusión tecnológica será aún mayor a nivel regional, donde los obstáculos culturales e institucionales a la transmisión del conocimiento son presumiblemente mucho menores que los existentes a nivel internacional.

En conclusión, la teoría económica identifica mecanismos tanto de convergencia como de divergencia en niveles de renta per cápita y productividad. En función de la importancia relativa de estos factores, podemos distinguir entre dos grandes grupos de modelos de crecimiento. En el primero de ellos los factores de divergencia prevalecen sobre los de convergencia, y esto hace que la distribución interregional o internacional de la renta presente un comportamiento "explosivo." En este marco, el nivel de desigualdad será cada vez mayor y el nivel inicial de renta de cada país se convierte en un determinante fundamental de su evolución posterior puesto que los ricos serán cada vez más ricos y los pobres cada vez más pobres, al menos en términos relativos. En el segundo grupo de modelos, por contra, los mecanismos de convergencia que hemos identificado más arriba son operativos y esto limita el nivel de desigualdad. En estos modelos la renta relativa de cada una de las economías de la muestra tiende a estabilizarse a largo plazo en torno a un valor constante que depende únicamente de sus características fundamentales, pero no de su riqueza inicial. Obtenemos, por tanto, una predicción de convergencia pero de carácter tan sólo condicional, y no absoluto (la terminología es de BARRO & SALA I MARTIN, 1990, 1992). Esto es, los niveles de renta per cápita tenderán a igualarse con el paso del tiempo sólo cuando las economías de la muestra presentan las mismas características estructurales. En caso contrario, las diferencias existentes en estos factores generarán un cierto nivel de desigualdad que será de carácter permanente. Por otro lado, el componente de la desigualdad que refleje diferencias en condiciones iniciales (p. ej. una baja dotación inicial de capital) tenderá a desaparecer con el tiempo.

3. IMPLEMENTACIÓN EMPÍRICA Y ALGUNOS RESULTADOS

Una vez desarrollado un modelo teórico en la línea de lo expuesto en la sección anterior, el paso siguiente en el análisis consiste idealmente en su contrastación empírica. Esto es, se trataría de emplear las técnicas estadísticas adecuadas con el fin de determinar los valores de los parámetros del modelo que generan el comportamiento más acorde con el que observamos en los datos. En este punto, existen básicamente dos estrategias. La primera de ellas consiste en la estimación "estructural" (por separado o conjuntamente) de las diversas piezas del modelo, esto es, de las funciones de producción, progreso técnico e inversión. La alternativa sería la de estimar una "forma reducida" del modelo que resuma la dinámica inducida por la interacción entre estas tres relaciones y permita extraer al menos algunas conclusiones generales sobre la operatividad e intensidad de los mecanismos de convergencia.

Comenzando por la segunda de estas opciones, la idea es intentar distinguir empíricamente entre las dos familias de teorías que identificábamos en la sección anterior. Para ello, el punto de partida natural es probablemente la observación de que la principal diferencia contrastable entre ellas tiene que ver con el signo de la correlación parcial entre la tasa de crecimiento y el nivel de renta per cápita inicial. Mientras que en los modelos de corte neoclásico esta correlación debería de ser negativa (esto es, otras cosas iguales, las economías más pobres tenderán a crecer más deprisa), en algunos modelos de rendimientos crecientes o progreso técnico endógeno el signo esperado sería el contrario. Esta observación sugiere que una forma natural de intentar determinar cuál de los dos grupos de modelos explica mejor la realidad consiste en estimar una "ecuación de convergencia," esto es, un modelo de regresión en el que la variable a

explicar es la tasa de crecimiento de la renta per cápita o el producto por trabajador y la variable explicativa es el nivel inicial del mismo indicador de renta. Puesto que el coeficiente de esta segunda variable en la regresión recoge su correlación con la tasa de crecimiento, su estimación (y en concreto su signo) permite en principio distinguir entre los dos modelos alternativos. Por otro lado, el tamaño de este parámetro (a menudo conocido como la tasa o coeficiente de convergencia) también resume información muy útil por cuanto está directamente relacionado con la velocidad del proceso de convergencia y determina además el impacto de posibles diferencias estructurales sobre el nivel de renta en un equilibrio a largo plazo. Esto es, cuánto mayor sea la intensidad del proceso de convergencia, menor será el diferencial de renta a largo plazo inducido por una diferencia dada en términos de "fundamentos" entre dos economías de la muestra.

La correcta formulación del modelo empírico, finalmente, exige que controlemos por otras variables que podrían incidir sobre la tasa de crecimiento de una economía. Como hemos visto en la sección anterior, la operatividad de los mecanismos de convergencia no implica necesariamente que las economías pobres crezcan más que las ricas, excepto si ambas presentan las mismas características estructurales. En caso contrario, el efecto de estos factores fundamentales podría operar en dirección contraria al de los mecanismos de convergencia, dando la impresión de que éstos no son operativos cuando el modelo no incluye los controles necesarios.

En la literatura reciente de crecimiento encontramos un buen número de trabajos empíricos en los que se estiman ecuaciones de convergencia derivadas, formal o informalmente, de modelos de crecimiento que encajan en el marco esbozado en la sección precedente (3). A grandes rasgos, los resultados de estos estudios podrían

(3) Las contribuciones pioneras en este campo son de BARRO & SALA I MARTIN (1990 y 1992), entroncando con estudios anteriores de KORMENDI y MEGUIRE (1985) y BAUMOL (1986) entre otros autores en los que ya se estiman ecuaciones de convergencia, si bien éstas generalmente no se derivan explícitamente de un modelo formal de crecimiento. En años recientes, numerosos investigadores han aplicado estas técnicas

a diversas muestras nacionales y regionales. Para el caso de las regiones o provincias españolas, véanse entre otros CAMINAL & DE LA FUENTE (1994), DOLADO *et al.* (1994), MAS *et al.* (1994a), RAYMOND & GARCIA (1994), CUADRADO & GARCIA (1995) y GARCIA *et al.* (1995). Para una panorámica más general, véase SALA I MARTIN (1994).

resumirse como sigue. En primer lugar, existe evidencia clara de convergencia a nivel regional durante el período posterior a la segunda guerra mundial dentro de prácticamente todos los países industriales para los que se dispone de datos. El nivel de desigualdad regional en estas economías desciende con el tiempo, si bien con algunos altibajos y períodos de estancamiento, y la relación entre el nivel inicial de renta y la tasa de crecimiento durante el período subsiguiente es negativa (siempre que se considere un período lo suficientemente largo), incluso sin añadir variables adicionales de control. A nivel internacional, los resultados son cualitativamente similares si nos restringimos al grupo de economías más avanzadas (p. ej., la OCDE). Cuando consideramos muestras amplias de países, por el contrario, el nivel de desigualdad aumenta con el tiempo y la relación entre crecimiento y renta inicial es generalmente positiva cuando esta última es la única variable explicativa. En este caso, por tanto, encontramos evidencia de divergencia en niveles de renta. Sin embargo, esta conclusión se invierte en cuanto introducimos variables adicionales que intentan controlar por posibles diferencias “estructurales” entre países que, dada la diversidad de la muestra, deberían de ser sustanciales. Basta introducir en el modelo, por ejemplo, algún indicador del nivel de formación de la población o una serie de variables ficticias que permitan capturar diferencias no observadas entre países para que el signo de la relación entre renta inicial y crecimiento vuelva a ser negativo.

De acuerdo con la discusión precedente, estos resultados pueden interpretarse como una indicación clara de la operatividad de mecanismos de convergencia lo suficientemente intensos como para prevalecer sobre otros factores que podrían estar operando en la dirección contraria. Esto bastaría para excluir la posibilidad teórica de un comportamiento explosivo de la distribución internacional o interregional de la renta, devolviéndonos a un mundo básicamente neoclásico (en el sentido estricto del término), al menos en términos cualitativos. Así pues, una de las

implicaciones del análisis sería que el abandono de los modelos neoclásicos en base a su supuesta incapacidad para explicar la evolución de la desigualdad internacional no estaría justificado. Como hemos visto, la considerable heterogeneidad que existe entre países en términos de sus “fundamentos económicos” puede explicar perfectamente porqué algunas economías pobres crecen lentamente a pesar de las ventajas que para ellas suponen la existencia de rendimientos decrecientes y la difusión tecnológica. Una segunda conclusión es que los datos podrían justificar un cierto optimismo, aunque moderado, en cuestiones de convergencia. La buena noticia sería que el incremento de la desigualdad internacional registrado en las últimas décadas tendería a agotarse gradualmente y podría incluso invertirse si conseguimos identificar las deficiencias estructurales de las economías menos desarrolladas y corregirlas (lo que no sería cierto en un mundo de rendimientos crecientes).

Una buena parte de los estudios relevantes (aunque como veremos más adelante, no todos ellos) coinciden también en otras dos conclusiones que tienen interesantes implicaciones teóricas. La primera de ellas es que el proceso de convergencia es extremadamente lento. La tasa de convergencia estimada en muchos de estos trabajos está en torno al 2% anual, lo que implica que la duración esperada del proceso de convergencia (de cada economía hacia su propia posición de equilibrio a largo plazo, que puede ser diferente de la de sus vecinas en función de sus “fundamentos”) habría de medirse en décadas. El segundo resultado de interés es que la velocidad de convergencia resulta ser bastante similar en muestras muy diferentes. La estabilidad de este parámetro sugiere que los mecanismos subyacentes al proceso de convergencia operan con una cierta regularidad en distintas muestras tanto nacionales como regionales. Por tanto, no resulta descabellado ofrecer una interpretación estructural del coeficiente de convergencia en términos de un modelo común aplicable tanto a países como a regiones e incluso a unidades económicas más pequeñas.

Los resultados que acabamos de resumir ofrecen también algunas pistas sobre cómo podría ser este modelo. Como ya hemos observado, el hecho de que la hipótesis de convergencia (al menos condicional) se acepte en todas las muestras analizadas constituye evidencia favorable a la hipótesis neoclásica de rendimientos decrecientes en el capital y, por consiguiente, contraria a los modelos de rendimientos crecientes que predicen un comportamiento explosivo de la renta y la desigualdad. Por otro lado, el resultado de que la convergencia es un proceso muy lento apunta hacia la necesidad de revisar algunos de los postulados usuales de los modelos neoclásicos. En concreto, para obtener tasas de convergencia similares a las estimadas empíricamente a partir de un modelo de este tipo, resulta necesario ampliar el concepto tradicional de capital, abandonando una concepción excesivamente restrictiva del mismo (en la que lo único que cuenta son los activos físicos, tales como las estructuras y la maquinaria) en favor de otra más amplia que incorpore también la inversión en intangibles tales como la educación y la investigación técnica y científica. La razón es que en este tipo de modelos las tasas de convergencia estimadas implicarían la existencia de rendimientos (decrecientes pero) casi constantes en los distintos tipos de capital considerado. Esta conclusión resulta bastante más plausible cuando se aplica a un agregado amplio de capital que a un concepto más tradicional restringido al capital físico ya que, en este último caso, la elasticidad del producto con respecto a este factor resultaría extraordinariamente elevada (4).

Estas conclusiones se han visto también reforzadas por algunos trabajos que, desde una perspectiva estructural, han abordado

(4) Como ilustración, supongamos una función de producción agregada del tipo Cobb-Douglas,

$$Y = K^{\alpha_k} H^{\alpha_h} R^{\alpha_r} L^{\alpha_l}$$

en la que el producto Y es una función de tres tipos distintos de capital [físico (K), humano (H) y tecnológico (R)] y del nivel de empleo, L . El parámetro α_i mide entonces la elasticidad del producto con respecto a la dotación del factor i . Por ejemplo, un aumento del 1% en la dotación de capital físico implicaría, manteniendo el resto de los inputs constantes, un incremento del producto del α_k %.

Con esta especificación, el grado de rendimientos a escala en el (conjunto de los diversos tipos de) capital viene dado por

la estimación de la función de producción agregada (en ocasiones de forma simultánea con la función de progreso técnico) bien directamente o bien a través de una especificación alternativa de la ecuación de convergencia que permite estimar los parámetros tecnológicos utilizando datos sobre las tasas de inversión en distintos tipos de activos (MANKIW, ROMER & WEIL, 1992). Los resultados obtenidos en estos estudios tienden a confirmar la importancia de los factores omitidos en el modelo neoclásico tradicional, validando el énfasis de la reciente literatura de crecimiento sobre la necesidad de una concepción más amplia de la inversión que incluya la acumulación de conocimientos técnicos y la formación de capital humano e indican también que la difusión tecnológica podría jugar un papel muy importante en el proceso de convergencia.

Además de confirmar los principales conclusiones teóricas derivadas de la estimación de formas reducidas, el enfoque estructural permite en principio un análisis más completo y sistemático de los determinantes del crecimiento y de los posibles efectos de distintos tipos de políticas. Hasta el momento, sin embargo, no existen en la literatura estimaciones estructurales de modelos "completos" de crecimiento, aunque sí se encuentran numerosos estudios en los que se estiman funciones de producción y de progreso técnico empleando una gran variedad de enfoques y especificaciones econométricas. Las estimaciones así obtenidas de los parámetros tecnológicos del modelo, junto con los datos subyacentes, se han utilizado con frecuencia para realizar ejercicios de "contabilidad del crecimiento" en los que se ofrecen estimaciones cuantitativas de la contribución de distintos tipos de factores al crecimiento de la productividad en diversas

la suma de las elasticidades correspondientes, $\alpha_k + \alpha_h + \alpha_r$. Bajo ciertos supuestos adicionales, es posible mostrar que los valores de la tasa de convergencia más habituales en los estudios empíricos implican valores de esta suma en torno a 0,80. Esto quiere decir que si doblásemos las dotaciones existentes de los tres tipos de capital al mismo tiempo, el producto agregado aumentaría en un 80%, lo que no parece descabellado. En el modelo neoclásico tradicional, sin embargo, el único tipo de capital contemplado sería el físico, con lo que tendríamos $\alpha_h + \alpha_r = 0$ y $\alpha_k = 0,80$. Esta última cifra resulta bastante poco plausible y contradice además la evidencia independiente que existe sobre el valor del parámetro α_k .

economías y a la convergencia real entre ellas (p. ej. DE LA FUENTE, 1996b; SERRANO, 1997a y 1997b, y MAUDOS *et al.*, 1998).

En algunos de estos estudios se han abordado también cuestiones de interés directo para la formulación de las políticas de desarrollo nacionales y regionales, incluyendo numerosas estimaciones del impacto y rentabilidad relativa de diversos tipos de inversión pública (p. ej. MAS *et al.*, 1994b; DE LA FUENTE & VIVES, 1995, y ARGIMÓN & GONZÁLEZ-PÁRAMO, 1997).

4. CUESTIONES PENDIENTES Y POSIBLES LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN FUTURA

Aunque los resultados de los estudios que acabamos de repasar son razonables y concuerdan en términos generales entre sí, es importante observar que también existen numerosos resultados discordantes que hacen que estemos aún lejos de poder decir con confianza que disponemos de una visión razonablemente completa y fiable de los principales aspectos de la mecánica del crecimiento. En concreto, es posible encontrar en la literatura estimaciones muy diversas de los parámetros de la función de producción y de la tasa de convergencia entre países o regiones. Las estimaciones existentes de la elasticidad del producto con respecto a los stocks de capital humano e infraestructuras, por ejemplo, varían entre 0,40 y 0,00 (DE LA FUENTE, 1996c), mientras que algunos estudios obtienen coeficientes de convergencia superiores al 20% anual, esto es, unas diez veces superiores al 2% obtenido en la mayor parte de los trabajos citados anteriormente (p. ej. MARCET, 1994; ISLAM, 1995; GOROSTIAGA, 1998).

Además de ilustrar el hecho de que todavía persiste una incertidumbre preocupante sobre los valores de algunos parámetros centrales en los modelos teóricos, algunos de estos resultados son muy difíciles de conciliar con la visión dominante en la literatura de que una versión extendida del modelo neoclásico tradicional, construida en torno a un concepto más rico del capital, ofrece una descripción satisfactoria del proceso de

crecimiento y de los determinantes del nivel de renta. Por citar dos ejemplos, la falta de significatividad de diversos indicadores de capital humano en algunos trabajos empíricos no es consistente con el papel central asignado a este factor en la literatura reciente de carácter teórico, mientras que las elevadas tasas de convergencia obtenidas en otros trabajos podrían apuntar hacia la existencia de rendimientos "muy decrecientes" a escala en el capital que encajarían mejor con los modelos neoclásicos de corte tradicional que con las últimas aportaciones teóricas. Sin embargo, también es posible ofrecer interpretaciones alternativas y teóricamente más atractivas de algunos de estos resultados. Por ejemplo, el resultado de una elevada tasa de convergencia (condicional) podría reflejar la importancia de la difusión tecnológica (o de algún otro mecanismo de convergencia, como por ejemplo la expulsión de mano de obra agrícola en las regiones más pobres) y no sería necesariamente una indicación de que la función de producción presenta rendimientos muy decrecientes en el capital. Por otro lado, algunos de los estudios en los que el coeficiente del capital humano en la función de producción es nulo encuentran también que este factor parece tener un efecto importante sobre el crecimiento a través de su incidencia sobre la tasa de progreso técnico, lo que sí estaría en consonancia con algunas teorías de progreso técnico endógeno que serían también consistentes con la existencia de convergencia condicional.

En el estado actual de la literatura sería excesivamente precipitado intentar alcanzar conclusiones definitivas sobre estas cuestiones, especialmente en un trabajo como éste que intenta ser un resumen relativamente neutral de la misma más que una defensa de las tesis de su autor. En cualquier caso, lo que sí parece plenamente justificado es la conclusión de que en este campo queda mucho trabajo por hacer. Una parte importante de este trabajo ha de ser de carácter econométrico. Puesto que la disparidad de resultados que encontramos en la literatura tiene una de sus fuentes principales en la utilización de distintas formulaciones econométricas es necesario

continuar avanzando en el estudio de las ventajas e inconvenientes de las diversas técnicas estadísticas que se han empleado en este campo y en el desarrollo de nuevas alternativas que se ajusten mejor a las especiales características del problema. Pese a importantes avances en este campo (p. ej. MAS *et al.*, 1995 y 1996, y DABAN *et al.*, 1998) también existe una clara necesidad de trabajo de base encaminado a la elaboración de nuevas bases de datos y a la mejora de las existentes, que a menudo sufren de carencias importantes o problemas de falta de homogeneidad que limitan las posibilidades del análisis empírico. Un tercer grupo de extensiones necesarias, finalmente, exige cambios en la formulación de los modelos de base que, en la mayor parte de los casos, requieren la incorporación de ideas procedentes de otras áreas de investigación.

En esta línea, podemos identificar (al menos) cuatro grandes áreas para la investigación futura, en las que ya se está comenzando a trabajar, si bien con resultados aún bastante preliminares especialmente en lo que se refiere al análisis empírico. La primera de ellas tiene que ver con la localización de la actividad económica. Hasta el momento, la literatura de convergencia ha estado excesivamente centrada en el análisis de la evolución de la renta per cápita o la productividad. La convergencia en estas variables que encontramos a nivel regional, sin embargo, se ha visto acompañada de una creciente concentración de la actividad económica en algunas áreas determinadas que se ha traducido en un proceso de divergencia en términos de diversos indicadores de densidad de actividad (renta o empleo

por Km²), tanto en nuestro país como en otras economías industriales. Para desarrollar modelos capaces de explicar estos procesos, ofreciendo así una caracterización más completa de la dinámica regional, resulta necesario introducir en los modelos de crecimiento ideas procedentes de la geografía económica y el análisis de las migraciones. Un segundo campo, estrechamente relacionado con el anterior, en el que existe considerable campo para la mejora tiene que ver con el análisis de los mecanismos de interacción entre regiones o países. Los modelos que han guiado el análisis empírico en la literatura existente son fundamentalmente modelos de economías cerradas en los que se ignora la interdependencia entre unidades económicas a través de los flujos de bienes y factores móviles. Aunque existen ya algunos modelos teóricos en los que se relajan estos supuestos, el análisis empírico de los mecanismos de interdependencia está aún en un estadio muy preliminar. Una tercera línea de investigación habrá de ir dirigida hacia el desarrollo y estimación de modelos de crecimiento más desagregados a nivel sectorial. Este enfoque permitirá analizar los importantes efectos de la composición sectorial del producto y del empleo sobre el crecimiento y la convergencia, y abriría la puerta al análisis de la incidencia de los factores de demanda sobre la evolución de las economías regionales. Finalmente, un cuarto reto sería el de avanzar en la incorporación de factores institucionales y sociopolíticos al análisis del crecimiento, lo que comienza a ser posible tal como ilustran algunos avances recientes en la nueva economía política.

REFERENCIAS

- ABRAMOVITZ, M. (1979): "Rapid growth potential and its realization", en: *Thinking about growth and other essays on economic growth and welfare*: 187-219, Cambridge University Press, Cambridge.
- ARGIMON, I. & J. M. GONZÁLEZ-PÁRAMO (1997): "Efectos de la inversión en infraestructuras sobre la productividad y la renta de las CC.AA.", en E. PÉREZ-TOURINO, director, *Infraestructuras y desarrollo regional: efectos económicos de la autopista del Atlántico*: 141-82, Editorial Civitas, Madrid.
- BARRO, R. & X. SALA i MARTIN (1990): "Economic growth and convergence across the United States", NBER Working Paper no. 3419.

- BARRO, R. & X. SALA i MARTIN (1992): "Convergence" en: *Journal of Political Economy*, 100(2): 223-51.
- BAUMOL, W. (1986): "Productivity growth, convergence and welfare: what the long-run data show", en: *American Economic Review* 76(5): 1072-85.
- CAMINAL, R. & A. DE LA FUENTE (1994): *Crecimiento y convergencia regional en España y Europa, Vol. I*. Instituto de Análisis Económico, Barcelona.
- CUADRADO, J. R. (1995): "Planteamientos y teorías dominantes sobre el crecimiento regional en Europa en las cuatro últimas décadas" en: *Revista EURE* XXI(63), pp. 5-32, Santiago de Chile.
- , B. GARCÍA (1995): "Las diferencias interregionales en España. Evolución y perspectivas" en: P. MARTÍN, editor, *La economía española en un escenario abierto*: 151-96, Fundación Argentaria y Visor, Madrid.
- DABAN, T. & A. DÍAZ & J. ESCRIBÁ & M. J. MURGUI (1998). "La base de datos BD MORES", DT D-98001, Dir. Gral. de Análisis y Programación Presupuestaria, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.
- DE LA FUENTE, A. (1994): "Crecimiento y convergencia: un panorama selectivo de la evidencia empírica", en: *Cuadernos Económicos del ICE* 58(3): 23-70.
- (1996a): "Convergencia y otras historias: economía regional desde una perspectiva neoclásica" en: *Revista de Economía Aplicada* IV(10): 5-64.
- (1996b): "On the sources of convergence: A close look at the Spanish regions", CEPR Discussion Paper No. 1543.
- (1996c): "Infraestructuras y productividad: un panorama de la evidencia empírica", en: *Información Comercial Española, Revista de Economía* 757, Octubre: 25-40.
- DE LA FUENTE, A. & J. M. DA ROCHA (1998): "Modelos de convergencia/divergencia y un breve panorama de la evidencia empírica" en: J. M. MELLA, coordinador, *Economía y política regional en España ante la Europa del siglo XXI*, pp. 32-59, Editorial Akal, Madrid.
- & X. VIVES (1995): "Infrastructure and education as instruments of regional policy: evidence from Spain", en: *Economic Policy* 20: 13-51.
- DOLADO, J. J. & J. M. GONZÁLEZ-PÁRAMO & J. M. ROLDÁN (1994): "Convergencia económica entre las provincias españolas: evidencia empírica (1955-1989)" en: *Moneda y Crédito* 198: 81-131.
- GARCÍA, B. & J. L. RAYMOND & J. VILLAVERDE (1995): "La convergencia de las provincias españolas" en: *Papeles de Economía Española* 64: 38-53.
- GOROSTIAGA, A. (1998): "¿Cómo afectan el capital público y el capital humano al crecimiento? Un análisis para las regiones españolas en el marco neoclásico", en: *Investigaciones Económicas* (de próxima publicación).
- ISLAM, N. (1995): "Growth empirics: a panel data approach", en: *Quarterly Journal of Economics* CX(4): 1127-70.
- KORMENDI, R. & P. MEGUIRE (1985): "Macroeconomic determinants of growth: cross-country evidence" en: *Journal of Monetary Economics* 16: 141-63.
- LÁZARO, L. (1977): "Materiales para una teoría del desarrollo regional", en: *Información Comercial Española*, Junio-Julio: 15-44.
- LUCAS, R. (1988): "On the mechanics of economic development", en: *Journal of Monetary Economics* 22(1): 3-42.
- MANKIW, G. & D. ROMER & D. WEIL (1992): "A contribution to the empirics of economic growth", en: *Quarterly Journal of Economics* CVII(2): 407-37.
- MARCET, A. (1994): "Los pobres siguen siendo pobres: Convergencia entre regiones y países, un análisis bayesiano de datos de panel", en: *Crecimiento y convergencia regional en España y Europa, Vol. II*: 249-70, Instituto de Análisis Económico, Barcelona.
- MAS, M. & F. PÉREZ & E. URIEL (1996): *El stock de capital en España y sus comunidades autónomas*, Fundación BBV, Bilbao.

- MAS, M. & F. PÉREZ & E. URIEL & L. SERRANO (1995): *Capital humano, series históricas 1964-92*; Fundación Bancaja, Valencia.
- MAS, M. & J. MAUDOS & F. PÉREZ & E. URIEL (1994a): "Disparidades regionales y convergencia en las comunidades autónomas", en: *Revista de Economía Aplicada* 4: 129-48.
- (1994b): "Capital público y productividad en las regiones españolas" en: *Moneda y Crédito* 198: 193-205.
- MAUDOS, J. & J. M. PASTOR & L. SERRANO (1998): "Convergencia en las regiones españolas: cambio técnico, eficiencia y productividad", en: *Revista Española de Economía* (de próxima publicación).
- RAYMOND, J. L. & B. GARCÍA (1994): "Las disparidades en el PIB per cápita entre comunidades autónomas y la hipótesis de convergencia", en: *Papeles de Economía Española* 59: 37-58.
- ROMER, P. (1986): "Increasing returns and long-run growth", en: *Journal of Political Economy* 94(5): 1002-37.
- (1990): "Endogenous technical change", en: *Journal of Political Economy* 98: S71-S102.
- SALA I MARTIN, X. (1994): "La riqueza de las regiones. Evidencia y teorías sobre crecimiento regional y convergencia", en: *Moneda y Crédito* 198: 13-80.
- SERRANO, L. (1997a): "Capital humano, crecimiento y convergencia regional" en: *Capital humano y crecimiento económico, análisis del caso español*, tesis doctoral, Universidad de Valencia.
- (1997b): "Productividad y capital humano en la economía española", en: *Moneda y Crédito* 207.
- SOLOW, R. (1956): "A contribution to the theory of economic growth", en: *Quarterly Journal of Economics* LXX(1): 65-94.

BIBLIOGRAFÍA ADICIONAL

- ABRAMOVITZ, M. (1986). "Catching up, forging ahead and falling behind," en *Thinking About Growth and Other Essays on Economic Growth and Welfare*: 220-44, Cambridge University Press, Cambridge.
- ASCHAUER, D. (1989a): "Is public expenditure productive?", en: *Journal of Monetary Economics* 23: 177-200.
- BARRO, R. & X. SALA I MARTIN (1991). "Convergence across states and regions", en: *Brookings Papers on Economic Activity* 1: 107-82.
- BENHABIB, J. & M. SPIEGEL (1994): "The role of human capital in economic development: evidence from aggregate cross-country data", en: *Journal of Monetary Economics* 34: 143-73.
- CASELLI, F. & G. ESQUIVEL & F. LEFORT (1996): "Reopening the convergence debate: a new look at cross-country growth empirics", en: *Journal of Economic Growth*: 363-89.
- CASS, D. (1965): "Optimum growth in an aggregative model of capital accumulation" en: *Review of Economic Studies* XXXII: 223-40.
- COE, D. & E. HELPMAN (1995): "International R&D spillovers" en: *European Economic Review* 39: 859-87.
- DE LA FUENTE, A. (1992): "Histoire d'A: crecimiento y progreso técnico", en: *Investigaciones Económicas*, XVI-3: 331-92.
- (1996d): "Inversión pública y redistribución regional: el caso de España en la década de los ochenta", en: *Papeles de Economía Española* 67: 238-56.
- DIAMOND, P. (1965): "National debt in a neoclassical growth model", en: *American Economic Review*, Dec.: 1126-1150.
- DOWRICK, S. & D. T. NGUYEN (1989): "OECD comparative economic growth 1950-85: catch-up and convergence", en: *American Economic Review* 79(5): 1010-1030.
- DRAPER, M. & J. A. HERCE (1994): "Infraestructuras y crecimiento: un

- panorama", en: *Revista de Economía Aplicada*, 6(2): 129-68.
- EVANS, P. & G. KARRAS (1994a): "Is government capital productive? Evidence from a panel of seven countries", en: *Journal of Macroeconomics*, 16(2).
- (1994b): "Are government activities productive? Evidence from a panel of US states", en: *Review of Economics and Statistics* LXXVI(1): 1-11.
- (1996): "Do economies converge? Evidence from a panel of US states", en: *Review of Economics and Statistics*: 384-88.
- GARCÍA-MILA, T. & T. MCGUIRE (1992): "The contribution of publicly provided inputs to states' economies", en: *Regional Science and Urban Economics* 22(2): 229-41.
- , R. PORTER (1993): "The effect of public capital in state-level production functions reconsidered", Mimeo, Universidad Pompeu Fabra.
- GERSCHENKRON, A. (1952): "Economic backwardness in historical perspective", en: B. Hosilitz, editor, *The Progress of Underdeveloped Areas*. Chicago University Press, Chicago.
- GROSSMAN, G. & E. HELPMAN (1991): *Innovation and growth in the global economy*. MIT Press, Cambridge, Mass..
- HOLTZ-EAKIN, D. (1994): "Public sector capital and the productivity puzzle", en: *Review of Economics and Statistics* 76(1), pp. 12-21.
- LICHTENBERG, F. (1992): "R&D investment and international productivity differences", NBER Working Paper no. 4161.
- MANKIW, G. (1995): "The growth of nations" en: *Brookings Papers on Economic Activity* I, pp. 275-326.
- MUNNELL, A. (1992): "Infrastructure investment and economic growth", en: *Journal of Economic Perspectives*, 6(4), Fall: 189-98.
- ROMER, P. (1987): "Crazy explanations for the productivity slowdown", en: *NBER Macroeconomics Annual* 2: 163-210.
- SERRA, D. & W. GARCÍA-FONTES (1994): "Capital público, infraestructuras y crecimiento", en: *Crecimiento y convergencia regional en España y Europa*, Vol. 2: 451-78, Instituto de Análisis Económico, Barcelona.
- VAYÁ, E. (1998): "Crecimiento, convergencia y externalidades regionales", en: *Localización, crecimiento y externalidades regionales. Una propuesta basada en la econometría espacial*, tesis doctoral, Universidad de Barcelona.
- VAYÁ, E. & E. LÓPEZ-BAZO & M. ARTÍS (1998): "Growth, convergence and (why not?) regional externalities", mimeo, Universidad de Barcelona.

El desarrollo local en los tiempos de globalización.

Antonio VÁZQUEZ BARQUERO

Catedrático de Economía. Universidad Autónoma de Madrid.

RESUMEN: La dinámica económica y productiva se desarrolla en el momento actual en un entorno de competencia creciente como consecuencia de la aceleración del proceso de globalización. El artículo muestra que en tiempos de globalización, el desarrollo endógeno sigue siendo una estrategia adecuada, y que comienza a surgir una nueva generación de políticas regionales. La nueva política regional se orienta a potenciar los mecanismos de organización del territorio y las iniciativas que permiten a las ciudades y regiones responder a los desafíos de la globalización

Descriptores: Desarrollo local, Globalización

I. INTRODUCCIÓN

Desde hace una década, un nuevo paradigma recorre el mundo, la globalización de la economía y la sociedad. Los sistemas productivos y los mercados adquieren, paulatinamente, dimensión global, el estado cede protagonismo y liderazgo a las empresas innovadoras (generalmente, multinacionales), las nuevas tecnologías de la información, los transportes y las comunicaciones facilitan y refuerzan el funcionamiento y la interacción de las organizaciones.

La globalización cobra mayor significado cuando se la pone en la perspectiva del cambio del ciclo largo de la economía. Se ha superado la fase recesiva, que se extiende desde mitad de los años setenta a finales de los noventa, mediante un aumento de la productividad en todos los sectores productivos (a través de la introducción de

innovaciones), un profundo cambio estructural (reestructuración en el sistema industrial y en las actividades de servicios), la reorganización institucional (privatizaciones y descentralización productiva) y, en definitiva, el paso al modo de desarrollo informacional.

El nuevo ciclo se inicia en un entorno que favorece el crecimiento de la renta y del empleo, con una nueva división internacional del trabajo, la transformación y desarrollo de organizaciones e instituciones regionales de entidad global y el aumento de la competencia en los mercados, lo que implica la continuación de los ajustes del sistema productivo de los países, las regiones y las ciudades afectadas por la globalización.

A medida que se iba definiendo este nuevo escenario de la competencia entre las empresas y los territorios se iban generando formas más flexibles de organización de la producción, aparecían nuevos espacios

Recibido: 23.01.00

e-mail: vazquez-barquero@uam.es

productivos y las empresas, las ciudades y las regiones daban respuestas a los retos que presenta el aumento de la competencia en los mercados, a través de los planes estratégicos e iniciativas locales. De esta forma ha ido adquiriendo consistencia y fuerza la política de desarrollo local, como una respuesta de las economías locales a los desafíos del ajuste productivo.

En una situación como la actual de cambio de ciclo económico y, por lo tanto, del escenario competitivo uno se hace preguntas como las siguientes: ¿Sigue el desarrollo endógeno siendo una interpretación adecuada que oriente el análisis y los modelos de intervención pública? ¿Las iniciativas locales siguen siendo instrumentos útiles para estimular el desarrollo territorial o han de cambiar sus contenidos y orientaciones? ¿Está surgiendo una nueva generación de políticas regionales?

El artículo muestra que en los tiempos de globalización el desarrollo endógeno continúa siendo una interpretación útil para entender la dinámica económica y productiva y las respuestas de las organizaciones e instituciones. Después de definir el concepto de globalización y de describir el cambio de escenario, el artículo plantea que la conceptualización del desarrollo endógeno permite argumentar la existencia de rendimientos crecientes y presenta algunos de los cambios que introduce la nueva generación de políticas regionales.

2. LA GLOBALIZACIÓN, UN NUEVO PARADIGMA

Recientemente, ha comenzado a definirse un nuevo paradigma, la formación y desarrollo de la economía global, en el que el sistema productivo y los mercados se van globalizando y el estado está dejando de ser el motor de la economía y cede el liderazgo a las empresas multinacionales. Las diferentes formas de regionalización y de integración de las economías nacionales (como la Unión Europea, el Acuerdo de Libre Comercio entre México, EE UU y Canadá, o el Mercado Común del Cono Sur) podrían entenderse como los mecanismos a

través de los que se institucionaliza el proceso de globalización.

Existe una fuerte controversia sobre el significado de la globalización, su importancia, dinámica y consecuencias, que frecuentemente lleva a un cierto escepticismo sobre sus implicaciones (HIRST & THOMPSON, 1996). En todo caso, se puede aceptar que desde hace una década se asiste a un reforzamiento de las relaciones económicas, políticas e institucionales entre los países que pueden conducir a la formación de un sistema global, pero que, como indica SCOTT (1998), es cada vez más diversificado.

Los factores responsables de la aceleración del proceso de globalización han sido, entre otros, los siguientes (OCDE, 1996): los cambios en las políticas económicas y comerciales, que han generalizado la liberalización de los mercados de bienes, servicios y factores; las nuevas estrategias de las empresas multinacionales que aprovechan las nuevas oportunidades de localización que la integración les presenta; y la introducción de las innovaciones en los transportes y comunicaciones que facilitan la integración de los mercados y la producción multinacional, y reducen los costes de producción y de los intercambios.

Como señala FERRER (1996), la globalización es un fenómeno antiguo, asociado con los intercambios internacionales de bienes y servicios, y la internacionalización del capital y de la producción. Sin embargo, el rasgo que caracteriza la forma que toma actualmente la globalización es el hecho de que la internacionalización de los mercados y de la producción está ligada a la información y a la utilización de las nuevas tecnologías, diferenciándose de experiencias anteriores vinculadas a la búsqueda de materias primas o de nuevos mercados (OMAN, 1994). Este proceso se fortalece gracias a las nuevas formas de organización de las empresas a través de los acuerdos de cooperación y de las alianzas estratégicas internacionales, lo que permite crear redes de carácter global.

La globalización estaría dando lugar a un nuevo orden internacional y a una nueva división internacional del trabajo

(UGARTECHE, 1997). El liderazgo de la economía global correspondería a los países de la OCDE, los nuevos países industrializados del Este asiático y algunos de América Latina, que tienen políticas de libre mercado, apertura al capital extranjero y cuyos sistemas económicos estarían interrelacionados por los intercambios de bienes y servicios, de capitales y de mano de obra; mientras que las economías de los demás países quedarían excluidas a menos que sean capaces de integrarse aceptando las reglas de la libre competencia (OHMAE, 1990).

La globalización afecta al sistema productivo de las regiones desarrolladas y atrasadas, así como de las ciudades grandes y de aquellas pequeñas y medianas. El fortalecimiento de los sistemas locales de empresas, la creación de redes de subcontratación, la externalización de sistemas de producción y la introducción de formas más flexibles de organización de las grandes empresas han permitido mejorar la productividad y competitividad de las ciudades y regiones urbanas innovadoras (SCOTT, 1998).

Pero, como sostiene CASTELLS (1996), la economía global es fuertemente asimétrica. A diferencia de lo que propugna el viejo paradigma Centro-Periferia, es policéntrica y además las categorías Norte y Sur han perdido capacidad analítica ya que los centros y las periferias en el nuevo orden internacional no se sitúan simétricamente a ambos lados de la hipotética línea divisoria entre el "Norte" y el "Sur". Existen ciudades y regiones en el Sur articuladas a la economía global y existen ciudades y regiones del Norte que no lo están. Es más, la pobreza es una cuestión que no sólo afecta al Sur sino que los bajos niveles de renta, la baja capacidad tecnológica y la injusta distribución de la renta caracterizan, también, a las ciudades y regiones del Norte, si bien los niveles de pobreza en el norte y en el sur no son siempre comparables como sugiere Sonia Barrios.

En definitiva, en un mundo cada vez más globalizado, hay ciudades y regiones que ganan y otras que pierden (Benko y Lipietz, 1992), en función de su dotación de recursos humanos, recursos naturales y su

encardinación a la economía global y no por su pertenencia a un Norte o a un Sur predefinido.

3. EL CAMBIO DE ESCENARIO PARA EL DESARROLLO LOCAL

Hay que remontarse a finales de los años setenta para encontrar los orígenes del paradigma del desarrollo local endógeno (VÁZQUEZ, 1999a). En los últimos veinticinco años el escenario en el que se mueven las economías europeas y, sobre todo la española, ha cambiado drásticamente.

En España el escenario de 1979 estaba marcado por la euforia política porque se acababa de iniciar la democracia y se había elegido por primera vez a los representantes en los gobiernos municipales. Pero, era un escenario de crisis del modelo de desarrollo industrial y de ajuste del sistema productivo, que ponía fin a un largo periodo de crecimiento económico.

La parte más dura de la crisis económica se inicia en 1975 y se extiende hasta finales de 1985, periodo en el que la tasa de crecimiento del PIB se deteriora paulatinamente (7% entre 1961 y 1974; 2,3% durante 1977-1978; 1,3% durante 1979-1984) y se destruye empleo a una tasa anual del 1,7%. La economía española pierde posiciones en relación con los demás países europeos, pasando su PIB per capita de representar el 78,9% de la media de los países de la Unión Europea en 1975 al 72,1% en 1985. Además, se estima que entre 1977 y 1984 la destrucción neta de empleo fue de 1.636.000 puestos de trabajo y la tasa de paro crece continuamente (4% en 1975; 20,9% en 1985).

La economía atravesaba por un fuerte proceso de ajuste productivo y de desindustrialización, con cierres de empresas y despidos masivos. Se desconocía cuáles serían las actividades industriales ganadoras y perdedoras, no se sabía cuál sería la estructura productiva de la economía española a finales de los años noventa. Además, estábamos en un mundo en el que las políticas macroeconómicas restrictivas comenzaban a dominar y en el que las políticas redistributivas perdían fuerza.

Los desafíos que representaban la reestructuración productiva y el aumento del paro estimularon la respuesta de las ciudades y regiones a través de iniciativas cuyo objetivo es facilitar los procesos de ajuste de los sistemas productivos locales, lo que dio lugar a la política económica local (VÁZQUEZ, 1993).

Desde principios de los años noventa el escenario en el que se mueven la economía española y las demás economías europeas ha cambiado significativamente. Hay que reconocer, ante todo, que las condiciones en las que funciona el sistema productivo se han transformado drásticamente. Pero, sobre todo, conviene señalar que las economías europeas se están integrando rápidamente, impulsadas por la creación de la Unión Económica y Monetaria (UEM), y forman parte de un mundo cada vez más globalizado, lo que afecta directamente a la competitividad de las ciudades y regiones.

La economía española ha recuperado el pulso y está creciendo por encima del 3% anual (3,8% en 1999) y en todo caso a un ritmo superior al de la mayoría de los países europeos lo que le ha permitido mejorar su convergencia real (en 1998, el PIB per capita español se acercaba al 80% de la media Europea). Desde 1995 (o desde 1986, según algunos) se crea empleo neto lo que permite reducir la tasa de paro, aunque sea lentamente (15,8% en 1999). Con una economía cada vez más abierta e internacionalizada, el sistema productivo español se ha especializado en actividades industriales reestructuradas (como maquinaria, material de transporte y confección) y en actividades modernas (como la aeronáutica o la electrónica), y, sobre todo, en actividades de servicios, como los turísticos, los financieros o los de transporte y comunicaciones (el empleo en los servicios pasa del 40,9% en 1975 al 61,6% en 1998).

Pero, el rasgo principal que caracteriza el escenario actual es que a las necesidades del ajuste productivo se han añadido en la última década las exigencias del fuerte proceso de integración de las empresas y las economías en los mercados europeos e internacionales, en general. El desafío actual no es sólo mejorar la eficiencia en la producción, a través de la introducción de innovaciones, sino responder a las

demandas que presenta el aumento de la competencia en los mercados.

¿Cuáles son los efectos sectoriales y territoriales del proceso de globalización? ¿Cuál es la especificidad del fenómeno en países de desarrollo tardío como España? Dejando aparte la cuestión de la controversia sobre el significado de la globalización, se puede aceptar que el proceso de globalización significa un aumento de la competencia en los mercados, y, por lo tanto, nuevas necesidades y demandas de servicios de las empresas y economías locales para poder ajustarse al escenario de competencia global creciente. Por lo tanto, los procesos de reestructuración productiva de los países, las regiones y las ciudades continuarán aunque las condiciones del entorno estén cambiando.

La integración económica y, en general, la globalización constituyen un reto para el sistema productivo y empresarial español (y europeo, en general). El aumento de la competencia reabrirá el proceso de ajuste productivo por tercera vez en España (después de los shocks petrolíferos de los años setenta, y de la entrada en la Unión Europea en 1986), lo que provocará el cierre de empresas y tensiones en el mercado de trabajo, como en el pasado. Pero, parece que su dimensión e importancia serán de menor entidad no sólo porque muchas empresas y actividades productivas ya se han reestructurado, sino sobre todo porque las características del entorno competitivo son diferentes debido al cambio de ciclo económico (OCDE, 1999).

El ajuste afectará, sobre todo, a las actividades y empresas industriales que compiten a escala nacional e internacional y, en menor medida, a los servicios y las actividades relacionadas directamente con los clientes. Cuando de lo que se trata es de adquirir mayor escala competitiva no siempre la solución pasa por el aumento de la dimensión de las empresas locales, sino que los acuerdos de asociación, la externalización de funciones y la subcontratación permitirán diversas alternativas a las empresas.

En todo caso, el aumento de la competencia en los mercados hará que los ajustes de proceso, producto y organización

les ocasionen menores costes que en etapas anteriores. Los productos intermedios y las materias primas tienden a mantenerse a unos niveles de precios más estables y competitivos, los costes de financiación se han reducido sensiblemente y la dimensión de los cambios será en media más reducida.

Como consecuencia del aumento de la presencia de empresas de todos los países de la Unión en los mercados europeos y de las respuestas estratégicas de las empresas locales se producirá un aumento de la internacionalización de la producción y de la integración de los mercados de productos industriales y de servicios. El nuevo entorno competitivo les abre a las empresas españolas (y a las europeas en general) la oportunidad de estar presentes en un mercado, más estable y amplio y con una moneda única y fuerte. Pero, también, al aumentar la competencia genera amenazas para aquellas empresas que no hayan adaptado sus estructuras al nuevo entorno.

La nueva fase del proceso de reestructuración se produce, sin embargo, después de las transformaciones de los años ochenta y noventa, lo que limita sus efectos. El sistema productivo de las ciudades y regiones urbanas más dinámicas lo forman las actividades industriales de alta tecnología (como la microelectrónica, la biotecnología, la robótica o la industria aerospacial), pero también aquellas actividades manufactureras que en los años cincuenta y sesenta se caracterizaban por su producción estandarizada, se han reestructurado y han diferenciado la producción a través de la introducción de innovaciones (como la industria de la confección o la del automóvil).

Sin duda, por otro lado, las actividades avanzadas de servicios (como el marketing, el diseño o la asistencia técnica) han marcado la reestructuración del sistema europeo (y español) de ciudades, pero también lo han hecho las actividades más tradicionales, como los servicios financieros y los servicios de ocio, que se han ajustado al nuevo entorno competitivo introduciendo innovaciones de organización, de producto y de proceso mediante las nuevas tecnologías de la información y el conocimiento.

Así pues, en la medida en que el proceso de reestructuración productiva se vaya

completando, el impacto del aumento de la competencia sobre las actividades productivas y el territorio tendrá una incidencia más limitada. Además, dado que la globalización está impulsando la diferenciación y diversificación en los sistemas urbanos, cada vez más policéntricos debido a la proliferación de redes de empresas y ciudades (VELTZ, 1996), las políticas locales continúan siendo mecanismos adecuados para contribuir al desarrollo de las economías urbanas y regionales.

4. DESARROLLO ENDÓGENO Y RENDIMIENTOS CRECIENTES

El proceso de globalización implica un aumento de la competencia en los mercados, y, por lo tanto, la continuación de los procesos de reestructuración productiva de los países, las regiones y las ciudades, si bien en unas condiciones diferentes a las de la fase recesiva del anterior ciclo largo de la economía europea (y española). Pero la visión del desarrollo endógeno continúa siendo acertada para analizar los actuales procesos de crecimiento y cambio estructural de las ciudades y regiones en curso y para regular sus transformaciones a través de las políticas de los gobiernos locales y regionales.

La cuestión central de la dinámica y cambio estructural de las economías locales y regionales en este escenario, como en el pasado, reside en identificar los procesos de acumulación de capital que impulsan el crecimiento económico y, por lo tanto, en cómo abordar la cuestión de los rendimientos decrecientes, que como indica el pensamiento neoclásico conduciría a un escenario de crecimiento nulo (SALA I MARTÍN, 1994).

La moderna teoría del crecimiento económico supone un paso adelante para responder a esta cuestión, ya que considera la ley de rendimientos decrecientes como una de las alternativas del funcionamiento del proceso de crecimiento económico. En su afán de acomodarse a la realidad las modernas formalizaciones del pensamiento neoclásico incorporan en la función de producción el resto de los hechos, que explican y condicionan los procesos de

crecimiento económico y, en concreto, consideran que el avance tecnológico es un factor endógeno y que las rentas monopolistas condicionan los procesos de crecimiento, lo que les permite concluir la diversidad de los posibles senderos de crecimiento (ROMER, 1986, 1994).

Por otro lado, en el escenario actual de transformaciones económicas, organizativas, tecnológicas, políticas e institucionales, la teoría de desarrollo endógeno parece adecuada para identificar los mecanismos del desarrollo económico. Los estudios teóricos y los análisis de experiencias de reestructuración productiva y de dinámica urbana y regional han permitido conceptualizar el desarrollo endógeno. (VÁZQUEZ, 1999a).

El desarrollo económico se produce como consecuencia de la utilización del potencial y del excedente generado localmente y la atracción, eventualmente, de recursos externos, de la aplicación del conocimiento y de la utilización de las economías externas en los procesos productivos, lo que permite que se produzcan rendimientos crecientes y, por lo tanto, crecimiento económico. Las iniciativas y el control que los actores locales y la sociedad civil realizan a través de sus respuestas estratégicas, son el mecanismo a través del que se favorecen los procesos de transformación y la dinámica económica de las ciudades y regiones.

Así pues, para neutralizar las tendencias al estado estacionario es preciso activar los elementos que caracterizan los procesos de acumulación y desarrollo en entornos de globalización, como la formación de redes de empresas e instituciones (distritos industriales, entornos innovadores, alianzas estratégicas), la creación y difusión de las innovaciones en el sistema productivo, y las economías de aglomeración y diversidad de las ciudades. Estos mecanismos constituyen una respuesta, espontánea o estratégica, a los desafíos del aumento de la competencia, que permite generar y utilizar economías externas y mejorar la competitividad de las ciudades y regiones.

Una de las cuestiones centrales del proceso de acumulación de capital de los sistemas productivos en las economías de desarrollo tardío reside, por lo tanto, en la formación de economías externas de escala

y la reducción de los costes de transacción, que están condicionadas por la forma de organización del sistema productivo local. Por lo tanto, la organización del entorno, en el que se establecen las relaciones entre las empresas, los proveedores y los clientes, condiciona la dinámica de las economías locales.

Así pues, los sistemas de empresas locales y las relaciones entre las empresas son uno de los mecanismos a través de los que se producen los procesos de crecimiento y cambio estructural de las economías locales y regionales, ya que permiten generar rendimientos crecientes cuando las relaciones y la interacción entre empresas propician la utilización de economías de escala ocultas en los sistemas productivos y los centros urbanos, a fin de cuentas uno de los potenciales de desarrollo económico local.

El análisis del funcionamiento de los sistemas productivos locales (y específicamente en el caso de los distritos industriales) ha demostrado que la existencia de una red de empresas industriales locales, permite la generación de una multiplicidad de mercados internos y de áreas de encuentro que facilitan los intercambios de productos, servicios y conocimiento (BECATTINI, 1997). La confluencia de los intercambios de productos y recursos entre las empresas, la multiplicidad de relaciones entre los actores, y la transmisión de mensajes e informaciones entre ellos propicia la difusión de las innovaciones, impulsa el aumento de la productividad y mejora la competitividad de las empresas locales.

Ahora bien, el desarrollo económico y la dinámica productiva dependen de la introducción y difusión de las innovaciones que impulsan la transformación y renovación del sistema productivo (MAILLAT, 1995; FREEMAN & SOETE, 1997). Para que ello sea posible, es necesario que los actores que integran el sistema productivo local, tomen las decisiones adecuadas de inversión en tecnología y organización. Cuando esto ocurre, las empresas y el sistema productivo, en su conjunto, adquieren la dimensión innovadora que les permite mejorar la posición competitiva en los mercados.

Los economistas, los sociólogos y los geógrafos, cualquiera que sea la línea metodológica que sigan, siempre han reconocido que los procesos de crecimiento y cambio estructural de las economías se producen como consecuencia de la introducción de innovaciones en el sistema productivo a través de las decisiones de inversión. Sin embargo, los efectos económicos de las innovaciones dependen de cómo se difunden en el tejido productivo y de cual sea la estrategia tecnológica de las empresas en su pugna por mantener o mejorar los resultados de su actividad.

Las empresas toman sus decisiones de innovación en un entorno cada vez más competido y globalizado y es, precisamente, el esfuerzo por aumentar la rentabilidad de sus inversiones y ampliar la presencia en los mercados lo que, en último análisis, constituye uno de los mecanismos clave del proceso de innovación. Así pues, desde la perspectiva del desarrollo competitivo de las economías, las innovaciones y las nuevas tecnologías no surgen fuera del sistema económico sino que son endógenas al sistema productivo, a la economía y a la propia sociedad, como reconoce el informe de la OCDE (1992) sobre Tecnología y Economía.

En un escenario como el actual caracterizado por la globalización de la producción y de los intercambios y el aumento de las actividades de servicios, las ciudades se han convertido en el espacio preferente del desarrollo. Su potencial de desarrollo les permite responder a los retos que presenta el aumento de la competitividad, vinculando los procesos de ajuste productivo y organizativo a la utilización de los recursos propios, a la difusión de las innovaciones y al fortalecimiento de las relaciones con otras ciudades.

La ciudad y el sistema productivo local participan de un proceso común (VÁZQUEZ, 1999b). Las decisiones de inversión en el sistema productivo y en la ciudad tienden a favorecer la convergencia del desarrollo productivo y el desarrollo urbano cuando los agentes interactúan y crean nuevos espacios para la producción de bienes, los intercambios y la relación de los actores. Pero, en todo caso, la ciudad es el espacio

por excelencia del desarrollo endógeno: genera externalidades que permiten la aparición de rendimientos crecientes, tiene un sistema productivo diversificado que potencia la dinámica económica, es un espacio de redes en el que las relaciones entre actores permiten la difusión del conocimiento y estimulan los procesos de innovación y de aprendizaje de las empresas (QUIGLEY, 1998; GLAESER, 1998).

La teoría del desarrollo endógeno, identifica una senda de desarrollo autosostenido, de carácter endógeno al reconocer la existencia de rendimientos crecientes de los factores acumulables. El crecimiento económico se caracteriza por la incertidumbre y la aleatoriedad como consecuencia de las condiciones cambiantes del mercado y de las decisiones de todos los actores que orientan las inversiones públicas y privadas (NELSON, 1995; METCALFE, 1998). Las empresas, las organizaciones empresariales y las instituciones públicas toman sus decisiones estratégicas de inversión movidas por la búsqueda de rentabilidad, el posicionamiento competitivo frente a los competidores, o la mejora del entorno competitivo, lo que facilita los procesos de acumulación de capital.

Los actores que toman las decisiones de inversión lo hacen desde el entorno territorial, concreto y específico, del que forman parte y al que le dan entidad. El territorio, por lo tanto, cuenta en las decisiones de inversión y localización de las empresas, tal como se sugiere desde los campos de la Teoría del Comercio Internacional (KRUGMAN, 1990) y de la Organización y Gestión de Empresas (PORTER, 1990). La especificidad de los recursos, el conocimiento técnico acumulado y las formas de organización de la producción le confieren a la ciudad/región, es decir al territorio, la cualidad de ser un actor y no un mero receptor de la toma de decisiones de los agentes económicos.

La teoría de desarrollo endógeno es más que un modelo de análisis, es una interpretación orientada a la acción, en la que los actores locales a través de sus decisiones de inversión, de sus iniciativas locales marcan la senda de crecimiento de la economía local. Para que la política de

desarrollo local sea eficiente es conveniente que se produzca una sinergia entre las acciones de los actores locales, empresariales e institucionales. Ello es posible cuando existen formas de concertación como los acuerdos de planificación, y se dispone de instrumentos que favorezcan el aprendizaje y la difusión del conocimiento mediante la interacción de los actores.

5. LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO EN LOS TIEMPOS DE GLOBALIZACIÓN

La dinámica de los espacios productivos y el desarrollo económico tiene lugar en un nuevo escenario caracterizado por la globalización de la economía y de la sociedad, en el que el desarrollo endógeno sigue siendo una interpretación adecuada de estos fenómenos y, por lo tanto, útil para establecer los elementos de su regulación. Pero los cambios en las condiciones económicas, sociales, tecnológicas e institucionales del escenario han ido introduciendo alteraciones en la estrategia del desarrollo local, en consonancia con las necesidades de ajustar las acciones a la realidad, dando lugar a una nueva generación de políticas de desarrollo regional.

5.1. Visión policéntrica del desarrollo

La globalización ha creado un nuevo escenario para las regiones y ciudades, que compiten directamente por el mantenimiento y atracción de inversiones, rivalizando con las demás regiones y ciudades. En este escenario, los territorios, que desean aumentar el bienestar de sus habitantes y mejorar el posicionamiento frente a sus rivales, tienen que dar una respuesta estratégica eficaz. De no hacerlo así, su posición competitiva se resentiría, a largo plazo, lo que les conduciría a una situación en la que podrían ver reducido su nivel de bienestar, al menos en términos relativos.

La nueva generación de políticas aborda este desafío con una visión del desarrollo que considera que el desarrollo es un proceso que se produce de forma difusa, en

función de las trayectorias de crecimiento de las ciudades y regiones. Si bien esta aproximación se aleja de las posiciones tradicionales inspiradas en los modelos de crecimiento concentrado, señala que el desarrollo regional requiere la localización de la actividad productiva en un número reducido de ciudades y asentamientos urbanos al que fluyen los recursos y las inversiones. Se trata de espacios con una dimensión suficiente para competir (grandes ciudades, redes de ciudades, comarcas, regiones enteras) y cuyo tamaño óptimo dependerá del tipo de acciones necesarias para impulsar el desarrollo del territorio.

Dado que las empresas no compiten aisladamente sino que lo hacen juntamente con el entorno (forma de organización, entramado institucional) en el que se localizan, y que la dinámica de las empresas, las ciudades y las regiones depende de la utilización del potencial de desarrollo de cada territorio, la nueva generación de políticas demanda estrategias que tengan una marcada dimensión territorial y policéntrica.

5.2. Visión sistémica del desarrollo

La nueva aproximación al desarrollo de las ciudades y regiones es más sensible a las iniciativas que apoyan la formación de redes, lo que supone un cambio fundamental con respecto a las generaciones anteriores de políticas regionales.

Como se señaló anteriormente, la globalización ha estimulado la ampliación de los flujos y las relaciones entre empresas y actores de los distintos entornos y vincula el éxito en los mercados al buen funcionamiento de los entramados productivos e institucionales. Por ello, la nueva generación de políticas, necesariamente, ha de ser sensible a los entornos locales tratando de impulsar medidas que estén enraizadas en los contextos locales y que estén orientadas a resolver problemas de los sistemas productivos y de las redes locales, mas que los de empresas aisladas.

Esto supone un cambio fundamental en la estrategia de desarrollo. La primera

generación de políticas regionales se orientaba, sobre todo, a la creación de infraestructuras y a estimular la localización de empresas externas mediante incentivos. La segunda generación puso el acento en las iniciativas que fomentan el desarrollo de los recursos inmateriales del desarrollo a través de instrumentos como las Incubadoras de Empresas, los Centros de Empresas e Innovación, los Institutos Tecnológicos o los Centros de Formación.

La tercera generación de políticas regionales da preferencia a las iniciativas que favorecen el surgimiento y el desarrollo de redes entre empresas, organizaciones e instituciones radicadas en el propio territorio y en otros con los que existe cierta complementariedad estratégica.

Esta orientación de la nueva generación de políticas se basa en la idea de que la globalización está impulsando el desarrollo de las redes de empresas, de organizaciones y de ciudades. Por lo tanto, para mejorar los resultados de una economía, es necesario incidir sobre todo el sistema de actores, apoyando además de a las empresas a las organizaciones e instituciones. Si el objetivo final es estimular la capacidad de aprendizaje y de respuesta local es necesario que las acciones incidan sobre el entorno local, en su conjunto.

La reconducción de la estrategia de desarrollo regional a través del fomento de la organización del desarrollo se debe, en definitiva, a que en un escenario de globalización creciente de los intercambios, ha de darse un carácter prioritario a aquellas medidas que favorecen el aumento de la competencia de las ciudades y regiones.

5.3. Desarrollo con objetivos múltiples

Como en el caso de la política de desarrollo local, la nueva estrategia de desarrollo pretende mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos públicos, fomentar la equidad en la distribución de la riqueza y del empleo y satisfacer las necesidades presentes y futuras de la población con el uso adecuado de los recursos naturales y medioambientales.

Sin duda, los objetivos de eficiencia, equidad y ecología expresan el conflicto de intereses en todos y cada uno de los

territorios. Por ello, las estrategias de desarrollo local se preocupan por encontrar el equilibrio y en todo caso establecer las prioridades entre los objetivos (y las acciones). Cuando se da a los objetivos económicos un carácter prioritario, por ejemplo, la equidad y la ecología deben de funcionar como condicionantes del óptimo perseguido.

Pero, la nueva estrategia de desarrollo, al proponerse como objetivo prioritario el desarrollo competitivo de las ciudades y regiones, se aleja en cierta medida de las dos generaciones anteriores de Políticas Industriales y Regionales. Se diferencia, sin duda, nítidamente de las políticas regionales tradicionales, cuyo objetivo era sobre todo reducir las disparidades regionales existentes en el territorio, ya que en el escenario de la economía global es imposible para las administraciones regionales y locales adoptar una orientación estratégica de ese tipo basada en la equidad del sistema.

Pero, además, amplía las propuestas de la segunda generación de políticas, cuyo objetivo estratégico era hacer surgir la capacidad emprendedora existente en el territorio y mejorar la productividad de las empresas, al proponer medidas encaminadas a mejorar la competitividad de los sistemas de empresas y de los territorios.

En resumen, la nueva generación de políticas se propone alcanzar un conjunto de objetivos múltiples, tratando de promover, de forma combinada, el desarrollo económico, el desarrollo social y el desarrollo duradero.

5.4. Enfoque sectorial del desarrollo

La nueva generación de políticas mejora la propuesta de actuación de las estrategias de desarrollo local al ampliar las iniciativas dirigidas a todo tipo de empresas y actividades existentes en una localidad (fomentar el surgimiento y desarrollo de la capacidad emprendedora, la difusión de la innovación, la calidad del capital humano y la difusión de la información), y proponer impulsar, también, el desarrollo de actividades estratégicas para el crecimiento de las ciudades y regiones. La nueva generación de políticas, por lo tanto,

combina acciones horizontales y acciones sectoriales.

Este es un planteamiento que va más allá de la visión del desarrollo integrado en la que la identificación de actividades competitivas propiciaría la articulación de iniciativas de diferentes sectores productivos, como podrían ser las actividades turísticas e industriales que hacen más competitivas a las regiones y ciudades. Se trata, también, de combinar las iniciativas locales con las acciones que emanan de las grandes políticas de las administraciones y operan en el territorio.

Así, por ejemplo, en una situación como la actual de la Unión Europea, en la que la agricultura comunitaria adolece de fuertes debilidades y se enfrenta a una creciente competencia en los mercados internacionales, y en que las regiones periféricas sufren de forma particular los efectos de la globalización, parece adecuado proponer la actuación coordinada de las acciones de la política agraria, que tienen un carácter claramente funcional, y de las iniciativas que promueve la política de desarrollo rural, que se apoya en una visión territorial del desarrollo.

La cooperación de los impulsores de ambas políticas se puede argumentar en términos de la convergencia de las estrategias en las que se basan las acciones de ambas políticas. En un escenario de globalización creciente y de aumento de la competitividad, las explotaciones agrarias y las comarcas y áreas rurales se enfrentan a amenazas y desafíos que solo se pueden superar mejorando la competitividad de las explotaciones y territorios si se desea seguir manteniendo o mejorando la renta agraria de los propietarios, los trabajadores agrarios y los agricultores. En realidad el territorio es una referencia obligada, en la que las empresas y los sectores (como la agricultura) desarrollan estrategias territoriales y las ciudades/regiones estrategias económicas.

5.5. Cooperación de agentes locales y externos

La nueva generación de políticas es, como la anterior, sensible al fomento de la

participación de la sociedad local y de los actores económicos, sociales y políticos en los procesos de desarrollo. Pero, existen diferencias importantes con respecto a las propuestas de las dos anteriores en lo que afecta a la organización y a la gestión de la estrategia de desarrollo.

Los procesos de desarrollo, como se ha indicado anteriormente, están enraizados en el contexto productivo, cultural e institucional del territorio. Por ello, su consolidación y dinámica depende del apoyo de la sociedad civil y de los actores que toman las decisiones de inversión pública y privada. Se trata, por lo tanto, de diseñar y de ejecutar las iniciativas con el soporte de todo tipo de actores. Cuando la política de desarrollo se instrumenta a través de la planificación estratégica, la propia metodología requiere un acuerdo entre los actores y la participación de la sociedad civil.

La experiencia de las políticas de desarrollo local muestra que la gestión e instrumentación del desarrollo se realiza de forma más eficaz y eficiente a través de organizaciones intermediarias en cuyos órganos de dirección están presentes las organizaciones empresariales, los sindicatos, los centros de formación e investigación, y las administraciones públicas que actúan en el territorio. Por lo tanto, las organizaciones intermediarias siguen siendo una pieza clave para impulsar los procesos de desarrollo endógeno, pero su eficacia está relacionada con las condiciones del contexto institucional que es muy difícil de cambiar a corto plazo.

En el escenario de la globalización es necesario introducir una variante, con respecto a las generaciones anteriores de política, dando mayor presencia a las empresas externas que se radican en el área y manifiestan su interés de endogeneizar algunas de sus funciones. Si en la política tradicional el actor estratégico del desarrollo era la administración central y en la política de desarrollo local lo era la comunidad local, en la nueva generación de políticas hay que contar, también, con las empresas externas, que pueden convertirse en un elemento catalizador de los procesos de desarrollo local bajo determinadas condiciones.

Finalmente, BOISIER (1999) insiste en que el vector instrumental de la nueva política regional contemporánea reside en la consistencia de las relaciones regional/nacional. Como indican del Castillo, Arriola y Ozerin (1998), la cuestión es identificar el nivel de gobierno al que le correspondería cada competencia. En opinión de Lundvall, dicen, el nivel regional sería el mas indicado para llevar a cabo iniciativas dirigidas a estimular el cambio organizativo de las empresas, a incitar a la formación de redes en los sistemas productivos y a promover nuevas formas de aprendizaje.

6. LAS POLÍTICAS NEGOCIADAS DE DESARROLLO ENDÓGENO

La adaptación de las políticas regionales al nuevo entorno institucional las ha ido convirtiendo en políticas negociadas entre los actores económicos, sociales y políticos de las ciudades y regiones. La globalización le ha dado un fuerte impulso a este proceso al afectar a las estrategias de las empresas y territorios y favorecer, así, la territorialización de los procesos de desarrollo (VELTZ, 1993; STORPER, 1997).

La globalización implica que, cada vez mas, las empresas traten de forma global a sus mercados y gestionen, globalmente, los diferentes territorios. Por ello, no les basta con utilizar las ventajas de carácter genérico de un territorio, como pueda ser la existencia de bajos costes de la mano de obra, sino que precisan localizar sus plantas en espacios cuya dinámica productiva esté inmersa en procesos de desarrollo endógeno que les permitan aprovechar las ventajas competitivas específicas del territorio.

A su vez, la lógica de la globalización ha hecho que las ciudades y regiones compitan entre sí, a escala internacional, y traten de obtener ventajas competitivas mediante la valorización de sus recursos y la diferenciación de sus actividades productivas. Por ello, las ciudades y regiones se ven abocadas a emprender sendas de desarrollo endógeno que les permitan mejorar su posición competitiva, y, al mismo tiempo, lanzar estrategias que provoquen la localización de empresas innovadoras en su territorio.

La globalización, por lo tanto, sitúa a las empresas y a los territorios en un escenario en el que existe una sinergia potencial entre las estrategias territoriales de las empresas y las estrategias de desarrollo de las ciudades y regiones, lo que hace pensar que la política de desarrollo endógeno puede jugar un papel relevante en la creación de espacios de convergencia de ambos tipos de estrategia.

La convergencia de los intereses de las empresas y de los territorios ha impulsado en los últimos años la programación negociada a través de los pactos territoriales y de los acuerdos de planificación entre las empresas y las ciudades/regiones. En realidad, la territorialización de la programación no haría otra cosa que formalizar la convergencia entre la estrategia territorial de las empresas y de los sectores productivos y de la estrategia económica de los actores territoriales. Se ha abierto una línea de actuación que permite mejorar los procesos de reestructuración productiva de las ciudades y regiones y favorecer la creación de empleo.

Pero, el nuevo escenario propicia también el cambio de las orientaciones de las iniciativas de desarrollo local. Siguen jugando un papel relevante las iniciativas que se proponen mejorar los factores que tienen contenido inmateriales del desarrollo como la formación de los recursos humanos, la difusión de las innovaciones, el aumento de la capacidad emprendedora existente en el territorio, la difusión de las informaciones sobre mercados y productos. Pero, quizás, la nueva generación de políticas pone el acento, cada vez más, en el desarrollo de aquellos factores específicos (conocimiento, tecnología, cualificación), cuyo valor no se refleja siempre en el precio de los productos, pero que hacen más competitivo el territorio y provocan la atracción de las inversiones.

La orientación actual de la política tecnológica, por ejemplo, que pretende satisfacer las necesidades de mejorar el aprendizaje y conocimiento en las propias empresas locales, supone un cambio en relación con las iniciativas locales (como los Institutos Tecnológicos) que proporcionan

servicios como los de formación, de control de calidad o de información sobre materias primas y bienes de equipo.

La política tecnológica, en el momento actual, aborda directamente las cuestiones relevantes en el proceso de aprendizaje dentro de las empresas y entre las empresas, extendiéndolo a los demás actores que forman el sistema de innovación territorial. Una de sus líneas estratégicas es mejorar la cualificación de los recursos humanos de las empresas y transferir el conocimiento tácito necesario para estimular la innovación. Además, para estimular los mecanismos de creación y difusión de las innovaciones, es preciso apoyar las redes y la cooperación entre los centros de investigación y las empresas, de tal forma que se produzca interacción creativa entre las instituciones y las empresas y se genere aprendizaje dentro de las empresas y las organizaciones.

La formación constituye, también, uno de los ejes estratégicos de la nueva política de desarrollo. Cada vez más la formación de los recursos humanos de las empresas se acompaña con acciones de apoyo que estimulen el interés de las empresas locales y demás organizaciones del entorno por los contenidos y los resultados de la formación. Un área de particular interés es, sin duda, la formación que permita mejorar la competitividad de las empresas locales en los mercados internacionales, como muestra la experiencia de la Zona Franca de Vigo. Las actividades de formación se acompañan de acciones de consultoría a las empresas de donde provienen los estudiantes, de iniciativas de sensibilización que favorezcan el establecimiento de redes de cooperación para acceder a los mercados externos entre las PYME, en este caso, del textil, la confección, las actividades agroalimentarias, los bienes de equipo y la transformación de la madera.

Sin embargo, las iniciativas locales que adquieren el carácter prioritario, en el momento actual, son las que tratan de reforzar la capacidad de organización que existe en la ciudad o la región. A diferencia de lo que ocurría con la política de desarrollo local de la generación anterior, el nuevo enfoque reduce el énfasis en el estímulo del liderazgo de los actores locales

y del asociacionismo y lo pone en la formación de redes entre las empresas, entre las organizaciones intermediarias y los demás agentes cuyas decisiones afectan o pueden afectar a las inversiones que se localizan en el territorio, y a los acuerdos de cooperación, formales e informales, entre los agentes.

El desarrollo de iniciativas como los recintos feriales, que además de favorecer los intercambios comerciales, permiten el contacto entre las empresas y los agentes económicos, sociales y políticos, y de todas aquellas acciones que sirvan para crear una masa crítica de redes tiene, sin duda, un carácter prioritario en la nueva generación de políticas regionales.

Pero, como sugiere HELMSING (1999), estas iniciativas no pueden ser solamente locales ya que necesariamente están dirigidas a mejorar el posicionamiento de las economías urbanas y regionales en el sistema global de ciudades y regiones. Necesariamente han de sobrepasar los límites de la economía local y nacional y han de tender a hacerse cada vez más internacionales y globales, por lo que las iniciativas locales que se proponen impulsar alianzas estratégicas y formas de cooperación eficaz entre las empresas y organizaciones, públicas y privadas, cualquiera que sea el ámbito de referencia tienen cada vez mayor importancia.

7. COMENTARIOS FINALES

En este artículo se ha argumentado que el cambio de ciclo económico y los efectos productivos, espaciales y organizativos de la globalización han creado un nuevo escenario que presenta nuevas necesidades a las empresas y territorios, lo que exige cambios en las políticas de desarrollo de las ciudades y regiones. Existen indicaciones claras de que ha comenzado a definirse una nueva generación de políticas regionales cuyas acciones van dirigidas, principalmente, a mejorar el entramado organizativo e institucional del territorio.

Las ciudades y regiones necesitan dar una respuesta adecuada a los desafíos de la globalización, por lo que precisan de instrumentos que faciliten el desarrollo de

sus ventajas competitivas. Ello se puede obtener mediante la combinación de iniciativas y de acciones que incidan sobre la mejora de la calidad de los recursos, la difusión del conocimiento, y la eficiencia y eficacia de la organización de la economía y la sociedad y que, de esta forma, estimulen el potencial de desarrollo local y contribuyan a aumentar la atracción de recursos e inversiones procedentes del exterior.

La tercera generación de políticas regionales exige actuar estratégicamente en un mundo en el que la competencia se amplía cada vez más. Las iniciativas y

acciones debieran concebirse y ejecutarse dentro de una estrategia general del desarrollo de la ciudad o región que se apoye en la acción concertada de los actores locales. Si se desea ser eficaz, es conveniente además que los actores que deciden sobre las inversiones públicas y privadas se pongan de acuerdo y definan los objetivos y las acciones prioritarias y lleven adelante sus iniciativas de forma coordinada. Todo ello requiere el diseño y gestión de políticas negociadas para el desarrollo de las ciudades y de las regiones.

BIBLIOGRAFÍA

- BECCATTINI, G. (1997): "Totalità e cambiamento: il paradigma dei distretti industriali". *Sviluppo Locale*, vol. IV, 6: 5-24.
- BENKO, G. & A. LIPIETZ (1992): *Les regions qui Gagnent*. Puf, París.
- BOISIER, S. (1999): *Teorías y metáforas sobre desarrollo territorial*. CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- CASTELLS, M. (1996): *La sociedad red*. Alianza editorial, Madrid.
- CASTILLO, J. DEL & J. ARRIOLA & L. OZERIN (1998): Redes para el desarrollo local. Ponencia presentada al *Seminario Internacional sobre "Globalización y desarrollo económico local"*. Sociedade para o Desenvolvimento Comarcal de Galicia, Santiago de Compostela, 19-21 de noviembre.
- FERRER, A. (1996): *Historia de la globalización*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- FREEMAN, Ch. & L. SOETE, (1997): *The Economics of Industrial Innovation*. 3.^a edición. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts
- GLAESER, E. (1998): "Are cities dying?". *Journal of Economic Perspectives*, vol. 12, 2: 139-160.
- HELMSING, A. H. J. (1999): "Teorías de desarrollo industrial regional y políticas de segunda y tercera generación". *EURE*.
- Revista Latinoamericana de Estudios urbanos regionales*, 75: 5-39.
- HIRST, P. & G. THOMPSON (1996): *Globalization in Question*. Polity Press, Cambridge.
- KRUGMAN, P. (1990): *Geography and Trade*. Leuven University Press and MIT Press, Leuven and Cambridge, Massachusetts.
- MAILLAT, D. (1995): "Desarrollo territorial, milieu y política regional". En A. VÁZQUEZ BARQUERO & G. GAROFOLI (eds.). *Desarrollo Económico Local en Europa*. Colegio de Economistas de Madrid.
- METCALFE, J. S. (1998): *Evolutionary Economics and Creative Destruction*. Routledge, Londres.
- NELSON, R. (1995): "Recent Evolutionary Theorizing about Economic Change". *Journal of Economic Literature*. Vol. XXXIII: 48-90.
- OCDE (1992): *Technology and the Economy. The Key Relationship*. París.
- (1996): *Globalisation and linkages to 2020. Challenges and opportunities for OECD countries*. París.
- (1999): *The future of the global economy. Toward a long boom*. París.
- OHMAE, K. (1990): *The Borderless World. Power and Strategy in the Global Marketplace*. Harper Collins, Londres.

- OMAN, C. (1994): *Globalization and Regionalization. The Challenge for Developing Countries*. OECD Development Centre Studies, París.
- PORTER, M. (1990): *The Competitive Advantage of Nations*, Free Press, Nueva York.
- QUIGLEY, J. M. (1998): "Urban diversity and economic growth". *Journal of Economic Perspectives*, vol. 12, 2: 127-138.
- ROMER, M. P. (1986): "Increasing returns and long run growth". *Journal of Political Economy*, vol. 94: 1002-1037.
- (1994): "The Origins of Endogenous Growth". *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 8: 3-22.
- SALA I MARTIN, X. (1994): *Apuntes de crecimiento económico*. Antoni Bosch, editor, Barcelona.
- SCOTT, A. (1998): *Regions and the World Economy*. Oxford University Press, Oxford.
- STORPER, M. (1997): *The Regional World*. The Guilford Press, Nueva York.
- UGARTECHE, O. (1997): *El falso dilema. America Latina en la economía global*. Editorial Nueva Sociedad, Caracas.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1993): *Política Económica Local*. Pirámide, Madrid.
- (1999a): *Desarrollo, redes e innovación*. Pirámide, Madrid.
- (1999b): "Dinámica productiva y desarrollo urbano. La respuesta de la ciudad de Vitoria a los desafíos de la globalización". *EURE. Revista Latinoamericana de Estudios urbanos regionales*, 74: 19-33.
- VELTZ, P. (1993): *Logiques d'entreprise et territoires: les nouvelles règles du jeu*. En M. SAVY & P. VELTZ: *Les Nouveaux Espaces de l'Entreprise*. Editions de l'Aube, Datar, París.
- (1996): *Mondialisation, Villes et Territoires: L'économie d'archipel*. Presses Universitaires de France, París.

El desarrollo local y los fondos estructurales

Laureano LÁZARO ARAUJO

Profesor del Centro de Estudios Europeos. Universidad de Alcalá.

RESUMEN: Se discute si el desarrollo local es un concepto netamente diferenciado del desarrollo regional. En opinión del autor, uno y otro se distinguen fundamentalmente en lo que se refiere al ámbito territorial de las actuaciones, de lo cual se derivan estrategias e instrumentos de intervención distintos. Partiendo de una serie de definiciones del desarrollo local extraídas de distintos autores, se realiza a continuación una caracterización del mismo. Después de hacer un repaso por la historia del desarrollo local a través de los documentos oficiales de la Unión Europea, se efectúa, por primera vez para España, una estimación de los recursos de los Fondos Estructurales dedicados en nuestro país al desarrollo local en el período de programación 1994-1999.

Descriptores: Desarrollo local, Fondos estructurales, Unión Europea

I. EL DESARROLLO LOCAL Y EL DESARROLLO REGIONAL

Los aspectos territoriales del desarrollo están adquiriendo importancia creciente en la formulación de la política económica. Ya era hora. A la sombra del alza de cotización de la variable espacial, se está abriendo camino y revalorizando el concepto de desarrollo local, del que cabe esperar mucho, si se acierta a llevar la teoría al terreno operativo. Incluso no falta quien tienda a la exageración, anatematizando todo lo que no sea local, en un afán excesiva e inexplicablemente reduccionista. Extremistas siempre han habido y habrá. También moderados entusiastas. Y algún que otro escéptico.

Los puntos de vista sobre el concepto y el papel del espacio van desde el enfoque de un ex-alto cargo de la, por tantas razones, histórica y hace tiempo extinguida Comisaría del Plan de Desarrollo, para quien el territorio es el protagonista del desarrollo

(MEILÁN, 1972), hasta la concepción marxista-leninista, que lo considera como el escenario en que se desenvuelve la lucha de clases (LIPIETZ, 1977).

El territorio no es el protagonista de la puesta en escena del desarrollo (¿es que los ciudadanos no somos más que antagonistas?), pero desempeña un papel tan importante que, si se le ignora, la función podría acabar en tragedia irreparable. Sobre todo, si no tenemos en cuenta los costes sociales de la concentración de actividades y sus efectos a largo plazo, en forma de deseconomías. El espacio geográfico no es sólo el lugar en que se desenvuelven las actividades. Según las características y cualidades que le acompañen, puede ser un factor limitativo o un elemento impulsor del desarrollo.

¿Desarrollo regional o desarrollo local? Por mucha importancia que tengan o se dé a los adjetivos (regional, local), lo fundamental, también en este caso, es el sustantivo (desarrollo). Resulta

prácticamente imposible encontrar aportaciones teóricas que intenten, y menos aún que consigan, trazar la linde que separa conceptualmente el desarrollo local del regional, por muchas vueltas que se den alrededor de los distritos industriales, concepto quizá más claro y preciso en la versión original de Marshall (MARSHALL, 1890) que en la actualidad, por la tendencia de muchos estudiosos a inscribir en esta categoría su caso particular de estudio (HILHORST, 1997). Trabajos hay cuyos títulos parecen sugerir una aclaración de tales diferencias. Al poco de sumergirse en su lectura, puede uno percatarse de que, si ese era el propósito, no se ha conseguido. Ante el reiterado e indistinto recurso a expresiones como "desarrollo regional y local" o "desarrollo regional o local", se hace muy difícil sustraerse a la tentación de negar que se trate de conceptos diferentes.

Lo dicho no va en ninguno o menosprecio de los tratamientos que recibe el desarrollo local de manos de prestigiosos profesionales. De hecho, otro tanto puede predicarse del desarrollo regional, tributario de las teorías del desarrollo económico general, por mucho que no falte quien se empeñe en lo contrario. Los especialistas en economía regional más reputados reconocen sin complejos que no hay teorías específicas para el desarrollo regional, sino adaptaciones de las concepciones sobre desarrollo nacional. Alguno menos avisado ha admitido esta deuda de la económica regional, con la excepción de la teoría de la base económica o base exportadora. Pero ni aun en este caso se trata de una creación propia, pues no es sino la traslación al crecimiento regional del multiplicador del comercio internacional, a su vez, una variante del multiplicador de la inversión.

Tal vez suceda que, en materia de desarrollo, la única diferencia sustancial sea la escala territorial de las actuaciones. Ahora bien, la variación del nivel espacial obliga inevitablemente a introducir la cuestión de las estrategias y los instrumentos más adecuados a cada nivel. Probablemente ahí estribe la diferencia entre desarrollo regional y desarrollo local, en las estrategias e instrumentos a aplicar en cada caso. En esa perspectiva hay que

situar las reflexiones que siguen sobre desarrollo local.

Hay diferentes niveles territoriales del desarrollo (supranacional, nacional, regional y local) que no se contraponen, antes bien, se complementan. Las administraciones que operan en cada uno de los citados escalones tienen en común en sus actuaciones la búsqueda de la solidaridad y la cohesión, la mejora de las condiciones de vida, la disminución de los desequilibrios y diferencias territoriales y sociales. Ninguna puede, o no debe, permitirse el lujo de prescindir de las demás.

Cada administración debe circunscribir sus actuaciones al nivel en que es más eficaz y operativa. La autoridad comunitaria debe afrontar el problema de la cohesión a escala supranacional, concentrando sus apoyos en favor de las naciones y regiones menos desarrolladas. La política regional a escala nacional perseguirá el reequilibrio y la solidaridad interregional. La política regional autonómica, llevada a cabo por los gobiernos regionales, tendrá sus efectos a escala intrarregional. A su vez, se verá apoyada, complementada y cimentada en el desarrollo local. El mismo camino, con consideraciones inversas, puede recorrerse desde abajo hacia arriba.

Es éste un tema muy apropiado para invocar el principio de subsidiariedad, tal como lo definen los Tratados de la Unión Europea. Parafraseando el artículo 5 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, según la versión consolidada que incorpora los cambios efectuados por el Tratado de Amsterdam, podría decirse que, para promover el desarrollo regional local, cada nivel de gobierno o administración debe intervenir en la medida en que los objetivos buscados no puedan alcanzarse de manera suficiente por el nivel inferior y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión y a los efectos de la acción contemplada, por una administración de rango superior. En otras palabras, y respetando en todo momento el reparto de competencias previsto en los Tratados comunitarios, la Constitución española y los Estatutos de autonomía, cada administración debe actuar cuando y donde su intervención sea más eficaz que la de las demás.

Como norma general, hay que tomar las decisiones lo más cerca posible del ciudadano, pero sin renunciar ni comprometer las ventajas de una acción coordinada por una instancia superior (COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, 1992). Ahora bien la apelación al principio de subsidiaridad tendría efectos paralizantes y entorpecedores, si se hace con intenciones excluyentes, si se diera la circunstancia de que una autoridad reclamara para sí sola la capacidad de intervención. Más que invocar equívocamente la subsidiariedad, habría que poner en práctica fórmulas de cooperación interadministrativas, aportando cada parte sus utilidades específicas.

Carece de sentido aferrarse exclusivamente a uno de los niveles político-administrativos citados para propugnar políticas de desarrollo. No hay que descartar ni descalificar ninguna instancia ni modelo. Es bueno señalar que hay diversidad de ellos y que pueden combinarse, si se quieren utilizar mejor y más eficientemente los recursos productivos, generar más empleo y alcanzar mayores niveles de renta.

Como puede apreciarse, en lo tocante a temas territoriales, no soy de los que creen que sólo vale la política regional a escala nacional, ni de los que piensan que más allá de lo local sólo se vislumbra el peligroso caos, imposible de aprehender, comprender, organizar y planificar.

Puede tomarse el problema del paro como ejemplo de la necesidad de articular mecanismos de cooperación entre los gobiernos y autoridades que actúan en las diferentes escalas territoriales. A finales de los años 90, la Unión Europea contaba en su debe con 18 millones de parados y una tasa de desempleo del 10%. De ellos, cerca de tres millones correspondían a España, cuya tasa de paro casi alcanzaba el 20%. Teníamos, pues, en nuestro país la quinta parte de los desempleados de la Unión y doblábamos la tasa de paro comunitaria. Si la constatación estadística se llevara a cabo en algunas regiones o comarcas, o en determinados colectivos, nos encontraríamos con cifras verdaderamente pavorosas.

Pues bien, ¿tiene sentido plantear la creación de empleo a nivel local en un

momento de la historia dominado por la globalización y mundialización de las relaciones? ¿No estaremos incurriendo en flagrante contradicción? No hay tal contradicción, antes al contrario, deben compatibilizarse y conjugarse actuaciones a todos los niveles territoriales. ¿Es que son las solas políticas comunitarias y nacionales las capaces de generar empleo?

Evidentemente, no. Pero es imprescindible que desde el nivel superior se eliminen los obstáculos y se cree un ambiente de estabilidad y crecimiento, que permita que fructifiquen las iniciativas locales de desarrollo. ¿Es que la creación de empleo a escala local es lo único importante? No, pero si no se generan puestos de trabajo a nivel local, concreto y específico, de uno en uno, de diez en diez o por centenares, el problema del desempleo se perpetuará. La creación de empleo es un problema comunitario y nacional, pero lo es, casi sobre todo lo demás, de las regiones y territorios en que hay paro.

En términos parecidos, aunque en otro orden de cosas, se manifiesta Allende Landa (ALLENDE, 1995) cuando señala que, "si bien la sostenibilidad económica, social y ambiental tiene su escala natural en la globalidad de la Tierra, entre otras razones, por la existencia de recursos mundiales críticos para los que no existen fronteras y requieren una visión global, integral, ello no debe soslayar la necesidad de que el principio o concepto de desarrollo sostenible debe requerir una interpretación operativa desde escalas nacionales, locales e incluso personales".

En economía se ha hablado tradicionalmente del análisis macroeconómico y microeconómico. También el territorio es susceptible de ser tenido en consideración desde un enfoque "macro" (supranacional y nacional), "medio" (regional) o "micro" (local).

2. CARACTERIZACIÓN DEL DESARROLLO LOCAL

Los estudiosos han identificado y analizado múltiples casos de desarrollo local, cada uno con sus propias peculiaridades. Si en el ámbito de las ciencias sociales pocas experiencias, por no decir ninguna, son del todo extrapolables,

en el desarrollo local, como en el regional, no hay recetas de validez general, sino historias particulares de las que pueden extraerse enseñanzas muy útiles. Aunque no han faltado intentos, no conozco a quien haya explicado de manera plenamente convincente cómo debe programarse el desarrollo para que sea efectivo; de existir tal fórmula, habrían desaparecido los problemas, tanto los conceptuales como los prácticos, al haber dado con la maravillosa piedra filosofal, remedio universal de todos los males del territorio y sus habitantes.

Es más fácil identificar sus características más comunes, partiendo de algunas definiciones, que, a su vez, tienen como punto de arranque el análisis de los rasgos esenciales de experiencias conocidas.

Hablando unas veces de desarrollo local y otras de desarrollo rural, y como síntesis del estudio de una serie de casos españoles, se ha definido el concepto como el "conjunto de experiencias que se han desarrollado utilizando recursos locales (humanos y financieros), sin intervención directa del Estado y localizados en pequeños centros urbanos diseminados a lo largo del país" (INSTITUTO DEL TERRITORIO Y URBANISMO, 1987 a). En este caso, todo el énfasis se pone en los aspectos locales y en el potencial endógeno. Puede apreciarse que se trata de una visión restrictiva, al excluir la intervención de los niveles superiores de la administración nacional y limitarse a pequeños centros urbanos.

Hay quien considera que, cuando se habla de desarrollo local, "se trata de una estrategia de diversificación y de enriquecimiento de las actividades en un territorio dado, a partir de la movilización de los recursos y de las energías del mismo. A priori, se opone a las estrategias de ordenación del territorio, que tratan de desarrollar áreas geográficas dadas, limitándose a orientar flujos de inversión hacia las mismas y a la creación de empleos, políticas éstas que no podrían tener éxito desde el momento en que tales flujos escasearan. La política de desarrollo local implica no sólo proyectos, sino también estrategias de formación y de financiación" (GREFFE, 1991). Es una visión que hace hincapié en el potencial de desarrollo endógeno, pero que adolece del

inconveniente de contraponerlo a las estrategias de ordenación del territorio, en lugar de buscar la complementariedad. Por otro lado, no comparto la visión que la definición transcrita da de la ordenación del territorio, demasiado estrecha y limitada. Pero no es el momento de desviarse hacia temas colaterales.

Desde una perspectiva más elaborada, "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, de mano de obra abundante y barata, de un sistema de ciudades suficientemente consolidado, de ahorro local y de conocimiento práctico de productos y mercados favorecieron el nacimiento del proceso de industrialización y, de esta forma, se pudo satisfacer la necesidad de cambio existente en las comunidades locales" (VÁZQUEZ, 1993). Tal vez se pueda considerar este posicionamiento como demasiado amplio y general, tan válido para referirse a lo local como a lo regional o nacional, con sólo cambiar una palabra, sin destacar suficientemente las especificidades del desarrollo local.

El Comité Económico y Social de la Unión Europea entiende que "el desarrollo local puede definirse como un proceso de cambio y de enriquecimiento de las estructuras económicas de un territorio homogéneo por sus características culturales, sociales y económicas, y también como la utilización con fines de desarrollo de todos estos recursos que, vistos desde otro punto de vista y desde el exterior, ni siquiera se hubieran considerado como tales" (COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL, 1995). De esta definición se ha hecho eco algún autor (RODRÍGUEZ, 1999). Debo decir que, entre las consultadas, es la que me parece más adecuada, si bien faltaría añadir que el objetivo de estas transformaciones estructurales es la mejora del nivel y de la calidad de vida de la población de un ámbito territorial delimitado a escala municipal, comarcal o subregional, con importantes dosis de control local (desde abajo) del proceso.

La Comisión Europea, por su parte, califica como iniciativas locales de desarrollo y creación de empleo propiamente dichas las caracterizadas por una implicación efectiva de los agentes locales, en cooperación con las administraciones, que, a su vez, se coordinan con vistas a conseguir dicho desarrollo (COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, 1994a).

Entresacado este ramillete de definiciones, se pueden destacar algunos rasgos comunes a las más conocidas experiencias de desarrollo local.

- Utiliza recursos locales (humanos y financieros, entorno empresarial, capacidades tecnológicas y de todo tipo, recursos materiales, etc.), apostando por la puesta en valor del potencial endógeno interno de desarrollo, frente a las expectativas, casi siempre excesivas, sobre todo en épocas de crisis, puestas en los impulsos exógenos, venidos desde fuera. Esto no quiere decir que se menosprecie la posibilidad de atraer recursos exteriores. Algunos autores critican el excesivo énfasis que por lo general se pone en las variables endógenas. A propósito de experiencias en Corea del Sur (PARK & MARKUNSEN, 1995), llaman la atención sobre el papel determinante que jugaron la política gubernamental autoritaria, prohibiendo la expansión de Seúl, y la asignación de incentivos en parques industriales (factores exógenos), junto a la abundancia de mano de obra barata (variable endógena). Aunque pueda parecer excesivamente ecléctico, diría que el desarrollo local debe ser capaz de combinar el aprovechamiento de los recursos internos (desarrollo endógeno) con los impulsos externos (desarrollo exógeno).
- Sin menospreciar, pero sin sobrevalorar el autoempleo, sus protagonistas suelen ser pequeñas y medianas empresas, vinculadas al capital local o comarcal, por lo general, que actúan en sectores industriales ligeros y para el consumo, pero no en sectores pesados. Como señala el Libro Blanco de la Comisión Europea sobre el crecimiento, competitividad y empleo, “algunas empresas han logrado recuperar los recursos humanos perdidos combinando de forma eficaz y flexible unidades de producción pequeñas y más o menos independientes” (COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, 1993). Debe señalarse la importancia creciente que en el desarrollo local está teniendo el sector servicios y la integración entre diferentes sectores económicos. En casos complejos, se da la conjunción de la existencia de un núcleo urbano acompañado de un sector agrario en desarrollo, un distrito industrial y un sector servicios en auge.
- Dispone la mano de obra abundante y barata, frecuentemente con nivel de cualificación y adiestramiento de base artesanal y capacidad de adaptación en el trabajo. A veces, sobre todo en las fases iniciales del proceso, la actividad se desenvuelve en condiciones que rozan la economía sumergida.
- Para asegurar la viabilidad y credibilidad del proceso de desarrollo local, es muy importante que esté bajo control de instancias e instituciones locales (no sólo, pero también, administraciones públicas locales), lo cual, unido al aprovechamiento de recursos endógenos y a la vinculación del capital a los intereses territoriales autóctonos, aumentará las posibilidades de futuro y el sostenimiento del proceso a medio y largo plazo, tanto más cuanto menor sea la dependencia del exterior y mayor la confianza en las propias fuerzas.
- Se apoya en, y potencia, al mismo tiempo, la concertación económica y social, entre agentes interesados y entre instancias de poder. Todo el énfasis que se ponga en la utilidad de la concertación será escaso en comparación con la importancia que tiene como factor de integración generadora de sinergias impulsoras del desarrollo. Deberá propiciar formas nuevas de concertación social y de cooperación entre los agentes

económicos y sociales, en un contexto de flexibilidad, no sólo en lo relativo a las relaciones laborales, sino también en relación a las formas de acumulación (INICIATIVAS REGIONALES MADRILEÑAS, 1992).

- Está a medio camino entre el nacimiento por generación espontánea y el crecimiento, una vez iniciado el proceso, mediante la utilización de ayudas reguladas y administradas por los poderes regionales y locales, que suelen estar más directamente interesados e implicados en el desarrollo local. No debe deducirse, sin embargo, que haya que descartar a las administraciones nacionales, aunque éstas, en sus actuaciones, contemplan en menor medida el espacio a nivel "micro". Lo habitual es que surja de forma espontánea y natural, por acumulación de una serie de circunstancias y recursos, secundando posteriormente las instituciones y administraciones, con apoyos diversos, la evolución positiva y consolidación del proceso.
- Le resultan más interesantes y útiles las ayudas blandas, como el asesoramiento, información, formación, préstamos blandos, capital-riesgo, mejoras gerenciales, que las duras, del tipo de grandes infraestructuras e incentivos clásicos y convencionales, como son las subvenciones a fondo perdido.
- Adolece con frecuencia de tendencias "autistas", con cierta propensión a encerrarse en sí mismo, necesitando impulsos externos para entrar en contacto con experiencias similares de otras regiones y países, de las cuales puede enriquecerse y a las cuales puede hacer aportaciones.
- Es un factor de flexibilidad muy importante: a escala territorial, por el ámbito espacial afectado; a nivel empresarial, por el tamaño de las empresas; en lo económico, por la relativamente elevada natalidad y mortalidad de las iniciativas; en lo político y social, por la posibilidad de llevar a cabo las actuaciones mediante la concertación.

- El desarrollo local puede estar financiado por cualquier nivel de gobierno (supranacional, nacional, regional o subregional o por una combinación de varios de ellos), debiendo evitar identificar conceptualmente el desarrollo local con la financiación municipal o con la localización de una actividad económica en un municipio de tamaño mediano o pequeño.
- El coste económico de esta categoría de acciones es, por lo general, notablemente menor y, por tanto, mucho más asumible que el de las actuaciones orientadas al desarrollo exógeno, puro y duro.
- Aunque todavía no lo hace en suficiente medida, debe prestar atención creciente a la conservación de los recursos naturales. Como ha señalado la Comisión Europea en el Libro Blanco sobre el crecimiento y el empleo, el actual modelo de desarrollo de la Comunidad está llevando a una combinación subóptima de dos de sus principales recursos, esto es, la mano de obra y los recursos naturales. El modelo se caracteriza por una utilización insuficiente del factor trabajo y una sobreutilización de los recursos naturales, que se traduce en un deterioro de la calidad de vida (COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, 1993).

Tengo la impresión de que en épocas de crisis hay cierta tendencia a mitificar las posibilidades del desarrollo local, haciendo de la necesidad virtud, y aprovechando las horas bajas de la política regional. Craso error el de pretender despreciarse mutuamente.

Como se ha señalado por algún autor, la fuerza de las iniciativas locales reside en su capacidad de enlace entre la movilización conjunta de factores económicos y sociales; la intervención pública y la iniciativa privada; tecnologías avanzadas y elementos tradicionales (ROSSETTI DI VALDEBERO, 1996).

También he observado alguna tendencia a identificar el desarrollo local con el fomento de actividades alternativas, sobre todo industriales, en el medio rural, hasta el punto de utilizar indistintamente las

expresiones "desarrollo local" y "desarrollo rural" (INSTITUTO DEL TERRITORIO Y URBANISMO, 1987b), y con la política de empleo, a través del fomento del cooperativismo o del autoempleo. Pero es bastante más que eso (MAYORAL, 1992).

Con frecuencia se identifica el desarrollo local con los procesos de industrialización de zonas rurales. En otra ocasión he definido el espacio rural como "el territorio en que predominantemente se ofrecen materias primas y recursos naturales, desarrollándose en él una amplia gama de actividades económicas, entre las cuales la agricultura tiene una importancia relativa decreciente, y cuya población, que se distribuye en asentamientos de pequeño tamaño con carencias de determinados servicios y dotaciones, penurias que son más acusadas que en las ciudades, obedece a unas pautas de comportamiento cultural diferenciado de lo urbano, al que, sin embargo, trata de aproximarse e imitar" (LÁZARO, 1995). Hay quien dice que la agricultura es el esqueleto del mundo rural y que su diversificación y terciarización sólo puede plantearse como complemento de la agricultura. No comparto en modo alguno esta opinión, en una época en que el desarrollo rural pasa por la diversificación de la actividad económica, sea como complemento o al margen de la agricultura, aunque no en contra del sector primario. Pero la industrialización y terciarización del medio rural no debe confundirse con el desarrollo local, que desborda ampliamente el hábitat rural, interrelacionando lo rural con lo urbano, en un sistema bien trabado, formando lo que en ocasiones se ha llamado sistemas productivos locales (ESPINA, 1995, y MÉNDEZ, 1994).

Las experiencias de desarrollo local están ligadas en muchas ocasiones a determinadas personas con nombres y apellidos. Aprovechando los primeros impulsos, las autoridades deberían asumir la responsabilidad de crear condiciones propicias para su arraigo a nivel local y comarcal. Las instituciones regionales y locales parecen ser, a primera vista, las más directamente llamadas a dar la cara. Pero nadie debe considerarse exento de la obligación de aportar su granito de arena.

3. LA UNIÓN EUROPEA Y EL FEDER ANTE EL DESARROLLO LOCAL

Desde los tiempos en que la Unión Europea (UE) se llamaba Mercado Común, ha venido dedicando cierta atención al desarrollo local, aunque no haya sido hasta fechas más recientes cuando ha decidido aplicarle recursos financieros significativos, además de literatura.

3.1. La prehistoria

Según algunos documentos de la Comisión Europea, las premisas del interés de la Unión por el desarrollo local datan de 1979, cuando se crearon los programas "fuera de cuota" del FEDER (COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, 1994a). A mi juicio, sin embargo, es ésta una apreciación excesiva. Es cierto que el reglamento del FEDER de 1979 (1) introdujo una novedad importante en la forma de repartir la dotación del fondo regional entre los Estados miembros, que hasta entonces se había llevado a cabo asignando a cada Estado un porcentaje o cuota de la totalidad de los recursos del fondo. El nuevo reglamento continuó distribuyendo el 95% de sus disponibilidades por el sistema de cuotas estatales, para apoyar las medidas de política regional adoptadas por los Estados miembros, pero reservó el restante 5% para acciones comunitarias específicas de desarrollo regional.

Es la creación de esta sección "fuera de cuota" la que ha dado pie a valorar su puesta en marcha como una prueba de preocupación y atención a los problemas del desarrollo local. Lo cierto, sin embargo, es que la relación de los programas "fuera de cuota" con el desarrollo local es tangencial y remota. Dichos programas tenían por objeto financiar acciones sectoriales vinculadas a políticas comunitarias, para mejor permitir tener en cuenta su dimensión y efectos regionales, y acciones destinadas a hacer frente a las consecuencias estructurales de acontecimientos particularmente graves en regiones o zonas afectadas por pérdidas de empleo. De hecho, la sección "fuera de

(1) Reglamento (CEE) n.º 214/79 del Consejo, de 6 de febrero de 1979.

cuota" se dedicó a favorecer la creación de empleos alternativos en zonas castigadas por el declive industrial. Este fue el verdadero destino de tal innovación: las regiones en declive.

3.2. La antigüedad

El desarrollo local comienza a dibujar mejor sus contornos como objetivo de la UE en 1984, a partir de la publicación de una resolución del Consejo (CONSEJO DE MINISTROS, 1984) y de la aprobación de un nuevo reglamento del FEDER (2).

La resolución del Consejo tiene como punto de partida una interesante Comunicación de la Comisión titulada "Acción comunitaria para combatir el desempleo. La contribución de las iniciativas locales de creación de empleo" (3), seguida de un proyecto de resolución (4), al que se añade un voluntarioso anexo con la relación de acciones llevadas a cabo por la Comisión y las propuestas existentes para desarrollar las iniciativas locales. El proyecto se sometió a dictamen del Parlamento Europeo (entonces Asamblea) (5) y del Comité Económico y Social. La resolución destaca las posibilidades de las iniciativas locales de empleo (ILE) para combatir el paro, relanzar las actividades económicas y apoyar a las pequeñas empresas, favoreciendo así la revitalización de situaciones económicas y sociales locales. A lo largo del documento se percibe la preocupación por hacer frente al problema del paro, creando empleos nuevos, preocupación que dos años antes había sido objeto de otra resolución del Consejo sobre una acción comunitaria para combatir el paro (6).

El Consejo se detiene en caracterizar las ILE con una serie de rasgos. En su apreciación, a la altura de 1984, considera que emanan por lo general de iniciativas de personas paradas o amenazadas de paro, con el apoyo de promotores locales, que adolecen de inexperiencia en la dirección y gestión empresarial y que carecen de capitales importantes; ayudan a la

reinserción en el mercado de trabajo a personas con posibilidades reducidas; presentan gran diversidad organizativa; se orientan a una variedad de actividades adaptadas a las necesidades y condiciones locales, en localidades maltratadas por el paro o subempleo; requieren la cooperación de las autoridades locales, los agentes locales y las organizaciones juveniles; pueden restablecer la confianza, la competencia y el espíritu empresarial, etc. Se aprecia, sobre todo, la preocupación por apoyar las ILE, en la medida en que tiene como consecuencia y objetivo prioritario la creación de empleos económicamente viables.

Después de dar a los Estados unas orientaciones políticas para que adopten medidas tendentes a favorecer las ILE, el Consejo se decide a entrar en una cuestión crucial, cual es la de proporcionar apoyo financiero comunitario al desarrollo de las iniciativas locales y al intercambio de experiencias. Para ello, sugiere que se concedan ayudas del Fondo Social Europeo. No me resisto a llamar la atención sobre el hecho de que el documento final del Consejo sólo invita a la utilización de las ayudas del FSE, aunque la Comisión, en el proyecto de resolución, se había referido expresamente a todos y cada uno de los Fondos Estructurales (FSE, FEDER y FEOGA-Orientación), incluso a los préstamos CECA, BEI y NIC. Quizá haya que buscar la explicación en la identificación unidireccional y, por tanto, de alcance limitado, de las ILE con la solución de los problemas del mercado de trabajo.

3.3. Hacia la puesta al día

Independientemente de las medidas adoptadas por el Fondo Social Europeo, desde la óptica de este trabajo merece un comentario la forma en que inmediatamente recogió el guante el FEDER, al aprobar poco después un nuevo reglamento. El reglamento del Fondo regional de 1984 (2) dedica un capítulo a regular la concesión de

(2) Reglamento (CEE) n.º 1787/84 del Consejo, de 19 de junio de 1984 (D.O.C.E. n.º L 169, de 28-6-1984).

(3) D.O.C.E. n.º C 70, de 12-3-1984, pág. 1.

(4) D.O.C.E. n.º C 70, de 12-3-1984, pág. 21.

(5) D.O.C.E. n.º C 117, de 30-4-1984, pág. 182.

(6) D.O.C.E. n.º C 186, de 21 de julio de 1982, pág. 1.

ayudas a las acciones de promoción del potencial de desarrollo endógeno de las regiones. Para ello, el FEDER podría participar en la financiación de conjuntos coherentes de medidas a favor de empresas, y en primer lugar, a favor de pequeñas y medianas empresas, en los sectores de la industria, el artesanado y el turismo, cuando estas medidas sirvan para poner a disposición de dichas empresas servicios que les permitan incrementar sus actividades y acceder a nuevas tecnologías o para permitirles acceder al mercado de capitales. Las ayudas se dirigirían, en particular, a realizar estudios que permitieran descubrir mejor las posibilidades de desarrollo endógeno de las regiones incluidas en el mapa de intervención del FEDER y a la creación de organismos locales y regionales de investigación aplicada, cuyo objetivo fuera el desarrollo endógeno de las regiones.

Dentro de este capítulo reglamentario, las PYMES eran objeto de particular atención, previendo apoyo financiero para la transferencia de tecnología, a través de organismos de recogida y difusión de información sobre innovaciones; estudios de viabilidad; estudios sectoriales para conocer y facilitar el acceso al mercado de capitales; asesoramiento en materia de gestión y organización; servicios comunes a varias empresas, etc.

Al amparo de estas disposiciones, el apoyo al desarrollo endógeno adquirió carta de naturaleza. La aparición de los comunitarios centros de empresas e innovación (CEI/BIC), de desigual fortuna y eficacia en el desarrollo local, tiene en ellas su origen.

Con la reforma de los Fondos Estructurales, se dio un importante paso adelante en la aportación de recursos de dichos fondos al apoyo del desarrollo local, particularmente por parte del FEDER, que es el mejor dotado presupuestariamente de todos ellos. El cambio fue más de hecho que de derecho. Desde el punto de vista jurídico, los reglamentos del FEDER vigentes para 1989-1993 (7), 1994-1999 (8)

y 2000-2006 (9) determinan los tipos de actuaciones que puede financiar el fondo regional. Uno de los apartados del reglamento para 1994-1999 está dedicado al desarrollo endógeno, vinculándolo con las iniciativas de desarrollo local. El reglamento para 2000-2006 sustituye la alusión al desarrollo endógeno por una referencia expresa al desarrollo local, en estos términos: "El FEDER participará en la financiación del [...] desarrollo de las posibilidades propias a través de medidas de potenciación y apoyo a las iniciativas de desarrollo local y de empleo y a las actividades de las pequeñas y medianas empresas, que incluyan, en particular:

- ayudas a los servicios prestados a las empresas, especialmente en el ámbito de la gestión, los estudios y investigación de mercados y los servicios comunes a varias empresas;
- la financiación de transferencias de tecnología, incluidas la recopilación y difusión de la información, la organización común entre las empresas y centros de investigación y la financiación de la aplicación de las innovaciones en las empresas;
- la mejora del acceso de las empresas a financiaciones y créditos mediante la creación y el desarrollo de instrumentos de financiación apropiados, como los mencionados en el artículo 28 del Reglamento (CE) n.º 1260/1999;
- ayudas directas a la inversión, de acuerdo con el apartado 3 del artículo 28 del Reglamento (CE) n.º 1260/1999, en caso de que no exista un régimen de ayudas;
- la realización de infraestructura de dimensiones adecuadas para el desarrollo local y del empleo;
- ayudas a las estructuras de servicios de cercanía dirigidas a la creación de nuevos puestos de trabajo, exceptuando las medidas financiadas por el Fondo Social Europeo".

(7) Reglamento (CEE) n.º 4254/88 del Consejo, de 19 de diciembre de 1988, D.O.C.E. n.º L 374, de 31 de diciembre de 1988, pág. 15.

(8) Reglamento (CEE) n.º 2083/93 del Consejo, de 20 de julio de 1993, D.O.C.E. n.º L 193, de 31 de julio de 1993, pág. 34.

(9) Reglamento (CE) n.º 1783/99 del Parlamento Europeo y el Consejo, de 12 de julio de 1999, D.O.C.E. n.º L 213, de 13 de agosto de 1999, pág. 1.

El artículo 4 del mismo Reglamento del FEDER añade que "el FEDER podrá contribuir a financiar:

- b) proyectos piloto para detectar o proponer soluciones nuevas a problemas de desarrollo regional o local con objeto de transferirlas a las intervenciones una vez demostrada su validez;
- c) intercambios de experiencias innovadoras que rentabilicen y transfieran la experiencia adquirida en el ámbito del desarrollo regional o local"

Independientemente de que el concepto de desarrollo endógeno y su relación con el desarrollo local esté mejor o peor definido que en el reglamento de 1984, lo verdaderamente importante y significativo es que deja de ser un reducto poco relevante a la hora de atraer subvenciones, pasando a impregnar financieramente la mayor parte de las actuaciones del Fondo.

Por otro lado, en virtud del artículo 10 de los reglamentos del FEDER aplicables desde la reforma de los Fondos Estructurales, se reservaba un pequeño porcentaje (hasta un máximo del 1%) para financiar "proyectos piloto que fomenten la construcción de infraestructuras, la inversión en empresas y la adopción de otras medidas específicas que tengan un marcado interés comunitario, en particular en las regiones fronterizas internas y externas de la Comunidad o que favorezcan el intercambio de experiencias y la cooperación en materia de desarrollo entre regiones de la Comunidad, así como acciones innovadoras".

Al abrigo de tan vaga determinación del tipo de proyectos piloto que se quieren apoyar, se han financiado actividades interesantes para el desarrollo local, sobre todo en lo relativo a intercambio de experiencias entre agentes de diferentes países (COMISIÓN EUROPEA, 1995a).

Este planteamiento ha variado para el período 2000-2006, pues, según el artículo 7.6 del Reglamento (CE) n.º 1260/1999 (10), el 0,65% de los créditos

de los Fondos Estructurales se dedicará a la financiación de actividades innovadoras y de asistencia técnica, siendo el 0,40% para acciones innovadoras (estudios, proyectos piloto e intercambio de experiencias) y el 0,25% para asistencia técnica (preparación, seguimiento, evaluación y control de actuaciones).

3.4. El aldabonazo: El Libro Blanco

Lejos de resolverse el problema del paro en Europa, y a pesar del ciclo alcista de la segunda mitad de los años 80, el desempleo no dejó de ser un grave problema comunitario. Tras la unificación de Alemania, y guardando relación con la forma en que se gestionó económica y financieramente la reunificación, la década de los noventa da paso a una caída generalizada de los ritmos de crecimiento del PIB, remontando el vuelo el desempleo, con más bríos que antes, si cabe, hasta cifras alarmantes, del orden de los 20 millones.

En este contexto sale a la luz el Libro Blanco sobre el crecimiento, la competitividad y el empleo (COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, 1993), que viene a ser una especie de testamento político anticipado de Delors, antes de dejar la presidencia de la Comisión Europea, con el que se pretende dar un aldabonazo en las conciencias políticas de los dirigentes de la UE (algunas de ellas habían criado callo, a fuerza de ejercer el poder), en el ocaso del siglo XX. Por la forma de encarar el reto de la creación de empleo, podría decirse que, en cierto modo, el Libro Blanco supone para el desarrollo local la salida de la clandestinidad y de las catacumbas.

Según el documento en cuestión, una de las claves del relativo estancamiento económico de la UE es el propio modelo de desarrollo, que lleva a una utilización subóptica de dos de sus principales recursos, que son la mano de obra y los recursos naturales. El modelo se caracteriza por una utilización insuficiente del factor trabajo, en contraposición con una sobreexplotación de los recursos naturales. La solución de tan crucial contradicción

(10) Reglamento (CE) n.º 1260/99 del Consejo, de 21 de junio de 1999, D.O.C.E. n.º L 161, de 26 de junio de 1999, pág. 1.

pasa por el fomento de un crecimiento económico sostenible, que contribuya a un empleo más intensivo del factor trabajo y a un menor consumo de energía y recursos naturales. En este planteamiento, juega un importante papel el desarrollo local.

“La creación de puestos de trabajo que respondan a los nuevos retos ambientales, dice el Libro Blanco, así como el aprovechamiento de los recursos humanos, debe realizarse a nivel local, fomentando la responsabilidad individual y la participación social”.

Podrían plantearse dudas razonables sobre la compatibilidad entre la utilización intensiva de mano de obra y la competitividad. En una economía crecientemente interrelacionada, hasta la tan traída y llevada globalización, la producción no competitiva no es una solución, sino un problema añadido. Y la utilización intensiva de mano de obra relativamente cara, como sucede en la UE frente a terceros países, se considera contraindicada, desde el punto de vista de la competitividad, en muchos casos y sectores, recurriendo a la sustitución de factor trabajo por factor capital o al desplazamiento y deslocalización de las inversiones hacia otros países. Cuestiones demográficas aparte, como sucede en el caso español, la clave del desempleo reside en este conglomerado de problemas, que aquí sólo queda insinuado.

Tratando de hacer frente a la situación, el Libro Blanco recuerda que es crucial la tecnología, fruto del trabajo humano, y la inversión permanente en recursos humanos. Pero, sobre todo, insiste en el importante papel que pueden y deben jugar las iniciativas locales de empleo y el desarrollo local para crear empleo y generar un desarrollo sostenible y competitivo. Hay ámbitos sectoriales en que es posible y sencillo superar la contradicción entre uso intensivo de mano de obra y competitividad, sobre todo en el campo de los servicios que se suministran sobre el terreno, por eso llamados “de proximidad”, con fuerte contenido de prestación personal en la generación de valor añadido. Es cuestión de dar con actividades que, en una economía globalizada, no sean exportables y, por tanto, estén al abrigo de la competencia internacional.

FIGURA 1. Los diecisiete yacimientos de empleo del Libro Blanco

1. Servicios a domicilio.
2. Cuidado de niños.
3. Nuevas tecnologías de la información y de la comunicación.
4. Ayuda a los jóvenes en dificultad y reinserción.
5. Mejora de la vivienda.
6. Seguridad.
7. Transportes colectivos locales.
8. Revalorización de transportes públicos urbanos.
9. Comercios de proximidad.
10. Turismo.
11. Sector audiovisual.
12. Valorización del patrimonio cultural.
13. Desarrollo cultural local.
14. Gestión de los residuos.
15. Gestión del agua.
16. Protección y mantenimiento de las zonas naturales.
17. Normativa y control de la contaminación e instalaciones correspondientes.

3.5. La mina del empleo

El reto lanzado por la Comisión Europea e iniciado en el Libro Blanco, buscando nuevos nichos o yacimientos de empleo, por utilizar el tecnocrático vocabulario al uso, ha dado lugar a abundante literatura, alguna de ella producida o impulsada por la misma Comisión. El ejecutivo comunitario ha llevado a cabo una encuesta, uno de cuyos resultados es la identificación de diecisiete nuevos yacimientos de empleo (COMISIÓN EUROPEA, 1995b) (ver figura 1). Estudios encargados por los servicios de la Comisión (RAYSSAC, 1994) han llegado a evaluar entre 140.000 y 400.000 los puestos de trabajo creados al año en tres países (Francia, Reino Unido y Alemania) en iniciativas locales de empleo orientadas a la explotación de las nuevas reservas de puestos de trabajo. También se ha procedido a analizar las causas de la breve duración de muchas iniciativas locales, encontrando una serie de obstáculos estructurales (financieros, relacionados con la formación y la cualificación profesional, jurídicos y

reglamentarios y, en cuarto lugar, relacionados con la organización y la intervención de las autoridades públicas), para los cuales se proponen soluciones (COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, 1995).

Sin infravalorar ninguna propuesta, no faltan razones para que alguien piense que es más el ruido (literatura) que las nueces (nuevos empleos) de los nuevos yacimientos de empleo, expresión que es en sí misma un hallazgo de la ingeniería de consulta y asesoramiento, que algunos nuevos nichos están un poco viejos y que las evaluaciones podrían ser un poco más afinadas.

La clave, una vez más, está en dedicar recursos comunitarios a promover las políticas comunitarias. Y, también una vez más, a falta de recursos presupuestarios específicos, se recurre a los Fondos Estructurales (representan la tercera parte del presupuesto comunitario aproximadamente), dado que nada se puede sacar de la política agraria, la otra gran partida (aproximadamente la mitad del presupuesto).

A juicio de la Comisión, los Fondos Estructurales pueden poner al servicio del desarrollo local recursos abundantes, sin necesidad de proceder a una nueva reforma. Sería necesario, en cambio, que el desarrollo local revistiera el carácter de "partenarial e integrado" (COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, 1994a) y que hubiera "una participación numerosa y regular de los agentes de desarrollo local en los comités de seguimiento de los programas y/o comités técnicos preparatorios relativos a las iniciativas locales". (COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, 1995). Lo primero (disponibilidad de recursos) es cierto en buena medida, aunque nunca sea suficiente todo el oro del mundo. En relación con lo segundo (ampliar los comités de seguimiento), cabe decir que es uno de los viejos tópicos de la eurocracia, que siempre ha tenido particular debilidad y afición por la presencia significativa en dichos comités de personas que no pertenezcan a las administraciones centrales de los Estados miembros, como método de avanzar hacia la unión política.

4. LOS FONDOS ESTRUCTURALES Y EL DESARROLLO LOCAL 1994-1999

Son múltiples los factores que deben tenerse en cuenta para fomentar con éxito el desarrollo local. Junto al papel de los agentes, se pueden señalar los recursos físicos, los humanos, los económico-financieros, los técnicos y los socioculturales (DEL CASTILLO, 1994).

Una de las claves de las iniciativas de desarrollo local es la financiación de los proyectos viables. Las autoridades nacionales, regionales y locales hacen lo que pueden, de acuerdo con sus disponibilidades presupuestarias. Pero, como suelen ser limitadas, porque el desarrollo local no está habitual e históricamente entre sus prioridades reales, aunque sí en la literatura política, surge inevitablemente la tendencia a volver la vista hacia los centros de decisión de la Unión Europea, buscando programas comunitarios que den ayudas.

Hay consenso entre los expertos a la hora de apuntar a los Fondos Estructurales como la principal fuente de apoyo financiero a los fines que nos ocupan. En efecto, dada la naturaleza y objetivos de los mismos (desarrollo regional, (FEDER), empleo (FSE) y desarrollo rural (FEOGA-Orientación), es lógico e inevitable su compromiso con el desarrollo local, más aún después de la reforma que tuvo lugar a raíz de la entrada en vigor del Acta Única Europea.

Más complicado resultaría precisar en un texto como el que ocupa al lector de cuánto dinero se dispone, qué programa concreto puede financiar un proyecto, cómo se garantiza la consecución de una subvención y tantas otras cuestiones prácticas, que, por otra parte, son las que realmente interesan a los agentes locales. No hay una partida específica en el presupuesto destinada al desarrollo local, que es un concepto abstracto. En último término, en una acepción excesivamente amplia y flexible, pero muy discutible, podría decirse que toda la dotación de los fondos estructurales contribuye directa o indirectamente al desarrollo local. Más fácil sería responder, si la pregunta fuera de cuánto disponen las corporaciones locales para cofinanciar sus

actividades, porque en los marcos de apoyo comunitario (MAC) aprobados para España se reserva una cantidad para estas instituciones, que suele superarse en la práctica. Así, en el periodo 1989-1993, las corporaciones locales españolas se beneficiaron de cerca de 100.000 millones de pesetas de ayudas del FEDER (LÁZARO, 1992). Pero, como se ha dicho al tratar de caracterizar el desarrollo local, sería erróneo y limitativo identificarlo sólo con determinadas actuaciones de las corporaciones locales.

La Comisión Europea (COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, 1994a) ha estimado que en el periodo 1989-93 los fondos estructurales aplicaron al desarrollo local en todo el ámbito comunitario 4.375 millones de ecus (alrededor de 728.000 millones de pesetas al cambio actual) y que dedicarían durante 1994-1999 del orden de 20.455 millones de ecus (alrededor de 3,4 billones de pesetas) (11).

Puede ensayarse hacer una estimación aproximada para España, saliéndose de las estrecheces de lo reservado a las entidades locales, pero sin caer en el maximalismo de que todo es desarrollo local. Los cálculos que siguen se refieren al período 1994-1999. Los documentos necesarios para hacer algo equivalente para el actual periodo de programación de los Fondos Estructurales (2000-2006) aún no se han elaborado.

Los marcos del apoyo comunitario (MAC) para los objetivos 1 y 2 de los fondos estructurales contienen información suficiente para calcular los recursos afectados al desarrollo local, información que puede complementarse con los programas operativos que desarrollan los MAC y que concretan las solicitudes de ayuda. La fuente de información para el objetivo 5b son los documentos únicos de programación (DOCUP).

En general, los documentos referidos no especifican la financiación reservada para el desarrollo local. Sí suelen hacerlo para las corporaciones locales, pero reiteradamente

FIGURA 2. Recursos de los FF. EE. para el desarrollo local en España 1994-1999

	Millones de euros
Objetivo número 1	7.677
Objetivo número 2	612
Objetivo número 3	40
Objetivo número 4	—
Objetivo número 5a	—
Objetivo número 5b	282
Iniciativas comunitarias	1.640
Acciones específicas	125
Fondo de cohesión	90
(Protocolo municipios 1.8.94)	
TOTAL	10.466 mill. €
	1,7 bill.ptas

se ha dicho que no se debe identificar lo uno con lo otro. Independientemente de que el marco de apoyo comunitario del objetivo 1 (MAC-1) destine 1.055 millones de ecus (aproximadamente 175.000 millones de pesetas) a las entidades locales, cantidad ampliamente superada, dedica un apartado a destacar la importancia del desarrollo local, señalando las acciones que, a título de desarrollo local, tanto a nivel nacional como regional o local, pueden recibir ayudas con finalidad estructural en el ámbito territorial del objetivo n.º 1 (12) (COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, 1994b).

El MAC, desde el punto de vista formal, es una decisión de la Comisión europea. Su contenido es el resultado de un acuerdo entre la Comisión, el gobierno español y las comunidades y ciudades autónomas directamente interesadas.

4.1. Objetivo número 1

En el MAC-1 se especifica que el desarrollo local, o endógeno, "cuyo objetivo es favorecer la aparición, sobre el propio terreno, de iniciativas de dimensiones reducidas, tanto en lo que se refiere a

(11) La Comisión Europea hace su cálculo estimando que se dedican al desarrollo local el 10% de los recursos de los MAC y DOCUP, el 51% de las iniciativas comunitarias y el 90% de las acciones específicas (artículo 10 del reglamento del FEDER).

(12) Integraban el objetivo n.º 1 de los Fondos Estructurales en España en el periodo 1994-1999 la totalidad

de Andalucía, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Ceuta, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Melilla y Murcia, cuyo PIB por habitante es inferior al 75% de la media comunitaria. Representan el 60% de la población y el 77% de la superficie de España.

FIGURA 3. Ayudas para España de los Fondos Estructurales que inciden directamente en el desarrollo local, 1994-1999

Objetivo número 1 (millones de ecus en valores de 1994 y porcentaje)

Ejes de desarrollo	(1) FEDER	(2) FSE	(3) FEOGA- ORIENT.	(4) IFOP	(5) = (1) + (2) + (3) + (4) Suma	(6) Total MAC	(7) = (5)/(6) %
1. Integración y articulación territorial	389	—	—	—	389	6.518	6,0
2. Desarrollo del tejido económico	2.793	126	500	—	3.419	4.240	80,6
3. Turismo	415	6	—	—	421	549	76,7
4. Agricultura y desarrollo rural	162	—	790	—	952	2.202	43,2
5. Pesca	—	—	—	585	585	1.032	56,7
6. Infraestructura de apoyo a las actividades económicas	1.911	—	—	—	1.911	4.974	38,4
7. Valorización de recursos humanos	—	—	—	—	—	6.597	—
8. Asistencia técnica	—	—	—	—	—	188	—
TOTAL	5.670	132	1.290	585	7.677	26.300	29,2

Fuente: MAC-1 y estimación propia.

infraestructuras como a ayudas o servicios a las pequeñas y medianas empresas, juega un papel cada vez más creciente en el contexto de una política de desarrollo regional bien concebida. En efecto, a través del mismo se posibilita al máximo la creación de empleo, valorizando toda una serie de iniciativas que, si bien tomadas individualmente no crean grandes expectativas, con la puesta en práctica de una acción coordinadora de las mismas, se puede llegar a resultados de gran interés para una zona o cuenca de empleo determinada". La enumeración de acciones que el MAC-1 considera que contribuyen al desarrollo local, a nivel nacional, regional o local, permite estimar de forma más precisa la cuantía de recursos vinculados al aprovechamiento y valorización del potencial endógeno. Se trata de:

- acciones de información, formación y sensibilización de actores locales (estructuras locales, cooperativismo, transferencia de experiencias);
- acciones que favorezcan la determinación y el contenido de estrategias de desarrollo local (servicios de asesoramiento económico y financiero a las empresas, innovación, investigación);

- iniciativas empresariales de pequeñas dimensiones;
- cualificación de recursos humanos centrados en iniciativas empresariales;
- equipamiento e infraestructuras de dimensiones reducidas y
- apoyo técnico para la elaboración de estrategias de desarrollo local, así como para su evaluación.

Por otra parte, el desarrollo rural, que incluye el apoyo a la industria alimentaria, a través del FEOGA-Orientación, también puede considerarse en gran medida como un elemento del desarrollo local (LÁZARO, 1995), al que contribuye también el Fondo Social Europeo (FSE) con algunas de sus acciones.

Teniendo en cuenta los criterios señalados en el MAC, se expondrán a continuación algunos ejemplos de actuaciones que, a los efectos de estimar la cantidad de los Fondos Estructurales vinculada en España al desarrollo local, en el periodo 1994-1999, que es la etapa última finalizada de su programación, están recibiendo o han recibido subvenciones del MAC-1, siguiendo los ámbitos sectoriales o "ejes de desarrollo" del MAC-1 (ver figura 3).

Con cargo al eje de desarrollo "integración y articulación territorial" se financian algunos proyectos de trenes de cercanías (subeje "ferrocarriles"), estaciones

de autobuses (subeje "otros medios de transporte") y telefonía o cobertura de telecomunicaciones en áreas rurales (subeje "telecomunicaciones"). De este eje, el segundo en importancia del MAC-1, (24,8% del total), se estima que el 6,0% está directamente relacionado con el desarrollo local.

La mayor parte de la dotación del "desarrollo del tejido económico", (16,2% del total), el 80,6% está al servicio del desarrollo endógeno, para apoyar la industria agroalimentaria, la artesanía, los servicios a las empresas, las zonas y polígonos industriales y la formación en las escuelas taller.

El eje "turismo", que representa el 2,1% del MAC-1, contribuye al desarrollo local subvencionando la construcción de pequeños hoteles en ciertas localidades, formación en escuelas de hostelería o, en otro orden de cosas, mantenimiento y restauración de monumentos histórico-artísticos que sirven de atracción turística. Algo más de las tres cuartas partes de este eje contribuye al desarrollo local.

El eje "agricultura y desarrollo rural" también contribuye al mismo fin, con un programa del FEDER (PRODER) de contenido similar al de la iniciativa comunitaria LEADER, orientado a la diversificación de las actividades económicas en las zonas rurales, y un significativo porcentaje de los recursos del FEOGA-Orientación, hasta el 43,2% de la dotación del eje.

En el ámbito pesca, el IFOP, mediante la renovación y modernización de la flota pesquera, ayuda a pequeños astilleros, al tiempo que promueve la acuicultura, el mantenimiento de zonas marítimas costeras, el equipamiento de puertos pesqueros y la transformación y comercialización de productos pesqueros, apoyando a la industria conservera local. Estas actuaciones absorben el 56,7% del eje.

El eje "infraestructuras de apoyo a las actividades económicas" representa el 18,9%

del MAC. Algunos subejos no se han tenido en cuenta en esta estimación ("energía" y "agua", por ejemplo). Pero la cantidad destinada a "protección y mejora del medio ambiente" se ha dedicado en su totalidad al desarrollo local, a través del programa operativo de medio ambiente local (POMAL) o del plan de innovación tecnológica y medio ambiente (PITMA). El FEDER también está contribuyendo a la construcción de centros de atención primaria de salud. El 38,4% de la dotación de este eje contribuye al desarrollo local.

El eje "valorización de recursos humanos" es el que tiene más recursos de todo el MAC-1, con la cuarta parte del total. De acuerdo con los criterios adoptados en esta estimación, no se ha considerado que esté directamente relacionado con el desarrollo local. Lo mismo puede decirse del eje "asistencia técnica, acompañamiento e información".

En resumen, 7.677 millones de ecus (aproximadamente 1.280.000 millones de pesetas) de los 26.300 millones de ecus del MAC-1, es decir, el 29,2% se dedican al apoyo a actividades directamente relacionadas con el desarrollo local.

4.2. Objetivo número 2

A diferencia de lo que sucede en el MAC-1, el MAC-2 (COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, 1994c), contiene, por una parte, los recursos financieros garantizados a las corporaciones locales del objetivo n.º 2 y, por otra, la asignación específica al desarrollo local (13). Debe tenerse en cuenta que el MAC-2 está dividido en dos trienios, 1994-1996 y 1997-1999, sirviendo de pauta para esta estimación el MAC del primer trienio, cuyos resultados se han extrapolado al del segundo.

A las corporaciones locales se les reservó durante la primera etapa del sexenio el 16,0% de la dotación del FEDER, con lo cual tienen garantizado para 1994-1999 un acceso a los Fondos Estructurales del orden

(13) Se incluyen en el objetivo n.º 2 zonas en declive industrial de las comunidades autónomas de Aragón (parte de la provincia de Zaragoza), Baleares, Cataluña (parte de las provincias de Barcelona, Gerona y Tarragona), Madrid,

Navarra, País Vasco (parte de las provincias de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya) y la Rioja. Representan el 20% de la población y el 4,5% de la superficie de España.

FIGURA 4. Ayudas para España de los Fondos Estructurales que inciden directamente en el desarrollo local, 1994-1999

Objetivo número 2 (millones de ecus en valores de 1994 y porcentaje)

Ejes de desarrollo	(1) FEDER	(2) FSE	(3) = (1) + (2) Suma	(4) Total MAC-2	(5) = (3)/(4) % MAC
1 a 4. Apoyo al empleo y a la competitividad, medioambiente, I + D y transportes	63	15	78	1.926	4,1
5. Desarrollo local y urbano	381	153	534	534	100,0
6. Asistencia técnica	—	—	—	15	—
TOTAL	444	168	612	2.475	24,7

Fuente: MAC-2 y estimación propia.

de 305 mecus (aproximadamente 50.000 millones de pesetas), cifra que con toda probabilidad se habrá superado en la realidad, hasta aproximadamente 55.000 millones de pesetas.

Saliéndonos del marco de las corporaciones locales, el MAC-2 dedica expresamente un eje de desarrollo al “desarrollo local y urbano”, encuadrando en este epígrafe no todas las infraestructuras, sino las “que contribuyen a favorecer la creación de empresas, a ofrecer posibilidades de formación considerables, así como a establecer los equipamientos sociales y mejorar el marco general de las zonas urbanas particularmente desfavorecidas desde el punto de vista de la amplitud y duración del paro”.

El FEDER puede cofinanciar medidas del tipo de:

- construcción y equipamiento de centros de formación profesional ocupacional y de agencias de formación de empleo;
- recuperación de edificios singulares de actividad social o económica;
- rehabilitación del medio ambiente urbano degradado;
- infraestructuras medioambientales (plantas de vertido, depuradoras, colectores, rehabilitación de vertederos), calidad del agua, prevención de inundaciones y protección costera y fluvial, todo ello con carácter limitado;
- líneas ferroviarias suburbanas y

transporte metropolitano, también con carácter limitado.

El FSE cofinancia como desarrollo local y urbano:

- apoyo al crecimiento del empleo;
- desarrollo de sistemas de formación y
- acciones de preformación, orientación y asesoramiento.

A pesar de haber dedicado un eje al desarrollo local y urbano, dentro de otros ejes se prevé el apoyo a actuaciones directamente relacionadas con el desarrollo local. Por ejemplo, en el eje “apoyo al empleo y la competitividad de las empresas” caben los regímenes de ayuda o incentivos a las empresas, apoyo a las PYME, implantación y equipamiento de polígonos industriales y artesanales y naves industriales, viveros de empresas, centros de servicios para las empresas. La protección al medio ambiente (eje 2) también contribuye al desarrollo local, así como las subvenciones concedidas a centros de investigación que apoyen el desarrollo tecnológico de las PYME (eje 3) y los accesos a zonas de actividad económica.

En total, se ha estimado que el MAC-2, contemplando todo el ciclo temporal completo 1994-1999, contribuye al desarrollo local con 612 millones de ecus, es decir, cerca de 100.000 millones de pesetas, aproximadamente la cuarta parte de todo el MAC (Ver figura 4).

FIGURA 5. Ayudas para España de los Fondos Estructurales por el objetivo número 5b que inciden directamente en el desarrollo local

(1994-1999) (millones de ecus en valores de 1994)

Ejes de desarrollo	(1) FEOGA- ORIENT.	(2) FEDER	(3) FSE	(4) = (1) + (2) + (3) Suma	(5) Total MAC-5b	(6) = (4)/(5) Porcentaje
1. Infraestructuras de base para el desarrollo económico	80	22	—	102	201	50,8
2. Promoción y diversificación económica	25	75	—	100	168	59,5
3. Recursos naturales y medio ambiente	—	10	—	10	137	7,3
4. Mejora del hábitat rural	52	18	—	70	70	100,0
5. Recursos humanos	—	—	—	—	88	—
TOTAL	157	125	—	282	664	42,5

Fuente: MAC-5b y estimación propia.

4.3. Objetivo número 5b

La programación de las actuaciones de los fondos estructurales en el objetivo n.º 5b (14) sigue un procedimiento diferente al empleado para los otros objetivos. La pauta general, obligatoria para el objetivo n.º 1, consiste en hacer una programación secuencial en tres etapas: plan del objetivo, marco de apoyo comunitario y solicitudes para intervenciones concretas, dominando la forma del programa operativo. Para el objetivo n.º 5b se ha optado por la fórmula del documento único de programación (DOCUP), preparando uno para cada comunidad autónoma con zonas en ese objetivo (MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA, 1995).

Para las corporaciones locales de este objetivo se han reservado 106 mecus, es decir, unos 17.500 millones de pesetas, que representan el 15,3% de las ayudas del MAC-5b.

De los tres fondos que intervienen en los antedichos DOCUP, se estima que el FSE (88,65 mecus, que representa el 13,4% del total) no contribuye directamente al desarrollo local, pero sí los otros dos.

El FEOGA-Orientación y el FEDER cofinancian “infraestructuras que sirven de

base para el desarrollo económico”, que pueden mejorar las condiciones de accesibilidad y comunicación, o estar vinculadas al desarrollo agrícola, o racionalizar la gestión del agua como recurso económico, o servicios avanzados de telecomunicaciones, o telefonía rural. La mitad de este eje contribuye de manera muy sensible al desarrollo local (Ver figura 5).

El eje “promoción y diversificación económica” también lo hace, con el 59,5% de su dotación. Por esta vía se fomenta el turismo rural, el apoyo tecnológico a las PYME, se trata de incidir en las decisiones de localización de actividades, se diversifica la producción y se mejora la calidad y la comercialización de los productos.

El eje “recursos naturales y medioambientales” contribuye en menor medida al desarrollo local, al menos de manera directa, pues las acciones que financia consisten en lucha contra la erosión y desertización, protección de la cubierta vegetal y conservación de suelos, junto a la creación de zonas recreativas, tratamiento de residuos y actuaciones en espacios naturales protegidos.

Los 70 mecus del eje “mejora del hábitat rural” se consideran vinculados

(14) El objetivo n.º 5b incluye zonas rurales de las comunidades autónomas de Aragón (parte de la provincia de Zaragoza y las de Huesca y Teruel completas), Baleares (islas de Menorca e Ibiza y parte de Mallorca), Cataluña (parte de

las provincias de Girona, Lérida y Tarragona), Madrid, Navarra, País Vasco (parte de las provincias de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya) y La Rioja. Representan el 4,4% de la población y el 16,8% de la superficie de España.

directamente a los fines que se están considerando, pues se destinan a la renovación y desarrollo de los núcleos rurales, fomento de infraestructuras para la potenciación del desarrollo local, equipamiento y servicios de los núcleos de población y, en general, atienden a mejorar la calidad de vida en el medio rural. El FEOGA-Orientación dedica los 52,2 mecus de que dispone en este eje a cofinanciar su participación en el Programa Operativo Local (POL), en las áreas rurales del objetivo n.º 5b.

Se estima que las áreas rurales españolas incluidas en el objetivo n.º 5b pueden recibir ayudas para reforzar directamente el desarrollo local por valor de 282 mecus (aproximadamente 46.920 millones de pesetas), lo cual representa el 42,5% del MAC-5b.

4.4. Objetivos 3 y 4

A título de los objetivos números 3 y 4 interviene solamente el FSE, en cualquier parte de la UE, sin limitación territorial, para combatir el paro de larga duración y facilitar la inserción profesional de los jóvenes y de las personas expuestas a la exclusión del mercado laboral (objetivo n.º 3) y para facilitar la adaptación de los trabajadores y trabajadoras a las mutaciones industriales y a la evolución de los sistemas de producción (objetivo n.º 4).

La dotación del objetivo n.º 4, que no puede superar el 20% de la suma de ambos objetivos, se dedica a la formación continua (programa FORCEM) y es administrada por la Fundación para la Formación Continua). A los efectos de este trabajo, no se considera que el FSE contribuya directamente por esta vía al desarrollo local.

A través del objetivo n.º 3, en cambio se financian actividades que deben ser consideradas en la estimación que estamos realizando, como las iniciativas locales de empleo (ILE), llevadas a cabo conjuntamente por el Instituto Nacional de Empleo (INEM) y las corporaciones locales, subvencionando en proporciones variables los costes salariales de la mano de obra (INSTITUTO NACIONAL DE EMPLEO, 1996).

FIGURA 6. Ayudas para España de los Fondos Estructurales que inciden directamente en el desarrollo local, 1994-1999

Iniciativas comunitarias
(Mecus en valores de 1994)

Iniciativa	Mecus
INTERREG II	239
REGIS	167
LEADER	402
EMPLEO	154
ADAPT	84
PYME	198
URBAN (I + II)	237
PESCA	32
RECHAR II	27
RESIDER II	58
RETEX	42
KONVER	—
TOTAL	1.640

Fuente: Estimación propia.

4.5. Iniciativas comunitarias

Una parte muy importante de las ayudas de los Fondos Estructurales que vienen a España proceden de las iniciativas comunitarias. Teniendo en cuenta que varias de ellas se beneficiaron de una ampliación de la asignación inicial (por ejemplo, URBAN se aplicó en dos tramos) y que en alguna había que compartir la dotación con otro país (por ejemplo, INTERREG), en el periodo 1994-1999 España ha recibido aproximadamente 2.800 millones de ecus en concepto de iniciativas comunitarias. Las más importantes por su volumen son INTERREG II, ADAPT y LEADER, que, sumando 1.420 millones, representan aproximadamente la mitad del total.

En la estimación que se ha efectuado (ver figura 6), en cuyos detalles no procede entrar, se ha considerado que todos los recursos de LEADER y URBAN inciden directamente en el desarrollo local. Porcentajes significativos, entre el 75% y el 80% de REGIS, PYME, RECHAR y RESIDER, inciden también en el mismo fin,

si bien las dotaciones de estas iniciativas son moderadas, con la salvedad de PYME. Menos de la mitad de INTERREG II, el de mayores recursos, se ha considerado que guarda relación directa con el desarrollo local. En algunas dotaciones significativas, como EMPLEO y ADAPT, se ha aplicado al fin que nos ocupa cerca de un tercio de sus disponibilidades. En algún caso, como KONVER, no se ha incluido en desarrollo local nada de su moderado presupuesto.

Haciendo la suma de la docena de iniciativas, resulta que se han aplicado al desarrollo local 1.640 millones de ecus, es decir, cerca de 275.000 millones de pesetas, que representan el 58,6% de las disponibilidades por este concepto.

4.6. Acciones específicas y Fondo de Cohesión

Estas acciones, de carácter innovador, dan prioridad a los proyectos de cooperación interregional en materias tales como la ordenación del territorio y la política urbana. Sus beneficiarios son preferentemente autoridades regiones o locales pertenecientes necesariamente a más de un Estado miembro de la Unión Europea. Las ayudas las concede directamente la Comisión a los solicitantes que resulten adjudicatarios, prácticamente sin intervención de las autoridades nacionales, que reciben información a posteriori de las decisiones adoptadas, motivo por el cual estos proyectos no son muy del agrado de la mayor parte de los Estados.

Se ha estimado que por este renglón se ha contribuido al desarrollo local en España con 125 millones de ecus.

Finalmente, el Fondo de Cohesión ha dedicado 90 millones de ecus al desarrollo local, en virtud del protocolo firmado por el Ministerio de Hacienda con la Federación Española de Municipios y Provincias.

5. FINAL

De los significativos recursos de los Fondos Estructurales asignados a España entre 1994 y 1995, se ha estimado en este trabajo que 10.466 millones de ecus se han aplicado a actividades directamente relacionadas con el desarrollo local. Es una cantidad nada despreciable, pero sin duda insuficiente. Con 290.000 millones de pesetas anuales difícilmente se resolverían los problemas de la creación de empleo y del desarrollo local, si no hubiera más recursos que los apuntados, que proceden del presupuesto comunitario, vía Fondos Estructurales.

Refiriéndose a la creación de empleo, decía años atrás la Comisión que "ningún país puede encontrar una fórmula mágica por sí solo. La mejor manera en que la Unión y sus miembros pueden enfrentarse a este desafío (de la generación de empleo) es que unan sus esfuerzos apuntando a un mismo objetivo" (COMISIÓN EUROPEA, 1995c).

Y en relación con el desarrollo local, por las mismas fechas opinaba que "el éxito de (las) medidas de desarrollo local precisa de los siguientes requisitos previos: por una parte, la aplicación de programas y de medidas piloto destinados a prepararlas y someterlas a prueba en el plano metodológico y, por otra parte, la introducción de los agentes locales en la red y el intercambio de experiencias entre ellos" (COMISIÓN EUROPEA, 1995d).

Habría que añadir algo más. Además de predicar que se sumen esfuerzos, que se preparen bien las acciones y que se intercambien experiencias, es necesario poner recursos financieros en cantidades que avalen la credibilidad de la literatura de los documentos oficiales. Y después de la aprobación de la Agenda 2000 hay razones para dudar de que haya verdaderamente voluntad de pasar firmemente a la acción. Pero la Unión Europea sigue en pie y cabe esperar que salga de su ensimismamiento para seguir avanzando.

BIBLIOGRAFÍA

- ALLENDE LANDA, J. (1995): "Desarrollo sostenible. De lo global a lo local". *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, n.º 104
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1992): *El principio de subsidiariedad*, SEC (92) 1990 final, Bruselas.
- (1993): *Crecimiento, competitividad, empleo. Retos y pactos para entrar en el siglo XXI. Libro Blanco*, COM (93) 700 final, Bruselas.
 - (1994a): *Inventaire des actions communautaires en faveur du développement local et de l'emploi*, SEC (94) 2199, Bruselas.
 - (1994b): *Marco comunitario de apoyo para el desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas. España. Objetivo n.º 1. 1994-1999*, COM (94) 1666, Bruselas.
 - (1994c): *Marco comunitario de apoyo para las intervenciones estructurales comunitarias en las regiones del objetivo n.º 2 en España en el periodo 1994-1996*, Bruselas.
 - (1995): *Una estrategia europea de estímulo de las iniciativas locales de desarrollo y empleo*, COM (95) 273 final, Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (1995a): *Las medidas innovadoras de desarrollo regional (artículo 10 del Fondo Europeo de Desarrollo Regional-FEDER, 1995-1999*, Bruselas-Luxemburgo.
- (1995b): *Iniciativas locales de desarrollo y empleo. Encuesta en la Unión Europea*, SEC (95) 564, Bruselas-Luxemburgo.
 - (1995c): *La creación de empleo*, Bruselas-Luxemburgo.
 - (1995d): *La aplicación de la reforma de los fondos estructurales en 1993. Quinto informe anual*, Bruselas-Luxemburgo
- COMITÉ ECONOMICO Y SOCIAL (1995): *El desarrollo local en la política regional comunitaria*, Dictamen de 25 de octubre de 1995, Bruselas.
- CONSEJO DE MINISTROS (1984): *Resolución del Consejo de 7 de junio de 1984, relativa a la contribución de las iniciativas locales de creación de empleo a la lucha contra el desempleo*, D.O.C.E. n.º C 161 de 21 de junio.
- DEL CASTILLO, J. (director) (1994): *Manual de desarrollo local*, Gobierno Vasco, Departamento de Economía y Hacienda, Vitoria-Gasteiz.
- ESPINA, A. (1995): *Hacia una estrategia española de competitividad*, Fundación Argentaria-Visor, Madrid.
- GREFFE, X. (1991): *Política Económica*, Ministerio de Economía y Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1993 (2.ª edición).
- HILHORST, J. G. M. (1997): "Desarrollo local/regional e industrialización", *Revista EURE*, Vol. XXII, 68: 7-27.
- INICIATIVAS REGIONALES MADRILEÑAS (1992): *Desarrollo Local, Regulación Económica y Concertación Social. Cuadernos de Desarrollo Local 5*, IRMASA, Madrid.
- INSTITUTO NACIONAL DE EMPLEO (1996): *Experiencias de empleo y desarrollo local*, INEM, Madrid.
- INSTITUTO DEL TERRITORIO Y URBANISMO (1987a): *Proceso de formulación de las políticas de desarrollo local. La experiencia española*, MOPU, Madrid.
- (1987b): *Áreas rurales con capacidad de crecimiento endógeno*, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Madrid.
- LÁZARO, L. (1992): "Las corporaciones locales y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)", *Presupuesto y Gasto Público*, 8.
- (1995): "El desarrollo rural en el contexto de la Unión Europea"; RAMOS, E., y CRUZ, J. (Coordinadores) (1995): *Hacia un nuevo sistema rural*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid.
- LIPIETZ A. (1977): *El capital y su espacio*, Siglo XXI, México.
- MARSHALL, A. (1890): *Principles of economics*, Macmillan, Londres.
- MAYORAL LOBATO, J. (1992): *Mercado de Trabajo, Política de Empleo y Desarrollo Local*, IRMASA y Fundación Universidad-Empresa, Madrid.
- MEILÁN GIL, J. L. (1972): *El territorio, protagonista del desarrollo*, Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, Madrid.

- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (1995): *La planificación regional y sus instrumentos. Informe Anual 1994*, Dirección General de Planificación, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.
- MÉNDEZ, R. (1994): "Descentralización industrial, sistemas productivos locales y desarrollo rural", *Revista EURE*, vol. XX, 61: 57-75.
- PARK, S. O. & A. R. MARKUSEN (1995): "Generalizing Industrial Districts: a theoretic agenda and an application from a non-western economy", *Environment and Planning A*, 27-1: 88-104.
- RAYSSAC, G. L., coordinador (1994): *El desarrollo de los servicios de proximidad en Europa*, Informe de expertos para las Direcciones Generales V y XXIII de la Comisión Europea.
- RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J. M. (1999): "Las políticas de desarrollo local", *Actualidad Administrativa*, n.º 4 (25-31 de enero de 1999), pág. 101-124.
- ROSSETTI DI VALDABERO, D. (1996): "La politique régionale européenne: stratégie globale, développement local", *Revue du Marché Unique européen*, 2-1996: 145-180.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1993): *Política económica local*, Pirámide, Madrid.

Nuevas pautas de intervención en materia de Innovación y Empleo: Las Estrategias Territoriales de Empleo e Innovación

Belén BERROETA & Jaime del CASTILLO & Elvira UYARRA

Consultor Senior INFYDE, S. L. & Catedrático de Economía, Director de Información y Desarrollo INFYDE, S. L. & Becaria MEC. CICYT.

RESUMEN: La innovación y la velocidad del cambio tecnológico han generado un nuevo marco caracterizado por la importancia del territorio como fuente generadora de recursos específicos (habilidades, *know-how*, cualificaciones), que aparece como el nivel adecuado desde el cual fomentar procesos de cooperación y aprendizaje.

En este contexto han proliferado una serie de conceptos, como son los "distritos industriales", "clusters", redes, polos de competitividad, etc., que refuerzan la misma idea de la importancia del establecimiento de redes o vínculos empresariales inter e intra sectoriales territorialmente localizados para fomentar la competitividad. En el presente artículo se identifican las fuertes conexiones entre los procesos de innovación y los cambios en las pautas de generación de empleo, y las oportunidades que se presentan para el diseño de estrategias territoriales interrelacionadas.

La principal conclusión que se deriva del artículo es la necesidad de configurar una Estrategia Territorial de Empleo e Innovación, que favorezca la conexión entre el sistema de innovación y empleo, permitiendo la creación de empleo a partir de las oportunidades que ofrecen los entornos innovadores.

Descriptor: Innovación tecnológica, Redes, Clusters, Localización industrial, Estrategias de desarrollo, Empleo.

1. INTRODUCCIÓN

Durante los últimos años las políticas de Investigación y Desarrollo han experimentado múltiples transformaciones. Estas transformaciones tienen un carácter muy amplio que afectan tanto al tipo de instrumentos y estrategias adoptadas, como a su propio enfoque y objetivos.

Las políticas de Investigación y Desarrollo han ampliado su alcance, abordando el ámbito de la innovación, entendiendo que la Investigación y Desarrollo son aspectos inmersos en un

entorno más amplio que responde a sistemas complejos.

La globalización de las actividades económicas y el cambio tecnológico han provocado una nueva relación entre la competitividad y el desarrollo territorial. La importancia y el desarrollo progresivo de redes de cooperación con base territorial y los procesos de aprendizaje "tácitos" que se crean en torno a la innovación son elementos que contribuyen a reforzar la dimensión territorial.

Se debe destacar el papel creciente que desarrollan las autoridades subnacionales, ante la convicción de que es posible generar

una energía creativa importante y ajustarse mejor a las necesidades y al comportamiento económico del entorno desde una dimensión regional. "Las nuevas tendencias en la organización de la producción han inducido el fenómeno de descentralización, otorgando un papel mayor a la acción pública local y regional y un acercamiento territorial a la actividad productiva" (INFYDE, 1998).

Sin embargo, más allá de las autoridades públicas regionales y locales, que tienden de manera creciente a desempeñar un papel de *facilitador* y de punto de reflexión, los agentes privados están llamados a desempeñar un papel clave en este tipo de procesos.

Es cierto que en las regiones con retraso estructural es necesario que transcurran muchas décadas antes de que este hecho se produzca de manera espontánea. También son necesarias transformaciones culturales y sociales importantes. A pesar de ello, este proceso resulta cada vez más asumido, gracias en parte a que las premisas actuales para la elaboración de estrategias territoriales de innovación requieren la participación activa de todos los agentes y las partes implicadas. De esta forma, se está tratando que los actores más significativos en el campo no sólo tecnológico sino también económico, participen activamente en la definición y puesta en marcha de este tipo de estrategias.

La involucración de este conjunto de elementos permite ofrecer una respuesta coordinada a aspectos directamente relacionados con la innovación, al mismo tiempo que permite dar respuesta a un problema grave al que se enfrentan las economías modernas y sobre el que no siempre se han planteado soluciones imaginativas, como es el empleo.

De hecho, la experiencia ha puesto de manifiesto que la innovación y el empleo son elementos directamente interrelacionados. Sin embargo, la política de innovación y la política de empleo han seguido normalmente pautas de actuación diferenciadas, a pesar de los esfuerzos crecientes realizados durante los últimos años en las políticas sectoriales y de innovación por atender las necesidades formativas.

Es por ello que surge la necesidad de establecer una estrategia que facilite la

convergencia de los sistemas y procesos de Innovación y Empleo.

La innovación proporciona como resultados operativos una serie de cambios o desarrollos tecnológicos que, aplicados a la empresa, suponen un incremento de su competitividad, y en términos más globales, favorecen la competitividad regional.

"A largo plazo resulta evidente que este factor repercutirá en la economía local aumentando su nivel de desarrollo económico, su capacidad productiva, aumentará su atractivo locacional y tendrá una incidencia directa sobre la composición del empleo en el mercado de trabajo local" (...). "A su vez, la capacidad de respuesta y el potencial de los recursos humanos del mercado de trabajo local incidirá en la capacidad de integración de la innovación por parte del tejido productivo local". Una dotación de mano de obra capaz de asimilar y adaptarse a estos nuevos requerimientos resulta fundamental. En este sentido, puede decirse que ambos procesos, el de empleo y el de innovación, "conforman dos sistemas diferenciados que responden a lógicas diferentes y que es preciso gestionar de manera conjunta" (INFYDE, 1998: 24).

Este es el gran reto de una adecuada estrategia, establecer la o las formas de gestión que permitan la articulación conjunta de ambos procesos y sistemas en un marco territorial definido.

2. NUEVAS PAUTAS DE INTERVENCIÓN EN MATERIA DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO TECNOLÓGICO

2.1. Los nuevos requerimientos de la innovación

La introducción de innovaciones tecnológicas y organizativas representa hoy en día el principal determinante del incremento de la productividad y la competitividad en las empresas, siendo la capacidad tecnológica la principal fuente de ventajas competitivas dinámicas.

Las ventajas competitivas ya no descansan fundamentalmente en la obtención de bajos costos de la mano de obra, en la disponibilidad de recursos

naturales o de diferenciales favorables de tipos de interés o de tipos de cambio (ALBURQUERQUE, 1996). Estos factores "materiales" de ventajas comparativas están siendo progresivamente sustituidos por otros factores que presentan ventajas más dinámicas, basadas en la constante introducción de innovaciones tanto en el ámbito tecnológico como organizativo y de gestión, y que se fundamentan en factores de naturaleza intangible sustentados en la incorporación de información y conocimiento, así como en la calidad de los recursos humanos.

Para las empresas, mantener las ventajas competitivas que aseguren su permanencia en el mercado y la ganancia de cotas de mercado en un contexto cada vez más exigente y en constante cambio depende de su habilidad para lograr la diferenciación del producto. STORPER y WALKER (1989) hablan de competencia fuerte (*strong competition*) para referirse a este tipo de ventajas competitivas "cualitativas". Es decir, aquellas empresas que basan su competitividad en la introducción de innovaciones de productos y procesos, en contraposición a la competencia débil (*weak competition*) entre empresas competitivas en precio, es decir, aquellas empresas que basan su ventaja competitiva en la reducción de los precios y de los costes (normalmente salariales).

Las nuevas condiciones de la competitividad abandonan por tanto la primacía otorgada al precio como referente fundamental para conferir una mayor preponderancia a la incorporación de tecnología avanzada, la adopción de nuevas técnicas de gestión, la innovación de producto, la calidad, la cualificación de los recursos humanos y el diseño y la diferenciación del producto.

Estas nuevas exigencias de la competitividad confieren un nuevo protagonismo al territorio y a los recursos específicos basados principalmente en los recursos humanos (habilidades, *know-how*, cualificaciones, y formas de trabajo) (MAILLAT & KEBIR, 1998). Una condición básica para el mantenimiento de las

ventajas competitivas la constituye, por tanto, "la disponibilidad de recursos específicos, competencias de aprendizaje y competencias técnicas, cuyo principal sustrato lo conforma la disponibilidad y capacidad de reproducción de personal con formación específica y alto grado de adaptabilidad" (TOMÁS CARPI, 1998).

De esta forma el territorio aparece como la principal fuente de estos recursos específicos, esenciales para el desarrollo tecnológico, y el punto desde el cual las autoridades públicas se encuentran en una situación más favorable para estimular la aparición de sinergias y relaciones de colaboración en todos los ámbitos del complejo proceso de innovación. Hay que tener en cuenta, tal y como señala VÁZQUEZ BARQUERO (1988), que "las políticas de desarrollo territorial son las que mejor capacitadas están para generar empleo, la elevación de la renta de la población y de su calidad de vida, así como la conservación del medio ambiente territorial".

Es por todo ello que el territorio, en un contexto de creciente globalización, requiere la adopción de planteamientos estratégicos para actuar sobre la única vía posible de éxito, la competitividad.

En este contexto, el auténtico reto de un territorio concreto depende de la capacidad de sus empresas de aumentar o mantener su participación en el mercado (o la apertura de nuevos mercados) a través del incremento en la productividad, la calidad, la adaptabilidad y la creatividad (TOMÁS CARPI, 1998).

El incremento de la competitividad empresarial, tanto a nivel de empresas, entendida ésta como la capacidad de suministrar productos y servicios de una manera más efectiva y eficiente que los competidores, como a nivel de industria, consistente en la capacidad de alcanzar un éxito sostenido frente a los competidores en ausencia de medidas protectoras y ayudas (1), se presenta hoy en día como la única senda posible que conduce a la creación de empleo, riqueza y bienestar social.

Es este contexto donde están surgiendo en los últimos años diferentes iniciativas

(1) PORTER (1990) y CROCOMBE, ENRIGHT & PORTER (1991), citado en Competitiveness Institute.
<http://www.competitiveness.org>

tendientes al desarrollo de políticas industriales activas como mecanismo impulsor dirigido a la creación y al mantenimiento de un contexto competitivo, y donde el componente innovador está desempeñando un papel central.

La importancia conferida al territorio y al entorno innovador, que prioriza aspectos inmateriales como el saber hacer y la cooperación, constituyen el punto de partida en la definición de unas políticas de innovación que permitan superar la ausencia tradicional del objetivo empleo en las estrategias que inciden sobre los entornos innovadores.

De esta manera se tratará de desarrollar en un ámbito territorial nuevas actividades económicas, cada vez más con un componente tecnológico o innovador, que contribuyan a diversificar el tejido productivo, ofrezcan expectativas laborales a la población y renueven el proceso de generación de empleo y riqueza.

2.2. El nuevo marco generado por la innovación

La investigación más reciente en el campo del cambio tecnológico ha puesto en evidencia la heterogeneidad del proceso de innovación y la existencia de una gran variedad de posibilidades de dicho proceso (trayectorias tecnológicas) derivadas de las distintas combinaciones con que se presentan las fuentes del conocimiento científico, las oportunidades abiertas por éstas, las modalidades de aprendizaje adoptadas por los agentes, el grado de apropiabilidad de los beneficios de la innovación y la incertidumbre que caracteriza a la creación del conocimiento (BUESA & MOLERO, 1992).

Se ha constatado que el proceso de innovación tecnológica no está basado en la secuencia invención-innovación-difusión, que Schumpeter veía como etapas separadas e independientes. Es por el contrario un proceso continuo y con fuertes

interrelaciones entre cada una de las etapas. En este proceso, la difusión de la tecnología es tanto o más importante que la propia invención (2).

En efecto, la fase de difusión es la de mayor impacto económico y los efectos de las nuevas tecnologías sólo tendrán lugar tras la propagación de las mismas por el sistema económico (GARCÍA, 1995). Asimismo, dentro de la fase de difusión cabe pensar en una ampliación de conocimientos que den lugar a la introducción de nuevas innovaciones derivadas tanto de la experiencia de los usuarios (*learning by using*) como de la actividad investigadora de los ofertantes (*learning by doing*) (ROSENBERG, 1982).

Frente a la concepción schumpeteriana de la innovación como elemento de ruptura y desequilibrio del ciclo económico (destrucción creadora), resulta comunmente aceptado en la actualidad que el progreso técnico se produce con frecuencia de forma gradual y no discontinua. Planteamientos teóricos actuales conciben la innovación como un proceso acumulativo que viene dado por un gran número de cambios de pequeña magnitud. La generación de conocimiento es considerada, por lo tanto, como un proceso acumulativo, en el sentido que es un *stock* que se va incrementando a medida que se desarrollan las actividades tecnológicas e investigadoras.

El paradigma económico convencional o neoclásico veía la tecnología como algo libremente accesible, fácilmente aplicable y fácil de reproducir y reutilizar, donde las empresas podían producir innovaciones simplemente accediendo de forma libre a un *stock* general de conocimiento tecnológico (*off the shelf*). La realidad es, sin embargo, bien distinta, tal y como lo demuestran la persistencia de importantes desfases y diferencias en el nivel tecnológico, tanto entre países como entre empresas de un mismo país (GARCÍA, 1995). La tecnología no es en absoluto un bien de libre uso, sino que presenta un componente importante de

(2) El concepto de innovación de SCHUMPETER (1976) se basa en la introducción de "nuevas combinaciones de medios productivos", para las cuales establece una tipología amplia (introducción de un bien o de una nueva calidad de un bien, un nuevo método de producción, la apertura de un nuevo mercado, una nueva fuente de aprovisionamiento o una nueva organización de cualquier industria). Un

invento, por el contrario, es una idea o un modelo para un dispositivo, producto, proceso o sistema nuevo, pero no conduce necesariamente a innovaciones técnicas.

"Las invenciones carecen de importancia económica en tanto que no sean puestas en práctica". Los inventos en sí mismos no generan innovaciones y no tienen impacto económico alguno.

aprendizaje e investigación. Las empresas producen con técnicas diferenciadas y sus innovaciones se basan en gran medida en tecnologías propias, presentando un fuerte componente de irreversibilidad, que depende de la capacidad de aprendizaje.

En la mayoría de los estudios previos sobre el cambio técnico, la tecnología se equiparaba con artefactos dados e inmutables, como información incorporada al equipo productivo. Sin embargo, VEGARA (1989) señala que si se considera la tecnología como información incorporada a bienes de producción, se olvidan aspectos importantes como la especificidad de cierta información y la importancia del "saber hacer". Este "saber hacer" constituye un conjunto de conocimientos prácticos, indispensables para utilizar una tecnología dada, adquiridos a través de la práctica, una parte del cual puede ser codificado y fácilmente transmitido, pero que en general se trata principalmente de conocimiento "tácito", no susceptible de ser codificado y de su completa transmisión o demostración. Por tanto, gran parte de esta información científica no se encuentra perfectamente especificada y codificada, lo que dificulta su transmisión. En efecto, "aunque el conocimiento preciso para el funcionamiento de las tecnologías pueda ser transferido, la habilidad para hacer uso efectivo de ese conocimiento no puede ser incorporado a este paquete de transferencia" (GÓMEZ URANGA & SÁNCHEZ PADRÓN, 1992).

MAILLAT & KEBIR (1998) señalan que el conocimiento explícito o formal puede ser intercambiado como una mercancía o puede ser copiado, mientras que el conocimiento tácito es difícil de intercambiar y menos accesible. Esto nos lleva a diferenciar, dentro del ámbito tecnológico, entre lo que sería el conocimiento "codificado" (tecnología), donde el aspecto territorial no resulta fundamental, y el conocimiento "no codificado" o "know how". En el caso del conocimiento "no codificado", el mercado no constituye el instrumento de transmisión adecuado, y es a través de los procesos de aprendizaje interactivo como es intercambiado y desarrollado. Más aún, cuanto mayor sea el componente tácito del conocimiento usado en un sistema de producción territorial, se hace más

específico y más difícil es su transmisión a otros sistemas.

Como consecuencia de la especificidad y el componente tácito de gran parte del conocimiento tecnológico, resulta obvio que las tecnologías no pueden ser asimiladas sin más, sino que dependen de una capacidad tecnológica propia. Por tanto, la transferencia de tecnología puede considerarse como un proceso de aprendizaje y acumulación de conocimientos.

En este contexto, cobran importancia la calidad de la información y los conocimientos, la cooperación entre los agentes que participan en la transmisión del conocimiento, así como la interacción entre usuarios y productores (LUNDVALL, 1992).

Estos nuevos condicionantes de la innovación, de lo que se ha dado en llamar "economía del aprendizaje" (*learning economy*) (LUNDVALL & JOHNSON, 1994), que priorizan los procesos de aprendizaje y la transmisión del conocimiento, impulsan la necesidad de cooperación tanto entre empresas como con otros agentes relacionados con el proceso informativo y tecnológico. Esta necesidad de colaboración da lugar a una presencia cada vez más relevante del territorio, en el cual los diferentes agentes pueden beneficiarse de "economías de proximidad". MAILLAT & KEBIR (1998) consideran que la proximidad favorece la investigación y los encuentros entre posibles colaboradores, limita los errores en la elección de los socios y reduce la incertidumbre. Asimismo, procura considerables ganancias de tiempo y reduce los costes de transacción.

De esta forma la capacidad de creación de "redes de innovación" aparece como uno de los elementos esenciales para la configuración de los denominados entornos innovadores, y en consecuencia, otorga al territorio un papel central en las dinámicas de innovación.

Las estrategias de cooperación se configuran por tanto como una de las vías más adecuadas para acceder al conocimiento tecnológico, particularmente para las pequeñas empresas, en la medida que las actividades de I+D e innovación precisan cada vez más de una masa crítica en términos de recursos humanos y financieros que las pymes difícilmente pueden alcanzar.

En esta situación, las redes de colaboración representan los instrumentos más adecuados para el acceso a este conocimiento y la mejora de la competitividad en las pymes. Sin embargo, queda todavía mucho camino por recorrer en este terreno particularmente en las regiones desfavorecidas para que estos procesos de colaboración se generalicen y se realicen de una manera eficiente, y se superen los obstáculos y barreras culturales y empresariales a los que es preciso enfrentarse.

2.3. Implicaciones para el diseño de políticas de innovación regional

La visión actual del cambio tecnológico y las nuevas necesidades impuestas por la innovación conllevan una serie de implicaciones para el diseño e instrumentación de las políticas de innovación.

En primer lugar, las nuevas tendencias y requerimientos globales de la innovación han inducido un proceso de descentralización, otorgando un mayor papel a la intervención pública de carácter regional/local y al modelo territorial de desarrollo de la actividad productiva.

Desde este enfoque territorial, el ámbito regional/local aparece como el nivel adecuado desde el cual es posible establecer la optimización de los procesos de innovación, y facilitar la integración de las políticas de innovación con otras que mejoren el bienestar de la población, el número y la calidad de los empleos.

Asimismo, la nueva visión del cambio tecnológico ha supuesto una nueva orientación de las políticas de promoción de la innovación, en el sentido de considerar el conjunto de procesos que configuran la secuencia de la innovación tecnológica y no sólo priorizar la intervención sobre el subsector científico, otorgando una importancia creciente a otros aspectos como la transferencia de tecnología y los recursos humanos y formación.

A la hora de diseñar políticas de fomento de la innovación, tradicionalmente se había optado por utilizar un modelo lineal del proceso de innovación, basado en el conocimiento derivado de la actividad de

I+D. Desde la perspectiva del modelo lineal de la innovación, una baja capacidad de innovación se explicaba por una baja actividad de I+D (ASHEIM, 1996). Bajo esta perspectiva la instrumentación de políticas de fomento de la innovación iba fundamentalmente dirigida hacia el incremento del nivel de la investigación básica, y se consideraba que la inyección de recursos en el subsector científico se traduciría necesariamente en mejoras de la competitividad y del bienestar social. En lógica coherencia con esta visión, la política tecnológica en la mayoría de los países occidentales se dirigió durante algunos años esencialmente hacia el aumento de la investigación básica.

En todos estos casos se ignoraba el carácter complejo del proceso innovador, con una fuerte interacción entre las diferentes etapas. En efecto, la inyección de recursos en las primeras etapas del proceso de innovación, en muchos casos no se traduce en aumentos del potencial innovador que contribuyan al desarrollo económico. Ha sido necesario por lo tanto prestar atención a los procesos de transferencia de tecnología, que aseguren la asimilación e integración de los cambios tecnológicos por parte de las empresas.

La innovación es vista en la actualidad como un proceso social además de puramente técnico, que no solamente incluye actividades de investigación básica, sino también otras muchas actividades relacionadas (de ahí la necesidad de considerar todas las etapas de la secuencia de la innovación), entre ellas un proceso de aprendizaje interactivo entre las empresas y su entorno (SMITH, 1994, en ASHEIM, 1996).

Entre las prioridades principales de intervención pública ya no se encuentra sólo la necesidad de realizar grandes inversiones en I+D, sino que lo importante va a ser la creación de un medio y entorno competitivo que favorezca la generalización al conjunto del sistema productivo de los efectos de dichas inversiones. Tal y como señala ROSENBERG (1982), "lo que es ciertamente claro... es que un sistema científico de alto nivel y un alto grado de originalidad científica no han sido condiciones necesarias ni suficientes para el dinamismo tecnológico". Es necesario

por lo tanto configurar un sistema que presente una estrecha cohesión entre las diferentes etapas y que involucre a todos los agentes que participan en el proceso de innovación.

Por otro lado, la renovada importancia que adquieren el conocimiento y los mecanismos de aprendizaje en el paradigma tecnológico actual implica la necesidad de considerar aspectos relacionados con la educación y la formación de los recursos humanos. De hecho, "la política de capital humano se está convirtiendo en un factor clave de la eficiencia en la asignación de recursos, está condicionando de modo creciente la mejora, adaptación y uso de las nuevas tecnologías incorporadas al capital físico, y está afectando decisivamente a la ventaja competitiva de los países y las regiones" (MELLA & SOLÉ I PARELLADA, 1998).

Esto implica no sólo disponer de centros adecuados de formación y una estrategia de adaptación del sistema productivo a las exigencias de las nuevas tecnologías, sino también asegurar la relación estrecha entre dichos centros con el proceso de producción (TOMÁS CARPI, 1998). Es por ello que resultan cruciales las acciones orientadas a asegurar la coordinación de los diferentes sistemas, educativo, de I+D y productivo.

Para garantizar el dinamismo tecnológico no basta por tanto con destinar grandes cantidades de recursos al reforzamiento de la base científica (BARCELÓ ROCA, 1994), sino que es necesario diseñar e implementar una estrategia de innovación que coadyuve a la creación de un medio innovador, fuertemente integrado y cohesionado, que acelere y facilite la adaptación permanente al cambio tecnológico del tejido productivo y de los recursos humanos implicados.

Los factores necesarios para propiciar el estímulo innovativo vienen por tanto determinados por el nivel de desarrollo de las capacidades científicas y técnicas, la existencia de estructuras de I+D, transferencia de tecnología, y formación, las economías de aglomeración, las políticas de promoción económica, las características de la estructura productiva, y las cualificaciones técnicas y científicas de los recursos humanos.

En este sentido, el territorio aparece, tal y como se ha comentado anteriormente, como suministrador de este conjunto de recursos, que resultan esenciales para que los procesos de desarrollo tecnológico e innovación tengan éxito y sean capaces de generar empleo. El marco local puede articular las redes necesarias, los recursos humanos y activar los mecanismos de interface.

En la construcción de estos entornos cobra importancia la configuración institucional público-privada. Esta configuración es parte de lo que AMIN & THRIFT (1995) llaman "densidad institucional" (*institutional thickness*), que es considerada de extrema importancia para el éxito de las economías locales en un entorno globalizado. Esta "densidad institucional" hace referencia no sólo a una fuerte presencia de organizaciones e instituciones de apoyo (empresas, entidades financieras, cámaras de comercio, organismos de formación, autoridades locales, agencias de desarrollo, etc), sino también a la existencia de elevados niveles de interacción que propicien la cooperación y el intercambio de formación, una cultura colectiva que responda a objetivos comunes, así como al conjunto de normas y valores de carácter colectivo que configuran una "atmósfera social" que favorezca el desarrollo económico (AMIN & THRIFT, 1994, 1995).

Un medio proclive a la innovación deberá contar con un grado importante de *colaboración público-privado*, de cooperación interempresarial, mayor eficacia institucional, y la presencia de intermediarios entre los actores económicos y tecnológicos. Tal y como señala COOKE (1994), "cuanto más denso sea el conjunto de las instituciones más probable será que el mundo de los negocios pueda asegurarse un acceso a la inteligencia necesaria para la innovación". Este autor señala que las regiones innovadoras tienen en común una cierta "sobre abundancia" institucional. En esta misma línea, GRABHER (1993) sugiere que, aparte de una fuerte infraestructura institucional movilizadora en torno a una agenda común, es necesaria la presencia de una cierta "redundancia" en la estructura institucional regional, y una diversidad de

formas institucionales, las cuales presenten áreas de influencia comunes.

Es precisa la cooperación entre los agentes públicos y privados a fin de configurar los entornos territoriales innovadores que permitan a las pymes y microempresas acceder en el territorio a los servicios avanzados de apoyo a la producción. En este sentido, debe estimularse la configuración de esquemas de cooperación interempresarial y de concertación estratégica entre los actores sociales, tanto públicos como privados.

3. LAS REDES Y LOS CLUSTERS Y EL NUEVO MARCO DE LAS POLÍTICAS DE INNOVACIÓN

En las nuevas premisas generales para el diseño de las políticas de innovación, caracterizadas entre otros aspectos por una definición de abajo a arriba (*bottom-up*), la participación activa de los principales agentes públicos-privados y el papel de la inteligencia competitiva (3) subyace un nuevo planteamiento de índole territorial.

En este contexto, la transferencia de tecnología y la creación de empresas innovadoras mediante el desarrollo de conceptos como el de redes de innovación y clusters, aparecen cada vez con más fuerza como mecanismos que permiten afrontar el reto de la mejora de la competitividad regional en el marco de los mercados globales. De esta forma se está reforzando la hipótesis de que la coordinación de estrategias y actuaciones en un entorno territorial previamente definido son elementos trascendentales en la mejora de la competitividad y adquieren una importancia central en la creación de un entorno favorable a la innovación tecnológica.

Por ello, y a pesar de la importancia creciente que se otorga a los procesos de globalización, el nuevo marco de las políticas de innovación es en gran medida dependiente de aspectos relacionados con la zona concreta donde se localizan (WOLFE, 1997).

(3) Entendida ésta como la capacidad de transformar o codificar el conocimiento "en bruto" en conocimiento táctico y estratégico que precisan las empresas para mantener su

A lo largo de la historia de la teoría económica son muchos los autores que en torno a los procesos de innovación se han referido a las economías de aglomeración como un elemento clave de ventaja competitiva de un territorio en una economía global. De esta manera, la emergencia de industrias intensivas en conocimiento en el marco del nuevo paradigma económico está potenciando una tendencia dirigida a reforzar e identificar la existencia de redes (*networks*) y clusters en determinados ámbitos regionales (WOLFE, 1997). La proliferación de diferentes conceptos teóricos como los "distritos industriales", economías de aglomeración, "redes empresariales", "clusters", etc., refuerza la misma idea de la importancia del establecimiento de redes o vínculos inter e intra sectoriales territorialmente localizados.

La teoría económica ha otorgado un gran peso a los *distretti industriali* originariamente definidos por Marshall y posteriormente por Becattini como "una entidad socio-territorial caracterizada por la presencia activa en la comunidad de personas y de una población de empresas en un espacio geográfico e histórico dado en el que la comunidad y las empresas tienden a fundirse" (MELLA, 1998). Sin embargo, el estudio de este fenómeno se ha limitado en muchos casos al análisis de las concentraciones geográficas y sus implicaciones socioeconómicas en el territorio, sin que se haya adoptado en este sentido una reflexión dirigida a definir una auténtica estrategia orientada a la acción (CONEJOS *et al.*, 1997).

Por ello, durante los últimos años se ha conferido una importancia estratégica, más allá del ámbito académico, a otro tipo de perspectivas en la definición e implementación de políticas, más orientadas a la acción.

La aparición del libro de Michael Porter "*The Competitive Advantage of Nations*" ha constituido un hito importante en este sentido. La competitividad, entendida en un sentido amplio, ha pasado a ser uno de los elementos centrales de la política

ventaja competitiva (sobre los competidores, mercado, tendencias tecnológicas, etc...) (MIGNOGNA, 1997).

económica. El planteamiento establece que las "economías pueden ser estructuradas en clusters de empresas afines, de apoyo y relacionadas entre sí" (CONEJOS *et al.*, 1997: 14). El concepto de cluster acuñado por Porter tiene el mérito de unir la noción de "cluster" y "competitividad", tanto a nivel de empresa como de país (o región) (LAGENDIJK, 1998).

El estudio de los diferentes modelos donde existen cluster dinámicos (RIVERIN & PROULX, 1998) pone de manifiesto la existencia de sistemas de producción caracterizados por una fuerte presencia de pymes, un dinamismo empresarial importante, una cultura empresarial y know how organizado históricamente, un mercado de trabajo altamente flexible, un contexto institucional descentralizado, un sentimiento de colectividad y una atmósfera industrial basada en la competencia y la cooperación.

El resultado de aplicar en la práctica los diferentes planteamientos teóricos ha permitido desarrollar diferentes esquemas de política económica no sólo en el marco de la Unión Europea sino también en países en vía de desarrollo. Lo que parece claro (CENTRALE MANAGEMENT, 1995) es que no existe una típica y definida política de clusters y redes, sino que éstas son el resultado de la combinación de diferentes tipos de instrumentos y de políticas, si bien el éxito de las mismas depende de una gran variedad de factores. Entre estos factores cabe destacar la disponibilidad de estructuras de apoyo, las medidas dirigidas al mantenimiento e incremento de la competitividad de las pymes, la existencia de recursos adecuados para la adopción de este tipo de iniciativas, y la asunción de un liderazgo y un compromiso activo entre los agentes participantes.

Si bien parece cierto que es difícil crear de la nada dinámicas territoriales de este tipo, también lo es el hecho de que las autoridades públicas pueden desempeñar un papel activo facilitando y propiciando este tipo de procesos (UNITED NATIONS, 1998).

Desde la aparición del concepto de clusters, el término ha sido asociado de manera directa con el concepto de innovación, que desempeña un papel central en el cumplimiento de estas políticas. Las

redes y los *clusters* son medios de particular interés para las empresas, especialmente las más pequeñas, que tienen que incorporar de manera progresiva el cambio tecnológico (UNITED NATIONS, 1998).

En efecto, en una organización tipo cluster, las empresas pueden beneficiarse de una serie de ventajas derivadas de la concentración de empresas con las que se crean relaciones formales e informales, de un mayor contacto con el consumidor final, de la proximidad de entidades generadoras de información especializada, etc. que contribuyen a reducir los costes de transacción y favorecen la especialización y la innovación, así como la creación de un entorno que combina las relaciones de cooperación y de competencia. Asimismo, debido a la presencia de una fuerte rivalidad e incentivos existe una mayor presión para innovar entre las empresas del cluster (PORTER, 1996).

En definitiva, las políticas basadas en la articulación de redes y clusters son elementos que permiten la especialización, la creación de capacidad tecnológica, la adaptabilidad de la innovación, y que facilitan el flujo de conocimiento tácito y el aprendizaje a través de procesos interactivos (WOLFE, 1997).

Sin embargo, una política de este tipo debe basarse de manera particular en las características de las propias regiones y/o áreas donde se van a centrar las medidas. A pesar de los intentos de generalización que en muchos casos se están realizando de forma mimética en numerosos países y regiones, el concepto de clusters, tal y como ha sido definido por Porter, no siempre se ajusta de forma adecuada a las circunstancias de cada una de las regiones. Este hecho es compatible con que su filosofía de actuación sea perfectamente aplicable en esos contextos diferentes, aunque para ello sea necesario definir nuevos conceptos que integren en la concepción de las políticas y las medidas esas diferencias.

Este será el caso de determinadas regiones donde no existe un completo encadenamiento productivo de la cadena de valor, pero donde sin embargo sí existe una concentración productiva de un conjunto de actividades que se desarrollan en un

espacio determinado generando así importantes economías de alcance, y sobre las que es posible la definición de una política sectorial concreta dirigida a promover esos "Polos de Competitividad".

Sea cual sea el concepto que finalmente se acepte, en un contexto económico caracterizado por la innovación y la difusión tecnológica, las nuevas formas de organización de las empresas y la mejora de los procesos productivos, las regiones deben hacer un esfuerzo continuo de adaptación para mantener la competitividad, teniendo en cuenta que la innovación es un factor clave para mantener dicha competitividad.

Debido a la complejidad de los factores que se deben abordar y el horizonte de largo plazo de las actuaciones, las diferentes políticas sectoriales se han de articular en torno a una política global de competitividad, uno de sus elementos integrantes debiera ser una Estrategia Territorial de Innovación y Empleo, donde los planes de innovación y tecnológicos de los clusters serán un elemento central, y a su vez se combinarán con la definición de los planes dirigidos a preparar a los recursos humanos existentes para que respondan con éxito a las demandas futuras de cualificación generadas por el éxito de los planes de innovación.

4. ESTRATEGIAS TERRITORIALES DE INNOVACIÓN

La innovación y el desarrollo tecnológico están teniendo un considerable impacto no sólo en el contenido de la política científica y tecnológica, sino también en el ámbito y la forma en que se instrumenta la intervención pública. Estos hechos, unidos a la tendencia progresiva hacia la adopción de las denominadas medidas "soft" en el marco de la Unión Europea, están obligando a las autoridades públicas a buscar nuevas e innovadoras formas de canalización de las ayudas de promoción económica en general y de apoyo a la innovación en particular.

En este contexto, se ha producido en los últimos años un desarrollo significativo de los esfuerzos orientados a la definición de Estrategias Territoriales de Innovación, y se

prevé destacar que los aspectos relativos a la innovación tendrán un papel destacado en la política regional del próximo siglo (LANDABASO, 1998).

Este tipo de actuaciones se está concentrando principalmente en estrategias donde el papel central lo ocupan los aspectos de carácter más inmaterial y más directamente ligados a la mejora de la competitividad de la estructura productiva regional, como son la mejora de la calidad y nivel de las infraestructuras científicas y tecnológicas, mentalidad empresarial, niveles de formación de la fuerza de trabajo, calidad del ambiente social y natural, organización administrativa regional y situación geoeconómica de la región.

El objetivo de este tipo de estrategias es, entre otros, crear un marco integrador de las diferentes políticas públicas de apoyo a la innovación en un horizonte estratégico claro y definido.

La capacidad de innovación de la empresa depende no sólo de sus recursos internos, sino también y de manera importante del entorno institucional en el que se enmarca (LANDABASO, 1998), por lo que la coordinación e integración del conjunto de actuaciones en materia de innovación y desarrollo tecnológico adquiere un papel central.

De esta forma, se trata de crear un entorno favorable y proclive a la innovación que tenga en cuenta el conjunto de factores que inciden en el territorio, desde aquellos de carácter más infraestructural hasta la existencia de redes locales de apoyo y promoción a la innovación (instituciones financieras, organismos de apoyo a la innovación, etc.).

4.1. Principales características de las Estrategias Territoriales de Innovación.

Durante los últimos años se ha producido una proliferación en la Unión Europea de este tipo de estrategias gracias a los esfuerzos realizados desde la Comisión Europea para apoyar el diseño y la puesta en marcha de estrategias de actuación dotadas de un carácter claramente regional,

y que han abierto una nueva perspectiva a las actuaciones que se están realizando en materia de Innovación y Desarrollo Tecnológico. Los Planes Tecnológicos Regionales (PTR), las Estrategias Regionales de Innovación (RIS) y las Estrategias e Infraestructura Regional de Innovación y Transferencia de Tecnología (RITTS), promovidos por la D.G. XVI y D.G. XIII de la Comisión Europea, han sido proyectos desarrollados bajo esta perspectiva.

Sin embargo, la articulación de procesos de este tipo no supone un camino sencillo y precisa de importantes esfuerzos tanto públicos como privados.

El éxito de estas estrategias depende de un gran número de factores y del cumplimiento de una serie de premisas básicas de carácter tangible e intangible a lo largo de todo el proceso, desde la definición a su puesta en marcha. Estas son, entre otras, la adopción de una perspectiva de medio plazo, la definición clara del marco político y territorial, el carácter endógeno en un contexto de apertura a la economía global, la existencia de un claro y decidido compromiso político y de consenso en un marco de cooperación público-privado, y la adopción de un enfoque y una perspectiva empresarial de cooperación, en el que las pymes tanto locales como las de carácter más global están llamadas a desempeñar un papel central.

FIGURA 1. Premisas básicas para la adopción con éxito de una Estrategia Regional de Innovación.

- Perspectiva de medio plazo
- Definición clara del marco político territorial
- Perspectiva endógena
- Apertura a la economía global
- Importancia de la voluntad política
- Coordinación público-privada
- Organización en red
- Enfoque y perspectiva empresarial
- Consenso
- Estructura de gestión adecuada

Las políticas de desarrollo territorial/local han de ser concebidas, como "*políticas a largo plazo*", ya que sus objetivos finales son "la transformación del sistema productivo local, el crecimiento de la producción y la mejora del nivel de vida de la población" (VÁZQUEZ BARQUERO, 1988).

La necesidad de conseguir cambios culturales, sociales y de actitudes, además de los económicos, exige la perspectiva del medio-largo plazo a fin de consolidar el proceso y de que este sea asimilado y asumido por el conjunto de la sociedad local y el tejido empresarial.

Una estrategia de este tipo debe basarse por tanto en la articulación y dinamización de un proceso social a partir del establecimiento de objetivos concretos, realistas, pero al mismo tiempo ambiciosos.

Se trata, en definitiva, que en un marco de planificación a largo plazo los objetivos se vayan adaptando en cada momento a las posibilidades reales financieras, humanas, políticas y administrativas del entorno de referencia.

Es por ello que una estrategia de este tipo debe orientarse hacia la configuración de un marco estratégico para la planificación operativa a corto y medio plazo, pero con una visión a largo plazo que parta de una reflexión permanente y un consenso entre los agentes económicos regionales sobre las oportunidades y potencialidades de la región (LANDABASO, 1995; OCDE, 1993).

Asimismo, es necesario *identificar y delimitar el marco territorial* en el que poner en marcha las estrategias de desarrollo. Se debe identificar un marco que cuente con una sólida organización administrativa o identidad político-cultural, dado que el entorno institucional es un elemento clave para la definición de una estrategia de este tipo.

En este contexto, *la perspectiva endógena* aparece como un elemento central, máxime si se tiene en cuenta que la información, conocimiento, el *know-how*, elementos centrales para el desarrollo de ventajas competitivas, presentan un elevado potencial en el ámbito territorial.

Es por ello que frente a estrategias basadas en el apoyo financiero y tecnológico externo, que generalmente presentan

débiles eslabonamientos productivos con el tejido económico territorial, es necesario realizar esfuerzos por potenciar los recursos propios, asegurar el compromiso de los agentes financieros, productivos y de investigación locales, y lograr una mayor cohesión y articulación del tejido productivo y empresarial territorial, además de una mayor capacidad de adaptación y flexibilidad para hacer frente a los cambios tecnológicos.

De esta manera, la adopción de una perspectiva endógena permitirá desarrollar y potenciar los recursos económicos, socioculturales, etc. del territorio. Sin embargo, la perspectiva endógena no debe realizarse al margen, sino en directa vinculación con la economía global, que es quien en definitiva se encarga de marcar las pautas de competitividad.

La voluntad y el compromiso político por parte de las autoridades públicas implicadas es otro de los elementos centrales para el diseño y puesta en marcha de una estrategia de este tipo. El liderazgo político es imprescindible para legitimar el proceso y conseguir aglutinar y recabar los apoyos necesarios y los recursos precisos. Sin embargo, dicho liderazgo debe ser compartido con el sector privado, quien debe desempeñar un papel proactivo.

En este sentido, y tal y como la experiencia está demostrando, existe el firme convencimiento de la necesidad de dotar de un mayor protagonismo a la administración regional/local en los proyectos de definición de estrategias territoriales y de innovación, así como de mayor capacidad de asumir responsabilidades sobre los diferentes aspectos de la actividad económica (comercial, formativa, financiera, científica y tecnológica entre otros) que se desarrollan en su territorio y que inciden en el ámbito de la innovación.

Este protagonismo de la administración regional/local debe inscribirse en un marco coordinado y de consenso entre los diferentes niveles de la Administración Pública.

La propia dinámica multiforme y pluridisciplinar de los procesos de innovación tecnológica aconseja la necesidad de coordinar a los diferentes

agentes que actúan a lo largo del proceso de innovación, proceso complejo lleno de interrelaciones, que abarca un gran abanico de áreas de estudio y campos de trabajo, y que implica a múltiples agentes económicos y sociales procedentes de los ámbitos más diversos.

Por ello, para que la Estrategia sea realmente eficaz y eficiente, es preciso contar con una sólida organización administrativa de coordinación que fije y sistematice vertical y horizontalmente las funciones y competencias de cada institución implicada, de acuerdo con el entorno institucional y territorial de referencia.

Sin embargo, *la coordinación y el consenso* deben ser conceptos entendidos en su máxima expresión, no limitándose únicamente al sector público, sino extendiéndose al conjunto de organismos involucrados más directa o indirectamente en el ámbito de la innovación, y de manera particular al sector privado.

No cabe duda que la puesta en marcha de una estrategia de este tipo presentará diferentes dosis de participación público-privada, tanto en cada lugar en función de su tradición cultural, como en el tiempo en función de la evolución de los diferentes actores. Mientras que la participación del sector público será más intensiva en las primeras etapas del proceso, a medida que el mismo se vaya consolidando, el papel del sector privado será central. Sin embargo, para que la transferencia de la responsabilidad del proceso se produzca de la manera más eficiente posible, es necesario que el mismo se realice sobre bases de consenso sólidas.

La involucración del sector privado, auténtico protagonista del proceso, y la asunción colectiva de objetivos, metas y mecanismos de implementación resulta por lo tanto clave para dotar de un carácter real y no virtual a la estrategia.

Las empresas constituyen el destinatario último de las políticas de innovación, y son ellas las que van a aplicar y rentabilizar los desarrollos tecnológicos obtenidos. Al mismo tiempo, son también una fuente de innovaciones y las que deben determinar en última instancia la orientación y el nivel de la oferta tecnológica. Es decir, establecen la

orientación que ha de proporcionarse a los procesos de innovación de forma que sean acordes con las necesidades de las empresas locales, que son, en definitiva, los auténticos protagonistas.

Sin embargo, la empresa individual no debería ser el objetivo sobre el que debe centrarse este tipo de prácticas, sino que progresivamente y en función de la situación de partida de cada entorno, debe orientarse cada vez más a los diferentes conjuntos de empresas organizadas o relacionadas entre sí. De esta forma se trata de avanzar hacia políticas que prioricen las acciones colectivas (Clusters, Distritos Industriales, Polos de Competitividad), frente a las medidas individuales.

En este sentido, es precisa la *creación de redes estables de colaboración* entre los actores públicos de investigación con las empresas, a través de instituciones que realicen una labor de intermediarios (LANDABASO, 1995), como forma de reforzar la posición competitiva de las empresas (ARZENI, 1996).

De hecho, y tal y como señala la evidencia empírica, "la capacidad innovadora de las pymes se encuentra directamente relacionada con su capacidad para trabajar y cooperar con otras empresas, así como con el sector público, y otros organismos" intermediarios inmersos en el ámbito de la innovación como son los centros tecnológicos, los departamentos universitarios, los centros de empresas e innovación, etc. (LANDABASO, 1998: 328).

En todo proceso, tal y como se deduce de los aspectos anteriores, es necesario adoptar estructuras de gestión que faciliten la coherencia, el consenso y el liderazgo político, por lo que la participación empresarial y la involucración de los principales agentes inmersos en el ámbito de la innovación resulta clave. Esta es la única forma de coordinar todos los aspectos y dar soporte técnico a un proceso tan complejo. La estructura de gestión debe desempeñar un papel central no sólo en la definición de objetivos, metas y actuaciones concretas, sino también en la evaluación y seguimiento permanente de los mismos, lo que permitirá en cada momento adecuarse a los logros y a las carencias que se perfilen.

4.2. Lecciones prácticas que se derivan de los proceso de implementación de las Estrategias Territoriales de Innovación.

Aunque es relativamente pronto para evaluar en profundidad estas estrategias, es interesante mencionar de manera somera una serie de apreciaciones que permiten avanzar en el conocimiento práctico de este tipo de experiencias.

En primer lugar hay que destacar que, donde se han puesto en marcha, estas estrategias han permitido sentar en torno a un objetivo común, como es el desarrollo de una estrategia "de abajo a arriba" en materia de innovación y desarrollo tecnológico, al conjunto de agentes económicos, que de acuerdo con el área de referencia se encuentran inmersos en el proceso. En este sentido, la participación del sector privado, alejado tradicionalmente de este tipo de ejercicios, ha sido quizás uno de los aspectos más interesantes a destacar.

Asimismo, la adopción de una visión amplia del concepto de innovación, más allá de los aspectos meramente tecnológicos, ha sido otro de los aspectos claves de este tipo de actuaciones.

Un resultado central de estas estrategias es que han sido capaces de establecer un marco y horizonte estratégico definido y coordinado en el ámbito de la Innovación y Desarrollo Tecnológico, lo que se ha traducido en la renovación de las políticas de promoción industrial e innovación. Pero quizás uno de los aspectos más importantes es que la definición de estas estrategias conducirá en muchos casos a que la política de Innovación y Desarrollo Tecnológico ocupe un papel central dentro de la política de desarrollo regional en los próximos años, traduciéndose en importantes incrementos de los recursos financieros dedicados a estas actividades.

Sin embargo, un aspecto que las estrategias desarrolladas en este sentido no parecen haber resuelto de una manera integral es la interconexión entre el sistema de innovación y el de empleo. Esto se debe a que hasta ahora las políticas de innovación y empleo han seguido caminos diferentes. Las razones concretas pueden ir desde la implicación en dichas políticas de diferentes

administraciones, agencias y objetivos, hasta la existencia de distintas filosofías de trabajo. Sin embargo, no debe olvidarse que los objetivos que deben inspirar la definición y puesta en marcha de una estrategia de desarrollo regional no deben estar solamente orientados a facilitar la innovación tecnológica empresarial, y el ajuste al cambio organizativo, sino que también deben generar crecimiento e incrementar el empleo.

5. EL EMPLEO EN EL NUEVO MARCO GENERADO POR LA INNOVACIÓN

5.1. La relación entre la innovación y el empleo (4)

Como ya se ha dicho anteriormente, las nuevas relaciones económicas que se derivan del proceso de globalización de las actividades económicas, el cambio tecnológico y los cambios de competitividad, han sido determinantes en el alto nivel de importancia alcanzado por la innovación y la tecnología.

La innovación y el desarrollo tecnológico están teniendo un considerable impacto sobre las cualificaciones y ocupaciones de los trabajadores. En consecuencia, las relaciones *innovación-recursos humanos-formación y empleo empiezan a enfocarse desde una perspectiva de desarrollo de complementariedades y de enriquecimiento mutuo*.

Además, el cambio tecnológico provoca el desplazamiento de empleos obsoletos y crea nuevos perfiles profesionales y tipos de ocupaciones (empleos *high tech*, o empleos con un alto grado de especialización y cualificación, y empleos en los servicios tradicionales, pero con mayor valor añadido ya que se dirigen al alto de gama), que a su vez producen alteraciones en las demandas de las empresas en torno a las capacidades de la fuerza de trabajo. Estas nuevas exigencias versan sobre cuatro aspectos fundamentales: la formación, la movilidad, la flexibilidad y la especialización.

En este sentido, el *Libro Verde de la Innovación* de la Comisión Europea señala

que "las presiones competitivas sobre la industria europea exigen a directivos, técnicos y trabajadores un nivel de aptitud cada vez más elevado, así como la capacidad de utilizar con eficacia las nuevas tecnologías". El potencial de los recursos humanos y la capacidad de anticipación a estos nuevos requerimientos derivados de los cambios tecnológicos y organizativos van a tener una importancia estratégica, puesto que facilitarán la adaptación de las empresas a las nuevas exigencias tecnológicas, claves para el mantenimiento y el aumento de la competitividad en la industria.

De esta forma, el capital humano se convierte en un factor básico de producción, el "único capital real" (LANDABASO, 1998: 325).

Por ello, la capacidad de respuesta y el potencial de los recursos humanos en un territorio van a suponer un factor determinante para la creación y desarrollo de una cultura innovadora y emprendedora, y para la integración de la innovación por parte del tejido productivo regional.

Desde un enfoque territorial, los niveles regionales y locales pasan a ser el ámbito en el que la convergencia de los procesos de innovación es posible, y donde las instituciones públicas pueden desempeñar un papel estimulador o impulsor, complementario a la tendencia natural de los procesos de la innovación. Y más aún cuando estos niveles, como ámbito de actuación pública, se han convertido en una de las vías más operativas para la puesta en marcha de actuaciones encaminadas a la estructuración de políticas activas de empleo (INFYDE, 1998).

Pero a pesar de la creciente importancia otorgada al empleo y, en concreto a las Políticas Activas de Empleo, dado que permiten combinar las políticas de actuación sobre la demanda y sobre la oferta en un ámbito territorial concreto y son las adecuadas para gestionar las redes que deben aglutinar la variedad de instrumentos, instituciones y actores que inciden directa o indirectamente sobre el empleo, su vinculación en el diseño y la puesta en marcha de otras políticas como

(4) Desarrollado en base a INFYDE (1998) "Red para la definición de estrategias locales de empleo y formación en

áreas bajo la influencia de los Parques Tecnológicos". Proyecto de Investigación de la DGV.

la de innovación resulta todavía limitada (DEL CASTILLO & GÓMEZ-LARRAÑAGA, 1997).

Tradicionalmente, los entornos innovadores y las políticas dirigidas a actuar sobre los mismos, no han contado con el empleo a la hora de establecer sus objetivos. Asimismo, las políticas de promoción de empleo tampoco han considerado las oportunidades ofrecidas por la innovación.

Es por ello que parece preciso desencadenar procesos que conduzcan a la creación de empleo a partir de las oportunidades identificadas en entornos innovadores. Por lo tanto, surge la necesidad de establecer una estrategia que facilite la convergencia de los sistemas y procesos de Innovación y Empleo.

El objetivo de la estrategia en este sentido no sólo debe ser provocar el encuentro de los destinatarios últimos de ambos sistemas, las empresas por una parte y los recursos humanos por otra (empleados y desempleados), sino también orientar los diferentes organismos y sistema de apoyo regionales hacia el punto de encuentro.

5.2. Estrategias Territoriales de Empleo e Innovación.

En este contexto resulta necesario plantear como objetivo la determinación de metodologías y sistemas para la promoción de la formación y el empleo a nivel territorial en aquellas áreas donde se estén poniendo en marcha políticas de apoyo a la innovación, ya que las mismas, en caso de ver cumplido su objetivo, van a significar cambios en la estructura cuantitativa y cualitativa de la fuerza de trabajo, tanto por la introducción de nuevas funciones en las empresas existentes, como por la aparición de nuevas empresas que llevarán a cabo actividades que son resultado de profesiones que hoy no existen en la zona. Al mismo tiempo, será necesario definir una política de apoyo a la creación de empresas en estas actividades específicas, ya que de esta forma se podrá maximizar en términos de empleo y de generación de riqueza el

impacto sobre el territorio de la políticas de innovación.

Esto implica el diseño de una estrategia de desarrollo económico territorial para la promoción del tejido empresarial y la adaptación de la población y las cualificaciones a las actividades económicas de alto valor añadido que puedan ser generadas en esos territorios. De esta manera, además, se puede establecer un flujo de comunicaciones, que permita conseguir la implicación de los actores de la política de innovación (centros tecnológicos, universidades, departamentos de I+D empresariales, etc...) y de las empresas que se benefician de la misma, con el territorio en el cual se va a aplicar.

Sin embargo, teniendo en cuenta el aislamiento que hasta ahora se ha dado entre las personas y organismos encargados de cada una de estas políticas, que han estado funcionando cada cual por su lado sin interrelaciones que permitieran generar este tipo de sinergias entre sus respectivos objetivos, será necesario un trabajo conjunto que permita desarrollar los contenidos mínimos y el esquema metodológico para definir una Estrategia Territorial de Empleo e Innovación, a la que se puede denominar TEIS (*Territorial Employment and Innovation Strategy*) (5). La misma debe considerar el ámbito territorial de actuación y la nueva actitud proactiva de las políticas de empleo, el nuevo papel jugado por los actores y las actividades innovadoras en los procesos de desarrollo territorial, y, las fases necesarias para la definición de las grandes líneas de la propia Estrategia.

La Estrategia Territorial de Empleo e Innovación tendrá como objetivo desencadenar procesos que permitan la creación de empleo a partir de las oportunidades identificadas en los entornos innovadores. De esta forma, se favorecerá la interconexión entre el sistema de innovación y el de empleo a través de la puesta en marcha de una estrategia que potencie de forma coordinada en las políticas de innovación y empleo los elementos comunes de los dos procesos:

(5) Equivalente más amplio de las LEIS (Local Employment and Innovation Strategy) y REIS (Regional Employment Innovation Strategies).

organismos de formación, entidades públicas y privadas de apoyo a la innovación, estructuras de interface, etc. Ello precisará de la definición y puesta en marcha de sistemas permanentes de anticipación y seguimiento de las necesidades de formación este sistema permitirá definir las acciones de formación que acompañen el proceso de innovación en la empresa y el de creación de empresas innovadoras y que favorezcan la promoción de servicios a empresas (a partir de las necesidades en materia de servicios provocados por la innovación), aspecto este último que generará tanto una mayor competitividad global del sistema territorial como la aparición de empleos basados en nuevas cualificaciones.

Esto contribuirá a superar la ausencia del objetivo empleo en las estrategias que inciden sobre los entornos innovadores, y viceversa, permitirá a las políticas de promoción de empleo recoger las oportunidades ofrecidas por la innovación.

6. CONCLUSIONES

A lo largo de este artículo se ha puesto de manifiesto que las nuevas pautas en materia de Investigación y Desarrollo Tecnológico y su incidencia en el empleo precisan de la definición y puesta en marcha de una Estrategia Territorial de Empleo e Innovación como una fórmula imaginativa de abordar los procesos innovadores y el desempleo en un contexto de creciente competitividad.

Frente a las recetas "únicas" impulsadas tradicionalmente a nivel nacional, indiferentes a las necesidades y circunstancias especiales de las empresas o comunidades territoriales o frente a las políticas definidas en una región pero copiadas miméticamente de lo que ha funcionado bien en otras regiones, es preciso diseñar políticas "a la carta" (*taylor-made*), adaptadas a los problemas específicos de cada territorio.

Son muchos los elementos básicos que deben tenerse en cuenta en la elaboración de una Estrategia Territorial de este tipo, definición de abajo-arriba, proceso social,

dinamismo, consenso, *partnership* privado-público, etc, derivado de la propia complejidad del proceso de innovación, que precisa de medidas dirigidas hacia la mejora del entorno competitivo.

En este sentido y directamente relacionado con la generación de conocimiento y la aplicación del mismo en el desarrollo de nuevas ventajas competitivas, aparecen los conceptos de redes, distritos industriales, "cluster de empresas" y polos de competitividad, conceptos que ponen de manifiesto la necesidad de prestar especial atención a la definición de políticas que prioricen acciones colectivas frente a las individuales.

Sin embargo, en el ámbito territorial de la definición de estrategias de innovación, no se ha abordado en profundidad la política de empleo. Es por ello que parece preciso ampliar el concepto y desarrollar un esquema metodológico para definir una Estrategia Territorial de Empleo e Innovación. De esta manera, se tratará de abordar la problemática desde una perspectiva territorial, en la que los objetivos a favor del empleo se integren en el conjunto de la política económica y social a aplicar, y en particular en las políticas sectoriales, de innovación y de apoyo al tejido productivo.

Como se ha visto a lo largo del artículo, ello requerirá de unas líneas de actuación definidas mediante una importante labor de coordinación a todos los niveles público-privado en la toma de decisiones, que deberá transmitirse a los diferentes niveles territoriales de aplicación y gestión.

El objetivo final es aglutinar el conjunto de iniciativas, recursos y agentes socioeconómicos en torno a la problemática de la innovación y del empleo, facilitando la aplicación coordinada de las políticas en la labor de gestión de redes, animación y dinamización de los procesos de innovación y empleo.

El diseño de una estrategia de este tipo permitirá definir los mecanismos que permitan crear ventajas competitivas en torno a un territorio determinado, al mismo tiempo que contribuirán a mejorar el bienestar colectivo de la población.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBURQUERQUE, F. (1996): "Desarrollo económico local y distribución del progreso técnico". *Riadet, documentos de trabajo*. Santiago.
- AMIN, A. & N. THRIFT (1994): "Living in the global", en AMIN, A., and THRIFT N. (eds.) *Globalization, Institutions and Regional Development in Europe*: 1-22. Oxford University Press.
- (1995): "Globalisation, institutional 'thickness' and the local economy" in Healey et al (eds.) *Managing Cities: the New Urban Context*, 92-108. John Wiley, Chichester.
- ARZENI (1996): "Introduction" en OCDE: *Networks of Enterprises and Local Development* OCDE Paris.
- ASHEIM, B. (1996): "Industrial districts as 'learning regions': a condition of prosperity?". *European Planning Studies*, vol. 1. agosto.
- BARCELÓ ROCA, M. (1994): *Innovación tecnológica en la industria*. Beta Editorial, Barcelona.
- BUESA, M. & J. MOLERO (1992): *Patrones del cambio tecnologico y politica industrial: Un estudio de las empresas innovadoras madrileñas*. Civitas, Madrid.
- CASTELLS (1996): *The rise of the Network society*. Blackwell. Oxford.
- CENTRALE MANAGEMENT (1995): Synthesis of RTP Network Seminar "Industrial Clusters and Regional Policy Workshosp"
- CONEJOS et al (1997): *Cambio Estratégico y clusters en Cataluña*. Gestión 2000, Barcelona.
- COOKE, P. (1994): "La nueva ola de las redes de innovación regionales: análisis, características y estrategias" en Territorios de Europa, Vol. IV: Las Políticas regionales de innovación y transferencia de tecnología. Junta de Castilla y León. Valladolid.
- DEL CASTILLO & GOMEZ LARRAÑAGA (1996): "La problemática estructural del desempleo. La instrumentación de políticas activas del mercado de trabajo" en *Sistemas Integrales de información, orientación, formación e inserción*. Conferencia Internacional Redes de Colaboración para el Empleo. Lan Ekintza. Bilbao.
- GARCÍA QUEVEDO, J. (1995): "Los procesos de difusión tecnológica: obstáculos a la difusión y condicioens de eficacia de las políticas de difusión tecnológicas" en Del Castillo, J. Fernandez Arufe, J. y Gomez García, J. (eds) *Políticas Industriales Regionales, Innovación y Parques Tecnológicos*. Universidad de Valladolid, Valladolid.
- GÓMEZ URANGA, M. & M. SÁNCHEZ PADRÓN (1992): "El itinerario teórico de los enfoques actuales sobre la innovación, el aprendizaje y el cambio tecnológico, una aproximación". en Gomez Uranga et al (eds.) *El cambio tecnológico hacia el nuevo milenio*. Icaria, Barcelona.
- GRABHER, G. (Ed.) (1993): *The Embedded firm: on the Socio-Economics of Industrial Networks*. Routledge, London.
- HELD, J. R. (1996): "Clusters as an Economic Development Tool: Beyond the Pitfalls" *Economic Development Quarterly*, Vol. 10 No.3, August 1996: 249-261.
- INFYDE (1998): *Definición de Estrategias locales de formación y empleo que involucran a los Parques Tecnológicos*. Proyecto de Investigación de la DGV. Bruselas.
- LAGENDIJK (1998): "New forms of regional industrial policy in Europe: how policy makers understand 'competitiveness' and 'clusters'". Paper submitted to the European Regional Science Association (RSA) Conference, Vienna.
- LANDABASO ÁLVAREZ, M. (1994): *Promoción de la Innovación en la Política Regional Comunitaria*. Tesis doctoral. Dto. de Economía Aplicada de la Facultad de CC. Económicas de la UPV. Bilbao.
- (1998) "Regional Policies and the Conditions for Economic Development". Proceedings of the Interregional Conference *Eurotraining for Regional and Local Authorities in Europe*. Barcelona, June 1998.
- LOPE PEÑA, A. (1996): *Innovación tecnológica y cualificación: la polarización de las cualificaciones en la empresa*. Consejo Económico y Social. Madrid.

- LUNDVALL, B. A. (ed.): (1992) *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactiva Learning*. Pinter. London.
- LUNDVALL, B. A. & B. JOHNSON (1994): "The learning economy". *Journal of industry studies* (2): 23-41.
- MAILLAT, D. & S. KEBIR (1998): *The learning region and territorial production systems*. Working papers. IRER (Institut de Recherches Economiques et Regionale). University of Neuchatel
- MELLA, J. M. (1998): "Evolución doctrinal de la ciencia regional: una síntesis" en J.M.Mella (ed.) *Economía y política regional en España ante la Europa del siglo XXI*. Akal, Madrid.
- & SOLÉ I PARELLADA (1998): "Política de capital humano y formación", en J. M. MELLA (ed.) *Economía y política regional en España ante la Europa del siglo XXI*. Akal, Madrid.
- MIGNOGNA, R. P. (1997): "Competitive intelligence: a new addition to your technology transfer toolkit" *Leveraging Technology for Competitive Advantage: Proceedings of the 1997 Technology Transfer Society Annual Conference*, July: 21-23, Denver, Colorado.
- MORGAN, K (1996): "Learning-by-Interacting: Inter-firm Networks and Enterprise Support" en OCDE (1996) *Networks of Enterprises and Local Development* Paris.
- OECD (1993) *Territorial Development and Structural Change*. OECD, Paris.
- PLAN REGIONAL DE INNOVACIÓN DE CASTILLA-LA MANCHA (PRICAMAN) (1998): *Documentación de referencia para la mesa horizontal: formación para la innovación*. Consejería de Industria y Trabajo. Dirección General de Desarrollo Industrial. Toledo.
- PORTER, M. (1996): *On competition*. Harvard Business Review. Boston.
- RIVERIN & PROULX (1999): "Spatial factors of entrepreneurship: the case of Quebec". Presentado en el congreso *Small and medium sized enterprises in a changing world*. Sevilla España Agosto 24 a 29.
- ROSENBERG, N. (1982): *Dentro de la caja negra: tecnología y economía*. Libres dels cuaderns de Tecnologia. Beta editorial, Barcelona
- SCHUMPETER, J. A. (1976): *Teoría del Desarrollo Económico*. F.C.E., Mexico.
- STORPER, M. & R. WALKER (1989): *The Capitalist Imperative*. Basil Blackwell. Oxford.
- TOMAS CARPI, J. A. (1998): "Las regiones españolas y el fomento de la competitividad" en J. M. MELLA (ed.): *Economía y política regional en España ante la Europa del siglo XXI*. Akal, Madrid.
- UNITED NATIONS (1998): "Promoting and sustaining SMEs clusters and networks for development" presentado en *Expert meeting on Clustering and Networking for SME Development*. Ginebra, 2-4 Septiembre.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A (1988): *Desarrollo local: una estrategia de creación de empleo*. Ed. Pirámide, Madrid.
- VEGARA, J. M. (1989): *Ensayos económicos sobre innovación tecnológica*. Alianza Editorial, Madrid.
- WOLFE, D. A. (1997): "The emergence of the region State". Paper prepared for the Bell Canada, papers 5. *The Nation Statae in a Global Information Era. Policy Challenges*.

Paginas Web consultadas:

- <http://www.compititiveness.org> (Competitiveness Institute)

Instituciones y desarrollo económico

Andrés RODRÍGUEZ-POSE

Departamento de Geografía y Medio Ambiente. London School of Economics

RESUMEN: El estudio de las instituciones como uno de los factores determinantes del crecimiento económico a nivel local y regional está atrayendo cada vez más atención. El incremento reciente de literatura teórica sobre el tema se ha visto complementado por un gran número de estudios de caso que vienen a confirmar la importancia de las instituciones a la hora de determinar la potencialidad de desarrollo de cada espacio. La idea que se extrae de este tipo de análisis es que cuanto mayor sea la densidad institucional de un espacio, mayor será su capacidad de crecimiento. Sin embargo, en este artículo se pone de manifiesto que, aunque esa relación parece ser relativamente consistente, existen serios problemas para generar dicha densidad institucional en un corto periodo de tiempo en aquellos espacios que carecen de ella.

Descriptores: Instituciones, Desarrollo económico, Crecimiento económico, Mezzogiorno.

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años un número creciente de investigadores se ha centrado en el aspecto institucional como forma de explicar las diferencias en las tasas de crecimiento que se observan entre localidades, regiones y estados (ROMER, 1994). Un factor que ha contribuido a ensalzar en sobremanera este interés ha sido el que muchas regiones y localidades que han alcanzado lo que se puede llamar una "alta densidad institucional" (STREECK, 1991), han conseguido desarrollar sectores altamente competitivos y han alcanzado tasas de crecimiento elevadas. La evidencia de que el desarrollo institucional puede dar lugar a un mayor crecimiento económico ha venido a reforzar ciertos posicionamientos científicos que cuestionaban los postulados neoliberales dominantes de que la manera más eficaz de fomentar el crecimiento económico era

mediante la libre actuación de las fuerzas de mercado (DUNFORD, 1991).

La conjunción de estos factores está en el origen del desarrollo de una importante literatura sobre la conexión entre instituciones y crecimiento económico, con particular énfasis sobre la incidencia de estos procesos a nivel regional y local. La mayoría de estos análisis se han basado en estudios de caso que han puesto de manifiesto la existencia de una relación positiva entre "densidad institucional" y actividad económica. Los estudios del tejido institucional en los distritos industriales italianos, la región de Baden-Württemberg en Alemania o la región de Jutlandia Occidental en Dinamarca han tendido a establecer un vínculo entre el complejo entramado institucional de estas regiones y su dinamismo económico. El gran eco que obtuvieron estos estudios pioneros ha llevado a que se extiendan, quizás de manera un poco precipitada, las ideas de

Recibido: 22.05.00.

e-mail: A.Rodriguez-Pose@lse.ac.uk.

que las instituciones juegan un papel capital en el desarrollo de cada espacio y que a mayor desarrollo institucional, mayor capacidad de generar y asimilar actividad económica (SORGE & STREECK, 1988; AMIN, 1999). En suma, la hipótesis que predomina es que, como apuntan Sengenberger y Pyke, "el éxito económico ha sido el resultado no tanto de un acceso aventajado a factores de producción de bajo coste —mano de obra barata, tierra o capital— sino de un organización social y económica especialmente eficaz basada en las pequeñas empresas" (1992: 3).

El objetivo de este artículo es, en cierta medida, matizar esta visión. No cabe duda que las instituciones juegan un papel fundamental en el desarrollo de la actividad económica de un espacio. Pero, como intentaré demostrar utilizando ejemplos europeos, la influencia positiva o negativa de las instituciones tiene que ver no sólo con la mayor o menor densidad institucional, sino también con la propia naturaleza de las instituciones. Para alcanzar este objetivo, el artículo se divide en tres partes. En una primera se revisa de manera somera la literatura sobre las relaciones institucionales y actividad económica. La segunda parte estudia el papel que han jugado las instituciones en el fomento del desarrollo en aquellos espacios en los que este fenómeno ha atraído una mayor atención en los últimos años. La tercera y última parte versa sobre el caso del Mezzogiorno italiano, en el que todo el ámbito institucional local ha desempeñado un papel de barrera para el crecimiento.

2. INSTITUCIONES Y CRECIMIENTO ECONÓMICO. EL MARCO TEÓRICO

North define las instituciones como "las reglas del juego en nuestra sociedad, o, de manera más formal, los límites diseñados por el hombre que determinan la forma de las relaciones sociales. En este sentido [las instituciones] estructuran los incentivos que actúan sobre la interacción humana, ya sean políticos, sociales o económicos" (1990: 3).

Entre los diferentes tipos de instituciones cabe distinguir dos categorías básicas: las

que STREECK (1991: 10) ha denominado instituciones "duras" e instituciones "blandas". Las instituciones "duras" incluyen las estructuras organizativas y normativas de carácter formal, que inducen a los agentes económicos a comportarse de una manera determinada. Las instituciones "blandas" comprenden fundamentalmente las características socioculturales presentes en cada espacio, como los valores y normas compartidas, así como partes de la estructura social entre las que cabe destacar la familia y el parentesco.

A pesar de que existe en la literatura científica una amplia gama de enfoques sobre la naturaleza y el papel de las instituciones, la mayoría de los estudios se pueden agrupar en dos corrientes generales: la nueva economía institucional (WILLIAMSON, 1985; NORTH, 1990; 1991; 1992) y la nueva sociología institucional (GRANOVETTER, 1985; STREECK, 1992; GRABHER, 1993). La riqueza y profundidad de ambas corrientes es tal que en pocos años han conseguido desarrollar un corpus teórico considerable. Uno de los elementos esenciales de este corpus radica en la capacidad de las instituciones para fomentar la cooperación entre empresas y la formación de redes en temas de interés mutuo. Dado que muchos de los factores que determinan la capacidad de desarrollo de cada espacio tienen carácter de bien público, como el conocimiento, o semipúblico, como la tecnología y la capacidad innovadora derivada del progreso tecnológico (STORPER, 1995: 895), resulta difícil que el mercado pueda, por sí sólo, garantizar un nivel adecuado de producción de estos bienes. Dejando al mercado actuar libremente, los problemas de apropiabilidad de los bienes de carácter público, al igual que la tentación para muchas empresas de actuar como rémoras dentro del sistema, es decir, de convertirse en *free-riders*, llevaría a la larga a una infradotación de bienes públicos, ya que su rendimiento no es ni inmediato, ni fácilmente apropiable por aquellos que los financian (RODRÍGUEZ-POSE, 1999). En consecuencia, la mayor escasez de bienes públicos llevaría a los agentes económicos aislados a tener una menor capacidad para asegurar la producción constante de bienes y servicios (STREECK, 1991) y a los territorios

donde se asientan estos agentes a ser cada vez menos competitivos. En este contexto, los espacios con mayor capacidad para desarrollarse son precisamente aquellos en que la intervención institucional garantiza una adecuada dotación de bienes públicos, a la par que un ámbito adecuado tanto para el desarrollo de la cooperación entre agentes privados, como para la puesta en marcha del proceso de aprendizaje (STREECK, 1991).

Las instituciones tienden a jugar un doble papel (Figura 1). Por un lado, reducen los costes de transacción generados en toda relación económica. Una fuerte presencia institucional puede facilitar el intercambio —que de otra forma resultaría muy costoso, ya sea en tiempo o en dinero— entre agentes económicos (STORPER, 1997). Por otro, las instituciones cumplen con la función de contribuir a generar mayor confianza entre los agentes económicos y garantizar el cumplimiento de los contratos. En esta doble faceta, las instituciones favorecen tanto la cooperación entre empresas como la creación de redes, contribuyendo pues a aumentar el nivel de intercambio, a la vez que desempeñan un papel capital en la aceptación de normas y en el fomento de la capacidad de aprendizaje por parte de los agentes económicos (Figura 1).

En este sentido las instituciones contribuyen a enraizar la actividad económica en un espacio, mediante su capacidad para coordinar el interés individual con el colectivo, algo que resultaría sumamente difícil —si no imposible— en un contexto de libre mercado



FIGURA 1. El papel económico de las instituciones.

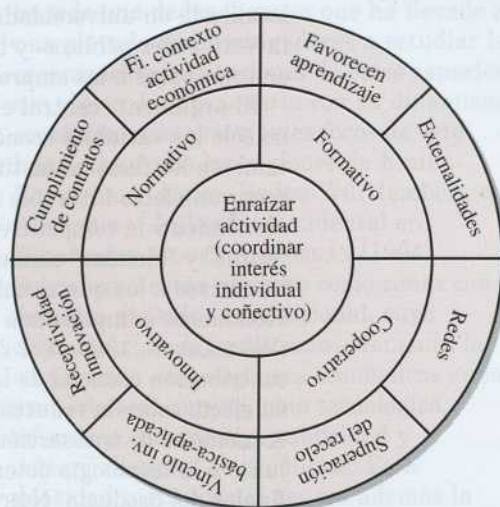


FIGURA 2. Funciones institucionales y desarrollo económico.

(SCOTT, 1998). La coordinación entre el interés individual y el colectivo de los agentes económicos que operan en un territorio se consigue a través una serie de funciones institucionales de carácter normativo, formativo, cooperativo e innovativo que ayudan a garantizar la eficacia en el funcionamiento del mercado (Figura 2).

Desde un punto de vista normativo, las instituciones contribuyen a fijar el contexto de la actividad económica en cada espacio y garantizan el cumplimiento de los contratos. En el plano formativo, las instituciones desempeñan un papel esencial en la provisión de los recursos humanos necesarios, promoviendo la formación de la mano de obra, adecuando la oferta educativa a la demanda laboral y contribuyendo así a la formación de externalidades. Igualmente cumplen una función de fomento de la cooperación, actuando como intermediarias entre los agentes económicos, contribuyendo a la superación del recelo inherente a toda transacción y favoreciendo el desarrollo de redes. Y finalmente, las instituciones juegan un papel capital en el ámbito innovativo, ya que pueden favorecer o incluso canalizar la recepción de la innovación en un determinado espacio. También son un elemento clave en el vínculo entre la investigación básica —generalmente

localizada en universidades y centros de investigación públicos- y la aplicada, ligada en gran parte a las empresas (Figura 2).

El argumento central es, por lo tanto, que no sólo las variables económicas, sino también los factores institucionales pueden tener un efecto favorable sobre la eficacia económica y la competitividad. Instituciones "duras" y "blandas" actúan alterando los incentivos a los que se enfrentan los agentes económicos e impulsando la cooperación (WILLIAMSON, 1985). Por consiguiente, la contribución esencial de las instituciones es su efecto sobre la reducción de los costes económicos de transacción y producción, que junto a la tecnología determinan los costes finales del producto (NORTH, 1990).

Uno de los axiomas de la nueva economía institucional es el de la eficacia institucional, es decir, el concepto de que sólo las instituciones eficaces desde un punto de vista económico consiguen sobrevivir. Sin embargo, esta percepción del desarrollo institucional ha sido puesta en tela de juicio por la corriente de la nueva sociología institucional. Desde esta perspectiva se argumenta que la nueva economía institucional tiende a infravalorar la inercia institucional y, sobre todo, el valor de las relaciones sociales a la hora de determinar la actividad y los resultados económicos. GRANOVETTER (1985: 491) critica en especial la visión atomizada y excesivamente simplificada de la nueva economía institucional y, en particular, el axioma del comportamiento racional, que no consigue por sí sólo explicar la complejidad de la actividad económica. Frente a este papel preponderante de las instituciones formales en la nueva economía institucional, la nueva sociología institucional resalta la importancia de lo que Granovetter denomina *embeddedness*, o enraizamiento de la actividad económica en una estructura social dominada por las redes de relaciones sociales.

Muchos autores subrayan también una serie de argumentos morales como factores importantes para la génesis y el mantenimiento de la colaboración entre los agentes económicos y de la confianza necesaria para el desarrollo de la actividad económica (NORTH, 1990).

Si bien la importancia de las instituciones en la determinación de la actividad económica es reconocida por casi todos los estudios sobre el tema, los distintos enfoques no se ponen de acuerdo sobre cuáles son los rasgos institucionales de mayor importancia para el desarrollo de la actividad económica. Para AMIN & THRIFT (1994), siguiendo la tradición de PIORE & SABEL (1984), los factores sociales y culturales se encuentran en el centro del éxito económico de las regiones dinámicas, y son precisamente aquellas áreas con una mayor densidad institucional las que consiguen un mayor desarrollo. El concepto de densidad institucional incluye cuatro aspectos fundamentales: la relación y sinergia inter-institucional, la representación colectiva por numerosos entes, un objetivo industrial común y, finalmente, una serie de normas y valores culturales compartidos. El efecto de esta densidad institucional es, es palabras de AMIN & THRIFT (1994), generar una mayor legitimidad, alimentar las relaciones de confianza, estimular la capacidad empresarial y consolidar el enraizamiento de la actividad económica en el medio local. Amin & Thrift subrayan que el aporte institucional no se limita sólo a la existencia de instituciones o normas formales, sino también a las instituciones "blandas" que estimulan el desarrollo de una capacidad empresarial difusa, basada en un conjunto de códigos de conducta, de ayudas y de normas consuetudinarias aceptadas por todos (AMIN & THRIFT, 1994: 15). Desde este punto de vista, las instituciones de carácter "blando" son la clave del crecimiento económico. Estudios como el de Putnam sobre el desarrollo cívico en Italia (1993) han venido a reforzar de manera empírica este enfoque.

Streeck, al examinar el éxito de la economía alemana y del sistema productivo de Baden-Württemberg resalta una serie de elementos institucionales diferentes. Su análisis se centra en el papel de las instituciones "duras", que, desde su punto de vista, son, con frecuencia, el resultado del conflicto, más que del consenso. Su argumento parte de la idea de que un sistema de producción diversificada de alta calidad como el de Baden-Württemberg sólo se ha podido generar mediante una combinación de requisitos institucionales de carácter rígido que han condicionado el

ajuste a un sistema de mercado competitivo y que, a la vez, han incentivado - fundamentalmente a través de la producción institucional de bienes públicos- a las empresas a buscar una producción de alto valor añadido (STREECK, 1992). Su punto de vista contrasta con el enfoque de Piore & Sabel y de Amin & Thrift, y aunque no ataca de manera directa la importancia de las características estructurales de cada espacio para fomentar o repeler la actividad económica, es más escéptico sobre la capacidad de los mecanismos culturales de valores compartidos y del espíritu comunitario como método de regulación de la actividad económica a largo plazo (STREECK, 1991: 9). Los estudios de Streeck ponen además de manifiesto la importancia no sólo del medio regional, sino también de las normas, reglamentaciones y organizaciones nacionales. Este punto se apoya en el hecho de que la existencia en Italia de un conjunto de normas muy favorable a las pequeñas y medianas empresas contribuye, junto a las condiciones locales, al éxito de los distritos industriales en la Tercera Italia (ETTLINGER, 1994).

Una perspectiva interesante que conecta instituciones "duras" y "blandas" se puede encontrar en el análisis de ETTLINGER (1994). El punto central de su argumento es que el sistema nacional de producción tiene una gran importancia a la hora de determinar las potencialidades de crecimiento regional, dado que las instituciones locales están, en cierta medida, cortadas por un patrón nacional. Las variaciones institucionales en el interior de cada Estado dependen del carácter local de las relaciones sociales. Ettlinger considera que este tipo de instituciones "blandas" locales no son externas a la esfera de las políticas y la regulación, sino que unas y otras están íntimamente ligadas.

3. ACTIVIDAD ECONÓMICA EN ÁREAS CON ALTA DENSIDAD INSTITUCIONAL

El rápido desarrollo económico durante los ochenta y los noventa de muchas regiones caracterizadas por lo que se puede denominar una gran densidad institucional

ha sido uno de los factores que ha llevado a una pléyade de investigadores a estudiar la organización institucional de estos espacios con objeto de relacionarla con su dinamismo económico. Los principales focos de este interés han sido las regiones de Emilia-Romagna en Italia, Baden-Württemberg en Alemania y Jutlandia Occidental en Dinamarca. COOKE & MORGAN (1994) describen a estas regiones como zonas con una alta densidad institucional, cuya concentración de instituciones fomenta la cooperación entre agentes económicos en las áreas de I+D, intercambio tecnológico, educación, marketing, publicidad y comercialización de productos. Esta densidad institucional genera además la confianza necesaria de que los contratos serán cumplidos por las partes y de que el número de *free-riders* será reducido al mínimo. Muchos han visto en estas regiones la confirmación de las teorías presentadas en el apartado anterior: la densidad institucional que caracteriza a estos espacios ha dado lugar a una importante reducción en los costes de transacción y a un aumento de la confianza, favoreciendo especialmente el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas (PYMES). No es de extrañar pues que tanto Emilia-Romana, como Jutlandia Occidental y Baden-Württemberg hayan pasado a formar parte del grupo de las regiones más desarrolladas de la Unión Europea. El papel de las instituciones en la creación de redes de cooperación, en el aumento de confianza entre los actores económicos y en la provisión de capacidad de aprendizaje necesaria ha potenciado la competitividad de las empresas localizadas en estas zonas frente a la de empresas de regiones con un menor desarrollo institucional (RODRÍGUEZ-POSE, 1998). En consecuencia, las instituciones de estas regiones han permitido maximizar los beneficios de una estructura industrial basada en las pequeñas y medianas empresas (flexibilidad en el tipo y dimensión de la producción y especialización) al compensar las debilidades estructurales de las PYMES - que consisten fundamentalmente en una falta de recursos para internalizar muchas actividades no productivas- con una serie de

externalidades sobre las que se basa la productividad de estos espacios.

Pese a que la mayoría de estos estudios se han basado en estudios de caso aislados, la conclusión que se puede extraer de ellos es que una de las condiciones esenciales para el desarrollo de cualquier espacio consiste en la formación de un sistema institucional complejo. Las instituciones, en general, y los gobiernos locales y regionales en combinación con las organizaciones de carácter local se han convertido en uno de los centros de atención de los estudiosos del desarrollo. Y los espacios con mayor potencialidad de desarrollo son cada vez más identificados con aquellos que han conseguido una gran densidad institucional; aquellos en los que las empresas locales se integran en complejas redes articuladas por las asociaciones de empresarios, los sindicatos, los gobiernos locales y regionales y otras instituciones locales que contribuyen a maximizar el uso de los recursos locales.

Pero los interrogantes que se derivan de estos estudios de caso son quizás mayores que las respuestas que aportan. ¿Se pueden generalizar los resultados de estos estudios basados en casos muy favorables a la totalidad del territorio europeo? ¿son estos casos ejemplos aislados, o parte de una tendencia cada vez más global? ¿se puede desarrollar esta densidad institucional de manera independiente en un periodo relativamente corto de tiempo o es algo que es el resultado de décadas o incluso siglos de evolución en los espacios en donde ha sido estudiado? y aún en el caso en que se pudiese desarrollar: ¿es el desarrollo institucional una garantía de dinamismo económico?

Estas preguntas no tienen respuesta simple. El hecho de que el número de espacios sobre los que se han realizado estos estudios sea bastante limitado suscita dudas sobre la posibilidad de generalizar sus conclusiones en un marco más amplio. Este hecho también invita a poner en tela de juicio la capacidad para desarrollar marcos institucionales densos en un periodo de tiempo corto. De hecho, los resultados del estudio de PUTNAM (1993) sobre instituciones y crecimiento en Italia indican que el grado de civismo y de confianza sobre

el que se apoya el éxito de la actividad económica en el Norte de Italia se ha conseguido después de siglos de evolución. Sin embargo, estas críticas, aunque válidas, no bastan por si solas para invalidar la hipótesis de que a mayor grado de desarrollo institucional, mayor el potencial de desarrollo de un espacio.

Pero quizás el elemento que lanza más dudas sobre la idea de desarrollo institucional como elemento clave del desarrollo económico es la incapacidad manifiesta de otras áreas y espacios para reproducir de manera artificial sistemas institucionales similares a los observados en Baden-Württemberg, la Tercera Italia o Jutlandia Occidental. El siguiente apartado trata de estudiar el fracaso de la intervención institucional en uno de los espacios en los que mayores esfuerzos se han hecho para mejorar las bases del desarrollo, el Mezzogiorno italiano.

4. POLÍTICAS DE DESARROLLO Y EMPOBRECIMIENTO INSTITUCIONAL EN EL MEZZOGIORNO ITALIANO

El desarrollo de las regiones del Sur de Italia ha sido uno de los objetivos principales de la sociedad italiana desde que Italia se formó como Estado. Desde finales de los años cuarenta se han puesto en marcha políticas activas de desarrollo destinadas a sentar las bases para un desarrollo sostenido de las ocho regiones meridionales y a reducir las disparidades económicas entre el Norte y el Sur de Italia. Gran parte de esta intervención tomó la forma de políticas de desarrollo tradicionales: planificación indicativa a través de la *Cassa per il Mezzogiorno*, cuyos objetivos principales eran la dotación de infraestructuras, el establecimiento de grandes complejos industriales, la mejora de la formación y el apoyo a las industrias locales. Pero junto a esta dimensión más tradicional, los intentos de desarrollar el Mezzogiorno tuvieron elementos de carácter institucional, como la concesión de autonomía a las regiones de estatuto especial de Cerdeña y Sicilia en los primeros años del proceso y al resto de las

regiones dentro del marco de la regionalización del Estado italiano en 1970. La opinión generalizada era que un mayor grado de autonomía garantizaría una mayor adecuación de la administración a las condiciones locales, una mayor participación de las organizaciones locales en el proceso de desarrollo, a la par que una mayor transparencia y responsabilidad por parte de los políticos locales (RODRÍGUEZ-POSE, 1998). En suma, mayor democracia y mayor eficacia.

Sin embargo, casi cincuenta años después de que se iniciase el proceso, las disparidades regionales entre el Norte y el Sur de Italia son hoy en día tan evidentes como al inicio del proceso. ¿Cuáles son las razones de este aparente fracaso? El fracaso de los intentos de desarrollo del Mezzogiorno no se debe a una única causa. La combinación de una serie de circunstancias adversas ha originado lo que TRIGILIA (1992) llama el efecto perverso de la intervención el Mezzogiorno. Por un lado están todos los factores ligados a la falta de adecuación de políticas de desarrollo con frecuencia diseñadas en Roma a los problemas locales. Como señala D'ANTONIO (1991) la inmutabilidad de la intervención de la *Cassa per il Mezzogiorno* limitó enormemente su eficacia.

Pero, como TRIGILIA (1988; 1992) ha intentado demostrar, las mayores barreras para el desarrollo no han sido fundamentalmente las derivadas de la ineficacia de las políticas públicas, sino el contexto político e institucional adverso, que ha limitado las posibilidades de crecimiento endógeno y a reducido la capacidad empresarial interna a la mínima expresión (GIANNOLA, 1982; TRIGILIA, 1988; FADDA, 1992).

La principal evidencia de este contexto institucional adverso es la excesiva fragmentación del espectro social y político. El Mezzogiorno carecía y ha sido incapaz de generar los polos de concentración en torno a los cuales se ha desarrollado la actividad empresarial en el Centro y en el Noreste de Italia. Los sindicatos son débiles e incluso los grupos ligados a la Iglesia o la los ayuntamientos locales están mucho menos desarrollados que en el resto del país. El resultado es un menor nivel de

identificación colectiva con la economía local y, en consecuencia, una menor institucionalización de la economía. La falta de polos de articulación colectiva en el Mezzogiorno ha llevado a que su espacio haya sido ocupado por estructuras institucionales menos desarrolladas basadas en la familia y a la formación de estructuras políticas paralelas (incluyendo la Mafia), cuyo interés individual no siempre coincide con el interés colectivo (TRIGILIA, 1998). En otras palabras, el Mezzogiorno en los últimos cuarenta años ha sufrido una regresión social considerable (DIOGUARDI, 1991: 428).

La ausencia de polos de acción colectiva ha llevado a la formación de un círculo vicioso. La carencia o escasa relevancia de las organizaciones colectivas que articulan la economía local en el resto de Italia (cooperativas, cámaras de comercio, cajas de ahorro, ligas y asociaciones) ha dado lugar a que se haya disparado el papel jugado por la familia y el clientelismo en el panorama social. La actividad social está regida y controlada pues por estructuras sociales muy simples (TRIGILIA, 1988; 1992), que facilitan la expansión de la corrupción a todos los niveles de la sociedad y la conexión entre la política local y el crimen organizado (CACIAGLI, 1977; CAZZOLA, 1988; DELLA PORTA, 1992).

Por otra parte, la falta de dinamismo de las fuerzas políticas locales y de las administraciones locales y regionales se ha convertido en otra barrera para el desarrollo institucional. La presencia de dos regiones con estatuto espacial de autonomía desde principios de los años cincuenta (Cerdeña y Sicilia) y un panorama político dominado por la Democracia Cristiana desde el final de la segunda guerra mundial constituían *a priori* condiciones favorables para el desarrollo de vínculos entre las instituciones políticas y el mundo económico similares a los estudiados en la Tercera Italia. Desde esta perspectiva, el panorama político no difería radicalmente del contexto en el que se desarrollaron los distritos industriales de la región del Véneto: un partido fuerte y dominante (la Democracia Cristiana) y un cierto grado de autonomía.

Sin embargo, y a diferencia de lo que ocurrió en los distritos industriales de la Tercera Italia, el panorama político-institucional ha evolucionado hacia la esclerosis. Esto es en cierta medida el resultado de la organización clientelar (y en cierta medida caciquil) del Mezzogiorno, y del importante papel jugado por la familia en la economía. El sistema clientelar se han reproducido en el sistema de partidos políticos, en general, y, en particular en el seno de la Democracia Cristiana. A pesar de gozar de capacidad para gobernar en el Mezzogiorno con mayorías confortables dentro de gobiernos de coalición, la lucha entre facciones internas de la Democracia Cristiana dio lugar a una gran inestabilidad en los gobiernos regionales. De hecho el Sur de Italia experimentó una inestabilidad mucho mayor que la de las regiones del Norte de Italia, a pesar de que en muchas de ellas el panorama político estaba mucho más dividido. Bajo estas condiciones de inestabilidad, la capacidad de los gobiernos regionales para diseñar y poner en marcha sus propias políticas de desarrollo resultó ser muy limitada. Por lo tanto, la política regional y las instituciones locales y regionales han jugado hasta principios de los años noventa (BODO & VIESTI, 1997) un papel subsidiario de las instituciones nacionales en el diseño de las políticas desarrollo para el Mezzogiorno.

El panorama político-institucional del Mezzogiorno ha sido pues marcado por una extraña mezcla entre estabilidad formal e inestabilidad interna causada por la necesidad constante de buscar el consenso político y de generar confianza entre los diversos actores tanto a nivel regional, como a nivel local; por una serie de instituciones formales e informales que, aunque numerosas, no han sido capaces de poner en marcha los mecanismos de confianza y de reducción de los costes de transacción que caracterizan al entramado institucional de otros espacios.

En definitiva, las condiciones institucionales del Mezzogiorno se han erigido en la principal barrera para el desarrollo. La dependencia política y la falta de polos aglutinadores a nivel local ha dado paso a lo que TRIGILIA (1992: 9) denomina "derresponsabilización" colectiva

de gran parte de la sociedad del Sur con respecto a las actividades económicas desarrolladas en su territorio.

5. CONCLUSIÓN

Tanto las teorías recientes, como los numerosos estudios de caso llevados a cabo en los últimos años, parecen confirmar la importancia del entramado institucional de cada espacio a la hora de determinar sus potencialidades de desarrollo. La presencia de una sociedad civil articulada y madura es siempre un símbolo de mayor interacción entre sociedad y economía y por lo tanto de mayor enraizamiento de la actividad económica en el contexto local. En estas circunstancias los intereses particulares de los agentes individuales que intervienen a la economía tienden a adecuarse a los intereses colectivos. Parece pues innegable que las instituciones —y a pesar de las dificultades para medir su impacto— importan a la hora de determinar la capacidad de desarrollo de un espacio, y que una alta densidad institucional garantiza, si no una mayor potencialidad de crecimiento, si una mayor adaptabilidad de dicha sociedad a los cambios en las condiciones económicas.

Lo que resulta más difícil de mantener es la posibilidad de generar esa densidad institucional de manera dirigida y a corto plazo en numerosos espacios o de alterar en un periodo de tiempo relativamente corto la naturaleza de esas mismas instituciones. El caso de Mezzogiorno italiano es quizá uno de los más relevantes en este sentido. La incapacidad de estas regiones para generar una sociedad civil sobre una base institucional que contribuyese a fomentar el interés común sobre el interés individual, convirtió en fútiles la mayoría de los intentos de desarrollo. En este sentido, las perspectivas no son muy optimistas. Las políticas de desarrollo suelen fracasar si no encuentran los polos colectivos sobre los que apoyarse y desarrollarse y sobre los que, en definitiva, sentar las bases del desarrollo endógeno. Es necesario pues recurrir a políticas que complementen las políticas tradicionales y que fomenten la participación de las sociedades locales en el

proceso de desarrollo, que involucren a los grupos locales en la toma de decisiones y que, por lo tanto, busquen adecuar el interés de los actores individuales al interés colectivo del territorio. Se trata de un camino largo y no exento de dificultades, pero que, al fin y al cabo, puede resultar la

única opción para numerosas áreas en las que -ya sea por la carencia de un contexto institucional adecuado, o por la presencia de instituciones que no favorecen la actividad económica- las medidas tradicionales de desarrollo económico prácticamente no han tenido efecto.

BIBLIOGRAFÍA

- AMIN, A. (1999): "An institutional perspective on regional economic development". *International Journal of Urban and Regional Research*, 23: 365-78.
- & N. THRIFT (1994): "Living in the global". En A. AMIN, N. THRIFT: *Globalization, institutions, and regional development in Europe*: 1-22. Oxford: Oxford University Press.
- BODO, G. & G. VIESTI (1997): *La grande svolta: il Mezzogiorno nell'Italia degli anni novanta*. Donzelli: Roma.
- CACIAGLI, M. (1977): *Democrazia cristiana e potere nel Mezzogiorno*. Guaraldi: Florencia.
- CAZZOLA, F. (1988): *Della corruzione*. Il Mulino: Bologna.
- COOKE, P. & K. MORGAN (1994): "Growth regions under duress: renewal strategies in Baden Württemberg and Emilia-Romagna". En A. AMIN, N. THRIFT: *Globalization, institutions, and regional development in Europe*: 91-117. Oxford University Press: Oxford.
- D'ANTONIO, M. (1991): "Economic policy for Southern Italy: continuity, conservation, innovation". *Review of Economic Conditions in Italy*, 3: 401-426.
- DELLA PORTA, D. (1992): *Lo scambio occulto*. Il Mulino: Bologna.
- DIOGUARDI, G. (1991): "Education, research and innovation in Southern Italy between economic development and social regression". *Review of Economic Conditions in Italy*, 3: 427-450.
- DUNFORD, M. (1991): "Industrial trajectories and social relations in areas of new industrial growth". En G. BENKO & M. DUNFORD, eds.: *Industrial change and regional development*. Belhaven Press: Londres.
- ETTLINGER, N. (1994): "The localization of development in comparative perspective". *Economic Geography*, 70: 144-166.
- FADDA, S. (1992): "Politiche di sviluppo del Mezzogiorno: che fare?". *L'Industria*, 13, 4: 587-596.
- GIANNOLA, A. (1982): "The industrialization, dualism and economic dependence of the Mezzogiorno in the 1970s". *Review of Economic Conditions in Italy*, 1: 67-92.
- GRABHER, G., ed. (1993): *The embedded firm: On the socioeconomics of industrial networks*. Routledge: Londres.
- GRANOVETTER, M. (1985): "Economic action and social structure: The problem of embeddedness". *American Journal of Sociology*, 91, 3: 481-510.
- NORTH, D. C. (1990): *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge University Press: Cambridge.
- (1991): "Towards a theory of institutional change". *Quarterly Review of Economics and Business*, 31: 3-11.
- (1992): "Institutions, ideology and economic performance". *Cato Journal*, 11: 477-488.
- PIORE, M. & C. SABEL (1984): *The second industrial divide*. Basic Books: New York.
- PUTNAM, R. D. (1993): *La tradizione civica nelle regioni italiane*. Arnaldo Mondadori: Milán.
- RODRÍGUEZ-POSE, A. (1998): *Dynamics of regional growth in Europe*. Oxford University Press: Oxford.
- (1999): "Innovation prone and innovation averse societies. The passage from R&D to economic performance in Europe". *Growth and Change*, 30: 75-105.

- ROMER, P. M. (1994): "The origins of endogenous growth". *Journal of Economic Perspectives*, 8, 1: 3-22.
- SCOTT, A. J. (1998): *Regions and the world economy. The coming shape of global production, competition, and political order*. Oxford University Press: Oxford.
- SENGENBERGER, W. & F. PYKE (1992): "Industrial districts and local economic regeneration: research and policy issues". En F. Pyke y W. Sengenberger, *Industrial districts and local economic regeneration*: 3-29. ILO: Ginebra.
- SORGE, A. & W. STREECK (1988): "Industrial relations and technical change: the case for an extended perspective". En R. HYMAN, W. STREECK: *New Technology and Industrial Relations*: 19-47. Basil Blackwell: Oxford.
- STORPER, M. (1995): "Regional technology coalitions. An essential dimension of national technology policy". *Research Policy*, 24: 895-911.
- (1997): *The regional world*. Guildford Press: Nueva York.
- STREECK, W. (1991): "On the institutional conditions of diversified quality production". En E. Matzner y W. Streeck, eds., *Beyond Keynesianism*: 21-61. Elgar: Aldershot.
- (1992): *Social institutions and economic performance: studies of industrial relations in advanced capitalist economies*. Sage: Londres.
- TRIGILIA, C. (1988): "Le condizioni 'non economiche' dello sviluppo: problemi di ricerca sul Mezzogiorno d'oggi". *Meridiana*, 2: 167-187.
- (1992): *Sviluppo senza autonomia. Effetti perversi delle politiche nel Mezzogiorno*. Il Mulino: Bologna.
- WILLIAMSON, O. E. (1985): *The Economic Institutions of Capitalism*. The Free Press: Nueva York.

Política territorial y desarrollo regional en España y Europa: Una visión comparada en vísperas del siglo XXI

Andreas HILDENBRAND SCHEID

Asesor Técnico de Análisis Territorial y Estructural, Secretaría General de Economía, Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía

RESUMEN: La política de ordenación del territorio destaca entre las políticas públicas por su especial contribución a un modelo de desarrollo regional que esté en consonancia con la cohesión económica y social, el desarrollo sostenible y la mejora de la competitividad de las regiones. El presente artículo arranca con un panorama sintético de las nuevas tendencias que en el ámbito de esta política emergieron en España y otros países europeos a lo largo de la década de los 90, y que probablemente serán elementos constitutivos de esta política en el próximo siglo. A continuación, se profundiza el análisis comparado en cuanto a las dos tendencias sobresalientes, es decir, la creciente orientación estratégica de la planificación territorial y la consolidación de las redes de cooperación entre ciudades como respuesta al reto de la competitividad y como instrumento complementario al sistema jerárquico de ciudades, el clásico instrumento de la ordenación del territorio.

Descriptores: Instituciones, Política territorial, Desarrollo regional, España, Europa.

I. INTRODUCCIÓN

La cohesión económica y social, el desarrollo sostenible y la mejora de la competitividad se erigieron con fuerza en la década de los 90 en los tres grandes objetivos que deberían orientar el desarrollo regional. Así, en vísperas del siglo XXI la Unión Europea, por ejemplo, en el marco de la Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio (PEOT) (1), los Estados y, sobre todo, las instancias

regionales se expresan clara y decididamente a favor de la consolidación de regiones que lleven a la práctica un modelo de desarrollo económico, social y ecológico-territorial que corresponda a una inteligente y razonable combinación de estos tres objetivos interdependientes (2). A un desarrollo regional de estas características contribuyen diferentes políticas públicas sectoriales y, sobre todo, la política regional y la política territorial como políticas de carácter horizontal y

Recibido: 04.03.99. Revisado: 22.05.00

e-mail: ahildebrand.sge@ceh.junta-andalucia.es.

(1) La aprobación de la PEOT o Estrategia Territorial Europea (ETE), que se estaba elaborando desde 1993 y que se ha plasmado en varios borradores (p.e. los documentos de Leipzig/1994 y de Nordwijk/1997), se produjo en mayo de 1999, bajo la Presidencia alemana del Consejo de la Unión Europea.

(2) Por ejemplo, probablemente solo las regiones que sigan el curso del desarrollo sostenible serán a largo plazo las regiones verdaderamente competitivas. Así lo demuestra el hecho de que la calidad paisajística-ambiental es, junto con otros factores "blandos" de localización (oferta cultural atractiva

calidad de las zonas residenciales, etc.), cada vez más importante para la competitividad de las regiones y ciudades, es decir, su capacidad de atraer sectores punta con cuadros bien remunerados y altas exigencias de calidad en todos los sentidos. Es más, la creciente convergencia entre algunas ciudades y regiones europeas en cuanto a los factores decisivos de la competitividad (recursos humanos cualificados, capacidad de innovación, dotaciones infraestructurales, etc.) hace que las diferencias respecto al factor calidad de vida y, por tanto, también la calidad paisajística-ambiental se convierten cada vez más en un "hecho diferencial" de peso a la hora de adoptar decisiones sobre la localización de empresas y la fijación de la residencia.

explícitamente centradas en la consecución de un desarrollo regional territorialmente equilibrado.

Pero la política territorial o de ordenación del territorio (3), objeto del presente artículo, es quizás entre todas las políticas públicas la que más se preocupa de aportar algo, no sólo a uno o dos, sino a todos los tres objetivos citados. A la cohesión económica, social y territorial contribuye, por ejemplo, a través de su clásico instrumento del sistema jerárquico de ciudades, que opera como factor clave del acceso de los ciudadanos a equipamientos básicos, infraestructuras urbanas y servicios públicos y privados en los diferentes centros y áreas del territorio regional, en condiciones no iguales, pero sí equivalentes. Asimismo, junto al sistema de comunicaciones, el sistema de ciudades es decisivo para la vertebración y articulación del territorio regional y, por tanto, la cohesión territorial intraregional. Al desarrollo sostenible contribuye, por ejemplo, a través de la coordinación y compatibilización entre sí de los diferentes usos del suelo, estableciendo en planes territoriales de ámbito regional o subregional zonas de preferencia absoluta o relativa para la preservación de sistemas acuíferos o de suelos agrarios valiosos, la gestión del paisaje o el ejercicio de actividades recreativas. De igual modo favorecen al desarrollo sostenible sus orientaciones para la descongestión de grandes aglomeraciones urbanas mediante la potenciación de las ciudades medias cercanas a éstas. A la mejora de la competitividad coadyuva, por ejemplo, mediante su impulso a la formación de redes de cooperación entre

ciudades, cuyo *leitmotiv* consiste en "cooperar para competir todos juntos mejor". Pero también propician a mejorar la capacidad competitiva la oferta de suelos bien equipados para la acogida de parques tecnológicos y de empresas o la creación de centros logísticos.

Partiendo de estas consideraciones previas, el presente artículo ofrece, en primer lugar, un panorama de las principales tendencias y aspectos novedosos que emergieron en la política de ordenación del territorio en España y otros países europeos a lo largo de la década de los 90. Probablemente estas tendencias y aspectos serán las pautas que seguirá esta política en el comienzo del próximo siglo. Sobre la base de esta visión global se profundizará, a continuación, en dos de las tendencias señaladas. Así, en segundo lugar, el artículo efectúa un análisis de la creciente preferencia por un enfoque de planificación territorial de orientación estratégica. En tercer lugar, se analizan las redes de cooperación entre ciudades, que se están perfilando como la respuesta más significativa de la ordenación del territorio al reto de mejorar la capacidad competitiva de las regiones.

2. TENDENCIAS EMERGENTES EN LA POLÍTICA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN EUROPA

Un análisis comparado de las políticas de ordenación del territorio aplicadas en los países europeos a lo largo de la década de los 90 arroja como resultado un conjunto de tendencias emergentes, que se

(3) La política territorial es un concepto prácticamente sinónimo y equivalente al de ordenación del territorio (PUJADAS/FONT, 1998: 22, 391). Frente a un posible entendimiento de la política territorial o de ordenación del territorio en un sentido más amplio como el conjunto de las políticas públicas y planificaciones con repercusiones territoriales, el presente artículo sigue la definición de esta política como **planificación física** de ámbitos regionales y subregionales encaminada a la coordinación y compatibilización de los usos y funciones que coexisten en un determinado territorio. Este último entendimiento es el de la práctica político-administrativa en la mayoría de los países europeos, entre ellos el Estado de las Autonomías en España. En este contexto, cabe señalar que las CC.AA. utilizan el término política territorial como sinónimo de ordenación del territorio en: 1) las leyes (p.e. el propio nombre de la Ley 23/1983, de

Política Territorial de la CA de Cataluña, asimismo, en el primer párrafo del preámbulo de la Ley 8/1987, de Ordenación Territorial de las Islas Baleares figura la siguiente definición: "Política de ordenación del territorio o política territorial es, en consecuencia, el conjunto de disposiciones legales, planes, programas y actuaciones que, con una visión integrada y conjunta, desarrolla un gobierno de modo que las actuaciones territoriales respondan a los deseos de bienestar y, en definitiva, a la mejora de la calidad de vida de las personas individuales y de la sociedad"; 2) en los planes (p.e. Plan Territorial General de la CA de Cataluña de 1995, Plan Regional de Estrategia Territorial de la CA de Madrid; en elaboración); y 3) en las *estructuras administrativas* (política territorial como elemento de la denominación de las Consejerías competentes en materia de ordenación del territorio en Canarias, Murcia, Galicia y Cataluña).

observan, en mayor o menor grado, en prácticamente todos los países y afectan a los contenidos temáticos, los instrumentos y los procedimientos de esta política.

Estas nuevas tendencias son, en parte, respuestas a un conjunto de nuevos retos que se plantean para la ordenación del territorio y otras políticas públicas desde el comienzo de la citada década: la globalización económica, la creación del Mercado Único y la ampliación territorial de la UE, el rápido cambio tecnológico, la transición hacia la sociedad de la información, la apertura de los países del Este y la evolución demográfica (envejecimiento, migraciones), retos todos que también tienen impactos territoriales a los que la política de ordenación del territorio ha de estar atenta.

En este sentido, la **primera tendencia consiste en el incremento de la dimensión ambiental de la ordenación del territorio**.

Ya en el pasado, sobre todo en Alemania, Suiza y Holanda, muchas cuestiones ambientales (espacios naturales protegidos, gestión del agua y de los residuos, uso racional del suelo, etc.) fueron tratadas en el marco de la ordenación del territorio, que como política pública precede históricamente a la política ambiental. Pero, esta atención se refuerza a lo largo de los 90, tal y como lo manifiesta, especialmente, la definición del principio de desarrollo sostenible (tanto en términos económicos como en sus dimensiones sociales y ecológicas) como principio rector clave de la ordenación del territorio. Así lo manifiestan claramente las leyes y planes aprobados en esta materia a lo largo de los 90. Por ejemplo, la Ley sobre Normas para el Gobierno del Territorio de la Región de Toscana (Ley núm. 5/1995: art. 1), la Ley de Bases de Política de Ordenación del Territorio y Urbanismo (Ley 48/1998: art. 5a) en Portugal, La Ley Federal de Ordenación del Territorio de 1998 en Alemania (art. 1) y, sobre todo, el Proyecto de Ley de Orientación para la Ordenación y el Desarrollo Sostenible del Territorio,

presentado en julio de 1998 por el Gobierno francés a la Asamblea Nacional. En cuanto a los planes y estrategias o perspectivas de la ordenación del territorio, este principio se asume y desarrolla, por ejemplo, en el Programa de Desarrollo Territorial de 1994 del Land de Baviera (*Landesentwicklungsprogramm Bayern*), en la Perspectiva de Desarrollo Territorial de Suecia (*Sweden 2009 - a spatial vision*), que pone especial énfasis en el desarrollo urbano sostenible, y en el Proyecto del Plan Director Territorial (*Piano di Indirizzo Territoriale/PIT*), adoptado en enero de 1998 por el Gobierno de la Región de Toscana. En la planificación territorial en España destaca el caso de las Bases y Estrategias, aprobadas en mayo de 1999 como documento preparatorio del futuro Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA). Se establece el uso sostenible de los recursos como uno de los tres grandes principios rectores en los que se apoya el Modelo Territorial de Andalucía, propuesto en las Bases y Estrategias, por un lado, como imagen final a alcanzar por el POTA y, por otro, como marco de referencia para las actuaciones sectoriales públicas y privadas. Por otra parte, el incremento de la dimensión ambiental de la ordenación del territorio se refleja también, en algunos casos, en el diseño de una política integrada de medio ambiente, ordenación territorial y promoción económica. El ejemplo más significativo es la política ROM (*Ruimtelijke Ordening & Milieu*) puesta en práctica por el Gobierno holandés en once áreas de Holanda (4).

La **segunda tendencia es la creciente aproximación de la ordenación del territorio a la economía**. En el pasado el desarrollo económico regional siempre fue una parte integral de la ordenación del territorio en dos países, en Francia (*aménagement du territoire*) y, en menor grado, también en el Reino Unido (*regional planning*) y Austria. Pero a lo largo de los años 90 se observa como el desarrollo económico

(4) Una de estas áreas es Rotterdam donde se ejecuta el proyecto ROM Rijnmond. Se llevan a cabo acciones de promoción económica (la reestructuración del

gran puerto para mantener la competitividad de la ciudad), de protección ambiental y de mejora de la calidad de vida (p.e. en el sector de la vivienda).

regional recibe un mayor peso en la ordenación del territorio en Alemania, Suiza, Italia y Holanda, países que entienden la ordenación del territorio, primordialmente, en el sentido de la planificación física y, por tanto, separada de la política regional en cuanto a su instrumentación legal y administrativa, sin perjuicio de que también en estos países los planes de ordenación del territorio siempre solían abordar determinados aspectos del desarrollo económico regional. Así, el desarrollo económico regional, la mejora de la competitividad y la creación de empleo son aspectos tratados con cada vez más frecuencia en los planes en materia de ordenación del territorio de estos países. Ejemplos significativos son el Programa de Desarrollo Territorial de 1994 del Land de Baviera, que contempla expresamente la necesidad de una oferta de puestos de trabajo territorialmente equilibrada, el Plan Territorial Regional/PTR de 1990 de la Región de Emilia Romagna (*Piano Territoriale Regionale*) (5), que entre otros aspectos económicos presta una atención elevada a las PYMES y las redes locales de empresas (*distretti*), y el *Memorandum on Spatial Economic Policy* de 1995, en el que se fija como objetivo de la política territorial-económica del Gobierno holandés la creación de las condiciones infraestructurales adecuadas (por ejemplo, el refuerzo del papel del aeropuerto de Schiphol y del puerto de Rotterdam) que mejor contribuyan al crecimiento de empleo (EUROPEAN COMMISSION, 1998; 13).

Pero, lo que más demuestra la aproximación de la política de ordenación del territorio a la economía es quizás el hecho de que en muchos países esta

política ha empezado a completar sus instrumentos tradicionales, es decir los planes de ordenación del territorio de ámbito regional o subregional de carácter normativo, por instrumentos informales y flexibles que, aparte de otros objetivos, especialmente pretenden dar una respuesta al reto de la competitividad. Instrumentos de este tipo son las redes de cooperación entre ciudades, las Estrategias Regionales de Desarrollo elaboradas para ámbitos de escala subregional (6) y los planes de marketing, que perfilan una estrategia de marketing urbano (VAN DEN BERG & VAN KLINK, 1995; MELLA MÁRQUEZ, 1998) para ciudades individuales (*city marketing*) o una estrategia de marketing subregional (*regional marketing*) para comarcas o regiones urbanas/ciudades-región (7).

La **tercera tendencia es una mayor atención al cambio tecnológico**, especialmente, a las necesidades que plantea la **transición hacia la sociedad de la información**. Es un tema que se está desarrollando cada vez más, especialmente en los planes franceses e italianos. Ejemplos significativos son la indicación de Sitios de Ordenación Teleportuaria (SAT) en la Estrategia de Planificación de la Región de Ile-de France de 1991 (*The Ile-de France Planning Strategy*) o "*Charte de L'Île-de France*" y de Zonas de Telecomunicaciones Avanzadas (ZTA) en el Esquema Director para la aglomeración urbana de Lyon de 1990 (*Schéma Directeur de l'agglomération lyonnaise. Lyon 2010*). En cuanto a los planes italianos, cabe mencionar el Proyecto del Plan de Dirección Territorial de la Región de Toscana de 1998 que prevé zonas para la implantación de instalaciones tecnológicas. Otro ejemplo

(5) Tanto el documento aprobado en 1990 como la versión revisada que actualmente es objeto de un Foro telemático en Internet.

(6) El autor entiende por escala regional el nivel de las Comunidades Autónomas y de sus homólogos político-administrativos en otros países (Länder alemanes y austríacos, Regiones italianas y francesas). Por escala subregional se entiende el nivel supramunicipal formado por comarcas, distritos, regiones urbanas/ciudades-región, etc.. Esta aclaración es necesaria porque en la práctica de algunos países (Reino Unido, Alemania) los planes/programas o estrategias diseñadas para ámbitos subregionales suelen denominarse planes/programas regionales o estrategias regionales.

(7) Siendo los dos primeros instrumentos objeto de comentarios más adelante, puede señalarse aquí, como caso concreto de la utilización del marketing como instrumento en el marco de la ordenación del territorio, el Programan de Desarrollo Territorial del Land de Baviera de 1994, que incorporó como nuevo instrumento la elaboración de estrategias de marketing para las subregiones de Baviera, a fin de difundir una imagen corporativa positiva de éstas, resaltando las ventajas comparativas y fortalezas que existen en cada caso para la localización de empresas o la atracción de turistas y residentes.

aporta la Estrategia de Ordenación Territorial de Austria de 1991 (*Österreichisches Raumordnungskonzept*), en la que se dedica gran atención a los aspectos espaciales de la política de innovación y desarrollo tecnológico.

La cuarta tendencia es la incorporación de la dimensión europea en los planes de ordenación del territorio. Hoy por hoy no queda prácticamente ningún plan de ordenación del territorio de ámbito regional que no incluya diagnósticos y determinaciones respecto a cuestiones como: 1) la posición (debilidades y oportunidades) de la región en su conjunto y de sus ciudades en una Europa cada vez más abierta, amplia y competitiva, 2) los niveles de accesibilidad de la región a las redes transeuropeas, 3) los impactos sobre el territorio regional de determinadas políticas comunitarias (transporte, PAC, medio ambiente, Fondos Estructurales y Fondo de Cohesión), y 4) las posibilidades de cooperación con las regiones limítrofes situadas en países vecinos (cooperación transfronteriza). Son los documentos de la ordenación del territorio en Francia, tanto a nivel nacional como a escala regional y subregional, que con más atención abordan la dimensión europea. En España, entre los planes territoriales de ámbito regional, aprobados hasta la fecha en tan sólo cuatro CC.AA. (Asturias, Cataluña, País Vasco y Aragón), son el Plan Territorial General de Cataluña de 1995 y las Directrices de Ordenación Territorial del País Vasco de 1997 que prestan una atención elevada a la dimensión europea (8). Por último, puede resaltarse como dato significativo también el hecho de que en el Reino Unido, un país tradicionalmente poco proclive a asumir la perspectiva europea, el Ministerio de Medio Ambiente, Transporte y Regiones presentó en febrero de 1998 un documento titulado *Modernizar la Planificación (Modernising Planning)*, en el que se insiste en la necesidad de incorporar la

dimensión europea en el sistema de planificación.

La quinta tendencia es la simplificación de los contenidos de los planes, es decir, la concentración en los temas realmente prioritarios para la ordenación del territorio y, a su vez, la presentación de documentos más breves, bien estructurados y de fácil lectura. En este contexto, cabe señalar el actual debate en Alemania sobre el "adelgazamiento" de los planes territoriales de ámbito subregional, de modo que se recomienda que los planes de este tipo deberían restringirse a tres ámbitos temáticos: 1) la definición de objetivos para determinadas áreas que caracterizan la estructura territorial (aglomeraciones urbanas, periferias urbanas, zonas rurales), 2) el sistema de ciudades, y 3) el sistema de espacios libres (espacios naturales protegidos, zonas preferentes para el recreo, zonas preferentes para usos agrícolas, etc). Asimismo, cabe señalar la renuncia explícita a la "exhaustividad" en la política de ordenación del territorio en Austria (9) así como las recomendaciones de reducir el tamaño de los planes, expresadas en el informe "Los planificadores van más delgados y más rápidos" (*Planners go slimmer and swifter*), publicado en febrero de 1998 por el *Royal Town Planning Institute (RTPI)* en el Reino Unido. Asimismo, el RTPI recomienda en su Informe de abril de 1998 sobre el documento *The future of Regional Planning Guidance (RPG)*, publicado en febrero de 1998 por el Ministerio de Medio Ambiente, Transporte y Regiones, limitar el espectro temático de los RPG a tres ámbitos: usos del suelo, transporte y asuntos ambientales. En relación con la citada tendencia, aporta un ejemplo positivo el Plan Regional de Ordenación del Territorio (PROT) del Algarve de 1990, por su extensión razonable y su riqueza en esquemas y cuadros sinópticos que sintetizan y facilitan enormemente la

(8) Los otros dos planes territoriales regionales aprobados hasta la fecha son, por un lado, las Directrices Regionales de Ordenación Territorial de Asturias de 1991 y, por otro, las Directrices Generales de Ordenación Territorial para Aragón de 1998.

(9) En este sentido se expresa, por ejemplo, la

Estrategia para el Desarrollo Territorial del Land de Baja Austria - Ordenación del Territorio y Política regional (*"Leitbild für die räumliche Entwicklung des Landes Niederösterreich - Raumordnung und Regionalpolitik"*), que en 1998 se ha puesto a debate por el público a través de un foro telemático en Internet.

comprensión de los contenidos esenciales del plan.

La sexta tendencia es la agilización del proceso de planificación y de los procedimientos en el ámbito de la ordenación del territorio. En este sentido se expresa el ya citado informe *Planners go slimmer and swifter* del RTPI. Por otra parte, merece un comentario el hecho de que, en Alemania, la Ley Federal de Ordenación del Territorio de 1993 establece que el procedimiento de Evaluación de Impacto Territorial/EIT (HILDENBRAND, 1992) ha de terminarse en el plazo máximo de seis meses. Otra agilización del proceso de decisión administrativa se deriva también de la propia naturaleza de la EIT, ya que ésta suele incluir una primera fase de valoración de las repercusiones ambientales de una determinada actuación. Si a la vista del resultado de la EIT no se plantea desde el punto de vista ambiental objeción alguna a una determinada actuación, se puede renunciar a la segunda fase de valoración ambiental, es decir, la realización del procedimiento de evaluación de impacto ambiental (EIA). Como ejemplo positivo de la agilización de los procedimientos puede destacarse en España la Ley de Ordenación del Territorio de la CA de Andalucía, ya que prevé (art. 29 y 30) para determinadas planificaciones y actividades de intervención singular con incidencia en la ordenación del territorio la realización de un informe preceptivo por parte del órgano competente en materia de ordenación del territorio, a fin de verificar la coherencia de las citadas planificaciones y actividades con la política de ordenación del territorio de la CA de Andalucía. La emisión del citado informe no puede superar el plazo de dos meses, transcurrido el cual se aplicará el silencio administrativo positivo. Por otra parte ha de destacarse una innovación que aporta el art. 9.6 de la revisión de la anterior ley en 1998, ya que se prevé que Municipios, situados en aglomeraciones urbanas o relacionados espacialmente por otros motivos, pueden elaborar un Plan Subregional de Usos del Suelo (*Regionaler Flächennutzungsplan*), que

simultáneamente cumple las funciones de un Plan Territorial de ámbito subregional y de un Plan Conjunto de Usos del Suelo, de modo que se ahorra un nivel de planificación.

Por último, la séptima tendencia es la creciente preferencia por un enfoque de planificación territorial de orientación estratégica. Probablemente se trata del cambio más relevante que se produjo a lo largo de los años 90 en la planificación territorial y, por tanto, merece un análisis más pormenorizado.

3. LA CRECIENTE PREFERENCIA POR UN ENFOQUE DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DE ORIENTACIÓN ESTRATÉGICA

La emersión de este nuevo enfoque es, por un lado, una consecuencia de las dificultades de implementación de los clásicos planes de ordenación del territorio de carácter normativo y jerárquico (planificación en cascada) que existen, en función de la organización político-administrativa del respectivo Estado, para ámbitos regionales y/o subregionales en los países europeos (HILDENBRAND, 1996). Las determinaciones de estos planes, que pueden tener un mayor o menor grado de vinculación (normas, directrices, recomendaciones), con frecuencia no se han visto cumplidas, ni por el planeamiento urbanístico como tampoco por las políticas públicas sectoriales o agentes privados que llevan a cabo actuaciones de incidencia territorial. Por otro lado, es fruto de la influencia de la planificación estratégica, que proviniendo del mundo de la gestión empresarial, se aplicó con especial intensidad en los años 90 a un gran número de ciudades (MELLA MÁRQUEZ, 1998; BORJA & CASTELLS, 1997), como por ejemplo, Amsterdam, Lyon, Lisboa, Glasgow, Bilbao, Madrid, Málaga, y Barcelona. El éxito de algunos, pero no de todos estos planes, hizo que en los diferentes países europeos los diseñadores de planes, programas o estrategias de ordenación y desarrollo territorial para ámbitos supramunicipales y, a veces, regiones enteras empezaron a inspirarse,

en mayor o menor medida, en el enfoque de la planificación estratégica. En lo que respecta a España, se están llevando a cabo planificaciones estratégicas a nivel comarcal en Galicia (Plan de Desarrollo Comarcal/PDC) y Cataluña (comarcas de Osona y Alt Penedès), a nivel supracomarcal, se encuentra en fase de elaboración un Plan Estratégico de los Pirineos (PUJADAS & FONT, 1998: 371 y s.), y entre las CC.AA. es especialmente Aragón que apuesta por la elaboración de planes estratégicos, pudiéndose destacar el Plan Estratégico de la ciudad de Zaragoza y su Entorno.

En este contexto, el emergente enfoque de una planificación territorial de carácter estratégico puede sintetizarse en seis aspectos esenciales.

En primer lugar, la creación de nuevos instrumentos de ordenación del territorio de carácter informal y flexible, que no establecen determinaciones de vinculación jurídica, sino operan con la autoobligación voluntaria de las partes involucradas en la elaboración e implementación de dichos instrumentos. Al menos por parte de las autoridades competentes en materia de ordenación del territorio se suele asegurar que los nuevos instrumentos no desbancan a los tradicionales planes de carácter normativo, sino que éstos cumplen una función complementaria.

En segundo lugar, la introducción de una cierta dosis de planificación estratégica en los clásicos planes territoriales de carácter normativo.

En tercer lugar, el creciente peso en la ordenación del territorio de la implementación y evaluación de los planes. En este sentido, se observa la tendencia de que la ordenación del territorio ya no se agota en la elaboración de planes de carácter normativo y, por tanto, en un planteamiento más bien pasivo, es decir, limitarse a establecer, en lugar de actuaciones concretas a desarrollar (PUJADAS & FONT, 1998: 208), primordialmente normas y directrices, esperando que éstas a lo mejor se desarrollen y cumplan en la práctica por otros actores (políticas sectoriales, agentes privados). Sino más que hasta ahora se presta atención a la puesta en práctica de

acciones concretas. En determinados casos, esto puede significar que es la propia ordenación del territorio que lleva a cabo las acciones o, al menos, participa activamente en la realización de éstas, especialmente cuando se trata de proyectos que se consideran claves para el desarrollo territorial (*project management*). Incluso hubo casos, especialmente en el Reino Unido y Francia y ya desde los años 80, en los que el planeamiento urbanístico y la planificación territorial para ámbitos metropolitanos o regiones urbanas renunciaron a la elaboración de planes que, con una óptica global, fijan principios y estrategias para los usos del suelo y la consecución de un determinado modelo territorial. En lugar de esta "planificación centrada en el plan" (*plan-led planning*) se apostó por un estilo incrementalista de planificación orientada en la puesta en práctica de grandes proyectos (*project-led planning*) que, a juicio de sus impulsores, podrían generar de manera relativamente rápida un mayor prestigio e "imagen de éxito" cara a la opinión pública que la lenta y compleja elaboración de un plan, que además correría el peligro de quedarse ya parcial o totalmente obsoleto a la hora de iniciar su implementación (SCHRETZENMAYER, 1996; HEALEY & WILLIAMS, 1993). Asimismo, se presta más que antes atención al seguimiento del proceso de implementación de las actuaciones previstas por los planes y a la identificación y valoración de los impactos conseguidos, a fin de evaluar la eficacia de los planes en cuanto al grado de cumplimiento de los objetivos perseguidos por ellos.

En cuarto lugar, un refuerzo de los mecanismos y formas de participación pública, a fin de lograr la mayor participación ciudadana posible en las decisiones sobre el territorio, superar el general desconocimiento respecto a la ordenación del territorio como función pública y, de este modo, contribuir a la creación de una cultura territorial en la sociedad civil. En quinto lugar, la decidida y clara opción a favor de la concertación y cooperación entre las Administraciones públicas y el sector privado (*public-private*

partnership), tanto en la fase de la formulación de planes o estrategias, como en la fase de la implementación de proyectos u otras acciones, para fundamentar todas las decisiones sobre el desarrollo territorial en el diálogo y el consenso. En sexto lugar, una potenciación de la coordinación y cooperación interadministrativa, utilizando con mayor frecuencia fórmulas contractuales.

Algunos ejemplos empíricos significativos pueden ilustrar las anteriores características del **enfoque de planificación territorial de orientación estratégica**.

La creación de nuevos instrumentos de ordenación del territorio de carácter informal y flexible avanza especialmente en Alemania. Entre ellos ocupan un lugar eminente las Estrategias Regionales de Desarrollo (*Regionale Entwicklungskonzepte/REK*) que se elaboran para ámbitos geográficos subregionales (10). Son el principal cauce a través del que se desarrolla en Alemania una planificación económica-territorial de orientación estratégica, mientras en los textos de los planes de ordenación del territorio de carácter normativo el término "estrategia" apenas aparece. Los REK son programas de acción para la puesta en práctica de proyectos concretos que a la vista de un diagnóstico interno y externo a través del método DAFO (debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades) resultan prioritarios para el desarrollo económico y territorial del respectivo ámbito geográfico. Su finalidad es aprovechar de forma óptima el potencial de desarrollo endógeno y generar efectos sinérgicos a través de la coordinación y cooperación entre los actores públicos y privados. Los REK como instrumento informal de la ordenación del territorio son uno de los diez temas prioritarios del Marco de Actuación para la Política de Ordenación del Territorio (*Raumordnungspolitischer Handlungsrahmen*), aprobado

conjuntamente en 1995 por la Federación y los Länder en el seno de la Conferencia de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio. La creciente importancia que en Alemania se atribuye a los REK como instrumento de la ordenación del territorio manifiesta también la Ley Federal de Ordenación del Territorio de 1998. Como novedad respecto a la legislación anterior introduce en su art. 13 titulado "La implementación de los planes de ordenación del territorio" la posibilidad de elaborar REK.

La introducción de una cierta dosis de planificación estratégica en los clásicos planes territoriales de carácter normativo es un fenómeno que se observa especialmente en los planes en Francia y el Reino Unido y, en menor medida, también en algunos planes españoles e italianos.

En este sentido, puede citarse, primero, el Esquema de Ordenación del Territorio y de Desarrollo de la Región de Rhone-Alpes (*Région Rhône-Alpes: Schema d'aménagement et de développement, projet, document de travail 1991*), donde se aplican el método de diagnóstico DAFO y la técnica de escenarios, se contemplan las redes de comunicación y cooperación entre los actores, y se abordan los proyectos clave para la puesta en práctica del plan. Asimismo, se definen las "opciones estratégicas" en un capítulo específico del mismo nombre, y en la cartografía se señalan Sitios Estratégicos de Desarrollo (*Sites Stratégiques*). Como segundo ejemplo significativo de la experiencia francesa puede señalarse el ya citado Esquema Director para la Ordenación del Territorio del Área Metropolitana de Lyon. Sus contenidos se han elaborado en base al Plan Estratégico Lyon 2010: Un Proyecto de Aglomeración para una Metrópoli Europea, por lo cual la influencia del enfoque de la planificación estratégica se nota en todos los ocho capítulos del plan.

(10) Otro novedoso instrumento informal de la ordenación del territorio alemán son los Dictámenes Territoriales ad hoc (*Teilraumgutachten, Inselgutachten*), que se utilizan sobre todo en el Land de Baviera. Se trata de Dictámenes elaborados para resolver problemas específicos de una determinada subregión. Se elaboran

por expertos externos, a iniciativa de los Municipios y con financiación conjunta del Land y de los Municipios interesados. Un ejemplo es el Dictamen que se elaboró para la cuestión del futuro uso de los terrenos del antiguo aeropuerto de Munich.

En el Reino Unido, la planificación territorial tienen una clara orientación *estratégica* (*strategic planning*). Ésta se manifiesta en los Planes Estructurales (*Structure Plans*) de escala subregional y en los documentos de ordenación el territorio del Gobierno central que establecen directrices de carácter sectorial y territorial (*Regional Planning Policy Guidance Notes / RPG, Strategic Planning Guidances*). Por ejemplo, en el Plan Estructural de Strathclyde de 1991 el primer capítulo denominado "Estrategia", se define una estrategia para el desarrollo territorial, y sobre la base de ésta se formulan un catálogo de prioridades de acción para diversas materias: áreas de acción inmediata, proyectos de renovación, acción ambiental, nuevas ciudades, cinturón verde, espacios verdes de la conurbación, zonas rurales en la periferia de las ciudades y áreas rurales más remotas.

Entre los planes italianos puede señalarse el ya citado PTR de 1990 de la Región de Emilia-Romagna. Su primer capítulo lleva el nombre "Sistema de las orientaciones estratégicas". Además, el plan se autodefine como un plan que incluye el sistema económico y que debe ser entendido como una oferta o un banco de proyectos (*banca progetti*), en la cual pueden participar y colaborar las demás Administraciones públicas, las organizaciones económicas y sociales y sujetos privados, destacando expresamente a los empresarios.

En España, es el previsto Plan Regional de Estrategia Territorial (PRET) de la CA de Madrid que opta a favor de la combinación de la planificación estratégica, urbanística y territorial en el marco de un único instrumento (11). La vertiente estratégica del PRET se pone de manifiesto sobre todo en los siguientes elementos (EZQUIAGA DOMÍNGUEZ, 1993; PUJADAS & FONT, 1998): 1) su énfasis en la participación y concertación, 2) su visión globalizadora, y 3) sobre todo su carácter ejecutivo, es decir, su entendimiento como instrumento operativo encaminado a la acción, dando prioridad en el tiempo y el

espacio a las medidas con mayor potencial recualificador. En relación con este último aspecto, el PRET define Actuaciones de Interés Regional como intervenciones urbanísticas directas y propias de la CA de Madrid que arrancan y se desarrollan directamente desde el propio PRET, contemplando en función de su finalidad, por una parte, Zonas de Interés Regional, con dos modalidades (Zonas de Actuación Inmediata, Zonas de Actuación Diferida) y, por otra, Proyectos de Alcance Regional.

Un caso algo *sui generis* es el ya citado PDC, puesto en marcha en 1991 por la Xunta de Galicia "como una experiencia, entonces pionera en Europa, para el diseño de un modelo regional de desarrollo local" (PRECEDO LEDO, 1999: 9). Este plan no sólo combina los elementos de la planificación estratégica (análisis DAFO de los factores/ventajas diferenciales de cada comarca, participación voluntaria, cooperación entre los sectores público y privado, etc.) con la planificación territorial, sino a su vez es también un instrumento de coordinación territorial que opera con un enfoque de planificación integrada, combinando la planificación económica regional con la ordenación del territorio y la protección del medio ambiente (PRECEDO LEDO, 1995; 1999).

En cuanto a la mayor atención de la planificación territorial de orientación estratégica a la fase de la implementación y, por tanto, a la realización de proyectos, ésta se refleja claramente en los ya comentados casos de los REK en Alemania y del previsto PRET de la CA de Madrid. Otros ejemplos, son los proyectos clave (*key projects*) en la ordenación del territorio holandesa y el Proyecto Exposición Internacional de Construcción Parque del Río Emscher (*IBA Emscherpark*) en Alemania. En el primer caso se trata de un limitado número de proyectos llevados a cabo a través de la cooperación pública-privada que por su papel central para la realización de las prioridades inversoras se designan como proyectos clave. La *IBA Emscherpark* es un ejemplo representativo del ya

(11) El PRET se encuentra en elaboración; en 1995 se publicó un Documento Preparatorio de las Bases del

PRET y en 1996 se publicaron las Bases ya totalmente elaboradas del PRET.

comentado estilo incrementalista de planificación orientada a la puesta en práctica de grandes proyectos (SCHRETZENMAYER, 1996: 399). Se trata de un programa estructural del Land de Renania del Norte-Westfalia con una duración de 10 años y la finalidad de impulsar la renovación económica, social y ecológica del Norte de la Cuenca del Ruhr, una región de industrialización antigua con 17 ciudades y 2 millones de habitantes, que se vió afectada por los problemas de desempleo alto, deterioro paisajístico y arcas municipales empobrecidas. Están en marcha casi un centenar de proyectos, propuestos por ciudades, grupos locales o agentes del sector privado, que persiguen llevar a cabo soluciones modélicas en relación con cuestiones económicas, sociales, culturales, urbanísticas y paisajísticas (MAYER & SIEBEL, 1998: 6).

El refuerzo de los mecanismos y formas de participación pública, que tradicionalmente son una de las características sobresalientes de la planificación territorial suiza y holandesa, se manifiesta sobre todo en la creciente celebración de Foros telemáticos en Internet sobre documentos de la ordenación del territorio. En este sentido, fueron hasta hace poco (o siguen siendo) objeto de un foro telemático, por ejemplo, la versión revisada del Plan Territorial Regional de 1990 de la Región de Emilia-Romagna, la Estrategia de Desarrollo Territorial de 1998 del Land de Baja-Austria y la Estrategia Nacional de Ordenación del Territorio de Holanda (NL 2030). Por otra parte, uno de los grandes acontecimientos en cuanto a la intensificación de la participación pública en el ámbito de la ordenación del territorio fué, sin duda, el debate nacional (*Débat National*) sobre la ordenación del territorio, que tuvo lugar en Francia en 1993-94 y sirvió de base para la preparación de la Ley de Orientación para la Ordenación y el Desarrollo del Territorio de 1995 (12).

Respecto a la concertación y cooperación entre las Administraciones públicas y el sector privado (*public-private partnership*), pueden destacarse las Conferencias Regionales (*Regionalkonferenzen*) que se suelen celebrar cada vez más en Alemania. Estas Conferencias, que se impulsan y apoyan desde la política de ordenación del territorio de los Länder y de la Federación, pero también desde la política económica regional (p.e. en el Land de Renania del Norte-Westfalia: "*ZIN-Moderation*"), son plataformas amplias para el diálogo, el debate y la generación de consenso en torno a los aspectos relevantes del desarrollo económico y territorial de un ámbito geográfico subregional. Entre sus miembros se encuentran Entes locales, Cámaras, Universidades, sindicatos, empresarios, inversores, asociaciones y ciudadanos interesados. Una de sus funciones principales es la elaboración de las ya citadas Estrategias Regionales de Desarrollo. Asimismo, puede destacarse que la Comisión Europea considera a las Conferencias Regionales en el Land de Renania del Norte-Westfalia como un ejemplo de buenas prácticas en el ámbito de los Pactos territoriales para el empleo. En Francia, el Proyecto de Ley de Orientación para la Ordenación y el Desarrollo Sostenible del Territorio de 1998 contempla instrumentos de coordinación y participación amplia similares, previendo la representación en éstos de las Administraciones públicas, de los agentes económicos y sociales y de asociaciones (ecologistas, culturales, etc). El instrumento a nivel regional serán las Conferencias Regionales de Ordenación y Desarrollo del Territorio (*Conférences Régionales d'Aménagement et de Développement du Territoire*), que, con una participación mucho más restringida (sin las asociaciones y sin los agentes económicos y sociales) ya se regulaban en el art. 34.3 de la Ley de 1995, actualmente en vigor, y a nivel comarcal (*pays*) se

(12) El debate, que partió de un documento introductorio de la DATAR (1993), tuvo el objetivo de esbozar colectivamente una visión territorial de Francia en el año 2015 y en esta tarea pudieron participar las

Regiones, expertos, los ciudadanos (a través de un cuestionario) e, incluso, alumnos de colegios e institutos (KISTENMACHER & CLEV, 1996: 266).

crearán los Consejos de Desarrollo (*Conseils de Développement*).

Por último, en lo que se refiere a la potenciación de la cooperación interadministrativa, puede señalarse que las relaciones contractuales, que tienen una larga tradición en Francia (*Contrats de Plan*), encuentran últimamente nuevos seguidores. Esto ocurre, especialmente en Italia, donde se está practicando la "programación negociada" (*negotiated programming*), y en Alemania, donde la Ley Federal de Ordenación del Territorio de 1998 en su artículo 13 contempla por primera vez en la legislación la posibilidad de formalizar contratos para la elaboración e implementación de los planes de ordenación del territorio.

Partiendo de la anterior visión sintética de las principales tendencias emergentes de la ordenación del territorio en Europa a lo largo de la década de los 90, el siguiente apartado profundiza el análisis comparado en cuanto a las redes de cooperación entre ciudades. Estas redes pueden considerarse como un auténtico "paradigma nuevo" de la ordenación del territorio, que ha empezado a coexistir con el sistema jerarquizado de ciudades, el tradicional instrumento clave de esta política.

4. "COOPERAR PARA COMPETIR MEJOR": LAS REDES DE CIUDADES COMO RESPUESTA DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO AL RETO DE LA COMPETITIVIDAD

4.1. Objetivos y otras características esenciales de las redes de cooperación entre ciudades

Las redes de cooperación entre ciudades son, fundamentalmente, una estrategia para afrontar mejor la creciente competitividad que existe entre ciudades

(y entre regiones) en una economía globalizada y una Europa cada vez más integrada y amplia. Por ello, además de otros posibles objetivos (13), el *leitmotiv* de las redes de ciudades puede sintetizarse en la frase "cooperar para competir todos juntos mejor".

Es cierto que las ciudades en muchos asuntos siguen apostando por un incremento de la competencia entre sí, aprovechando cada una de ellas sus respectivas ventajas comparativas en determinadas especialidades. No obstante, en un número creciente de asuntos prefieren potenciar la cooperación mutua. Como han señalado BORJA & CASTELLS (1997: 319), "la cooperación se da cuando las ganancias en competitividad son superiores a las posibles pérdidas en ventajas comparativas existentes, y cuando se produce un cambio de escala de actuación que hace que la cooperación se convierta en el instrumento para consolidarse a ese nivel". En este sentido, ciudades geográficamente próximas, que suelen competir entre sí para consolidarse como centros de atracción económica, cultural y política de un ámbito de influencia (o región) cada vez más amplio, pueden pasar a iniciar una cooperación mutua, "cuando se ponen de acuerdo para el desarrollo de ciertos proyectos que pueden resultar beneficiosos para el conjunto de la región" (BORJA & CASTELLS, 1997: 320).

Los principales objetivos de las redes de cooperación entre ciudades son (BORJA & CASTELLS (1997: 321): 1) "La estructuración de un sistema de lobby frente a terceros, 2) la consolidación de unos espacios territoriales, económicos, políticos demográficos, etc. mínimos que permitan la generación y utilización de economías de escala y de aglomeración, así como el desarrollo de infraestructuras y actividades punta, 3) la inserción en un sistema internacional que permita el

(13) La creación de redes puede contribuir a la cohesión territorial de las regiones, por ejemplo, la creación de redes de ciudades pequeñas o medias en áreas de menor desarrollo relativo. En este sentido, en zonas rurales con problemas estructurales las redes pueden ser un elemento dentro de una estrategia de desarrollo. Por otra parte, en las aglomeraciones urbanas las redes pueden servir como elemento de una estrategia de descongestión, de modo que se

aligera la presión sobre las ciudades grandes mediante la incorporación activa de los centros más pequeños en el entorno de éstas (SPANGENBERGER, 1996: 316). Asimismo, se atribuye a las redes también un efecto positivo en cuanto a la mejora del medio ambiente y al desarrollo del principio de desarrollo sostenible. No obstante, hasta la fecha no existen suficientes evidencias empíricas para concluir que esto sea así (GLEISENSTEIN & KLUG & NEUMANN, 1997).

acceso y la utilización de un volumen creciente de información, el intercambio de experiencias y tecnologías, 4) la obtención de funciones de liderazgo, y 5) la inserción de las ciudades, a través de las redes en espacios de actuación superiores".

Junto a estos objetivos se insiste (CAMAGNI, 1992; MELZER, 1997; SPANGENBERGER, 1996) en que las redes se caracterizan también por otros elementos 1) su carácter esencialmente horizontal y no jerarquizado, 2) su formación entre centros complementarios o parecidos, 3) su forma voluntaria, 4) el respeto por la autonomía de los socios, 5) la coexistencia entre intereses convergentes y divergentes, de modo que la cooperación (en determinados ámbitos) y la competencia (en otros ámbitos) puedan desarrollarse simultáneamente, siempre que queden garantizados los beneficios mutuos originados por la cooperación, 6) su carácter abierto y flexible en cuanto a sus contenidos y el número de socios (como mínimo tres ciudades), 7) su posible limitación en el tiempo, y 8) su organización no jerárquica e informal (grupos de trabajo, etc. para el intercambio de información, opiniones y experiencias), o, en una fase madura, también formal, utilizando fórmulas de Derecho público (agrupaciones o comunidades de trabajo de Municipios, Mancomunidades, Consorcios) o de Derecho privado (asociaciones, agencias de desarrollo bajo la forma de sociedades anónimas).

Entre los objetivos de las redes de ciudades señalados por BORJA & CASTELLS, el que más interesa desde la óptica específica de la ordenación del territorio es el segundo. En este sentido, la aplicación de la cooperación en el marco de una red de ciudades significa reconocer que sólo a través de la cooperación en forma de red entre Municipios geográficamente próximos (14) se consigue la formación de un espacio económico-territorial mínimo (una región urbana o ciudad-región) que permite aprovechar

complementariedades funcionales entre las ciudades con sus respectivas especializaciones, crear y utilizar economías de escala y de aglomeración y generar un valor añadido sinérgico (*sinergetic surplus*). Ventajas todas que aumentan la competitividad o atraktividad del espacio geográfico de cooperación formado por las ciudades cooperantes y sus respectivos ámbitos de influencia. En consecuencia, estas ventajas son la condición necesaria para llevar a cabo conjuntamente medidas en el campo de la promoción económica y el desarrollo territorial, que pueden resultar beneficiosas para el conjunto de la región urbana, y que en ausencia de dicha cooperación no podría haber realizado por sí sola ninguna de las ciudades.

En cuanto a las medidas que las redes pueden emprender en materia de promoción económica y desarrollo territorial, son de interés especialmente los cinco siguientes ámbitos temáticos: 1) La creación de un sistema integrado para la gestión intermunicipal de suelos, 2) la planificación y gestión conjuntas de parques de empresas, centros tecnológicos e incubadoras de empresas, 3) la elaboración y puesta en práctica de una estrategia común de marketing para el conjunto del ámbito espacial de la cooperación, es decir, la "región urbana" formada por las ciudades cooperantes, con el objetivo de atraer empresas, inversiones, turistas, residentes y todo tipo de actividades culturales, deportivas etc., 4) la elaboración conjunta de un documento orientativo en el que se plasma la estrategia para el desarrollo económico y territorial de la respectiva región urbana, y 5) un planteamiento común en cuanto al sistema de transporte público para la región urbana y la realización conjunta de proyectos en materia de transporte, como, por ejemplo, grandes centros de transporte de mercancías, que operan como plataformas logísticas intermodales, o la gestión telemática del transporte de viajeros y mercancías existente en la región urbana.

(14) Estas ciudades pueden pertenecer a la misma región (redes intraregionales), a diferentes regiones limítrofes (redes interregionales) o a regiones vecinas

que forman parte de diferentes Estados (redes transfronterizas).

Por último, ha de señalarse que las redes de cooperación entre ciudades no desbancan al sistema de ciudades, el clásico instrumento de la ordenación del territorio, sino como un instrumento de naturaleza diferente lo amplían y completan (SPANGENBERGER, 1996: 317). Las redes centran la atención en el lado de la oferta, siguen una lógica de división de trabajo y funciones, y se caracterizan por relaciones de carácter horizontal y no jerarquizados entre centros parecidos, del mismo nivel jerárquico y complementarios. No obstante, el sistema de ciudades, basado en la teoría de los lugares centrales de CHRISTALLER (1933) y otros, que posteriormente desarrollaron esta teoría, centra su atención en el lado de la demanda y se caracteriza por una estructura jerárquica de centros de diferentes niveles (p.e. centros regionales, centros comarcales, centros básicos), a los que corresponden distintos catálogos de dotaciones de equipamientos básicos (educativos, culturales, deportivos/recreativos, sanitarios y asistenciales), infraestructuras urbanas y servicios públicos o privados (p.e. instalaciones de comercio, servicios a las empresas). Precisamente por esta naturaleza diferente y, por tanto, complementariedad existe hoy por hoy en la política de ordenación del territorio en los países europeos una simbiosis entre las redes de ciudades con el clásico instrumento de sistema de ciudades, que a pesar de sus puntos débiles (HILDENBRAND, 1996: 320 y s.; RITTER, 1995: 398), sigue siendo en la práctica una herramienta esencial de los planes territoriales para orientar y coordinar en las regiones el proceso de construcción del modelo territorial como imagen final deseable del respectivo territorio.

4.2. Panorama general de la experiencia internacional respecto a la aplicación de las redes de ciudades en el ámbito de la ordenación del territorio

Por iniciativa de los propios Municipios o por impulso de la política de ordenación

del territorio, están operando en la práctica numerosas redes de cooperación entre ciudades en Alemania, Italia, Francia, Holanda Suiza, Dinamarca y Suecia.

En Alemania, el ya acitado Marco de Actuación para la Política de Ordenación del Territorio de 1995, establece como uno de sus diez ámbitos temáticos prioritarios, el desarrollo de las redes de cooperación entre ciudades, destacando a tal efecto once redes consideradas como experiencias de mayor interés. Por su parte, con el Plan de Desarrollo Territorial de 1994 del Land de Sajonia (*Landesentwicklungsplan*) se aprobó el primer plan de ordenación del territorio en Alemania que contempla una red de cooperación entre ciudades. Esta red está formada por las ciudades de Dresde, Leipzig y Chemnitz-Zwickau y lleva el nombre "Cityregión Europea. Triángulo Sajón". Junto con otras redes, será objeto de un comentario en el siguiente apartado 3.

En Italia, son sobre todo las Regiones del Veneto (*sistema reticolare metropolitano*), Emilia-Romagna, Lombardia y Toscana, que cuentan con redes de cooperación entre ciudades, que se apoyan en redes de larga tradición histórica (CAMAGNI, 1992, 1994; CAMAGNI & SALONE, 1993). Por ejemplo, el Plan Territorial Regional de 1990 de la Región de Emilia-Romagna fija como objetivo estratégico la puesta en red de las ciudades más importantes a través de la construcción del *Sistema Metropolitano Policentrico* (SMP). En el texto del PTR y en el actual Foro telemático en Internet respecto a la revisión de este plan se señala que la cooperación entre ciudades y otros actores (empresas, ciudadanos) en torno a objetivos estratégicos se traducirá en beneficiosos efectos sinérgicos.

En Francia, están funcionando un gran número de redes de cooperación entre ciudades. Casos concretos son, por ejemplo, la Red de Ciudades Medias de la Región de Bretagne: Saint-Malo - Saint-Brieuc - Vannes - Quimper o las tres redes de ciudades en la Región de Picardie (por ejemplo, Amiens - Saint-Quentin - Beauvais - Abbeville), cuyo desarrollo recibe ayuda financiera estatal en virtud

del art. 12 del Contrato de Plan Estado - Región de Picardie (1994-1998). Asimismo, la Ley de Orientación para la Ordenación y el Desarrollo del Territorio de 1995 reconoció las redes de ciudades, haciendo en su art 2 una mención expresa de ellas y calificándolas como uno de los elementos en los que se fundamenta la organización del territorio propuesta en el Esquema Nacional de Ordenación y Desarrollo del Territorio. También en la propuesta para la reforma de dicha ley, el Proyecto de Ley de Orientación para la Ordenación y el Desarrollo Sostenible del Territorio de 1998, figura una referencia explícita a las redes de ciudades en relación con la regulación del Esquema Nacional de los Servicios Colectivos de la Enseñanza Superior e Investigación, insistiendo en que este Esquema organizará la distribución geográfica de las actividades en las citadas materias, especialmente de aquellas que se sitúen en las ciudades medias, teniendo en cuenta la organización de las ciudades en redes (art. 10 del Proyecto).

En lo que se refiere a Holanda, existe una tradición consolidada de cooperación entre ciudades en la *Randstad*, el anillo de ciudades formado por Rotterdam, Den Haag, Leiden, Haarlem, Amsterdam y Utrecht (PETRUS, 1995). Asimismo, la Agencia Nacional para la Planificación Territorial (RPD) dedicó en uno de sus Informes anuales sobre la Planificación Territorial en Holanda (*Spatial Reconnaissances*) un capítulo específico a las redes de ciudades (ver el capítulo primero, titulado *Urban networks*, en el Informe referido al año 1992). Respecto a Suiza, cabe señalar que la puesta en red de las grandes ciudades suizas, creando la llamada "Ciudad Suiza" para obtener la capacidad de competir con las grandes metrópolis europeas, es el núcleo esencial de las Bases para la Ordenación del Territorio Suizo (*Grundzüge der Raumordnung Schweiz*) aprobadas en 1996. También en los planes de ordenación del territorio de los Cantones suizos, los Planes Directores Cantonales (PDC),

están apareciendo como elemento emergente las redes de cooperación entre ciudades. Un ejemplo significativo representa el Proyecto 2015 (*Projet 2015. Concept de l'aménagement cantonal*) de noviembre de 1996, que tiene la función de documento preparatorio del futuro nuevo PDC del Cantón de Ginebra.

También en la política de ordenación de territorio en los países escandinavos, el enfoque de las redes de cooperación entre ciudades es una de las piezas clave. En Dinamarca existe una viva cooperación en la red de ciudades formada por los ocho Municipios de la *Triangle Region*, y las redes de ciudades son también un elemento de la Perspectiva de Desarrollo Territorial de Dinamarca (*Denmark towards the year 2018. The spatial structuring of Denmark in the future Europe*). En Suecia la formación de numerosas redes de cooperación entre ciudades se prevé en la Perspectiva de Desarrollo Territorial de Suecia (*Sweden 2009 - a spatial vision*).

Las redes de cooperación entre ciudades se contemplan en los documentos de la ordenación del territorio también en cuanto a su posible aplicación en espacios transfronterizos o transnacionales. Uno de los ejemplos más claros es VASAB 2010 (*Visions and Strategies around the Baltic*), la estrategia para el desarrollo del Báltico formulada conjuntamente por los diferentes Estados ribereños más Noruega. Sus tres objetivos principales en relación con las redes de cooperación entre ciudades son (LÖWENDAHL, 1996): 1) la mejora de las condiciones de vida en las ciudades a un coste razonable, aprovechando complementariedades funcionales entre ciudades vecinas, 2) el refuerzo de regiones urbanas, en vez de ciudades individuales, para poder afrontar el reto de la creciente competitividad internacional, y 3) la prestación de servicios urbanos a la población rural, teniendo en cuenta que las ciudades individualmente no tienen la base económica suficiente para proporcionar todos los tipos de servicios (15).

(15) En función de su alcance geográfico, "VASAB 2010" distingue dos tipos de redes de ciudades, por un lado, las

redes dentro de una determinada región (*regional networks*) y, por otro, la red de ciudades con importancia para el Báltico

Por su parte, la Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio (PEOT) (16) propone la formación y consolidación de redes de cooperación entre ciudades (a nivel intraregional o de carácter transfronterizo) como una de las acciones claves para conseguir uno de sus objetivos fundamentales, la creación de un sistema urbano europeo equilibrado y policéntrico (ver el cap. IV.2. de la PEOT). Asimismo, en el capítulo V dedicado a la aplicación de la PEOT se recomienda que las Regiones y Entes locales emprendan en el marco de la cooperación transfronteriza e interregional medidas encaminadas al desarrollo de redes de cooperación entre ciudades. Las redes de cooperación entre ciudades reciben también atención en la Comunicación Marco de Acción para un Desarrollo Urbano Sostenible dentro de la Unión Europea, presentada por la Comisión Europea en octubre de 1998. En este texto se prevé como Acción núm. 4 "La promoción de la cooperación entre ciudades". Ambos textos comunitarios y el nuevo Reglamento del FEDER, aprobado en junio de 1999, indican que la cooperación entre zonas urbanas ubicadas en diferentes Estados miembros podrá contar en el período 2000-2006 con el apoyo financiero de la futura nueva Iniciativa Comunitaria INTERREG III prevista para la "cooperación transfronteriza, transnacional e interregional destinada a fomentar un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible del territorio comunitario en su conjunto" (17).

Partiendo de la anterior visión general se profundiza a continuación en las experiencias que existen en cuanto a redes de cooperación entre ciudades en Alemania y Suiza y, posteriormente, se destacan los rasgos esenciales de la aún muy incipiente práctica a tal respecto en

la política de ordenación del territorio de las CC.AA.

4.3. Las redes de ciudades en la política de ordenación del territorio en Alemania

En la experiencia alemana destacan cinco redes que, a juicio del autor, representan hasta la fecha la mejor práctica (*best practice*) de cooperación en el campo específico de la promoción económica y el desarrollo territorial.

La primera red es el Foro de Ciudades Suroeste (*Städteforum Südwest*), formada por las ciudades de Donaueschingen, Rottweil, Schramberg, Tuttlingen y Villingen-Schwenningen, y situada en el Land de Baden-Württemberg. Los tres temas "fuertes" dentro de los diferentes ámbitos de cooperación de esta red son, por un lado, la planificación y gestión conjunta de un parque de empresas, la puesta en red de centros de tecnología e incubadoras de empresas (existentes y previstos), y un planteamiento común respecto al sistema de transporte público.

La segunda red es MAI, formada por las ciudades de Munich, Augsburg e Ingolstadt, y situada en el Land de Baviera. El tema sobresaliente dentro de los diferentes ámbitos de cooperación es la elaboración y puesta en práctica de una estrategia común de *marketing*.

La tercera red es *Quadriga*, formada por las ciudades de Bitburg-Hermeskeil-Luxemburgo-Tréveris y Wittlich, situada en el Land de Renania-Palatinado y en Luxemburgo. Esta red de carácter transfronterizo tiene sus temas o aspectos "fuertes" en la realización conjunta de un centro de transporte de mercancías, la gestión telemática del transporte de viajeros y mercancías y la intensa

en su conjunto, el llamado "Cross-Baltic Network", configurado por ciudades de relevancia europea e internacional (*Baltic Ring of European Cities*) y ciudades que juegan un papel importante para la integración transnacional en el Báltico (*Network of Baltic Cities*). Respecto al "Cross-Baltic Network", el motivo principal de la cooperación es promover la Región del Mar Báltico y sus ciudades principales a nivel europeo o, incluso, global. Por ello, la estrategia se basa sobre todo en tres elementos: 1) un *marketing* común de estas ciudades, 2) una cooperación intensificada entre las ciudades, y 3) la eliminación de las

debilidades específicas de las ciudades individuales en la competición internacional (LÖWENDAHL, 1996).

(16) Las referencias a determinados capítulos de la PEOT se refieren al último borrador de este documento (*"European Spatial Development Perspective. Towards a sustainable European Union"*), debatido en la reunión del Comité de Desarrollo Territorial, celebrada los días 18 y 19 de enero de 1999.

(17) Reglamento (CE) n.º 1261/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de junio de 1999, relativo al Feder.

cooperación entre la Administración pública y los agentes privados (*public-private partnership*).

La cuarta red es *KERN*, formada por las ciudades de Kiel, Eckernförde, Rendsburg y Neumünster, y ubicada en el Land de Schleswig-Holstein. Los temas "fuertes" dentro de los diferentes ámbitos de cooperación son dos, por un lado, la creación de un sistema integrado para la gestión intermunicipal de suelos (18) y, por otro, la coordinación respecto a la implantación de nuevas grandes superficies comerciales.

La quinta red es el Triángulo de ciudades de la Comarca Bergisches Land (*Bergisches Städtedreieck*), formada por las ciudades de Wuppertal, Solingen y Remscheid, y ubicada en el Land de Renania del Norte-Westfalia. El aspecto "fuerte" dentro de los diferentes ámbitos de cooperación es la elaboración conjunta de una estrategia para el desarrollo económico y territorial del ámbito geográfico de cooperación.

Por último, junto a los cinco casos anteriores de redes, que ya varios años se encuentran en pleno funcionamiento, merece también un comentario una red de ciudades que se encuentra en statu nascendi. Se trata del Triángulo Sajón (*Sachsendreieck*), una red de cooperación entre ciudades que figura en el Plan de Desarrollo Territorial del Land de Sajonia de 1994. Esta red queda configurada por las ciudades de Dresde, Leipzig y Chemnitz-Zwickau y el citado plan establece como "principio de la ordenación del territorio" (19) que estas tres ciudades han de ser objeto de un refuerzo de las interrelaciones espaciales entre ellas, con la finalidad de que la red formada por ellas se convierta en el futuro en una Cityregión Europea (*Europäische Cityregion*).

(18) Este sistema integrado de gestión (management) incluye (MELZER, 1997: 486): 1) un inventario común (catastro de suelos, sistema informatizado sobre factores relevantes para la localización de actividades económicas), 2) una planificación conjunta de los usos del suelo, 3) la cooperación en cuanto a la urbanización, el desarrollo, y la comercialización de los terrenos, 4) la creación conjunta de determinados instrumentos (p.e. Fondo de Suelo), 5) la creación de instituciones y sociedades conjuntas (p.e. Agencia de Desarrollo Regional), y 6) una estrategia común de marketing.

(19) En Alemania los principios (*Grundsätze*) de la

Como cityregión europea, el plan define un conjunto de centros superiores (*Oberzentren*) espacialmente interrelacionados entre sí, al que por su tamaño, ubicación, función y la complejidad de sus dotaciones corresponde un papel importante para el desarrollo del territorio europeo en su conjunto. La cityregión deberá constituir un polo de concentración o centro de gravedad de la vida económica, social y cultural en Europa. Además de la satisfacción de la demanda nacional, la *Cityregión* Europea habrá de cumplir también funciones de nivel europeo para la población dentro de su ámbito de influencia. De la cartografía del plan se desprende que el "triángulo sajón" tiene la voluntad de posicionarse en el rango tres del sistema europeo de ciudades, en competencia con Barcelona, Lyon, Milán, Munich, Zurich u otras ciudades que ocupan el mismo rango.

Para el "Triángulo Sajón" el plan formula tres "principios" y cuatro "objetivos" de la ordenación del territorio. El primero de los principios es el desarrollo de la estructura de asentamientos dentro del triángulo de acuerdo con el principio de la concentración descentralizada (el principio de la estructura urbana equilibrada y policéntrica tal y como lo prevé también la PEOT), para evitar un crecimiento urbanístico desordenado en forma del *urban sprawl* o continuo urbano. A tal efecto, se propone la potenciación de las tres ciudades citadas así como de las ciudades de equilibrio que se encuentran en la órbita de influencia de aquellas mediante el desarrollo integrado y simultáneo de las funciones que cumplen todas estas ciudades como centros de trabajo y centros residenciales. El segundo principio consiste en velar, para que el medio ambiente se convierta en un factor

ordenación del territorio, que se establecen, al igual que los objetivos (*Ziele*) de la ordenación del territorio, en la legislación sobre esta materia y en los planes territoriales, tienen material y territorialmente un carácter abstracto y los organismos públicos han de tenerlos en cuenta y ponderarlos cada uno entre sí en sus planificaciones y medidas de incidencia territorial. Los objetivos tienen un manifiesto o reconocible grado de concreción material (sectorial-temática) y territorial. Son determinaciones jurídicamente vinculantes que deben ser observadas por todas las instituciones y agentes públicos responsables de planificaciones de incidencia territorial (*öffentliche Planungsträger*).

positivo de localización. Así, se establece que debe prestarse especial atención a la conservación y mejora de las múltiples funciones (sobre todo, estructuración paisajística, recreo, equilibrio microclimático) de los espacios libres que se encuentran dentro y en el entorno de las aglomeraciones urbanas, así como a la mejora de la calidad del agua, aire y suelo y a la creación de redes de biotopos, teniendo en cuenta las respectivas demandas de la agricultura y del sector forestal. El tercer principio prevé, a fin de asegurar un desarrollo equilibrado en todas las áreas geográficas del Land, la articulación con el triángulo de las áreas que se encuentran fuera del ámbito de dicho triángulo.

El primero de los objetivos de la ordenación del territorio es la integración del triángulo en las redes transeuropeas de transporte, energía y comunicaciones (20). El segundo objetivo consiste en la conexión entre sí de los tres centros superiores del triángulo a través de redes de infraestructuras, a fin de obtener para el triángulo en su conjunto una oferta de infraestructuras de alto nivel y con importancia europea. En este sentido, se prevé, junto a actuaciones en el ámbito de las tecnologías de la información y comunicación, la optimización de los tiempos de viaje entre los tres centros superiores mediante la implantación de una eficaz red de transporte ferroviario (trenes rápidos, intervalos de circulación cortos, etc.) que conecta entre sí los tres centros superiores del triángulo en un tiempo de viaje que, al fin y al cabo, quedará reducido al nivel habitual en el

transporte público de cercanías o de carácter metropolitano. El tercer objetivo se refiere a que el triángulo debe convertirse en una región económica y tecnológica de importancia europea, objetivo que sólo se conseguirá si las ciudades de Dresde, Leipzig y Chemnitz/Zwickau ponen en marcha una cooperación entre sí, aprovechando y desarrollando los potenciales de desarrollo existentes (21).

4.4. La puesta en red de las ciudades suizas o la creación de la "Ciudad Suiza"

En mayo de 1996 el Gobierno federal de Suiza aprobó el documento "*Bases para la Ordenación del Territorio Suizo*" ("*Grundzüge der Raumordnung Schweiz*") que aporta un buen ejemplo del planteamiento "aunar fuerzas mediante la cooperación entre ciudades para competir mejor".

De acuerdo con RINGLI (1994, 1996), uno de los puntos de partida clave de las Bases es un diagnóstico de la situación de Suiza dentro del espacio europeo, en el que se señala la débil posición de las grandes ciudades suizas, debido a su reducido tamaño poblacional (22), en el ranking del sistema europeo de ciudades. Asimismo, se advierte del peligro de que Suiza, a pesar de su ubicación geográfica en el centro de Europa y en el cruce de dos ejes europeos de desarrollo (*sun belt*/Arco Mediterráneo y "banana azul"), puede quedar en un *vacuum* funcional. En primer lugar, porque las metrópolis

(20) En este contexto, se considera necesario conectar uno de los nodos dentro del triángulo a la red ferroviaria europea de alta velocidad. Asimismo, se prevé una ampliación de los aeropuertos de Leipzig-Halle y Dresde para mejorar la atraktividad de localización del Land de Sajonia mediante una mejor integración en el transporte aéreo nacional e internacional. Por otra parte, se considera que mediante una conexión del triángulo a una red europea del transporte combinado de mercancías podrán obtenerse importantes efectos de descongestión para el triángulo, que actualmente es un espacio altamente congestionado. Igualmente, se destaca que la integración en redes de comunicaciones multinacionales supondrá una mayor rapidez en cuanto a la disponibilidad y transmisión de información, con la consecuencia de importantes impulsos para el desarrollo y efectos de descongestión para el medio ambiente. Por último, se señala que la conexión con redes de energía internacionales se traducirá en una diversificación que

permite el aprovechamiento de fuentes de energía autóctonas y que reduce la dependencia de una única fuente de energía.

(21) En este sentido se destaca que Leipzig ejerce un importante papel como centro comercial y financiero, que Dresde cumple importantes funciones como centro administrativo y cultural, y que Chemnitz/Zwickau dispone de un potencial tecnológico de importancia suprarregional. Asimismo, se señala que la cooperación entre los citados tres centros capacita al triángulo sajón de ofrecerse en su conjunto como una región para la localización y el cumplimiento de diferentes funciones o tareas de importancia europea, lo cual, no obstante, requerirá la creación de una red de logística e información completamente nueva.

(22) Suiza cuenta actualmente con 7.039.000 millones de habitantes y ninguna de las cinco mayores ciudades alcanza medio millón de habitantes (Zurich: 341.250, Basilea: 172.945, Ginebra: 172.425, Bern: 125.936 y Lausanne: 114.510).

circundantes (sobre todo, Lyon, Estrasburgo, Stuttgart, Munich y Milán) están principalmente orientadas hacia metrópolis alejadas de Suiza, como Londres, Bruselas, París, Frankfurt, Berlín y Barcelona, con la consecuencia de que la mayoría de estas metrópolis “dan la espalda” a Suiza. En segundo lugar, porque la mayoría de los trazados planificados de la red transeuropea de trenes de alta velocidad (TGV París-Lyon, TGV Rhin-Rhône, TGV París Est-Munich, Barcelona-Trieste y Milán-Hamburgo) no atraviesan Suiza. Por otra parte, se percibe también el riesgo de un futuro mayor desequilibrio en la estructura territorial de Suiza, destacando que en el contexto de la economía global es muy probable que las inversiones y actividades se localizarán de manera preferente en los dos grandes polos urbanos actualmente existentes en Suiza, Ginebra y Zurich, que ambos ejercen funciones de importancia europea e, incluso, mundial (23), y que hoy por hoy son las dos únicas ciudades capaces de competir con las metrópolis importantes en Europa.

Con el objetivo de mejorar la posición de Suiza en la creciente competitividad entre los centros urbanos europeos, la estrategia nacional de ordenación del territorio, establecida en el documento Bases, opta por el desarrollo de un sistema urbano policéntrico, es decir, la creación y consolidación de una red funcional configurada por las grandes ciudades suizas. Aprovechando la ventaja de que el histórico sistema de ciudades de Suiza está compuesto por varias ciudades grandes y medias, separadas entre sí por distancias relativamente cortas y todas con una alta calidad de vida (p.e. pocos problemas de congestión) y con un buen nivel de dotaciones (servicios, equipamientos, infraestructuras), se propone que los diferentes polos que configuran este sistema urbano policéntrico deben ser conectados entre sí por un nuevo sistema ferroviario nacional (*Rail 2000*) de alta

calidad (24), de modo que los polos formen en su conjunto la “Ciudad Suiza” (*Swiss City*). Esto significa la “puesta en red” de un espacio con tres millones de habitantes y dos millones de puestos de trabajo y, por tanto, con un peso suficiente para ser capaz de competir con las metrópolis circundantes (sobre todo, Munich, Frankfurt, Lyon, Milán) por la atracción de empresas, organizaciones, servicios especializados y de instalaciones en el ámbito de la investigación y cultura. Dentro de esta gran ciudad-región denominada “Ciudad Suiza” las diferentes ciudades adquieren prácticamente el carácter de barrios, destacando Zurich, Ginebra y Basilea como “cabeceras de puente” hacia Europa y el resto del mundo.

La “puesta en red” de los grandes centros urbanos suizos a través de un medio de transporte moderno y eficaz se considera un requisito imprescindible para que éstos puedan aprovechar de manera óptima sus oportunidades de desarrollo. La puesta en red aporta ventajas no sólo para la competitividad de las ciudades suizas entre sí, concentrándose cada una de ellas en sus respectivas ventajas comparativas, sino también para el desarrollo de estrategias de cooperación entre las ciudades suizas, especialmente en relación con funciones centrales costosas, tal y como manifiestan las ya existentes cooperaciones entre varias ciudades en el ámbito de la formación, sanidad y cultura. Ambas estrategias, competir entre sí o cooperar para competir mejor conjuntamente no se excluyen, sino pueden aplicarse simultáneamente (WEGELIN, 1995: 6).

4.5. Las redes de ciudades en la política de ordenación del territorio de las Comunidades Autónomas españolas

Las redes de ciudades como instrumento de la política de ordenación

(23) Zurich es un centro internacional de negocios y de la banca, y Ginebra es sede de organizaciones internacionales y, además, ejerce funciones de importancia europea en el ámbito científico-tecnológico (p.e. alberga el CERN).

(24) El nuevo sistema ferroviario suizo “*Rail 2000*” prevé que los 8 nodos urbanos más importantes de Suiza

quedarán conectados entre sí por trenes rápidos y con intervalos de circulación regulares y frecuentes, de modo que el tiempo de viaje entre cada nodo no superará una hora. Asimismo, el sistema ferroviario suizo será conectado con la red transeuropea de alta velocidad.

del territorio, tienen en España todavía un carácter muy incipiente. Las redes son más bien un futurible que una realidad operante, existen como voluntad planificadora en los documentos de la ordenación del territorio, pero aún apenas funcionan como tales en la práctica. Esta valoración se obtiene al analizar los planes territoriales regionales aprobados hasta la fecha en las CC.AA. de Asturias, Cataluña, País Vasco y Aragón, que sólo en dos casos, las Directrices de Ordenación Territorial del País Vasco de 1997 (25) y las Directrices Regionales de Ordenación de Territorio para Aragón de 1998 (26), hacen una referencia expresa, pero muy rudimentaria, a las redes de ciudades.

Por otra parte, y con independencia de los planteamientos de los Gobiernos autonómicos en materia de ordenación del territorio, ha de constatarse que en España las iniciativas propias de los Municipios para emprender la cooperación intermunicipal en forma de Mancomunidades o Consorcios, hoy por hoy, en su mayoría suelen restringirse al ámbito de los equipamientos e infraestructuras (sobre todo la gestión conjunta del agua o de los residuos sólidos urbanos). Pero cuando se trata de ámbitos tan claves y neurálgicos como la

promoción económica y el desarrollo urbanístico-territorial, la voluntad de cooperación termina y, en su lugar, domina la rivalidad mutua, compitiendo cada Municipio con los demás. Al menos en la práctica esto es así, sin perjuicio de que algún u otro Acuerdo entre Municipios consagre en el papel la voluntad de enfocar conjuntamente el desarrollo económico y territorial. En definitiva, se llega a la conclusión de que en España las ciudades aún no se han dado cuenta de manera suficiente de que, en determinados casos, conviene seguir la filosofía o estrategia "cooperar para competir todos mejor" (27).

No obstante, hay evidencias empíricas que permiten concluir que el tema de las redes de cooperación entre ciudades recibirá una mayor atención en los planes de ordenación del territorio que serán aprobados por las CC.AA. en el futuro milenio. En cuanto a los planes de ordenación del territorio de ámbito regional que, con diferente grado de avance, se encuentran ya en elaboración en todas las 13 CC.AA. que aún no han aprobado un plan de este tipo, esta conclusión puede fundamentarse, sobre todo, en los procesos de planificación territorial en las CC.AA. de Madrid (28) y Andalucía.

(25) En cuanto a las *Directrices de Ordenación Territorial del País Vasco* de 1997 se vislumbra sólo de manera rudimentaria el enfoque de redes de ciudades. En primer lugar, el documento identifica como red el Sistema Polinuclear Vasco de Capitales y señala la complementariedad entre sus respectivos integrantes, pero no se plantean propuestas concretas respecto a posibles objetivos y ámbitos temáticos de una cooperación activa en forma de una red de ciudades. En este sentido, se establece que "El Bilbao Metropolitano, Donostia-San Sebastián y Vitoria-Gasteiz, por su tamaño funcional y estratégica situación geográfica, ejercen un papel estructurador muy positivo sobre sus respectivos Territorios Históricos, debiendo concebirse de forma complementaria sus actividades urbanas y equipamientos". Asimismo, se indica que las tres ciudades del Sistema Polinuclear Vasco de Capitales deben liderar, conjuntamente, desde el punto de vista económica, cultural y específicamente urbano el conjunto del Territorio de la CA. En segundo lugar, las Directrices apuestan por la *potenciación de una red de ciudades de tamaño medio*, capaces de estructurar de forma adecuada el conjunto de Áreas Funcionales del Territorio, considerando que estas áreas constituyen piezas cuya escala es adecuada para la aplicación de posibles estrategias de equilibrio territorial en el contexto global de la CA.

(26) En las *Directrices Generales de Ordenación Territorial para Aragón* de 1998 el concepto red de ciudades sólo aparece una vez en el texto, concretamente en los criterios que se establecen, junto a otras categorías de

determinaciones, en este documento de planificación. Se trata del criterio que figura como punto núm. 96 de la Memoria y en el que se prevé apoyar el desarrollo de la red de ciudades C-6: Barcelona, Zaragoza, Valencia, Palma de Mallorca, Toulouse, Montpellier, a fin de coadyuvar a la promoción de la ciudad de Zaragoza como capital regional y suprarregional.

(27) Excepciones de esta tónica general sólo se han dado cuando las agrupaciones voluntarios de Municipios y la formulación conjunta de una estrategia de desarrollo integral constituyeron requisitos obligatorios para beneficiarse de las ayudas financieras de los Fondos Estructurales, tal y como manifiestan las agrupaciones de municipios andaluces que surgieron en relación con la Iniciativa LEADER y el programa PRODER.

(28) El previsto Plan Regional de Estrategia Territorial de la CA de Madrid propone la puesta en práctica de una red de ciudades intermedias formada por Guadalajara, Cuenca, Ciudad Real, Toledo, Aranjuez, Talavera de la Reina, Avila, Valladolid y Segovia, un planteamiento, que recoge un antecedente de reflexión sobre una posible red de ciudades en el centro peninsular que figuraba en su momento en el documento "Madrid 2.000" (COPLACO, 1972). En el texto del documento Avance se invita desde la Comunidad de Madrid a los otros Gobiernos regionales a considerar esta propuesta y, a su vez, se pretende favorecer el desarrollo de la red, fundamentalmente, mediante acciones en dos campos: 1) la mejora del sistema de transporte (sistema ferroviario regional para mejorar la fluidez de los intercambios entre los núcleos de la red), 2) una política de

El documento Bases y Estrategias, aprobado en mayo de 1998 por la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, y que tiene carácter de trabajo preparatorio del futuro Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA), es hasta la fecha en la planificación territorial autonómica el planteamiento que aboga de manera más clara y decidida por la puesta en práctica de redes de cooperación entre ciudades. Así, en las Bases y Estrategias la cooperación territorial constituye uno de los tres grandes principios orientadores en los que se apoya la construcción del Modelo Territorial de Andalucía. Las finalidades a las que debe servir esta cooperación territorial son dos:

1) Lograr un mayor grado de eficacia en la gestión territorial mediante la generación de sinergias y economías de escala que mejoren la competitividad de cada elemento del territorio andaluz y de éste en su conjunto, y 2) responder a criterios de equilibrio y solidaridad territorial y de cohesión social, de manera que el resultado de las estrategias de cooperación tenga en cuenta la superación de las actuales desigualdades territoriales.

En este sentido, se insiste, en primer lugar, en la necesidad de acordar agendas de cooperación territorial entre los Centros Regionales, es decir, las 10 grandes ciudades andaluzas donde se concentran más de la mitad de la población y las actividades económicas de Andalucía. En este contexto, ha de tenerse presente que Andalucía no cuenta con un núcleo urbano andaluz de peso y significación equiparable a las grandes metrópolis europeas. Además, sufre determinadas desventajas que se derivan de la comparativa debilidad económica y funcional de las grandes ciudades andaluzas. Por ello, la cooperación es el camino lógico y necesario para conseguir mejores niveles de competitividad en el

contexto del sistema urbano europeo. Por consiguiente, el documento formula una Estrategia referida a la consolidación de un sistema polinuclear de centros regionales, en la cual se propone la cooperación entre los Centros regionales, para reforzar la función de dichos Centros como un sistema, de manera que éstos contribuyan a estructurar el territorio regional. La cooperación entre los Centros regionales se considera esencial, para que las funciones y especializaciones de cada Centro (económicas, tecnológicas, equipamientos especializados) se complementen mutuamente y, por tanto, se evite cualquier surgimiento de una competencia nociva en la que estos Centros sólo se restarían fuerza entre sí. Como posibles temas a incluir en las agendas de cooperación se proponen: los sectores claves de desarrollo económico de cada gran ciudad, las funciones de sus puertos y otras terminales de transporte, sus instalaciones de I + D, o la asignación de equipamientos especializados tales como centros culturales o de ocio.

En segundo lugar, las Bases y Estrategias, subrayan la necesidad de acordar agendas de cooperación territorial para fomentar la cohesión interna de las Redes de Ciudades Medias. Estas redes se definen como conjuntos de ciudades próximas que organizan o pueden organizar coherentemente un territorio relativamente homogéneo (29). A tal respecto, el documento formula una Estrategia titulada "Desarrollar las Redes de Ciudades Medias como ámbitos de equilibrio entre los Centros Regionales y las áreas rurales". Considerando que estas Redes de Ciudades Medias son una de las principales apuestas para conseguir una correcta articulación de Andalucía y para una efectiva puesta en valor de sus potencialidades de desarrollo endógeno, se propone la puesta en marcha de mecanismos de cooperación entre los

descentralización económica que permita la reactivación de las economías locales, buscando la complementariedad entre los elementos del sistema.

(29) El documento Bases y Estrategias indica que "en estas redes se detectan potencialidades reales de relación, desde el punto de vista de la cooperación, basadas en diferentes supuestos como, por ejemplo: 1) la existencia de sistemas productivos locales con un cierto nivel de

complejidad y que pueden generar procesos de integración sectorial o de especializaciones compartidas, 2) posibilidades de ordenación coordinada en materia de servicios y dotaciones urbanas, y 3) experiencia acumulada en el desarrollo de estrategias de cooperación pública y privada entre los elementos urbanos (desarrollo económico, gestión de recursos naturales, ordenación del territorio, obras y servicios, etc.)".

núcleos que constituyen cada Red de Ciudades Medias, de forma que se potencien sus economías de escala, se favorezca la diversificación productiva y la localización de equipamientos especializados. Como ámbitos geográficos de interés preferente se destacan aquellos donde la organización como Redes de Ciudades Medias posee, en la actualidad, un mayor grado de madurez y una mayor complejidad, a saber, la Costa del Sol, el Poniente almeriense, la Costa Tropical granadina, la Costa Noroeste de Cádiz, el Bajo Guadalquivir de Sevilla, la Costa Occidental de Huelva, el Centro-Norte de Jaén y el Subbético de Córdoba. Todos estos ámbitos cuentan con Redes de Ciudades Medias, particularmente dinámicas y/o con procesos más o menos intensos de relación económica y territorial. Como temas que podrían formar parte de las agendas de cooperación en el marco de las Redes de Ciudades Medias se indican, entre otros: 1) la promoción económica conjunta del espacio objeto de la cooperación a través de la formulación de estrategias para el desarrollo económico y territorial, en cuya elaboración deben participar los diferentes agentes sociales y económicos (Ayuntamientos, Mancomunidades, Grupos de Desarrollo Local, Asociaciones empresariales, sindicales o culturales, etc.), 2) la oferta, común y coordinada, de suelo para actividades productivas (suelo industrial convencional, centros de I +D, centros de servicios avanzados a las empresas, etc.), y 3) la modernización y diversificación de especializaciones productivas con ventajas comparativas (sector turístico, producciones agroalimentarias con denominación de origen, etc.).

5. REFLEXIÓN FINAL

Las experiencias con las redes de cooperación entre ciudades en otros países, de las que las políticas territoriales autonómicas pueden y deben extraer enseñanzas válidas (HILDENBRAND, 1999), aconsejan que, además de Andalucía, también otras CC.AA. conviertan dichas redes en un instrumento central de la planificación territorial. Las posibilidades para ello son especialmente favorables en aquellas CC.AA. que cuentan como Andalucía con un gran número de ciudades medias, es decir, Cataluña, Galicia y el País Vasco. Muchas otras regiones europeas ya van por delante de las regiones españolas en el tema de las redes de ciudades. Por ello, si en el próximo siglo no se quiere perder capacidad competitiva respecto a otros territorios, ha llegado el momento de que la política de ordenación del territorio de las CC.AA. actúe de manera proactiva, es decir, como agente del cambio que proporciona a los Municipios todo el apoyo posible para propiciar el "parto" de las redes en el marco de la cooperación intermunicipal. En definitiva, la formación y consolidación en las diferentes CC.AA. de redes de cooperación entre ciudades no sólo coadyuvaría a la mejora de la competitividad regional sino también aportaría un instrumento idóneo para generar a escala subregional una identidad territorial y, sobre todo, para asentar en la sociedad civil una cultura territorial, cuya debilidad constituye en la actualidad uno de los grandes obstáculos para la consolidación y el futuro desarrollo de la ordenación del territorio como política pública de las CC.AA.

BIBLIOGRAFÍA

- BORJA, J. & M. CASTELLS (1997): *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus, Madrid.
- CAMAGNI, R. (1992): "Organisation économique et réseaux de villes", en: P. H. DERICKE: *Espace et dynamiques territoriales*, Economica, París.
- (1994): "Städtesystem im Wandel: Von der Zentrale-Orte-Hierarchie zum Städtenetzwerk am Beispiel der Region Lombardei und Mailand," en: J. HAMPE & R. W. OBERMAIER (eds.): *Europäische Verrdichtungsräume im Wettbewerb - und München ? Ergebnisse einer wissenschaftlichen Tagung und eines Expertenhearings*, Teil 1., Industrie- und Handelskammer für München und Oberbayern, München: 29-41.
- & C. SALONE (1993): "Network urban structures in Northern Italy", en: *Urban Studies*, vol. 30, núm. 6, 1053 y ss.
- DATAR (1993): *Débat National pour l'Aménagement du territoire. Document introductif*, La Documentation Française, París.
- EUROPEAN COMMISSION (1998): *Economic and social cohesion in the European Union: the impact of Member States own policies*, Regional Development Studies 29, Directorate General for Regional Policies and Cohesion, Luxemburgo.
- EZQUIAGA DOMÍNGUEZ, J. M. (1993): "Madrid. Nuevos instrumentos de política territorial", en: *Ciudad y Territorio / Estudios Territoriales*, 95-96: 107-122.
- GLEISENSTEIN, J. & S. KLUG & A. NEIMAN (1997): "Städtenetze als neues "Instrument" der Regionalentwicklung", en: *Raumforschung und Raumordnung*, 1: 38-47.
- HEALEY, P. & R. WILLIAMS (1996): "European Urban Planning Systems: Diversity and Convergence", en: *Urban Studies*, vol. 30, 4-5: 701-720.
- HILDEBRAND, A. (1992): "El procedimiento de evaluación de impacto territorial. Práctica en los Länder alemanes y sugerencias para el caso de Andalucía", en: *Administración Andaluza / Revista Andaluza de Administración Pública*, 10: 27-53.
- (1996): *Política de ordenación del territorio en Europa*, Universidad de Sevilla/Junta de Andalucía (Consejería de Obras Públicas), Sevilla.
- (1999): "Dos propuestas para la aportación de Andalucía al desarrollo de la Perspectiva Europea de Ordenación del Terriotrio Europeo (PEOT)", intervención en las *Jornadas de Debate sobre Oportunidades y Problemas de la Ordenación del Territorio*, celebradas, bajo la organización de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, en Sevilla los días 24, 25 y 26 de febrero de 1999
- KISTENMACHER, H. & H.-G. CLEV (1996): "Das französische Raumordnungs- und Raumentwicklungsrahmengesetz (Raumordnungsgesetz)", en: *Raumforschung und Raumordnung*, 4: 265-275.
- LÖWENDAHL, B. (1996): "Vision & Strategies 2010 Around the Baltic (VASAB 2010). Spatial cohesion and sustainable urban development in the Baltic Sea Region", draft paper for discussion at the 6th Meeting of the Committee on Europe of ARL (Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover), Berlin.
- MAYER, H.-N. & W. SIEBEL (1998): "Neue Formen politischer Planung: IBA Emscher Park und Expo Hannover", en: *DISP (Dokumente und Informationen zur Schweizerischen Orts-, Regional- und Landesplanung)* 134: 4-11.
- MELLA MÁRQUEZ, J. M. (1998): "Promoción de ciudades", en: J. M. MELLA MÁRQUEZ (coord.) 1998: *Economía y política regional en España ante la Europa del siglo XXI*, Akal Ediciones, Madrid: 571-591.
- MELZER, M. (1997): "Schlüsselfragen einer zukunftsfähigen Standortpolitik mit Städtenetzen", in: *Informationen zur Raumentwicklung*, 7: 495-508.
- PETRUS, P. W. F. (1995): "Entwicklungsperspektive der Hauptstadtregion Randstad Holland als wirtschaftliches und kulturelles Städtenetz", en: *Informationen zur Raumentwicklung*, 2-3: 169-176.

- PRECEDO LEDO, A. (1995): "Una experiencia geográfica de planificación territorial: El Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia", en: *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles (A.G.E.)*, 20: 7-21.
- (1999): "De la ordenación del territorio al desarrollo territorial", comunicación presentada en las *Jornadas de Debate sobre Oportunidades y Problemas de la Ordenación del Territorio*, celebradas, bajo la organización de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, en Sevilla los días 24, 25 y 26 de febrero de 1999.
- PUJADAS, R. & J. FONT (1998): *Ordenación y planificación territorial*, Editorial Síntesis, Madrid.
- RINGLI, H (1994): "Urban Development in Switzerland", en: *Papers de Seminari "Planejament territorial a Europa"*, 4 de marzo- 13 de mayo de 1994, Barcelona, Institut d'Estudis Metropolitans de Barcelona (Programa Erasmus).
- (1996): "Vernetztes Städtessystem Schweiz statt grosser räumlicher Ballungen. Diskussion über eine nationale Strategie zur künftigen Raumordnung in der Schweiz", en: *Raumforschung und Raumordnung*, 1: 11-17.
- RITTER, H. (1995): "Raumpolitik mit "Städtenetzen" oder: Regionale Politik der verschiedenen Ebenen", en: *Die Öffentliche Verwaltung*, 10: 393-403.
- SCHRETZENMAYER, M. (1996): "Was führt zum Scheitern raumplanerischer Konzepte" ?, en: *Raumforschung und Raumordnung*, 6: 397-410.
- SPANGENBERGER, V. (1996): "Städtenetze - der neue interkommunale und raumordnerische Ansatz", en: *Raumforschung und Raumordnung*, 5: 313-320.
- VAN DEN BERG, L. & H. VAN KLINK (1995): "Planificación estratégica y marketing urbano", en: *Situación*, 3: 39-52.
- WEGELIN, F. (1996): "Grundzüge der Raumordnung. Die Schweiz im Wandel - Wie reagiert die Raumordnungspolitik des Bundes ?", en: *Raumplanung*, 1: 4-7.

Nuevas fronteras para la política regional en América Latina

Sergio BOISIER

Ex Director de Políticas y Planificación Regionales del ILPES/CEPAL

RESUMEN: Las políticas de desarrollo regional (o territorial en un sentido más lato) ya cumplen medio siglo en América Latina, un lapso suficiente para realizar evaluaciones y extraer conclusiones. La evaluación general de los logros en materia de *regionalización*, de *descentralización*, y de *desarrollo en el territorio*, son precarios, en el entendido que estas tres cuestiones configuraban el "núcleo duro" de dichas políticas. La regionalización es escasa, la descentralización es incipiente y el desarrollo como tal, esquivo. La tesis principal del autor, sostenida en diversos trabajos, apunta a la falta de un conocimiento científico pertinente y a la incapacidad de las sociedades locales para concertarse en términos políticos y para lograr consensos colectivos. En otras palabras, carencias cognitivas e incapacidad para generar poder, parecen estar detrás de los resultados. A pesar de ello, hay casos exitosos de desarrollo regional en América Latina y su éxito precisamente comprueba la hipótesis del autor.

Descriptores: Política territorial, América Latina.

La modernidad, en tanto contenedor de la modernización, escindió al hombre del territorio, separó el destino de las personas del destino de su lugar. La invención de una serie de artefactos, que maravillaron a José Arcadio Buendía en Macondo, facilitó este proceso: el reloj mecánico independizó la medición del tiempo del lugar, el telégrafo permitió transmitir la escritura a larga distancia y el teléfono hizo lo propio con la voz, hasta que finalmente, la radio, la televisión y los satélites transformaron el imaginario de McLuhan en realidad. En este proceso, el hombre fué víctima de lo que MORIN (1997) llama una *metástasis del ego*, creyendo en su propia transformación en *ciudadano del mundo*, ajeno a cualquier lazo atávico con su propio territorio, sin percibir que la

enorme mayoría de los seres humanos apenas alcanzan a ser *ciudadanos de su entorno cotidiano*, viajeros de la proximidad.

La modernidad, según Pierre MULLER (1990), reemplazó el viejo código de regulación social basado en el territorio (la lógica horizontal) por un código funcional, sectorial (la lógica vertical) de regulación social. A la identidad territorial contrapone la identidad corporativa. Sin embargo, la complejidad creciente de la lógica vertical produce, según Muller, una *crisis de la proximidad*, que dificulta la regulación social y política. Será entonces la propia modernidad la que preparará la vuelta al territorio. En las palabras de Muller:

"C'est dans un tel contexte de crise de la proximité qu'il faut resituer la résurgence

du local. En effet l'espace local apparaît aujourd'hui à la fois comme un lieu potentiel de remise en cohérence de la sectorialité permettant de dépasser les effets pervers du corporatisme et comme lieu où peuvent se reconstruire des relations de proximité dans les quelles les individus retrouvent un part de maîtrise de la complexité du monde. Autrement dit, le local apparaît aujourd'hui comme un espace où l'exigence de rationalité peut se réconcilier avec l'exigence de proximité"

Resulta entonces comprensible y simultáneamente paradójal que la post-modernidad está re-introduciendo el "territorio" como elemento importante en la defensa individual contra la alienación y la homogeneización, que vienen de la mano de la globalización (2).

"El problema de hoy en América Latina es cómo armonizar racionalidad sustantiva con racionalidad formal...El tema de la diversidad territorial es central hoy, cuando emerge la nueva realidad de las identidades nacionales. El mundo se universaliza en lo económico, pero a la vez, las identidades se empequeñecen, nacen expresiones nacionales...O sea, ante la incertidumbre de universalizarme, yo me aseguro retornando a lo comunal, a lo local..."

escribía el sociólogo chileno VEGA (1991) hace un tiempo atrás. O, como se ha sostenido en más de una oportunidad: el derrumbe del Estado del Bienestar y de las grandes redes sociales de apoyo que lo caracterizaron (gran empresa, gran sindicato, empleo estable y seguridad social colectiva) fortalece lo local como un nuevo territorio de solidaridad.

¿Cuál ha sido el papel del territorio en las políticas públicas en América Latina, más allá de la observación banal de ser el territorio el fundamento material del Estado y espacio natural de su soberanía?

En una historia que ya tiene medio siglo (iniciada con el establecimiento de las primeras Comisiones de Cuencas Hidrográficas en México y en Brasil en 1947 y 1948 respectivamente), las políticas de

desarrollo territorial en América Latina se propusieron el logro de tres importantes propósitos: la *regionalización* de los países (el cambio de la antigua división político/administrativa por una nueva división basada en la configuración de regiones, definidas de acuerdo a una multiplicidad a veces inorgánica de criterios), la *descentralización* de los sistemas de toma de decisiones (de ejercicio del poder, en buenas cuentas) tanto al interior del sector público como del privado y, el *desarrollo regional* como tal, cuestión finalista al servicio de la cual se concebía tanto la regionalización como la descentralización.

Un balance de cincuenta años de variadas experiencias arroja resultados que distan de las expectativas iniciales.

La regionalización, a fines de siglo, sólo ha alcanzado un rango constitucional y legal en Chile (Constitución de 1980 y Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional de 1993). Es cierto que existen regiones para varios propósitos, en otros países, los más notorios siendo Colombia con las cinco regiones CORPES (3), Brasil con las cinco macro-regiones que en algún momento contaron, cada una de ellas, con una Superintendencia de Desarrollo al estilo de la SUDENE y es cierto también que hay dispositivos regionales en Nicaragua y en República Dominicana, pero en todos estos casos la región no llega a constituir un órgano de rango constitucional o político propiamente tal. Es más, en algunos casos, como es el de Perú, se observa una regresión en la regionalización cuya arquitectura había llegado a ser la más avanzada en América Latina. Hay que agregar, eso sí, que la actual Constitución peruana de 1993 deja abierta la posibilidad para constituir regiones a partir de los Departamentos, una situación parecida a la que se plantea en la Constitución colombiana de 1991 y en la actual versión de la Constitución argentina. De todos modos, no es una exageración sostener que el propósito regionalizador en América Latina fracasó y ello apunta más a los procedimientos que a la idea como tal;

(2) El término "post-modernidad" debe ser usado con cuidado, dada su intrínseca vaguedad; en este contexto se utiliza en línea con Habermas y Lyotard.

(3) Consejos Regionales de Planeación Económica y Social.

las razones han sido expuestas en numerosas oportunidades y las principales de ellas apuntan al marcado carácter verticalista y economicista de las propuestas y a la ausencia, latamente hablando, de un "regionalismo histórico" en América Latina. Este fracaso será uno de los factores que explican la actual "apuesta al municipio" en América Latina. En definitiva, bien puede anotarse que la regionalización constituyó un intento mal fundado científicamente de hacer "ingeniería social" sobre una realidad más pertinaz de lo supuesto.

La descentralización, ampliamente entendida, esto es, como un proceso multidimensional de carácter administrativo, territorial, y político, se encuentra en plena marcha y contramarcha en América Latina. Desde luego, acá es obligada una referencia a la existencia de regímenes políticos federales y unitarios en el sub-continente, dadas las marcadas diferencias de la descentralización en uno u otro caso. Los países federales entienden la descentralización primariamente como una *recuperación del federalismo*, federalismo "expropiado" por las fuerzas históricas del centralismo; Venezuela es el caso paradigmático de, más que una recuperación del federalismo, una puesta en práctica de su propio arreglo constitucional con un desfase de más de un siglo. Los países unitarios (en los cuales, según algunos constitucionalistas se configura el único contexto en el cual es legítimo hablar de descentralización) muestran una variada gama de avances descentralizadores. La descentralización, en su modalidad territorial, encuentra su máxima expresión en Chile y en su modalidad política (en relación a departamentos y municipios) en Colombia (también en relación a la descentralización fiscal, importante componente de cualquier modelo de desarrollo territorial). Bolivia es otro país con una interesante experiencia reciente derivada de la Ley de Descentralización de 1995. Según un especialista por lo menos se puede apuntar a tres grandes trabas que dificultan el avance más rápido de los procesos descentralizadores en Latinoamérica, como se muestra a continuación.

TRABAS A LA DESCENTRALIZACION

"La mayor traba para un avance más rápido de la descentralización parece radicar en el plano cultural. Siglos de organización política centralizada y de organización laboral dependiente, de peso incuestionado del Estado, de sociedad civil precaria, de clientelismo en las relaciones sociales y políticas, de "alteridad culposa" en la racionalización situacional personal y colectiva (siempre "otro" u "otros" tienen la culpa), no hacen fácil un cambio de actitudes hacia modelos más autónomos. Por un lado, la globalización impone una dialéctica de difícil síntesis para la descentralización. Es así que, como se ha dicho, no se puede ser competitivo con estructuras decisionales centralizadas y ello empuja entonces la descentralización; por otro lado, el intento de posicionamiento individual de cada organización (desde personas naturales hasta regiones y países) en el juego globalizador puede generar tantos perdedores que el resultado final (la síntesis) sea una acrecentada demanda centralizadora en busca de nuevos apoyos del Estado. Finalmente, el temor al desorden fiscal, un doble resultado de la supuesta incapacidad de los nuevos gobiernos territoriales para un manejo eficiente de sus nuevas responsabilidades financieras y de un incontrolable aumento del gasto corriente derivado de un incremento de la burocracia pública, parece constituir una imagen fuerte en la mente de muchos "policy-makers", no importa cuán infundadas sean ambas sospechas". BOISIER (1998a).

Pero las dificultades no deben hacer abandonar un proyecto descentralizador en América Latina. El Presidente de Chile ha sido explícito en colocar en el debate las esperanzas que conlleva la descentralización, como se aprecia en la cita siguiente:

LAS POSIBILIDADES DE LA DESCENTRALIZACION

¿Cuáles son las promesas implícitas de este proceso? ¿Por qué ha atraído las energías de muchos demócratas? En lo esencial, la descentralización busca redistribuir el poder político e incentivar la participación de los agentes sociales y

económicos en la gestión de sus propios problemas... Al producirse este proceso, aspiramos a que el desarrollo regional y local se haga más armónico, asociativo y solidario; y que otro tanto ocurra a nivel de la sociedad política, donde los partidos vean surgir liderazgos territoriales con enormes potencialidades de gestión que impulsen su propia descentralización y democratización. A su vez, en el ámbito de la sociedad civil, nos interesa que se organice la participación de las comunidades y se reformulen formas de autogestión social, y que las políticas públicas locales puedan enriquecerse mediante la participación democrática. Asimismo, en este proceso las comunidades adquirirían mayor poder, ya que las nuevas instituciones deberían estar más cerca del ciudadano, facilitando la fiscalización democrática de los representantes, la apertura de modernos mecanismos de responsabilidad subnacional y novedosos canales de participación entre el Estado y la sociedad.

En consecuencia, no cabe más que reiterar que la descentralización es una forma de afirmar que la participación ciudadana y el fortalecimiento genuino de las sociedades política y civil son el suplemento de la democracia que necesitamos. Este es el horizonte que nos anima y que nos urge a superar las dificultades inherentes a esta tarea. FREI RUIZ TAGLE (1996).

El desarrollo regional propiamente tal, o sea, el claro surgimiento de fenómenos de amplio desarrollo en ámbitos territoriales específicos, ha sido aún menos perceptible, por lo menos, cuando se los quiere ver como el resultado de procesos explícitos de intervención a su favor. En el período de cincuenta años comprendido entre 1947 y 1998 se observa el surgimiento o la consolidación de "territorios de desarrollo" en Monterrey y Guadalajara (México), San Pedro Sula (Honduras), Carabobo en Venezuela, Medellín (Medellín, Valle de Aburrá y en general, Antioquia) en Colombia, Santa Cruz de la Sierra en Bolivia, Concepción en Chile, Córdoba y Neuquén en Argentina, Curitiba (Paraná), Florianópolis (Santa Catarina) y, últimamente, Fortaleza (Ceará) en Brasil. Ciertamente, distintos observadores pueden

presentar listas diferentes, pero con seguridad se trataría de diferencias marginales si se concuerda que el éxito en el desarrollo regional se muestra en ciudades y regiones que logran convertirse en competidores del centro tradicional de acumulación del país, como por ejemplo, resulta obvio en el caso de Córdoba con respecto a Buenos Aires en Argentina o Medellín con respecto a Santafé de Bogotá en Colombia.

Cuánto del éxito de estos casos se debe en efecto a políticas públicas de desarrollo regional es una pregunta abierta. Pero, más allá de ello, lo cierto es que en estos casos se encuentran algunos elementos de mucho interés, como por ejemplo, la clara presencia de *fuerzas sociales locales* en buena parte de ellos (Medellín, Neuquén, Santa Cruz), o la *asociatividad pública y privada* en otros (Ceará), o la acción más tradicional del *Estado nacional desarrollista* (Concepción, Córdoba).

Los casos mencionados más atrás son, por así decirlo, los de primera magnitud, las estrellas cuyo brillo no pasa desapercibido. La verdad es que son muchísimo más numerosos los casos de desarrollo regional endógeno y de más pequeña escala, quizás si por ello precisamente, más importantes. La dificultad radica en su identificación y ello principalmente resulta de la escasez de *información* que se presenta en América Latina, cuando de niveles territoriales subnacionales se trata; la costumbre, relativamente extendida años atrás, de preparar por lo menos la cuenta del Producto Geográfico Bruto por sectores de origen y por secciones geográficas ha casi desaparecido en muchos países. Pero, incluso, si la información estuviese disponible, no es claro que estuviese igualmente disponible el *conocimiento* necesario para identificar situaciones de verdadero desarrollo regional, más allá de constataciones simples que se acomodasen a la sugerencia de Dudley Seers de hacer equivalente el desarrollo a la reducción de la pobreza, del desempleo, de la inequidad, no poca cosa por cierto, pero lejos todavía de una concepción más compleja del fenómeno. De aquí la importancia de los esfuerzos institucionales para suplir esta carencia.

Nuestra vocación es la propuesta, no el

diagnóstico por sí mismo. Las razones de los escasos resultados atribuibles a las diversas políticas y programas de desarrollo regional (siempre teniendo presente la regionalización y la descentralización como instrumentos de ellas) son múltiples y han sido atribuidas a un variopinto conjunto de explicaciones: desde las posturas más radicales que dudan de la posibilidad del desarrollo regional en economías capitalistas dependientes y de industrialización tardía, pasando por las que, por su cuenta, dudan de la funcionalidad de las políticas regionales a los proyectos políticos nacionales en diversos momentos históricos, o aquellas más reflexivas que ponen en entredicho la pertinencia del conocimiento científico sobre la cuestión del desarrollo regional que fue usado como respaldo racional de las intervenciones.

Puede que en este momento lo anterior no sea más que una discusión académica, si se tiene en cuenta que se avizora una *vuelta a la territorialidad*, empujada por varias fuerzas. Por ejemplo, ahora muchos razonan en términos "porterianos" y sostienen el carácter sistémico de la competitividad (una cuestión desde su inicio acogida con fuerza en el seno de la CEPAL, por ejemplo) incluyendo en esta concepción el tejido localizado de actores (mano de obra, sub-contratistas, prestadores de servicios de producción, autoridades, etc.) y por tanto relevando la importancia del *entorno territorial* para la competitividad; otros, y habría que mencionar nuevamente a Pierre Muller, revitalizan el territorio como una forma de superar los conflictos de regulación y la crisis de proximidad y desde otros ángulos se alega a favor del territorio en el contexto de la justicia distributiva, señalándose que debe incorporarse la "territorialidad" en los programas de lucha contra la pobreza y la inequidad, si es que se desea maximizar la eficacia de ellos. También, hay una aproximación al territorio de escala comunal, alegándose la necesidad de acercar las respuestas públicas a las demandas de las personas, aunque no pocas veces detrás de este argumento se oculta una intención de aliviar al gobierno central de cargas financieras, cuando no otras intenciones.

Finalmente, otros, como por ejemplo BENKO & LIPIETZ (1996), resumen sólidamente su postura sosteniendo que "los países ganadores son los que tienen regiones ganadoras" (y no a la inversa), una razón no menor para preocuparse por el territorio.

UNA OPINIÓN EUROPEA

"En un contexto abierto y competitivo, la estabilidad económica de los países y el éxito competitivo de los sistemas productivos dependen sobre todo de la capacidad de activar procesos de crecimiento endógeno, es decir, de generar empresas, competencias e innovaciones a través de las fuerzas y las instituciones locales y sus relaciones". PRODI (1998).

Pero el más importante de todos los argumentos anteriores es el que tiene que ver con la ética del desarrollo, una cuestión axiológica minimizada por la ortodoxia del neo-liberalismo. La aplicación latitudinaria del así denominado "paradigma neo-liberal" en América Latina durante ya más de dos décadas, considerada esta aplicación en forma tan objetiva como sea posible y desprovista entonces de la apología con que suele acompañarse el análisis (CALCAGNO & CALCAGNO, 1995), muestra positivos logros macroeconómicos acompañados de serios rezagos meso y microsociales, en términos de empleo, ingreso, pobreza, equidad, confianza y esperanzas.

En ese marco, un aspecto preocupante y que, paradójicamente, muestra un bajo perfil en el discurso oficial en los países del subcontinente tiene que ver con la situación y con el devenir de las desigualdades sociales *miradas desde el punto de vista del lugar en el cual las personas residen, es decir, desde el punto de vista territorial*. Después de todo, la observación obvia es que las personas viven la mayor parte de su vida al interior de un entorno territorial considerablemente pequeño en la mayoría de los casos: el lugar, el pueblo, la ciudad, la provincia, la región, como quiera que estas categorías se definan. En términos de la cotidianeidad, pocos individuos son realmente *ciudadanos nacionales* (salvo en la acepción jurídica); la mayor parte de la población ejerce una suerte de *ciudadanía local* y en tales

circunstancias, el destino de cada persona, su desarrollo personal a lo largo de su vida, la realización de su particular "proyecto individual de vida" depende estrechamente de lo que ocurra en su entorno cotidiano. Si a ese entorno o territorio "le va bien", las probabilidades de que a cualquier habitante de ese entorno le "vaya igualmente bien" son mayores que si lo primero no sucede. Dígase de paso que idéntico razonamiento es aplicable a la actividad productiva, sobre todo a la de pequeña escala, mayoritaria en el tejido productivo latinoamericano; de aquí la importancia de un *desarrollo territorial que actúe como mecanismo de traslación de los beneficios obtenidos en el plano macroeconómico abstracto, al plano concreto y microeconómico de las personas humanas*. Si así fuera, se estaría cerca de un desarrollo éticamente fundado y centrado en lo que nunca debió dejar de ser el centro: el hombre en su plena dignidad de ser humano.

Que a las generaciones futuras les "vaya bien" o les "vaya mal" dependerá, como siempre ha sido, de las condiciones de *reproducción de las desigualdades*, algo que tiene que ver, simultáneamente, con las condiciones que favorecen la reproducción de la inequidad y/o de la pobreza por parte de las personas y/o de los hogares (capital humano, capital físico, inserción laboral, etc.) y con *las condiciones que favorecen la reproducción de estas desigualdades consideradas territorialmente*, esto es, con la configuración futura de los territorios como *territorios ganadores o territorios perdedores*, como se ha puesto de moda en la literatura al hablar del resultado que muestra el comportamiento de los territorios en el tiempo (BENKO & LIPIETZ, *op. cit.*). En relación a esta cuestión es preciso escapar de una trampa estadística, porque es perfectamente obvio que en cualquier período de tiempo es posible identificar regiones ganadoras o perdedoras, si ganar o perder se refiere, por ejemplo, a las tasas de variación del PIB regional o de cualquier otro indicador que permita comparar regiones entre sí.

Parece claro entonces que es necesario disponer de una noción de "región ganadora" (y por contraposición, de "región perdedora") de mayor complejidad que

aquella referida meramente a una velocidad circunstancial de cambio. La hipótesis implícita es entonces, que avances en la equidad y en la reducción de la pobreza territoriales dependerán, desde luego, de que las regiones "pobres" crezcan más rápido que las restantes, pero sobre todo del hecho de ser la categoría "ganadora" una categoría referida a cambios estructurales en la propia región.

Considerando el "entorno" actual en el cual hay que reposicionar el desarrollo regional (economías de mercado, abiertas, descentralizadas), ocupar una posición "ganadora" en tal contexto en un período dado debe significar simultáneamente: a) un crecimiento del PIB *per cápita* más elevado en la región en cuestión que en el promedio de las regiones (país); b) que *gtal* crecimiento tenga como base el componente de exportaciones del PIB, y c) que dicho componente se afine, y de una manera creciente, en bienes y servicios basados en ventajas competitivas sintonizadas con el perfil de producción y comercio que en cada momento aparece como el pivote de la globalización.

Sólo bajo estas reconocidamente restrictivas condiciones podría afirmarse que la simple verificación estadística de una posición "ganadora" puede estar acompañada de una real traslación de las ganancias a las personas, o sea, para emplear la expresión emblemática de la propia CEPAL, que habría *transformación productiva con equidad*.

Como se suele decir, "es más sencillo ponerse de acuerdo en la teleología de los procesos que en su instrumentalización", o dicho de otro modo, siempre hay más acuerdo en los fines que en los medios. Ahora las preguntas se refieren a cómo lograr un objetivo, que no es menor para nadie, menos aún, para las regiones "pobres" que son las que deben hacer el mayor esfuerzo.

Si se piensa un poco sobre ello, es fácil concordar en que la pura racionalidad económica o la pura lógica del mercado (que no pocos méritos tiene) no puede resolver este problema y ello, debido fundamentalmente a que dicha lógica no opera con criterios territoriales, sino, legítimamente, con criterios de rentabilidad

microeconómica. El capital no se dirige a una u otra región para acelerar su crecimiento; el capital se dirige a sectores de actividad y específicamente a proyectos de inversión, de acuerdo a sus rentabilidades relativas. Naturalmente que al funcionar de esta manera, el capital termina por localizarse territorialmente (dibujando una geografía del capital y de la inversión), operación mediante la cual "transforma" al territorio de varias maneras, produce alteraciones territoriales "por omisión" y no por intención.

En buena medida esta lógica tiende a ampliar la escala de las estructuras productivas y sociales, más que a modificar su naturaleza. Pero este juicio no debe ser llevado más lejos de lo razonable, ya que un efecto (entre tantos) de la globalización (indisolublemente ligado a nuevos comportamientos del capital) radica en el incremento de la incertidumbre y en la reducción consecuente del determinismo, así como en el aumento de la complejidad. Esto significa que si bien la lógica del capital o la lógica de mercado tiene un "sesgo repetitivo" que haría pensar, en principio, que las regiones "ganadoras" de mañana son las "ganadoras" de ayer, ello no es necesariamente así, como lo prueban empíricamente los estudios europeos. Esto es un hallazgo de la mayor importancia porque abre "ventanas de oportunidades" para las regiones ahora rezagadas.

Recurriendo a algunos trabajos que examinan la cuestión del carácter "ganador" o "perdedor" que tendrían determinadas regiones, trabajos planteados algunos en el plano conceptual y otros en el empírico, es posible enumerar las condiciones que hacen a una región "ganadora". En general, estas condiciones aluden a la infraestructura pesada (vinculada a transportes y comunicaciones) y a la infraestructura liviana (asociada a los servicios a la producción) así como a las condiciones estructurales del sistema territorial en cuestión.

Algunos autores han concluido que entre las características generales que parecen encontrarse en las regiones ganadoras se encuentran: una adecuada accesibilidad geográfica, un sistema de ciudades sin primacías extremas y una infraestructura

comunicacional de primera clase, por el lado infraestructural pesado. Esto se complementa con un tejido productivo bien dotado de PyMES y con recursos humanos calificados, por el lado infraestructural liviano. Agregan los mismos autores dos condiciones socio-políticas de la mayor relevancia: autoridad política autónoma y clima social favorable y con cultura asociativa.

Otros especulan con las condiciones que deben tener las organizaciones del tejido productivo e institucional de las regiones "ganadoras" y desde tal perspectiva se apunta a la "velocidad" organizacional para tomar decisiones, a la "flexibilidad" de las propias estructuras para dotarlas de alta capacidad de adaptación al medio, a la "complejidad" sistémica de las organizaciones regionales para equipararlas a la complejidad del "juego globalizador", a la "resiliencia" o capacidad de reconstitución del tejido dañado por elementos exógenos y finalmente, a la "cultura" regional o local, productora de identidad y de particularismos pasibles de transformarse en nichos comerciales.

Si hay acuerdo en relación a las condiciones anotadas, la pregunta que fluye naturalmente es: ¿de qué manera se logra dotar a las regiones del conjunto de características anteriores? Otra manera de apuntar a la misma cuestión es: ¿cómo se pueden maximizar las probabilidades de "ganar" en el juego de la competencia globalizada?

De partida puede observarse que una respuesta liberal a ultranza, del tipo: "no haga nada, no interfiera con las fuerzas del mercado" tiende, precisamente, a acentuar la concentración y la centralización en las regiones que ya llevan una considerable ventaja en la acumulación de capital, de conocimiento y de inserción global y por tanto tiende a acentuar las desigualdades territoriales y personales. De hecho esto es lo que se observa en los casos investigados en América Latina, en particular en el caso de Chile y entonces no resulta extraño que su Región Metropolitana sea tempranamente declarada como "ganadora", quizás si la única.

En otros trabajos este autor ha sostenido metafóricamente que "la globalización

puede ser, a las regiones, lo que la llama de la lámpara es a la mariposa nocturna: una atracción fatal". Si la aproximación es hecha sin "inteligencia social", sin guía. Y, ¿quién puede proveer la inteligencia social para guiar a las regiones sino el propio Estado, como por lo demás se muestra tan claramente en la experiencia asiática, transitoriamente sacudida por una crisis? También en el Instituto se ha sostenido que es necesario recuperar el Estado, se ha dicho que es necesario "colocarlo en un punto intermedio entre el minimalismo de la ortodoxia y el maximalismo de la nostalgia" y ello significa exigir del Estado una capacidad regulatoria expresada en una *política regional*, capaz de ayudar a resolver varios de los problemas que se observan en el comportamiento territorial de los países. Claro está, tal política, ahora ausente en casi todos los países, debe ser concebida en términos contemporáneos y en sintonía con el modelo de política económica vigente, guste o no. De otra manera, se vuelve al mundo del voluntarismo utópico. Esto significa imponer a dicha política dos condiciones: su carácter fuertemente *indicativo* y su carácter *asociativo*.

UNA OPINIÓN AUTORIZADA Y DESDE LA PERIFERIA

"La tendencia es que tengamos dinámicas regionales definidas crecientemente por el "mercado". Por tanto, una dinámica selectiva, centrada en los focos de competitividad. Insisto en la pregunta: ¿quién cuida de lo que no es competitivo? ¿Quién comanda la restructuración? ¿Quién piensa en objetivos generales y estratégicos? Nadie.

No necesita ser así. Las políticas para regiones atrasadas son perfectamente compatibles con el proceso de globalización. El Estado nacional en China tiene políticas regionales y subregionales explícitas. La Unión Europea también. Actuando a partir de un nivel supranacional, dispone de varios fondos regionales. El mercado no se preocupa con las áreas no competitivas, pero la Unión Europea, o sea, la articulación pública, se preocupa. Ellas no quedan abandonadas, sino restructuradas, como ocurre con el Norte vinícola de Portugal. El Fondo Europeo de

Desarrollo Regional está actuando profundamente allí.

Observe: es una instancia de coordinación supranacional con políticas subregionales, pensando en los espacios no competitivos de la futura Unión Europea. Alemania tiene, dentro del país, muchas políticas subregionales, fortalecidas después de la incorporación de la antigua Alemania Oriental. Están haciendo en la Alemania Oriental lo que la SUDENE comenzó a hacer en el Nordeste en los años cincuenta: están nivelando la región, en términos de la dotación de factores de competitividad. Los Estados Unidos también están llenos de políticas regionales. No porque se tenga globalización tales políticas no pueden existir. Esta es una opción de las elites brasileñas". BACELAR DE ARAUJO (1998).

Sin que sea necesario entrar ahora a detallar el contenido de una política regional *contemporánea*, por lo menos hay que señalar que ella puede ser entendida como una suerte de matriz, para denotar su carácter de *megapolítica*, matriz configurada por cuatro vectores, cada uno de ellos representando a su vez una política específica: el vector (la política) de *ordenamiento territorial*, el vector (la política) de *descentralización*, el vector (la política) de *fomento al crecimiento y al desarrollo de las regiones*, y el vector (instrumental) de *consistencia nacional / regional*, éste último diseñado para garantizar que la descentralización en la formulación de los proyectos regionales de desarrollo se ajuste a una solución de coherencia y no derive en un desorden cuyo producto final sea precisamente la re-centralización. Cada vector contendría un conjunto de "elementos" equivalentes, cada uno de ellos, a sendos instrumentos de política.

Es relativamente sencillo establecer pautas de asociatividad pública/privada en el esquema anterior. Por cierto, en relación a las condiciones que apuntan a mejorar el alcanzar posiciones "ganadoras" por parte de las regiones, se divisan claros campos de interacción, mediante, por ejemplo, la concesión en la construcción y en la operación de obras públicas en las regiones, algo que actualmente sólo requeriría de

claras prioridades territoriales (una función de la política regional) o en la privatización (y regulación) de las comunicaciones. La reconversión productiva, hoy en el horizonte de todas las regiones sin excepción posible, sólo puede ser abordada con posibilidades de éxito en tanto sea una operación concertada. La permanente calificación de recursos humanos puede ser entregada al sector privado bajo esquemas de rebajas tributarias pertinentes (aunque la experiencia chilena al respecto ilustra acerca de fallas en el manejo compartido de los incentivos al adiestramiento de la mano de obra). Las condiciones que se refieren a la "modernidad" de las organizaciones regionales (velocidad, flexibilidad, complejidad, resiliencia, identidad) requieren de un claro y consensuado entendimiento de la naturaleza de los procesos de crecimiento y desarrollo ya en el siglo XXI, algo que no puede ser forzado mediante disposiciones administrativas o legales y que resulta, por el contrario, de procesos sistemáticos de socialización del conocimiento pertinente. Este es el concepto clave hoy: el conocimiento pertinente para un accionar societal (en consecuencia tanto público como privado) para intervenir inteligentemente sobre los procesos de crecimiento y de desarrollo en las regiones.

EL PACTO DE CEARA

"La creencia tradicional en la influencia decisiva de la cantidad de recursos clásicos existentes (trabajo, tierra y capital) alimentó la convicción de que ciertas áreas relativamente pobres en tales recursos estarían condenadas al atraso crónico. El Estado de Ceará, por ejemplo, con mano de obra poco calificada, suelos deficientes, sequías periódicas y escasez de capital, estaría predestinado a la pobreza, mitigada tal vez por los voluminosos programas de ayuda federal. Pero los nuevos conceptos acerca de los factores de producción, al privilegiar el comportamiento ético, la asociatividad, las tecnologías adecuadas y la gestión eficaz, indican que el objetivo del desarrollo se confunde con la búsqueda de una forma superior de organización social. Así, Ceará puede estar pobre, pero no es necesariamente pobre. Para ello, es

necesario cambiar el acomodo generado por el paternalismo y por la miopía del inmediatismo, por la *participación creativa, responsable y comprometida con el medio y el largo plazo*. Con fundamento en estos nuevos principios, surgió el PACTO DE COOPERACIÓN como movimiento informal, catalizador de acciones conjuntas entre segmentos de la sociedad cearense, entre los cuales destacan las siguientes formas de organización: las empresariales (empresarios y trabajadores), los poderes públicos (ejecutivos, legislativos y judiciales federal, estatal y municipal), los centros de enseñanza e investigación (escuelas, universidades, institutos, fundaciones), las entidades comunitarias (asociaciones, ONG's, sindicatos y movimientos sociales) y organismos/agencias nacionales e internacionales". REBOUÇAS (1997).

El partenariado sólo puede ser fructífero si se sabe *sobre qué* se realizan acciones compartidas, cómo se realizan tales acciones y *cuál es la secuencia temporal* de ellas. Todo lo anterior presupone un conocimiento pertinente, que es completamente diferente al conocimiento actual, que proviene del pasado.

Para comenzar, no pueden establecerse acciones eficaces entre el sector público y el privado si no se distingue primeramente entre el *crecimiento económico territorial* y el *desarrollo territorial* como dos fenómenos de diferente naturaleza, unidimensional, cuantitativo y concreto el primero y multidimensional, cualitativo, axiológico, subjetivo e histórica y espacialmente específico el segundo. Fenómenos distintos pero compleja e inextricablemente articulados.

Desde un punto de vista operacional, lo primero a tener en cuenta es el carácter crecientemente exógeno del crecimiento económico de cualquier territorio (salvo los casos extremos de regiones grandes y complejas y de regiones muy primitivas) y el carácter más y más endógeno del desarrollo propiamente tal. El crecimiento depende (de acuerdo a las teorizaciones más actuales) de la acumulación de capital físico, de capital humano, de capital cognitivo, de la política económica nacional y de la demanda externa. La matriz

decisional que está "detrás" de estos factores tiende a disociarse más y más de la matriz socio-económica local, como consecuencia directa de la globalización sistémica. En este caso el fomento, en partenariado, del crecimiento regional apunta a mejorar las capacidades de negociación regional y de promoción (y captura de inversiones, tecnología y mercados). En este sentido es oportuno recordar los casos de grandes "operaciones de caza" de capital, como los de la ciudad de Juiz de Fora (Brasil) y la Mercedes Benz, de Curitiba (Brasil) y la Renault, y de Costa Rica e INTEL.

El desarrollo depende (también de acuerdo a las teorizaciones más actuales) de la creación de sinergías mediante la articulación de un conjunto limitado de elementos o factores presentes en el tejido territorial (recursos, actores, instituciones, procedimientos, cultura, inserción externa) los cuales deben ser "amarrados" con fuerza, imprimiendo al conjunto una clara direccionalidad, en verdad, nada que no haya dicho de un modo u otro, hace cuarenta años, Albert Hirschman. Se trata, ni más ni menos, de hacer que el desarrollo sea una función (exponencial) del *capital sinérgico*, latente en gran parte de las sociedades territoriales (BOISIER, 1998b). Un intento que ha despertado un interés considerable, de construir un nuevo marco teórico pertinente a la contemporaneidad del desarrollo regional, ha sido realizado por este autor, principalmente mostrado en un libro reciente (BOISIER, 1998c).

Ciertos "envoltorios" de las acciones compartidas se tornan más y más importantes. La descentralización, los recursos psicosociales, el capital social (Robert Putnam) y el capital cultural (Pierre Bourdieu) aparecen repetidamente como impulsores claves en los casos de desarrollo territorial exitoso. Recuerdese que, bien entendido, el concepto de región "ganadora" tiene que ver más con el desarrollo que con el mero crecimiento. En este contexto, el Estado y la sociedad civil pasan a ser los actores más relevantes, porque, ¿quién sino el Estado puede proveer

la dosis necesaria de descentralización y quién sino la sociedad civil puede cultivar las virtudes ciudadanas incluídas en los conceptos de recursos psicosociales, de capital social (confianza, asociatividad) y de capital cultural (valores, memoria, pautas conductuales, sistema de premios y castigos), y quién sino el sector privado productivo puede impregnar al sector público de procedimientos administrativos eficaces, como planeación estratégica, calidad total, servicio al cliente, etc.?

En buenas cuentas, para maximizar las posiciones "ganadoras" hay que actuar en conjunto, en una asociatividad en realidad societal. La primera condición práctica para que ello opere es que los "socios" adquieran un conocimiento suficiente sobre la naturaleza de la cuestión a intervenir (el desarrollo de la región y su ubicación en una posición "ganadora" en la competencia). La segunda condición es agrupar la acción colectiva en torno a un *proyecto político regional*, un concepto más apropiado a la complejidad de la sociedad actual que los antiguos conceptos de "plan" y de "estrategia". El proyecto político cumple con dos condiciones muy importantes desde el punto de vista de los objetivos generales perseguidos: saca la cuestión del *desarrollo* del campo del azar (KRUGMAN, 1997) (4) para colocarlo en el campo de las probabilidades, y transforma la entropía decisional de una gran cantidad de actores interdependientes en una matriz sinérgica decisional congruente con el propio proyecto. Esto tiene que ver con el crucial y poco tratado problema de la coordinación múltiple en sistemas sociales.

EL PROYECTO POLÍTICO VISTO DESDE LA SOCIEDAD CIVIL

"Con sujeción a nuestra tesis de que la complejidad de los problemas sólo puede ser enfrentada con un planteamiento complejo de solución, afirmamos que nuestra región requiere de un claro proyecto político, pero de plano, para efectos de evitar cualquier prejuicio, descartamos la posibilidad de un cambio,

(4) El desarrollo "por azar" ha sido posible en la historia, pero su probabilidad es muy baja. También es posible un desarrollo como proceso auto-organizado al estilo de KRUGMAN (1997), pero de nuevo la probabilidad es baja y el argumento

de Krugman no convence del todo, de manera que es más sensato pensar en el desarrollo como el resultado de la aplicación de "inteligencia social".

de un nuevo curso de acción, sobre la base de la actual cultura política imperante en el país y en la región y, aclaro, no hablamos de un cambio de los políticos sino de la cultura política de los políticos. Se trata entonces de una nueva construcción política regional, forjada en un gran proyecto cultural que genere nuevos lazos con nuestra identidad así como profundos sentimientos de pertenencia regional. Como puede verse, en forma alguna se plantea despolitizar la visión de construcción regional sino de redefinir los sentidos de la política y, por lo tanto, de la democracia posible. Entendemos que un proyecto de construcción social de la región sólo es factible en el mediano y el largo plazo y con la concurrencia de un protagonismo colectivo, o sea el que involucra a los denominados actores sociales y que en últimas no excluye a nadie". BEJARANO ÁVILA (1996).

Finalmente hay que asegurar la tercera condición: acumular suficiente poder político como para sacar las proposiciones del "gabinete de las utopías" y llevarlo a terreno. La acumulación regional de poder reconoce una alimentación proveniente de dos fuentes: el poder transferido paulatinamente mediante el proyecto descentralizador nacional (en marcha y contramarcha en todos los países) y la creación de poder mediante la concertación política y el consenso social (la unión hace la fuerza) para lo cual precisamente el proceso de construcción del proyecto político es el principal instrumento. Se cierra así el círculo virtuoso del desarrollo: el conocimiento se aplica a la construcción del

proyecto político, construcción que permite el surgimiento del consenso y del poder colectivo, elementos que en su conjunto hacen del desarrollo un hecho predecible y alcanzable. El desarrollo de la región es el único sello que garantiza haber alcanzado una posición ganadora y ésta a su vez es la única garantía de comenzar a reducir las desigualdades sociales en el territorio.

LA FILOSOFÍA DEL DESARROLLO TERRITORIAL DESCENTRALIZADO

"No hay ninguna receta que garantice el éxito en materia de desarrollo. Pero sí hay por lo menos dos afirmaciones ciertas: si el desarrollo se encuentra en nuestro futuro, no será con las ideas del pasado que lo alcanzaremos; si el desarrollo es un producto de la propia comunidad, no serán otros, sino sus propios miembros quienes lo construyan". COPADE (1997).

La conclusión última es que el pleno ejercicio de la descentralización en el territorio supone el uso de ésta para fines de *crecimiento y desarrollo*, una cuestión que requiere de la creación de un nuevo paradigma de desarrollo territorial, considerando la obsolescencia del actualmente vigente. Si hay que bajar a tierra el abstracto desarrollo macroeconómico, hay que tirar simultáneamente de la cuerda del conocimiento y de la cuerda del poder; cuando todos juntos lo hagamos, es posible que mejore la situación de los "bípedos implumes" que circulan sobre el globo terráqueo!

BIBLIOGRAFÍA

- BACELAR DE ARAUJO (1998): Entrevista al Periódico *Jornal dos Economistas*, 108, abril (Brasil).
- BENKO, G. & A. LIPIETZ (1996): *Las regiones que ganan*, Ed. Alfonso El Magnificat, Valencia, España.
- BEJARANO, A. (1996): *Por el buen camino*, Ponencia presentada por el Gerente General de COOPERAMOS (Caja Cooperativa de Ahorro y Crédito Fiscal del

Tolima) en el "Encuentro de Tolimenses", Ibagué, Colombia.

- BOISIER, S. (1998a): "Post-scriptum sobre desarrollo regional: modelos reales y modelos mentales", en *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano-Regionales*, EURE, # 72, Universidad Católica de Chile, Instituto de Estudios Urbanos, Santiago de Chile.
- (1998b): *El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico*, ILPES/DPPR, Santiago de Chile.

- (1998c): *Teorías y Metáforas sobre Desarrollo Territorial*, CEPAL, Santiago de Chile.
- CALCAGNO, A. E. & A. F. CALCAGNO (1995): *El universo neoliberal*, Alianza Editorial, Buenos Aires.
- COPADE (1997): NEUQUEN 2020 proyecto estratégico y prospectivo de la provincia del Neuquén, Argentina.
- FREI RUIZ-TAGLE, E. (1996): *Ideas para un diálogo democrático*, VI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Santiago de Chile.
- KRUGMAN, P. (1997): *La organización espontánea de la economía*, A. Bosch Editor, Barcelona, España.
- MORIN, E. (1997): "La política de civilización", en *Ensayo y Error*, # 3, Santafé de Bogotá, septiembre.
- MULLER, P. (1990): *Les Politiques Publiques*, Presses Universitaires de France, Paris, Francia.
- PRODI, R. (1998): Conferencia dictada en la sede de la CEPAL, 5 de marzo.
- REBOUÇAS, O. et al. (1997): *Gestão Compartilhada. O Pacto do Ceará*, Qualitymark Editora, Río de Janeiro, Brasil.
- VEGA, J. E. (1991): *La Época*, Santiago de Chile, 10 de noviembre (entrevista).

Desarrollo económico local/regional y fomento empresarial en América Latina

Francisco ALBURQUERQUE

Instituto de Economía y Geografía. Consejo Superior de Investigaciones Científicas

RESUMEN: Este documento destaca las principales tendencias y líneas de acción en las iniciativas de fomento empresarial, desarrollo económico local y fortalecimiento municipal, que pueden deducirse de las experiencias internacionales y diferentes estudios de caso en América Latina. Se señala la necesidad de acompañar los esfuerzos del ajuste macroeconómico con microajustes flexibles desde los diferentes ámbitos territoriales, tratando de definir, en cada contexto, las actividades de innovación tecnológica y de gestión, así como la cualificación de recursos humanos, vinculando la oferta de capacitación de cada ámbito territorial de forma más eficiente al perfil específico de las actividades productivas de cada territorio. Al mismo tiempo, ello implica subrayar la importancia de la descentralización en América Latina no solamente para la mejora de la gestión de los mayores recursos transferidos a las entidades locales o el logro de la mejor eficiencia en la prestación de servicios públicos, sino para incorporar el rol de la promoción del desarrollo económico a nivel local y regional.

Descriptor: Desarrollo local, Desarrollo regional, Desarrollo industrial, Descentralización, América Latina, Política económica regional.

I. CAMBIO ESTRUCTURAL, REFORMAS ECONÓMICAS Y DESARROLLO LOCAL

Al igual que en el resto del mundo, en los diferentes países de América Latina y el Caribe se vienen mostrando las exigencias ineludibles del *cambio estructural* que implica la nueva fase de reestructuración tecnológica y organizativa la cual, como es bien conocido, afecta tanto a las formas de producción y gestión empresarial, como a la naturaleza del Estado y regulación socioinstitucional, así como al funcionamiento eficiente de todo tipo de organizaciones, públicas o privadas.

En la base de esta reestructuración tecnoeconómica y organizativa hay que

destacar la introducción de innovaciones importantes, que abren nuevos horizontes en lo relativo a los óptimos de producción y funcionamiento competitivo, que alientan la emergencia de nuevos sectores y actividades económicas y el declive de otros sectores maduros, desplegando movimientos de desestructuración y reestructuración del tejido productivo y empresarial preexistentes, con efectos desiguales en cada territorio, lo cual obliga a un inteligente diseño de políticas para encarar estos retos desde la especificidad de cada ámbito territorial.

A estos cambios estructurales debidos a la fase de transición tecnológica actual hay que sumar los condicionantes de la creciente *globalización* de importantes

Recibido: 27.11.98.

e-mail: f.alburquerque@iec.csic.es.

sectores de la economía internacional, lo cual plantea superiores exigencias de competitividad, adicionalmente a los retos de mayor eficiencia productiva correspondientes a la fase de transición tecnológica ya señalados.

Las políticas de reforma estructural han tendido a mejorar el funcionamiento de los mercados, suprimiendo obstáculos y rigideces derivadas del sistema de regulación estatista centralizador del pasado. Por lo general, estas políticas han debido dar prioridad a la búsqueda de la estabilidad macroeconómica, tratando de mantener los equilibrios básicos e intentando orientar, en mayor medida, las respectivas economías hacia los mercados internacionales.

La estabilización macroeconómica ha permitido de este modo la creación de un contexto favorable, al disipar incertidumbres vinculadas a la inflación, reduciendo al mismo tiempo la inestabilidad financiera y cambiaria. Estas circunstancias favorecen la aplicación de *políticas de nivel micro y mesoeconómico*, orientadas a asegurar la innovación tecnológica y organizativa del tejido productivo y empresarial existente en los diferentes ámbitos subnacionales o locales de América Latina y El Caribe, el cual está compuesto mayoritariamente por microempresas y pequeñas empresas, que no pueden por sí

solas acceder a los servicios avanzados de apoyo a la producción, viendo así dificultados sus procesos de innovación productiva y de gestión.

Como se aprecia en la figura 1, el conjunto de microempresas y pequeñas empresas en once países de América Latina (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, México, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay) representa en promedio más del 96 por ciento del tejido formal de empresas existentes y más del 56 por ciento de la mano de obra empleada. Dentro de este conjunto de establecimientos formales las microempresas suponen en promedio el 77 por ciento del total y más del 27 por ciento del empleo, mientras que las pequeñas empresas representan aproximadamente el 20 por ciento de los establecimientos, dando empleo a casi el 30 por ciento de la población ocupada.

Esta presencia mayoritaria nos señala el esfuerzo ingente que se precisa abordar en términos de innovación productiva, a fin de lograr avanzar en la frontera tecnológica y de gestión de dicho tejido de empresas, una cuestión para la cual las políticas de carácter genérico dictadas desde el nivel central del Estado no son ni eficaces ni suficientes. En otras palabras, sin una política específica de atención a las circunstancias concretas territoriales de los diferentes *sistemas*

FIGURA 1. Importancia de la microempresa y pequeña empresa en América Latina

Países	Empresas según número de empleados	Número de empresas (En % del total)	Participación en el empleo (En % del total)
Argentina	De 0 a 50	96,5	47,0
Bolivia	De 1 a 49	99,5	80,5
Brasil	De 0 a 49	94,0	37,4
Colombia	De 0 a 49	95,9	66,4
Costa Rica	De 0 a 49	96,0	43,3
Chile	MIPYMES hasta 200	97,2	79,8
México	De 0 a 50	94,7	50,8
Nicaragua	De 1 a 30	99,6	73,9
Panamá	De 0 a 49	91,5	37,6
Perú	De 1 a 50	95,8	40,2
Uruguay	De 0 a 49	97,9	64,4
Promedio 11 países	Micro y pequeñas empresas (MIPES)	96,2	56,5

(a) Datos oficiales sobre establecimientos empresariales, a excepción de Argentina, Nicaragua, Panamá y Perú, que se refieren a establecimientos manufactureros.

productivos locales no será posible atender adecuadamente a los requerimientos de modernización empresarial de los mismos.

La importancia de este tejido de microempresas y pequeñas empresas es fundamental desde el punto de vista del empleo e ingreso para amplias capas de la población, así como para una difusión territorial más equilibrada del progreso técnico y el crecimiento económico, dada la implantación difusa en el territorio de estas empresas. De ahí la necesidad de cambiar el enfoque actual predominante en América Latina, que considera este conjunto de empresas como marginales y "no viables", y objeto de fondos asistenciales, en lugar de contemplarlas como parte relevante de la estrategia económica nacional, introduciendo desde la instancia territorial un enfoque de desarrollo productivo y empresarial al tiempo que se fortalecen institucionalmente los poderes locales.

Asimismo, las empresas no actúan en el vacío, sino en conjuntos interrelacionados de eslabonamientos de unas con otras, como abastecedoras y clientes en las sucesivas fases de la transformación productiva. De poco nos sirve una relación de empresas según tamaño, ya que lo que necesitamos es conocer los eslabonamientos productivos específicos y los agrupamientos económicos territoriales en los que estas empresas se encuentran en la realidad. La falta de esta información económica territorial impide diseñar actuaciones eficaces para mejorar dichos eslabonamientos productivos y, por tanto, dificulta la modernización empresarial en esas redes territoriales de empresas.

Este hecho evidencia, además, la falta de criterios apropiados en la recogida de información sustantiva para el desarrollo económico, ya que la clásica diferenciación sectorial de actividades económicas (primario, secundario, terciario) apenas tiene utilidad a la hora de la intervención en una realidad económica y empresarial que entremezcla en la práctica eslabonamientos diferentes ("hacia atrás" y "hacia delante") procedentes de diversos sectores, haciendo que lo sustantivo sea un conjunto de elementos facilitados por el conocimiento y el eficiente funcionamiento en red.

Las actividades no son, pues, exclusivamente agrarias, industriales o de

servicios, sino un conjunto de elementos de transformación a lo largo de la "cadena de valor" que incorpora insumos procedentes de todos estos sectores. De este modo, la vieja clasificación sectorial pasa a ser poco a poco una pieza de museo, ya que lo sustantivo es si dichas actividades incorporan o no los componentes avanzados de información o conocimiento tecnológico y de gestión.

Como vemos, la microempresa y pequeña empresa no constituyen un segmento marginal o poco importante dentro del tejido empresarial en América Latina, sino que se trata de una parte sustantiva de la base económica en cada país y en cada territorio o región dentro de cada uno de los países, ante lo cual hay que dar respuestas apropiadas en el nivel microeconómico para responder con eficacia a las exigencias del cambio estructural.

La importancia de la pequeña y mediana empresa es también fundamental en los países desarrollados, según puede apreciarse en la figura 2, que recoge datos sobre las PYMES en Canadá, España, Italia y Japón (DOMÍNGUEZ, 1996). En estos países las PYMES tienen una destacada participación en el número total de empresas de cada país, así como en el conjunto de las ventas, empleo y exportaciones.

La política de apoyo a la innovación del segmento de microempresas y pequeñas empresas debe ser, por tanto, resaltada en América Latina y discutida como parte de la nueva agenda de funciones de los responsables locales (regionales y municipales). De otra forma se corre el riesgo de seguir avanzando en el proceso de ajuste macroeconómico sin acompañarlo de los necesarios ajustes flexibles en cada territorio según los requerimientos específicos de los distintos *sistemas productivos locales*.

Según datos del Observatorio Europeo para la Pequeña Empresa (UNIÓN EUROPEA, 1994), en 1993 existían en la Unión Europea 17 millones de PYMES, que proporcionaban 67 millones de puestos de trabajo, de los cuales cerca de 30 millones eran provistos por empresas de menos de 10 empleados. En opinión de BIANCHI (1996), las PYMES desempeñan, pues, un papel crucial no sólo

FIGURA 2. Importancia de las PYMES en países desarrollados

Países	Tamaño según número de empleados	Número de establecimientos (En % del total)	Ventas/PIB (En % del total)	Empleo (En % del total)	Exportaciones (En % del total)
CANADÁ (1990)	Manufactura < 100 empleados	99%	40% del PIB	52,3%	9,3%
	Servicios < 50 empleados			43%	
ESPAÑA (1989)	< 250 empleados	99,8%	64,2% de las Ventas	63,7%	41,0%
ITALIA (1991)	< 200 empleados	97,6%	31,5% del PIB < 100 empleados	54,7%	22,6% < 100 empleados
JAPÓN (1991)	Manufactura < 300 empleados	99,1%	De las Ventas: Manufactura: 51,7%	79,2%	
	Mayoristas < 100 empleados		Mayorista: 62,1%		
	Servicios Minoristas < 50 empleados		Minorista: 78%		

Fuente: DOMÍNGUEZ (1996), quien cita como fuentes: JAPAN SMALL BUSINESS CORPORATION, 1995; TACIS PROJECT, 1995; CANADA HOUSE OF COMMONS, 1994; LORENZO, M. J. & J. L. CALVO, 1994.

para promover el empleo, sino para garantizar el dinamismo de los mercados, el éxito de los acuerdos regionales de comercio y el reforzamiento de la estabilidad social de los países de la Unión Europea.

En efecto, una estrategia orientada al desarrollo de la *especialización y complementariedad* de las PYMES, dentro de acuerdos y aglomeraciones territoriales ("clusters"), puede resultar decisiva. Desde luego, como recuerda este autor, existe una rica y heterogénea literatura que muestra cómo el éxito de las pequeñas empresas en Europa se basa en las características de las aglomeraciones de una variedad de firmas individualmente especializadas pero que trabajan en un contexto de complementariedad, de modo que es el grupo de firmas o "cluster" el sujeto colectivo que protagoniza la pugna competitiva.

Pero la demanda subyacente de modernización de todos esos agentes empresariales no puede ser atendida adecuadamente a distancia y desde un planteamiento centralista. Esta es, desde luego, una de las principales lecciones de las "mejores prácticas" internacionales en desarrollo económico local y regional, ya que una aproximación territorial permite una identificación más precisa de la

demanda de servicios de desarrollo empresarial en cada uno de los *sistemas productivos locales*, tanto en lo relativo a la introducción de innovaciones tecnológicas y de gestión necesarias, como en lo que se refiere a la cualificación de los recursos humanos según las necesidades de dicha demanda empresarial local.

De este modo, el fortalecimiento institucional de los poderes locales y el aliento de la descentralización y la participación democrática de la ciudadanía se convierten también, en el enfoque del desarrollo local, en una herramienta fundamental para alentar la concertación estratégica de actores públicos y privados territoriales y abordar las nuevas tareas de la gestión local para el desarrollo.

Igualmente, las empresas dependen de la calidad de su entorno urbano, ambiental y territorial para poder avanzar en términos de productividad y competitividad, lo cual hace necesario reforzar las actuaciones en esos ámbitos, a fin de mejorar la calidad de las infraestructuras y servicios básicos, así como el sistema de comunicaciones para el movimiento de personas, información y mercancías, como componentes principales de las condiciones de vida satisfactorias en cada ciudad o ámbito local.

2. LA IMPORTANCIA DE LO LOCAL EN LA ERA DE LA "GLOBALIZACIÓN"

En lo esencial, los nuevos óptimos de eficiencia productiva y gestión empresarial apuntan al adecuado diseño de las actuaciones públicas y privadas relacionadas con dos aspectos claves del desarrollo económico: a) La introducción de las innovaciones tecnológicas, gerenciales y sociales en los ámbitos de la producción y comercialización de mercancías; y b) la cualificación de los recursos humanos, de forma vinculada a los requerimientos planteados por este proceso de transformación socioeconómica estructural.

Esto exige respuestas sustantivas a nivel *microeconómico* ya que afecta esencialmente a las formas de producción y gestión de las empresas y de las organizaciones en general, privadas o públicas; así como a nivel *mesoeconómico* a fin de intermediar eficientemente para conseguir una adecuada vinculación de la oferta de capacitación a los requerimientos de la base productiva de cada territorio o ámbito local, y para lograr un contexto institucional favorable, la reducción de los costes de transacción y un entorno de servicios empresariales y urbanos de calidad.

Dentro del nivel *microeconómico* hemos de atender, entre otros aspectos decisivos, a la introducción de innovaciones productivas y de comercialización; la mejora de la capacidad de gestión empresarial y tecnológica; la eficiente organización en red con proveedores y clientes (esto es, la cooperación interempresarial); la calidad de las relaciones laborales a fin de garantizar el involucramiento de trabajadores/as; la adecuación de la oferta de capacitación de recursos humanos a los requerimientos de la base productiva y el tejido empresarial existentes; la vinculación de las empresas con las entidades oferentes de servicios de desarrollo empresarial, etc.

Como se aprecia, ninguno de estos aspectos decisivos son contemplados en la agenda habitual del *ajuste macroeconómico*, dirigido a asegurar las condiciones

generales del régimen de acumulación a través de los equilibrios macroeconómicos básicos. Hay que señalar que, pese a ser éstos fundamentales, no son suficientes para dar respuestas al cambio estructural. Son, pues, únicamente precondiciones para el desarrollo, pero no la agenda única del mismo.

El análisis de las "mejores prácticas" internacionales muestra que, desde mediados de los años ochenta, en los países desarrollados se ha ido produciendo un cambio significativo en el diseño de las políticas de desarrollo empresarial, constatándose progresivamente la superior eficacia de los planteamientos territoriales (locales o regionales) para afrontar estas exigencias del cambio tecnológico y la cualificación de los recursos humanos.

Aparentemente esta importancia de lo local pareciera contraponerse a la creciente globalización de actividades y sectores económicos en el sistema internacional. Pero lo cierto es que, pese a esa fuerte tendencia de globalización económica de determinadas ramas y sectores dinámicos en la economía internacional, la inmensa mayoría de la producción a nivel mundial sigue desenvolviéndose en ámbitos esencialmente locales, regionales o nacionales.

Según datos del *World Development Indicators 1998* del Banco Mundial, en 1996 el intercambio mundial de bienes y servicios, medido por la suma de exportaciones e importaciones de mercancías valorada en US dólares corrientes y dividido por el producto interior bruto en términos de Paridad de Poder Adquisitivo (PPA) (1), es sólo el 29,1 por ciento de la producción mundial. En otras palabras, a pesar del importante crecimiento de los intercambios externos observado en estos últimos diez años (Figura 3), más del 70 por ciento de la producción mundial incluida en las Cuentas Nacionales en 1996 no se comercializa internacionalmente. Es decir, es de ámbito local, regional o nacional.

Hay que tener en cuenta, también, que esta cuantificación de la producción

(1) La Paridad de Poder Adquisitivo (PPA) se define como el número de monedas de un país necesario para comprar en el

mercado nacional la misma cantidad de bienes y servicios que se podrían obtener con un dólar de Estados Unidos.

FIGURA 3. Intercambio de bienes y servicios en porcentaje del PIB (Medido en términos de Paridad de Poder Adquisitivo)

Países	1986	1996
Total Mundo	20,7	29,1
Estados Unidos	14,0	19,4
Japón	21,5	26,1
Alemania	...	55,1
Francia	33,7	45,4
Reino Unido	33,3	46,3
Italia	28,0	39,6
España	18,4	36,8
Grecia	21,2	27,9

Fuente: World Development Indicators 1998, The World Bank, Washington D.C., USA.

FIGURA 4. Intercambio de bienes y servicios en porcentaje del PIB (Medido en términos de Paridad de Poder Adquisitivo)

Países	1986	1996
Argentina	5,9	14,0
Bolivia	11,7	12,0
Brasil	5,8	10,2
Chile	11,6	18,9
Colombia	7,1	9,5
Costa Rica	20,2	34,4
República Dominicana	12,3	28,3
Ecuador	11,8	16,3
El Salvador	20,7	22,5
Guatemala	9,7	12,2
Haití	6,9	12,6
Honduras	21,7	42,5
México	6,8	26,1
Nicaragua	15,5	19,4
Paraguay	8,2	29,3
Perú	6,6	13,0
Uruguay	14,7	22,8
Venezuela	15,3	19,0
Promedio 18 países	11,8	20,1

Fuente: World Development Indicators 1998, The World Bank, Washington D.C., USA.

mundial no incluye las actividades de autoconsumo, trueque o de carácter informal, las cuales tienen una presencia importante, sobre todo, en el mundo en desarrollo. Si establecemos el supuesto de que estas actividades productivas equivalen aproximadamente a un 25 ó 30 por ciento de la producción medida en términos monetarios por las Cuentas Nacionales (lo cual constituye una estimación bastante modesta), podemos afirmar que más del 75 por ciento de la producción mundial sigue siendo en 1996 de ámbito local, regional o nacional.

Incluso una buena parte de las exportaciones de los países se dirige a los países vecinos y no al mundo entero, tal como sugiere una visión apresurada sobre la "globalización". Hay pues, mucho de exageración en la expresión "estamos en un mercado global", ya que la verdad es que dicho mercado sigue siendo un conjunto bastante heterogéneo y los problemas de los diferentes *sistemas productivos locales* siguen teniendo una importancia decisiva.

En el caso de América Latina, tal como se aprecia en la figura 4, para un promedio de 18 países (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela) la suma de las exportaciones e importaciones representa en promedio tan sólo el 20 por ciento del producto interior bruto. Es decir, tomando solamente la producción medida en términos monetarios, el 80 por ciento de la producción latinoamericana es de ámbito local, regional o nacional.

Si incorporamos una estimación de las actividades productivas no recogidas en las Cuentas Nacionales (autoconsumo, trueque, informales, etc.) suponiendo que las mismas equivalen en promedio en América Latina al 40 ó 50 por ciento de la producción formal, podemos inferir que en realidad más del 86 por ciento de dicha producción no se comercializa internacionalmente, siendo esencialmente un fenómeno local, regional o nacional.

Las cifras de la inversión extranjera directa bruta, esto es, la suma de los flujos de entradas y salidas de inversiones

**FIGURA 5. Inversión extranjera directa
bruta en porcentaje del PIB
(Medido en términos de Paridad
de Poder Adquisitivo)**

Países	1986	1996
Total Mundo	1,1	2,2
Estados Unidos	1,4	2,6
Japón	0,9	0,9
Alemania	...	2,0
Francia	1,1	3,7
Reino Unido	3,6	6,6
Italia	0,4	0,8
España	1,1	1,9
Grecia	0,6	0,8

Fuente: World Development Indicators 1998, The World Bank, Washington D.C., USA.

**FIGURA 6. Inversión extranjera directa
bruta en porcentaje del PIB
(Medido en términos de Paridad
de Poder Adquisitivo)**

Países	1986	1996
Argentina	0,3	1,3
Bolivia	0,1	1,8
Brasil	0,1	0,7
Chile	0,5	3,0
Colombia	0,6	1,3
Costa Rica	0,6	1,8
República Dominicana	0,3	1,2
Ecuador	0,2	0,7
El Salvador	0,3	0,2
Guatemala	0,3	0,2
Haiti	0,1	0,0
Honduras	0,4	0,4
México	0,6	1,0
Nicaragua	0,0	0,9
Paraguay	0,0	1,1
Perú	0,1	3,3
Uruguay	0,3	0,7
Venezuela	0,4	1,1
Promedio 18 países	0,28	1,15

Fuente: World Development Indicators 1998, The World Bank, Washington D.C., USA.

extranjerías directas recogidas en la balanza de pagos (lo que incluye capital social, reinversión de beneficios, otros tipos de capital a largo plazo y capital a corto plazo) son también otro de los aspectos de la "globalización". En este caso los datos nos muestran que, en promedio, dichas inversiones extranjeras directas brutas representan únicamente el 2,2 por ciento del PIB mundial (Figura 5).

Para los 18 países de América Latina antes citados, dichas inversiones equivalen únicamente al 1,1 por ciento del producto interior bruto total de la región (Figura 6). También aquí podemos apreciar hasta qué punto las decisiones de producción corresponden esencialmente a decisores nacionales, regionales o locales.

No debe confundirse, por tanto, la tendencia creciente de la globalización de determinados sectores dinámicos de la economía mundial y la apertura de mercados con la suposición de que "sólo existe un mercado global" o que las inversiones extranjeras son las más importantes, lo cual es claramente una exageración que no ayuda nada a la hora de diseñar las estrategias de innovación productiva en las diferentes situaciones concretas, en cada territorio.

3. EL AVANCE DE LOS PROCESOS DE DEMOCRATIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

De otro lado, los gobiernos locales y regionales poseen ventajas importantes respecto a los gobiernos centrales, tanto por su mayor capacidad de representación y legitimidad ante sus electorados, pudiendo así ser agentes institucionales de integración social y cultural de comunidades territoriales; como por su mayor flexibilidad, adaptabilidad y capacidad de maniobra ante contextos cambiantes (BORJA & CASTELLS, 1997).

De ahí que el fortalecimiento institucional a nivel local o regional puede facilitar la construcción de redes de colaboración con los distintos actores sociales, y de cooperación entre los

diferentes niveles de la administración pública, tratando de difundir la información y reaccionando frente a la burocracia o la corrupción. De este modo, frente a los retos actuales de la revolución tecnológica y la globalización económica, el fortalecimiento de las instituciones de gestión y representación a nivel local busca aunar la democracia participativa, la descentralización administrativa, la integración social y cultural, y la eficiencia en la innovación productiva y el desarrollo empresarial.

El avance de los procesos de *democratización* ha permitido también en América Latina y el Caribe, el fortalecimiento de los gobiernos municipales, tras décadas de autoridades locales designadas desde los gobiernos centrales. De este modo, ciudades, aldeas y localidades en los países de la región, ejercen ahora su derecho a elegir a sus propios representantes locales y a pedirles cuenta de sus actuaciones. Este cambio, que implica convertir a las alcaldías en nuevos centros de poder y decisión, es parte de un proceso sin precedentes de descentralización de autoridad que acompaña las reformas políticas y económicas que la mayoría de los gobiernos de América Latina han adoptado en esta última década.

Como resultado de ello, en el nivel local se ha comenzado a reafirmar el derecho de la ciudadanía para decidir la forma en que deben ser usados los recursos públicos para atender a los problemas locales y regionales y, bajo esta presión de los electores, los gobiernos centrales han comenzado a mostrar una creciente disposición a descentralizar mecanismos impositivos y tarifarios, lo cual ha colocado recursos monetarios sin precedentes en manos de gobiernos municipales y locales, involucrándolos en nuevas funciones y responsabilidades para la prestación de servicios sociales básicos y para desplegar una amplia gama de proyectos locales de desarrollo (HAUSMANN, 1997).

Pero el avance de los procesos de *descentralización* en América Latina y El Caribe no puede reducirse al ámbito de la descentralización fiscal, ya que los gobiernos subnacionales han ido adquiriendo grados mayores de autonomía

política asumiendo, a su vez, áreas de servicios sustantivos como las de educación, salud y otros servicios cruciales para el desarrollo socioeconómico. De ahí que la atención a los procesos de descentralización no deba limitarse únicamente a lograr la mejora de la gestión adecuada de los mayores recursos financieros transferidos a los gobiernos locales, o la provisión más eficiente de los servicios públicos municipales mediante el traspaso al sector privado de aquellos que pueden ser gestionados por éste de forma más eficiente, sino que debe incluir igualmente las nuevas y decisivas funciones de *fomento del desarrollo productivo y tejido empresarial* en cada ámbito local.

4. PRINCIPALES ENSEÑANZAS DE LAS EXPERIENCIAS DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL A NIVEL INTERNACIONAL

En los países desarrollados han ido surgiendo, a lo largo de estas dos últimas décadas, un conjunto diverso de *iniciativas locales de desarrollo*, tratando de generar actividades, empresas, o nuevos empleos, mediante el estímulo de la innovación creativa y los emprendimientos empresariales, a fin de facilitar los necesarios microajustes en la actividad productiva local; la organización de redes de interdependencia entre empresas y actividades ligadas a los mercados; la diversificación productiva basada en la diferenciación y calidad de productos y procesos productivos, así como en la mejor identificación de la segmentación de la demanda y la emergencia de nuevas necesidades y mercados; la valorización de los recursos endógenos existentes en cada territorio; y la búsqueda de nuevas fuentes de empleo.

El núcleo propositivo básico de este conjunto de iniciativas locales de desarrollo subraya la necesidad de acompañar los esfuerzos del ajuste macroeconómico con otro tipo de *microajustes flexibles* desde los diferentes ámbitos territoriales, tratando de definir en cada contexto, las actividades de innovación tecnológica y de gestión, así como la cualificación de recursos humanos,

según el perfil específico de las actividades productivas y el tejido empresarial de cada territorio. Esto implica subrayar la innovación y la capacidad propia de desarrollo local, y no solamente las modalidades de redistribución desde el nivel central. Por eso, la *descentralización* constituye una herramienta indispensable en estos procesos, al facilitar el traspaso de competencias, recursos y responsabilidades a las diferentes administraciones locales.

Ello supone también la movilización de los actores sociales territoriales implicados en los procesos de desarrollo local, a fin de construir los sistemas de información empresarial pertinentes en cada territorio; mejorar la base empresarial innovativa a nivel local; la calidad y orientación de las infraestructuras básicas; la coordinación de los instrumentos de fomento para microempresas y pequeñas empresas; el acceso a líneas de financiamiento para este colectivo de empresas; y, en suma, crear la institucionalidad apropiada para el desarrollo territorial, como resultado de la concertación estratégica público-privada del conjunto de la sociedad local.

De forma simplificada, se puede decir que el problema al que se enfrentan las ciudades y localidades consiste en reestructurar su sistema productivo y mejorar su entorno urbano, de manera que sus explotaciones agrarias y sus empresas industriales y de servicios mejoren la productividad y aumenten su competitividad en los mercados locales y externos.

Las experiencias de desarrollo local muestran, pues, que el camino adecuado a seguir exige la definición y ejecución de una estrategia de desarrollo empresarial y urbano, instrumentada a través de acciones que persigan los objetivos de productividad, competitividad y generación de empleo a nivel territorial.

La gestión de las iniciativas de desarrollo local exige también una nueva mentalidad alejada de la lógica del subsidio y de la pasiva espera a que los poderes públicos aporten las soluciones. Por el contrario, desde esta perspectiva se subraya la importancia de que la gente actúe por ella misma desde sus propios territorios, a través de la movilización de los diferentes

actores y organismos, tanto públicos como privados. De ahí que el *fortalecimiento* de las células básicas de organización de la ciudadanía, esto es, las *administraciones territoriales* en general, sea tan importante. Se hace necesario, también, superar la frecuente identificación de las actuaciones de ámbito local o territorial como marginales o asistenciales, cuando se evidencia la necesidad de contemplarlas desde una lógica de desarrollo económico, tratando de articularlas mejor con las reformas estructurales emprendidas, a fin de complementar la eficacia y eficiencia de las mismas.

Como es conocido, los cambios estructurales ponen a prueba la capacidad de las economías, las instituciones y el conjunto de actores sociales, para adaptarse a las nuevas circunstancias y condicionantes, tratando de buscar nuevas oportunidades para el despliegue de sus recursos y potencialidades. Las políticas públicas tratan de reforzar esos procesos de adaptación estructural proponiendo acciones dirigidas a incrementar la productividad y competitividad empresarial, mediante la mejora del funcionamiento de los mercados de factores (capital, recursos humanos, tecnología) y del entorno urbano, así como la eficacia y eficiencia del sector público, a través de la reforma del Estado.

Estas políticas tienen una expresión sectorial, pero deben coordinarse territorialmente, a fin de identificar adecuadamente los problemas concretos del tejido empresarial existente en cada ámbito local, el cual está compuesto mayoritariamente por microempresas y pequeñas empresas, que deben ser, por tanto, objeto de atención preferente, a fin de asegurar condiciones de competitividad frente a la gran empresa, y para buscar también la mayor difusión territorial del crecimiento económico y la generación de empleo e ingreso.

Este nuevo enfoque, por lo tanto, entiende que el crecimiento económico no tiene por qué ser, necesariamente, polarizado y concentrado en las grandes ciudades. El desarrollo económico puede surgir también de forma difusa en el territorio si se utiliza eficientemente el potencial existente en el mismo. La nueva

estrategia de desarrollo regional se basa, pues, en una aproximación territorial al desarrollo, en la que la historia productiva de cada localidad, las características tecnológicas e institucionales del medio local, y los recursos locales, condicionan el proceso de crecimiento económico. Por ello, para desarrollar una localidad hay que recurrir, además de a los factores externos, a los factores endógenos de ese territorio.

El objetivo de la nueva estrategia de desarrollo empresarial es el de fomentar la difusión de las innovaciones, la capacidad emprendedora, la calidad de los recursos humanos y la flexibilidad del sistema productivo, buscando dar una respuesta eficaz a los desafíos actuales. De este modo, para conseguir el desarrollo local la cuestión no reside, únicamente, en lograr grandes proyectos industriales, sino que se trata de impulsar también aquellas iniciativas que utilizan el potencial de desarrollo endógeno y promueven los ajustes flexibles en los *sistemas productivos locales*.

Por último, la definición, el diseño y la promoción de la estrategia y acciones de política de desarrollo regional y local ha recibido un fuerte apoyo de organizaciones internacionales como la OCDE y la Comisión Europea, cuyas propuestas han ejercido un influjo importante en el cambio de las políticas de empleo, de la política territorial y de las políticas de fomento empresarial de las economías avanzadas. En el caso de América Latina, sin embargo, no existe ninguna organización multilateral que haga un papel similar, ni tampoco las entidades financieras de desarrollo en la región contemplan la financiación de este tipo de proyectos o iniciativas locales. Pareciera que la globalización de las políticas no llega tampoco a ese punto.

Las evaluaciones existentes de las iniciativas de desarrollo local en los países de la OCDE, muestran con claridad que los territorios con mejores indicadores en términos de empleo, ingreso, calidad de las relaciones laborales, justicia social y calidad de vida, no son aquellos que buscan el abaratamiento de costes de producción, salarios bajos y subvenciones fiscales a las empresas, sino los que han estimulado la vitalidad empresarial mediante el fomento

de capacidades de desarrollo, tales como la calidad de los recursos humanos, innovación tecnológica, infraestructuras básicas, líneas apropiadas de financiamiento, etc., las cuales son, en gran medida, resultado de políticas regionales o locales dinámicas, adaptadas por las administraciones locales o ciudades, en colaboración con el sector privado. Así pues, las estrategias que buscan reforzar los factores intangibles del desarrollo (como la creación de un clima emprendedor, entornos innovadores y capacidades de gestión) parecen mucho más eficaces que aquellas otras que pretenden solamente abaratar costes.

5. INICIATIVAS DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL EN AMÉRICA LATINA

En los últimos años, de forma dispersa, vienen surgiendo en diversos territorios subnacionales de América Latina diferentes iniciativas locales que buscan, en la práctica, un mayor aprovechamiento de los recursos endógenos, a través de la mejor articulación en red de los diferentes actores locales, bien sea para incorporar mayor eficiencia en la actividad productiva y la gestión empresarial, o para enfrentar las dificultades de las diferentes comunidades locales ante la difícil situación actual.

A pesar del interés e importancia de estas incipientes iniciativas de desarrollo económico local en América Latina, generalmente suelen quedarse hasta ahora en un nivel experimental o como casos aislados, modificando bastante poco los modos tradicionales de intervención económica global. De todas formas, no alcanzan a constituir aún el conjunto de entornos innovadores territoriales tal como se advierte en las "mejores prácticas" en los países desarrollados, pero sí que apuntan claramente a la necesidad de una política combinada de *fortalecimiento de las Administraciones Locales* y el *fomento del desarrollo empresarial* como ejes estratégicos fundamentales de las iniciativas de desarrollo local.

Como puede apreciarse, todo ello conlleva un replanteamiento de los papeles y funciones de las administraciones públicas,

a fin de lograr el máximo de eficiencia en las mismas, desde sus distintos niveles territoriales.

Sin embargo, hasta ahora, en América Latina y el Caribe, los gobiernos nacionales y los organismos multilaterales de la región no han promovido ni financiado suficientemente las iniciativas de desarrollo económico local. La prioridad obligada al logro de los equilibrios macroeconómicos, el tipo de aproximación sectorial a los problemas económicos y la lejanía de las diferentes situaciones locales, no ha ayudado demasiado en la atención requerida por los diferentes ámbitos locales.

Todo ello se ha concretado en una concepción esencialmente exógena y centralista del desarrollo territorial, infravalorando los recursos humanos, las pequeñas empresas locales y el potencial endógeno. El ciclo electoral y la búsqueda de resultados de corto plazo por los gobiernos tampoco ayuda demasiado en este sentido, ya que las políticas locales de desarrollo requieren períodos amplios para mostrar la maduración de sus inversiones.

Sin embargo, la presión de las exigencias concretas del cambio tecnológico e industrial en cada territorio está facilitando el progresivo reconocimiento de la importancia de las micro y pequeñas empresas en la creación de empleo e ingreso y en la difusión de progreso técnico. Igualmente, se ha comenzado a reconocer la necesidad de impulsar las capacidades endógenas de desarrollo de cada territorio, a lo cual ha contribuido también el avance de los procesos de descentralización y traspaso de competencias y recursos a los gobiernos regionales y municipales.

Así pues, aunque lentamente, va cobrando mayor relevancia el *carácter intersectorial y territorializado* de los procesos económicos, sociales y laborales, y la necesidad de diseñar programas descentralizados de apoyo a la formación, innovación y creación de empresas. Igualmente, todo ello conlleva una evolución hacia cambios en el desarrollo organizativo interno de las entidades públicas y el despliegue descentralizado de sus funciones o competencias, buscando espacios de concertación público-privada para abordar las diferentes políticas de desarrollo en cada ámbito territorial.

6. CONCLUSIONES

Como es bien conocido, los procesos de *descentralización* pueden permitir una mejor adecuación entre los servicios públicos y las preferencias de la población, facilitar la mayor participación ciudadana, y aumentar el grado de "accountability" o control ciudadano sobre las acciones de los gobernantes.

Para ello es necesario que las administraciones locales tengan suficiente capacidad institucional para gestionar adecuadamente las nuevas responsabilidades asignadas; que exista una efectiva democracia local, con suficiente participación política, a fin de evitar los riesgos de clientelismo u otras formas de corrupción; que las relaciones entre las diferentes administraciones territoriales, incluídos el sistema de transferencias desde el nivel central y las normas sobre la obtención de préstamos, estén sujetas a restricciones presupuestarias estrictas; y que se controle, en lo posible, la correspondencia entre la responsabilidad de gasto y la capacidad de generar ingresos a nivel local, a fin de evitar el desbalance vertical fiscal.

Además de atender a estas condiciones, a fin de que la *descentralización* pueda ofrecer sus ventajas en América Latina y El Caribe, hay que tener en cuenta —tal como muestran las mejores prácticas a nivel internacional— que la descentralización no se limita al ámbito fiscal, ya que los gobiernos subnacionales han ido adquiriendo mayores grados de autonomía política asumiendo, a su vez, áreas de servicios sustantivos como las de educación, salud y otros servicios cruciales para el desarrollo socioeconómico.

De ahí que la atención a los procesos de descentralización no debiera limitarse únicamente a lograr la mejora de la gestión adecuada de los mayores recursos financieros transferidos a los gobiernos locales, o a la provisión más eficiente de los servicios públicos municipales mediante el traspaso al sector privado de aquellos que pueden ser gestionados por éste de forma más eficiente, sino que debe incluir igualmente las nuevas y decisivas funciones de fomento del desarrollo productivo y tejido empresarial en cada ámbito local.

De otro lado, para asegurar la innovación productiva y de gestión del tejido empresarial existente en América Latina y el Caribe, compuesto mayoritariamente por microempresas y pequeñas empresas, se hace necesario acompañar las reformas macroeconómicas con esfuerzos, esencialmente de ámbito territorial y microeconómico, para lo cual es preciso el *fortalecimiento institucional de las administraciones territoriales*, a fin de que los gobiernos locales, provinciales y regionales puedan desempeñar un papel activo como animadores y catalizadores de iniciativas de desarrollo económico local junto a los restantes agentes socioeconómicos privados y el conjunto de la sociedad civil.

Esto supone el diseño de políticas de nivel microeconómico, así como adaptaciones socioinstitucionales desde el nivel mesoeconómico (o intermedio), a fin de estimular la creación de espacios de concertación estratégica de actores públicos y privados, para la construcción de *entornos innovadores en cada territorio*, capaces de encarar los retos del cambio estructural y la globalización de forma eficiente.

Las empresas no protagonizan en solitario la pugna competitiva en los mercados, sino que también compiten el agrupamiento de empresas (o "cluster" de eslabonamientos productivos) del que forman parte, así como el entorno territorial e institucional en el que dichas empresas se encuentran. La existencia de recursos humanos cualificados, la vinculación del sistema de educación y capacitación con el perfil productivo de cada territorio, la adecuada gestión municipal y la eficiente prestación de servicios mediante concesiones o acuerdos con el sector privado, el acceso a líneas apropiadas de financiamiento para las microempresas y pequeñas empresas, la disponibilidad de servicios empresariales avanzados que permitan acceder a la información de mercados y tecnologías, líneas de comercialización, cooperación entre empresas, etc., son todos ellos aspectos de un *mercado de factores estratégicos* que hay que construir territorialmente, en un esfuerzo de colaboración público-privada para lograr disponer de entornos

innovadores de calidad en los diferentes ámbitos territoriales significativos.

Si esto es válido para todo tipo de empresas, lo es mucho más para las *microempresas y pequeñas empresas*, las cuales por sí solas no pueden acceder a los servicios avanzados de apoyo a la producción que requieren los procesos de innovación productiva y empresarial. Este tipo de empresas de pequeña dimensión deben poder encontrar en su entorno territorial inmediato los insumos estratégicos para la innovación productiva y de gestión. Sólo de esta forma, las empresas de pequeña dimensión podrán desplegar *redes locales* eficientes con proveedores y clientes, así como con entidades de consultoría, capacitación, u otras, a fin de captar las externalidades derivadas de la asociatividad, la proximidad territorial, las economías de aglomeración, y las derivadas de las relaciones entre socios y colaboradores ("partenariado") en el territorio, reduciendo con todo ello los niveles de incertidumbre y los costos de transacción. El territorio y el medio local se convierten, de este modo, en lugar de estímulo de innovaciones y de amplificación de informaciones, actuando como agente suministrador de externalidades positivas para la productividad y la competitividad empresarial.

Como puede verse, las nuevas exigencias de la actual fase de reestructuración o ajuste estructural, unidas a los impactos derivados del despliegue de los procesos de globalización económica internacional (los cuales poseen también su impacto y oportunidades a nivel territorial), provocan un conjunto de situaciones a nivel local bien complejo y diferenciado. Es por ello que no es posible dar respuestas eficientes, en términos de políticas de desarrollo, ante tan diversas situaciones económicas desde una aproximación genérica, centralista y sectorial. En su lugar, se requiere un diseño de políticas en el que las Administraciones Locales intervengan como actores decisivos en un ejercicio de concertación público-privada para hacer frente a las diferentes situaciones.

Los gobiernos locales tienen, por tanto, una responsabilidad importante en la producción y gestión del hábitat y equipamientos colectivos, que constituyen

un "capital social" fundamental como base de la productividad y competitividad de las empresas locales. Pero ello requiere, como se señala, un tipo inteligente de actuaciones que acompañe las reformas estructurales emprendidas con otras de nivel territorial, que aseguren la innovación tecnológica y de gestión de los diferentes sistemas productivos locales, a fin de generar un empleo de mayor calidad y nuevas fuentes de riqueza para la población.

Ello puede verse facilitado por la actuación de los gobiernos locales, los cuales

deben ampliar su campo de interés convirtiéndose en animadores y catalizadores estratégicos de iniciativas concertadas con el sector privado, a fin de crear una institucionalidad innovadora territorial estimuladora del desarrollo empresarial, la modernización municipal y la generación de empleo. La financiación de estas iniciativas de desarrollo local y la promoción de observatorios sobre las mismas en América Latina constituyen tareas que los organismos multilaterales podrían promover.

BIBLIOGRAFIA

- ALBURQUERQUE, F. (1997): *Desarrollo económico local y difusión del progreso técnico*, Cuadernos del ILPES 43. CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- (1997): "La importancia de la producción local y la pequeña empresa para el desarrollo de América Latina", *Revista de la CEPAL*, Núm. 63, Naciones Unidas, Santiago de Chile, diciembre.
- BANCO MUNDIAL (1998): *World Development Indicators*, Washington D.C.
- BATLEY, R. & K. DAVEY & D. EDELMAN & A. NICKSON & P. NIENTIED & B. RICHARDS (1997): *La ciudad latinoamericana y del Caribe: nuevas direcciones en política y gestión urbana*, Simposio de Ciudades, BID, Barcelona, 13-15 marzo.
- BECATTINI, G. & E. RULLANI (1996): "Sistemas productivos locales y mercado global", *Información Comercial Española*, Número 754, Madrid, junio.
- BENKO, G. & A. LIPIETZ (comps.) (1994): *Las regiones que ganan. Distritos y redes. Los nuevos paradigmas de la geografía económica*. Ed. Alfons el Magnànim, Valencia.
- BIANCHI, P. (1996): "Nuevo enfoque en el diseño de políticas para las PYMES. Aprendiendo de la experiencia europea", *CEPAL, Documento de Trabajo 72*, Buenos Aires.
- BID (1996): *Experiencias de apoyo a la microempresa*, Departamento de Programas Sociales y Desarrollo Sostenible. Unidad de Microempresa. Washington D.C.
- (1997): *América Latina tras una década de reformas. Progreso Económico y Social en América Latina*, Washington.
- BORJA, J. & M. CASTELLS (1997): *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, UNCHS/Taurus, Madrid.
- CASALET, M. (1997): "La cooperación interempresarial: una opción para la política industrial", *Comercio Exterior*, Vol. 47, No. 1, México, enero: 8-15.
- COSTA CAMPI, T. (1996): *Alternativas locales de promoción del desarrollo económico*, IV Conferencia CIDEU: La participación de los gobiernos (centrales, regionales y locales) y de los agentes económicos y sociales en la solución de los problemas de las ciudades. Salvador de Bahía, Brasil, 28 y 29 de marzo.
- DEL CASTILLO, J. (dir.) (1989): "Iniciativas locales de empleo y declive industrial", *Informes OCDE*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- (1994): *Manual de Desarrollo Local*, Serie Estudios de Economía, Departamento de Economía y Hacienda, Gobierno Vasco, Vitoria.
- DOMÍNGUEZ, R. (1996): *Promoción y reestructuración de pequeñas y medianas empresas en Canadá, España, Italia y Japón. Temas para el debate en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, División de Infraestructura y Mercados Financieros, Washington.
- ESPINA, A. (1994): "Una política de cooperación para los sistemas productivos locales", *Economía y Sociedad*, Núm. 11, Madrid, diciembre.

- ESSER, K. & W. HILLEBRAND & D. MESSNER & J. MEYER-STAMER (1996): "Competitividad sistémica: nuevos desafíos para las empresas y la política", *Revista de la Cepal*, Santiago de Chile, agosto.
- GAROFOLI, G. (1986): "Modelos locales de desarrollo", *Revista Estudios Territoriales*, 22, Madrid.
- (1995): "Desarrollo económico, organización de la producción y territorio", en VÁZQUEZ BARQUERO & GAROFOLI (eds.). Madrid.
- GREFFE, X. (1990): *Descentralizar en favor del empleo. Las iniciativas locales de desarrollo*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, España.
- HAUSMANN, R. (1997): "La gestión municipal", en *El BID*, Volumen 24, Número 9-10, Washington, septiembre-octubre: 6-7.
- IMPI (1995): "Impulso al fortalecimiento de las PYMES desde los Ayuntamientos españoles", *Estudios e Informes sobre la PYME*, Instituto de la Mediana y Pequeña Industria, Ministerio de Industria y Energía, Madrid.
- IULA/CELCADEL (1993): *El Municipio: promotor del desarrollo económico local*, Manuales del Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales, Proyecto SACDEL/Federación de Municipios de Canadá, Quito.
- (1993): *Desarrollo Local*, Cuaderno del Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales, 13, Quito.
- LLISTERRI, J. J. & F. GATTO (1997): *Guía metodológica para la preparación de Estrategias de Desarrollo Empresarial y de la Pequeña y Mediana Empresa*, BID, Washington D.C.
- MESSNER, D. (1996): "Dimensiones espaciales de la competitividad internacional", *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, FLACSO, Año 2, 3.
- MIKKELSEN, L. & L. GOLDMARK & M. HAGEN-WOOD (1997): *Apoyo del BID al Sector Artesanal 1965-2001*. Departamento de Programas Sociales y Desarrollo Sostenible. BID, Washington.
- OCDE (1993): *Desarrollo territorial y cambio estructural. Una nueva perspectiva sobre el ajuste y la reforma*, OCDE, París.
- (1996): *Networks of Enterprises and Local Development. Competing and Co-operating in Local productive Systems*, LEED, París.
- PÉREZ, C. (1992): "Cambio técnico, reestructuración competitiva y reforma institucional en los países en desarrollo", *El Trimestre Económico*, 233, enero-marzo: 23-64.
- PIKE, F. & G. BECATINI & W. SENGENDERGER (comps.) (1992): *Los distritos industriales y las pequeñas empresas*, Madrid.
- PIORE, M. & CH. SABEL (1990): *La segunda ruptura industrial*, Alianza, Madrid.
- PORTER, M. (1991): *La ventaja competitiva de las naciones*, Plaza y Janés, Barcelona.
- RICO, A. (1988): "La experiencia valenciana en la promoción de la innovación", *Papeles de Economía Española*, Núm. 35, Madrid.
- RICO, A. & J. MAFFÉ & F. MAS (1988): "Innovación e Institutos Tecnológicos Sectoriales en la Comunidad Valenciana", *Economía y Sociedad*, Revista de la Comunidad de Madrid, diciembre.
- SENGENDERGER, W. (1993): "El desarrollo local y la competencia económica internacional", *Revista Internacional del Trabajo*, 112.
- STÖHR, W. B. (1997): "Innovación regional tecnológica e institucional. La política japonesa en relación a las tecnópolis". *Estudios Territoriales*. 23, Madrid: 29-43.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1993): *Política Económica Local*, Ed. Pirámide, Madrid.
- (1995): "Desarrollo económico: flexibilidad en la acumulación y regulación del capital", en VÁZQUEZ BARQUERO & GAROFOLI.
- & G. GAROFOLI (eds.) (1995): *Desarrollo económico local en Europa*, Colegio de Economistas de Madrid, España.

Agencias de desarrollo y territorio: La experiencia del País Vasco

Beatriz PLAZA INCHAUSTI & Roberto VELASCO BARROETABEÑA

Profesora Titular de Economía Aplicada, Universidad del País Vasco. & Catedrático de Economía Aplicada, Universidad del País Vasco.

RESUMEN: El País Vasco ha desplegado potentes instrumentos de apoyo a las industrias a través de la agencia SPRI del Gobierno Vasco. Sin embargo, sus actuaciones no alcanzan a una pléyade de microempresas que tienen una especial relevancia desde la perspectiva de la generación de empleo. Esta limitación está siendo subsanada, en parte, mediante la cada vez más frecuente intermediación de las agencias comarcales y locales, que han adquirido relevancia en la última década. Sin embargo, la eficacia de éstas se ve condicionada por la escasez de recursos humanos con la requerida preparación y por presupuestos excesivamente ajustados. Es en este contexto en el que debería intervenir la SPRI, coordinando las actuaciones provinciales y locales, desempeñando una labor de asesoramiento y provisión de fondos.

La experiencia del País Vasco muestra también que las medidas de promoción de la actividad económica pierden eficacia cuando no van acompañadas de actuaciones paralelas relativas a la ordenación del territorio. El caso de los municipios de la margen izquierda de la Ría de Bilbao es, en este sentido, un ejemplo paradigmático.

Descriptores: Política industrial, Agencias de desarrollo comarcales-locales, Territorio, País Vasco.

La economía ha experimentado un vertiginoso cambio en las dos últimas décadas. Las crisis registradas —de una gran complejidad—, la globalización y la revolución tecnológica han propiciado una ruptura en la lógica del desarrollo económico. Territorios otrora prósperos entran en procesos de declive y decadencia, emergen sectores de rápido crecimiento y se produce una nueva distribución espacial de las actividades económicas vinculada a los más recientes requerimientos tecnológicos.

La tendencia hacia la concentración industrial que vivieron los países desarrollados en la década de los sesenta se

extingue. Aparece una nueva lógica de industrialización, descentralizada y difusa en el territorio, donde las empresas de gran tamaño externalizan sus funciones y dan lugar a unidades flexibles y especializadas que se hallan integradas en sistemas productivos regionales y locales (IMPI, 1993).

La flexibilización de los procesos productivos condiciona las decisiones locacionales de las empresas, que dependen en mayor medida de factores cualitativos (masa crítica de I+D, disponibilidad de mano de obra cualificada, calidad medioambiental ...) creando una situación que dista enormemente de la que existía

Este trabajo ha podido realizarse gracias a la ayuda dispensada a los Proyectos de Investigación UPV 036.321-HA060/96 y UPV036.321-HA135/98 por la Universidad del País Vasco.

Recibido: 12.05.00
e-mail: ebpplinb@bs.chu.es.

hace tan sólo unas décadas, cuando la localización de las empresas estaba condicionada por la proximidad a las materias primas y a las fuentes de energía, o por la cercanía al mercado.

En estas circunstancias, el *entorno socio-económico* de las empresas cobra una importancia inusitada. La liberalización de los mercados ha intensificado la competencia entre las firmas y los ahora mayores requerimientos exigen a las industrias una notable autodisciplina, un conocimiento más profundo de las dinámicas del mercado, una nueva operatividad creadora capaz de marcar algún tipo de ventaja significativa. Como consecuencia, la industria busca en su entorno los valores añadidos que, conjugados con el quehacer propio, contribuyan a reforzar su posición competitiva en el mercado. La interacción en aumento acrecienta, a su vez, las simultáneas exigencias de la propia empresa para consigo y con su entorno. Este proceso continuado va generando un espacio cada vez más estructurado, donde la pervivencia de la industria se halla en estrecha unión con la *capitalización del territorio*, entendida tanto en términos de infraestructuras físicas y tecnológicas, como de dinámica de la interacción social y capital humano.

Estas nuevas reglas del juego competitivo imponen la *cooperación* entre los agentes económicos como requisito para el avance, e incluso para la mera subsistencia. La influencia en los procesos locacionales de la capacidad innovadora de determinadas regiones, la relevancia de los intangibles empresariales o la necesidad de recurrir a redes integradas de servicios para la solución de los problemas de la empresa, han propiciado la *cooperación privado-pública* como estrategia impulsora del desarrollo económico, donde una acertada actitud de las autoridades nacionales, regionales y locales en estos terrenos puede marcar las diferencias con sus competidores.

El reconocimiento de estas realidades ha influido en la notable relevancia dada por la moderna Política Industrial al factor territorial, y es en este contexto donde se enmarcan las actuaciones de las agencias de desarrollo de ámbito regional y local.

1. LAS AGENCIAS DE DESARROLLO

Los intentos de definición de las Agencias de Desarrollo Regional (ADR) se han encontrado siempre con grandes dificultades, habida cuenta de la gran variedad de sus actividades, de sus diversos ámbitos geográficos de actuación y de las distintas dependencias accionariales y funcionales posibles. Con todo, podemos convenir en que se trata de organismos creados al amparo de la financiación pública para la promoción del desarrollo de un territorio determinado, contando para ello con instrumentos de diversa índole y con un nivel apreciable de autonomía en la gestión. Esta última característica introduce una diferencia sustancial entre las ADR y la Administración Pública.

En todo caso, ésta es también una aproximación incompleta al concepto de ADR, siendo como son importantes en estas entidades el nivel territorial (regional, provincial, local) de sus actuaciones y la propiedad (pública, privada o mixta). A este respecto, contrastan las agencias de propiedad eminentemente pública europeas con, por ejemplo, la experiencia que están desarrollando los Centros de Desarrollo Empresarial en Latinoamérica, que son agencias privadas promovidas por Asociaciones de Empresarios con el apoyo inicial del Banco Interamericano de Desarrollo.

En realidad, el único rasgo verdaderamente común a todas las ADR es que sus actividades están siempre vinculadas al desarrollo *del potencial endógeno* de la zona. Es decir, la agencia se debe a la especificidad de la economía a la que sirve, debiendo ajustar sus actuaciones a las necesidades concretas, a la par que fracasarían sus programas si no fuera por la existencia de un imprescindible sustrato de iniciativa empresarial en la zona de actuación, con motivaciones para el cambio y una cierta dosis de asunción de riesgos. Es más, sus intervenciones tienden al fracaso cuando las iniciativas no parten de la propia demarcación en la que se actúa. Lo cual, explica otro rasgo distintivo de las ADR: la utilización de un concepto amplio del desarrollo, con un contenido creciente de aspectos sociales.

La proximidad a los problemas reales de la zona sitúa a las agencias regionales en inmejorables condiciones para concentrar los recursos en las áreas más prometedoras o necesitadas de su territorio, integrar intervenciones con objetivos múltiples y propiciar la imprescindible tensión innovadora en la sociedad. Las autoridades regionales y locales son hoy protagonistas en la concepción e instrumentación de la política industrial, mucho más de lo que lo fueron en los años sesenta y setenta, cuando las políticas industriales se concebían únicamente por la Administraciones centrales de los Estados.

Sus máximos exponentes en España (IMPIVA en la Comunidad Valenciana, SPRI en el País Vasco, IFA en Andalucía, CIDEM en Cataluña e IMADE en Madrid) han alcanzado en los años noventa presupuestos multimillonarios, después de registrar crecimientos espectaculares y de ganar continuamente participación relativa en los Presupuestos de sus respectivas Comunidades Autónomas (URUEÑA, 1995). Otras Agencias se mantienen con presupuestos más modestos, como el IFR (Asturias), el IFRM (Murcia), el IAF (Aragón) y el FE (Extremadura). En los noventa se incorpora al grupo la gallega IGAPE, que irrumpe con fuerza apoyándose en una considerable dotación económica, y la más reciente Agencia de Castilla y León.

Los objetivos fundacionales de las Agencias cubren una gama de propósitos relativamente amplia, pues conviven los deseos de "configurar e impulsar un sistema industrial tecnológicamente avanzado, diversificado y competitivo" (ECHEVARRÍA, 1993) con el crecimiento económico y el reequilibrio territorial de la región. Algunos textos fundacionales se ciñen a objetivos más concretos, como "la creación de las condiciones para el desarrollo de una clase empresarial estable" en la zona (pretensión del IFA andaluz), o la internacionalización de la actividad económica (empresas, productos, mercados) regional a la que aspiran los estatutos de SPRI, IMPIVA, IMADE, CIDEM e IFRM (ECHEVARRÍA, 1993). En otros casos se destaca, además, el interés por la creación de una densa "red de servicios reales" a las empresas de la zona.

La instrumentación que emplean las ADR es, por ello, muy variada, aunque existen unos mínimos comunes, que las identifican:

- *Apoyo financiero*, cuyo cometido es facilitar el acceso de las empresas a las distintas fuentes de financiación, abaratar el coste y mejorar su estructura financiera mediante el aumento de los recursos a largo plazo, más acordes a la naturaleza permanente de la empresa. Los instrumentos que se utilizan para ello son muy variados. Por un lado, las subvenciones a fondo perdido y las bonificaciones del tipo de interés a proyectos de inversión genérica, que representan un porcentaje significativo del gasto en Política Industrial. A estas actuaciones se añaden las ayudas que otorgan algunos Gobiernos Autónomos a sus respectivas Sociedades de Garantía Recíproca (S.G.R.), y la promoción de Sociedades de Capital Riesgo (S.C.R.), que, coparticipadas por el sector público regional y entidades financieras privadas, concurren como socios de las empresas (VELASCO & PLAZA, 1998).
- *Mejora de infraestructuras* que faciliten el asentamiento de la industria (provisión de suelo industrial, construcción y gestión de polígonos industriales, viveros de empresas...).
- *Política tecnológica y de innovación*. La inadecuada dimensión e insuficiente capital tecnológico de las PYME han llevado a las agencias a diseñar diferentes sistemas que contribuyan a elevar el nivel tecnológico de las empresas de la región (parques tecnológicos, institutos de investigación, centros de diseño, centros tecnológicos ...).
- *Programas de cooperación empresarial* y promoción de las exportaciones, que potencian la creación de centrales de compra, consorcios para la exportación, misiones comerciales y red de oficinas en el extranjero, etcétera.

En este proceso de desarrollo del potencial endógeno resulta necesario incluir a los organismos locales, a los ayuntamientos. Bastantes autoridades locales van asumiendo, poco a poco, un papel activo en la creación de condiciones favorables para el desarrollo económico de su territorio, rompiendo con la tradicional concepción de unas administraciones exclusivamente centradas en prestar unos pocos servicios de carácter urbanístico y, todo lo más, otros cuantos relacionados con el bienestar social. Hoy cabe poca duda de que el municipio es una instancia adecuada para despertar el espíritu de iniciativa, individual y colectivo, para movilizar a los ciudadanos en acciones (formación ocupacional, fomento del turismo, difusión de información tecnológica, promoción de productos autóctonos, creación de polígonos empresariales bien dotados, etc.) orientadas a la actividad productiva y, en definitiva, para construir el soporte físico y cultural necesarios para la creación y desarrollo de empresas. Algunos ayuntamientos, como los de Sabadell o Vitoria son, en este sentido, ejemplos a seguir, lo mismo que algunas sociedades y agencias creadas por el Ayuntamiento de Barcelona (*Iniciativas, SA; Tecnologías Urbanas Barcelona, SA, etc.*).

Por el momento, sin embargo, predominan las actitudes pasivas de los municipios en la promoción de la actividad económica y, al menos en el caso español, son poco numerosos los Ayuntamientos conocedores de las posibilidades de nueva inserción en la vida social que las características de la economía de fin de siglo les ofrece. Hay también algunas experiencias exitosas de Agencias de Desarrollo Comarcales creadas conjuntamente por varios municipios para aprovechar las economías de escala, aunque la mayoría de los Ayuntamientos permanecen prisioneros de su escasa capacidad financiera, su pequeña dimensión poblacional y la falta de recursos humanos especializados. En muchos de estos casos, sólo la ayuda de las instituciones provinciales o regionales puede incorporarles a redes de servicios con suficiente masa crítica y evitar la aparición de *entornos autóctonos* alrededor de las iniciativas municipales de desarrollo empresarial.

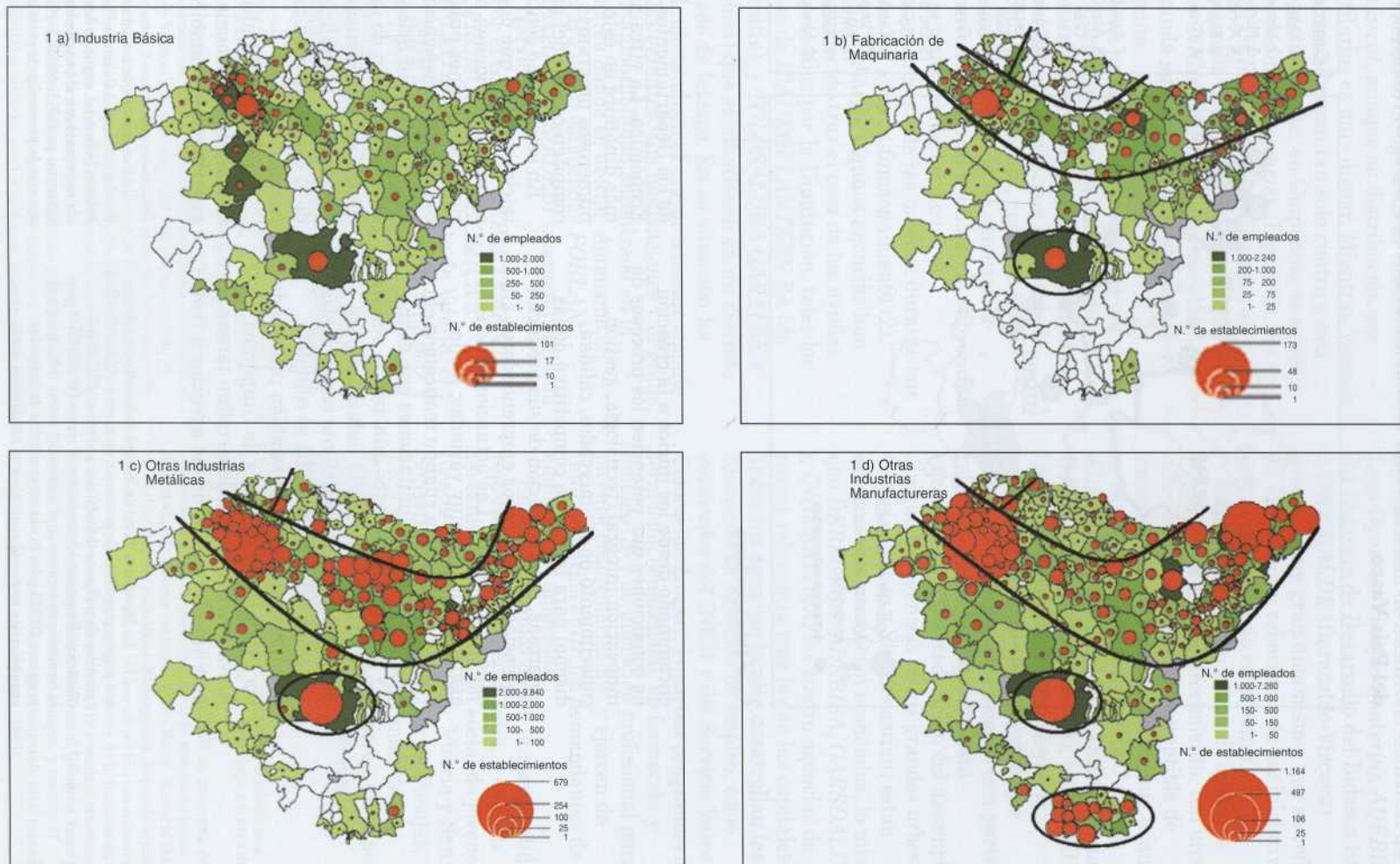
2. LA EXPERIENCIA DEL PAÍS VASCO

La Comunidad Autónoma del País Vasco ha experimentado un pronunciado declive industrial cuyos efectos se han dejado sentir en todo su territorio, especialmente en la margen izquierda del Nervión (Baracaldo, Sestao, Santurce, con tasas de paro del 25, 27 y 26 %, respectivamente) y en la zona este del área metropolitana de San Sebastián (Rentería, 26% y Pasajes, 23%) que son los municipios de mayor asentamiento de la industria básica (Figura 1a), con la excepción de Vitoria, que no ha experimentado las sucesivas crisis con la misma crudeza que las otras dos capitales.

La estructura industrial del País Vasco se caracteriza por una excesiva presencia de sectores maduros (Figura 1), y con niveles de actividad en claro retroceso en los países más desarrollados (ESTEBAN & VELASCO 1993). Al final de la década de los 80, más del 40 % de la producción industrial vasca se hallaba aún concentrada en sectores claramente regresivos (metalurgia básica y productos metálicos, madera y mueble), mientras que sólo el 8% se hallaba en sectores abiertamente expansivos (industria farmacéutica, plásticos, maquinaria eléctrica y electrónica).

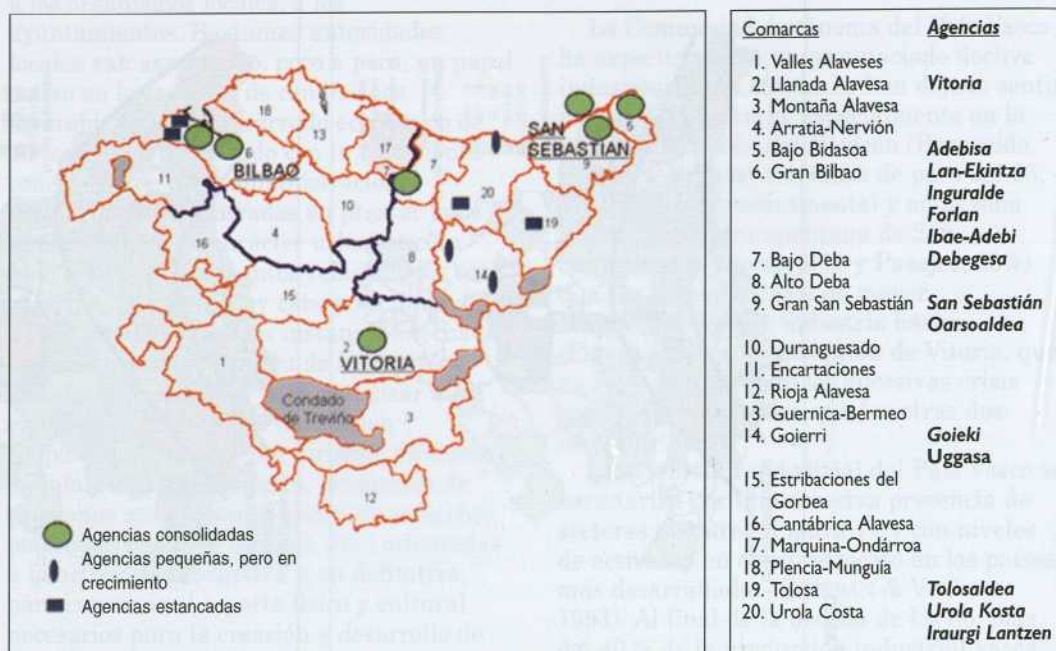
La economía vasca ha manifestado una gran rigidez para incorporar nuevas actividades económicas a los ritmos que requería su proceso de diversificación. La carencia de capacidad innovadora, la existencia de una inadecuada infraestructura, la inercia a la creación de nuevas empresas exclusivamente en los sectores implantados cuyos procesos productivos se conocían, explican en parte la resistencia de la economía vasca a la diversificación a mediados de la década de los ochenta.

Es en este contexto en el que, en septiembre de 1981 el Gobierno Vasco crea la Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial (SPRI) que, como su nombre indica, nacía con la misión clara de dinamizar la industria vasca y se configuraba como instrumento fundamental de la Política Industrial del Gobierno Vasco (ECHEVARRÍA, 1993). Sus esfuerzos se han

FIGURA 1. Geografía industrial de la Comunidad Autónoma del País Vasco

Fuente: EUSTAT (1994) Directorio de actividades económicas. Elaboración propia.

FIGURA 2. Las agencias locales de desarrollo de la Comunidad Autónoma del País Vasco



Fuente: Elaboración propia.

encaminado desde los inicios a la creación de condiciones que potencien los procesos de innovación integral (tecnología, gestión, conocimiento de los mercados, calidad, diseño) para la mejora competitiva de las empresas, diversificación de sus productos y potenciación de nuevos emprendedores allí donde los hubiera. Las actuaciones de esta agencia han sido muy variadas; a ellas haremos referencia cuando realicemos el diagnóstico de las limitaciones que debía —y en algunos aspectos aún debe— vencer el País Vasco en materia industrial para competir internacionalmente con garantías.

La actividad de la SPRI se completa provincialmente con la también intensa de las Diputaciones Forales de Guipúzcoa, Alava y Vizcaya, que desarrollan tareas muy similares a las de las agencias a través

de los Departamentos de Promoción Económica. La vizcaina, por mencionar la más dinámica en este ámbito, tiene numerosos programas (1) que, en ocasiones, compiten con los del propio Gobierno Vasco.

En este mismo sentido de promoción de iniciativas hay que destacar también los esfuerzos que vienen realizando las más de cien instituciones públicas y privadas que configuran la asociación *Bilbao Metrópoli 30*, y la sociedad *Bilbao Ría 2.000* —fruto de la cooperación de instituciones públicas centrales, autonómicas y locales— en el ámbito de la revitalización y regeneración de la castigada área metropolitana de Bilbao.

Durante los dos últimos lustros, la Comunidad Autónoma del País Vasco ha experimentado también una rápida

(1) La Diputación Foral de Vizcaya desarrolla con eficacia sus propios programas de promoción económica: *ELKARTEGIAK* (provisión de polígonos industriales y viveros), *BIC-BEAZ* (Centro de Empresas e Innovación), el centro *DZ DISEÑO* para la formación de técnicos en el ámbito del diseño industrial, o el programa *DEMA* para la puesta en marcha de maquetas empresariales promovidas por jóvenes estudiantes, entre otros.

La coordinación de las actuaciones de las Diputaciones Forales con las del Gobierno Vasco (responsable exclusivo de la Política Industrial, según la Ley de Territorios Históricos) ha ido mejorando con el paso de los años, aunque todavía existen bastantes posibilidades de perfeccionamiento. Por ejemplo, en materia de promoción de suelo industrial.

proliferación de *agencias de desarrollo comarcal*, aunque su distribución por territorios es muy dispar. Mientras Vizcaya y Alava albergan tan sólo cuatro y una respectivamente, en Guipúzcoa se asienta una decena de agencias (Figura 2). No en vano *DEBEGESA* (Sociedad para el Desarrollo Económico del Bajo Deba) es, tras *INICIATIVES*, SA de Barcelona, la segunda agencia local que se fundara en España.

Esta proliferación de agencias en Guipúzcoa se debe, en buena medida, a la política llevada a cabo por la Diputación Foral de esta provincia a finales de la década de los ochenta, época en la que promovió la creación de agencias de desarrollo comarcal mediante la subvención de la totalidad de los gastos de funcionamiento de las mismas durante sus primeros años de funcionamiento (2).

Sin embargo, algunas agencias han languidecido tras el cese de las ayudas dispensadas por la Diputación, tales los casos de *IRAURGI LANTZEN SA* (de Azcoitia), y *TOLOSALDEA GARATZEN* (Tolosa) que se mantienen en un discreto estado de letargo. En su situación ha influido también el mayor o menor empuje de los gerentes, sus motivaciones y el grado de maniobrabilidad encontrado en la comarca donde se ubican. Asimismo en Vizcaya están estancadas *FORLAN* (Muzkiz) e *IBAE-ADEBI* (margen izquierda del Nervión).

Por el contrario, el *DEPARTAMENTO DE PROMOCIÓN ECONÓMICA Y EMPLEO* del Ayuntamiento de Vitoria, el *AREA DE DESARROLLO ECONÓMICO Y EMPLEO* del Ayuntamiento de San Sebastián, *LAN-EKINTZA* (Bilbao), *DEBEGESA* (Sociedad para el Desarrollo Económico del Bajo Deba), *OARSOALDEA*

SA (Sociedad de Desarrollo Comarcal de Lezo-Oyarzun-Pasajes-Rentería), *ADEBISA SA* (Agencia de Desarrollo del Bidasoa SA) e *INGURALDE* (Baracaldo-Vizcaya) muestran un gran dinamismo, que se refleja en el número y relevancia de las iniciativas que están poniendo en práctica.

Existe también un grupo de agencias pequeñas en fase de crecimiento, con una actividad modesta pero susceptible de incrementarse en un futuro no muy lejano; es el caso de *UROLA KOSTAKO UDAL ELKARTEA* (Zarauz), *UGGASA* (Agencia de Desarrollo del Alto Urola SA), y *GOIEKI* (Agencia de Desarrollo del Goyerri).

En cuanto al tipo de actividad que despliegan las agencias locales, una parte relevante de su presupuesto está encaminada a la erradicación del desempleo, aunque las agencias de las grandes urbes (Vitoria, Bilbao y San Sebastián) están abiertas a la promoción económica, lo mismo que *DEBEGESA*, *ADEBISA*, *OARSOALDEA* e *INGURALDEA*, las cuatro agencias de mayor relevancia tras las de las capitales. Todas las agencias locales desarrollan las funciones de agencias de empleo, como sucursales del INEM y del Servicio Vasco de Colocación *Langai*; imparten programas de formación ocupacional, de formación y empleo (3) y de iniciación profesional para jóvenes desescolarizados; y ejercen de intermediarias entre los demandantes de empleo y las empresas.

En los municipios donde la marginalidad representa un problema serio, y existen mecanismos de exclusión social de jóvenes (casos antiguos de Bilbao, Vitoria y San Sebastián, y algunos barrios de Pasajes, Lezo y Rentería) los Programas de Regeneración Urbana adquieren un papel capital en la programación de sus respectivas agencias (4).

(2) La mayor implantación de agencias comarcales en Guipúzcoa responde tanto a la política de promoción llevada a cabo por su Diputación Foral, como al dinamismo que muestran sus instituciones locales y su sentimiento de pertenencia comarcal, mucho más desarrollada en Guipúzcoa que en Vizcaya y Alava (ORS, 1998). De hecho, también la Diputación Foral de Vizcaya intentó en su día la creación de agencias, concretamente en las comarcas de Guernica-Bermeo y las Encartaciones, pero ambos intentos fracasaron ante el desinterés de sus respectivos interlocutores locales por llevar la iniciativa a buen término.

(3) La diferencia que existe entre los programas de formación y empleo con respecto a los programas de formación ocupacional consiste en que los primeros, además de posibilitar

la formación para una profesión, garantizan también una experiencia laboral real en dicho tipo de trabajo a través de un período de contratación.

(4) Así, *Oarsoalde* SA, lanzó en 1997 un programa de regeneración urbana-inserción laboral de jóvenes en zonas degradadas de Pasajes (barrio de Pablo-Enea), Rentería (barrio de Galtzarabanda) y Oyarzun. El programa dispensó formación profesional a 58 alumnos, de los que 26 (el 45%) se encontraban en una situación laboral activa a 6 meses de la finalización del curso. El programa recogió también 319 consultas relacionadas con las ayudas económicas que dispensa el Gobierno Vasco para la rehabilitación de domicilios particulares, y tramitó 37 expedientes de rehabilitación cuyo presupuesto total ascendió a 170 millones de pesetas (*OARSOALDEA*, 1997).

En lo que respecta a la promoción económica, todas ellas pretenden cubrir el vacío que suele existir entre las *microempresas* y las Instituciones (incluida la SPRI), ofreciendo a los promotores de iniciativas la información que éstos necesitan encontrar en su entorno inmediato, en la "distancia corta". Para ello, estas agencias aspiran a integrar la participación de las diversas Administraciones (central, autonómica y provincial) y hacer posibles las sinergias derivadas de la acumulación de recursos financieros de las que ellas carecen (Figura 3), con el apalancamiento del recurso local (BALBAS, 1995). La totalidad de las agencias locales informan sobre los procedimientos y las ayudas para la creación de una empresa, y las ya consolidadas ofertan también diferentes infraestructuras y servicios, tales como la provisión de suelo industrial, viveros de empresas ... etc., en cooperación con las Diputaciones Forales, la SPRI y el propio Gobierno Vasco.

Debe distinguirse también la dinámica de las grandes agencias de las urbes -San Sebastián, Vitoria y Bilbao- respecto a las demás (5). Sus presupuestos son considerablemente más voluminosos (Figura 3), y abarcan una mayor variedad de instrumentos y campos de actuación (Figura 4). Las agencias comarcales, por el contrario, trabajan en ámbitos más restringidos, aunque en algunos casos su grado de especialización alcanza cotas interesantes. Véanse, por ejemplo, las actuaciones de *Goieki* (una pequeña agencia del valle del Goyerri) en la formación bajo demanda de personas para sus empresas, las cuales, al hallarse involucradas en la idea de la formación de su personal, financian una porción importante del total de gastos.

El acuciante problema del paro en las grandes urbes condiciona la programación de sus agencias, que despliegan una importante actividad en la aplicación de medidas contra el desempleo (Figura 4). Acciones que ocupan un porcentaje

FIGURA 3. Presupuesto gestionado por las agencias de desarrollo comarcal-local (1997)

	Importe Pesetas	Aportación municipal %
1. AGENCIAS COMARCALES:		
Adebisa	387.047.164	28
Inguraldea	231.677.150	20
Oarsoaldea	218.374.000	34
Urola Kosta	181.413.329	53
Debegesa	117.784.742	48
Uggasa	88.593.000	84
Goieki	83.785.967	26
Iraurgi Lantzen	74.268.008	46
Tolosaldea	48.624.120	30
Forlan	N.D.	
Ibae-Adebi	N.D.	
SUMA	1.431.567.480	
2. AGENCIAS DE LAS CAPITALES:		
Lan Ekitza (Ayto. Bilbao)	1.657.000.000	49
Ayto Vitoria	822.458.785	69
Ayto San Sebastián	517.082.946	61
SUMA	2.996.541.731	
SUMA TOTAL	4.428.109.211	

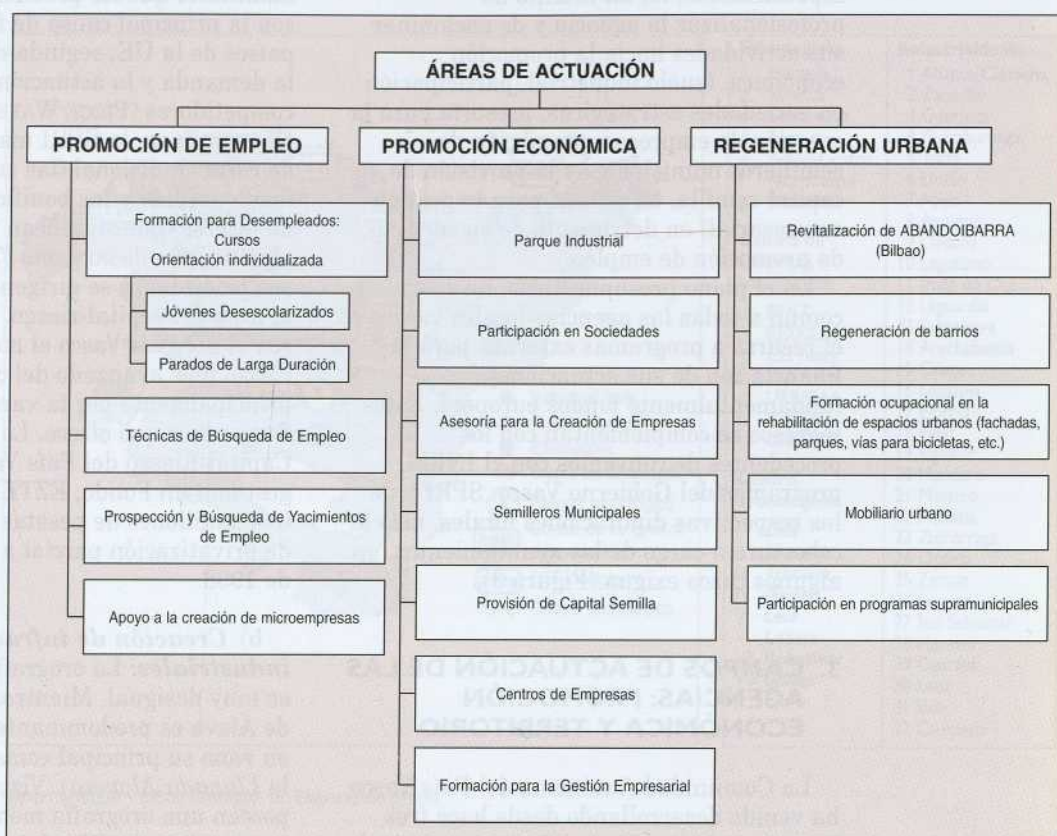
Fuente: GARAPEN.

relevante de los recursos, en parte por la presión social que ejerce el problema del paro, pero también por la excesiva dependencia de la financiación externa. Esto no significa que se deba renunciar a dicha financiación, sino que ésta no debe condicionar la programación de las agencias. Los programas europeos (Adapt, FSE Obj. 2, FSE Obj. 3, Youthstart, Leonardo, Now, Horizon ... entre otros) representan un alto porcentaje de los presupuestos de las agencias, lo que ha ocasionado un desequilibrio en el binomio formación-resto de los servicios. En la de Vitoria, por citar un caso ilustrativo, el 90% de la plantilla en junio de 1996 se dedicaba a la formación. Se

(5) Las áreas metropolitanas de Vitoria, Bilbao y San Sebastián concentran el 67% de la población vasca, registrando también las mayores cotas de densidad de población. De los 2.098.055 habitantes del País Vasco, 176.908 habitan en San Sebastián, 214.234 en Vitoria, y 358.875 en Bilbao, aunque el área metropolitana de ésta última llega a

reunir 890.000 personas. Otro tanto sucede con San Sebastián, pues junto a Pasajes, Rentería, Oyarzun, Hernani y Andoain sumarian 313.093 habitantes. El municipio de Vitoria, en cambio, concentra la totalidad de la urbe, que alberga, por otra parte, nada menos que el 76 % de la población alavesa.

FIGURA 4. Actuación de las agencias locales (Bilbao, San Sebastián y Vitoria)



Fuente: Elaboración propia.

había llegado a una situación viciada en la que una parte relevante del presupuesto se destinaba a la impartición de cursos, principalmente para la cualificación de desempleados y la generación de autoempleo, sin que estuviera garantizado el adecuado perfil de los profesores, ni dispusieran de una información veraz y de primera mano del mercado de trabajo (AYUNTAMIENTO DE VITORIA, 1997). La adecuación de los mencionados programas a los requerimientos del mercado laboral se vio también dificultada por las inercias que se arrastran de los modos de trabajar de la administración pública, especialmente la municipal. Aunque los departamentos de promoción económica de los respectivos

ayuntamientos operan *de facto* como agencias de desarrollo, y forman parte como tales en la *Asociación Vasca de Agencias de Desarrollo GARAPEN*, su ligazón jurídico-administrativa interviene en detrimento de su eficacia.

Resuelto a solucionar el problema, el Departamento de Promoción Económica y Empleo del Ayuntamiento de Vitoria acometió en 1997 una profunda reestructuración, tratando de reorientar sus servicios al ámbito de la empresa (6).

En diciembre del mencionado año, la plantilla dedicada a la formación había disminuido hasta el 60% del total. Dentro de este contexto de reforma, el Ayuntamiento de Vitoria decidió también la

(6) Si bien es el Ayuntamiento de Vitoria el que está reorientando su política con mayor celeridad hacia el ámbito de la empresa, paradójicamente se trata también de la agencia

que ha contado con un mayor número de instrumentos para la promoción económica.

subcontratación de los servicios a empresas especializadas, en un intento de profesionalizar la agencia y de encaminar sus actividades hacia la promoción económica, (suelo industrial, participación en sociedades estratégicas, asesoría para la creación de empresas, promoción de semilleros municipales y la provisión de capital semilla, formación para la gestión empresarial) en detrimento de su servicio de promoción de empleo.

En el plano presupuestario, un rasgo común a todas las agencias locales vascas es el recurso a programas externos para la financiación de sus actuaciones, fundamentalmente fondos europeos. Estos ingresos se complementan con los procedentes de convenios con el INEM, programas del Gobierno Vasco, SPRI y de las respectivas diputaciones forales, más la cobertura a cargo de los ayuntamientos, en algunos casos exigua (Figura 3).

3. CAMPOS DE ACTUACIÓN DE LAS AGENCIAS: PROMOCIÓN ECONÓMICA Y TERRITORIO

La Comunidad Autónoma del País Vasco ha venido desarrollando desde hace tres lustros una importante labor en materia de política industrial, aunque siempre insuficiente para las necesidades reales de su economía. La SPRI, sobre todo, ha consolidado instrumentos de intervención más o menos potentes a través de una continuada realización de ensayos de prueba y error, que la dotan de una experiencia útil para las empresas y que ha tenido indudables repercusiones en el territorio.

Pretendemos identificar, a continuación, las principales carencias de la economía vasca, y la puesta en marcha de las consiguientes intervenciones correctoras.

a) **Apoyo a la financiación:** Un análisis realizado recientemente sobre el

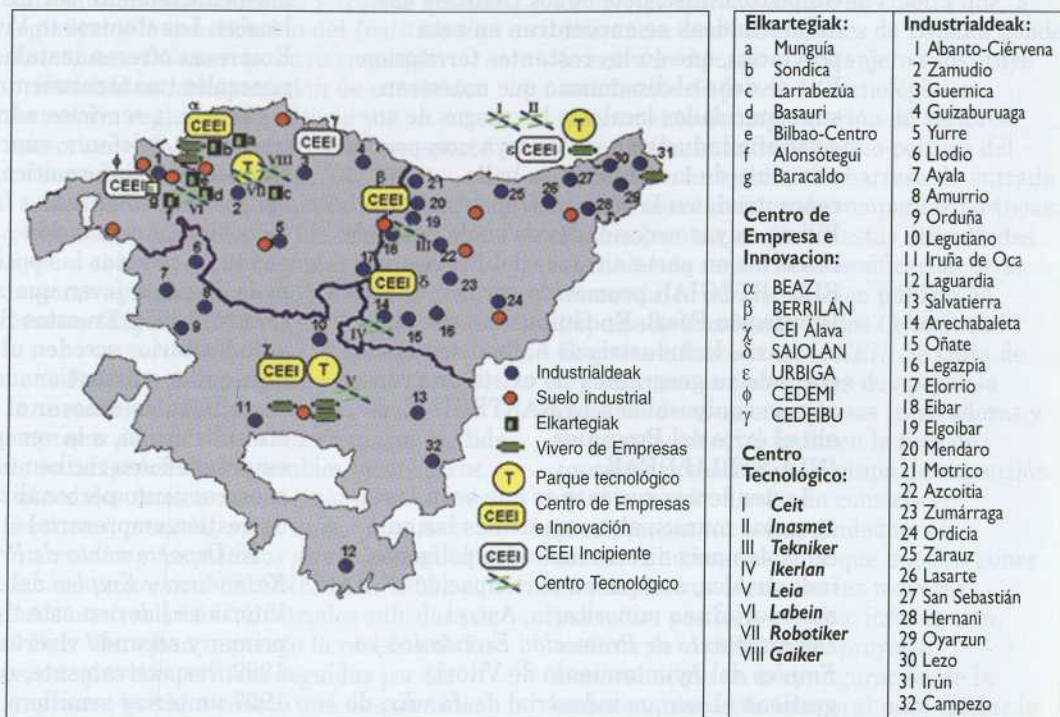
(7) Lo cierto es que el índice de fracasos de las empresas de reciente creación continúa siendo elevado en toda Europa (del orden del 50% fracasan dentro de los tres primeros años de existencia (VECIANA, 1997) lo que constituye un reto permanente para los organismos públicos de promoción económica.

fracaso en la creación de empresas pone de manifiesto que los problemas financieros son la principal causa de fracaso en los países de la UE, seguida de la debilidad de la demanda y la actuación de los competidores (PRICE WATERHOUSE, 1995). En esta línea, la SPRI mantiene las ayudas de corte tradicional (las subvenciones a fondo perdido y las bonificaciones del tipo de interés) que significan un porcentaje significativo de su gasto (7). Sin embargo, sus prioridades se dirigen en la actualidad al área del capital-riesgo. Probablemente sea el del País Vasco el modelo de capital-riesgo más avanzado del conjunto español, principalmente por la variedad de productos financieros que ofrece. La Sociedad de Capital-Riesgo del País Vasco S.A. gestiona un Fondo, EZTEN, próximo a los 6.000 millones de pesetas que está en vías de privatización parcial a finales de 1998.

b) **Creación de infraestructuras industriales:** La orografía del País Vasco es muy desigual. Mientras que la provincia de Alava es predominantemente llana (no en vano su principal comarca se denomina la *Llanada Alavesa*), Vizcaya y Guipúzcoa poseen una orografía montañosa y escarpada, que dificulta seriamente la construcción de vías de acceso internas entre las principales zonas industriales y el abastecimiento de solares industriales en términos competitivos. La *provisión de suelo industrial* es muy cara, a excepción de la de Vitoria, que disfruta del m² más barato de la Comunidad, ventaja que trata de explotar para la atracción del siempre escaso capital extranjero (léase *Daiwoo*, *Mercedes-Benz* ...). Es en este contexto en el que la SPRI creó en 1982 su programa *INDUSTRIALDEAK*, cuya misión esencial es la construcción y gestión de pabellones industriales, facilitando el acceso a una instalación a cambio de una cuota reducida pero creciente (8). La primera sociedad pública que gestionó un polígono

(8) El programa *INDUSTRIALDEAK* tiene como misión esencial la construcción y gestión de pabellones industriales que faciliten la creación de empresas. Los pabellones son modulares y se ofrecen a los empresarios dentro de polígonos urbanizados en unas condiciones equivalentes al leasing, alquiler con opción de compra a un tipo de interés fijo o variable en función de la evolución del mibor.

FIGURA 5. Infraestructuras tecnológicas e industriales de promoción pública en el País Vasco



Fuente: SPRILUR y Bilbao Metrópoli 30. Elaboración propia.

INDUSTRIALDEAK se construyó en Oñate (Guipúzcoa), por parte de la SPRI, la Diputación Foral de Guipúzcoa y el Ayuntamiento de dicho término municipal, fórmula que se ha repetido en las más de 30 sociedades constituidas desde entonces con idéntico propósito (Figura 5).

En paralelo al Programa **INDUSTRIALDEAK**, la SPRI gestiona suelo industrial a través de la sociedad **SPRILUR** (Figura 5).

De manera simultánea, la Diputación Foral de Vizcaya ponía en marcha el programa **ELKARTEGIAK** (9) en 1984, que cuenta en la actualidad con seis parques

industriales y uno en construcción (Figura 5), situados todos ellos en el cinturón de la zona metropolitana de Bilbao (10) a excepción del **elkartegi** que alberga a las empresas de servicios en ciernes, que se halla en el centro de la capital.

Dentro del Programa **INDUSTRIALDEAK** (SPRI) el nivel de ocupación de los polígonos industriales es sensiblemente mayor en aquellos que se encuentran en las comarcas que configuran el "*Pasillo industrial*" (Figura 1). No así en Guernica, Orduña, Guizaburuaga, Ayala y Amurrio, cuyos polígonos se hallan ocupados por

(10) Los **INDUSTRIALDEAK** (SPRI) y los **ELKARTEGIAK** (Diputación Foral de Vizcaya) constituyen también la continuidad de los semilleros de empresas, ofreciéndoles una ubicación definitiva tras su gestación en los CEEI y viveros, puesto que la permanencia de las empresas nacientes en los centros incubadora es siempre temporal.

(11) Obsérvese la diferencia que existe entre la geografía industrial de Guipúzcoa de la de Álava y Vizcaya. Mientras que en aquella la localización industrial es dispersa, y se

extiende a una buena parte de su territorio, en Vizcaya, y más aún en Álava, la industria se halla agrupada (Figura 1). En el primer caso, la industria se concentra predominantemente en el Gran Bilbao (comarca n.º 6 de la figura 2) y Munguía, extendiéndose por el corredor industrial que discurre por el Duranguesado (comarca n.º 10), Bajo Deva (n.º 7) hasta Elorrio (n.º 10) que comunica con la concentración industrial de Mondragón (Guipúzcoa, comarca n.º 8 del gráfico 2). En Álava la industria se halla fundamentalmente en la capital, Vitoria.

debajo de su capacidad. Por idéntica razón, la expansión ha sido bastante mayor en Guipúzcoa (diecisiete de los treinta y dos industrialdeak se encuentran en esta provincia), que en los restantes territorios. Ello se debe al dinamismo que muestran sus autoridades locales y los rasgos de su geografía industrial: en Vizcaya una porción relevante de la industria se halla concentrada en la zona metropolitana de Bilbao, cuyas necesidades de suelo han sido resueltas en parte a través del Programa ELKARTEGIAK promovido por la Diputación Foral. En Guipúzcoa, por el contrario, la industria se halla diseminada por toda su geografía y no existe programa alguno equiparable a ELKARTEGIAK, de ahí el éxito del Programa INDUSTRIALDEAK.

La tendencia reciente es que sean las agencias municipales-comarcales las que controlen más directamente los polígonos industriales, aunque su participación accionarial sea minoritaria. Así, el *Departamento de Promoción Económica y Empleo* del Ayuntamiento de Vitoria gestiona el parque industrial de *Jundiz*, de cuyas mejoras (accesibilidad, infraestructura interior, etc.) se responsabiliza. Ocurre de forma similar con la agencia OARSOALDEA, a quien le preocupa seriamente la cuestión del suelo industrial. Desde la apertura de la autovía Pamplona-San Sebastián, el Gobierno de Navarra oferta suelo industrial en zonas muy próximas, con una excelente comunicación y en condiciones sensiblemente más ventajosas. Esto ha incidido especialmente en las empresas con necesidades de reubicación que estudian su traslado a Lecumberri, Alsasua o Leiza (Navarra). Para contrarrestar en alguna medida esta nueva tendencia, OARSOALDEA ha constituido su propia sociedad para la promoción de suelo industrial, llamado OARSOALDEAKO INDUSTRIALDEA, en cuyo capital participan SPRILUR, la Diputación de Guipúzcoa y la propia OARSOALDEA (OARSOALDEA, 1997).

Los *Semilleros de Empresas* constituyen otro de los instrumentos promovidos mayoritariamente por las instituciones locales. Los Centros (o Viveros) de Empresas ofrecen instalaciones, servicios generales (mantenimiento, limpieza, vigilancia...), servicios administrativos (recepción, telefonía, reprografía, traducciones, informática, secretaría...), apoyos individualizados (asesoramiento, tecnología, financiación...), entre otros, al objeto de reforzar las posibilidades de éxito de la empresa joven que allí se instala (FARTO, 1995). En estos Semilleros, los adjudicatarios acceden al local en régimen de alquiler subvencionado al 50%, con la posibilidad de renovar el contrato pero ya sin subvención, a la vez que los emprendedores reciben un servicio de asesoramiento personalizado y unos cursos de gestión empresarial (11).

El *Departamento de Promoción Económica y Empleo* del Ayuntamiento de Vitoria es líder en este tipo de iniciativa. Su primer y segundo viveros datan de 1989 y 1992, respectivamente, construyendo en 1997 un tercer semillero, esta vez a las afueras de la ciudad, en el polígono industrial de *Jundiz*. Destaca el seguimiento de los semilleros municipales que realiza la agencia de Vitoria, más continuado que el de su homóloga la agencia *Lan-Ekintza* de Bilbao (12). También ADEBISA (Agencia de Desarrollo del Bajo Bidasoa) gestiona su propio vivero de empresas.

En el terreno de la construcción de *Centros Logísticos de Transporte* destaca la actuación de ADEBISA, situada en Irún. Cuando en 1992 desapareció la Aduana de Irún, el número de agencias aduaneras experimentó un fuerte retroceso. Sin embargo, la actividad se ha diversificado hacia otras tareas relacionadas con el servicio de logística, aprovechando su posición estratégica y la cultura aduanera de la comarca. Por ello, los mayores esfuerzos de ADEBISA se están concentrando en la construcción y promoción del *Centro Intermodal para la*

(11) El primer Centro de Empresas fue creado en 1985, en Basauri (País Vasco) tras la rehabilitación de antiguas plantas cerradas como consecuencia del proceso de reconversión industrial.

(12) Los resultados muestran que un 66% de los proyectos han continuado su actividad con éxito una vez que abandonaron el semillero.

Transferencia de Mercancías de Irún, el apoyo al *Centro Integral de Mercancías ZAISA* (13) como cabecera y tractor del área logística, y la constitución del *Instituto de Transporte y Comercio*, cuyo cometido primordial es la impartición de cursos de formación reglada, consultoría y asesoramiento a los sectores de transporte y comercio minorista (ADEBISA, 1997).

ADEBISA tiene en la actualidad 60 personas en plantilla, de los cuales 20 son fijos, y obtuvo en 1997 ayudas por un importe aproximado de 315 millones de pesetas (Figura 3).

c) **Política tecnológica y de innovación:** La competitividad de las empresas depende cada vez en mayor medida de su adaptación a los cambios tecnológicos, entendidos éstos como *"la mejora en productos, procesos, materiales e inputs intermedios y los métodos gerenciales en el sistema económico"* (STONEMAN, 1995). Las sucesivas crisis industriales sufridas por el País Vasco han impuesto la revisión de las estrategias competitivas seguidas por las empresas, que han creado una desconocida corriente de demanda de servicios tecnológicos; actitud en parte impulsada por la propia construcción de las infraestructuras tecnológicas de promoción pública, que ha generado una concienciación nueva de las empresas a favor del gasto en I+D.

La estrategia correctora de la administración autonómica se ha concentrado primordialmente en tres campos: la provisión de infraestructuras para la diversificación de la economía hacia sectores de tecnología punta (Centros de Empresas e Innovación, Parques Tecnológicos ...), la creación de la Red de Centros Públicos de Investigación (Red Tutelada de Centros Tecnológicos) y la constitución de empresas en sectores estratégicos en emergencia (SPRITEL, red de comunicaciones telemáticas actualmente privatizada).

La provisión de infraestructuras para la diversificación hacia sectores más dinámicos constituye un instrumento esencial para el

futuro, habida cuenta del tantas veces denunciado inmovilismo sectorial de la economía vasca. Téngase en cuenta que, a diferencia de otras regiones de España donde la entrada de capital extranjero constituye una fuente de provisión tecnológica e instrumento de implantación de sectores expansivos, la situación socio-política del País Vasco ha ejercido de barrera de entrada para el asentamiento de compañías foráneas. Para solventar, en parte, estas dificultades añadidas de cara a la diversificación de la economía, la administración pública ha impulsado la creación de los *Centros de Empresa e Innovación (CEEI)*. Se trata de organizaciones encargadas de apoyar la creación de nuevas empresas innovadoras y de su seguimiento, tanto en la fase de consolidación como en la etapa de expansión en el mercado. La ayuda consiste en proporcionar a los emprendedores los servicios necesarios para que puedan poner en marcha sus ideas con las mayores garantías posibles de éxito: información, análisis de viabilidad del proyecto, asesoramiento en la configuración de la empresa, ubicación temporal para iniciar la actividad o apoyo en la búsqueda de recursos financieros, entre otros (VELASCO & PLAZA, 1998).

Los CEEI de más larga trayectoria y consolidación son BEAZ, en Sondica (Vizcaya), el CEI de Álava y CEI-BERRILÁN, constituido en el Bajo Deba (Figura 5). El Centro Europeo de Empresas e Innovación de Vizcaya (BEAZ, SA) es el primero que se constituye en España al amparo del programa específico puesto en marcha por la Dirección General XVI (Política Regional) de la Comisión Europea. BEAZ se funda en 1987 como empresa pública, con la participación mayoritaria (61,25%) de la Diputación Foral de Vizcaya y la minoritaria de importantes empresas y entidades privadas.

En lo que respecta al Centro de Empresas Innovadoras BERRILÁN, constituye la iniciativa estrella de la agencia comarcal del Bajo Deba DEBEGESA (14), con el respaldo financiero

(13) El accionariado de ZAISA es: Ayuntamiento de Irún, 31%; Diputación de Guipúzcoa, 31%; Kutxa, 7%; y el capital restante dividido entre la Cámara de Comercio, el Colegio de Agentes de Aduanas, Guitrans, Caja Laboral, Bankoa y Gefidocks.

(14) La agencia de desarrollo Debegesa reúne a los municipios de la comarca del Bajo Deva, Mallabia y Ermua de Vizcaya, y los guipuzcoanos de Eibar, Soralue-Placencia de las Armas, Elgoibar, Mendaro, Deva y Motrico. Fundada en 1985, su cometido inicial fue el de frenar la debacle que sufrió el

de la SPRI. Se erigió en 1993 y es, desde 1995, el CEEI (BIC) de Guipúzcoa. Cabe señalar que todos los emprendedores que han pasado por BIC-BERRILÁN sin haber creado su propia empresa, han encontrado de forma inmediata un puesto de trabajo como consecuencia de sus actitudes y de la formación adquirida durante su relación con el Centro. En la actualidad actúa también como entidad asesora del Centro de Empresas de San Sebastián. El BIC-Berrilan lidera también el proyecto *ENTREPRENARI* en colaboración con empresas (Iberdrola, Caja Laboral) y otras instituciones (Universidad del País Vasco, Diputación Foral de Guipúzcoa) para la detección y desarrollo de proyectos empresariales de base tecnológica en la Universidad del País Vasco.

En 1996 se constituyó el CEI de Mondragón (Figura 5), con el equipo humano que venía trabajando en *SAIOLAN*, primera experiencia guipuzcoana en viveros de empresa nacida en el seno del movimiento cooperativo.

Los *Parques Tecnológicos*, promovidos por la SPRI, constituyen otro instrumento eficaz de recualificación tecnológica (15). Sin embargo, no todos los Parques han alcanzado el umbral de desarrollo exigible, medido en términos de infraestructuras construidas, número de empresas instaladas, centros de investigación en funcionamiento, interacción con el tejido industrial ... etc. Se ha consolidado el Parque de Zamudio (Vizcaya), mientras que los de Miramón (San Sebastián) y Miñano (Vitoria) se afianzan progresivamente (Figura 5).

En la labor de apoyo e impulso a la capacidad tecnológica de las empresas sobresale la potente *Red de Centros Tecnológicos* del País Vasco (Figura 5). La Red está compuesta por ocho centros tecnológicos: *LABEIN* (con cuatro sedes), *CEIT*, *GAIKER*, *IKERLAN* (del grupo

sector armero, las empresas de máquinas de coser (*Alfa* y *Singer*) y numerosas empresas de fundición que otrora lideraron el crecimiento industrial del valle. Una vez desaparecidas, los sectores que lideran la actualidad son la máquina-herramienta y la industria auxiliar de automoción. Nótese que la presencia de las empresas de máquina-herramienta es significativa, puesto que el 80% del total de la producción española se concentra en este valle.

La filosofía que mueve a Debegesa es diametralmente opuesta a la de Adebsa. La primera huye de crear una gran

FIGURA 6. Ingresos por proyectos de los Centros Tecnológicos del País Vasco (1997)

Tipo de Proyecto	Mill. Pta.	%
Proyectos bajo contrato	3.747	44,8
Proyectos genéricos-Gobierno Vasco	2.006	24,0
Proyectos europeos	962	11,5
Proyectos otras Administraciones	848	10,1
Servicios tecnológicos	805	9,6
TOTAL	8.368	100

Fuente: EITE. Asociación Vasca de Centros de Investigación Tecnológica.

MCC), *INASMET* (con dos sedes), *LEIA*, *ROBOTIKER* y *TEKNIKER*. Realizan, bajo contrato, I+D de aplicación para las empresas. Los ingresos por proyectos de los Centros que configuran la Red ascendieron a un total de 8.368 Mill. en 1997 (Figura 6) y la plantilla es de aproximadamente 1.100 personas (de los cuales el 25% son becarios), lo que nos confiere una idea aproximada de los esfuerzos que se están desplegando.

Aunque los Proyectos Europeos representen un porcentaje reducido en términos de ingresos, su significación para la industria es relevante. Recuérdese que la transmisión tecnológica vía instalación de empresas extranjeras es imperceptible, debido a la escasa presencia de empresas foráneas. En este contexto, la participación en proyectos europeos, en colaboración con otros países, constituye un modo alternativo de acceder a la tecnología necesaria.

d) *Asesoramiento a las empresas:*

El fomento de la asesoría a la empresa constituye una actividad de enorme interés para el desarrollo de la industria. Su fin es impulsar el acceso por parte de la empresa a los servicios externos de consultoría especializados, que permitan la mejora de su gestión empresarial y tecnológica.

estructura. Su cometido único es el de ser dinamizadores y una vez que las iniciativas promovidas se hayan consolidado en el mercado, reduce su participación en el capital al 15%. Es lo que Debegesa denomina "Política de Acordeón": desplegar esfuerzos, consolidar el proyecto y replegarse (Ors, 1998).

(15) Este tipo de infraestructura alberga empresas de alta tecnología que por sus características necesitan de un entorno capaz de producir sinergias derivadas de la colaboración entre ellas, y la interacción con otros agentes tales como la Universidad y los Centros Tecnológicos.

La SPRI concede ayudas para el diagnóstico estratégico empresarial, calidad y diseño industrial, diagnóstico tecnológico, ahorro energético o racionalización del consumo de agua. Esta estrategia contribuye al afianzamiento del Sector de Servicios Productivos, que constituye una de las principales carencias de los tejidos productivos de numerosas regiones españolas en general, y del País Vasco en particular.

Salvando las distancias, también las agencias comarcales poseen un servicio de asesoría para las empresas. Sin embargo, se ha detectado que los asesores de las agencias locales carecen en ocasiones de una información real y actualizada del mercado (normativa legal, contrataciones, instrumentos financieros, ayudas vigentes ... etc.). La adecuada contratación de los asesores de empresa y su formación continuada constituyen cuentas aún pendientes de las agencias de desarrollo locales, con menores medios para la atracción de expertos que sus homólogas las grandes agencias regionales. Falla, de igual modo, la conexión con las bases de datos de las agencias más grandes (INEM, servicio *Langai* del Gobierno Vasco, SPRI) donde se detallan las ayudas en vigor para la creación de empresas, normativa vigente, fiscalidad, etcétera.

e) **Cooperación empresarial e institucional:** Con el objeto de establecer canales institucionales y específicos de cooperación industrial, la SPRI está consolidando redes de representación en el exterior. A través de una compleja red de Fundaciones, Agentes y Sociedades Promotoras de Negocios, está operativo un sistema denso de promoción exterior en Europa, Estados Unidos, Canadá, Sudamérica y Sudeste Asiático.

En el nivel municipal, descolla la estrecha colaboración que se ha forjado entre el Ayuntamiento de San Sebastián (Área de Desarrollo Económico y Empleo) y el resto de las agrupaciones-instituciones de la metrópoli y de la provincia. Así, está en vigor un convenio de colaboración con la

Agencia de Desarrollo *OARSOALDEA* para la organización de programas conjuntos, y un compromiso tácito de no competir por los programas europeos, en especial los relativos al empleo.

Mantiene también un acuerdo de colaboración con el *BIC-BERRILAN* (promovido por *DEBEGESA*) para la asistencia técnica a proyectos empresariales innovadores del Centro de Empresas de Bidebarrieta y el Vivero de Empresas.

Participa asimismo de forma activa en la creación del nuevo *CEEI URBIGA* (Urumea-Bidasoa Garapena). Cuando desapareció la aduana de Irún en 1992 y el municipio de Hernani se vio gravemente afectado por la crisis de diversas empresas metalúrgicas, la SPRI creó 2 sociedades para la regeneración económica de las comarcas Bidasoa-San Sebastián metrópoli, llamadas *Sortu 1* y *5*. Al desaparecer estas dos sociedades, la SPRI planteó la creación del *CEEI URBIGA* para el análisis de la estructura industrial de la zona y la programación de unas medidas de apoyo para la industria (16).

La agencia donostiarra coopera también con *OARSOALDEA* en la renovación de la Bahía de Pasajes. En 1996 el Gobierno Central desestimó el proyecto conjunto para el programa europeo *Urban*. Desde entonces ambas agencias lo han reformulado, hasta que, finalmente, se ha obtenido una ayuda de 4.700 millones de ptas. concedida en octubre de 1998 por el Gobierno Central, junto con el Gobierno Vasco y la Diputación Foral de Guipúzcoa ("Boletín Oficial del País Vasco", 30-X-98).

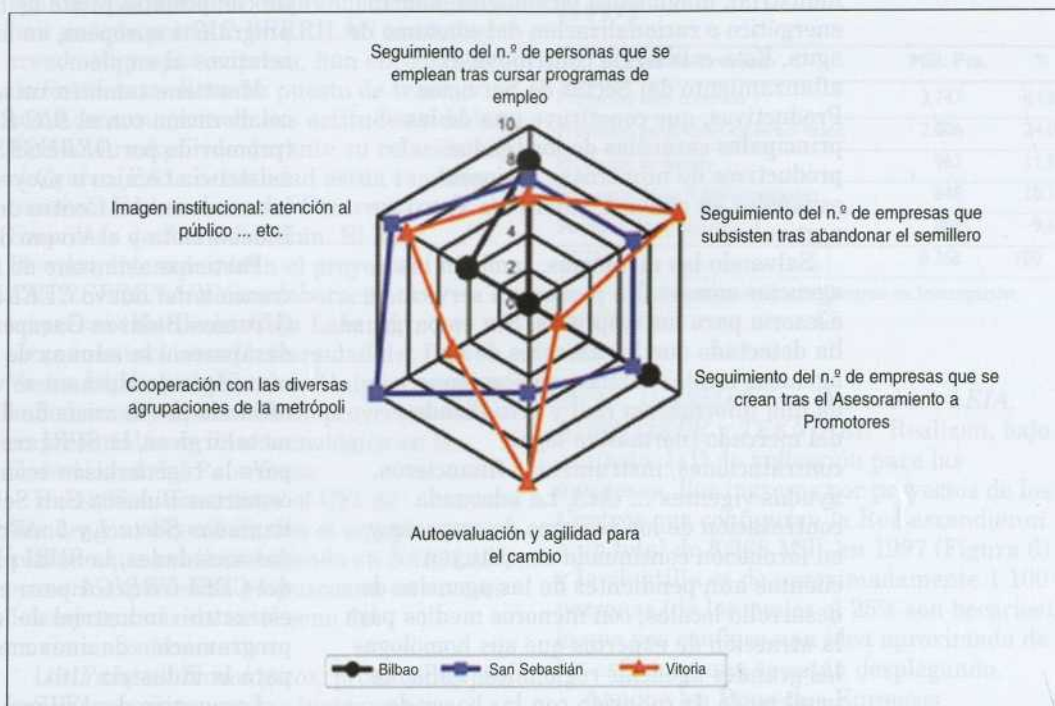
En definitiva, el Ayuntamiento de San Sebastián (Área de Desarrollo Económico y Empleo) posee abundantes experiencias de trabajo en común, lo que constituye su rasgo definitorio.

A la vista de lo analizado cabría efectuar una valoración de la actividad que desarrollan las tres grandes agencias urbanas, donde la instrumentalidad de las diversas políticas es idéntica; no así los modos a la hora de poner en práctica cada programa, cuya evaluación, de manera muy sintética, tratamos de reflejar en el gráfico 5.

(16) En 1997 se dieron los primeros pasos para la constitución de la nueva sociedad donde la distribución del capital es la siguiente: SPRI 51%, Diputación Foral 25%,

zona oeste de San Sebastián, Oarsoaldea, Bidasoa y San Sebastián 6% cada uno (AYUNTAMIENTO DE SAN SEBASTIÁN, 1997).

FIGURA 7. Valoración de las agencias de desarrollo de Bilbao, San Sebastián y Vitoria



Fuente: Elaboración propia.

4. PROBLEMAS PENDIENTES

Pese a la cantidad de recursos humanos y monetarios que se han empleado en la puesta en marcha de las medidas de política industrial, restan aún puntos negros que requieren una urgente solución. En primer lugar, la distribución del valor añadido industrial es muy dispar (Figura 1), coexistiendo zonas de mayor dinamismo empresarial con comarcas en declive, como es el caso de la margen izquierda del Nervión, convertida hoy en un auténtico museo de ruinas industriales.

Ante esta situación, la sociedad *Bilbao Ría 2000*, las instituciones públicas centrales, autonómicas, provinciales y locales —entre éstas la agencia comarcal *INGURALDE*— han diseñado (aunque con muchos años de retraso) un ambicioso

programa de revitalización comarcal que cuenta también con el apoyo de la Unión Europea. El programa *Urban-Baracaldo* dispone de un presupuesto de 3.160 millones de pesetas, de los que la UE aporta el 50%. La sociedad que coordina este plan, creada en 1997, es el Centro de Desarrollo Empresarial de la Margen Izquierda, S.A. (*CEDEMI*; Figura 6), en el que participan, a partes iguales, la Diputación Foral de Vizcaya (Departamento de Promoción Económica y Empleo) y la SPRI (17). Sin embargo, el éxito de cualquier plan de regeneración de la margen izquierda de la Ría de Bilbao pasa por la previa planificación urbanística de la comarca, la construcción de las infraestructuras en ella previstas y la conexión física con el resto del País Vasco y regiones limítrofes.

(17) La actuación del CEDEMI está rodeada de polémicas intermitentes, casi siempre con el protagonismo político como trasfondo. Pese a todo, la tarea que este Centro tiene encomendada es decisiva, junto a otras (como la materialización de los planes urbanísticos con incidencia en la

comarca, la descontaminación del suelo, etc.), para la regeneración de una zona que fue la cuna de la industrialización del País Vasco y la expresión más representativa de su pujanza económica.

FIGURA 8. Municipios beneficiados por el acuerdo interinstitucional para la revitalización de la margen del Nervión (1997)



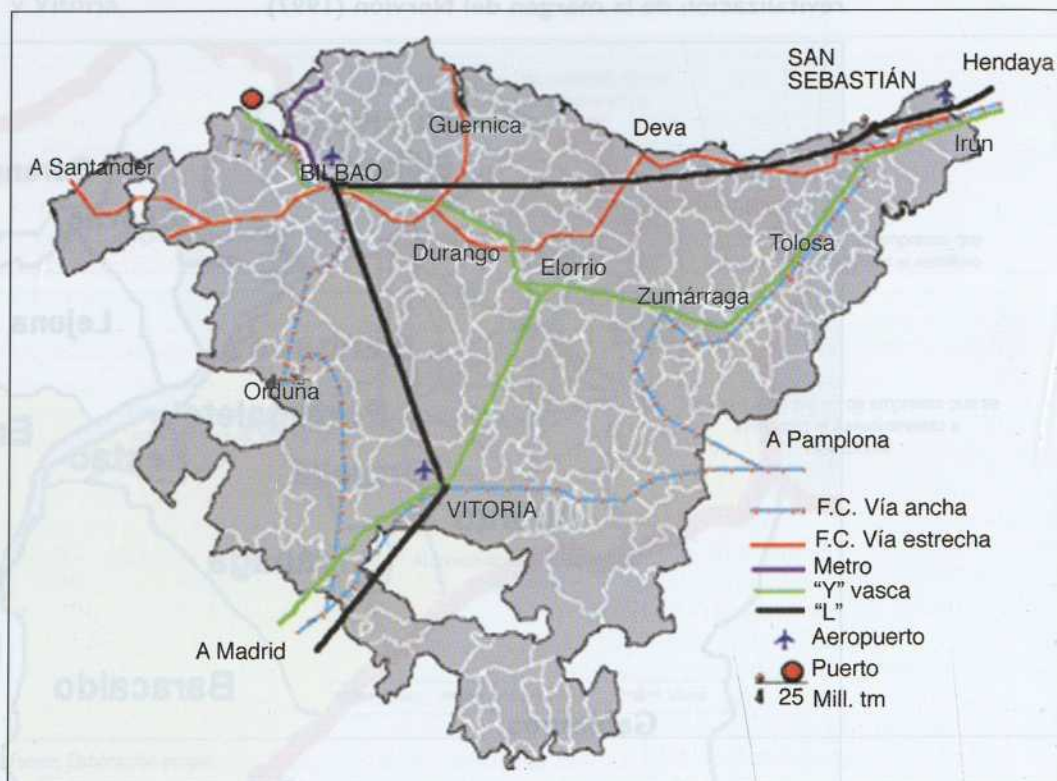
Fuente: Elaboración propia.

La margen izquierda constituye el hinterland natural inmediato del *Puerto de Bilbao* (Figura 8) y acusa también, de alguna manera, las deficiencias que lo aquejan: la actualización de los servicios portuarios a los requerimientos actuales es un objetivo prioritario a corto plazo y, lo que es más grave, el puerto adolece de las adecuadas conexiones con las principales redes europeas de carreteras y ferrocarril para el transporte de carga. Las carreteras que deberían enlazar las diferentes zonas

industriales (predominantemente la zona interior de Guipúzcoa) son precarias e insuficientes debido a la accidentada orografía, resultando costoso su acceso al Puerto de Bilbao (Figuras 1 y 9). De todos modos, el Puerto de Bilbao dará un paso gigantesco en su modernización cuando culminen los importantes trabajos de ampliación iniciados hace varios años.

Un adecuado trazado del futuro ferrocarril que planea el Gobierno Vasco contribuiría a abaratar los costes de

FIGURA 9. Red de ferrocarriles y proyectos



Fuente: EUSTAT. Elaboración propia.

transporte de mercancías, a la par que redundaría en beneficio del Puerto y de la propia margen izquierda. Se ha abierto, no obstante, un debate sobre el trazado del futuro tren de alta velocidad. Mientras el Gobierno Vasco propone la llamada "Y" vasca -que atravesaría la práctica totalidad del "Pasillo industrial" (Figuras 1 y 9) arrinconando, sin embargo, a Bilbao de la línea principal-, las Cámaras de Comercio de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya plantean la alternativa "L" que, al contrario de aquella, conservaría la centralidad de la metrópoli vizcaína, con el consiguiente efecto de arrastre sobre el resto de la economía. De acuerdo con esta propuesta, el tren atravesaría las ciudades de San Sebastián, Bilbao y finalmente Vitoria para seguir por la meseta castellana, uniéndose directamente las tres urbes de mayor concentración demográfica. Beneficiaría, igualmente, a la

industria asentada en Bilbao y Vitoria, puesto que estas áreas metropolitanas concentran un porcentaje importante de la industria de sus respectivas provincias (especialmente Álava). No así a Guipúzcoa, cuya geografía industrial es dispersa, con importantes núcleos industriales en el escarpado interior de la provincia, que conectan por el este con San Sebastián y por el oeste con el corredor de Durango, dibujando en el mapa la discutida "Y" (Figura 1).

5. CONCLUSIONES

El País Vasco viene realizando un importante esfuerzo público de desarrollo del potencial endógeno en un ámbito regional, en el que el Gobierno Vasco, a través de la SPRI, ha desplegado potentes

instrumentos de apoyo a las industrias. Con todo, sus actuaciones no alcanzan a una pléyade de microempresas que tienen una especial relevancia desde la perspectiva de la generación de empleo. Esta limitación está siendo subsanada, en parte, mediante la cada vez más frecuente intermediación de las agencias comarcales y locales, que han adquirido relevancia en la última década. Sin embargo, la eficacia de éstas se ve condicionada por la escasez de recursos humanos con la requerida preparación y por presupuestos excesivamente ajustados.

Es en este contexto en el que debería intervenir la SPRI, coordinando las actuaciones provinciales y locales, desempeñando una labor de asesoramiento

y provisión de fondos, y apoyando aquellos campos de promoción que resulten asumibles por las agencias comarcales y locales: asesoramiento genérico, prospección empresarial, gestión de polígonos industriales, cooperación intermunicipal, elaboración de estudios socio-económicos y dinamización ciudadana.

La experiencia del País Vasco muestra también que las medidas de promoción de la actividad económica pierden realismo y eficacia cuando no van acompañadas de actuaciones paralelas relativas a la ordenación del territorio. El caso de los municipios de la margen izquierda de la Ría de Bilbao es, en este sentido, un ejemplo paradigmático.

BIBLIOGRAFÍA

- ADEBISA (1997): *Memoria*.
- AYUNTAMIENTO DE SAN SEBASTIÁN. Área de Desarrollo Económico y Empleo (1997): *Memoria*.
- AYUNTAMIENTO DE VITORIA (1997): Departamento de Promoción Económica y Empleo. *Memoria*.
- BALBÁS, J. A. (1995): "El caso del Bajo Deba". En *GARAPEN: Creación de microempresas y su financiación: Reflexiones y propuestas*. Irún.
- ECHEVARRÍA, M. C. (1993): *Las Agencias de Desarrollo Regional en España en los años 80*. Servicio editorial de la Universidad del País Vasco. Lejona.
- EITE (1997): *Memoria*.
- ESTEBAN, M. & R. VELASCO (1993): *Diversificación Industrial. Un reto para el País Vasco*, Círculo de Empresarios Vascos. Bilbao.
- (1996): La Política Industrial en la España de las Autonomías, *Papeles de Economía Española* N° 67: 288-301.
- FARTO, J. M. (1995): "Conclusiones del 2.º Seminario Técnico". En *GARAPEN: Creación de microempresas y su financiación: Reflexiones y propuestas*. Irún.
- IMPI (1993): *EXCEL. Cooperación entre empresas y Sistemas productivos locales*. Informes IMPI. De MICYT.
- LASARTE, J. (1995): "Programas promovidos por la Diputación Foral de Álava". En *GARAPEN: Creación de microempresas y su financiación: Reflexiones y propuestas*. Irún.
- OARSOALDEA (1997): *Memoria*.
- OCDE (1995): *Local Development Policy in Vitoria-Gasteiz and proposal for new directions*. LEED Programme. LEED Notebooks, 21. Paris.
- ORS, J. (1998): *Las agencias de desarrollo comarcal en la CAPV: un análisis crítico*. Mimeo.
- PRICE WATERHOUSE (1995): *La PYME industrial española: factores de éxito para competir*. Madrid.
- STONEMAN, P. (ed.) (1995): *Handbook of Economics of Innovation and Technological Change*, Ed. Blackwells, Cambridge.
- URUEÑA, B. (1995): *Sector público empresarial y desarrollo económico territorial en España: Las agencias de desarrollo regional*. Tesis Doctoral. Valladolid.
- VECIANA, J. M. (1997): "Emprender con excelencia. Factores de éxito de las nuevas empresas", *Iniciativa emprendedora*, 2, Barcelona.
- VELASCO, R. (1998): *La creación de empresas en España*, Círculo de Empresarios Vascos, Bilbao.
- & PLAZA, B. (1998): "Política Industrial" en *Economía y política regional en España ante la Europa del siglo XXI*, Ediciones Akal, Madrid.

Abstracts

Versión inglesa de John POWNALL

Paradigmes Old and New, Regional Development and Local Development

Laureano LÁZARO ARAUJO

Not without irony, the paper comments upon the debt the modern regional development experts still owe to their forebears in the general field of Economics. The author within a general overview of present-day paradigms as to Territory, gives special attention to those that make of local government the heart of their analysis and groups these, by author, under three headings. The paper is then rounded out by a few reflections as to how the notions of globalization and decentralization might effect any analysis of Territory as such.

Regional Development: approach from the growth theory

Ángel DE LA FUENTE

This paper provides a brief non-technical summary of some of the key ideas of the literature that analyzes regional development within the framework of modern growth theory. After reviewing the general structure of growth models and the implications of various hypotheses for the dynamics of the regional income distribution, the paper summarizes some of the key empirical findings of this line of work and identifies some areas of interest for future research.

In Globalizing Times Local Development

Antonio VÁZQUEZ BARQUERO

Economic and productive dynamics today take place under conditions of increasing competition and globalization. The paper argues that endogenous development continues to be a useful strategy in times of globalization and a new generation of regional policies is emerging. The new policy instruments focus on the mechanisms that strengthen the organization of the territorial actors and help the cities and regions answer the challenges of globalization

Local Development and Structural Funding

Laureano LÁZARO ARAUJO

The paper examines there being or not a difference between local and regional development, the author considering that were there to be one, it would lie in the territorial scope of interventions that give rise to strategies and instruments for the same of a distinct nature. From a series of definitions drawn from various authors, a characterizing of such differences is then attempted. The paper then sifts through official papers put out by the EU in order to set forth a historical profile of local development and, while doing so, to estimate how much Spain had received for local development from the Structural Funds in the programming period from 1994-1999.

"Regional/Local Development in the European Union in the outcome of the XXI century". New intervention guidelines on innovation and employment processes: innovation and employment territorial strategies

Belén BERROETA & Jaime DEL CASTILLO & Elvira UYARRA

As innovation and the speed of technical change have generated a new framework characterised by the importance of the territory as a generating source of specific resources (abilities, know-how, qualifications), the author holds them to be the most suitable level at which to stimulate processes of co-operation and learning.

We are told that in this context a wide range of concepts have emerged, such as "industrial districts", "clusters", networks, competitive poles, that stress the same idea of the importance of establishing inter and intra-sectorial business networks or link-ups that, territorially embedded, would stimulate competitiveness.

In this paper, important connections have been identified as between innovation processes and changes in employment generation processes, as well as to the opportunities resultant upon interrelated territorial strategies design.

The principal conclusion the author propounds is a need for the drawing up of a Territorial Employment and Innovation Strategy that could forge links between innovation and employment, thus leading to the creation of employment from the opportunities offered by innovative environments.

Institutions and Economic Development

Andrés RODRÍGUEZ-POSE

The paper draws attention to ever greater attention paid when considering the factors behind economic growth at a regional and local level to the institutions there governing. The upsurge in theoretic writings on the subject has gone hand in hand with clinical studies and both clearly indicate the importance of the institutions at the helm when it comes to understanding the course taken by any given local development. From what has been written, the degree of development to be found would seem to tie in with the density of administration governing the same. The author, while going along with this general observation feels it necessary to remark that any an optimum institutional density cannot be generated at will and overnight in such places as have never had the previous advantage of the same.

Territorial Policy and Regional Development in Spain and Europe: A comparative view at the dawn of the XXI Century

Andreas HILDENBRAND SCHEID

As among public policies, physical planning has a special contribution to make towards the achieving of a model of regional development attuned to economic and social cohesion, sustainable development and a sounder competitiveness as between regions. The article begins with a synthetic overview of the new trends which emerged in Spain and other European countries in the nineties as to physical planning and which will, doubtless, run on into the coming century. The author's comparative analysis then focuses upon to indicative tendencies, namely an increasingly strategic approach to physical planning and the consolidating of urban networks as the answer to the challenge of competition and as a complementary instrument to the hierarchic urban system hitherto the classical stamping ground of spatial planning policy.

New Frontiers for Regional Development in Latin America

Sergio BOISIER

The author feels that half a century is time enough for an appraisal to be made of regional development policy in Latin America. As to regionalization, decentralization and in-territory development, the triple hard core of the issue, he feels the results to be shaky at best, regionalization being scant, decentralization incipient and development, as such, ungraspable. Here, as in other works, the author sees in this a lack of sound scientific grounding and the incapacity of society at its local level to draw together and come to general agreement and blames this poverty of intellectual means and incapacity to master the consequences of power for this state of affairs. Those examples of successful regional development in the area in question are felt to but strengthen the author's analysis of the general situation.

Economic and Business Local & Regional Development in Latin América

Francisco ALBURQUERQUE

The paper sets out the major tendencies and initiative policies as to encouraging businesses, stimulating local development and strengthening local government that can be drawn from a consideration of international experience here and from certain studies as to the same made in Latin America. Thus based, the paper then argues for the bearing in mind when it comes to attempting microeconomic adjustment of the then necessary minor and flexible accommodations that territory as such will require, be these to a desired technological or administrative innovation, be these to the assessing of human resources which must bow, in each territorial case, if the policy is to be effective, to the capacities previously developed amongst the work force within the targeted area. For the author, such calls underline the need for decentralization in Latin America and this not only to better the use to which an ever greater number of resources transferred to local government are to be put and a greater efficiency in public services but also to allow these same local governing entities to assume the role within local economic development that is appropriate to them.

Development Agencies and Territory: The Basque experience

Beatriz PLAZA INCHAUSTI & Roberto VELASCO BARROETABEÑA

First, the paper sets out to explore the Basque Country's Industrial Policy promoted by both the regional agency SPRI and an increasing number of local development agencies. SPRI's attentions do not however reach down to the many micro-enterprises that are strategically necessary within the perspective of generating employment. Notwithstanding, the growth in the number of local agencies is felt to be correcting this short fall, albeit their effectiveness is limited by their shortage of qualified human resources and insufficient budgets. It is thus here argued that these local agencies should be assisted by the regional SPRI agency in shaping and co-ordinating their activities so as to ensure their effectiveness. The findings drawn from interviews with personnel from the agencies is offered.

La entonada coyuntura inmobiliaria de los primeros meses del año 2000

Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ

Presidente de la Caja General de Ahorros de Granada.

INTRODUCCIÓN

La economía española ha mantenido, en los primeros meses de 2000, un ritmo de crecimiento acentuado, en el que ha desempeñado un papel importante la aceleración registrada por las exportaciones. Las bolsas de valores están registrando comportamientos irregulares, muy ligados a las peripecias de los títulos de las empresas ligadas a las nuevas tecnologías.

En este contexto, caracterizado además por un aumento rápido en los tipos de interés a corto plazo y unos tipos a largo que han tenido un aumento medio menos acusado, la demanda de vivienda parece haber mantenido fuerza suficiente como para que continuasen acelerándose los precios de las viviendas y, sobre todo, para que creciesen notablemente los nuevos proyectos inmobiliarios. El esfuerzo de acceso a la vivienda puede llegar a alcanzar en la segunda mitad de 2000 niveles no obtenidos desde hace ya algunos años, ante unos precios inmobiliarios que crecen muy por encima de los precios de consumo y de los salarios.

"La comprensión de la dinámica de los precios de la vivienda puede arrojar alguna luz sobre alguno de los episodios macroeconómicos del último cuarto de siglo en Europa."

M. IACOVIELLO, *House prices and the macroeconomy in Europe: results from a structural VAR analysis*. BCE, Working Paper, n.º 18.

I. LA COYUNTURA ECONÓMICA DE LA PRIMERA MITAD DEL AÑO 2000

La economía española ha mantenido en el año 2000 la tónica de notable crecimiento experimentada en el año precedente, al menos durante el primer trimestre y parte del segundo. La aceleración del crecimiento de las exportaciones registrada en el último trimestre de 1999 se ha mantenido en el año 2000, lo que ha compensado el tono menos dinámico de la demanda interna.

La fuerza de la demanda global, junto a la devaluación del euro y los más altos precios del petróleo, han mantenido elevado el déficit corriente de balanza de pagos en España y también ha continuado situado en torno al 3% el crecimiento de los precios de consumo, un punto por encima de la media de los países de la Zona Euro. Los tipos de interés han mantenido en 2000 el perfil alcista iniciado en 1999, en especial en los tipos a corto y medio plazo, aproximándose al 5% los tipos del interbancario a un año en mayo de 2000. Las cotizaciones de los mercados bursátiles experimentaron en abril de 2000 una intensa corrección bajista, a la que ha sucedido un perfil irregular en

el mes de mayo, derivado de las fluctuaciones emanadas de la bolsa de Nueva York. La elevación registrada en los tipos de interés de Estado Unidos y los ajustes a la baja experimentados en los precios de las acciones de las empresas mas identificadas con las nuevas tecnologías han arrojado incertidumbres acerca de la posibilidad de mantener un ritmo de crecimiento tan elevado en la segunda mitad del año 2000.

El déficit corriente de balanza de pagos y la ubicación del crecimiento del IPC en las proximidades del 3% interanual han sido los datos dominantes de la coyuntura económica española del comienzo del año 2000. Por otra parte, la Encuesta de Población Activa del INE, nuevamente cambiada de metodología, ha seguido registrando un aumento intenso del empleo (5,3%) y un nuevo descenso del desempleo (15% de los activos en 2000. I, frente al 17% de 1999. I). El aumento del empleo en términos interanuales volvió a ser espectacularmente mas elevado en la construcción (12%) que en el resto de actividades en el primer trimestre de 2000.

En abril de 2000, los tipos medios de interés a corto plazo fueron del 3,734%

(1,051 puntos porcentuales sobre abril de 1999), los tipos a un año alcanzaron el 4,36% (1,6 puntos porcentuales sobre 1999) y los tipos a largo plazo, concretamente los de la deuda pública a diez años, alcanzaron el 5,45%, 1,35 puntos sobre abril de 1999, aunque en este caso se ha producido una disminución respecto de los mas altos tipos alcanzados en enero de 2000.

La Comisión Europea, en sus previsiones de primavera, ha recogido la posibilidad de que el crecimiento del PIB de la Zona Euro se acelerase desde el 2,3% de 1999 hasta el 3,4%, previendo para España una nueva aceleración, desde el 3,7% hasta el 3,8% (Figura 1). Posteriormente, la OCDE ha anticipado un crecimiento del 4,3% para la economía española en el presente año.

El mayor crecimiento de la economía española descansaría, según la Comisión Europea, en la aceleración de las exportaciones (10,4% en 2000, frente al 8,5% de 1999) y también en un menor aumento de las importaciones en el presente año. La Comisión prevé una desaceleración del aumento del IPC en el caso de la economía española, pero también ha anticipado un nuevo aumento de los déficits comercial y corriente de su balanza de pagos.

FIGURA 1. Economía española y Zona Euro. Tasas reales de crecimiento anual

	1999		Previsión 2000	
	Zona Euro	España	Zona Euro	España
1. PIB, precios constantes.....	2,3	3,7	3,4	3,8
2. Consumo privado.....	2,6	4,4	2,7	3,8
3. Consumo público.....	1,3	1,8	1,2	1,7
4. Formación Bruta de capital fijo.....	5,0	8,3	5,6	7,2
4.1. Construcción.....	3,4	8,3	3,2	6,5
4.2. Bienes de equipo.....	6,6	8,4	8,1	8,3
5. Demanda interna.....	2,9	4,9	3,1	4,2
6. Exportaciones.....	4,1	8,5	8,5	10,4
7. Menos: Importaciones.....	6,0	12,6	7,9	11,5
8. Empleo.....	1,4	3,4	1,4	2,8
9. Desempleo (% Activos).....	10,0	15,8	9,2	13,8
10. IPC (media anual) (armonizado).....	1,2	2,8	1,8	2,5
11. Balanza de Pagos				
11.1. Balanza comercial.....	2,0	-4,6	1,8	-5,6
11.2. Balanza por cuenta corriente.....	0,5	-1,8	0,4	-2,4
12. Salarios por persona ocupada.....	2,2	2,4	2,5	2,9

Fuente: European Economy. Supplement A, "Economic Trends" Abril 2000.

FIGURA 2. Plan 1998-2001. Programa 2000
Concesiones por Comunidades Autónomas. Objetivos

	Importe máximo (mill. ptas.)				Variación 2000/1999
	1999	(%)	2000	(%)	%
1. Andalucía.....	110.445	(13,5)	109.155	(13,3)	-1,2
2. Aragón.....	31.779	(3,9)	33.954	(4,1)	6,8
3. Asturias.....	34.192	(4,2)	30.438	(3,7)	-11,0
4. Baleares.....	17.337	(2,1)	18.268	(2,2)	5,4
5. Canarias.....	30.057	(3,7)	37.233	(4,5)	23,9
6. Cantabria.....	13.010	(1,6)	12.296	(1,5)	-5,5
7. Castilla y León.....	41.296	(5,0)	37.757	(4,6)	-8,6
8. Castilla-La Mancha.....	29.222	(3,6)	30.140	(3,7)	3,1
9. Cataluña.....	132.452	(16,2)	133.540	(16,3)	0,8
10. Extremadura.....	18.321	(2,2)	15.164	(1,8)	-17,2
11. Galicia.....	40.463	(4,9)	40.243	(4,9)	-0,5
12. Madrid.....	93.882	(11,4)	101.088	(12,3)	7,7
13. Murcia.....	58.846	(7,2)	49.610	(6,1)	-15,7
14. Rioja.....	14.154	(1,7)	15.240	(1,9)	7,7
15. Valencia.....	107.203	(13,1)	112.828	(13,8)	5,2
16. Ceuta.....	5.438	(0,7)	1.673	(0,2)	-69,2
17. Melilla.....	1.903	(0,2)	1.372	(0,2)	-27,9
Total.....	820.000	(100,0)	820.000	(100,0)	0,0

Fuente: Ministerio de Fomento.

La Comisión prevé cierto riesgo de "recalentamiento" en las economías de algunos de los países integrantes, puesto que no hay una política monetaria aplicable a nivel de cada país individual. Los países en dicha situación serían Irlanda, Finlandia, Holanda, Portugal y España. Los principales factores de riesgo para el conjunto de la economía comunitaria serían los ligados a un posible aterrizaje "abrupto" de la economía norteamericana, asociado con una fuerte corrección a la baja en el mercado de valores. También incidiría el posible aumento del déficit corriente de la balanza de pagos de Estados Unidos. Los mas elevados precios del petróleo, que se han duplicado respecto del nivel mas reducido que alcanzaron en diciembre de 1998 y las posibles elevaciones al alza en los tipos de interés a largo plazo, son los principales factores de riesgos para la economía de la Unión Europea, aunque se considera limitado su posible impacto negativo sobre la inversión.

2. EL MARCO NORMATIVO DE LA VIVIENDA

Entre las novedades normativas que afectan a la vivienda destacan las relativas al establecimiento de una nueva fórmula de cálculo del mibor a un año, el esquema global de financiación de las actuaciones protegibles en materia de política de vivienda en el año 2000 y la implantación de la Ley de Ordenación de la Edificación.

La Orden de 1-12-99 (BOE de 4-12-99) ha establecido una nueva fórmula de cálculo para el índice de referencia del tipo de interés del mercado interbancario a un año (mibor), tipo de interés que ha dejado de tener la consideración de tipo de referencia oficial del mercado hipotecario. La nueva fórmula se aplicará a los préstamos hipotecarios vivos y concertados con anterioridad a la entrada en vigor de la Orden citada (1-1-2000).

La Orden de 23-3-00 (BOE de 7-4-00) ha establecido el volumen de préstamos

cualificados a convenir con entidades de crédito para cubrir el ejercicio del 2000 dentro del Plan de Vivienda 1998-2001. La cuantía global de la financiación es de 820.000 millones de pesetas, cifra idéntica a la del año precedente, de la que se han establecido objetivos territoriales para 780.000 millones de pesetas, ampliables al total anteriormente citado en el caso de que se requiera una mayor disponibilidad de préstamos cualificados (Figura 2). El hecho de que los costes de la construcción hayan aumentado sustancialmente en 1999 implica, pues, que la política de ayudas directas a la vivienda a través de la VPO va a tener un menor alcance en 2000 que en el año precedente. Los últimos datos disponibles revelan, sin embargo, que la cobertura de los objetivos establecidos para el ejercicio de 1999 han quedado lejos de cubrirse (Figura 3 y Figura 4), por lo que el signo efectivo de la política de vivienda en

este año dependerá del ritmo de ejecución de los objetivos.

Como ha sucedido, en general, en anteriores periodos de auge inmobiliario, la vivienda protegida ha sido desplazada por la vivienda libre en 1999 y primeros meses de 2000. Aunque en 1999 aumentaron las iniciaciones de VPO gracias al comportamiento más dinámico del componente del Régimen General, la presencia de dicho tipo de viviendas en el total de nuevas viviendas iniciadas ha descendido hasta alcanzar unos niveles muy reducidos en los últimos años (Figura 5).

El tercer cambio destacado en el marco general de la política de vivienda lo ha supuesto la entrada en vigor en la primera semana de mayo de la Ley de Ordenación de la Edificación (LOE), ley 38/1999 de 5 de noviembre (BOE 6.11.99). El objetivo de la norma citada es el de regular el proceso de la edificación, fijando las funciones de los

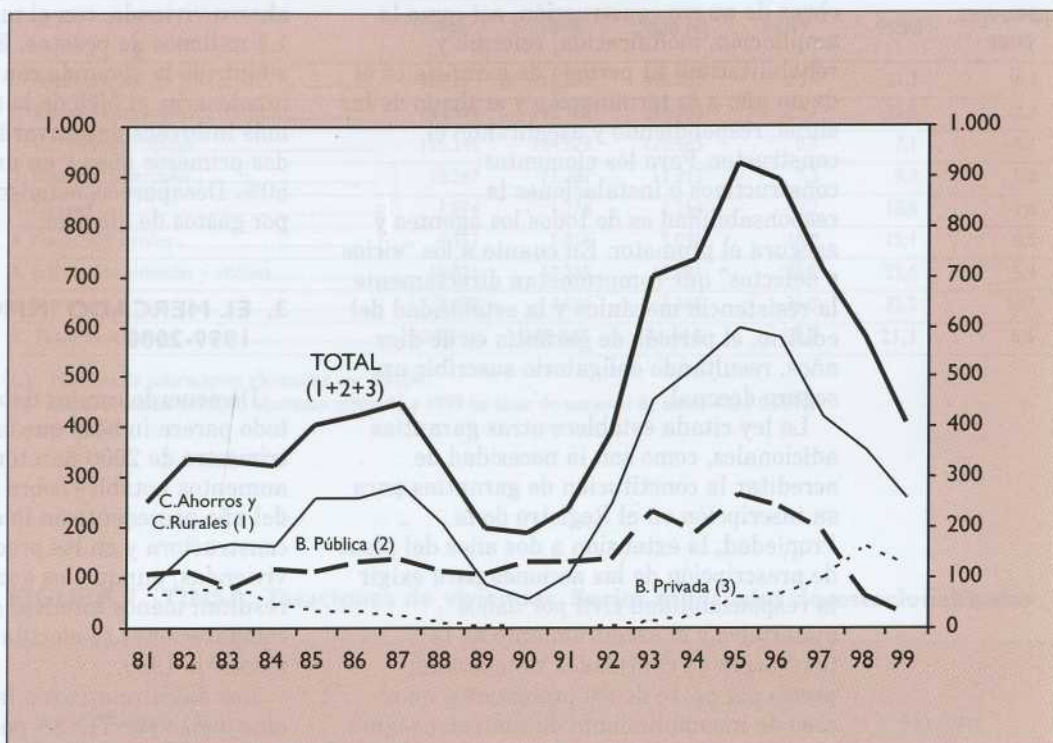
FIGURA 3. Plan 1998-2001. Programa 1999
Concesiones y Viviendas Financiadas por Comunidades Autónomas

	Datos acumulados 1999 (*)				Objetivos 1999	
	Millones de pesetas	Grado de cumplimiento (%)	Número de viviendas financiadas	Grado de cumplimiento (%)	Millones de pesetas	Número de viviendas
1. Andalucía.....	102.256	(92,6)	15.240	(69,6)	110.445	21.900
2. Aragón.....	16.175	(50,9)	2.285	(42,6)	31.779	5.368
3. Asturias.....	8.493	(24,8)	1.194	(19,7)	34.192	6.055
4. Baleares.....	3.170	(18,3)	373	(12,8)	17.337	2.912
5. Canarias.....	16.630	(55,3)	2.278	(41,8)	30.057	5.450
6. Cantabria.....	8.426	(64,8)	2.036	(91,1)	13.010	2.235
7. Castilla y León.....	13.152	(31,8)	2.000	(21,4)	41.296	9.335
8. Castilla-La Mancha.....	18.862	(64,5)	2.647	(48,8)	29.222	5.419
9. Cataluña.....	65.153	(49,2)	7.503	(33,3)	132.452	22.550
10. Extremadura.....	16.746	(91,4)	2.777	(84,9)	18.321	3.270
11. Galicia.....	33.975	(84,0)	4.246	(61,6)	40.463	6.889
12. Madrid.....	44.735	(47,7)	18.636	(79,3)	93.882	23.515
13. Murcia.....	34.254	(58,2)	4.191	(56,4)	58.846	7.435
14. Rioja.....	9.880	(69,8)	1.387	(35,8)	14.154	3.870
15. Valencia.....	129.268	(120,6)	15.486	(96,8)	107.203	15.990
16. Ceuta.....	6.735	(123,9)	772	(169,7)	5.438	455
17. Melilla.....	2.027	(106,5)	231	(79,4)	1.903	291
Total.....	529.937	(64,6)	83.282	(58,3)	820.000	142.939

(*) En el número de viviendas financiadas no se incluyen las subvenciones de rehabilitación y suelo.

Fuente: Ministerio de Fomento.

FIGURA 4. Créditos concedidos a las diferentes actuaciones protegibles de la política de vivienda por tipo de entidades. Miles de millones de pesetas



Fuente: Ministerio de Fomento.

FIGURA 5. Actividad en la construcción residencial ligada a la política de vivienda

	Total anual			Variación (%)	
	1997	1998	1999	98/97	99/98
1. Viviendas Iniciadas con ayudas públicas.....	64.434	56.003	57.691	-13,1	3,0
1.1. VPO Promoción Privada. Régimen General	39.966	40.175	45.412	0,5	13,0
1.2. VPO Promoción Pública.....	4.040	3.575	2.645	-11,5	-26,0
1.3. VPO Régimen Especial (promoción privada)	20.428	12.253	9.634	-40,0	-21,4
2. Viviendas. Visados de Dirección de Obra.					
Obra nueva.....	337.361	429.674	518.094	27,4	20,6
3. Viviendas a construir.					
Licencias municipales concedidas.....	292.996	350.431	392.627	19,6	12,0
4. Cobertura aparente de la política de vivienda.					
4.1. Nuevas viviendas. Visados aparejadores (1)/(2)x100	19,1%	13,0%	11,1%	—	—
4.2. Licencias municipales de obras (1)/(3)x100.....	22,0%	16,0%	14,7%	—	—

Fuente: Ministerio de Fomento.

agentes implicados y sus responsabilidades, estableciendo un sistema de garantías para los usuarios. El ámbito de la ley es el de las obras de nueva construcción, así como la ampliación, modificación, reforma y rehabilitación. El periodo de garantía es el de un año a la terminación y acabado de las obras, respondiendo y asegurando el constructor. Para los elementos constructivos o instalaciones la responsabilidad es de todos los agentes y asegura el promotor. En cuanto a los "vicios o defectos" que comprometan directamente la resistencia mecánica y la estabilidad del edificio, el periodo de garantía es de diez años, resultando obligatorio suscribir un seguro decenal.

La ley citada establece otras garantías adicionales, como son la necesidad de acreditar la constitución de garantías para su inscripción en el Registro de la Propiedad, la extensión a dos años del plazo de prescripción de las acciones para exigir la responsabilidad civil por daños materiales y el aseguramiento de la percepción de cantidades a cuenta del precio por parte de los promotores, en el caso de incumplimiento de contrato, seguro este último que todo comprador puede exigir. La obligatoriedad de suscribir los seguros ha quedado pendiente de la publicación de un Real Decreto. La LOE afecta sólo a los proyectos presentados a partir del 6 de mayo de 2000 y no a los visados con anterioridad.

El control técnico exigible por los aseguradores será realizado por empresas independientes, de forma que se mantenga un determinado nivel de calidad. Los aseguramientos citados implicarán un encarecimiento de la vivienda, aunque la necesidad de la norma en cuestión resultaba evidente.

En el año 2000 se aplicará plenamente el nuevo tratamiento de la desgravación a la vivienda en el IRPF. Así, en la declaración en 2000 de la renta del año 1999 la vivienda en propiedad no generará una renta gravable en el IRPF, los intereses de la hipoteca no reducirán la base imponible, sino que se sumarán al resto de la inversión al aplicar la deducción en la cuota, desgravando el 15% de las cantidades invertidas en 1999 hasta un máximo

invertido de 1,5 millones de pesetas. Esta deducción también se aplicará a las cantidades depositadas en una cuenta de ahorro-vivienda, con el mismo límite de 1,5 millones de pesetas. En el caso de haber adquirido la vivienda con un préstamo hipotecario, el 50% de la suma de capital más intereses desgravarán un 25% en los dos primeros años y en un 15% el siguiente 50%. Desaparece, asimismo, la deducción por gastos de alquiler.

3. EL MERCADO INMOBILIARIO 1999-2000

De acuerdo con los datos disponibles, todo parece indicar que en el primer trimestre de 2000 han tenido lugar aumentos notables sobre el mismo periodo del año precedente en la actividad constructora y en los precios de las viviendas, aunque los aumentos en cuestión resultan menos intensos si las comparaciones se efectúan con los últimos meses de 1999.

Los datos relativos a las tasaciones efectuadas por TINSA ponen de manifiesto la presencia de un aumento de las mismas sobre 1999 en los cuatro primeros meses del año 2000 que resulta bastante menos intenso que el de los dos años anteriores, pero que implica que tanto las ventas como la nueva construcción se mantienen en unos niveles muy elevados (Figura 6). El total de tasaciones de TINSA aumentó en dicho periodo en un 7,6% sobre 1999, correspondiendo a las tasaciones de viviendas un aumento más moderado, el 5,5%. Merece la pena subrayar el hecho de que el crecimiento de las tasaciones de viviendas se ha concentrado en las viviendas de nueva construcción (10,1%), mientras que han retrocedido las tasaciones de viviendas usadas, que reflejan la demanda directa de este tipo de vivienda (Figura 7). El fuerte aumento de las tasaciones de terrenos revela que se están efectuando abundantes transacciones de suelo con destino a la construcción, lo que revela la presencia de unas expectativas expansivas en las promotoras inmobiliarias.

El número de hipotecas registradas aumentó de forma intensa en el primer

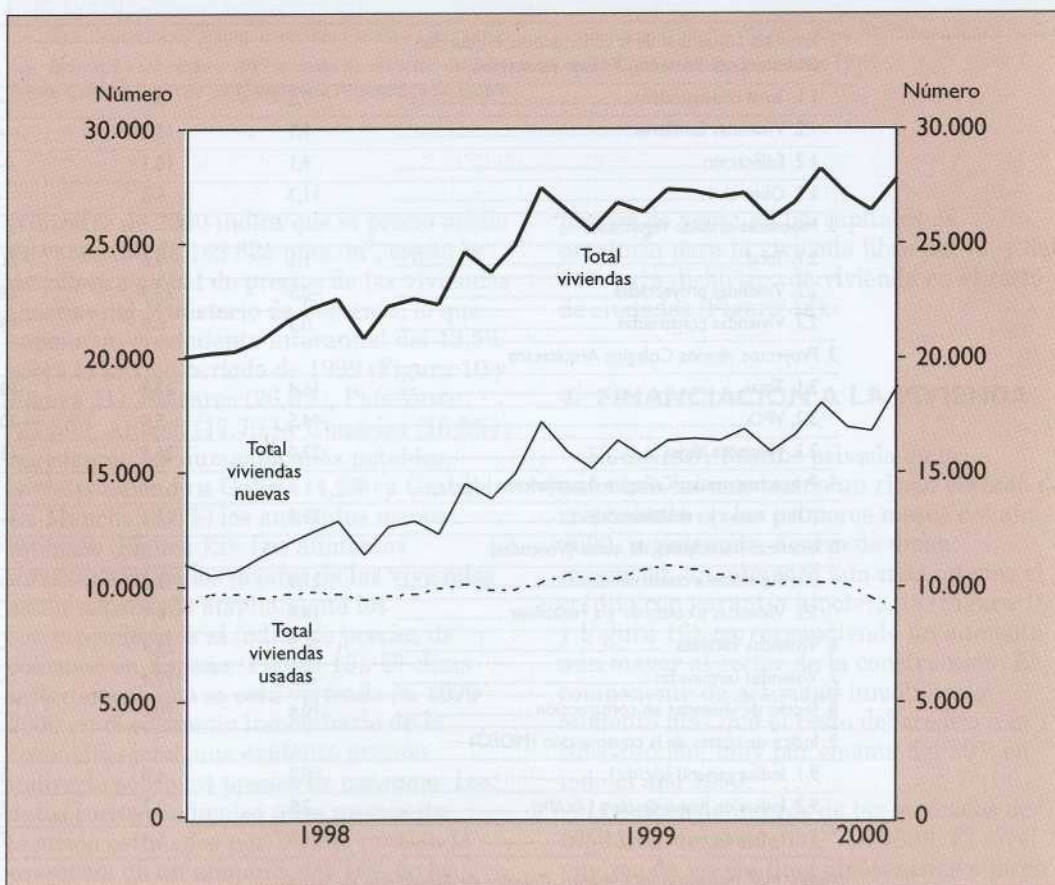
FIGURA 6. Tinsa. Tasaciones según tipología del inmueble (a). ESPAÑA

	Totales anuales			Variaciones (%)		
	1998	1999	2000 (*)	98/97	99/98	Enero-Mayo 00/99
1. Total viviendas.....	261.215	316.691	336.959	20,0	21,2	6,4
1.1. Viviendas nuevas.....	144.974	192.166	216.763	29,7	32,6	12,8
1.2. Viviendas usadas.....	116.241	124.525	120.665	9,7	7,1	-3,1
2. Locales Comerciales.....	10.267	11.281	11.315	7,3	9,9	0,3
3. Oficinas.....	1.074	1.274	1.254	0,2	18,6	-1,6
4. Naves Industriales.....	4.352	5.011	5.036	10,0	15,1	0,5
5. Edificios de viviendas y oficinas.....	10.823	13.265	13.981	20,2	22,6	5,4
6. Terrenos.....	3.490	4.614	5.385	36,0	32,2	16,7
7. Total tasaciones.....	320.341	388.585	421.615	19,2	21,3	8,5

(a) Número de valoraciones efectuadas por Tinsa.

(*) Cifras absolutas del 2000 obtenidas aplicando a 1999 las tasas de aumento de Enero-Abril 00/99.

Fuente: Tinsa

FIGURA 7. Tinsa. Tasaciones de viviendas. Series mensuales desestacionalizadas

trimestre de 2000 sobre 1999, correspondiendo el mayor aumento a las hipotecas sobre proyectos de viviendas, aunque también fue intenso el aumento de las hipotecas sobre fincas construidas (Figura 8).

En cuanto a los indicadores correspondientes a la actividad constructora, en el primer trimestre de 2000 destacó el fuerte aumento experimentado sobre el mismo periodo de 1999 en el indicador correspondiente a los proyectos visados por los Colegios de Arquitectos (Figura 9), que crecieron en un 9,9%. El aumento en cuestión se concentró en las viviendas libres (13,4%), puesto que de nuevo volvieron a retroceder los proyectos de VPO, situación ésta habitual en los periodos de expansión

inmobiliaria, en los que los aumentos de costes hacen menos atractivo para el promotor individual la construcción de viviendas que, como las protegidas, tienen un tope en su precio de venta.

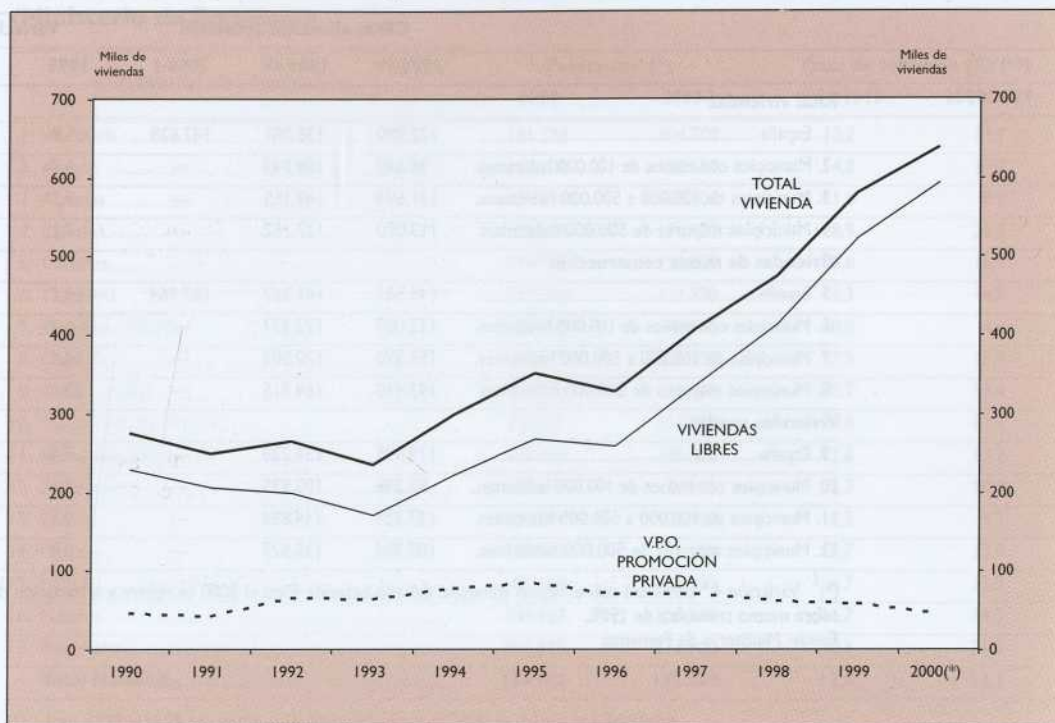
El indicador general del coste de la construcción del Ministerio de Fomento aceleró su aumento interanual desde el 4,0% de diciembre de 1999 hasta el 5,5% de marzo de 2000, destacando el hecho de que el factor básico de dicho aumento ha sido el relativo a los materiales de construcción (7,9%), cuya producción creció con fuerza (19%) en los dos primeros meses del año, de acuerdo con el componente correspondiente del índice mensual de producción industrial.

El primer avance de precios de las viviendas correspondiente al primer

FIGURA 8. Mercado inmobiliario. Principales indicadores de actividad. Variaciones interanuales (%)

Indicadores de actividad	1998/1997	1999/1998	2000/1999	Último dato disponible
1. Encuesta coyuntural de la construcción. Producción. (Ministerio de Fomento) Precios constantes.				
1.1. Total construcción.....	9,5	8,7	—	—
1.2. Viviendas familiares.....	9,5	13,2	—	—
1.2. Edificación.....	9,1	10,3	—	—
1.3. Obra civil.....	11,7	5,3	—	—
2. Hipotecas urbanas registradas				
2.1. Total.....	1,1	9,6	21,2	Marzo 00
2.2. Viviendas proyectadas.....	-0,5	25,9	28,2	Marzo 00
2.3. Viviendas construidas.....	0,3	6,9	18,3	Marzo 00
3. Proyectos visados Colegios Arquitectos				
3.1. Total.....	16,4	22,3	10,0	I-Trimestre 00
3.2. VPO.....	-14,5	-5,4	-20,2	I-Trimestre 00
3.3. Viviendas libres.....	23,0	26,4	13,4	I-Trimestre 00
4. Proyectos visados Colegios Aparejadores (Obra nueva y rehabilitación).....				
	25,8	21,1	—	—
5. Licencias municipales de obras (Viviendas)				
5.1. Superficie a construir.....	21,8	12,0	—	—
5.2. Viviendas a construir y a rehabilitar.....	18,8	10,4	—	—
6. Viviendas iniciadas.....	26,2	25,4	—	—
7. Viviendas terminadas.....	-0,3	19,4	—	—
8. Stocks de viviendas en construcción.....	10,6	18,1	—	—
9. Índice de costes de la construcción (MOFO)				
9.1. Índice general (dic/dic).....	0,2	4,0	5,5	Marzo 00
9.2. Índice de mano de obra (dic/dic).....	2,5	2,2	2,5	Marzo 00
9.3. Índice de materiales (dic/dic).....	-1,6	5,4	7,9	Marzo 00

Fuente: INE, Ministerio de Fomento, Colegios de Arquitectos de España.

FIGURA 9. Proyectos visados por los Colegios de Arquitectos. Totales anuales

(a) Estimación aplicando a 1999 las tasas de variación del I-Trimestre de 2000 sobre mismo período de 1999.

Fuente: Consejo Superior de Colegios de Arquitectos de España.

trimestre de 2000 indica que el precio medio de venta fue de 142.628 ptas./m², según la estadística global de precios de las viviendas tasadas del Ministerio de Fomento, lo que supone un crecimiento interanual del 13,5% sobre el mismo periodo de 1999 (Figura 10 y Figura 11). Baleares (26,6%), País Vasco (21,5%), Aragón (17,7%) y Canarias (16,9%) registraron los aumentos más notables, correspondiendo a Galicia (4,2%) y Castilla-La Mancha (8,6%) los aumentos menos intensos (Figura 12). Los aumentos interanuales de los precios de las viviendas están superando ampliamente los correspondientes al índice de precios de consumo en España (Figura 13). El clima inflacionario que se está viviendo en 1999-2000 en el segmento inmobiliario de la economía ejerce una evidente presión indirecta sobre los precios de consumo. Los datos correspondientes a los precios de tasación estimados por TINSA revelan la presencia de un aumento del 14% de los

precios de venta en las capitales de provincia para la vivienda libre nueva, y del 11% para dicho tipo de vivienda en el resto de ciudades (Figura 14).

4. FINANCIACIÓN A LA VIVIENDA

El crédito al sector privado de la economía ha mantenido un ritmo elevado de crecimiento en los primeros meses del año 2000, registrando, dentro de dicha magnitud, un aumento aún más intenso el crédito con garantía hipotecaria (Figura 15 y Figura 16), correspondiendo un aumento aún mayor al sector de la construcción. El componente de actividad inmobiliaria aumentó más que el resto del crédito a la construcción, muy por encima del 30% en todo el año 1999.

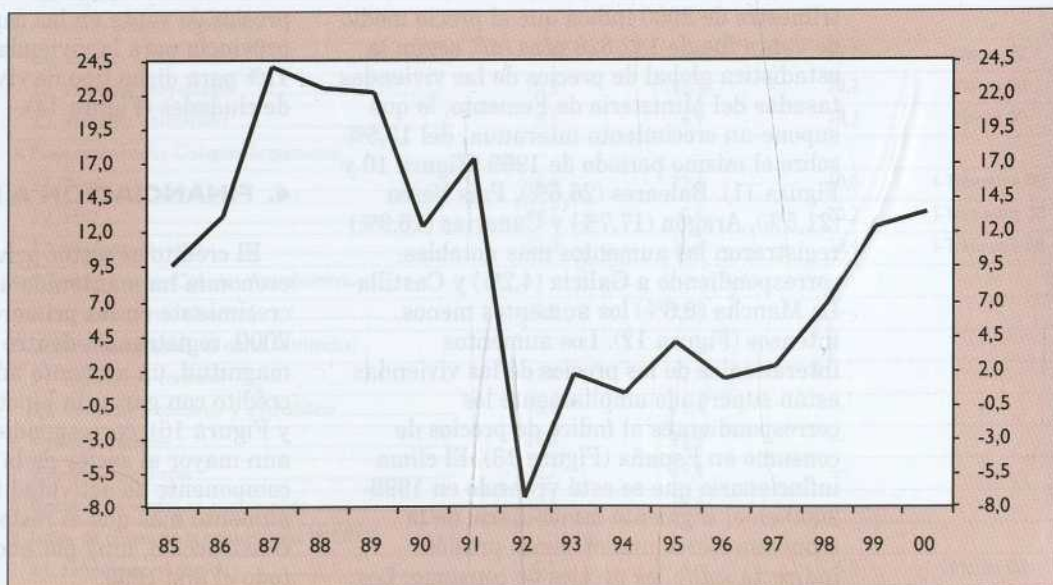
Los tipos de interés de los mercados de capitales "tocaron suelo" en 1999. El nivel mínimo de los créditos hipotecarios a largo

FIGURA 10. Precios de las viviendas (Ministerio de Fomento)

	Cifras absolutas (ptas/m ²)			Variaciones anuales (%)		
	1998-IV	1999-IV	2000-I	1998	1999	2000
Total viviendas						
1. España.....	122.890	138.081	142.628	6,8	12,4	13,5
2. Municipios con menos de 100.000 habitantes.	96.647	108.243	—	6,7	12,0	—
3. Municipios de 100.000 a 500.000 habitantes.	131.694	149.165	—	9,2	13,3	—
4. Municipios mayores de 500.000 habitantes.	113.020	127.162	—	7,2	12,5	—
Viviendas de nueva construcción						
5. España.....	145.581	161.267	167.164	10,1	10,8	12,5
6. Municipios con menos de 100.000 habitantes.	112.009	122.377	—	6,2	9,3	—
7. Municipios de 100.000 a 500.000 habitantes.	153.320	170.203	—	14,4	11,0	—
8. Municipios mayores de 500.000 habitantes.	143.410	164.715	—	22,1	14,9	—
Viviendas usadas						
9. España.....	119.495	134.220	—	7,4	12,3	-
10. Municipios con menos de 100.000 habitantes.	93.298	103.935	—	8,6	11,4	—
11. Municipios de 100.000 a 500.000 habitantes.	127.324	144.824	—	9,1	13,7	—
12. Municipios mayores de 500.000 habitantes.	107.384	122.527	—	5,8	14,1	—

(*) Variación 4.º trimestre sobre mismo trimestre del año anterior. Para el 2000 se refiere a la variación del I-Trimestre del 2000 sobre mismo trimestre de 1999.

Fuente: Ministerio de Fomento.

FIGURA 11. Precios medios de las viviendas tasadas en España. Tasas de variación interanuales (IV Trimestre)

Nota: Para los años 1984, 1985 y 1986 se ha estimado la variación de los precios para ESPAÑA aplicando las tasas de variación de los precios medios en Madrid, obtenidos por Tecnigrama. Para el año 2000 se refiere al I-Trimestre de 2000 sobre I-Trimestre de 1999.

Fuente: Ministerio de Fomento.

FIGURA 12. Precios de las viviendas existentes por Comunidades Autónomas (Ministerio de Fomento)

Comunidades Autónomas	Pesetas/m ² (*)		Tasas de variación (%) (**)	
	1999	2000-I	1999/1998	2000/1999
1. Andalucía.....	101.328	104.700	10,2	11,1
2. Aragón.....	118.106	120.600	14,8	17,7
3. Asturias.....	124.320	124.900	11,6	9,8
4. Baleares.....	168.885	176.000	28,9	26,6
5. Canarias.....	144.997	152.800	15,6	16,9
6. Cantabria.....	135.186	137.700	12,3	14,9
7. Castilla-La Mancha.....	82.556	83.300	8,0	8,6
8. Cataluña.....	179.573	183.200	17,9	15,9
9. Castilla y León.....	125.821	130.900	9,7	13,4
10. Comunidad de Madrid.....	202.920	211.000	9,4	11,2
11. Comunidad Valenciana.....	100.795	105.000	12,6	13,2
12. Extremadura.....	72.831	74.500	5,7	10,0
13. Galicia.....	103.974	104.900	2,5	4,2
14. La Rioja.....	115.239	121.100	15,7	13,0
15. Murcia.....	81.634	86.300	6,7	12,0
16. Navarra.....	144.552	150.200	11,7	14,3
17. País Vasco.....	207.599	219.900	16,3	21,5
Total Nacional.....	138.081	142.628	12,4	13,5

(*) Para 1998 y 1999 se refiere al IV-Trimestre. Para el 2000 se refiere al I-Trimestre.

(**) Variación del IV-Trimestre de 1999 sobre mismo período de 1998. Para el año 2000 se refiere a la variación del I-Trimestre del 2000 sobre mismo período de 1999.

Fuente: Ministerio de Fomento.

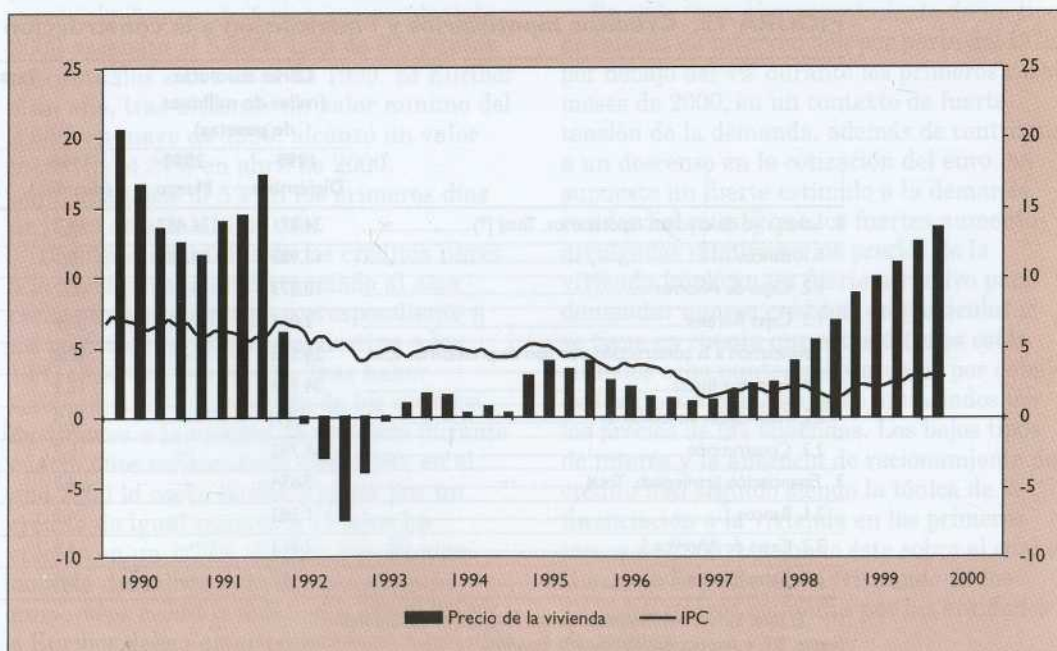
FIGURA 13. Precios de las viviendas e IPC. Variación interanual en porcentaje

FIGURA 14. Precios de mercado de las viviendas libres nuevas por Comunidades Autónomas. I-Trimestre 2000Pesetas/m² construido

Comunidades Autónomas	Capitales			Resto		
	Vivienda Libre nueva	Variación (*) (%)		Vivienda Libre nueva	Variación (*) (%)	
		99/98	00/99		99/98	00/99
1. Andalucía.....	165.500	11,0	16,0	119.000	13,4	13,0
2. Aragón.....	194.900	26,6	25,0	111.200	9,2	9,0
3. Asturias.....	216.300	—	20,0	164.900	9,3	14,0
4. Baleares.....	173.600	6,9	18,0	180.300	24,7	9,0
5. Canarias.....	182.900	7,6	19,0	154.200	14,9	16,0
6. Cantabria.....	216.000	—	16,0	144.300	14,0	5,0
7. Castilla y León.....	174.900	11,0	14,0	109.100	6,1	6,0
8. Castilla-La Mancha.....	139.300	14,6	12,0	90.600	6,2	10,0
9. Cataluña.....	248.700	15,6	16,0	170.400	12,8	13,0
10. Extremadura.....	113.900	11,0	6,0	82.800	1,5	3,0
11. Galicia.....	169.800	-0,5	5,0	122.200	5,9	7,0
12. La Rioja.....	178.100	—	27,0	117.600	14,6	13,0
13. Madrid.....	268.800	7,4	13,0	158.900	6,8	11,0
14. Murcia.....	144.200	16,3	27,0	115.700	11,2	18,0
15. Navarra.....	194.900	—	7,0	144.000	—	4,0
16. País Vasco.....	252.000	—	—	202.000	13,0	—
17. Valencia.....	146.000	16,4	11,0	123.600	8,4	12,0
Total Nacional.....	201.200	9,8	14,0	133.700	10,7	11,0

(*) Para el 99/98 se refiere a la media anual y para el 00/99 se refiere al I-Trimestre 2000 sobre mismo período 1999.

Fuente: Tasaciones Inmobiliarias. TINSA

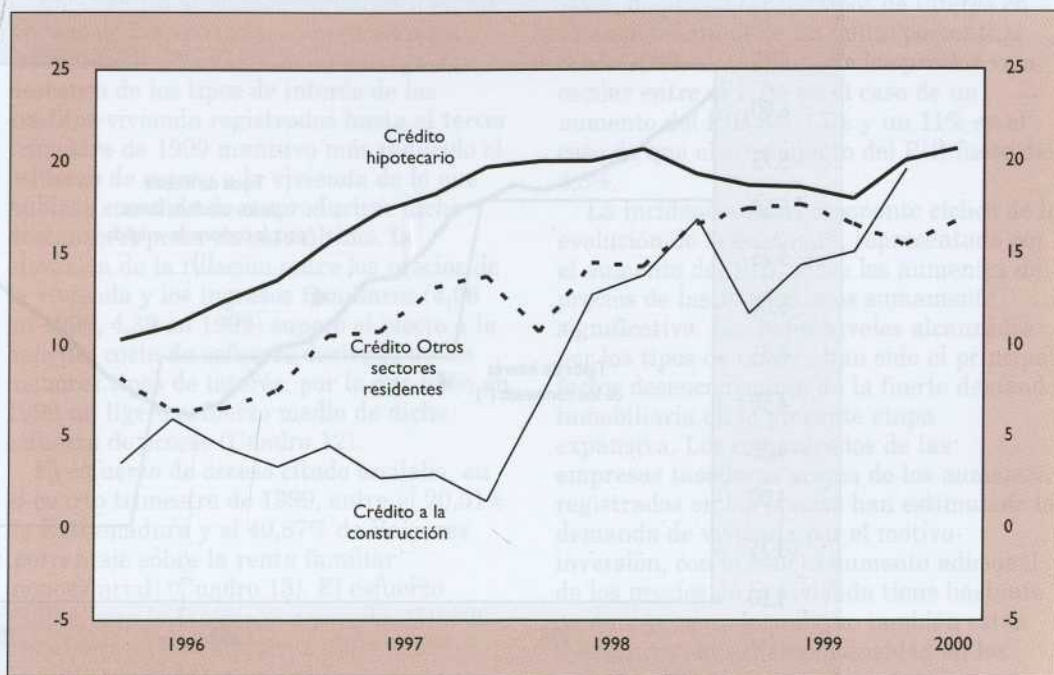
FIGURA 15. Créditos hipotecarios y Financiación a la construcción

	Cifras absolutas (miles de millones de pesetas)		Tasas interanuales (%)		
	1999	2000	1998	1999	2000
	Diciembre	Marzo	(dic./dic.)	(dic./dic.)	(mar./mar.)
1. Saldo vivo de créditos hipotecarios. Total (*).....	34.871	36.487	19,2	20,0	20,7
1.1. Bancos.....	13.983	14.782	18,2	23,0	23,4
1.2. Cajas de Ahorros.....	18.273	19.016	20,2	18,2	19,4
1.3. Cajas Rurales.....	2.043	2.111	33,9	24,8	20,6
2. Financiación a la construcción por tipo de prestatario. Total.....	34.558	—	17,2	20,1	—
2.1. Personas físicas.....	24.724	—	18,3	19,8	—
2.2. Actividades inmobiliarias.....	4.091	—	12,9	31,0	—
2.3. Construcción.....	5.742	—	15,7	18,5	—
3. Financiación privilegiada. Total.....	3.654	—	4,3	0,4	—
3.1. Bancos.....	1.282	—	4,1	1,7	—
3.2. Cajas de Ahorros.....	2.263	—	4,3	-0,4	—
3.3. Cajas Rurales.....	110	—	6,4	3,3	—

(*) El total incluye los Establecimientos Financieros de Crédito.

Fuente: B.E. y Asociación Hipotecaria Española.

FIGURA 16. Créditos al sector privado: hipotecarios y a la construcción.
Tasas de variación interanuales



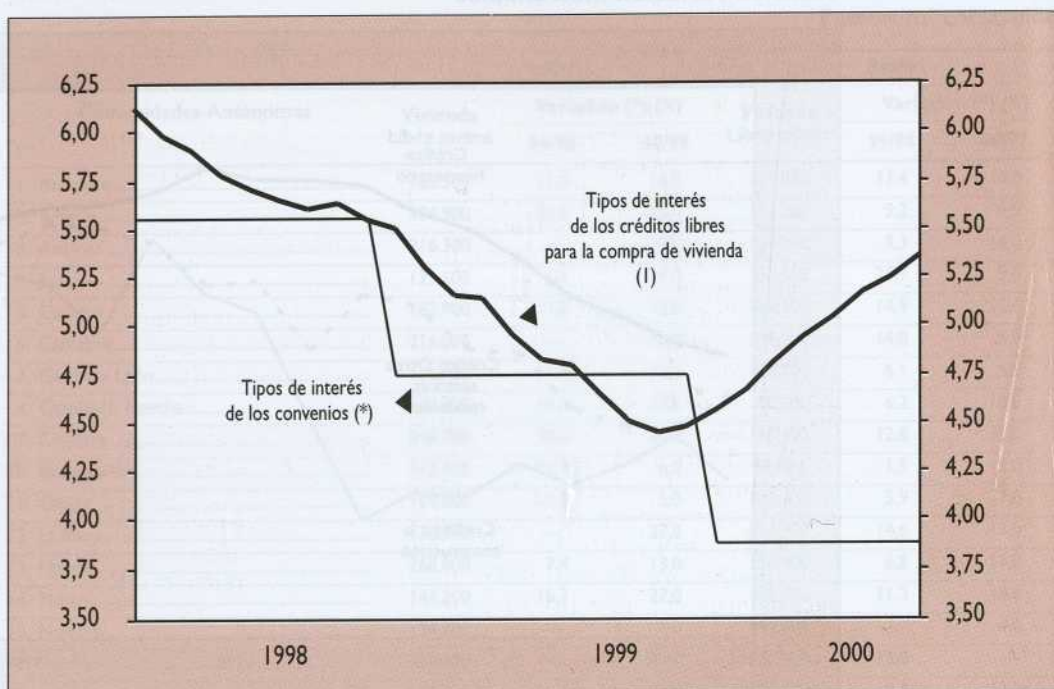
Fuente: Banco de España.

plazo para compra de vivienda alcanzó un mínimo del 4,44% en agosto de 1999, pasando a crecer de forma continua en los meses siguientes, de forma que en abril de 2000 ascendía al 5,35%, más de 0,5 puntos porcentuales sobre abril de 1999. El Euribor a un año, tras alcanzar un valor mínimo del 2,68% en mayo de 1999, alcanzó un valor medio del 4,37% en abril de 2000, aproximándose al 5% en los primeros días de junio de este último año.

Los tipos de interés de los créditos libres a la vivienda se han distanciado al alza crecientemente del tipo correspondiente a los créditos concedidos con destino a las VPO (3,88%) (Figura 17). Tras haber retrocedido la cuota media de los créditos destinados a la compra de vivienda durante cuatro años consecutivos (1996-99), en el año 2000 la cuota media a pagar por un crédito de igual cuantía a 15 años ha crecido en un 1,77% (Figura 18). El alza notable del mibor a un año indica que numerosos créditos indicados con el Mibor o Euribor deben estar registrando aumentos

más significativos en la cuantía a pagar que en el caso de los nuevos préstamos en el primer año de vigencia.

En todo caso, el mantenimiento de un tipo de interés de intervención por parte del BCE por debajo del 4% durante los primeros cinco meses de 2000, en un contexto de fuerte tensión de la demanda, además de contribuir a un descenso en la cotización del euro, ha supuesto un fuerte estímulo a la demanda residencial puesto que los fuertes aumentos divulgados relativos a los precios de la vivienda implican un fuerte atractivo para demandar nuevos créditos, en particular si se tiene en cuenta que estos últimos están situados ocho puntos porcentuales por debajo de los crecimientos anuales anunciados por los precios de las viviendas. Los bajos tipos de interés y la ausencia de racionamiento de crédito han seguido siendo la tónica de la financiación a la vivienda en los primeros meses de 2000, trasfondo éste sobre el cual el Banco de España está advirtiendo de los elevados riesgos asumidos por las entidades de crédito.

FIGURA 17. Viviendas: tipos de interés de los préstamos (TAE)

(*) Fijados en Resoluciones de Acuerdo del Consejo de Ministros (BOE 17-6-97, BOE 20-10-98, BOE 24-9-99).

(I) Datos obtenidos por el Banco de España.

FIGURA 18. Tipos de interés de los créditos hipotecarios. Cuota a pagar (*)

	T.A.E. (%) (1)	Tipo Nominal (%) (**) (2)	Cuota mensual por millón (3)	Variación anual de la cuota (%) (4)
Tipos medios anuales				
1990	16,72	15,56	14.381	9,6 (***)
1991	16,04	14,97	13.975	-2,80
1992	15,02	14,07	13.364	-4,40
1993	14,00	13,17	12.764	-4,49
1994	10,42	9,95	10.715	-16,05
1995	11,04	10,52	11.064	3,26
1996	9,45	9,06	10.181	-7,98
1997	6,91	6,70	8.824	-13,33
1998	5,65	5,51	8.176	-7,34
1999	4,72	4,62	7.714	-5,65
Enero-Abril				
1999	4,92	4,81	7.811	—
2000	5,20	5,08	7.949	1,77

(*) La cuota incluye intereses y devolución del principal, de un préstamo a 15 años.

(**) Se obtiene a partir del TAE correspondiente, suponiendo que los pagos son mensuales.

(***) Se obtiene comparando la cuota correspondiente a las Cajas de Ahorros, al no disponerse de un índice total para 1989.

Fuente: Banco de España.

5. ACCESIBILIDAD Y PREVISIONES

En 1999 los aumentos registrados en los precios de las viviendas superaron a los crecimientos salariales. Sin embargo, el descenso de los tipos de interés de los créditos-vivienda registrados hasta el tercer trimestre de 1999 mantuvo más reducido el esfuerzo de acceso a la vivienda de lo que hubiese sucedido de no producirse dicho descenso. A pesar de esto último, la elevación de la relación entre los precios de la vivienda y los ingresos familiares (4,06 en 1998, 4,39 en 1999) superó el efecto a la baja del coste de esfuerzo derivado de los menores tipos de interés, por lo que hubo en 1999 un ligero esfuerzo medio de dicho esfuerzo de acceso (Cuadro 12).

El esfuerzo de acceso citado oscilaba, en el cuarto trimestre de 1999, entre el 20,51% de Extremadura y el 40,87% de Baleares (porcentaje sobre la renta familiar monosalarial) (Cuadro 13). El esfuerzo citado, para la familia que percibe 150.000 pts al mes se ha elevado en 1999 hasta el 50,26%, previéndose un aumento de hasta el 57% para el año 2000, a la vista del crecimiento de los precios de las viviendas y del más elevado tipo medio de interés (Cuadro 14). El aumento de los precios de la vivienda, al acentuar en 1999-2000 su diferencial de intensidad respecto del aumento en precios y salarios, está contribuyendo a mantener más elevada la inflación, a la vez que indirectamente contribuye a que se acentúen las reivindicaciones salariales por el acentuamiento que supone en el esfuerzo de acceso a la vivienda (Gráfico 8).

Los resultados del modelo anual estimado en la Caja de Ahorros de Granada para las variaciones de los precios de las viviendas en términos de crecimiento entre el cuarto

trimestre de cada año y en el mismo período del año precedente (1) indican que en el año 2000, de aumentar los tipos de interés en una media anual de un punto porcentual sobre 1999, el aumento de los precios va a oscilar entre el 7,7% en el caso de un aumento del PIB del 3,7% y un 11% en el caso de que el crecimiento del PIB fuese del 4,3%.

La incidencia del componente cíclico de la evolución de la economía, representado por el aumento del PIB, sobre los aumentos de precios de las viviendas es sumamente significativa. Los bajos niveles alcanzados por los tipos de interés han sido el principal factor desencadenante de la fuerte demanda inmobiliaria en la presente etapa expansiva. Los comunicados de las empresas tasadoras acerca de los aumentos registrados en los precios han estimulado la demanda de vivienda por el motivo-inversión, con lo cual el aumento adicional de los precios de la vivienda tiene bastante de auto-provocado, aunque también están contribuyendo a dicha intensidad en los aumentos los estrangulamientos de mano de obra y de materiales que han aparecido en el subsector de la construcción residencial. En todo caso, el 2000 volverá a ser un año de expansión inmobiliaria, aunque con menos intensidad que el año precedente, y en el que la producción de nuevas viviendas está aumentando a un ritmo superior al de la demanda, con todos los riesgos que dicha situación genera a los agentes que operan en el mercado inmobiliario.

El coste social del encarecimiento de la vivienda debería paliarse con políticas locales más estimulantes para la construcción de VPO y también más proclives a la rehabilitación de unos centros municipales crecientemente deteriorados.

(1) La ecuación es $Lg(P) = 3,41 + 5,1 Lg Y_p + 1,2 Lg IPC - 7,2 Lg K_H - 0,04 Lg R_H$, donde P son los precios de la vivienda, Y_p es el PIB por habitante a precios constantes, IPC es el índice de precios de consumo, K_H es el stock de

viviendas existentes al comienzo del período y R_H es el tipo de interés de los préstamos corregido de los aumentos esperados en los precios de la vivienda ($R^2 = 0,9869$; DW = 2,2; muestra, 1981-1999).

Alemania

Juan RODRIGUEZ LORES (corresponsal)
Ursula VON PETZ (crónica)

RWTH Aachen.

CIUDAD Y REGIÓN: EL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN DE LA REPÚBLICA FEDERAL ALEMANA

El fortalecimiento de la Idea Europea ha asignado a las regiones, especialmente, una importancia que, en Alemania ha sido aprovechada para la planificación, al principio sólo con titubeos pero en la actualidad de manera clara y decidida.

Esto puede ser consecuencia de las dificultades inherentes a la cuestión regional en el sistema federal: de hecho, la planificación obligatoria tiene lugar, sobre todo, a escala municipal, mientras que en el ámbito regional la coordinación de territorio e instrumentos presenta problemas.

1. Niveles de planificación

El sistema actual presenta cuatro niveles:

- "Distrito" (*Kreis*), "Ciudad" (*Stadt*), "Municipio" (*Gemeinde*). La planificación a esta escala local es el elemento principal del sistema federal de planificación. Bajo el concepto genérico de "urbanismo directivo" (*Bauleitplanung*) recoge "planes de urbanización" (*Bebauungspläne*) y "planes de uso del suelo" (*Flächennutzungspläne*). A estos instrumentos normativos se añaden nuevas formas de planes, como el "contrato urbanístico" (*städtebaulicher Vertrag*) o el "plan de infraestructuras" (*Erschliessungsplan*) y otras medidas de desarrollo, o también mecanismos de planificación sin obligatoriedad jurídica, como el "plan general" (*Rahmenplan*), el "escenario" (*Szenario*), etc... Estos últimos planes conceptuales son cada vez más

necesarios en cuanto expresión de estrategias y fines complejos a largo plazo.

- "Término gubernamental" o "Provincia" (*Regierungsberirk*): A su "presidente" (*Regierungspräsident*) le incumbe inspeccionar la planificación municipal y establecer un marco regional orientativo y el plan de desarrollo territorial.
- "País federal" (*Land*): Según la Constitución Federal de la República, a los países federales compete la política de desarrollo para el propio territorio. Establecen los planes territoriales correspondientes para coordinar el desarrollo espacial del propio país en sintonía con las provincias, por una parte y la nación, por la otra.
- "Federación" o "Estado" (*Bund*): En el programa para la ordenación del espacio nacional, la "Federación" coordina los fines esenciales del desarrollo nacional, respetando la autonomía de los intereses de los diversos países federales. Su representante es el Ministerio Federal de Urbanismo y Tráfico, transformado bajo el gobierno socialdemócrata en Ministerio Federal de Tráfico, Urbanismo y Vivienda.

La Unión Europea (UE), finalmente, cobrará importancia en el futuro. Un primer proyecto oficial ("Concepto Europeo para el Desarrollo Espacial", en: *Unión Europea. Política Regional y Cohesión / DG XVI. Hoja Informativa del 15/9/1998*) fue expuesto en otoño de 1998 y aprobado un año más tarde en Postdam. Pero más efectivos, que tal documento estratégico, son los programas actuales de financiación de la UE adaptados, por regla general, a las medidas de desarrollo y promoción regionales. Con

este fin, las regiones de la UE han sido definidas en la *Nomenclature of Territorial Units for Statistics* (NUTS) como unidades estadísticas. En ésta, para la República Federal de Alemania (de acuerdo con el orden expuesto más arriba) los "distritos" son declarados nivel NUTS 3, las "provincias", nivel NUTS 2 y los "países federales", nivel NUTS 1.

La estructura de los niveles de planificación en Alemania se halla expuesta en el "Código Urbanístico Federal" (*Bundesbaugesetzbuch*). A este "Código" está subordinada la legislación de los países federales con sus respectivos departamentos, como p.e. el de "Protección del Patrimonio Cultural". En la posguerra, fue promulgada, en primer lugar, en 1960 la "Ley Urbanística Federal" (*Bundesbaugesetz*), completada en 1971 por la "Ley de Fomento Urbanístico" (*Städtebauförderungsgesetz*). Las diversas legislaciones por sectores (vivienda, renovación urbana, tráfico, medio ambiente etc.) fueron, finalmente recogidas en 1986 en el "Código Urbanístico" (*Baugesetzbuch*) – un código unitario reelaborado y adaptado en 1993 a la nueva situación política surgida de la Reunificación de las Alemanias Oriental y Occidental.

2. Planificación Regional

Durante la urbanización a principios del siglo XX así como durante la internacionalización o globalización a caballo del siglo XXI han surgido en la República Federal de Alemania, al margen de los niveles de planificación citados más arriba, numerosas asociaciones regionales de ciudades para la planificación que traspasan los límites municipales, de distrito o provinciales. Una primera asociación de este tipo fue la "Asociación Urbanizadora del Distrito Carbonífero del Ruhr" (*Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk*), fundada en 1920, a la que siguieron en los mismos años veinte diversas "Asociaciones de planificación federales" (*Landesplanungsgesellschaften*) parecidas en otros países federales. Bajo el Nacionalsocialismo, su nombre genérico fue cambiado a "Comunidades de Planificación Federales" (*Landesplanungsgemeinschaften*) y, finalmente, desde 1935 fueron fusionadas

en un sistema de planificación a escala nacional bajo una nueva "Autoridad Nacional para la Reordenación Espacial" (*Reichsstelle für Raumordnung*) con el fin de unificar el Reich alemán, después de la victoria final, con todos los territorios conquistados en un sistema de planificación unitario y centralista.

Con la fundación de la República Federal de Alemania en 1948, la planificación fue separada de aquel sistema ideológico de centralización y, bajo la presión de los Aliados occidentales, reorganizada como sistema descentralizado. En consecuencia, las políticas para el desarrollo espacial están representadas autónomamente para cada país federal y coordinadas sólo por un programa nacional del Estado. Por el contrario, en la nueva República Democrática Alemana, fundada también casi al mismo tiempo, fue introducido, bajo la presión del Socialismo, un sistema de planificación centralizador que a través de las autoridades de distrito influyó sobre toda la República, dejando a regiones y municipios poca libertad de movimiento en el campo de la planificación.

Actualmente en la República Federal, aparte de los citados niveles de planificación (municipio, provincia, país federal y federación o estado), la cooperación tiene lugar, sobre todo, a través de sociedades de planificación a escala regional con las más diversas formas jurídicas. La "Asociación Urbanizadora del Distrito Carbonífero del Ruhr" de los años veinte, transformada en 1975 en "Asociación Comunal del Distrito del Ruhr" (*Kommunalverband Ruhrgebiet*), se ha unido a la "Asociación de Hanover para la planificación" (*Planungsverband Hannover*), la "Asociación del Entorno Francfort (Rhein Main)" (*Umlandverband Frankfurt [Rhein Main]*), la "Asociación Regional de Stuttgart para la Planificación" (*Regionale Planungsverband Stuttgart*), la "Cooperación de Berlín y Brandeburgo" (*Kooperation Berlin-Brandenburg*), la "Conferación de ciudades Dresde-Halle-Leipzig" (*Städteverbund Dresden-Halle-Leipzig*) y otras instituciones para la planificación con intereses municipales, por regla general, también regionales, pero sin una definición clara o incluso unitaria de región. Por ello, sus "regiones" no son idénticas a las propuestas por la UE sino

fundamentadas en diversos contenidos: unas veces para destacarlas como espacio económico y otras, para incrementar su eficiencia administrativa. Aparte de esto, actualmente es la dinámica del desarrollo de las nuevas aglomeraciones o regiones metropolitanas la que está exigiendo reelaborar las formas existentes de la planificación intercomunal y fortalecer los métodos necesarios para su control.

3. Desarrollo sostenible gracias a la vinculación de planificación comunal y regional

Como ya se ha dicho, tan sólo a escala de la planificación municipal, responsable del "urbanismo directivo", se dispone de instrumentos obligatorios para el desarrollo urbano. De acuerdo con el lema: "pensar globalmente, actuar localmente", incumbe también ahora a las administraciones municipales realizar la proclamación mundial (al menos desde la Conferencia de Estambul de 1996 sobre Habitat) de un desarrollo urbano sostenible y productivo. En la República Federal, al menos 150 Municipios se han adherido al programa de la AGENDA 21/"Ciudades del Futuro". Esto significa que tales municipios, más allá de sus tareas formales en el campo del "urbanismo directivo", se han comprometido también a participar estratégica y programáticamente en la realización del desarrollo con fines sostenibles para el territorio urbano.

El mandato de los municipios respecto del "urbanismo directivo" obligatorio y con la tarea resultante de controlar el desarrollo territorial está, sin embargo, en contradicción absoluta con las limitaciones que su escasa dotación financiera impone a la realización de tal cometido. Desde hace más de un decenio, los gastos para cargas sociales han aumentado drásticamente en los presupuestos de las ciudades y reducen, en la actualidad, masivamente la capacidad de acción de los municipios, obligándolos a intensificar su cooperación en el campo urbanístico con el sector privado. Es cierto que esto ofrece a la Administración Pública la posibilidad de abrirse a nuevos agentes urbanos pero también, con frecuencia, la somete a sus intereses particulares. Para imponer, en tal situación, la finalidad del

desarrollo sostenible son necesarios además principios adicionales especialmente flexibles e inteligentes. Sobre todo en aglomeraciones urbanas, a causa de la naturaleza compleja y contradictoria del desarrollo sostenible va a ser importante para los distritos, las ciudades y los municipios planificar más allá de los propios límites en forma "aglomerada", convenida con municipios vecinos. En consecuencia, la planificación regional — estimulada en Alemania por un concurso a escala nacional sobre "Regiones del Futuro"— adquiere un nuevo significado. En tal caso, puede ocurrir que, como en Francfort, la región de la nueva "Cooperación Francfort/Rin-Main/Wiesbaden" (*Kooperation Frankfurt/Rin-Main/Wiesbaden*) no sea idéntica con la "Asociación del Entorno de Francfort" (*Umlandsverband Frankfurt*), existente ya desde los años setenta, o que los límites de la "Región de la Exposición Internacional de Hanover" (*EXPO-Region Hannover*) sean distintos a los de la "Asociación del Entorno" (*Umlandverband*) allí existente. En tales casos, la forma de las asociaciones intercomunales tiene su origen menos en fronteras o criterios administrativos que en las interdependencias estructurales u objetivas necesarias para la solución de los problemas (tráfico, ocio, urbanización).

4. Modernización de la planificación

La transición del sistema de planificación fordista del "Modernismo", vigente desde los años veinte hasta los setenta, al posfordismo está exigiendo del urbanismo, en todos sus ámbitos, sustituir los sistemas cerrados con fines predeterminados por formas abiertas de planificación. Con la mirada puesta, por ejemplo, en la finalidad de una estructura espacial sostenible y "soportable" todavía para las generaciones venideras en sus aspectos económicos, ecológicos y sociales, se trata ahora de guiar transformaciones y desarrollos de manera que puedan ser corregidos según las necesidades. Es decir que, p.ej., también los participantes en el proceso puedan variar sin que haya que cambiar el rumbo.

Todo ello significa que, en lugar del producto final, lo que hay que determinar

primero son las condiciones marco para el desarrollo (también en sentido espacial) y los factores objetivos aceptables. Sobre todo, es necesario que cualquier transformación corresponda, en primer y último lugar, a los criterios marco.

Tal procedimiento constituye la base de la estrategia que se ha venido aplicando durante el último decenio en la renovación del antiguo distrito industrial junto al río Ruhr: el de la "Exposición Internacional de Obras Parque del Emscher" (*Internationale Bauausstellung (IBA) Emscherpark*).

Respecto al contenido, sus principios de planificación se basan en los fines del desarrollo sostenible: el procedimiento, sin embargo se basa en la flexibilidad. Así muchos de los proyectos concebidos inicialmente no pudieron ser realizados por razones diferentes, pero en el transcurso de la transformación regional han surgido nuevos proyectos que dirigen hoy el nuevo rumbo del desarrollo regional (p. ej. en los campos de la vivienda, del ocio, de la industria, de la cultura y de la protección del patrimonio cultural, etc.). Sin embargo, en ningún caso fueron abandonados los fines del desarrollo sostenible. La *IBA Emscherpark* apuesta también por la comunicación con los habitantes y los afectados en la región, y por la cooperación con las instituciones, especialmente con las numerosas administraciones comunales responsables, en el fondo, de las medidas, cuya misión consiste en realizar los proyectos singulares, también en organizar la financiación.

Mientras tanto, la *IBA Emscherpark* misma ha sido disuelta como institución. Esto era también un fin estratégico, pues ya desde sus inicios había sido concebida sólo para 10 años con el fin de evitarle un desarrollo desmesurado. Pero en otras regiones con grandes necesidades de finanzas, planificación y control han sido fundadas instituciones parecidas, p.ej. para el antiguo territorio del lignito al sur de Leipzig, para la región-jardín industrial

Dessau-Wörlitz o para el proyecto *Fürst-Pückler-Land* que atraviesa la frontera con Polonia. Más fácilmente que en el caso de medidas preestablecidas de una vez para siempre, una "Exposición Internacional de Obras" con una estrategia flexible es capaz de apropiarse, como si fueran ladrillos de un edificio, determinados aspectos de contenido o método y adaptarlos adecuadamente al objeto o lugar en cuestión. En tal caso, pueden surgir semejanzas con el modelo pero también conseguirse otros resultados totalmente distintos. Estos principios innovativos están presentes hoy de manera efectiva en la cultura de la planificación de la República Federal. En la praxis, con su ayuda se han buscado y también encontrado nuevas vías de planificación tanto a todos los niveles de la administración formal e informal como en el campo objetivo. Pero esto no significa que los procedimientos de planificación tradicionales sean ahora obsoletos o que administraciones públicas hayan perdido importancia, sino, más bien, enseña que el sistema existente y altamente elaborado de instrumentos y procedimientos debe ser ampliado urgentemente para nuevas tareas. La *IBA Emscherpark* ha sido la primera en demostrar que ello es posible por partes.

Un (primer) Congreso Urbanístico Nacional en el otoño de 1999 en Berlín ha aprobado además un programa de 11 puntos sobre "La Ciudad Social" como política marco a nivel nacional. Frente al desarrollo sostenible relacionado con cuestiones de medio ambiente, allí son tratadas ahora claramente desde el punto de vista de los contenidos las consecuencias de la fragmentación social en las ciudades.

Todos estos esfuerzos programáticos han sido hasta ahora sólo una apelación, pero muestran también que la planificación en la República Federal está proponiendo actualmente nuevos fines a diversos niveles. La praxis nos enseñara hasta que grado son asequibles y reales.

Argentina

Rubén PESCI

CEPA. La Plata, Argentina.

NUEVO GOBIERNO, ¿NUEVAS POLÍTICAS URBANAS Y AMBIENTALES?

El 10 de diciembre de 1999 asumió el poder el nuevo Gobierno Nacional argentino, encabezado por el Presidente Dr. Fernando de La Rúa, de la Alianza de centro izquierda, formada por el Partido Radical y el FREPASO.

Todo nuevo gobierno, ganador de elecciones democráticas muy correctas, supone expectativas y esperanzas. En particular en este caso, de una mayor preocupación por el rol del Estado en la cosa pública, desde la justicia y la lucha contra la corrupción, hasta la educación.

Para nosotros, las cuestiones urbanísticas y ambientales tienen mucho que ver con la responsabilidad del Estado, en un marco abierto de democracia económica, pero de regulación de las externalidades de esos mismos procesos.

Los pocos meses transcurridos desde aquel diciembre han mostrado algunas indicaciones de cambio: reforzamiento de las políticas de bienestar social, búsqueda de la ampliación de créditos hipotecarios y financiamiento para vivienda, creación de la Secretaría de Estado de Desarrollo Sustentable y Política Ambiental, en reemplazo de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano, desgastada por gestiones confusas y cuestionadas jurídicamente.

Argentina posee un marco jurídico sólido, que proviene de la Constitución Nacional de 1852, en materia de derechos a la calidad de vida, y al buen manejo de los recursos, preceptos que fueron bastante actualizados en la reformulación de dicha Constitución, en 1994.

En ese amplio marco, se fue generando una profusa legislación, tanto nacional como provincial, para la aplicación de los criterios

básicos. Pero es bien conocido el defecto de aplicación de dicha legislación, por su proposición, falta de reglamentación, y una práctica generalizada de incumplimiento. Esto se refleja claramente en la legislación más específica tanto urbanística como ambiental.

Por otra parte, la presión de las fuerzas de mercado, orientan a los inversores privados a transgredir alguna de esas normas fundamentales, ocupando vacíos legislativos o imperfecciones del mismo. Es el caso de la Ley de Uso del Suelo de la Provincia de Buenos Aires, que no contempla la presión de mercado por los barrios cerrados, a lo cual el Estado provincial responde con decretos de confusa aplicabilidad, pero que vuelven permisiva la construcción de ese tipo de urbanizaciones.

Por otro lado, han avanzado considerablemente las normas y el poder de policía en materia de impacto ambiental. Sin embargo, en éstos continúa aún un criterio dominante de aplicación sectorial o parcial, como por ejemplo el control de emisiones contaminantes de una industria, y la ligereza con que se evalúa la localización de esa actividad y sus impactos difusos: accesibilidad, ruidos, estacionamiento, alteración del entorno urbanizado, efectos sobre el empleo, etc.

En materia de políticas de viviendas, florecen expectativas de mayor acceso social a la misma, pero se escucha menos la preocupación sobre el desarrollo urbano y el concepto de hábitat a introducir.

Algunas experiencias concretas de cambio de enfoque se están practicando en el Gobierno de la ciudad de Buenos Aires (del mismo signo político que el Gobierno Nacional, y con un período de Gobierno ya consolidado en esa línea) en el cual se pueden mencionar al menos tres acciones ejemplares:

- La recuperación del tradicional Barrio de La Boca, con control de inundaciones y propuestas integrales de desarrollo urbano.
- Financiamiento para la recuperación de San Telmo y los característicos barrios del sur de Buenos Aires, en búsqueda de reequilibrar la distribución poblacional y de servicios en el espacio porteño, revalorando las oportunidades de identidad de esa zona.
- Plan urbano ambiental 2010, que ya avanzó en una primera etapa, con un proceso muy abierto de participación de Organizaciones no Gubernamentales.

Seguramente el nuevo Gobierno Nacional comparte mucho de los criterios ya en curso en la ciudad de Buenos Aires, pues basta pensar que el Dr. Fernando de La Rúa fue Jefe de Gobierno de esa ciudad hasta que fuera elegido nuevo Presidente de la Nación. Es de esperar mayores escenarios de participación, de preocupación, y de incentivos.

También es de esperar que conspire contra ésto la presión del escenario mundial

de globalización económica, con bajas oportunidades de crédito internacional blando, continuidad de la presión fiscal y del fantasma de la recesión, de perpetuación de la disminución del empleo como variante inmediata de ajuste. El nuevo Gobierno plantea el fortalecimiento de la justicia social, pero mantiene políticas de ajuste financiero, que le restarán seguramente capacidad de maniobra para inversiones sociales.

Como siempre, una de las posibilidades alternativas es la concertación público-privada, en la innovación de iniciativas propiciadas y tuteladas desde el Estado, para garantía de justicia social, pero con inversiones privadas para aumentar el capital de riesgo disponible.

Siento que las expectativas y esperanzas están aún intactas, y el nuevo Gobierno Nacional dispone de un corto horizonte para no defraudarlas. Pero deberá apelar a mayor imaginación de alternativas de las que ilustra el esquema neoliberal globalizado. Dé lo contrario, continuará el proceso de posible mejora del producto bruto interno global de la Argentina, y nuestra imagen ante la banca mundial, pero empeorarán nuestro ambiente y nuestra sociedad.

Brasil

Roberto SEGRE

Profesor del IPPUR (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional)

Universidade Federal de Rio de Janeiro

EXPERIENCIAS RENOVADORAS EN LA MARGINALIDAD BRASILEÑA. RIO DE JANEIRO: EL PLAN FAVELA-BARRIO"

Una administración antiburocrática

En 1992, la conferencia mundial Eco/92, dio a Río de Janeiro un fugaz momento de esplendor. El gobernador Lionel Brioza intentó durante su mandato mejorar el nivel de vida de la población necesitada y encargó a Oscar Niemeyer la construcción de 350 escuelas (CIEPS) para la educación de los niños pobres del estado. Sin embargo, la euforia duró poco tiempo. En agosto de ese año es relevado del gobierno por un *impeachment* popular el presidente Collor; en 1993 acontecen las matanzas de 21 habitantes de la *Favela Vigário Geral* y de nueve *meninos da rua* frente a la céntrica iglesia de la Candelaria. A esto se sumó el total control de las *favelas* por los traficantes de drogas y los operadores de juego (el *bicho*), que motivó la "Operación Río" por parte del Ejército en 1994. El progresivo deterioro del ambiente urbano, tanto arquitectónico como social se manifestaba en la presencia de 15.000 personas durmiendo en calles, aceras y bajo puentes y viaductos; y en los 150.000 vendedores ambulantes (*camelôs*) diseminados cotidianamente en la zona céntrica.

Al asumir César Maia el cargo de Alcalde (*Prefeito*) en 1993 se produjo un cambio radical en la estrategia urbana del municipio. Bajo la dirección de Luiz Paulo Conde, Secretario de Urbanismo —luego elegido *Prefeito* en 1997— y de Sergio Magalhães, Secretario de Vivienda, la ciudad vivió un fervor constructivo similar al acontecido a inicios de siglo con Pereira

Passos. En la historia de la ciudad resulta inédito que dos diseñadores de reconocido prestigio asuman importantes cargos administrativos. No significa esto que los anteriores intendentes y gobernadores no impulsaron necesarias obras públicas, sino que tuvieron una limitada significación ambiental al restringirse al enbellecimiento de la zona sur o al desarrollo de construcciones infraestructurales.

Sustituida una genérica planificación por proyectos concretos estratégicos —definidos por César Maia como "acupuntura urbana"—, las intervenciones se desarrollaron en dos ejes complementarios: el plan *Rio-Cidade* que reactiva la identidad urbano-arquitectónica —estética y funcional— de los espacios públicos de 17 barrios; el plan *Favela-Bairro* orientado hacia la recualificación de los asentamientos precarios y marginales para convertirlos en parte integrante de la ciudad "formal", dotados de los indispensables servicios básicos.

La originalidad de ambas iniciativas estriba en la importancia otorgada a los atributos estéticos del diseño urbano. Frente a la ilimitada extensión suburbana de la ciudad "gris" o "sin forma" y en antítesis con las acciones burocráticas, tecnocráticas y funcionalistas de los organismos estatales y municipales, constituye un objetivo básico regenerar la belleza cotidiana del espacio de vida de los estratos más necesitados de la sociedad. Ante la imposibilidad de abarcar, por su escala, el tema de la vivienda, se aspira incidir en el ámbito colectivo, tan abandonado y deteriorado históricamente en los grandes conjuntos habitacionales: aquella escualidad "tierra de nadie" de calles, plazas y parques. Se quiere romper definitivamente con la imagen de la

arquitectura de la pobreza y rescatar los valores inherentes a la cultura social de la comunidad.

Si la población de las *favelas* generó difundidas canciones y barrocas imágenes de las carnavalescas *Escolas do Samba* —la Império Serrano en el morro de Madureira, y las de Mangueira y San Carlos (no es casual que Michael Jackson y Spike Lee realizaran en 1996 un videoclip en Dona Marta)—, esa creatividad e invención debe aparecer también en la dimensión urbana, en la articulación entre cultura profesional y saber popular, entre poder público y democracia participativa. Betinho, el sociólogo recién fallecido, incansable luchador por la causa de los desvalidos, afirmó: “El camino de la democracia en Río pasar por *Favela-Bairro*. Por primera vez, la inteligencia se unió a la dignidad para transformar una ciudad”.

El diseño presente en las “favelas”

Para lograr este objetivo —la multiplicación de la *intelligentia* en el espacio urbano—, la *Prefeitura* llamó a concurso público en cada uno de los proyectos, movilizandando la mayoría de las oficinas profesionales de la ciudad. Resulta emocionante verificar la respuesta entusiasta, no sólo de los más jóvenes sino de arquitectos “viejos” —los hermanos Roberto, Acácio Gil Borsoi, Paulo Casé— tradicionalmente dedicados al diseño de hoteles, oficinas o edificios residenciales de alto costo, quienes comprendieron la importancia de esta temática dentro de la ciudad.

Las 14 comunidades de la primera etapa fueron seguidas por otras 73, favoreciendo una población de más de 200.000 habitantes. Mientras al comienzo, se rediseñaron *favelas* de tamaño medio —2/4 mil habitantes—, en la actualidad está previsto acometer la reestructuración de algunas de las mayores —Jacarezinho, Rio das Pedras—, que alcanzan entre 20 y 50.000 personas. El carácter innovador de la propuesta entusiasmó a Enrique Iglesias, presidente del BID (Banco Interamericano de Desarrollo) —quien aportó más de 500 millones de dólares para el financiamiento de las obras—, al considerarla paradigmática para toda América Latina,

tanto por la calidad de diseño como por la articulación lograda entre poderes públicos e iniciativa privada.

El aspecto original del plan *Favela-Bairro* radica en la fundamentación conceptual y metodológica que precede el proyecto. En el concurso no se exigían rígidas pautas de diseño sino planteamientos generales sobre el abordaje del problema. Latitud generada por la multiplicidad de situaciones disímiles que presentaban los asentamientos a transformar: ecológicos, topográficos, infraestructurales, sociales, culturales, laborales, etc.

Los participantes asumían los parámetros globales del ejemplo seleccionado y definían su plan de acción. Una vez aceptado, comenzaban las investigaciones necesarias para la propuesta urbano-arquitectónica, cuya concreción debía contar con la participación y aprobación de los miembros de la comunidad. Así, el “proyecto” no constituía un “apriori” sino la consecuencia de una condición específica. De allí la multiplicidad de soluciones alcanzadas con diversificados grados de énfasis, desde la primacía otorgada a las estructuras sociales hasta el valor prioritario del diseño de formas y espacios.

Dos experiencias concretas

Entre los múltiples ejemplos terminados de la primera etapa (1997), seleccionamos dos *favelas* para su análisis: la Fernão Cardim realizada por Jorge Jáuregui & Hamilton Casé Planejamento Arquitetônico e Ambiental —también responsables de la histórica *favela* de Vidigal—, y Parque Royal de Archi 5 Arquitetos Associados. La primera, un área industrial de la zona norte, en el barrio de Engenho de Dentro. Surgida en la década de los años cincuenta, sus pobladores instalaron improvisadas viviendas en ambas márgenes del contaminado río Faria Timbó, cuyas habituales crecientes inundaban el fangoso territorio del asentamiento. Su persistente deterioro, la carencia de servicios básicos y el desorden urbano, lo aproximaban a la imagen del Infierno sobre la Tierra.

Los proyectistas asumieron como elementos primarios del proyecto la

articulación con la ciudad “formal” —un eje principal de circulación vehicular al frente de la *favela*— y la inversión del carácter negativo del río. Canalizado, arborizado y equipado con un mobiliario urbano, dejó de constituir una temida amenaza para los pobladores, transformado en el principal espacio de convivencia social de la comunidad. Asfaltadas las irregulares callejuelas interiores, creadas diversificadas plazoletas en algunos espacios libres utilizadas por niños y ancianos, el ámbito público se iluminó con los atributos estéticos del entorno diseñado.

Es impresionante el cambio acaecido en la calidad de vida de la población y cómo cada propietario, en las casas a lo largo del río, comenzó a realizar reformas en las fachadas para acompañar la recualificación del eje principal de la *favela*. El climax arquitectónico es alcanzado en la plaza de acceso, con la sucesión de nuevas “piezas” introducidas por los proyectistas: el símbolo abstracto indicador de su existencia —contrapuesto al próximo banal anuncio del MacDonal—, la plaza enmarcada por los locales de artesanos, el campo deportivo, la *creche* y el edificio de viviendas para aquellos expropiados por la creación de los espacios públicos. El lenguaje utilizado, asume la tipología existente de las unidades de ladrillo y tejas, recuperando articulaciones y transparencias implícitas en la libertad compositiva de las construcciones populares.

Parque Royal —con una población de casi 4.000 habitantes— se encuentra en el barrio de La Portuguesa en la Isla del Gobernador, a orillas de la bahía de Guanabara y en proximidad al aeropuerto internacional del Galeão. Mientras en Fernão Cardim la estructura de la *favela* se organizaba a partir del eje que penetraba en su interior, aquí, los jóvenes diseñadores de Archi 5 optaron por definir claramente los bordes del asentamiento. Uno de los problemas esenciales del hábitat popular espontáneo es, aparte la irregularidad del trazado

interno, la carencia de límites definidos y su continuo crecimiento ameboidal.

Parque Royal presentaba una grave situación de expansión contaminante sobre los manglares de la bahía de Guanabara, de frágiles viviendas de madera sobre palafitas. Por lo tanto, se decidió establecer dos ejes-límites curvilíneos: el primero, a lo largo de una vía de tránsito rápido —articulación con la ciudad “formal”—; el segundo, rescatando la calidad ambiental y paisajística de la costa de la bahía. Eliminadas las construcciones precarias y realojados sus habitantes, el diseño de un paseo y una ciclovía, convirtió el espacio más deteriorado de la *favela* en un ámbito de convivencia que en el futuro competirá con la ciclovía (*calçada*) de las playas de Ipanema y Copacabana.

Ante la imposibilidad de penetrar en la imbricada densidad de la trama existente, se concatenaron las funciones sociales a lo largo del eje definido por la vía de tránsito rápido, con parciales penetraciones logradas a través de la plaza principal y el edificio sede de la comunidad. La sucesión establecida por el estadio, la escuela primaria, la *crèche*, los bloques de viviendas y el centro de rehabilitación laboral, forman una serie de eslabones “arquitectónicos” que tejen los modelos de recualificación ambiental.

En el diseño se adoptó un lenguaje contextualista —pese a las variaciones “rossianas” en el principal bloque de viviendas—, con amplios espacios abiertos para las actividades sociales. El diálogo entre cultura de “élite” y tradición popular adquiere ahora una consciente profundidad. Las históricas divergencias se convirtieron en urgentes convergencias. La arquitectura vuelve a su ancestral significación social al expresar la necesidad cotidiana de placer y belleza, en este imprescindible rescate de la perdida dignidad humana. Aquí están presentes las fragmentarias esperanzas de la sufrida Humanidad del mundo Sur latinoamericano para el siglo XXI.

Memoria histórica

Presentación: Se continúa con la publicación del Reglamento de la Ley sobre Ensanche de Población de Madrid y Barcelona de 1893 que, por su extensión, fue iniciado en el número anterior y se concluye ahora.

Reglamento de la Ley de 26 de julio de 1892 sobre «Saneamiento y mejora de población de Madrid y Barcelona», de 31 de mayo de 1893 (Parte II) (Venancio GONZALEZ, Ministro de Gobernación desde 11 dic. 1892 a 13 oct. 1893, Gacetas de Madrid de 1 y 2 junio 1893) (Continuación)

CAPITULO IV. De las expropiaciones

Art. 31. Cuando hubiere necesidad de expropiar, se procederá con arreglo á la Ley de expropiación forzosa con las modificaciones introducidas en la Ley á que se refiere este Reglamento. En el caso de que la Administración y los propietarios no se pusiesen de acuerdo en las condiciones para la ocupación del terreno destinado á vía pública, se instruirá el expediente en la forma prescrita en el párrafo segundo y siguientes del art. 22 de la Ley de ensanche, designando cada una de las partes su perito y substanciándose todas las diligencias en el término de treinta días desde la disconformidad. Si el propietario no hiciese designación del perito se entenderá hallarse conforme con el del Ayuntamiento.

El Gobernador señalará otro plazo igual, dentro del que deberán presentar el Ayuntamiento y los propietarios los justificantes que aquél estimase necesarios para completar el expediente y si alguno no lo hiciese, se traerán á su costa los que deba presentar según la Ley.

Art. 32. Dada vista del expediente por el Gobernador al perito del Ayuntamiento y al al del propietario, prestarán ambos su declaración dentro del plazo de quince días improrrogables, consignando con relación á cada finca ó á la parte de ella que haya de ser ocupada en el informe escrito que emitan, su valoración, el terreno edificable que quede al propietario y todas las demás circunstancias que consideren

oportuno consignar para la más acertada resolución gubernativa.

A dicho informe acompañarán un plano descriptivo de la finca ó de la parte de ella que deba ser ocupada, así como de los demás requisitos exigidos por el párrafo anterior.

Ultimado el expediente, el Gobernador resolverá dentro de un plazo que no podrá exceder de quince días.

Art. 33. La resolución del Gobernador contendrá:

1.º Una exposición sucinta y clara de todos los hechos del expediente.

2.º Breve relación de los datos y antecedentes consultados para estimar la valoración de la vía que trate de abrirse.

3.º Razones y fundamentos que tenga para fijar la valoración definitiva, expresando si para hacerla ha tenido presente el valor del terreno antes de la apertura.

Notificada en forma la resolución del Gobernador á los interesados, éstos podrán reclamar contra ella en término de los diez días ante el Ministerio de la Gobernación, por conducto del Gobernador. Transcurrido este plazo, se tendrá por consentida la resolución y se publicará en el *Boletín oficial* de la provincia.

Art. 34. Cuando el Ayuntamiento insista en la apertura de una calle, plaza ó trayecto de los comprendidos en la relación 2.ª de que trata el art. 37, podrá expropiar la totalidad de la finca ó fincas que ocupen parcialmente la vía, si los dueños se negasen á la cesión gratuita de la mitad de la superficie de sus terrenos que se necesite para aquélla.

Art. 35. También podrá el Ayuntamiento expropiar la parcela edificable del terreno cuyo propietario o propietarios no se presten á contribuir á las concesiones que en beneficio general ofrezcan los terratenientes que representen más de la mitad del área que haya de ocuparse para la vía de que se trata.

Igual derecho podrá ejercer el Ayuntamiento cuando, intentada por los propietarios de más de la mitad del área de una manzana la regularización de los solares de la misma, algunos de los dueños de éstos se opusiera á ello.

Art. 36. Serán computadas y satisfechas al expropiado las construcciones, plantaciones, mejoras y labores realizadas hasta la aprobación definitiva del proyecto para cuya realización sea necesario en todo ó en parte el inmueble. También se computarán y abonarán, aunque se realicen después, si fueran de reconocida necesidad para conservar el inmueble ó para continuar la aplicación y el uso á que estaba destinado.

CAPITULO V. De las obras y servicios municipales en el ensanche y de las construcciones particulares del mismo

Art. 37. La Comisión de ensanche, auxiliada necesariamente por el personal facultativo á que se refiere el art. 16 de este Reglamento, formará inmediatamente después de constituida un proyecto de urbanización total, presentando una relación de las calles, plazas ó trayectos de los respectivos ensanches, explanadas ó urbanizadas en todo ó en parte, y otra de las demás cuya explanación no se haya comenzado, clasificando las vías comprendidas en esta segunda relación en preferentes y secundarias, y además presentará los presupuestos respectivos.

Para llevar á cabo el proyecto de urbanización y la clasificación anteriormente expresada, deberá tener en cuenta los planos aprobados. Los estudios efectuados y las relaciones, una vez aprobados por la Comisión y el Ayuntamiento, y acompañados de los planos y declaraciones, se remitirán al Ministerio de la Gobernación, dentro del término de seis meses, para la aprobación correspondiente. El Ministerio podrá pedir informes á las Corporaciones ó Juntas técnicas que estime oportuno.

Art. 38. Son cargo del ensanche todas las obras que se hagan dentro de su perímetro con excepción de las que, según el art. 17 de la Ley, se deban ejecutar por cuenta del presupuesto general municipal.

Terminada la instalación de un servicio en una vía del ensanche, el entretenimiento del mismo será de cuenta del presupuesto general del Municipio.

Se entenderá hecha la instalación de un servicio cuando nada falte del mismo, en toda la longitud de la vía de que trate.

La Comisión participará al alcalde, y éste al Ayuntamiento, el haberse terminado la instalación de un servicio en cualquier vía del ensanche.

Art. 39. Se considerarán de interés preferente las obras de urbanización y establecimiento de servicios municipales en todas las vías comprendidas en la relación primera del art. 37 de este Reglamento, así como las en que existan edificaciones, cuya longitud sea de 200 metros en cada una de las aceras.

Las obras consignadas en el párrafo precedente serán costeadas por las obras del ensanche, así como las que enumera el párrafo segundo del art. 6.º de la Ley. El Ayuntamiento podrá concertar con los propietarios los medios y condiciones para la construcción del alcantarillado en las vías á que este artículo se refiere, en consonancia con el párrafo segundo del art. 28 de la Ley y las disposiciones que sobre este particular rijan en el interior de la población.

Art. 40. En las calles trazadas y no explanadas ni urbanizadas hasta la fecha, no se podrá ejecutar obra alguna á dicho efecto, si no se ha concertado entre el Ayuntamiento y los propietarios del terreno el modo de adquisición del necesario para la vía pública.

Art. 41. Cuando por empresas ó particulares se ofreciese la cesión de terrenos y la ejecución de obras y servicios á que se refiere el art. 28 de la Ley, mediante los beneficios que el mismo consigna, la Comisión oirá al perito municipal que corresponda, el cual informará acerca de la conveniencia de lo propuesto, determinando el valor de los terrenos, el coste de las obras y servicios ofrecidos y cómputo de los tributos condonables, con arreglo á cuyos datos el Ayuntamiento acordará, con dictamen de la Comisión, lo que entienda procedente respecto al tiempo y forma de la condonación de la Contribución territorial y recargos municipales ordinarios y extraordinarios.

Contra el acuerdo del Ayuntamiento estimando ó desestimando la proposición, procederá el recurso de alzada ante el Ministerio de la Gobernación, que habrá de interponerse dentro del término de diez días, á contar desde la publicación ó notificación del acuerdo.

Art. 42. Al presentar los interesados la instancia en solicitud de que se estimen las ofertas á que se refiere el artículo anterior, acompañará á la misma un plano parcelario, expresivo de la porción de terreno que cada uno se comprometa á ceder.

Cuando resultare hecho el ofrecimiento por todos los propietarios de terrenos que debe ocupar la vía de que se trata, la Comisión y el Ayuntamiento deliberará respecto del ofrecimiento, sin necesidad de la convocatoria que previene el art. 19 de la Ley. En otro caso, la Comisión citará a los propietarios no solicitantes, al efecto de obtener de ellos análogas concesiones, proponiendo al Ayuntamiento lo que estime acertado y teniendo en cuenta lo dispuesto en el párrafo tercero del art. 5.º de la Ley y el 87 de este Reglamento.

Art. 43. Aprobado el proyecto de una calle ó plaza, mediante los acuerdos municipales de apertura é insistencia y los demás requisitos á ellas consiguientes, el propietario que desee hacer construcciones en la finca que haya de ser ocupada en parte, deberá ponerlo en conocimiento de la Comisión de ensanche por conducto del presidente de dicha Comisión. Si el recurrente fuese de los obligados por estipulaciones convenidas en junta de propietarios, la Comisión propondrá desde luego al Ayuntamiento lo que proceda con arreglo á dichas estipulaciones, y no siendo aquél de las convenidas en la junta, se iniciará el oportuno expediente para la expropiación.

Cuando en uno ú otro caso transcurra un mes sin resolución alguna del Ayuntamiento, el propietario podrá construir en la parte edificable, con sujeción á las alineaciones debidas y previo cumplimiento de los demás requisitos que sobre construcciones hayan de observarse con arreglo á la legislación vigente y disposiciones especiales que rijan en la localidad, pudiendo además hacer valer los derechos que consigna el art. 24 de la Ley en la última parte de su párrafo 3.º

CAPITULO VI. De la matrícula de las fincas del ensanche

Art. 44. La Delegación de Hacienda y la Comisión de valuación facilitarán al alcalde cuantos antecedentes estime necesarios para la formación de una matrícula de todas las fincas que estén satisfaciendo ó deban satisfacer la contribución territorial y recargos á que se refiere el artículo 13 de la Ley. En dicha matrícula se consignarán los datos precisos para determinar la fecha en que la finca debe ser baja en la tributación de ensanche por territorial ó por recargos, con arreglo á lo preceptuado en el art. 14 de la Ley.

La Delegación de Hacienda cuidará de reclamar la baja de cada finca en dicha matrícula, por lo relativo á la contribución territorial, terminado que sea el período de treinta años por el que se concede al ensanche este recurso, según los artículos 13 y 14 de la Ley.

El Ayuntamiento está obligado, si la Delegación no cumple este requisito, á reclamar la referida baja por si ó á solicitud de los propietarios interesados. La Comisión de ensanche propondrá al Ayuntamiento la baja en la misma matrícula, de las fincas que hubiesen satisfecho durante veinticinco años el recargo extraordinario de cuatro por ciento.

Art. 45. Las reclamaciones relativas á la matrícula del ensanche que produzcan los propietarios de dicho ensanche serán resueltas por el Ayuntamiento, á propuesta de la Comisión, oyendo, cuando lo estime oportuno, á la Comisión de valuación de la Delegación de Hacienda. El acuerdo municipal será apelable en la forma ordinaria.

Art. 46. Los propietarios de fincas que radican en el ensanche están obligados á presentar en la Secretaría del Ayuntamiento, en el término de dos meses desde la publicación de este Reglamento, una relación igual á la que en su día hayan dado á la Hacienda pública ó deban dar, con expresión del producto de sus propiedades, y siempre que efectúen variaciones en la expresada relación lo participarán á dicha Secretaría en un plazo de dos meses, á contar desde el día en que se hiciesen las variaciones.

La falta de presentación de las relaciones nuevas ó rectificadas, así como las omisiones ó inexactitudes que en dichos documentos se comprueben, harán incurrir al propietario en las responsabilidades determinadas en las leyes y reglamentos de la Hacienda pública.

Lo dispuesto en este artículo se hará saber á los propietarios por los periódicos oficiales de la localidad, por bandos y por notificación administrativa.

Art. 47. Para la comprobación de los datos que deban contener las relaciones de que trata el artículo anterior, podrán el alcalde y la Comisión de ensanche usar de los medios de investigación que preceptúan las disposiciones vigentes.

Art. 48. Conocidas que sean por la Comisión las omisiones u ocultaciones de que trata el artículo 46, se instruirá expediente para la debida comprobación de los hechos en el cual se oirá al interesado, á la Comisión de evaluación y á la Delegación de Hacienda, cada una de cuyas

dependencias evacuará su respectivo informe en el plazo de ocho días.

Si el propietario no se personase en el expediente dentro del término de diez días desde la notificación, se le tendrá por consentido en la resolución que el Ayuntamiento adopte.

CAPITULO VII. De los presupuestos del ensanche, contabilidad y empréstitos

Art. 49. El presupuesto de ingresos del ensanche se constituirá con los recursos especiales concedidos por el art. 18 de la Ley. El presupuesto de gastos contendrá los créditos necesarios para atender, con arreglo á los recursos, á las obligaciones siguientes:

1.^a Personal y material de las dependencias y oficinas al servicio del ensanche:

2.^a Deudas reconocidas y liquidativas, y réditos y consecuencias de contratos.

3.^a Servicios municipales de apertura y alineación de calles y plazas, de aceras, de empedrado y afirmado, de alumbrado y arbolado y de fontanería y alcantarillas.

Podrá contener igualmente una consignación para gastos eventuales é imprevistos que no exceda de 0,50 por 100 de la totalidad de los ingresos.

Estando el ensanche dividido en zonas parciales, tendrá cada una su presupuesto, al que serán cargo todas las obligaciones que á la misma correspondan.

Art. 50. La contribución y recargos que por la ley se concedan para los gastos de los ensanches á que la misma se refiere, se recaudarán por los mismos funcionarios y en la forma que la contribución y recargos ordinarios para las propiedades del interior de la población. Estos funcionarios serán los únicos que presten servicios á un tiempo mismo en el interior y en el ensanche, y solamente en el concepto expresado.

Art. 51. La Delegación de Hacienda de la provincia entregará trimestralmente á los Ayuntamientos los fondos del ensanche cuya recaudación esté á su cargo, formalizando al efecto libramientos especiales, con absoluta separación de lo que á cada zona corresponda. A dichos libramientos acompañará relación de las fincas que haya hecho la tributación efectiva correspondiente y una copia autorizada de las listas cobratorias.

Art. 52. Las Delegaciones de Hacienda y los Ayuntamientos llevarán las cuentas

correspondientes al ensanche, con completa separación de todo otro concepto, á fin de que en cualquier momento sea posible y fácil la comprobación de los ingresos y gastos y pueda justificarse su aplicación á las zonas respectivas.

Art. 53. Cuando á juicio de la mayoría de la Comisión se reconozca necesaria la contratación de empréstitos para cumplir las obligaciones á que se refiere el art. 10 de la Ley, lo propondrá al Ayuntamiento, ya se aplique esta operación de crédito á la zona del ensanche ó á cualquiera de las zonas parciales en que se halle dividido.

Al proyecto de empréstito acompañarán los documentos siguientes:

1.^o Un estado demostrativo de la situación de los fondos del ensanche en el trimestre económico anterior á la fecha del proyecto, con determinación de los pertenecientes á cada zona.

2.^o Copia de los presupuestos vigentes del ensanche.

3.^o Un estado demostrativo del promedio de ingresos realizados en el quinquenio precedente.

4.^o Un estado expositivo de la parte de los recursos concedidos por el art. 13 de la Ley que haya de ser destinada al pago de intereses y amortización, expresando las cantidades que importa y distinción de los ingresos de cada zona.

5.^o Una tabla de los intereses y amortización.

6.^o Una Memoria razonada donde se exponga los cálculos de la operación en cuanto al pago de intereses y tiempo de amortización, expresando la bases y garantías del empréstito y cuanto pueda conducir al mejor acierto de la resolución que haya de dictarse.

7.^o El proyecto de pliego de condiciones para la contratación del empréstito en doble y simultánea subasta pública, que tendrá lugar en el Ministerio de la Gobernación y en el Ayuntamiento.

Art. 54. Acordado el empréstito por el Ayuntamiento, el Ministerio de la Gobernación, previo informe del Consejo de Estado, concederá ó negará la aprobación del mismo por medio de Real decreto.

CAPITULO VIII. Disposiciones generales

Art. 55. En todos los expedientes incoados antes del 1.^o de Junio del año anterior, para ocupar ó expropiar inmuebles, se hará constar el requerimiento al interesado, para que dentro de tercero día manifieste si opta para el sucesivo

trámite por la Ley de 26 de Julio de 1892 ó por la de 22 de Diciembre de 1876. Cuando optase por la aplicación de 1892, se entenderá sin perjuicio de llevar á efecto los acuerdos municipales firmes que en los referidos expedientes constan recaídos.

No haciendo los interesados manifestación alguna sobre el particular, se procederá con arreglo al apartado 2.º del art. 27 de la Ley de 1892.

Art. 56. Para la avenencia de los propietarios á los efectos del art. 4.º de la Ley, y para la convocatoria que por acuerdo de apertura de calles debe hacerse, conforme al art. 19, se entenderá la Comisión y el Ayuntamiento en su caso, cuando se trata de terrenos pertenecientes al estado y destinados á vías públicas, con el representante que designe el Ministerio de Hacienda ó con la Delegación de Hacienda de la provincia.

Si los terrenos perteneciesen á menores, Corporaciones o personas impedidas legalmente para vender los bienes que usufructúan ó administran, se entenderá con la representación legal de dichos menores, Corporaciones ó personas debidamente justificada.

Art. 57. Conocido por la Comisión que los terrenos de cuya ocupación se trate son objeto de litigios, interesará del Registro de la propiedad por conducto del alcalde, la oportuna certificación que acredite si se ha obtenido ó no por el demandante la autorización preventiva, procediéndose en lo demás como dispone el pár. 4.º y siguientes del art. 25 de la Ley.

Art. 58. Por ningún concepto se suspenderá el trámite y resolución de los expedientes que se hayan incoado para la apertura de la calle ú ocupación de terrenos con destino á vía pública.

Art. 59. Para la apertura de calles particulares en el ensanche, se observarán las disposiciones ú Ordenanzas que sobre la materia rijan en la localidad.

Art. 60. Cuando un ensanche comprenda dentro de su perímetro más de un término municipal, se pondrán de acuerdo los Ayuntamientos respectivos para la ejecución de aquellas obras que, afectando á una misma plaza ó calle, deban costearlas las indicadas Corporaciones municipales, interviniendo para dicha ejecución una Comisión, compuesta de los alcaldes respectivos y de tres individuos de la Comisión de ensanche de cada Ayuntamiento. Presidirá el alcalde de la población mayormente interesada, y en igualdad de casos el de mayor vecindad.

Art. 61. Cuando varios Ayuntamientos interesados en el ensanche no se pongan de acuerdo para la realización de obras, se someterá la aprobación de las proyectadas al Ministerio de la Gobernación, que podrá conceder ó negar el permiso correspondiente.

Art. 62. Las Ordenanzas municipales de Madrid y Barcelona regirán en el ensanche de estas poblaciones en cuanto no se opongan á la Ley de 26 de Julio de 1892 y á este Reglamento.

Art. 63. Cuando esté cumplida la prescripción que establece el art. 29 de la Ley, se publicará por Real decreto las alineaciones y rasantes del plano definitivo del ensanche de Madrid y las reformas parciales y ampliaciones del ensanche de Barcelona.

Art. 64. Las notificaciones que hayan de hacerse en cumplimiento de los preceptos de este Reglamento, se efectuarán en la siguiente forma:

El funcionario administrativo designado para ello leerá íntegramente la providencia á la persona á quien se notifique, dándole copia literal de la misma, firmada por el actuario, aunque no la pida, expresándose el asunto á que se refiere y haciéndose expresión de esto en la diligencia. Si el interesado no supiese, ó no quisiese firmar, lo hará á su ruego un testigo. Si no quisiere firmar ó presentar testigo que lo haga por él, firmarán dos testigos requeridos al efecto por el que notifica.

Las notificaciones se harán en el domicilio de la persona que deba ser notificada, á cuyo efecto lo designará en el primer escrito que presente. Cuando no conste el domicilio de la persona que deba ser notificada, se publicará la providencia ó acuerdo en el Boletín oficial de la provincia, y se remitirá además al alcalde del pueblo de la última residencia de aquélla, para que la publique por medio de edictos, que se fijarán en las puertas de la Casa Consistorial. Cuando sea conocido el domicilio del que deba ser notificado, si á la primera diligencia en su busca no fuere hallado en su habitación, se le hará la notificación por cédula. Dicha cédula contendrá:

1.º La expresión de la naturaleza y objeto del asunto.

2.º Copia literal de la providencia ó resolución que haya de notificarse.

3.º El nombre de la persona á quien deba de hacerse la notificación, con indicación del motivo por el que se hace en esta forma.

4.º Expresión de la hora en que haya sido buscada y no hallada en su domicilio dicha persona, la fecha y la firma del funcionario notificante.

La expresada cédula será entregada al pariente más cercano, familiar ó criado mayor de catorce años que se hallare en la habitación del que hubiere de ser notificado, y si no se encontrare á nadie en ella, al vecino más próximo que fuera habido, lo que se acreditará por diligencia, que será firmada por el notificante y por el que recibiere la cédula, y ésta no supiere ó no quisiere firmar, se hará lo prevenido anteriormente. Cuando los interesados

comparezcan en la dependencia de que proceda la resolución, podrá hacerse en aquella la notificación de que trata este artículo.

Todas las resoluciones cuya notificación sea preciso efectuar, serán hechas dentro del plazo improrrogable de tres días, á contar desde su fecha ó publicación.

Madrid 31 de Mayo de 1893.-Venancio González."

Legislación

Ángela DE LA CRUZ MERA

Consejera Técnica de la Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo.

NORMATIVA ESTATAL

LEYES

Orgánicas:

- Ley Orgánica 2/1999, 7 enero, de reforma de la Ley Orgánica 3/1982, 3 junio, del Estatuto de Autonomía de La Rioja. Corrección de errores en BOR 07.03.2000.
- Ley Orgánica 1/2000, 7 enero, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, 3 octubre, del Tribunal Constitucional. (BOE 10.01.2000).
- Ley Orgánica 2/2000, 7 enero, de modificación de la Ley Orgánica 10/1995, 23 noviembre, del Código Penal, en materia de prohibición del desarrollo y el empleo de armas químicas.
- Ley Orgánica 5/2000, 12 enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores. (BOE 13.01.2000).

Ordinarias

- Ley 16/1987, 30 julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres. Por Sentencia TC 60/2000, 2 marzo, se declara inconstitucional el art. 142 n), en su inciso "o reglamentarias". (BOE 29.03.2000).
- Ley 7/1998, 13 abril, sobre Condiciones Generales de Contratación. Por Auto TC 14 marzo 2000 se tiene por desistido al Gobierno de la Comunidad Foral de Navarra del recurso de inconstitucionalidad n.º 3.021/98.

NORMATIVA ESTATAL**LEYES (Continuación)**

- Ley 46/1999, 13 diciembre, por la que se modifica la Ley 29/1985, de Aguas. Por Providencia TC 28 marzo 2000 se admite a trámite el recurso de inconstitucionalidad n.º 1403/2000, promovido por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón contra determinados apartados del artículo único de la Ley. (BOE 08.04.2000)
- Ley 54/1999, 29 diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2000. (BOE 30.12.99). Corrección de errores en BOE 22.03.2000. Por Auto TC 14 marzo 2000 se acuerda admitir a trámite recurso de inconstitucionalidad n.º 1.252/2000, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, contra el capítulo II, título VII (artículos 87 a 90). (BOE 24.03.2000).
- Ley 55/1999, 29 diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. (BOE 30.12.99). Corrección de errores en BOE 03.03.2000.
- Ley 1/2000, 7 enero, de Enjuiciamiento Civil. (BOE 08.01.2000). Corrección de errores en BOE 14.04.2000.

REALES DECRETOS

- *Real Decreto 1867/1998, de 4 de septiembre, por el que se modifican determinados artículos del Reglamento Hipotecario.* Por Sentencia TC 24 febrero 2000 se anulan determinados preceptos (BOE 24.04.2000).
- Real Decreto 1836/1999, 3 diciembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre instalaciones nucleares y radioactivas. Corrección de errores en BOE 26.01.2000.
- Real Decreto 2080/1999, 30 diciembre, de traspaso de funciones del Estado a la Comunidad Autónoma de Castilla y León en materia de instalaciones radioactivas de segunda y tercera categorías (BOCL 28.01.2000).
- Real Decreto 64/2000, 17 enero, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones. (BOE 18.01.2000).
- Real Decreto 170/2000, 4 febrero, por el que se integra en la red de carreteras del Estado la avenida principal del polígono de La Gándara, comprendida entre el enlace con la N-651, El Montón, y la C-642, carretera Castilla, Ferrol, A Coruña. (BOE 16.02.2000).
- Real Decreto 171/2000, 4 febrero, por el que se integra en la red de carreteras del Estado el tramo de la carretera autonómica AC-250, que conecta la autovía Santiago-Lavacolla con el aeropuerto de Lavacolla, Santiago de Compostela (A Coruña) (BOE 16.02.2000).
- Real Decreto 203/2000, de 11 de febrero, por el que se crea el Consejo Nacional de Bosques (BOE 19.02.2000).
- Real Decreto 233/2000, 18 febrero, por el que se cambia la clasificación como puertos de interés general de los de Torreveja (Alicante) y Vinaroz (Castellón). (BOE 01.03.2000).
- Real Decreto 280/2000, 25 febrero, sobre ampliación de los medios traspasados a la Comunidad Valenciana por el Real Decreto 1720/1984, 18 julio, en materia de patrimonio arquitectónico, control de calidad en edificación y vivienda. (DOGV 21.03.2000).

NORMATIVA ESTATAL**REALES DECRETOS (Continuación)**

- Real Decreto 281/2000, 25 febrero, sobre ampliación de medios adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad Valenciana por el Real Decreto 3059/1982, 24 julio, en materia de puertos. (DOGV 21.03.2000).
- Real Decreto 309/2000, 25 febrero, por el que se adjudica la concesión administrativa para la construcción, conservación y explotación de la autopista de peaje León-Astorga. (BOE 10.03.2000)
- *Real Decreto 403/2000, 24 marzo, por el que se prohíbe la comercialización de gasolinas con plomo.* (BOE 12.04.2000).
- Real Decreto 429/2000, 31 marzo, por el que se prorrogan las tarifas y peajes vigentes en las autopistas de peaje de titularidad de la Administración General del Estado (BOE 01.04.2000).

OTRAS DISPOSICIONES

- *Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 junio 1997 que aprueba las tarifas de conducción de las aguas del Acueducto Tajo-Segura derivadas a Los Llanos de Albacete y para las que se deriven a la Cuenca Alta del Guadiana o eventualmente fueran autorizadas para utilizar la infraestructura del expresado Acueducto con destino a la Marina Baja* (BOE 22.04.2000) Por STS 28 diciembre 1999, se anula. (BOE 22.04.2000).
- Resolución 30 noviembre 1999, que formula Declaración de Impacto Ambiental sobre el proyecto de aeródromo privado de "La Perdiz", en el término municipal de Torre de Juan Abad (Ciudad Real). (BOE 02.02.2000).
- Resolución 3 diciembre 1999, que hace pública la concesión de subvenciones públicas estatales en las áreas de influencia socioeconómica de los Parques Nacionales, de acuerdo con la Resolución 2 julio 1999 (BOE 14.03.2000).
- Orden 10 diciembre 1999 por la que se aprueba el "Plan de utilización de los espacios portuarios del Puerto de Gijón-Musel. (BOPA 11.01.2000).
- Orden 11 enero 2000, por la que se corrigen errores de la Orden 13 agosto 1999 que dispone la publicación de las determinaciones de contenido normativo del Plan Hidrológico de la Cuenca del Ebro, aprobado por Real Decreto 1664/1998, 24 julio. (BOE 27.01.2000).
- Orden 11 enero 2000, por la que se corrigen errores de la Orden 13 agosto 1999 que dispone la publicación de las determinaciones de contenido normativo de los Planes Hidrológicos de Cuenca del Norte I, Norte II y Norte III, aprobado por Real Decreto 1664/1998, 24 julio. (BOE 27.01.2000).
- Orden 11 enero 2000, por la que se corrigen errores de la Orden 13 agosto 1999 que dispone la publicación de las determinaciones de contenido normativo de los Planes Hidrológicos de Cuenca del Guadiana I y Guadiana II, aprobado por Real Decreto 1664/1998, 24 julio. (BOE 27.01.2000).
- Orden 11 enero 2000, por la que se corrigen errores de la Orden de 6 septiembre 1999 que dispone la publicación de las determinaciones de contenido normativo del Plan Hidrológico de Cuenca del Sur, aprobado por Real Decreto 1664/1998, 24 julio. (BOE 27.01.2000).
- Orden 11 enero 2000, por la que se corrigen errores de la Orden 13 agosto 1999 que dispone la publicación de las determinaciones de contenido normativo del Plan Hidrológico de Cuenca del Guadalquivir, aprobado por Real Decreto 1664/1998, 24 julio. (BOE 27.01.2000).

NORMATIVA ESTATAL**OTRAS DISPOSICIONES (Continuación)**

- Orden 11 enero 2000, por la que se corrigen errores de la Orden de 6 septiembre 1999 que dispone la publicación de las determinaciones de contenido normativo del Plan Hidrológico de Cuenca del Tajo, aprobado por Real Decreto 1664/1998, 24 julio. (BOE 27.01.2000).
- Orden 11 enero 2000, por la que se corrigen errores de la Orden 6 septiembre 1999 que dispone la publicación de las determinaciones de contenido normativo del Plan Hidrológico de Cuenca del Júcar, aprobado por Real Decreto 1664/1998, 24 julio. (BOE 27.01.2000).
- Resolución 12 enero 2000, que acuerda publicar extracto de las Resoluciones por las que se conceden las autorizaciones de uso para elementos resistentes de pisos y cubiertas, números 3755/99 al 3768/00. (BOE 02.02.2000).
- Resolución 13 enero 2000, que convoca la concesión de subvenciones públicas estatales en las áreas de influencia socioeconómicas de los Parques Nacionales para el año 2000. (BOE 31.01.2000).
- Resolución 13 enero 2000, que dispone la publicación del Acuerdo de Consejo de Ministros, de 7 enero 2000, por el que se aprueba el Plan Nacional de Residuos Urbanos. (BOE 02.02.2000).
- Resolución 13 enero 2000, que dispone la publicación de un Acuerdo de prórroga y modificación del Convenio de colaboración suscrito el 23 diciembre 1997 entre el Ministerio de Fomento, la Diputación General de Aragón y el Ayuntamiento de Huesca, para la financiación de actuaciones de rehabilitación integral en el centro histórico de Huesca, declarado como área de rehabilitación preferente, al amparo del Real Decreto 2190/1995, 28 diciembre. (BOE 02.02.2000).
- Resolución 13 enero 2000, que dispone la publicación de un tercer Convenio de colaboración entre el Ministerio de Fomento, la Generalidad de Cataluña y el Ayuntamiento de Molins de Rei, para financiar la ampliación de las actuaciones previstas en el Convenio suscrito entre el entonces Ministerio de Obras Públicas y Transportes y la Generalidad de Cataluña el 30 diciembre 1992 y sus sucesivas ampliaciones, para actuaciones de rehabilitación de edificio de viviendas de Molins de Rei. (02.02.2000).
- Resolución 13 enero 2000, que dispone la publicación de un tercer Convenio de colaboración entre el Ministerio de Fomento y la Generalidad de Cataluña, para financiar actuaciones de remodelación de la barriada de La Mina, en San Adrián del Besós (Barcelona). (BOE 02.02.2000).
- Resolución 13 enero 2000, que dispone la publicación de un Convenio de cooperación entre el Ministerio de Fomento y la Comunidad Autónoma Valenciana, para dar continuidad a las actuaciones previstas en el Convenio suscrito el 15 diciembre 1992 entre el entonces Ministerio de Obras Públicas y Transportes y la Comunidad Valenciana, para actuaciones en el polígono "Rafalafena" de Castellón de la Plana. (BOE 02.02.2000).
- Resolución 13 enero 2000 que ordena la publicación del Convenio entre el Ministerio de Fomento y el Gobierno de las Islas Baleares para la financiación de las obras de reparación de la cubierta del edificio de la Sección Etnológica del Museo de Muro en Mallorca. (BOE 01.03.2000).
- Resolución 13 enero 2000 por la que se ordena la publicación del Convenio entre el Ministerio de Fomento y la Comunidad Autónoma de Castilla y León, para la financiación de las obras de restauración del acueducto de Segovia (BOE 02.03.2000).
- Resolución 13 enero 2000, que ordena la publicación del Convenio entre el Ministerio de Fomento y la Comunidad Autónoma de La Rioja para la financiación de las obras de rehabilitación del Convento de San Francisco, en Calahorra (La Rioja). (BOE 02.03.2000).
- Orden 14 enero 2000, por la que se concede el Premio Nacional de Periodismo Ambiental. (BOE 21.01.2000).

NORMATIVA ESTATAL**OTRAS DISPOSICIONES (Continuación)**

- Resolución 17 enero 2000, que dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 diciembre 1999, por el que se adoptan medidas para mejorar las condiciones de contratación en los nuevos mercados liberalizados. (BOE 21.01.2000).
- Resolución 17 enero 2000, por la que se ordena la publicación del Convenio entre el Ministerio de Fomento y el Gobierno de Canarias, para la financiación de las obras de rehabilitación del faro de Orchilla, en la isla de El Hierro. (BOE 01.03.2000).
- Resolución 18 enero 2000, por la que mensualmente se hacen públicos los índices de referencia oficial para los préstamos hipotecarios a tipo variable destinados a la adquisición de vivienda. (BOE 21.01.2000).
- Orden 21 enero 2000, que establece un régimen de colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente y el Ministerio de Defensa en materia de conservación, restauración y mejora del medio ambiente y los recursos naturales. (BOE 28.01.2000).
- Resolución 21 enero 2000, por la que se inscribe en el Registro de Fundaciones Medioambientales la "Fundación Instituto de Agricultura Ecológica y Sostenible". (BOE 12.02.2000).
- Resolución 26 enero 2000, sobre la Evaluación de Impacto Ambiental del proyecto "Muelle y explanada contigua en la zona de expansión del puerto de Marín (primera fase)" de la Autoridad Portuaria de Marín-Pontevedra. (BOE 10.02.2000).
- Resolución 26 enero 2000, por la que se formula Declaración de Impacto Ambiental sobre el estudio informativo acondicionamiento variante de trazado: Carretera CN-634 de San Sebastián a Santiago de Compostela. Tramo: Trubiallera (Asturias). (BOE 10.02.2000).
- Resolución 27 enero 2000, que acuerda publicar extracto de Resoluciones por las que se conceden las autorizaciones de uso para elementos resistentes de pisos y cubiertas números 3797/00 al 3810/00. (BOE 18.02.2000).
- Resolución 1 febrero 2000 que formula Declaración de Impacto Ambiental sobre el proyecto de mejora y ampliación del abastecimiento de Azuaga y Malcocinado (Badajoz), de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir (BOE 16.03.2000).
- Resolución 2 febrero 2000, que acuerda publicar extracto de las Resoluciones por las que se conceden las autorizaciones de uso, para elementos resistentes de pisos y cubiertas, números 3811/00 al 3824/00 (BOG 16.02.2000).
- Orden 3 febrero 2000 por la que se modifica el Plan de Utilización de los Espacios Portuarios del Puerto y Ría de Ferrol, aprobado por Orden 27 diciembre 1995 (BOE 18.02.2000).
- Resolución 3 febrero 2000, que acuerda publicar extracto de las Resoluciones por las que se conceden las autorizaciones de uso, para elementos resistentes de pisos y cubiertas, números 3825/00 al 3838/00 (BOE 23.02.2000).
- Resolución 9 febrero 2000 que reconoce la conformidad de las puertas resistentes al fuego Vicaima R-20, R-30 y R-60, con lo establecido en la norma básica de la edificación NBE-CPI/96 "Condiciones de protección contra incendios en los edificios. (BOE 03.03.2000).
- Orden 10 febrero 2000 por la que se hacen públicos los límites de los distintos tipos de contratos a efectos de la contratación administrativa a partir de 1 de enero de 2000. (BOE 22.02.2000).
- Resolución 14 febrero 2000 que acuerda publicar extracto de las Resoluciones por las que se conceden las autorizaciones de uso, para elementos resistentes de pisos y cubiertas, números 3839/00 al 3852/00. (BOE 02.03.2000).

NORMATIVA ESTATAL**OTRAS DISPOSICIONES (Continuación)**

- Resolución 15 febrero 2000, que formula Declaración de Impacto Ambiental sobre el proyecto de trazado "Nueva carretera. Autovía. Carretera N-632, de Ribadesella a Lluarca, por Gijón y Avilés, puntos kilométricos 48,2 al 63,3. Tramo: Grases (Villaviciosa)-Infanzón (Gijón). Provincia de Asturias". (BOE 22.02.2000).
- Resolución 15 febrero 2000, que formula Declaración de Impacto Ambiental sobre el estudio informativo del "Eje Aeropuerto. Nuevo acceso al Aeropuerto de Madrid-Barajas, entre la M-110, a la altura de la Moraleja, y la M-40, a la altura del Parque Juan Carlos I". (BOE 01.03.2000).
- Resolución 15 febrero 2000, por la que se formula Declaración de Impacto Ambiental sobre el estudio informativo "Autovía de Castilla-La Mancha: Unión de la A-5 con la A-3 y Cuenca, tramo: Maqueda Toledo (provincia de Toledo)". (BOE 01.03.2000).
- Resolución 16 febrero 2000, del Banco de España, por la que mensualmente se hacen públicos los índices de referencia oficiales para los préstamos hipotecarios a tipo variable destinados a la adquisición de vivienda. (BOE 19.02.2000).
- Resolución 21 febrero 2000, que convoca el XXVI Curso de Estudios de Urbanismo incluido en el Plan de Formación en Administración Territorial del Instituto Nacional de Administración Pública para el año 2000. (BOE 08.03.2000).
- Resolución 24 febrero 2000 que formula Declaración de Impacto Ambiental sobre el estudio informativo de la mejora del eje ferroviario Redondela-Santiago-A Coruña (BOE 16.03.2000).
- Orden 28 febrero 2000, que modifica parcialmente la Orden de 24 de agosto 1999, que desarrolla el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres en materia de autorizaciones de transporte de mercancías por carreteras. (BOE 09.03.2000).
- Orden 28 febrero 2000 que aprueba la convocatoria del XIX concurso público para la adjudicación de "Ayudas a la investigación 2000 sobre temas de infraestructuras y transportes". (BOE 17.03.2000).
- Resolución 28 febrero 2000 sobre la Evaluación de Impacto Ambiental del proyecto "Dique de cierre y superficie de ampliación de los muelles de la Osa", de la Autoridad Portuaria de Gijón. (BOE 16.03.2000).
- Resolución 28 febrero 2000 que formula Declaración de Impacto Ambiental sobre el proyecto de conducción entre la planta desaladora de Carboneras y la conducción Almanzora-Poniente Almeriense de la sociedad estatal "Aguas de la Cuenca del Sur, Sociedad Anónima". (BOE 16.03.2000).
- Resolución 1 marzo 2000 sobre la Evaluación de Impacto Ambiental del proyecto "Línea Ferrol-Bilbao (FEVE). Tramo: Sodupe-Aranguren. Duplicación de vía". (BOE 16.03.2000).
- Resolución 1 marzo 2000 que dispone la publicación del Convenio marco entre el Ministerio de Medio Ambiente y la Consejería de Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de Andalucía sobre actuaciones derivadas del Plan Nacional de Recuperación de Suelos Contaminados 1995-2005, por el que se definen los compromisos de gasto para 1999. (BOE 23.03.2000).
- Resolución 1 marzo 2000 que dispone la publicación del Convenio marco entre el Ministerio de Medio Ambiente y el Departamento de Medio Ambiente de la Generalidad de Cataluña sobre actuaciones derivadas del Plan Nacional de Recuperación de Suelos Contaminados 1995-2005, por el que se definen los compromisos de gasto para 1999. (BOE 23.03.2000).
- Resolución 1 marzo 2000, que dispone la publicación del Convenio marco entre el Ministerio de Medio Ambiente y la Consejería de Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de Galicia sobre actuaciones derivadas del Plan Nacional de Recuperación de Suelos Contaminados 1995-2005, por el que se definen los compromisos de gasto para 1999. (BOE 24.03.2000).

NORMATIVA ESTATAL**OTRAS DISPOSICIONES (Continuación)**

- Instrucción 2 marzo 2000 de la Dirección General de los Registros y del Notariado, sobre implantación de la base cartográfica en los Registros de la Propiedad. (BOE 21.03.2000).
- Resolución 3 marzo 2000 que formula Declaración de Impacto Ambiental sobre el estudio informativo "Definición de accesos, cumplimiento de prescripciones y corrección de traza en la autovía León-Benavente. Provincias de León y Zamora. Carretera N-630, de Gijón a Sevilla. Puntos kilométricos 154-212. Tramo León-Benavente. Provincias de León y Zamora". (BOE 16.03.2000).
- Orden 3 marzo 2000 que publica la convocatoria de concesión de ayudas para la realización de proyectos de investigación científica, desarrollo e innovación tecnológica en el marco del Programa Nacional de Medio Ambiente del Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica 2000-2003. (BOE 08.03.2000).
- Resolución 6 marzo 2000, por la que se inscribe en el Registro de Fundaciones Medioambientales la Fundación "Conama". (BOE 24.03.2000). Corrección de errores en BOE 14.04.2000.
- Orden 9 marzo 2000 que aprueba el Reglamento de Desarrollo de la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones, en lo relativo al uso del dominio público radioeléctrico. (BOE 15.03.2000). Corrección de errores por Orden 20 marzo 2000 (BOE 24.03.2000).
- Resolución 9 marzo 2000 que formula Declaración de Impacto Ambiental sobre el estudio informativo de la autopista de circunvalación de Madrid M-50. Tramo: N-II-N-IV. (BOE 15.03.2000).
- Orden 10 marzo 2000 que declara la utilización compartida de diversos tramos de dominio público a efectos de la instalación de redes públicas de telecomunicaciones. (BOE 22.03.2000).
- Orden 10 marzo 2000 por la que se incluyen en el Catálogo Nacional de Especies Amenazadas determinadas especies, subespecies y poblaciones de flora y fauna y cambian de categoría y se excluyen otras especies ya incluidas en el mismo. (BOE 24.03.2000). Corrección errores en BOE 21.04.2000.
- Resolución 13 marzo 2000 que publica los índices de precios percibidos por los agricultores y ganaderos en 1999, a los efectos de la actualización de las rentas de los arrendamientos rústicos (BOE 24.03.2000)
- Orden 21 marzo 2000 por la que se convocan los Premios Nacionales de Medio Ambiente correspondientes al año 2000 (BOE 03.04.2000).
- Resolución 14 marzo 2000 por la que se ordena la publicación del Convenio entre el Ministerio de Fomento, el Ministerio de Defensa y la Comunidad Autónoma de Galicia para la ejecución y financiación de las obras de restauración y rehabilitación de los edificios de "Antigua Prisión de San Campio" y "La Herrería" así como del edificio de los antiguos depósitos de agua del Arsenal de la Armada en Ferrol (A Coruña) (BOE 17.04.2000).
- Orden 23 marzo 2000, por la que se crea el Premio "Ciudades Patrimonio de la Humanidad". (BOE 31.03.2000).
- Orden 23 marzo 2000 por la que se determina el volumen de préstamos cualificados a convenir con entidades de crédito para el Programa 2000 del Plan de Vivienda 1998-2001 (BOE 07.04.2000)
- Instrumento de ratificación del Convenio sobre la protección y utilización de los cursos de agua transfronterizos y de los lagos internacionales, hecho en Helsinki el 17 de marzo de 1992 (BOE 04.04.2000).
- Resolución 27 marzo 2000, por la que se ordena la publicación del Convenio entre el Ministerio de Fomento, la Comunidad Autónoma de La Rioja y el Ayuntamiento de Santo Domingo de la Calzada (La Rioja), para la financiación de las obras de rehabilitación del Convento de San Francisco, en Santo Domingo de la Calzada. (BOE 01.05.2000)

NORMATIVA ESTATAL**OTRAS DISPOSICIONES (Continuación)**

- Resolución 29 marzo 2000, por la que se acuerda publicar extracto de las Resoluciones por las que se conceden las autorizaciones de uso para elementos resistentes de pisos y cubiertas números 3881/00 al 3894/00 (BOE 14.04.2000).
- Resolución 29 marzo 2000 por la que se hace público el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos en el que se resuelven solicitudes de incentivos regionales, previstos en la Ley 50/1985 (BOE 18.04.2000).
- Orden 29 marzo de 2000 por la que se hace público el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, en el que se modifican el de 28 de diciembre de 1994 y el de 29 octubre de 1998, referente a la concesión de incentivos regionales, previstos en la Ley 50/1985. (BOE 18.04.2000).
- Resolución 30 marzo 2000, por la que se acuerda publicar extracto de las Resoluciones por las que se conceden las autorizaciones de uso para elementos resistentes de pisos y cubiertas números 3895/00 al 3908/00 (BOE 17.04.2000).
- Orden 31 marzo 2000 por la que se establecen las bases reguladoras y se convocan subvenciones para la realización de actividades privadas en materia de conservación de la naturaleza y coadyuvantes con la estrategia para la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica y la estrategia forestal española durante el año 2000 (BOE 14.04.2000).

Cerrado a 31.03.2000

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Administración Local

ANDALUCÍA	- Decreto 50/2000, 7 febrero 2000, que aprueba el deslinde entre el término municipal de Jerez de la Frontera y el Puerto de Santa María. (BOJA 15.02.2000). - Decreto 62/2000, 14 febrero,, por el que se acuerda la desestimación de la solicitud de constitución de Balerna como Entidad Local Autónoma. (BOJA 21.03.2000). - Decreto 63/2000, 14 febrero, por el que se aprueba la alteración de parte de los términos municipales de Espeluy y Mengíbar, ambos de la provincia de Jaén, por segregación y agregación recíproca. (BOJA 21.03.2000). - Decreto 69/2000, 21 febrero, que aprueba la conversión de Bácor-Olivar, dependiente del municipio de Guadix, en Entidad Local Autónoma. (BOJA 23.03.2000). - Orden 3 enero 2000 que establece el procedimiento de colaboración con Entidades Locales para la construcción de instalaciones deportivas. (BOJA 25.01.2000).
ARAGÓN	- Orden 11 febrero 2000, que modifica los Estatutos de la Mancomunidad "Comarcal de Monegros" por incorporación de los municipios de Farlete y Gurrea de Gállego. (BOA 25.02.2000).
BALEARES	- Decreto 20/2000, 11 febrero 2000, por el que se deroga el Decreto 57/1997, 11 abril, que regula la colaboración con los municipios y sus mancomunidades para la financiación de actuaciones en los caminos rurales. (BOCAIB 19.02.2000).
CASTILLA-LA MANCHA	- Decreto 12/2000, 25 enero, que establece los criterios de reparto del Fondo Regional de Cooperación Local. (DOCM28.01.2000).
CASTILLA Y LEÓN	- Decreto 59/2000, 23 marzo, que modifica el Decreto 57/1990, 5 abril, sobre gestión del Fondo de Cooperación Local (BOCL 28.03.2000) - Orden 16 diciembre 1999, de separación del municipio de Vallejera de Riofrío (Salamanca) de la Mancomunidad de la "Ruta de la Plata". (BOCL 04.01.2000). - Orden 27 diciembre 1999 de incorporación del municipio de Fresno de Rodilla (Burgos) a la Mancomunidad de "Ríos de Arlanzón y Vena". (BOCL 12.01.2000). - Orden 14 enero 2000, de adhesión del municipio de Saldeana (Salamanca) a la Mancomunidad "Centro Duero". (BOCL 28.01.2000). - Orden 21 enero 2000 de incorporación del municipio de Caleruega (Burgos) a la Mancomunidad de "La Yecla". (BOCL 02.02.2000). - Orden 24 enero 2000 de incorporación del municipio de Fontioso (Burgos) a la Mancomunidad de "Ribera del Arlanza y del Monte". (BOCL 03.02.2000).

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Administración Local (continuación)

CASTILLA Y LEÓN (cont.)	- Orden 26 enero 2000, por la que se convocan ayudas a Entidades Locales para inversiones urgentes. (BOCL 31.01.2000). - Orden 26 enero 2000 por la que se convocan ayudas a Entidades Locales en comarcas y zonas de acción especial. (BOCL 31.01.2000). - Orden 28 febrero 2000 que hace pública la adhesión del municipio de Royuela de Río Franco a la Mancomunidad municipal de "Bajo Arlanza". (BOCL 10.03.2000).
CATALUÑA	- Decreto 44/2000, 26 enero, que aprueba la alteración parcial de los términos municipales de Navàs y de Sant Mateu de Bages. (DOGC 08.02.2000).
GALICIA	- Decreto 6/2000, 7 enero, que aprueba el Nomenclátor de Entidades de población de la provincia de Lugo. (DOG 25.01.2000). - Decreto 7/2000, 7 enero, que aprueba los nombres oficiales de las parroquias que se relacionan. (DOG 25.01.2000). - Decreto 71/2000, 16 marzo, por el que se modifica el Decreto 195/1984, 27 diciembre, de nombres oficiales. (DOG 11.04.2000). - Decreto 72/2000, 16 marzo, por el que se aprueban los nombres oficiales de las parroquias que se relacionan. (DOG 11.04.2000). - Orden 17 enero 2000, por la que se aprueban los nombres oficiales de los topónimos que se relacionan. (DOG 25.01.2000). - Orden 8 marzo 2000, por la que se desarrolla el Decreto 371/1998, 10 diciembre, que regula el Registro de Entidades Locales de Galicia. (DOG 23.03.2000). - Orden 29 marzo 2000 por la que se aprueban los nombres oficiales de los topónimos que se relacionan. (DOG 11.04.2000).
MADRID	- Decreto 26/2000, 24 febrero, que modifica el Decreto 147/1997, 6 noviembre, que crea la Agencia para el Desarrollo del Corredor del Henares. (BOCM 08.03.2000). - Decreto 27/2000, 24 febrero, que modifica el Decreto 148/1997, 6 noviembre, que crea la Agencia para el Desarrollo del Sur. (BOCM 08.03.2000). - Orden 14 febrero 2000, de ayudas financieras a los Ayuntamientos para la gestión de las inversiones recogidas en el Programa Regional de Inversiones y Servicios de Madrid (PRISMA). (BOCM 24.02.2000). - Orden 18 febrero 2000 por la que se establecen ayudas para infraestructuras económicas y equipamientos. (BOCM 03.03.2000)
MURCIA	- Orden 8 febrero 2000 por la que se regulan las subvenciones a los Ayuntamientos de menos de 50.000 habitantes con cargo a los fondos de la Caja de Corporación Municipal para el año 2000. (BORM 17.02.2000).

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Administración Local (continuación)

NAVARRA	- Decreto 25/2000, 17 enero, por el que se establece el Plan de Obras de Infraestructuras Locales para el ejercicio del año 2000 y aprueba los criterios de priorización, programación, régimen económico financiero y régimen de gestión del mismo. (BON 28.01.2000). - Decreto 104/2000, 6 marzo, de concesión de anticipos a cuenta del Fondo de Participación de las Entidades Locales en los Impuestos de Navarra y de aplazamientos en los pagos de deudas vencidas en las Cuentas de Repartimientos. (BON 22.03.2000).
VALENCIA	- Decreto 236/1999, 23 diciembre, que aprueba la alteración del nombre de varios Ayuntamientos (DOGV 29.12.99). Corrección errores en BOE 21.03.2000. - Decreto 12/2000, 25 enero, que aprueba la constitución de la Entidad Local Menor de "La Barraca d'Aigües Vives", en término municipal de Alzira. (DOGV28.01.2000). - Decreto 40/2000, 28 marzo, por el que se aprueba el cambio de denominación del municipio de Alcácer. (DOGV 03.04.2000). - Orden 20 enero 2000 que publica la disolución de la Mancomunidad de "Plana Baixa Centre". (DOGV 17.02.2000). - Orden 1 marzo 2000, por la que se establecen ayudas para la ejecución de obras en materia de abastecimiento de agua, saneamiento y defensa contra avenidas, así como otras actuaciones. (DOGV 10.03.2000).
PAIS VASCO	- Resolución 13 diciembre 1999 que aprueba la lista oficial de nombres bajo el epígrafe "Denominación Oficial" y desglosada por territorios. (BOPV 05.01.2000).

Agricultura

ARAGÓN	- Decreto 43/2000, 29 febrero, por el que se regulan las ayudas para acondicionamiento de inmuebles destinados al alojamiento de trabajadores temporales del sector agropecuario. (BOA 10.03.2000) - Orden 28 enero 2000 por la que se establecen medidas de apoyo al fomento de métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del medio ambiente y la conservación del espacio rural. (BOA 02.02.2000).
BALEARES	- Decreto 1/2000, 5 enero, que deroga el Decreto 39/1999, 16 abril, que regula la producción agraria ecológica. (BOCAIB 15.01.2000). - Orden 3 enero 2000 por la que se aprueba el Código de Buenas Prácticas Agrícolas. (BOCAIB 15.01.2000).

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Agricultura (continuación)

CANARIAS	- Orden 11 febrero 2000, por la que se aprueba el Código de Buenas Prácticas Agrarias. (BOCAN 23.02.2000).
CASTILLA-LA MANCHA	- Orden 7 marzo 2000, por la que se exceptúa de los límites máximos de retirada de tierras en regadío establecidos en la Orden 29 diciembre 1999, a determinadas zonas. (DOCM 17.03.2000).
CASTILLA Y LEÓN	- Orden 20 octubre 1999, de ayudas para el fomento de la agricultura ecológica y biológica en la campaña 1999-2000. (BOCL 28.10.99). Corrección de errores en BOCL 07.02.2000. - Orden 18 febrero 2000 por el que se regulan las ayudas en aplicación del Real Decreto 204/1996, 9 febrero, de mejora de las estructuras agrarias. (BOCL 07.03.2000).
CATALUÑA	- Orden 4 enero 2000 por la que se modifica la Orden 13 octubre 1999 que establece medidas de acompañamiento para la diversificación de determinadas actividades de pesca y se convocan ayudas por reconversión. (DOGC 19.01.2000).
EXTREMADURA	- Decreto 60/2000, 21 marzo, por el que se establecen normas complementarias en aplicación de varios Decretos sobre medidas agroambientales. (DOE 28.03.2000). - Orden 14 febrero 2000 por la que se fija el plazo de presentación de solicitudes del Decreto 10/1999, 26 enero, de ayudas para la adquisición de tierras de secano y regadío. (DOE 19.02.2000). - Orden 4 marzo 2000, por la que se establecen los criterios de aplicación para acogerse a las ayudas reguladas por el Real Decreto 204/1996, de 9 febrero, sobre mejoras estructurales y modernización de las explotaciones agrarias tras su modificación por el Real Decreto 2067/1999, 30 diciembre. (DOE 14.03.2000).
MADRID	- Decreto 31/2000, 24 febrero, que modifica el Decreto 176/1998, 8 octubre, de régimen provisional de funcionamiento de las Cámaras Agrarias. (BOCM 08.03.2000).
MURCIA	- Orden 18 enero 2000 que adapta diferentes Órdenes que regulan el programa de ayudas para fomentar métodos de producción agraria, compatibles con las exigencias de la protección y la conservación del espacio natural al Reglamento (CE) 2603/1999, de 9 diciembre. (BORM 21.01.2000). - Orden 21 marzo 2000 por la que se regulan las ayudas a las inversiones en explotaciones para planes de mejora, primera instalación y cualificación profesional en aplicación del Real Decreto 204/1996, 9 febrero, de mejoras estructurales y modernización de las explotaciones agrarias. (BORM 30.03.2000)

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Agricultura (continuación)

NAVARRA	- Decreto foral 617/1999, 20 diciembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre la producción agraria ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimentarios. (BON 10.01.2000). - Orden Foral 6 marzo 2000 por la que se regulan las ayudas económicas a los titulares del derecho a la caza en Navarra, responsables de los daños a la agricultura de especies cinegéticas procedentes de sus acotados, para hacer frente a los daños producidos por la fauna silvestre cinegética durante el año 2000. (BON 20.03.2000)
LA RIOJA	- Orden 21 marzo 2000 por la que se deroga la Orden 7/1998, 9 diciembre, de ayudas para fomentar inversiones forestales en explotaciones agrarias. (BOR 28.03.2000). - Orden 23 marzo 2000 por la que se deroga la Orden 22 mayo 1995 y la Orden 27 febrero 1996, que aplican el Reglamento (CEE) nº 2078/1992, 30 junio, sobre métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del medio ambiente y la conservación del espacio natural. (BOR 28.03.2000).
VALENCIA	- Orden 29 marzo 2000 por la que se aprueba el Código Valenciano de Buenas Prácticas Agrarias. (DOGV 10.04.2000).

Aguas

ANDALUCÍA	- Resolución 7 febrero 2000, por la que se declaran como minerales las aguas procedentes del sondeo "Los Villares, sito en la finca "Los Villares-Altos de Santa Amalia", del término municipal de Córdoba. (BOE 01.05.2000).
BALEARES	- Orden 24 febrero 2000 por la que se designan las zonas vulnerables a la contaminación de nitratos procedentes de fuentes agrícolas y se aprueba el programa de actuación en materia de seguimiento y control del dominio público hidráulico. (BOCAIB 11.03.2000).
CANTABRIA	- Resolución 25 enero 2000, que declara la inexistencia de zonas vulnerables según la Directiva 91/676/CEE de protección contra la contaminación por nitratos procedentes de fuentes agrarias. (BOC 10.02.2000).
CATALUÑA	- Decreto 103/2000, 6 marzo, por el que se aprueba el Reglamento de tributos de la Agencia Catalana del Agua. (DOGC 13.03.2000). - Decreto 104/2000, 6 marzo, por el que se asigna a "Aguas del Ter y del Llobregat" el uso y explotación de las instalaciones de abastecimiento del agua de titularidad metropolitana, que integran la red del sistema Ter-Llobregat y de los medios personales y materiales correspondientes para la gestión del servicio público en alta a poblaciones. (DOGC 13.03.2000).

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Aguas (continuación)

CATALUÑA (cont.)	- Resolución 20 marzo 2000 por la que se delega en el Ente de Abastecimiento de Agua-Aguas del Ter y del Llobregat Empresa Pública, competencias en materia de gestión administrativa de bienes y derechos afectadas por los proyectos de la red regional de abastecimiento. (DOGC 29.03.2000).
MURCIA	- Resolución 17 diciembre 1999, por la que se publica la Orden 11 mayo 1998, por la que no se designa ninguna "Zona Vulnerable" de las previstas en el Real Decreto 261/1996, de 16 febrero, de protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias. (BORM 11.01.2000). - Orden 14 febrero 2000 por la que se establecen ayudas a inversiones para el uso más eficiente del agua en explotaciones agrarias. (BORM 22.02.2000).
NAVARRA	- Orden Foral 16 marzo 2000, por la que se establece un régimen de ayudas para la defensa, encauzamiento y restauración de ríos y riberas. (BON 31.03.2000).

Carreteras

CASTILLA Y LEÓN	- Decreto 60/2000, 23 marzo, por el que se modifica el Decreto 38/1992, 12 marzo, que regula la gestión del Fondo de Cooperación Local en materia de carreteras provinciales. (BOCL 28.03.2000).
CATALUÑA	- Orden 28 diciembre 1999 que amplía el aplazamiento temporal de la actualización anual de las tarifas de peaje correspondiente a la A-16, Pau Casals. (DOGC 21.01.2000). - Orden 28 diciembre 1999 que amplía el aplazamiento temporal de la actualización anual de las tarifas de peaje correspondiente a las A-17, Meridiana-Montmeló, y A-19, Barcelona-Maçanet. (DOGC 21.01.2000). - Orden 28 diciembre 1999, que amplía el aplazamiento temporal de la actualización anual de las tarifas de peaje correspondientes a los túneles de Vallvidrera y sus accesos. (DOGC 21.01.2000). - Orden 28 diciembre 1999, que amplía el aplazamiento temporal de la actualización anual de las tarifas de peaje correspondientes al túnel del Cadí. (DOGC 21.01.2000).

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Espacios Naturales

ANDALUCÍA	- Ley 8/1999, 27 octubre, del Espacio Natural de Doñana. (BOE 10.12.99), (BOJA 25.11.99). Por Providencia TC 01.02.2000 se suspende la vigencia y aplicación de la Ley (BOJA 22.02.2000). - Decreto 246/1999, 27 diciembre 1999, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Reserva Natural Lagunas de Archidona. (BOJA 22.02.2000). - Decreto 247/1999, 27 diciembre 1999, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Reserva Natural Lagunas de Campillos. (BOJA 22.02.2000). - Decreto 248/1999, 27 diciembre 1999, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Reserva Natural Lagunas de La Ratoa. (BOJA 22.02.2000). - Decreto 73/2000, 21 febrero, por el que se prorroga la vigencia y formulación de determinados Planes Rectores de Uso y Gestión de Parques Naturales. (BOJA 11.04.2000) - Orden 11 enero 2000 que declara el Parque Periurbano "La Sierrezuela", en Posadas (Córdoba). (BOJA 26.02.2000). - Orden 11 enero 2000 que declara el Parque Periurbano "Fuente Agria", en Villafranca de Córdoba. (BOJA 26.02.2000). - Acuerdo 31 enero 2000 que declara la Reserva Natural Concertada "Dehesa de Abajo", en Puebla del Río, y autoriza al Consejero de Medio Ambiente para suscribir con el propietario el Convenio de Colaboración en régimen de protección de la misma. (BOJA 21.03.2000). - Orden 14 febrero 2000 por la que se declara el Parque Periurbano "Fuente La Zarza" en Hinojosa del Duque. (BOJA 15.04.2000). - Resolución 2 marzo 2000 que aprueba el Manual de Diseño, Construcción, Dotación y Explotación de Equipamientos de Uso Público en los Espacios Naturales Protegidos. (BOJA 15.04.2000).
ARAGÓN	- Decreto 233/1999, 22 diciembre 1999, por el que se inicia el procedimiento de aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Sierra de Gúdar. (BOA 05.01.2000).
ASTURIAS	- Decreto 26/2000, 9 marzo, por el que se modifica el Decreto 48/1997, 24 julio, que regula los órganos de administración y define los instrumentos para la gestión del Parque Natural de Redes. (BOPA 16.03.2000).
BALEARES	- Ley 1/2000, 9 marzo, de modificación de la Ley 1/1991, 30 enero de Espacios Naturales, por la que se amplía el ámbito de algunas áreas de especial protección. (BOE 25.03.2000, BOCAIB 11.03.2000). - Resolución 23 diciembre 1999 de delimitación del ámbito de la península de Artá a efectos de la elaboración del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales. (BOCAIB 11.01.2000).

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Espacios Naturales (continuación)

BALEARES (cont.)	- Resolución 23 marzo 2000, por la que se establece la necesidad de informe de la Administración en los expedientes de autorización, licencia o concesión para la realización de actos de transformación de la realidad física y biológica en el ámbito del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la península de Artá. (BOCAIB 08.04.2000).
CANARIAS	- Decreto 309/1999, 19 diciembre, por el que se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Rural de Teno. (BOCAN 03.01.2000). - Orden 31 enero 2000 por la que se inicia el procedimiento de declaración de sitio de interés científico de "La Marina de Arrecife y Salinas de Naos", en Lanzarote. (BOCAN 09.02.2000).
CASTILLA-LA MANCHA	- Decreto 204/1999, 21 septiembre, que aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Alto Tajo y se inicia el procedimiento de declaración del Parque Natural del Alto Tajo, del Monumento Natural del Nacimiento del Río Cuervo, y de la Microrreserva de Flora de los Prados Húmedos de Torremocha del Pinar. (DOCM 24.09.99). Corrección de errores en DOCM 24.03.2000. - Orden 9 febrero 2000 por la que se modifica la Orden de 10 abril 1997, de ayudas a la adopción de prácticas compatibles con la conservación del hábitat en el área de influencia socioeconómica del Parque Nacional de Cabañeros. (DOCM 29.02.2000).
CASTILLA Y LEÓN	- Orden 26 enero 2000 que amplía el área incluida en el Plan de Ordenación de Recursos Naturales de "Riberas de Castronuño". (BOCL 07.02.2000). - Orden 18 febrero 2000 que amplía el área incluida en el Plan de Ordenación de Recursos Naturales de "Sierra de Ancares". (BOCL 08.03.2000).
CATALUÑA	- Decreto 20/2000, 10 enero, por el que se modifica el Decreto 328/1992, 14 diciembre, en lo referente a los límites del espacio del Plan Especial de Interés Natural en Les Gavarres. (DOGC 24.01.2000). - Resolución 14 febrero 2000 que publica el Plan Especial de Delimitación Definitiva del Espacio de El Montgrí. (DOGC 13.03.2000). - Resolución 14 febrero 2000, por la que se publica el Plan Especial de delimitación definitiva de los Espacios de Obagues del Riu Corb, Tus-sal Gros de Miramar, Saborella, Albeceda de Santes Creus y El Montmell. (DOGC 13.03.2000). - Resolución 14 febrero 2000 por la que se publica el Plan Especial de delimitación definitiva de los espacios Sierras de Oden-El Port del Comt, sierras de Busa-Els Bastests-Lord, sierra de Aubenç, Sierra de Turp, ribera Salada y sierra de El Verd. (DOGC 13.03.2000) - Resolución 16 febrero 2000 por la que se publica el Plan Especial de delimitación definitiva de Carbasí, sierra de Miralles-Queralt y An-cosa-Montangut. (DOGC 14.03.2000).

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Espacios Naturales (*continuación*)

MURCIA	– Resolución 11 enero 2000 por la que se clasifica zona de especial protección de las aves el área de Humedal del Ajauque y Rambla Salada. (BORM 19.01.2000). – Resolución 11 enero 2000 por la que se clasifica como zona de especial protección de las aves el área de Estepas de Yecla. (BORM 19.01.2000).
NAVARRA	– <i>Ley Foral 9/1996, 17 junio, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad de Navarra.</i> Por Sentencia TC 73/2000, de 14 de marzo 2000, se desestima cuestión inconstitucionalidad. (BOE 14.04.2000).

Estructura Orgánica

ANDALUCÍA	– Decreto 213/1999, 13 octubre, por el que se crea el Comité de Reservas de la Biosfera de Andalucía. (BOJA 20.11.99). Corrección de errores en BOJA 14.02.2000 – Decreto 1/2000, 17 enero, de disolución y convocatoria de Elecciones. (BOJA 18.01.2000). – Resolución 23 diciembre 1999 que establece el Reglamento de Régimen Interior de la Junta Rectora del Parque Natural de las Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas. (BOJA 05.02.2000). – Resolución 8 febrero 2000 que dispone la publicación del Reglamento de Régimen Interior de la Junta Rectora del Parque Natural de Los Alcornocales. (BOJA 01.04.2000). – Resolución 8 febrero 2000 que dispone la publicación del Reglamento de Régimen Interior de la Junta Rectora del Parque Natural Sierra de Huétor. (BOJA 01.04.2000). – Resolución 8 febrero 2000 que dispone la publicación del Reglamento de Régimen Interior de la Junta Rectora del Parque Natural de los Montes de Málaga (BOJA 01.04.2000).
ARAGÓN	– Decreto 23/2000, 2 febrero, que aprueba la estructura orgánica del Departamento de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes. (BOA 16.02.2000). – Decreto 50/2000, 14 marzo, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Medio Ambiente. (BOA 17.03.2000).
ASTURIAS	– Decreto 25/2000, 9 marzo, por el que se regula la organización y funcionamiento de la Comisión Cartográfica. (BOPA 16.03.2000).
BALEARES	– <i>Acuerdo 20 diciembre 1999 de disolución del Consorcio para la Dinamización Económica en Medio Rural, Zona 5b, Agencia para el Desarrollo Rural.</i> (BOCAIB 30.03.2000).

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Estructura Orgánica (continuación)

CANTABRIA	- Decreto 9/2000, 8 marzo, de modificación parcial del Decreto 53/1998, 9 de junio, de Estructura Orgánica de la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Urbanismo. (BOC 14.03.2000). Corrección de errores en BOC 03.04.2000) - Decreto 18/2000, 17 marzo, por el que se aprueba la estructura orgánica de la Consejería de Ganadería, Agricultura y Pesca. (BOC 27.03.2000).
CASTILLA-LA MANCHA	- Decreto 248/1999, 28 diciembre, por el que se modifica el Decreto 24/1986, 1 abril, que crea la Comisión Regional Agraria. (DOCM 14.01.2000). - Decreto 38/2000, 15 marzo, por la que se estructura la Administración Regional. (DOCM 17.03.2000).
CASTILLA Y LEÓN	- Ley 1/2000, 3 marzo, por la que se modifica la Ley 7/1987, de procedimiento para designación de Senadores representantes de la Comunidad. (BOCL 09.03.2000). - Decreto 29/2000 por el que se modifica el Decreto 93/1998, 14 mayo, que desconcentra atribuciones en los Delegados Territoriales de la Junta dependientes de la Consejería de Fomento. (BOCL 01.03.2000).
CATALUÑA	- Ley 1/2000, 30 marzo, de modificación de la Ley 13/1989, de Organización, Procedimiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Generalidad de Cataluña, del Decreto Legislativo 1/1991, por el que se aprueba la refundición de las Leyes 3/1985 y 21/1990, de la Comisión Jurídica Asesora y de la Ley 7/1996, de Organización de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Generalidad de Cataluña, y de derogación parcial de un artículo de la Ley 3/1982, del Parlamento, del Presidente y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad. (BOE 19.04.2000 y DOGC 31.03.2000). - Decreto 3/2000, 10 enero, por el que se crea la Secretaría para las Actuaciones Concertadas, el Urbanismo y la Vivienda en el Departamento de Política Territorial y Obras Públicas. (DOGC 14.01.2000). - Decreto 90/2000, 22 de febrero, por el que se modifica el Decreto de 27 de diciembre de 1978 de creación de la Comisión de Urbanismo de Cataluña. (DOGC 01.03.2000). - Decreto 101/2000, 6 marzo, por el que se modifica la composición del Consejo Territorial del Departamento de la Presidencia. (DOGC 13.03.2000) - Resolución 18 enero 2000 por la que se da publicidad a la disolución y liquidación del Consorcio Urbanístico para el Desarrollo del Eje Macià. (DOGC 02.02.2000).
EXTREMADURA	- Decreto 2/2000, 31 enero, por el que se modifica el Decreto 4/1999, 20 julio, que modifica la denominación y competencias de las Consejerías. (DOE 01.02.2000).

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Estructura Orgánica (continuación)

GALICIA	- Decreto 74/2000, 23 marzo, de modificación del Decreto 38/1999, 5 febrero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Política Territorial, Obras Públicas y Vivienda. (DOG 12.04.2000)
	- Orden 30 diciembre 1999 de delegación de competencias en el Director General de Urbanismo. (DOG 10.01.2000).
MADRID	- Decreto 350/1999, 30 diciembre 1999, de composición de la Junta Rectora del Parque Regional del Curso Medio del río Guadarrama y su entorno. (BOCM 17.01.2000).
	- Decreto 29/2000, 24 febrero, que modifica el Decreto 104/1994, 20 octubre, que fija con carácter provisional la composición de la Junta Rectora del Parque Regional en torno a los ejes de los cursos bajos de los ríos Manzanares y Jarama. (BOCM 09.03.2000).
	- Decreto 30/2000, 24 febrero, por el que se modifica el Decreto 149/1996, 31 octubre, de creación del Instituto Tecnológico de Desarrollo Agrario. (BOCM 08.03.2000)
	- Resolución 12 enero 2000, por la que se establece la estructura orgánica del Consorcio Regional de Transportes. (BOCM 08.02.2000). Corrección de errores en BOE 22.02.2000.
	- Acuerdo 17 febrero 2000 por el que se corrigen errores del Decreto 350/1999, 30 diciembre 1999, de composición de la Junta Rectora del Parque Regional del Curso Medio del río Guadarrama y su entorno. (BOCM 07.03.2000).
MURCIA	- Orden 28 marzo 2000, por la que se modifica la Orden de 19 de noviembre de 1997, de desarrollo del Decreto 270/1995, de estructura orgánica de la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes. (BOCM 28.04.2000)
	- Decreto 163/1999 por el que se establece la estructura orgánica del Instituto de Vivienda y Suelo. (BORM 24.01.2000).
	- Decreto 15/2000, 30 marzo, por el que se establece el Plan Estratégico de Modernización de la Administración. (BORM 06.04.2000).
NAVARRA	- Decreto Foral 57/2000, 31 enero, por el que se modifica el Decreto Foral 419/1999, 13 septiembre que aprueba la estructura orgánica del Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación. (BON 28.02.2000).
	- Decreto Foral 85/2000, 21 febrero, por el que se modifica el Reglamento de organización y funcionamiento de la Comisión de Ordenación del Territorio aprobado por Decreto Foral 224/1994, 14 noviembre. (BON 08.03.2000).
	- Decreto Foral 90/2000, 28 febrero, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo de Navarra. (BON 13.03.2000).

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Estructura Orgánica (continuación)

NAVARRA (cont.)	- Orden Foral 12 enero 2000 que establece las normas de organización y funcionamiento de la Comisión Foral de Bioseguridad. (BON 07.02.2000).
LA RIOJA	- Decreto 31/1999, 21 julio, que regula el ejercicio de competencias administrativas, en desarrollo de Ley 3/1995, 8 marzo, de Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración Pública. Corrección de errores en BOR 19.02.2000.
VALENCIA	- Orden 7 febrero 2000 que desarrolla el Decreto 89/1999, 30 julio, de Reglamento orgánico y funcional de la Consejería de Agricultura, Pesca y Alimentación. (DOGV 22.02.2000). - Orden 13 marzo 2000 por la que se desarrolla el Decreto 90/1999, 30 julio, de Reglamento orgánico y funcional de la Consejería de Medio Ambiente. (DOGV 30.03.2000).
PAIS VASCO	- Decreto 446/1999, 21 diciembre, que establece las normas de elección y designación de las representaciones municipales en el Patronato de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai. (BOPV 07.01.2000). - Decreto 447/1999 que establece el modo de designación y la vigencia de la representación en el Patronato de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, de las asociaciones de ecologistas y conservacionistas del ámbito de la Reserva de la Biosfera, con reconocido prestigio en el estudio y protección de la misma. (BOPV 07.01.2000). - Decreto 10/2000, 18 enero 2000, que establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Transportes y Obras Públicas. (BOPV 03.02.2000).

Medio Ambiente

ANDALUCÍA	- Orden 10 noviembre 1999, que establece los Planes de Inspecciones en materia Medioambiental. (BOJA 04.12.99). Corrección de errores en BOJA 05.02.2000. - Orden 7 febrero 2000 que regula los sistemas de gestión para los envases usados y residuos de envases. (BOJA 21.03.2000).
ARAGÓN	- Ley 10/1994, 31 octubre, de modificación de la Ley 12/1992, 10 diciembre, de Caza. Por Auto 29 febrero 2000 el TC acuerda tener por desistido al Presidente del Gobierno del recurso de inconstitucionalidad 455/95. (BOE 15.03.2000). - Decreto 49/2000, 29 febrero, que regula la autorización y registro de las actividades de valorización y eliminación de los residuos no peligrosos y crea los Registros para otras actividades de gestión de los residuos no peligrosos distintas de las anteriores y para el transporte de los residuos peligrosos. (BOA 17.03.2000).

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Medio Ambiente (*continuación*)

ARAGÓN (<i>cont.</i>)	- Orden 2 febrero 2000 que establece las medidas para la prevención y lucha contra los incendios forestales durante la campaña 2000-2001. (BOA 11.02.2000). <i>Modificada por Orden 7 marzo 2000</i> (BOA 10.03.2000).
ASTURIAS	- Resolución 24 febrero 2000 por la que se aprueba el Plan de las Reservas Regionales de Caza para la temporada 2000-2001. (BOPA 14.03.2000).
BALEARES	- Decreto 10/2000, 4 febrero, que fija provisionalmente y con carácter de extrema urgencia, la selección y vertido de los residuos de construcción y demolición. (BOCAIB 07.02.2000). - Decreto 21/2000, 18 febrero, que aprueba definitivamente el Plan Director Sectorial para la Gestión de los residuos sólidos urbanos de Mallorca. (BOCAIB 26.02.2000). - Orden 23 diciembre 1999 por la que se modifica la Orden 14 diciembre 1995, que desarrolla el Reglamento sobre el Canon de Saneamiento. (BOCAIB 04.01.2000). - Orden 28 febrero 2000, por la que se establecen medidas transitorias para la autorización de instalaciones de valorización y eliminación de los residuos de la construcción y demolición. (BOCAIB 07.03.2000)
CANARIAS	- <i>Ley del Parlamento de Canarias 11 / 1990, 13 julio, de Prevención del Impacto Ecológico.</i> Por Sentencia TC 90/2000, 30 marzo, se desestima cuestión inconstitucionalidad. (BOE 04.05.2000).
CASTILLA-LA MANCHA	- Orden 9 marzo 2000, que regula la campaña de prevención de incendios forestales para el año 2000. (DOCM 21.03.2000).
CASTILLA Y LEÓN	- <i>Decreto 34/2000, 2 marzo, por el que se atribuyen a la Consejería de Industria, Comercio y Turismo funciones y servicios en materia de instalaciones radioactivas de segunda y tercera categorías.</i> (BOCL 03.03.2000). - Orden 10 enero 2000 que crea y regula el Registro de empresas que tras haber realizado una auditoría ambiental, tengan validado el informe ambiental resultante. (BOCL 26.01.2000). - Resolución 29 febrero 2000 por la que se publica el Protocolo general de colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente, la Confederación Hidrográfica del Norte y el Ayuntamiento de Ponferrada para el desarrollo del saneamiento del Bierzo Bajo. (BOCL 08.03.2000).
CATALUÑA	- Decreto 136/1999, 18 mayo, que aprueba el Reglamento General de desarrollo de la Ley 3/1998, 27 febrero, relativo a la intervención integral de la Administración Ambiental y se adaptan sus anexos. (DOGC 21.05.1999). Corrección de errores en DOGC 30.03.2000. - Decreto 43/2000, 26 enero, por el que se establece el régimen jurídico del Fondo de Gestión de Residuos. (DOGC 04.02.2000).

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Medio Ambiente (continuación)

CATALUÑA (cont.)	- Decreto 95/2000, 22 febrero, por el que se establecen las normas sanitarias aplicables a las piscinas de uso público. (DOGC 06.03.2000). - Decreto 96/2000, 6 marzo, por el que se adelanta la aplicación de las medidas de prevención de los incendios forestales. (DOGC 07.03.2000). - Resolución 19 enero 2000 que establece los criterios ambientales para el otorgamiento del distintivo de garantía de calidad ambiental a los talleres de reparación de vehículos. (DOGC 08.02.2000).
GALICIA	- Decreto 29/2000, 20 enero, que aprueba el Reglamento del Impuesto sobre Contaminación Atmosférica. (DOG 18.02.2000). Corrección de errores en DOG 04.04.2000 - Orden 13 marzo 2000 que modifica la Orden 30 mayo 1996, que regula el ejercicio y la tramitación de denuncias ambientales y la de 15 noviembre 1999, que la modifica. (DOG20.03.2000).
MADRID	- Decreto 341/1999, 23 diciembre 1999, por el que se aprueba el Reglamento de Prevención de Incendios. (BOCM 18.01.2000). - Orden 30 diciembre 1999, de ayudas para la promoción de las energías renovables y el ahorro y eficiencia energética para el período 2000-2001. (BOCM 10.02.00). Corrección de errores en BOCM 07.02.2000. - Orden 22 marzo 2000 por la que se desarrolla la regulación de la tasa por eliminación de residuos urbanos o municipales en Instalaciones de Transferencia o Eliminación. (BOCM 27.03.2000).
LA RIOJA	- Resolución 23 marzo 2000, por la que se convoca la subvención regulada en la Orden 42/1999, 25 marzo, que establece un régimen de concesión de subvenciones a Entidades Locales integradas en la Reserva Regional de Caza para obras de infraestructura, de equipamiento y de conservación y gestión de recursos naturales. (BOR 28.03.2000).
VALENCIA	- Decreto 13/2000, 25 enero, que designa determinados municipios como zonas vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de fuentes agrarias. (DOGV 31.01.2000).
PAIS VASCO	- Decreto 42/2000, 7 marzo, por el que se aprueba la cesación de la declaración de zona de atmósfera contaminada, establecida por el Decreto 3322/1977, 16 diciembre 1977, en los términos municipales del área del "Gran Bilbao". (BOPV 29.03.2000).

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Ordenación del Territorio y Urbanismo

ANDALUCÍA	- Decreto 70/2000, 21 febrero, por el que se declara bien de interés cultural, con la categoría de zona arqueológica, "Las Pilas-Mojacar la Vieja", Mojácar (Almería). (BOJA 04.04.2000). - Decreto 101/2000, 6 marzo, por el que se declara Bien de Interés Cultural, con la categoría de zona arqueológica, "Las Laderas de Morana", en Lucena (Córdoba). (BOJA.13.04.2000). - Orden 21 enero 2000 que regula la concesión de subvenciones para instalaciones de cogeneración y de distribución de energía en el medio rural. (BOJA 26.02.2000). - Resolución 23 febrero 2000 por la que se incoa procedimiento para la declaración como bien de interés cultural, categoría zona arqueológica, a favor del yacimiento de Iptuci, en Prado del Rey (Cádiz). (BOE 21.03.2000). - Resolución 1 marzo 2000 por la que se incoa procedimiento para la delimitación del bien de interés cultural, categoría zona arqueológica, de las Cuevas del Higuerón y de la Victoria Cantal Alto, Rincón de la Victoria (Málaga). (BOE 31.03.2000).
ARAGÓN	- Orden 10 enero 2000, que acuerda la prórroga y modificación del Convenio entre el Ministerio de Fomento, la Diputación General de Aragón y el Ayuntamiento de Huesca, para la financiación de actuaciones de rehabilitación integral en el centro histórico. (BOA 19.01.2000).
BALEARES	- Ley 4/2000, 22 marzo, por la que queda suspendida la vigencia de la Ley 12/1988, 17 noviembre, 12/1988, de normas reguladoras de campos de golf, en el ámbito de Eivissa y Formentera (BOE 10.04.2000 y BOCAIB 30.03.2000). - Acuerdo 28 enero 2000 de aprobación definitiva de las Normas Territoriales Cautelares previas a la revisión del Plan Director Sectorial. (BOCAIB 29.01.2000).
CANARIAS	- Ley 9/1999, 13 mayo, de Ordenación del Territorio. Por Auto TC, 18 enero 2000, se mantiene la suspensión de la vigencia y aplicación de determinados preceptos. (BOE 02.02.2000y BOCAN 09.02.2000). - Decreto 344/1999, 17 diciembre, por el que se declara con categoría de zona arqueológica el "Poblado de Guinea", en Frontera, isla de Hierro. (BOCAN 06.03.2000)
CANTABRIA	- Orden 17 enero 2000, que establece subvenciones para la conservación del patrimonio civil construido. (BOC 27.01.2000).
CASTILLA-LA MANCHA	- Resolución 16 febrero 2000, por la que se incoa expediente de delimitación del entorno del Bien de Interés Cultural, con categoría de Monumento, denominado "Torre o Castillo de Terrinches", localizado en Terrinches (Ciudad Real). (BOE 14.04.2000).

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Ordenación del Territorio y Urbanismo (*continuación*)

CASTILLA Y LEÓN	- Decreto 7/2000, 13 enero, que delimita el entorno de protección del monasterio de San Zoilo, en Carrión de los Condes (Palencia), declarado bien de interés cultural con categoría de monumento. (BOCL 19.01.2000). - Decreto 9/2000, 13 enero, que delimita el entorno de protección del palacio de los Condes de Gómara, en Soria, declarado bien de interés cultural con categoría de monumento. (BOCL 19.01.2000). - Decreto 10/2000, 13 enero, que delimita el entorno de protección de la iglesia de San Juan de Rabanera, en Soria, declarada bien de interés cultural con categoría de monumento. (BOCL 19.01.2000). - Decreto 11/2000, 13 enero, que delimita el entorno de protección de la iglesia de Santo Tomás (hoy Santo Domingo), en Soria, declarada bien de interés cultural con categoría de monumento. (BOCL 19.01.2000). - Decreto 42/2000, 2 marzo, por el que se delimita el entorno de protección del Palacio de los Condes de Grajal, en Grajal de Campo (León), declarado bien de interés cultural, con categoría de monumento. (BOCL 08.03.2000). - Decreto 44/2000, 2 marzo, por el que se delimita el entorno de protección del Monasterio de Santa María, en Valbuena de Duero, declarado bien de interés cultural con categoría de monumento. (BOCL 08.03.2000). - Decreto 55/2000, 16 marzo, por el que se delimita el entorno de protección del bien de interés cultural declarado con categoría de monumento "Castillo de Grajal", en Grajal de Campos. (BOCL 21.03.2000)
CATALUÑA	- Decreto 4/2000, 10 enero, por el que se crea el Programa para el planeamiento territorial y su implantación. (DOGC 14.01.2000). - Resolución 11 enero 2000 que declara como bien cultural de interés nacional, en la categoría de monumento histórico, a favor de la iglesia de Santa María de Viu de Llevata, en El Port de Suert y delimitación de su entorno de protección. (DOGC 02.02.2000). - Resolución 17 enero 2000 que da publicidad al Acuerdo del Gobierno de la Generalidad de Cataluña 10 enero 2000, de delimitación del conjunto histórico de Santa Pau y de su entorno de protección. (DOGC 02.02.2000). - Resolución 1 febrero 2000, que amplía el expediente de declaración de monumento histórico a favor del Monasterio de Santa María, en Lluçà, con la inclusión de un entorno de protección, y se abre un período de información pública. (BOE 28.02.2000).
EXTREMADURA	- Decreto 49/2000, 8 marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Vías Pecuarias. (DOCM 14.03.2000).
GALICIA	- Decreto 22/2000, 28 enero, por el que se delimita el entorno de protección del monasterio de Santa María de Aciveiro en Forcarei. (DOG 09.02.2000).

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Ordenación del Territorio y Urbanismo (*continuación*)

GALICIA (<i>cont.</i>)	- Decreto 80/2000, 23 marzo, por el que se regulan los Planes y Proyectos Sectoriales de incidencia supramunicipal. (DOG 17.04.2000).
MADRID	- Decreto 21/2000, 10 febrero, que modifica el Decreto 12/1999, 28 enero, que crea y regula el Patronato de la Red de Vías Pecuarias. (BOCM 01.03.2000). - Decreto 44/2000, 16 marzo, por el que se declara con categoría de conjunto histórico el "Nuevo Bazán". (BOCM 29.03.2000). - Orden 30 diciembre 1999, de ayudas dirigidas a la rehabilitación de polígonos industriales. (BOCM 10.01.2000).
MURCIA	- Ley 9/1999, 27 diciembre, de medidas tributarias y modificación de diversas Leyes en materia de [...]puertos [...] construcción y explotación de infraestructuras. (BORM 31.12.99) Corrección de errores en BORM 28.02.2000. - Decreto 10/2000, 17 febrero, que declara bien de interés cultural con categoría de zona arqueológica el "Despoblado Islámico de Siyasa", en Cieza. (BORM 28.02.2000). - Decreto 14/2000, 9 marzo, por el que se declara bien de interés cultural con categoría de zona arqueológica el "Poblado Argárico e Ibérico de Cobatillas La Vieja", en Cobatillas - Resolución 24 febrero 2000 por la que se incoa expediente de delimitación del entorno de protección del castillo de Priego, en Moratalla. (BOE 28.03.2000). - Resolución 24 febrero 2000, por la que se incoa expediente de delimitación del entorno de protección del Castillo de Peñascales en Ricote. (BOE 30.03.2000). - Resolución 24 febrero 2000 por la que se incoa expediente de delimitación del entorno de protección del castillo de Celda, en Caravaca de la Cruz. (BOE 01.04.2000). - Resolución 24 febrero 2000 por la que se incoa expediente de delimitación del entorno de protección del castillo de Nogalte, en Puerto Lumbreras. (BOE 01.04.2000). - Resolución 24 febrero 2000 por la que se incoa expediente de delimitación del entorno de protección de la Torre de Cantarranas, en Mazarrón. (BOE 01.04.2000).
NAVARRA	- Ley Foral 1/2000, 17 de marzo, por la que se declara de utilidad pública y se aprueba la desafectación de 45.553 metros cuadrados de terreno comunal perteneciente al Ayuntamiento de Tudela. (BOE 05.04.2000; BON 27.03.2000) - Decreto Foral 86/2000, 21 febrero, por el que se declara, con categoría de Conjunto, el Conjunto Histórico de Sangüesa. (BON 06.03.2000).

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Ordenación del Territorio y Urbanismo (continuación)

NAVARRA (cont.)	- Decreto Foral 120/2000, 13 marzo, por el que se declara Bien de Interés Cultural la Zona Arqueológica de "Dolmenes de Artajona (Portillo de Enériz y Mina de Farangortea)". (BON 03.04.2000) - Decreto Foral 121/2000 por el que se declara Bien de Interés Cultural la Zona Arqueológica de la "Vila Romana de San Esteban. (BON 03.04.2000)
VALENCIA	- Resolución 22 noviembre 2000, por la que se acuerda tener por incoado expediente de delimitación del entorno de protección y de determinación de la normativa de protección del Castillo Palacio de Albalat del Sorells, emplazado en Albalat dels Sorells (Valencia). (BOE 15.04.2000). - Resolución 12 enero 2000 que acuerda tener por incoado expediente de delimitación del entorno de protección de la torre Muza, en Benifaió. (BOE 28.02.2000). - Resolución 21 enero 2000 que acuerda tener por incoado expediente de delimitación del entorno de protección y de determinación de la normativa de protección de los "Restos Arqueológicos de la alquería islámica fortificada de Bofilla y su torre", en Bétera. (BOE 26.02.2000). - Resolución 25 enero 2000 que publica el Convenio de cooperación entre el Ministerio de Fomento y la Comunidad Autónoma Valenciana para dar continuidad a las actuaciones en el polígono "Rafafalena", de Castellón de la Plana. (DOGV 09.02.2000). - Orden 15 febrero 2000 que amplía la Orden de 8 marzo 1999, que declara de necesaria observancia en la redacción de los Planes Urbanísticos o Territoriales, determinadas cartografías temáticas y estudios integrantes del Sistema de Información Territorial. (DOGV 18.02.2000). - Resolución 30 marzo 2000 por la que se publica el Convenio de colaboración con la Secretaría de Estado de Hacienda sobre intercambio y colaboración en la gestión de la información de carácter territorial (DOGV 17.04.2000)
PAIS VASCO	- Ley 17/1994, 30 junio, sobre derecho al aprovechamiento urbanístico. Por Providencias del TC de 18 enero 2000 y 15 febrero 2000, se admiten a trámite cuestiones de inconstitucionalidad 4109/1999 y 4105/1999, respectivamente, en relación con el artículo 11. (BOE 02.02.2000 y BOE 25.02.2000). - Decreto Foral 15/2000, 7 marzo, por el que se modifica el Decreto Foral 6/1999, 26 enero, de procedimiento para la determinación del valor catastral y el valor comprobado a través del medio de precios medios de mercado, de los bienes inmuebles de naturaleza urbana. (BB.OO.TT.HH. 21.03.2000) - Orden 20 enero 2000 por la que se inscribe la zona arqueológica del "Campo de los Ferrones de Tellitu", de Galdames, con la categoría de conjunto monumental, en el Inventario General del Patrimonio Cultural Vasco. (BOPV 09.02.2000).

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Vivienda

ANDALUCÍA	- Orden 27 enero 2000 que regula el desarrollo y tramitación de los distintos programas del III Plan Andaluz 1999-2002 de Vivienda y Suelo. (BOJA 24.02.2000). - Orden 11 febrero 2000 por la que se regulan las ayudas económicas personales para el año 2000 a jóvenes para contribuir a los gastos de acceso a viviendas libres en régimen de propiedad. (BOJA 19.02.2000).
ARAGÓN	- <i>Ley 10/1992, 4 noviembre, de fianzas de arrendamientos y otros contratos. Por Auto 29 febrero 2000 el TC acuerda tener por desistido al Presidente del Gobierno del recurso de inconstitucionalidad 472/93 contra determinados preceptos.</i> (BOE 15.03.2000). - Decreto 233/1999, que modifica el Decreto 191/1998, 17 noviembre, de Reglamento de condiciones técnicas de las viviendas protegibles. (BOA 12.01.2000) - Decreto 40/2000, 29 febrero, por el que se regula el premio "Gobierno de Aragón" a la restauración y rehabilitación de monumentos, edificios y conjuntos urbanos. (BOA 10.03.2000). - Orden 9 febrero 2000 por la que se suspende la admisión de solicitudes de las ayudas para la rehabilitación de edificios afectados por lesiones estructurales. (BOA 18.02.2000).
BALEARES	- Decreto 4/2000, 14 enero, por el que se regula la calificación de las viviendas de nueva construcción de protección autonómica y ayudas complementarias del Plan Nacional para 1998-2001 previstas en el Real Decreto 1186/1998, 18 junio, de medidas de financiación. (BOCAIB 22.01.2000). - Decreto 17/2000, 11 febrero, de regulación del Institut Balear de L'Habitatge. (BOCAIB 19.02.2000). - Decreto 18/2000, 11 febrero, que regula el procedimiento de adjudicación y baremo de puntuación de las viviendas promovidas por el Institut Balear de l'Habitatge. (BOCAIB 19.02.2000). - Orden (sin fecha) 2000 de creación de un grupo de trabajo sobre edificación sostenible. (BOCAIB 08.01.2000). - Orden (sin fecha) 2000 que establece el valor del coeficiente corrector aplicable a los ingresos familiares determinantes del derecho a la financiación cualificada que se establece en el Real Decreto 1186/1998, de 12 de junio. (BOCAIB 05.02.2000).
CANARIAS	- Decreto 1/2000, 18 enero, que modifica el Decreto 249/1998, 18 diciembre, que regula y auxilia la autoconstrucción de viviendas. (BOCAN 26.01.2000). - Decreto 38/2000, 15 marzo, por el que se regula el otorgamiento de subvenciones para la rehabilitación de viviendas en el medio rural. (BOCAN 20.03.2000).

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Vivienda (continuación)

CANTABRIA	- Decreto 11/2000, 8 marzo, por el que se autoriza el cambio de denominación de la empresa pública "Gestión de Viviendas en Cantabria SL" y ampliación de su objeto social. (BOC 15.03.2000)
CASTILLA-LA MANCHA	- Decreto 2/2000, 11 enero, que regula las ayudas para el fomento de la promoción, rehabilitación, adquisición y arrendamiento de viviendas y de otros tipos de alojamiento protegido y se aprueban otras disposiciones (DOCM 14.01.2000). Corrección de errores en DOCM 29.02.2000.
CASTILLA Y LEÓN	- Orden 14 enero 2000 por la que se modifica la Orden 1 junio 1999, que desarrolla el Decreto 108/1999, 20 mayo, de ayudas a la vivienda rural protegida. (BOCL 31.01.2000).
CATALUÑA	- Decreto 204/1999, 27 julio, por el que se da nueva redacción al capítulo 6 del Decreto 135/1995, 24 marzo, de promoción de la accesibilidad, de supresión de barreras arquitectónicas y de aprobación del código de accesibilidad. Corrección de errores en DOGC 03.01.2000. - Decreto 116/2000, 20 marzo 2000, por el que se establece el régimen jurídico y aprueba la norma técnica de las infraestructuras comunes en edificios para el acceso al servicio por cable. (DOGC 27.03.2000). - Decreto 117/2000, 20 marzo, por el que se establece el régimen jurídico y aprueba la norma técnica de las infraestructuras comunes en los edificios para la captación, adaptación y distribución de señales de radiodifusión, televisión y otros servicios de datos asociados, procedentes de emisiones terrestres y de satélite. (DOGC 27.03.2000)
EXTREMADURA	- Decreto 4/2000, 25 enero, por el que se modifica el Decreto 120/1998, 6 octubre, de ordenación del alojamiento en el medio rural. (DOE 01.02.2000). - Orden 24 febrero 2000 por la que se regula la tramitación de las medidas de financiación de actuaciones protegibles incluidas en el Plan Regional de Viviendas 1999-2003. (DOE 29.02.2000).
GALICIA	- Decreto 35/2000, 28 enero, que aprueba el Reglamento de desarrollo y ejecución de la Ley 8/1997, 20 agosto, de accesibilidad y supresión de barreras. (DOG 29.02.2000). - Orden 2 marzo 2000 por la que se establecen las condiciones de adaptación de las experiencias piloto de rehabilitación de viviendas en núcleos rurales y cascos históricos. (DOG 10.03.2000).
MADRID	- Decreto 6/2000, 27 enero 2000, que autoriza la ampliación de capital de "ARPROMA, Arrendamientos y Promociones de la Comunidad de Madrid S.A. a suscribir por la Comunidad mediante aportación no dineraria de fincas de su propiedad. (BOCM 02.02.2000).

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Vivienda (continuación)

MADRID (cont.)	- Orden 15 diciembre 1999, por la que se modifica la Orden 18 mayo 1999, que desarrolla el Decreto 228/1998, 30 diciembre, de régimen jurídico de las ayudas en materia de viviendas y rehabilitación con protección pública del Plan de Vivienda de la Comunidad 1997-2000. (BOCM 11.01.2000). - Orden 25 enero 2000, por la que se establece el valor del coeficiente corrector V aplicable a los ingresos familiares determinantes del derecho a la financiación cualificada establecida en el Real Decreto 228/1998, 30 diciembre. (BOCM 10.02.2000). - Orden 23 febrero 2000, por la que se regulan las subvenciones para el realojo provisional de promotores de actuaciones protegidas de rehabilitación integral en materia de arrendamiento urbanos. (BOCM 14.03.2000). - Orden 23 febrero 2000 por la que se establece el coeficiente máximo de repercusión de los terrenos en el precio de las viviendas de protección pública del Plan de Viviendas 1997-2000. (BOCM 10.03.2000). - Orden 3 marzo 2000 por la que se crea el censo de recursos ofertados por las Corporaciones Locales para la realización de determinadas viviendas con alguna forma de protección pública. (BOCM 27.03.2000). - Resolución 4 marzo 2000 por la que se establece la apertura del período de inscripción y modelo para presentar la información a incluir en el censo de recursos ofertados por las Corporaciones Locales para la realización de determinadas viviendas con alguna forma de protección pública. (BOCM 29.03.2000). - Resolución 7 marzo 2000 que corrige errores de la Orden 25 enero 2000, por la que se establece el valor del coeficiente corrector V aplicable a los ingresos familiares determinantes del derecho a la financiación cualificada establecida en el Real Decreto 228/1998, 30 diciembre. (BOCM 24.03.2000).
MURCIA	- Orden 14 enero 2000, que modifica el Anexo II de la Orden 9 diciembre 1999, que aprueba los precios medios en el mercado de determinados inmuebles urbanos y rústicos para el año 2000. (BORM 24.01.2000).
NAVARRA	- Decreto Foral 75/2000, 14 febrero, por el que se modifica el Decreto Foral 287/1998, 28 septiembre, que regula las medidas de apoyo y financiación en materia de vivienda. (BON 23.02.2000). - Decreto Foral 76/2000, 14 febrero, que fija el tipo de interés efectivo aplicable a los préstamos cualificados para actuaciones protegibles en materia de vivienda, acogidos a los Acuerdos de colaboración con entidades financieras de 1995. (BON 06.03.2000).

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Vivienda (continuación)

LA RIOJA	- Orden 1 marzo 2000 por la que se modifica la Orden 17 diciembre 1998, sobre financiación de actuaciones protegibles en materia de rehabilitación de inmuebles correspondiente al Plan 1998-2001. (BOR 14.03.2000).
PAIS VASCO	- Orden Foral 17 noviembre 1999 por la que se aprueba el modelo 181 de declaración informativa de préstamos hipotecarios concedidos para la adquisición de viviendas. (BB.OO.TT.HH. 01.02.2000).

Cerrado a 31.03.2000

Planeamiento

Pedro MARTÍNEZ TAPIA

Consejero Técnico de la Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo.

PLANEAMIENTO GENERAL EN TRAMITACIÓN EN MUNICIPIOS MAYORES DE 20.000 HABITANTES

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PROVINCIA	MUNICIPIO	POBLACIÓN DERECHO 1996	PLAN VIGENTE	PLANEAMIENTO EN TRÁMITE				
					Tipo	Inicio	Avance	A. Inic.	A. Pro.
ANDALUCÍA	ALMERÍA	Almería	155.120	PG/1998					
		Adra	20.898	NS/1996					
		El Ejido	47.610	NS/1988	PG	11.06.92	29.10.98		
		Roquetas de Mar	37.237	PG/1997 *					
	CÁDIZ	Cádiz	145.595	PG/1995 *					
		Algeciras	101.907	PG/1987	PG **		23.09.97	31.07.98	
		Arcos de la Frontera	28.110	NS/1987	PG			03.04.93	
		Barbate	21.888	PG/1995 *					
		Chiclana	53.001	NS/1987	PG		17.12.98		
		Jerez de la Frontera	182.269	PG/1995 *					
		La Línea	59.293	PG/1993 *					
		Puerto de Santa María	72.460	PG/1992 *					
		Puerto Real	33.069	PG/1994 *	PG			07.08.99	
		Rota	24.197	PG/1995 *					
		San Fernando	85.882	PG/1992 *					
		Sanlúcar de Barrameda	56.006	PG/1996 *					
		San Roque	22.168	PG/1987					
	CÓRDOBA	Córdoba	306.248	PG/1986					
		Baena	20.423	NS/1989					
		Cabra (I)	20.707	PG/1985	PG **	20.05.94			
		Lucena	34.786	NS/1989	PG	19.02.93	22.10.94	13.06.98	
		Montilla	22.949	NS/1992					
		Priego	21.732	NS/1982					
		Puente Genil	27.472	PG/1991					

(CONTINUACIÓN)

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PROVINCIA	MUNICIPIO	POBLACIÓN DERECHO 1996	PLAN VIGENTE	PLANEAMIENTO EN TRÁMITE				
					Tipo	Inicio	Avance	A. Inic.	A. Pro.
	GRANADA	Granada	245.640	PG/1985	PG **			19.02.97	
		Almuñecar	21.472	PG/1987	PG	24.11.95			
		Baza	20.685	NS/1984					
		Guadix	20.310	PG/1990	PG		02.10.96		
		Loja	20.032	NS/1994					
		Motril	50.316	PG/1992					
	HUELVA	Huelva	140.675	PG/1999					
	JAÉN	Jaén	104.776	PG/1995*					
		Alcalá la Real	21.558	PG/1988					
		Andújar	37.705	PG/1989					
		Linares (I)	60.222	PG/1986	PG **			24.12.92	
		Martos	22.307	PG/1986	PG	14.01.97		12.08.98	
		Úbeda	32.086	PG/1984	PG **			05.04.95	17.10.96
	MÁLAGA	Málaga	549.135	PG/1997 *					
		Antequera	40.181	PG/1987	PG		28.04.94	17.06.96	
		Benalmadena	27.147	PG/1975	PG **			27.05.99	
		Estepona	37.557	PG/1994*					
		Fuengirola	41.713	PG/1982	PG **	11.05.93		23.01.97	12.12.97
		Marbella	98.823	PG/1986	PG			08.10.93	12.11.97
		Mijas	35.423	PG/1987	PG			21.03.95	06.11.95
		Ronda	34.385	PG/1993 *					
		Torremolinos	35.408	PG/1996 *					
		Vélez-Málaga	53.071	PG/1996					
	SEVILLA	Sevilla	697.487	PG/1987					
		Alcalá de Guadaira	56.313	PG/1994 *					
		Camas	25.679	PG/1988	PG	27.08.93	08.07.95		
		Carmona	25.266	NS/1983	PG **	20.03.93	30.06.94		
		Coria del Río	23.362	NS/1982	NS	04.02.95			
		Dos Hermanas	91.138	PG/1987					
		Ecija	37.292	PG/1987					
		La Rinconada	26.059	NS/1992	PG **	15.04.94	25.01.96	30.06.98	12.04.99
		Lebrija	23.833	NS/1985	PG		16.03.96		
		Mairena de Aljarafe	30.659	NS/1985					
		Morón de la Frontera	28.303	NS/1982					
		Palacios y Villafranca	31.718	PG/1989					
		S. Juan de Aznalfarache	21.484	NS/1983	NS			03.08.94	
		Utrera	46.173	NS/1983	P.G.	04.10.95			

(CONTINUACIÓN)

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PROVINCIA	MUNICIPIO	POBLACIÓN DERECHO 1996	PLAN VIGENTE	PLANEAMIENTO EN TRÁMITE				
					Tipo	Inicio	Avance	A. Inic.	A. Pro.
ARAGÓN	ZARAGOZA	Zaragoza	601.674	PG/1986	PG **		24.10.97	18.06.99	
	HUESCA	Huesca	45.607	PG/1980	PG **		15.07.94		
	TERUEL	Teruel	28.994	PG/1985					
P. DE ASTURIAS	ASTURIAS	Oviedo	200.049	PG/1999					
		Aviles	85.696	PG/1986	PG **		01.07.94		
		Castrillón	22.361	PG/1984	PG	01.12.92	02.12.93	17.05.97	22.05.99
		Gijón	264.381	PG/1999					
		Langreo	50.597	PG/1984	PG **	03.02.93			
		Mieres	51.423	PG/1995 *					
		S. Martin del Rey Aurelio	22.129	NS/1997 *					
		Siero	46.315	PG/1988	PG **	16.11.93	20.12.96	29.12.99	
I. BALEARES	BALEARES	Palma de Mallorca	304.250	PG/1999					
		Calviá	28.748	PG/1991	PG		13.11.97	22.11.99	
		Ciutadella de Menorca	21.296	PG/1988					
		Eivissa	29.447	PG/1996 *					
		Inca	21.129	PG/1987	PG **		01.05.99		
		Llucmajor	20.474	PG/1984	PG		17.01.98	15.08.98	
		Mahón	21.884	PG/1987					
		Manacor	30.018	NS/1980	PG		02.90		
CANARIAS	LPALMAS DE G. CANARIA	Las Palmas de Gran Canaria	355.563	PG/1989	PG		10.07.97	29.01.99	
		Arrecife	38.091	PG/1991					
		Aruca	29.719	NS/1984	NS		21.10.98	24.03.99	
		Gáldar	21.704	NS/1985	NS			01.08.94	01.02.95
		Ingenio	24.394	NS/1992					
		S. Bartolomé de Tirajana	35.443	PG/1996 *					
		Santa Lucía	40.127	NS/1988					
		Telde	84.389	PG/1994 *					
	SANTA CRUZ DE TENERIFE	Santa Cruz de Tenerife	203.787	PG/1992 *					
		Arona	28.208	PG/1994					
		Icod de los Vinos	21.364	NS/1987					
		La Laguna	121.769	PG/2000					
		La Orotava	35.642	PG/1983	PG		12.06.98		
		Puerto de la Cruz	24.542	PG/1994 *	PG		19.05.97		
		Realejos	32.599	PG/1995 *					
CANTABRIA	CANTABRIA	Santander	185.410	PG/1997 *					
		Camargo	22.311	PG/1996 *					
		Torrelavega	58.196	PG/1985					

(CONTINUACIÓN)

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PROVINCIA	MUNICIPIO	POBLACIÓN DERECHO 1996	PLAN VIGENTE	PLANEAMIENTO EN TRÁMITE				
					Tipo	Inicio	Avance	A. Inic.	A. Pro.
CASTILLA-LA MANCHA	ALBACETE	Albacete	143.799	PG/1999					
		Almansa	23.507	PG/1985					
		Hellín	26.021	PG/1995 *					
		Villarrobledo	22.165	PG/1991					
	CIUDAD REAL	Ciudad Real	59.392	PG/1997 [#]					
		Alcázar de San Juan	25.961	PG/1992 *					
		Puertollano	50.772	PG/1990					
		Tomelloso	29.586	PG/1984	PG	06.08.93			
		Valdepeñas	26.217	NS/1984	N.S.	23.09.96			
	CUENCA	Cuenca	43.733	PG/1995 ⁺					
	GUADALAJARA	Guadalajara	67.108	PG/1999					
	TOLEDO	Toledo	66.006	PG/1986					
		Talavera de la Reina	70.922	NS/1997 ⁺					
CASTILLA Y LEÓN	ÁVILA	Ávila	47.187	PG/1999					
	BURGOS	Burgos	163.156	PG/1999					
		Aranda de Duero	29.222	PG/2000					
		Miranda de Ebro	35.502	PG/1999					
	LEÓN	León	145.242	PG/1982	PG **	21.01.92			
		Ponferrada	61.575	PG/1989					
		San Andrés del Rabanedo	23.226	NS/1989					
	PALENCIA	Palencia	78.831	PG/1992 *					
	SALAMANCA	Salamanca	159.225	PG/1984	PG **	11/92	17.02.95		
	SEGOVIA	Segovia	54.287	PG/1984					
	SORIA	Soria	33.597	PG/1994 *	PG **		10.06.98	27.01.99	
	VALLADOLID	Valladolid	319.805	PG/1996 *					
		Medina del Campo	20.174	PG/1989					
	ZAMORA	Zamora	63.783	PG/1987	PG **		23.03.95	25.02.99	
CATALUÑA	BARCELONA	Barcelona	1.508.805	PG/1976					
		Badalona	210.987	PG/1976					
		Barbera del Vallés	25.484	PG/1976	PG	20.11.95			
		Castelldefels	38.509	PG/1976					
		Cerdanyola del Valles	50.503	PG/1976					
		Cornella de Llobregat	82.490	PG/1976					
		Esplugues de Llobregat	48.810	PG/1976					
		Gavá	37.985	PG/1976					
		Granollers	50.951	PG/1984	PG			05.09.90	
		Hospitalet de Llobregat	255.050	PG/1976					

(CONTINUACIÓN)

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PROVINCIA	MUNICIPIO	POBLACIÓN DERECHO 1996	PLAN VIGENTE	PLANEAMIENTO EN TRÁMITE				
					Tipo	Inicio	Avance	A. Inic.	A. Pro.
		Igualada	32.512	PG/1986					
		Manresa	64.385	PG/1997					
		Masnou (El)	20.387	PG/1986					
		Mataró	102.018	PG/1997					
		Mollet del Valles	41.911	PG/1982					
		Moncada i Reixac	27.068	PG/1976					
		Prat de Llobregat	63.255	PG/1976					
		Premia de Mar	24.420	NS/1991					
		Ripollet	28.903	PG/1976					
		Rubí	54.085	PG/1981					
		Sabadell	185.798	PG/1994	PG (TR)		30.12.98		
		Sant Adrià de Besos	33.361	PG/1976					
		Sant Boi de Llobregat	78.005	PG/1976					
		Sta. Coloma de Gramenet	123.175	PG/1976					
		Sant Cugat del Valles	47.210	PG/1976					
		Sant Feliu de Llobregat	35.797	PG/1976					
		Sant Joan Despi	26.805	PG/1976					
		Sant Vicenç dels Horts	22.621	PG/1976					
		Terrasa	163.862	PG/1983					
		Vic	30.397	PG/1981					
		Viladecans	53.235	PG/1976					
		Vilanova i la Geltru	47.979	PG/1985	PG		21.05.94	16.11.98	
		Vilafranca del Penedès	28.553	PG/1987					
	GIRONA	Girona	70.576	PG/1987					
		Blanes	27.713	PG/1981					
		Figueres	33.157	PG/1983					
		Olot	27.482	PG/1991					
		Salí	21.519	PG/1987					
	LLEIDA	Lleida	112.035	PG/1999					
	TARRAGONA	Tarragona	112.176	PG/1995					
		Reus	90.993	PG/1999					
		Tortosa	30.088	PG/1986					
		Valls	20.206	PG/1988					
COMUNIDAD VALENCIANA	ALICANTE	Alicante	274.577	PG/1987					
		Alcoy/alcoi	60.921	PG/1989					
		Benidorm	50.040	PG/1990					
		Crevillente	23.781	PG/1984					
		Denia	27.469	PG/1992					

(CONTINUACIÓN)

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PROVINCIA	MUNICIPIO	POBLACIÓN DERECHO 1996	PLAN VIGENTE	PLANEAMIENTO EN TRÁMITE				
					Tipo	Inicio	Avance	A. Inic.	A. Pro.
		Elche	191.660	PG/1998					
		Elda	52.751	PG/1985					
		Ibi	21.076	PG/1983	PG	21.07.93		09.12.97	
		Javea/Xabia	21.393	PG/1991					
		Novelda	23.189	NS/1992*					
		Orihuela	50.724	PG/1993					
		Petrer	26.505	PG/1998					
		San Vicente del Raspeig	34.986	PG/1990	PG			13.01.00	
		Torreveja (1)	35.998	PG/1986	PG **			03.06.94	31.03.95
		Villajoyosa	22.866	PG/1999					
		Villena	31.555	PG/1993					
	CASTELLÓN	Castellón de la Plana	135.729	PG/1984	PG **			19.05.98	27.05.99
		Burriana	26.211	PG/1995*					
		Vall D' Uixó	28.283	PG/1995*					
		Villarreal	39.550	PG/1993 *					
		Vinaroz	20.940	PG/1988	PG		10.08.93	25.05.94	15.02.95
	VALENCIA	Valencia	746.683	PG/1988					
		Alaquás	25.514	PG/1990					
		Aldaia	23.425	PG/1990					
		Alfafar	20.302	PG/1991					
		Algemesi	25.029	PG/1987					
		Alzira	40.556	PG/1985	PG	27.10.94	05.10.95	06.04.98	
		Burjassot	34.061	PG/1990					
		Carcaixent	20.397	PG/1986	PG		12.06.91	20.01.94	
		Catarroja	20.627	PG/1988					
		Cullera	20.595	PG/1995					
		Gandia	56.555	PG/1983	PG		02.06.98		
		Manises	25.170	PG/1988					
		Mislata	40.302	PG/1988					
		Oliva	20.654	PG/1982					
		Ontinyent	31.024	PG/1991	PG	29.03.99			
		Paterna	47.414	PG/1991 *					
		Quart de Poblet	27.112	PG/1992 *					
		Sagunto	58.135	PG/1992 *					
		Sueca	24.869	NS/1977	PG			24.03.99	
		Torrent	60.999	PG/1990					
		Xàtiva	24.760	PG/1984	PG			31.03.99	
		Xirivella	26.478	PG/1989	PG			27.10.92	

(CONTINUACIÓN)

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PROVINCIA	MUNICIPIO	POBLACIÓN DERECHO 1996	PLAN VIGENTE	PLANEAMIENTO EN TRÁMITE				
					Tipo	Inicio	Avance	A. Inic.	A. Pro.
EXTREMADURA	BADAJOZ	Badajoz	122.510	PG/1988					
		Almendralejo	27.209	PG/1996 *					
		Don Benito	31.022	PG/1993					
		Mérida	51.830	PG/1987	PG			18.07.98	
		Villanueva de la Serena	23.833	PG/1982					
	CÁCERES	Cáceres	77.768	PG/1999					
		Plasencia	37.299	PG/1997 *					
GALICIA	A CORUÑA	Coruña (A)	243.785	PG/1998					
		Arteixo	20.898	NS/1995					
		Carballo	27.287	NS/1984	PG **		03.02.96		
		Ferrol	83.048	PG/1983	PG **		10.10.97	15.09.99	
		Narón	31.207	PG/1985	PG		23.12.95		
		Oleiros	23.057	PG/1996					
		Ribeira	26.572	PG/1966	PG			19.01.96	
		Santiago de Compostela	93.672	PG/1989	PG **			29.07.93	
	LUGO	Lugo	85.174	PG/1991	PG **	20.01.97			
		Monforte de Lemos	20.318	NS/1986					
	OURENSE	Ourense	107.060	PG/1986	PG	27.03.93	26.01.00		
	PONTEVEDRA	Pontevedra	74.287	PG/1989					
		Cangas	23.231	NS/1994					
		Estrada (a)	22.492	NS/1978	PG		29.07.93	22.02.00	
		Lalín	20.515	PG/1999					
		Marín	24.731	NS/1978	PG			21.10.98	
		Redondela	28.893	NS/1987	PG	10.11.94	15.12.95	20.03.97	
		Vigo	286.774	PG/1993 *	PG		20.08.97		
		Vilagarcía de Arousa	33.375	PG/1986	PG **	20.11.92	20.06.94	02.09.96	
C. DE MADRID	MADRID	Madrid	2.866.950	PG/1997 *					
		Alcalá de Henares	163.386	PG/1991	PG	16.02.99			
		Alcobendas	83.081	PG/1999					
		Alcorcón	141.465	PG/1999					
		Aranjuez	38.900	PG/1996 *					
		Arganda del Rey	29.224	PG/1999					
		Colmenar Viejo	28.328	PG/1987	PG	19.02.96			
		Collado-Villalba	36.950	NS/1986	PG		14.09.92	12.11.96	
		Costlada	76.001	PG/1995 *					
		Fuenlabrada	163.567	PG/1999					
		Getafe	143.153	PG/1995 *					
		Leganés	174.593	PG/2000					

(CONTINUACIÓN)

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PROVINCIA	MUNICIPIO	POBLACIÓN DERECHO 1996	PLAN VIGENTE	PLANEAMIENTO EN TRÁMITE				
					Tipo	Inicio	Avance	A. Inic.	A. Pro.
		Majadahonda	40.042	PG/1998					
		Móstoles	196.173	PG/1999					
		Parla	69.163	PG/1997*					
		Pinto	25.038	PG/1984	PG	25.11.96	04.06.99		
		Pozuelo de Alarcón	60.120	PG/1974	PG			28.10.92	
		Rivas-Vaciamadrid	22.620	PG/1993	PG		16.07.99		
		Rozas de Madrid (Las)	45.280	PG/1994 *					
		San Fernando de Henares	29.688	PG/1988	PG **	07.11.96			
		San Sebastián de los Reyes	57.632	PG/1985	PG **	21.04.95	13.11.98		
		Torrejón de Ardoz	88.821	PG/1999					
		Valdemoro	21.240	PG/1999					
		Tres Cantos	27.715	PG/1987	PG **		01.02.95	24.10.96	
R. DE MURCIA	MURCIA	Murcia	345.759	PG/1979	PG **	20.01.93	31.03.95	03.11.98	
		Águilas	25.702	PG/1993 *					
		Alcantarilla	31.872	PG/1987	PG	21.11.98			
		Caravaca de la Cruz	21.824	PG/1984	PG **	08.01.93	27.12.97		
		Cartagena	170.483	PG/1987	PG	22.02.99			
		Cieza	31.680	PG/1984	PG **	26.02.97	05.03.99		
		Jumilla	20.439	PG/1986	PG	13.12.96	11.03.99		
		Lorca	69.045	PG/1987	PG	15.07.98			
		Molina de Segura	41.109	PG/1985					
		Torre-Pacheco	20.345	NS/1995					
		Totana	21.441	NS/1981	NS		22.08.98	05.02.00	
		Yecla	28.415	PG/1984					
C.F. NAVARRA	NAVARRA	Pamplona	166.279	PG/1984					
		Tudela	26.857	PG/1991					
PAQS VASCO	ÁLAVA	Vitoria-Gasteiz	214.234	PG/1988	PG **	03.09.93	24.02.95	14.12.98	
	GUIPUZCOA	Donostia-San Sebastián	176.908	PG/1995*					
		Eibar	30.314	NS/1989					
		Iruñ	55.215	PG/1998 *					
		Arrasate o Mondragón	24.571	NS/1991	PG **	26.05.93			
		Rentería	39.663	NS/1992					
	VIZCAYA	Bilbao	358.875	PG/1994 *					
		Basauri	48.490	PG/1998					
		Barakaldo	100.474	PG/2000					
		Durango	23.909	NS/1993					
		Erandio	23.613	NS/1992	PG **	10.10.94	01.08.97		

(CONTINUACIÓN)

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PROVINCIA	MUNICIPIO	POBLACIÓN DERECHO 1996	PLAN VIGENTE	PLANEAMIENTO EN TRÁMITE				
					Tipo	Inicio	Avance	A. Inic.	A. Pro.
		Galdakao	29.646	PG/1993 *					
		Getxo	82.196	PG/2000					
		Leioa	26.256	PG/1999					
		Portugalete	54.071	PG/1991					
		Santurtzi	49.976	PG/1998 *					
		Sestao	34.496	PG/1999					
LA RIOJA	LOGROÑO	Logroño	123.841	PG/1998					
CEUTA		Ceuta	68.796	PG/1992 *					
MELILLA		Melilla	59.576	PG/1995*					

* Plan adaptado a la Ley del Suelo 1992 (Texto Refundido).

** Tramitándose para su adaptación a la nueva Ley del Suelo.

(I) En trámite Revisión del Programa de actuación para la adaptación del Plan General a la nueva Ley del Suelo.

Cerrado a 12 de junio de 2000

Recensiones y reseñas de libros recibidos

Ciudad de México: guía de arquitectura-Mexico City: an architectural guide

Ernesto ALVA MARTÍNEZ (coord.), Ciudad de México, Colegio de Arquitectos de la Ciudad de México, Agencia Española de Cooperación Internacional, Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Transportes, 1999, ISBN.: 84-8095-188-5

Pocas ciudades del mundo han merecido la distinción de contar con más de una zona de monumentos que sea considerada como patrimonio cultural de la humanidad. La Ciudad de México cuenta con dos, el Centro Histórico y Xochimilco.

Para otorgar tal valor la UNESCO observa con especial atención la forma en que la sociedad y las autoridades cooperan para conservar los monumentos que constituyen el horizonte cultural de la ciudad que, en este caso, abarca desde el esplendor prehispánico a nuestros días. La arquitectura de algunos sitios, como la Plaza de Tlatelolco, ofrece una lectura de toda la historia del país, desde el centro ceremonial azteca al espacio multifamiliar e internacional de hoy, y en el intermedio, el templo novohispánico de Santiago: tres niveles urbanos, tres épocas, tres culturas.

La *Guía de Arquitectura de la Ciudad de México* es el resultado de la acción conjunta entre el Gobierno de la Ciudad, el Colegio de Arquitectos, la Junta de Andalucía, y de un largo trabajo realizado por un amplio grupo de investigadores. Obra que es análoga a las guías arquitectónicas de las ciudades de Cádiz, Granada y Sevilla en España, y las de Buenos Aires, La Habana y Montevideo en el Continente americano.

La resultante de este esfuerzo muestra un acervo patrimonial de gran riqueza y contribuye a borrar el equívoco concepto de "ciudad museo", al reunir en sus páginas la imagen actual de obras maestras de la arquitectura y el urbanismo, y mostrarlas como elementos útiles y en funciones en el escenario de la ciudad.

El conjunto de imágenes seleccionadas con riguroso criterio reflejan la idea de una ciudad única por el número, variedad, riqueza y escala

de sus espacios y de su arquitectura: ruinas aztecas, palacios y conventos coloniales, expansiones urbanas, pueblos, villas y sobre todo la extraordinaria pujanza de la de la arquitectura y de las artes mejicanas en este siglo.

Conforman esta Guía un total de 310 obras arquitectónicas reseñadas e ilustradas, en una especie de cronología del desarrollo urbano de la Ciudad de México con su diversidad de estilos y sistemas constructivos, que dan una imagen reconocible en el tiempo a las múltiples zonas metropolitanas.

Sin duda los estudiosos de la ciudad, los interesados y el público en general, se congratularán de contar con un documento que se convertirá en poco tiempo en un material de consulta obligada. La Guía está dirigida a diversos lectores: al turista casual que quiere conocer la historia de la ciudad y sus edificios principales; al estudioso que quiere profundizar en un tema, época, género o autor; a los estudiantes de las escuelas de arquitectura que tienen mucho que aprender de su ciudad; y al habitante común de la ciudad, al que muchas veces la cotidianeidad le impide observar la arquitectura de la misma.

La Guía se divide en tres grandes partes:

1. Centro Histórico; 2. las diversas expansiones urbanas desde la Independencia a la época actual, en las cuales se han ido absorbiendo en este proceso antiguas ciudades o pueblos; y 3. sus alrededores a región.

La Guía se inicia con una breve historia de la Ciudad de México y su evolución urbana como marco para entender el desarrollo de la arquitectura, y un capítulo de aproximación a la historia de la arquitectura de la Ciudad de México como una referencia para ubicar en el tiempo los diversos momentos históricos, estilos, tendencias y desarrollo de la arquitectura.

El cuerpo central de la Guía se estructura de acuerdo al crecimiento de la Ciudad en dos grandes capítulos. EL Centro Histórico, transcendente por su invaluable legado arquitectónico, se divide en once espacios, como el Zócalo, incluyendo los edificios que conforman el espacio, la Alameda o el Bosque de Chapultepec en el que están catalogadas 98

edificaciones, de las que se exponen sus datos esenciales en una ficha documentada que contiene el año de construcción, el nombre del (los) autor (es), la dirección del inmueble y algunos datos descriptivos básicos elaborados por algunos de los investigadores; Zonas Urbanas como la Roma o Polanco, que por su morfología presentan una unidad; Conjuntos Urbanos como Ciudad Universitaria o el Conjunto Nacional de las Artes; el segundo capítulo se refiere a las Expansiones Urbanas del último siglo que dan conformación a la actual Ciudad integrando los diferentes pueblos, unidades independientes en su origen que, a lo largo de la historia, han ido creciendo y conurbándose que ahora forman parte de las Delegaciones de la Ciudad. Entre estas partes se ubican zonas intermedias donde se han agrupado las obras en relación con un punto identificable: un edificio como San Ildefonso; una calle o corredor urbano como Moneda o Paseo de la Reforma; y una colonia como la Cuauhtémoc. Lo anterior permitirá al usuario de la Guía hacer su itinerario dentro de la ciudad a partir de un punto urbano o de un tema de estudio. Complementan la Guía seis Desarrollos Urbanos o Arquitectónicos de carácter Regional, que sin formar parte integral de la Ciudad de México, son referencia obligada para cualquier estudioso o visitante de la ciudad.

Se integra a la Guía un índice de los investigadores, los créditos de los investigadores, los créditos fotográficos, una bibliografía sobre la Ciudad de México y la Arquitectura mejicana que podrá servir de apoyo y complemento, y un índice onomástico.

P.P.G.

Madrid 1979-1999. La transformación de la ciudad en veinte años de ayuntamientos democráticos.

Luis LÓPEZ DE LUCIO (ed.), Madrid, Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Madrid, 1999, ISBN.: 84-7812-481-0

En los últimos años de la década de los setenta la ciudad de Madrid refleja la imagen de la crisis económica pero también la del comienzo de la democratización institucional. La crisis afecta fundamentalmente a la industria; sin embargo, su carácter profundo, y amplio, hace que tenga amplias repercusiones sociales, económicas y espaciales

Una infinidad de actuaciones urbanísticas se han repartido en este tiempo por todo Madrid y, muy especialmente por los barrios que quedan fuera del anillo de la M-30. Se trata de un lento goteo que no llama la atención pero que ha cambiado radicalmente su fisonomía y la vida de los que residen en ellos, con nuevos equipamientos, reurbanizaciones de zonas degradadas, y más y mejores transportes públicos y vías de acceso.

El número y la calidad de estas pequeñas actuaciones no impiden apreciar también las grandes operaciones urbanísticas, que han logrado convertirse en emblemáticas en estas dos décadas: los nuevos barrios residenciales de Palomeras y Valdebernardo, las grandes redes de infraestructura viaria, los recintos feriales y los parques de Juan Carlos I y Tierno Galván, con sus equipamientos de vanguardia.

La rehabilitación integral de los barrios tradicionales, muy deteriorados al comenzar el periodo, beneficiándose de estas mejoras. El Centro se suma a los distritos que lo circundan, Tetuán y sobre todo Arganzuela que ha cambiado espectacularmente su fisonomía, convirtiendo su espacio ferroviario en un pasillo verde moderno y atractivo.

El trabajo que aquí se reseña es una contribución al conocimiento de Madrid, su carácter es fundamentalmente global y sintético, centrándose en la situación actual de la ciudad, presentándose atractivamente, como estudio de la transformación experimentada durante los últimos veinte años. Se trata pues de descripción, constatación, caracterización y explicación de lo que ha pasado a la ciudad entre 1979 y 1999.

El período elegido, identificado con la Democracia, se presenta, en efecto, en el trabajo, con unas características diferenciadoras, que se ponen expresivamente de manifiesto, sobre todo por comparación con las del período anterior, identificado con el desarrollismo, de la última etapa de la Dictadura. Se trata pues, inicialmente, de una confrontación entre las dos etapas.

El trabajo plantea la comparación, partiendo de la situación heredada, que es, a su vez, objeto de una presentación de carácter genético, que recurre a la explicación de la evolución histórica previa, para facilitar la comprensión de esa situación.

Aparece, muy bien presentado sintéticamente, el apresurado proceso que condujo desde la posguerra al resultado de acumulación

desordenada, que caracterizaba la situación en 1979, destacándose en esa presentación, el papel desempeñado en el proceso por el Plan General de 1963, a cuyas previsiones se atribuye una importancia decisiva en la configuración, no sólo de aquella realidad, sino también de la actual, a través de la vigencia sostenida de su normativa hasta 1985.

El tema central del trabajo, las transformaciones posteriores a 1979 se abordan, analizando detenidamente en forma general y temática, los diversos aspectos y componentes fundamentales de la fase siguiente de este proceso de configuración de la realidad, que incide sobre la anterior, y que tal vez se identifica en exceso, con los resultados de la aplicación del Plan General de 1985.

Es innegable que en la gran transformación real de la ciudad, el peso del plan de 1985 es decisivo, y así lo muestra muy claramente el trabajo, al poner de manifiesto la forma en que algunas de sus propuestas han condicionado efectivamente la formación y configuración de la realidad urbana actual. Destaca en ese sentido, la creación real de vivienda social, desarrollo de la política de suelo residencial del plan, la sustitución del bloque abierto a cambio de la manzana cerrada, en una importante y bien visible cantidad de barrios nuevos de los últimos años, la importancia de la creación real de nuevos parques y zonas verdes. A lo que hay que añadir algunas grandes operaciones de tratamiento unitario de ámbitos de cierta entidad: Puerta del Sol, Atocha, Gran Vía de San Francisco, Pasillo Verde Ferroviario...

Hay un tema recurrente en el trabajo, que emerge de cuando en cuando, suscitando un curioso interrogante que no llega a despejarse por completo. Es el de la indiferencia social y mediática suscitada por la transformación de la ciudad, cuantitativamente comparable con la que se ha producido en otras ciudades españolas, mucho más afortunadas en la valoración pública de sus transformaciones. La explicación aducida en el trabajo es que en Madrid, la orientación preferente de la transformación ha tenido un carácter mucho más eminentemente social, de atención a carencias inmediatas, y que por ello, una gran parte de la considerable mejora de la ciudad, está falta de interés visual y de manifestación espectacular.

No puede quedar sin mención, la riqueza e interés del material gráfico que forma parte fundamental del mismo. Se trata de una cartografía original de la transformación,

referida fundamentalmente a la ampliación de la red viaria, aumento de los parques urbanos y espacios libres, a la proliferación de espacios residenciales, al aumento de equipamiento, a la variación sufrida por la localización de las actividades y al importante desarrollo de las redes de transporte público, que permite ver comparativamente la situación antes y después del período considerado, y apreciar la magnitud y la distribución espacial de la transformación. Que constituye una valiosa contribución al conocimiento de la ciudad y, que de ahora en adelante va a constituir una obligada referencia para arquitectos, urbanistas, geógrafos e historiadores, y para toda clase de estudiosos de Madrid.

P.P.G.

Introducción al Urbanismo. Conceptos y métodos de la planificación urbana

Inés SÁNCHEZ DE MADARIAGA (1999)
Madrid: Alianza Editorial, pp 173.

Todos aquellos que nos dedicamos a la enseñanza del urbanismo estamos de especial enhorabuena. Alianza Editorial ha apostado, en el siempre poco arriesgado campo de los manuales, libros de texto e introducciones temáticas, por una profesional de primer orden para escribir está pequeña perla de la literatura urbanística. El urbanismo es, todos lo sabemos, una disciplina muy copartimentada académicamente (arquitectos, ingenieros de caminos, sociólogos y geógrafos participan en su configuración) que en este país está tremendamente monopolizada por arquitectos e ingenieros, gracias a unas rígidas normas institucionales controladas por colegios corporativos. Por eso, este trabajo que nos presenta Sánchez de Madariaga es un ejemplo de cómo aprovechar un formato de publicación convencional, el libro de texto o manual, para realizar un ejercicio de reflexión global sobre el urbanismo que pocos arquitectos se atreverían a firmar. Se trata de una luz en el yermo panorama científico de esta disciplina en España, que se ha venido nutriendo de traducciones de autores ya clásicos o de trabajos absolutamente estereotipados con un mínimo apunte cualitativo.

Vayamos por partes. El calificativo de pequeña perla aquí tiene un triple valor. Por un

lado, es probable que las exigencias editoriales hayan constreñido la longitud del trabajo, que sin duda podía dar más de sí, y la autora ha demostrado una capacidad de concisión y selección admirable. Por otro lado, el lector no debe esperar, independientemente de donde proceda su interés, toparse con una tradicional guía sobre la historia del pensamiento urbanístico o con una explicación del complejo entramado legal del acto de urbanizar en España: el libro es un ejemplo de apuesta intelectual para exponer de una manera sencilla una visión del urbanismo, no desde atalayas procedimentales sino desde perspectivas epistemológicas. Finalmente, el apéndice con la selección de materiales es una herramienta iniciática sumamente útil para estudiantes e interesados en el tema. La información que resume facilita el acceso de jóvenes generaciones al léxico y la literatura necesarios para una buena formación urbanística.

El capítulo primero, "Genealogía del urbanismo actual", resume los tres caminos imprescindibles que hay que recorrer para entender la noción de urbanismo y no quedarse en aproximaciones sesgadas. Se nos introduce el urbanismo como producto estético (visión artística), como objeto de la actuación tecnificada de ciertas ramas de las ciencias sociales (visión cientifista) y, finalmente, como herramienta transformadora de una sociedad plenamente urbana (visión político-reformista). El recorrido por estos tres caminos es histórico, un auténtico árbol genealógico con tres tallos. La descripción de cada visión se realiza a través de un eje temporal en constante evolución. El trayecto termina en el urbanismo actual, inmerso hasta los tuétanos en la problemática de lo que los anglosajones llaman *governance* que atañe a la esfera de la toma de decisiones políticas en el caso de la acción urbana: quién decide, qué se decide y cómo se decide.

En el siguiente capítulo "El urbanismo, una disciplina multidimensional" nos encontramos con un espléndido resumen de un debate poliédrico: ¿Cuál es el corpus científico de esta disciplina? Recogiendo palabras de la introducción, este primer interrogante se ramifica en numerosas preguntas "¿Cuál es el rango científico del urbanismo? ¿Cuáles son sus objetos y métodos de investigación? ¿Qué teoría es válida?" (p. 10) que el libro no trata de resolver, no es su intención, sino de exponer. Y lo hace con meridiana claridad, evitando emprender caminos que conduzcan a ninguna

parte. Quiero hacer hincapié en que el gran mérito del trabajo consiste en recomponer los elementos del urbanismo como disciplina que explica los hechos, el cambio y el tiempo urbanos (pp. 65-67) a través de un crisol de saberes muy dispares: el estudio del espacio físico y geométrico, de las relaciones humanas, de las ideas urbanísticas y de la historia.

No menos importante en el segundo capítulo es la referencia a la praxis del urbanismo, ya que a través de ella uno vuelve a descubrir cómo la disciplina está estrechamente ligada a procedimientos analíticos y metodológicos de otras áreas de conocimiento, sin por ello tener que compartir necesariamente los mismos objetos de conocimiento. Aparecen descritos métodos cuantitativos, cualitativos, históricos y hasta hermenéuticos, así como su valor para la acción urbanística. Todo un reto para el urbanismo español actual tan abundante en acción y escaso en autorreflexión.

En el tercer y último capítulo, Sánchez de Madariaga nos resume el universo profesional del *saber hacer* del urbanista (métodos, escalas, campos y medios de intervención). La disposición de este capítulo como colofón de los dos anteriores tiene enorme sentido. Las tradiciones del saber que se incluyen en los primeros aparecen aquí como herramientas para la intervención. Ahora bien, frente a una exposición descriptiva al uso, gratamente encontramos que la aproximación a la praxis del urbanismo se realiza desde posiciones críticas, sin perder la línea (in)formativa de conjunto (pp. 79-80).

Es de mucha utilidad el pequeño resumen de sistemas de intervención en España, Reino Unido, Francia y Estados Unidos, aunque quizás se echa en falta la presencia de Holanda, que sí se menciona como caso paradigmático de intervencionismo estatal (pag. 93). Las referencias sobre cómo funcionan los sistemas de planificación urbanística de diferentes estados son siempre buenos ejemplos empíricos de la dimensión del debate sobre los límites y contenidos del urbanismo.

En la sección de materiales no habría nada que objetar a la selección de términos y referencias bibliográficas. Las que aparecen son, sin duda, importantes, ninguna sobra. Podríamos añadir más títulos, no cabe duda, pero el límite de 50 me parece necesario para no caer en intentos borgianos de abarcar el infinito universo de conocimiento (urbanístico) impreso. Permítame la autora una pequeña contribución: Capel, Horacio (1975): *Capitalismo y Morfología*

Urbana en España. Barcelona, Libros de la Frontera.

Quizás una pequeña debilidad de la obra, que asoma en varios momentos del texto, consista en que la excesiva condensación de la información exige que el lector disponga de cierto conocimiento a priori. Se habla de numerosos autores con una familiaridad de la que posiblemente un primerizo no disponga. También se queda un tanto coja la sección A del apartado de materiales. El caso de Bilbao, como ejemplo de desarrollo de ciudad europea se presenta con menor sofisticación que el caso de Manhattan como ejemplo, a su vez, del desarrollo de la ocupación de manzana. En fin, detalle menor que se puede mejorar en una deseable segunda edición del trabajo.

En definitiva, esta introducción al urbanismo es, como hemos dicho ya, un texto breve de lectura muy recomendable para todo principiante en el proceso de formación urbanística. Es un buen resumen de la situación actual de la disciplina, y de los caminos que la han traído hasta aquí.

P. S. Soñemos por un momento y veamos a la editorial proponiendo a la autora no ya una introducción sucinta sino una reflexión profunda sobre conceptos y métodos de planificación urbana. ¿No sería una excelente idea?

David COROMINAS

Planificación y ordenación territorial.

Romà PUJADAS y Jaume FONT (1998): Madrid, Editorial Síntesis, 399 páginas.
ISBN.: 84-7738-461-4

El libro *Ordenación y Planificación Territorial* supone una aportación básica a la clarificación conceptual y metodológica de la ordenación del territorio, disciplina con mucha producción teórica y práctica en los últimos tiempos pero que necesita textos de referencia que den una visión lo más completa y contextualizada posible. El libro opta por una versión amplia de la ordenación del territorio, entendiéndola como el soporte doctrinal que ha de dar criterios a las intervenciones públicas sobre el territorio, encaminándolas hacia un modelo territorial plausible y deseable. La ordenación del territorio se concibe como un proceso encadenado que engloba la legislación y definición de políticas territoriales, la elaboración de planes y

finalmente su ejecución, alcanzando el modelo territorial futuro de acuerdo con las opciones tomadas. Esta versión amplia permite incluir las diferentes escalas, de la regional a la local, así como los diversos enfoques, desde la planificación física encargada de asignar usos del suelo, hasta las medidas de desarrollo económico asociadas a la política regional. El libro entiende la ordenación del territorio como una unidad, situándola a caballo de la disciplina científica y de la actividad práctica, estructurándola en cinco grandes parcelas interconectadas: la política regional, la planificación territorial, el planeamiento urbano, la planificación sectorial y la planificación no normativa, básicamente la planificación estratégica.

El capítulo sobre la *política regional* tiene un planteamiento crítico y abierto, analizando en profundidad el debate reciente sobre objetivos, instrumentos y agentes. Se concede gran importancia a las estrategias territoriales de la política regional; estrategias basadas en polos, ejes de desarrollo, distritos industriales, regiones emergentes, polos tecnológicos, etc., son analizadas de manera detallada, valorando su papel en el desarrollo regional y local. También se trata en profundidad los cambios en la organización de la producción y su incidencia en el comportamiento espacial de los agentes económicos, así como los cambios producidos en los sectores motores del desarrollo, desde la el énfasis en la industria a la emergencia de nuevas actividades terciarias. Dentro de este campo se da especial relieve al papel de la tecnología y de la política tecnológica, planteando cuestiones como la diversidad de modalidades de difusión de las innovaciones tecnológicas o la clasificación de territorios según su capacidad de innovación. Se valora también el papel de las infraestructuras, especialmente de las infraestructuras productivas, así como el protagonismo creciente de la calidad de vida, de la calidad ambiental y del desarrollo endógeno.

Se aborda también la *política regional española*, tanto desde una perspectiva histórica como de los objetivos e instrumentos vigentes en la actualidad. El libro destina un capítulo específico a la *política regional europea*, con una descripción detallada del proceso histórico, así como de los principios inspiradores, de los objetivos y de los instrumentos. El capítulo recoge también los primeros esquemas de ordenación a nivel comunitario, donde empiezan

a cobrar vida bloques suprarregionales como el Arco Atlántico, la Diagonal Continental o el Arco Mediterráneo

La *planificación territorial*, entendida básicamente como identificación de elementos estructurantes del territorio a escala regional y subregional, como paso previo a la asignación de usos del suelo, es una parcela de la ordenación del territorio que tiene un gran protagonismo dentro el libro. Se partió de la base de que muchos desastres urbanísticos y territoriales actuales, desde la excesiva congestión de unas áreas a la desertización de otras, se habrían podido evitar, o al menos amortiguar, si la planificación territorial hubiera establecido, en su momento, pautas para una distribución armoniosa de los diversos usos del suelo. Conscientes del vacío conceptual y metodológico existente en esta parcela, se ha hecho un gran esfuerzo para recoger la legislación territorial y el nivel de desarrollo de los planes territoriales, o directrices de ordenación territorial, de todas las CC.AA. españolas y de numerosas regiones europeas con el objetivo de extraer y sintetizar los contenidos y la metodología que ha de estar a disposición de los futuros profesionales de la planificación territorial. Los contenidos de un plan territorial se agrupan en cuatro grandes ámbitos: el sistema de ciudades, la jerarquía urbana y la delimitación de área funcionales, planteando el papel de los asentamientos urbanos en las políticas de reequilibrio y vertebración territorial, las infraestructuras y el sistema relacional, donde se argumenta la necesidad de aportar directrices territoriales a la planificación sectorial, el desarrollo económico y el medio ambiente. El capítulo finaliza con tres estudios de casos que se consideraron especialmente significativos: las Directrices de Ordenación Territorial del País Vasco, El Plan Territorial General de Cataluña y el Plan Regional de Estrategia Territorial de la Comunidad de Madrid

Se concede también atención a la *planificación de espacios especialmente vulnerables*, como el rural, la alta montaña, el litoral, o los de interés natural, espacios que tienen una problemática y unas aptitudes específicas y que por tanto requieren un tratamiento diferenciado por parte de la ordenación territorial. Los problemas específicos del espacio rural son abordados con profundidad, esbozando las principales líneas encaminadas a resolverlos, como la diversificación de la base económica, la mejora de la accesibilidad y de la

calidad de vida y el papel estructurador de los núcleos urbanos insertos en el medio rural. También se ha concedido mucha importancia a la ordenación de las áreas de montaña, donde los problemas asociados a las dificultades físicas, la inaccesibilidad y el despoblamiento van asociados a las grandes potencialidades como espacio turístico y a un gran patrimonio natural que se ha de preservar. El libro recoge las principales aportaciones de la política de montaña a nivel español y de diversos países europeos. En el apartado sobre el espacio litoral se introducen las limitaciones impuestas por la Ley de Costas de 1988 y se plantea el reto que para a ordenación territorial supone la gran diversidad de usos que coexisten en la costa, el litoral y en su zona de influencia.

El libro dedica también un capítulo al *planeamiento urbano*, considerándolo como una parcela básica del proceso de ordenación territorial, parcela, eso sí, con una larga tradición y una fuerte personalidad, con una existencia muy anterior a la de la ordenación del territorio. Este es sin duda un tema controvertido y que no despertará unanimidades, pero se ha partido de la base de que el proceso de ordenación territorial culmina casi siempre en algún tipo de planeamiento urbanístico que concreta y culmina las directrices territoriales de los planes territoriales de nivel superior. En definitiva, se ha escogido la perspectiva de considerar que son etapas distintas pero fuertemente interconectadas dentro de un recorrido común. El capítulo empieza planteando las diversas formas de crecimiento urbano y haciendo un breve recorrido por la legislación urbanística española hasta llegar a la situación actual. A continuación se relacionan detalladamente las diversas figuras de planeamiento urbanístico vigentes, tanto el planeamiento general o estructurante: planes generales, normas subsidiarias y delimitaciones de suelo urbano, como los diversos planes derivados: planes parciales, especiales, etc. Se concede especial importancia a la viradísima gama de planes especiales, desde los de reforma interior hasta los de mejora del medio natural.

Un tema al que se ha dado gran importancia es la ordenación de *áreas metropolitanas*, entendidas como estructuras territoriales de gran complejidad que necesitan instrumentos de ordenación específicos. Se ha hecho un gran esfuerzo para recoger las experiencias de planificación metropolitana, españolas, europeas y mundiales, con objeto de sintetizar contenidos

y metodología y ponerlos a disposición tanto de los profesionales de la planificación metropolitana como de los analistas científicos. Este es un tema emergente y que no siempre encuentra la base conceptual y metodológica para abordar la ordenación de territorios enormemente complejos como son las áreas metropolitanas. En el libro se puede encontrar el proceso de formación, la estructura territorial y la clasificación tipológica de áreas metropolitanas. Los contenidos de la ordenación metropolitana se agrupan en cuatro grandes ámbitos: la ordenación de asentamientos metropolitanos, el desarrollo económico y la competencia entre ámbitos metropolitanos, la planificación de las infraestructuras de transporte y la ordenación del suelo no urbanizable y la preservación del medio natural. Temas como nuevas ciudades, nuevas centralidades, reequilibrio metropolitano, cinturones verdes y espacios abiertos, etc., son analizados a lo largo del capítulo.

El último capítulo está destinado a la planificación estratégica, más concretamente a la vertiente territorial de la planificación estratégica. En él se puede encontrar la metodología para la elaboración de planes estratégicos territoriales así como diversos ejemplos relevantes, a nivel de ciudades medianas, de grandes metrópolis, de comarcas, de CC. AA., etc. El libro finaliza con un glosario de los 100 términos más usados en ordenación del territorio y con una amplia bibliografía con las aportaciones españolas e internacionales de estos últimos años.

Regional development models.

José A. SOTELO NAVALPOTRO, Madrid, Oxford University Press, UCM, 2000, ISBN: 84-93074-1-5

El "Environmental Observatory", Revista del Instituto de Ciencias Medioambientales de la Universidad Complutense de Madrid se publicó por primera vez en 1998, el mismo año en que el Instituto Universitario, celebraba su vigésimo aniversario.

Un año más tarde aparece el trabajo, aquí reseñado, primera de sus publicaciones, que bajo la cabecera de "Trabajo de Investigación" inicia una nueva colección que recogerá el estudio de las cuestiones que lleven a una mejor comprensión de la realidad medioambiental de nuestros días.

La aproximación se basa en la concienciación de la cercanía que une las cuestiones medioambientales a los problemas del mundo en general, interregionales, intraregionales y locales; los planes crecientemente interrelacionados ilustrarán mediante su interdependencia, el conocido dicho: "piensa globalmente y actúa localmente".

La nueva colección está abierta a la consideración de todas las cuestiones medioambientales y a todos los científicos que lo deseen a fin de conocerlos mejor desde una forma contextual o colaboración de hecho a un análisis crítico e incluso controvertido de todas las cuestiones estudiadas o que puedan tratar con, desde, para y en nombre del medioambiente..

Ha sido siempre objetivo fundamental de los estudios geográficos, tanto directa como indirectamente, abarcar el territorio. Más específicamente, esto ha sido el caso desde mediados de 1940, como resultado de los problemas derivados de la Segunda Guerra Mundial, inicialmente en el Reino Unido y, consecutivamente en Francia, se hizo necesario conocer y entender esta área desde el punto de vista de sus más concretos aspectos así como de sus más íntimas relaciones. El nuevo reto era tratar de recoger tanto el entorno físico como sus protagonistas —hombres y mujeres— que, desde su aparición en la tierra la han ocupado y usado como su asentamiento natural que les da un lugar donde vivir.

Durante este período no ha habido déficit de geógrafos preocupados con esta línea de investigación. Tampoco ha habido escasez de libros o trabajos científicos sobre este tema, ya que su necesidad ha sido obvia e innegable, no sólo como consecuencia de la necesidad de disponer de conocimiento, preciso y fiable referido al territorio que constituye la base para la Humanidad, sino también por la necesidad de observar y evaluar las necesidades de cada comunidad tanto en los términos de las posibilidades existentes en el espacio habitado por esta y su situación en un mundo siempre-cambiante y en desarrollo en el que un siempre-mayor conjunto de oportunidades posibles debido a la creciente globalización. Esto requiere una apreciación más amplia de los numerosos problemas, tanto físicos como humanos, que son una consecuencia de un comportamiento diferente de cada grupo social en relación con la compleja amplia gama de decisiones que afronta.

En el umbral del siglo XXI, uno de los elementos definitorios de este período es un creciente y a veces abrumador e incontrolado desarrollo tecnológico, cuyos efectos sólo empezamos a descubrir. Una de las causas de este descubrimiento ha sido la consideración de las irregularidades y desviaciones que, como consecuencia del crecimiento tecnológico, están teniendo lugar en nuestro entorno. Todo esto añadido al creciente aumento de la preocupación por el medioambiente, tanto como su preservación y mejora.

Nunca dos territorios son iguales, ni siquiera similares. Incluso, con el paso del tiempo la misma región sufre transformaciones y cambios que pueden considerarse radicales. Visto así, la búsqueda de modelos de desarrollo regional no debería basarse en cambios supuestos que repercutan, de forma general, en el espacio regional. Deberíamos darnos cuenta de que la idea de la intervención territorial, con el

propósito de alcanzar una racionalidad científica, vincula en un considerable número de casos, el abandono o descuido de un considerable número de cuestiones añadidas ("variables") de una realidad que es algo más que compleja, una realidad que es única y no cuantificable.

Muchos autores han llegado a la conclusión que los diferentes modelos actualmente en uso, como se señala en el libro, no facilitan la "fórmula mágica" que permita a la mayoría de las regiones alcanzar el desarrollo a lo largo de las líneas marcadas. A pesar de todo, debería señalarse de nuevo que la idiosincasia que rodea los modelos de desarrollo regional esdemasiado amplia y diversa para integrarla en un único modelo, que aunque holístico podría aspirar a ello.

Estas y otras son las cuestiones, que junto con su estudio y análisis son la base del documento que aquí se reseña.

P.P.G.

Acuse de recibo

Arquitectura y vivienda

Arquitectos: 152, 4, 1999. Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España, Madrid, ISSN.: 0214-1124

Astrágalo. Cultura de la arquitectura y la ciudad: 13, diciembre 1999. Universidad de Alcalá de Henares, Alcalá de Henares Madrid, ISSN.: 1134-3672

Luminosidad lógica. Poul Henningsen. Luz y lámparas: Steen Jørgensen. Conselleria d'Obres Públiques, Habitatge i Transports, Illes Balears, UPC 2000 ISBN.: 84-8301-358-4

Urbanismo

Town Planning Review: 70, 2, april 1999. Liverpool University. ISSN.: 0041-0020

Town Planning Review: 70, 3, july 1999. Liverpool University. ISSN.: 0041-0020

Annales de la Recherche Urbaine: 85, décembre 1999. Plan Urbanisme Construction Architecture, Paris. ISSN.: 0180-930X

Urbanistica Informazioni: 167, settembre-ottobre 1999. INU, Roma

Urbanistica Informazioni: 168, novembre-diciembre 1999. INU, Roma

Ciencias Regionales, Geografía

Estudios Geográficos: 237, octubre-diciembre 1999. CSIC Instituto de Economía y Geografía, Madrid. ISSN.: 0014-1496

Anales de Geografía de la Universidad Complutense: 19, 1999. Servicio de Publicaciones Universidad Complutense, Madrid. ISSN.: 0211-9803

Guta de espacios de interés lúdico-naturalístico de Gipuzkoa: Javier GÓMEZ PINEIRO y Juan Antonio SAÉZ GARCÍA (dir.), Instituto Geográfico Vasco "Andrés de Urdaneta" San Sebastián, 2000, ISBN.: 84-930927-1-1

Ería: 49, 1999. Departamento de Geografía. Universidad de Oviedo, Oviedo. ISSN.: 0210-0563

Papeles de Geografía: 30, julio-diciembre 1999. Universidad de Murcia, Murcia. ISSN.: 0213-1781

Papeles de Geografía: 29, enero-junio 1999. Universidad de Murcia, Murcia. ISSN.: 0213-1781

Geographicalia: 37, diciembre 1999. Universidad de Zaragoza, Zaragoza. ISSN.: 0210-8380

Acta Geologica Hispanica: 32, 1-2, 1997. Facultat de Geologia Universitat de Barcelona. ISSN.: 0567-7505.

Acta Geologica Hispanica: 32, 3-4, 1997. Facultat de Geologia Universitat de Barcelona. ISSN.: 0567-7505

Transportes

Rail international: 31, 1, 2000. Association Internationale du Congrès des Chemins de Fer, Bruselas.

Rail international: 31, 3, 2000. Association Internationale du Congrès des Chemins de Fer, Bruselas

Sociología urbana y regional

Relaciones: XX, 80, otoño 1999. El Colegio de Michoacan. México ISSN.: 0185-3929

Política y Sociedad: 32, septiembre-diciembre 1999. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología UCM. Madrid ISSN: 1130-8001

Sociología: 24, septiembre 1999. Instituto de Estudios Avanzados. CSIC, Madrid. ISSN.: 0034-9712

Revista de Estudios Regionales: 56, enero-abril 2000. Universidades de Andalucía, Málaga. ISSN: 0213-7585

Economía urbana y regional

Los efectos macroeconómicos de la Agenda 2000: Simón Sosvilla Rivero & José A. Herce 1999. FEDEA Madrid. D.L. M. 2326-2000.

Minimum consumption, transitional dynamics and the Kuznets curve: M.^a José ÁLVAREZ y Antonio DÍAZ 1999. FEDEA Madrid. D.L. M. 3346-2000.

Vintage human capital, demographic trends and endogenous growth: Raouf Boucekkine, David de la Croix & Omar Licandro 1999. FEDEA Madrid. D.L. M. 2327-2000.

- Vintage capital and the dynamics of the AK model*: Raouf BOUCEKKINE, Omar LICANDRO, Luis A. PUCH y Fernando DEL RÍO 1999. FEDEA Madrid. D.L. M. 2328-2000
- Integration and Inequality: lessons from the accessions of Portugal and Spain to the EU*: Juan F. JIMENO, Olga CANTÓ, Ana RUTE, Mario IZQUIERDO y Carlos FARINHA RODRIGUES 1999. FEDEA Madrid. D.L. M. 2329-2000
- The role of the minimum wage in the welfare state: an appraisal*: Juan J. DOLADO, Florentino FELGUEROSO y Juan F. JIMENO 2000. FEDEA Madrid. D.L. M. 18042-2000
- Modelling evolving long-run relationships: the linkages between stock markets in Asia*: José L. FERNÁNDEZ SERRANO y Simón SOSVILLA-RIVERO 2000. FEDEA Madrid. D.L. M. 18043-2000
- Informe Mensual*: 222, Febrero 2000 La Caixa, Servicios de Estudios. ISSN.: 1134-1947
- Informe Mensual*: 223, marzo 2000 La Caixa, Servicios de Estudios. ISSN.: 1134-1947
- Informe Mensual*: 224, abril 2000 La Caixa, Servicios de Estudios. ISSN.: 1134-1947
- Faces*: 8, 16, marzo 1998-febrero 1999 Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Universidad de Carabobo, Venezuela. ISSN.: 1316-6182
- Faces*: 8, 17, marzo 1999-febrero 2000 Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Universidad de Carabobo, Venezuela. ISSN.: 1316-6182
- Economistas*: XVIII, 83, enero 2000 Colegio de Economistas de Madrid. ISSN.: 0212-4386
- Economistas*: XVIII, 84, extra 2000 Colegio de Economistas de Madrid. ISSN.: 0212-4386
- Evaluación de los efectos del Plan Prever a partir de un modelo de simulación de reemplazos del parque español de automóviles*: Omar LICANDRO y Antonio R. SAMPAYO 2000. FEDEA, Madrid.
- The laspeyres bias in the Spanish consumer price index*: Javier RUIZ-CASTILLO, Eduardo LEY y Mario IZQUIERDO 2000. FEDEA, Madrid
- Convergencia: Un análisis conjunto de los sectores. Aplicación al caso de las regiones españolas*: Pablo ÁLVAREZ DE TOLEDO, Jaime ROJO, Álvaro TORIBIO y Carlos USABIAGA 2000. FEDEA, Madrid
- Distributional aspects of the quality change bias in the CPI: evidence from Spain*: Javier RUIZ-CASTILLO, Eduardo LEY y Mario IZQUIERDO 2000. FEDEA, Madrid
- Explaining youth labour market problems in Spain: crowding out, Institutions, or Technology shifts?*: Juan J. DOLADO, Florentino FELGUEROSO y Juan F. JIMENO 2000. FEDEA, Madrid

FEDEA Boletín: 51, enero-marzo 2000,. FEDEA, Madrid ISSN.: 1137-2567

Informe anual 1999: Banco Central Europeo, 2000, Frankfurt, ISSN.: 1561-4573

Obras públicas

- Carreteras*: 106, enero-febrero 2000. Asociación española de la Carretera Madrid. ISSN.: 0212-6389
- Carreteras*: 107, marzo-abril 2000. Asociación española de la Carretera Madrid. ISSN.: 0212-6389
- El Monitor*: 1822, marzo 2000. Agrupación Nacional de Constructores de Obras, Madrid. ISSN.: 0212-7091
- OP*: 50, 2000. Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Barcelona. ISSN.: 0213-4195

Estadísticas

- Anuario Comercial de España: 2000* La Caixa, Servicio de Estudios. Barcelona. ISBN.: 84-88099-50-9
- Catastro inmobiliario urbano. Estadística nacional de parcelas catastrales*: Año 1998, Ministerio de Economía y Hacienda. Dirección General del Catastro, Venezuela. ISSN.: 1316-6182
- Boletín económico*: febrero 2000, Banco de España, Madrid. ISSN.: 0210-3737

Varios

- Revista Valenciana d'estudis autonòmics*: 29, cuarto trimestre 1999 Generalitat Valenciana, Presidencia. ISSN.: 0213-2206
- Carta Local*: 113, marzo 2000 Federación Española de Municipios y Provincias, Madrid.
- Carta Local*: 114, abril 2000 Federación Española de Municipios y Provincias, Madrid.
- Carta Local*: 115, mayo 2000 Federación Española de Municipios y Provincias, Madrid.
- Hispania epigraphica*: 29, cuarto trimestre 1999 Generalitat Valenciana, Presidencia. ISSN.: 0213-2206
- Boletín de Información Bibliográfica*: 2, febrero 2000. INAP Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid.
- Revista Española de Estudios Agro-Sociales y Pesqueros*: 185, 1999. Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación Madrid ISSN: 1575-1198

Índices CIUDAD Y TERRITORIO

Estudios Territoriales, vol. XXXI, año 1999, núms. 119 a 122 (tercera época)

1. **Índice cronológico:** con los 63 artículos publicados en los cuatro números aparecidos, siguiendo su **orden de inserción** en la Revista, incorporando:
 - numérico correlativo que se les ha atribuido en el conjunto de **ÍNDICES CRONOLÓGICOS** de la tercera época (desde 1993)
 - el n.º de **CyTET**
 - el título del trabajo
 - el nombre y apellidos de sus respectivos autores
 - su paginación dentro del volumen (año)
 - descriptores que se han utilizado para remitir a ellos en el correspondiente **índice por materias**.
2. **Índice onomástico de autores:** recoge la ordenación alfabética por apellidos de los colaboradores de estos volúmenes de la Revista, remitiéndose a su respectivo trabajo mediante la referencia del mismo **Índice cronológico**.
3. **Índice de materias/descriptores:** mediante las referencias numéricas se remite a los correspondientes artículos del **Índice cronológico**.

La Secretaria del Consejo de Redacción de CyTET

I. ÍNDICE CRONOLÓGICO DE NÚMEROS Y ARTÍCULOS

Nº 119-120, PRIMAVERA-VERANO 1999

- | | |
|--|---|
| <p>359. «Ildefonso Cerdá y su poderoso influjo en el urbanismo español del último siglo y medio». Javier GARCÍA-BELLIDO
119-120: 5-9. Descript.: Editorial</p> <p>360. «En torno a la ideología de Ildefonso Cerdá». Fabián ESTAPÉ
119-120: 13-19. Descript.: Cerdá. Doctrinas económicas. Socialismo. Historia del urbanismo.</p> | <p>361. «El urbanismo europeo en América y el uso de la cuadrícula. Cerdá y la ciudad cuadrícula». Fernando DE TERÁN
119-120: 21-40. Descript.: Cerdá. Trazados urbanos. Historia del Urbanismo. América.</p> <p>362. «Cerdá: Un puente entre dos civilizaciones». Carlos MARTÍ ARÍS
119-120: 41-54. Descript.: Cerdá. Ensanches urbanos. América. España.</p> <p>363. «La promoción inmobiliaria en los ensanches del siglo XIX». Rafael MAS HERNÁNDEZ
119-120: 55-73. Descript.: Cerdá. Ensanches urbanos. Historia del urbanismo. Urbanismo militar. Promoción inmobiliaria. Barcelona.</p> |
|--|---|

364. «La degeneración del Derecho urbanístico español: del urbanismo de obra pública de Cerdá al urbanismo de obra privada».
Ramón PARADA
119-120: 75-90. Descript.: Cerdá.
Derecho urbanístico. Obras públicas. Expropiación. Historia del urbanismo.
365. «La polémica arquitectos/ingenieros».
Antonio BONET CORREA
119-120: 91-93. Descript.: Historia del urbanismo. Ingeniería civil. Arquitectura.
366. «Las influencias recibidas y proyectadas por Cerdá».
Francesc MAGRINYÀ TORNER
119-120: 95-117. Descript.: Cerdá.
Ensanches urbanos. Higienismo. Sansimonismo. Urbanismo. Transportes. Servicios urbanos.
367. «Del ensanche urbano al "ensanche" territorial: de Cerdá a Cerdá».
Albert SERRATOSA
119-120: 119-123. Descript.: Cerdá.
Ensanches urbanos. Historia del urbanismo. Caos.
368. «Actualidad de la teoría de Cerdá»
Arturo SORIA Y PUIG
119-120: 125-134. Descript.: Cerdá.
Ensanches urbanos. Historia del urbanismo. Teoría urbanística.
369. «La ciencia de la urbanización como ciencia social»
Ramón GRAU
119-120: 135-143. Descript.: Cerdá.
Historia social. Historia del urbanismo. Proceso de urbanización.
370. «Evolución de los conceptos, teorías y neologismos cerdianos en torno a la urbanización»
Javier GARCÍA-BELLIDO Y GARCÍA DE DIEGO
119-120: 145-187. Descript.: Cerdá.
Teoría urbanística. Evolución. Historia del urbanismo.
371. «La influencia de Ildefonso Cerdá en la fundamentación jurídica de la urbanización»
Martín BASSOLS COMA
119-120: 189-208. Descript.: Cerdá.
Derecho urbanístico. Ensanches urbanos. Ordenanzas de la edificación. Historia del urbanismo.
372. «Cerdá, géometra»
Miquel COROMINAS I AYALA
119-120: 209-220. Descript.: Cerdá.
Historia del urbanismo.
373. «El intento de patentar un invento teórico: la tramitación de la Teoría de la Viabilidad Urbana»
Fuensanta MUÑOZ GARCÍA-VILLALBA y Pilar RIVAS QUINZANOS
119-120: 221-233. Descript.: Cerdá.
Historia del urbanismo.
374. «Los ensanches españoles vistos desde fuera: aspectos ideológicos de su urbanismo»
Laurent COUDROY DE LILLE
119-120: 235-251. Descript.: Cerdá.
Historia del urbanismo. Ensanches urbanos. Ideologías.
375. «Los proyectos de ensanche en las ciudades del entorno territorial de Barcelona»
Juli ESTEBAN
119-120: 253-272. Descript.: Ensanches urbanos. Historia del urbanismo. Mataró. Tarrasa. Sabadell. Badalona. Vilanova i la Geltrú.
376. «Seis episodios en la redacción del anteproyecto de Ensanche de Madrid»
Javier FRECHILLA
119-120: 273-291. Descript.: Ensanches urbanos. Castro. Historia del urbanismo. Madrid.
377. «El Ensanche de San Sebastián, Antonio Cortázar y las referencias influyentes»
Ángel MARTÍN RAMOS
119-120: 293-305. Descript.: Ensanches urbanos. Historia del urbanismo. San Sebastián. Cortázar.
378. «El Ensanche de Bilbao de Alzola, Achúcarro y Hoffmeyer de 1876»
Javier CENICACELAYA
119-120: 307-316. Descript.: Ensanches urbanos. Historia del urbanismo. Bilbao. Alzola. Achúcarro. Hoffmeyer.
379. «Progresismo y conservadurismo en los ensanches de Pamplona»
José María ORDEIG CORSINI
119-120: 317-333. Descript.: Cerdá. Ensanches urbanos. Diseño urbano. Pamplona.
380. «Los ensanches en Galicia»
José GONZÁLEZ-CEBRIÁN TELLO
119-120: 335-350. Descript.: Cerdá.
Ensanches urbanos. Galicia.
381. «Reflexiones sobre la genealogía de los ensanches: Valencia y Alicante»
Juan Luis PIÑÓN

- 119-120: 351-372. Descript.: Cerdá. Ensanches urbanos. Historia del urbanismo. Valencia. Alicante.
382. «Los ensanches de Santander y el Ensanche Cerdá»
Julio POZUETA
119-120: 373-381. Descript.: Cerdá. Historia del urbanismo. Ensanches urbanos. Santander.
383. «Coyuntura inmobiliaria 1999: el fuerte papel de la demanda».
Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ (Sección: Observatorio inmobiliario).
119-120: 397-416. Descript.: Mercado inmobiliario.
384. Brasil. «La vocación «porteña» de Buenos Aires».
Roberto SEGRE (Sección Internacional, corresponsal).
119-120: 419-420. Descript.: Brasil.
385. Italia. «Planificación urbanística en la segunda mitad del siglo XIX en Italia».
Federico OLIVA (Sección Internacional, corresponsal).
119-120: 421-424. Descript.: Italia.
386. Sección Memoria Histórica.
Javier GARCÍA-BELLIDO
119-120: 427-432. Descript.: Historia del urbanismo.
387. Documentación jurídica.
Angela DE LA CRUZ MERA
119-120: 433-467. Descript.: Legislación urbanística.
388. Planeamiento General de los Municipios mayores de 20.000 habitantes adaptado a TRLS/92.
Pedro MARTÍNEZ TAPIA
119-120: 469-477. Descript.: Planeamiento municipal.
- Nº 121, OTOÑO 1999
389. «Continuidad y cambio en el XXX aniversario de Ciudad y Territorio»
Javier GARCÍA-BELLIDO
121: 491-497. Descript.: Editorial
390. «Medio ambiente, políticas sectoriales e instrumentos financieros en la Unión Europea»
Manuel GÓNZALEZ GÓMEZ
121: 501-519. Descript.: Medio ambiente. Políticas sectoriales. Gestión financiera. Unión Europea
391. «El sur de California como región global: policentrismo y segmentación de las redes como ventaja competitiva»
Luis SUÁREZ-VILLA
121: 521-536. Descript.: Competitividad. Globalización. Redes. Áreas metropolitanas California.
392. «Políticas públicas y escala de gobierno. El caso de la política pública de participación ciudadana en los municipios españoles»
Clemente J. NAVARRO YAÑEZ
121: 537-555. Descript.: Políticas públicas. Municipios. Participación política. Democracia
393. «Urbanismo y «Estado de la Cultura»: Un programa práctico y alternativo de rehabilitación»
Santiago GONZÁLEZ-VARAS
121: 557-565. Descript.: Urbanismo. Rehabilitación urbana
394. «Vivienda, 1999-2000. Los tipos de interés inician su ascenso».
Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ (Sección: Observatorio inmobiliario).
121: 573-592. Descript.: Mercado inmobiliario.
395. Alemania. «Primeras revistas de Urbanismo en Alemania».
Juan RODRÍGUEZ LORES (Sección Internacional, corresponsal)
121: 595-600. Descript.: Alemania
396. Brasil. «Belo Horizonte, 1897/1997. A cien años de la utopía positivista».
Roberto SEGRE (Sección Internacional, corresponsal).
121: 601-607. Descript.: Brasil
397. Francia. «Francia 2000: Un proyecto de Ley sobre Urbanismo y Vivienda».
Vincent RENARD (Sección Internacional, corresponsal).
121: 608-611. Descript.: Francia
398. Sección Memoria Histórica.
Javier GARCÍA-BELLIDO
121: 615-620. Descript.: Historia del urbanismo.
399. Documentación jurídica.
Angela DE LA CRUZ MERA
121: 621-651. Descript.: Legislación urbanística.
400. Planeamiento General de los Municipios mayores de 20.000 habitantes adaptado a TRLS/92.
Pedro MARTÍNEZ TAPIA
121: 653-661. Descript.: Planeamiento municipal.

Nº 122, INVIERNO 1999

401. "Editorial"
Laureano LÁZARO ARAÚJO
122: 679-681. Descript.: Editorial.
402. "Viejos y nuevos paradigmas, desarrollo local y desarrollo regional"
Laureano LÁZARO ARAÚJO
122: 685-706. Descript.: Teorías del crecimiento económico. Desarrollo local. Globalización. Descentralización. Convergencia.
403. "Desarrollo regional: una aproximación desde la teoría del crecimiento"
Ángel DE LA FUENTE
122: 707-719. Descript.: Crecimiento económico. Regiones.
404. "El Desarrollo local en los tiempos de globalización"
Antonio VÁZQUEZ BARQUERO
122: 721-734. Descript.: Desarrollo local. Globalización
405. "El desarrollo local y los fondos estructurales"
Laureano LÁZARO ARAÚJO
122: 735-755. Descript.: Desarrollo local. Fondos estructurales. Unión Europea.
406. "Nuevas pautas de intervención en materia de Innovación y Empleo: Las Estrategias Territoriales de Empleo e Innovación"
Belén BERROETA & Jaime DEL CASTILLO & Elvira UYARRA
122: 757-774. Descript.: Innovación tecnológica. Redes. Clusters. Localización industrial. Empleo.
407. "Instituciones y desarrollo económico"
Andrés RODRÍGUEZ-POSE
122: 775-784. Descript.: Instituciones. Desarrollo económico. Crecimiento económico. Mezzogiorno.
408. "Política territorial y desarrollo regional en España y Europa: Una visión comparada en vísperas del siglo XXI"
Andreas HILDENBRAND SCHEID
122: 785-808. Descript.: Política territorial. Desarrollo regional. España. Europa.
409. "Nuevas fronteras para la política regional en América Latina"
Sergio BOISIER
122: 809-820. Descript.: Política territorial. América Latina.
410. "Desarrollo económico local/regional y fomento empresarial en América Latina"
Francisco ALBURQUERQUE
122: 821-834. Descript.: Desarrollo local. Desarrollo regional. Desarrollo industrial. Descentralización. América latina. Política económica regional.
411. "Agencias de desarrollo y territorio: La experiencia del País Vasco"
Beatriz PLAZA INCHAUSTI & Roberto VELASCO BARROETABEÑA
122: 835-853. Descript.: Política industrial. Agencias de desarrollo comarcales-locales. Territorio. País Vasco.
412. "La entonada coyuntura inmobiliaria de primeros meses del 2000"
Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ (Sección: Observatorio inmobiliario).
122: 863-877. Descript.: Mercado inmobiliario.
413. Alemania. "Ciudad y región: el sistema de planificación de la República Federal Alemana"
Juan RODRÍGUEZ LORES & Ursula VON PETZ (Sección Internacional, corresponsal)
122: 881-884. Descript.: Alemania
414. Argentina. "Nuevo Gobierno, ¿Nuevas políticas urbanas y ambientales?"
Rubén PESCI (Sección Internacional, corresponsal)
122: 885-886. Descript.: Argentina
415. Brasil. "Experiencias renovadoras en la marginalidad brasilera. Rio de Janeiro: el Plan Favela-Barrio"
Roberto SEGRE (Sección Internacional, corresponsal)
122: 887-889. Descript.: Brasil.
416. Sección Memoria Histórica.
Javier GARCÍA-BELLIDO
122: 893-898. Descript.: Historia del urbanismo.
417. Documentación jurídica.
Angela DE LA CRUZ MERA
122: 899-928. Descript.: Legislación urbanística.
418. Planeamiento General de los Municipios mayores de 20.000 habitantes adaptado a TRLS/92.
Pedro MARTÍNEZ TAPIA
122: 929-937. Descript.: Planeamiento municipal.

2. ÍNDICE ONOMÁSTICO DE AUTORES

(Los números indicados se refieren al n.º del artículo del índice cronológico anterior)

ALBURQUERQUE, Francisco: 410
 BERROETA, Belén: 406
 BASSOLS COMA, Martín: 371
 BOISIER, Sergio: 409
 BONET CORREA, Antonio: 365
 CASTILLO, Jaime del: 406
 CENICACELAYA, Javier: 378
 COROMINAS I AYALA, Miquel: 372
 COUDROY DE LILLE, Laurent: 374
 CRUZ MERA, Ángela de la: 387, 399, 417
 ESTAPÉ, Fabián: 360
 ESTEBAN, Juli: 375
 FRECHILLA, Javier: 376
 GARCÍA-BELLIDO, Javier: 359, 370, 386, 389, 398, 416
 GONZÁLEZ GÓMEZ Manuel: 390
 GONZÁLEZ-CEBRIÁN TELLO, José: 380
 GONZÁLEZ-VARAS, Santiago: 393
 GRAU, Ramón: 369
 HILDENBRAND SCHEID, Andreas: 408

LÁZARO ARAÚJO, Laureano: 401, 402, 405
 MAGRINYÀ TORNER, Francesc: 366
 MAS HERNÁNDEZ, Rafael: 363
 MARTÍ ARÍS, Carlos: 362
 MARTÍN RAMOS, Ángel: 377
 MARTÍNEZ TAPIA, Pedro: 388, 400, 418
 MURO GARCÍA-VILLALBA, Fuensanta: 373
 NAVARRO YÁÑEZ, Clemente J.: 392
 ORDEIG CORSINI, José M^a: 379
 OLIVA, Federico: 385
 PARADA, Ramón: 364
 PESCI, Rubén: 414
 PIÑÓN, Juan Luis: 381
 POZUETA, Julio: 382
 RENARD, Vincent: 397
 RIVAS QUINZAÑOS, Pilar: 373
 RODRÍGUEZ LÓPEZ, Julio: 383, 394, 412
 RODRÍGUEZ LORES, Juan: 395, 413
 SEGRE, Roberto: 384, 396, 415
 SERRATOSA, Albert: 367
 SORIA Y PUIG, Arturo: 368
 SUÁREZ-VILLA, Luis: 391
 TERÁN DE, Fernando: 361
 UYARRA, Elvira: 406
 VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio: 404
 VELASCO BARROETABEÑA, Roberto: 411
 VON PETZ, Ursula: 413

3. ÍNDICE DE DESCRIPTORES DE MATERIAS

Achúcarro: 378
 Agencias de desarrollo comarcal-local: 411
 Alemania: 395, 413
 Alicante: 381
 Alzola: 378
 América: 361, 362
 América Latina: 409, 410
 Área metropolitana [222.0]: 391
 Argentina: 414
 Arquitectura [38]: 365
 Badalona: 375
 Barcelona: 363
 Bilbao: 378
 Brasil: 384, 396, 415
 California: 391
 Caos: 367
 Castro: 376
 Cerdá: 360, 361, 362, 363, 364, 366, 367, 368, 369, 370, 371, 372, 373, 374, 379, 380, 381, 382
 Clusters: 406
 Competitividad [171, 21]: 391
 Convergencia: 402
 Cortázar: 377
 Crecimiento económico [113.1]: 403, 407
 Democracia [650.0]: 392

Derecho urbanístico: 364, 371
 Desarrollo económico [113.1]: 407
 — industrial [150.12]: 408
 — local [124.01]: 402, 404, 405, 410
 — regional [124.0]: 408, 410
 Descentralización [520.212]: 402
 Diseño urbano [312.0]: 379
 Doctrinas económicas [100.01]: 360
 Empleo [182.1]: 406
 Ensanches urbanos [311.5]: 362, 363, 366, 367, 368, 371, 374, 375, 376, 377, 378, 379, 380, 381, 382
 España: 362, 408
 Estrategias de desarrollo [114.0]: 406
 Europa: 408
 Evolución [805]: 370
 Expropiación [367.4]: 364
 Francia: 397
 Fondos estructurales [131.00]: 405
 Galicia: 380
 Gestión financiera [171.02]: 390
 Globalización [12.01]: 391, 402, 404
 Higienismo [100.01]: 366
 Historia social [723.0]: 369
 — del Urbanismo [30]: 360, 361, 363, 364, 365, 367, 368, 369, 370, 371, 372, 373, 374, 375, 376, 377, 378, 381, 382, 386, 398, 416
 Hoffmeyer: 378
 Ideologías [100.012]: 374
 Ingeniería civil [250]: 365

- Innovación tecnológica [920.0]: 406
Instituciones [500.11]: 407
Italia: 385
Legislación urbanística [341]: 364, 371, 387, 399, 417
Madrid: 376
Mataró: 375
Medio ambiente [4]: 390
Mercado inmobiliario [393]: 383, 394, 412
Mezzogiorno: 407
Municipios [210.14]: 392
Obras Públicas [250]: 364
Ordenanzas de la edificación [381.73]: 371
País Vasco: 411
Pamplona: 379
Participación política [721.54]: 392
Planeamiento municipal [352.4]: 388, 400, 418
Política económica regional [114.24]: 410
— industrial [150.1]: 411
— públicas [64]: 392
— sectoriales [642]: 390
— territorial [20]: 408, 409
Proceso de urbanización [352.41]: 369
Promoción inmobiliaria [380.00]: 363
Redes [274]: 391, 406
Rehabilitación urbana [313.20]: 393
Regiones [210.31]: 403
Sabadell: 375
Santander: 382
San Sebastián: 377
Sansimonismo [100.0122]: 366
Servicios urbanos [3]: 366
Socialismo [100.01]: 360
Tarrasa: 375
Teoría urbanística [3.0]: 368, 370
Territorio [21]: 411
Transporte [27]: 366
Trazados urbanos [312.0]: 361
Unión Europea: 390, 405
Urbanismo [3]: 366, 393
— militar [3.22]: 363
Valencia: 381
Vilanova i la Geltrú: 375

Normas para la presentación de originales

1. **Originales:** los trabajos serán necesariamente originales e inéditos en ninguna otra publicación ni lengua. La presentación del manuscrito original a *CyTET* implica el compromiso ético formal por parte del autor de no haberlo enviado antes o simultáneamente a ningún otro editor para su publicación. Una vez acusada su recepción por la Revista y antes de notificar el resultado del arbitraje de su evaluación científica tampoco podrá ser remitido a otros editores, salvo que el autor solicite por escrito retirarlo sin esperar el resultado de la evaluación. Otro proceder anómalo por parte del autor será éticamente reprobado.
2. **Extensión:** no sobrepasará 30 páginas formato UNE A-4 (DIN A4) mecanografiadas a un espacio y numeradas, incluidas en su caso las ilustraciones.
3. **Título del trabajo:** será breve, como máximo ocho palabras, pudiéndose añadir un subtítulo complementario de menor extensión. No contendrá abreviaturas, ni notas o llamadas a notas al pie en el mismo. Las referencias sobre su procedencia, origen o agradecimientos irán en nota al pie sin llamada.
4. **Descriptor:** se incluirán cuatro o cinco descriptors de referencias temáticas por los que se pueda clasificar el artículo, a juicio del autor. No obstante, la editorial se reserva su homologación con el tesoro y descriptors propios para confeccionar los índices anuales de la Revista.
5. **Autores:** bajo el título irá el nombre de cada uno de los autores (con el sistema del nombre propio en caja baja y los dos APELLIDOS en versalitas, para poder discernirlos) incluyéndose debajo la profesión o cargo principal con el que desean ser presentados, y si lo señalan expresamente, indicando su número de fax y/o correo electrónico de contacto (sin perjuicio de los datos solicitados en 14).
6. **Resumen obligatorio:** al comienzo del texto deberá escribirse obligatoriamente un resumen o *abstract* de su contenido (no un índice), inferior a 200 palabras sobre el objeto, metodología y conclusiones del artículo, sin notas al pie, redactado en español y en inglés (la versión inglesa, en todo caso, será revisada por cuenta de la propia editorial). Lo que supere esta extensión podrá ser suprimido por estrictas razones de composición.
7. **Apartados:** la numeración de los apartados se hará sólo con caracteres arábigos de hasta tres dígitos (e.i.: 3., 3.1., 3.1.1). Las restantes subdivisiones inferiores llevarán letras mayúsculas y minúsculas o números [A), b), 1), i), ...].
8. **Bibliografía:** solamente de las obras citadas en el texto que se recopilarán al final del trabajo en un listado de "Bibliografía citada" y en orden alfabético de apellidos (siempre en VERSALITAS y sangrando la segunda línea), con los siguientes caracteres y secuencias:

(1) **De libros:**

AUTOR, nombre (año 1ª ed.): *Título del libro*, editorial, lugar, año de ed. consultada (versión, TRADUCTOR: *Título español*, editor, lugar, año)

(2) **De artículos:**

AUTOR, nombre (año): "Título del artículo", en: *Título del libro o nombre de la Revista*, volumen: número: paginación, editorial y lugar.

En caso de más de un trabajo del mismo autor y año, a éste se le añadirá una letra ordinal [(1996a; 1996b; etc.)].

Las segundas y siguientes coautores irán siempre precedidos del signo & (*et latino*) para diferenciar los apellidos compuestos [RAMÓN Y CAJAL], pudiendo colocar su nombre o inicial seguido del apellido [GARCÍA, José & Luis ÁLVAREZ & José PÉREZ]. Para una sistematización de referencias bibliográficas y citas más complejas la Revista facilitará a quien lo solicite un breviario de apoyo.

9. **Citas** (textuales o referencias bibliográficas): deberán insertarse en el propio texto entre paréntesis con un solo apellido, remitiendo a la bibliografía final (de 8), indicando solamente: (*cfr/vide*: AUTOR, año: pp. interesadas) [e.i.: «cita textual» (PÉREZ, 1985: 213-8)].

10. **Notas a pie de página:** irán numeradas correlativamente por todo el texto; serán publicadas siempre al pie de la página, pero el autor también las entregará al final del manuscrito en hoja aparte. Las notas al pie contendrán exclusivamente comentarios ad hoc, mas nunca se utilizarán sólo para citar referencias bibliográficas que irán siempre al final del texto de referencia (ver 9).

11. **Abreviaturas**, acrónimos o siglas (organismos, revistas, etc.): se incluirá su listado detrás de la bibliografía.

12. **Ilustraciones:** (1) Los planos, gráficos, tablas, cuadros, fotos, etc. se identificarán todos ellos con el nombre común de *Figura* (fig. xx); (2) irán debidamente numeradas por su orden de aparición y

convenientemente situadas y referenciadas en su contexto; (3) irán acompañadas en hoja aparte de un listado con su número, pie o leyenda e inequívocamente identificadas en su borde, marco o soporte; (4) se indicará siempre su procedencia o fuente de referencia de autor y, en caso de comportar reproducción de gráficos ajenos, deberán contar con la pertinente autorización respectiva de la editora y autor.

13. **Número y soporte de las figuras:** serán, como máximo, 10 figuras, de las que seis podrán ser a color. Siempre que sea posible las figuras se entregarán digitalizadas en disquete o zip (señalando siempre bien claro el sistema operativo, nombre y número de la versión del programa) o en fotografía en color y/o blanco/negro, tanto en diapositivas como en reproducción fotográfica de papel. En otro caso irán en soporte original (máx. UNE A-3), en impreso o en reproducción fotográfica; *en ningún caso fotocopia*, ni en b/n ni en color. Por limitaciones técnicas, la editorial se reserva el derecho de seleccionar la calidad, cantidad y formato de las ilustraciones publicables.

14. **Datos académicos:** al final del trabajo o en hoja aparte deberá incluirse una breve referencia sobre su respectivo autor o autores, con extensión máxima de 10 líneas, en la que se reflejen los datos de su nombre y dos APELLIDOS, lugar y año de nacimiento, título académico, experiencia profesional más destacable, actual posición profesional y principales publicaciones realizadas, dirección postal, teléfono, fax, correo electrónico, sitio en red, etc. del centro de trabajo, para uso exclusivo en las referencias internas de la Revista.

15. **Original y copias:** los trabajos completos se enviarán en tres copias: una original completa y otras dos fotocopias (incluidas las figuras en color, en su caso) en las que se *habrán suprimido nombre y señales identificadoras del autor* (para poder enviarlas a evaluar anónimamente). El trabajo, una vez notificada su aceptación para publicarlo, se deberá presentar siempre en un soporte informático adecuado en disquete de 3'5", Zip o adjuntado a un correo electrónico, señalando siempre expresamente el sistema operativo y la aplicación de textos o/y tablas utilizado (ver n.º 13).

16. **El Consejo de Redacción** de la Revista decidirá, caso por caso y a la vista de los informes pertinentes emitidos anónimamente por el sistema de arbitraje de especialistas en cada materia, la procedencia de publicar los originales que se le presenten, atendiendo a las características formales y de contenido de éstos y de los diferentes números de la Revista, así como a razones de oportunidad. Si los árbitros sugirieran correcciones o enmiendas, una vez transmitidas éstas por la secretaria de la Revista, se supone que el autor recupera plena libertad para hacerlas y reenviarlo para nueva evaluación o desistir de publicarlo y retirar el trabajo. Al publicarse se hará constar al pie la fecha de su primera recepción y correcciones sucesivas. En su caso se devolverán los originales no publicables en cuanto recayera una decisión arbitral negativa sobre los mismos.

17. **Datos personales:** cuando el o los autores reciban la notificación (que se hará siempre al primer firmante) de haberse decidido la publicación de su artículo, deberán comunicar a la Secretaría de la Revista el número de sus respectivos NIF, así como los datos de las cuentas bancarias a la que se deba transferir el importe de la colaboración. En caso de coautoría, salvo expresa indicación en contrario, se entenderá que el importe de la colaboración se distribuye entre sus coautores a partes iguales.

18. **Corrección pruebas:** los autores se comprometen a corregir las primeras pruebas de imprenta en un plazo de *siete días* desde su recepción, entendiéndose que, de no tener respuesta, se otorga la conformidad con el texto que aparece en ellas. No se podrá modificar sustancialmente el texto original a través de esta corrección de pruebas, limitándose a corrección de erratas y subsanación de errores u omisiones.

19. **Separatas:** una vez publicado un artículo, se entregarán a su autor o autores, a título gratuito, veinticuatro separatas del mismo, así como un ejemplar del correspondiente número de la Revista.

20. Los trabajos firmados expresan únicamente la opinión de sus autores y son de su exclusiva responsabilidad, a todos los efectos.

21. Toda la correspondencia y demás actuaciones con la Revista, deberán dirigirse a la siguiente dirección:

CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES

Ministerio de Fomento

Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo

Subdirección General de Urbanismo

P.º Castellana, 67

28071 MADRID, España

Teléfono: 91 597 86 23 - 597 83 19 (Paloma Pozuelo)

Fax: 91 597 86 04

From abroad: Tel. (34) 91 597 83 10/19; Fax (34) 91 597 86 04

e-mail: mppozuelo@mfom.es

Publicaciones del Ministerio de Fomento

GERENCIAS Y OFICINAS MUNICIPALES DE GESTIÓN URBANÍSTICA. ANÁLISIS COMPARADO Y PROPUESTA OPERATIVAS.

Carlos de la Guardia y Jorge Castanyer.

128 págs. 21 x 30 cm.

DGATU. Madrid, 1985. 400 ptas.

EL PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA DE TARRAGONA, RESUMEN ANALÍTICO.

Varios autores.

82 págs. 24 x 29,7 cm.

ITUR. Madrid, 1988.

1.250 ptas.

HISTORIA Y EVOLUCIÓN DE LA COLONIZACIÓN AGRARIA EN ESPAÑA.

Vol I: Políticas y técnicas en la ordenación del espacio rural.

Francisco Javier Monclús y José Luis Oyón.

476 págs. 17 x 24 cm.

MAPA/MOPU/ITUR/DGVA/MAP. Madrid, 1988.

1.500 ptas.

HISTORIA Y EVOLUCIÓN DE LA COLONIZACIÓN AGRARIA EN ESPAÑA.

Volumen II: Políticas administrativa y económica de la colonización agraria (análisis institucional y financiero [1936-1977]).

Varios autores. 654 págs. 24 x 17 cm.

MAPA/MOPU-ITUR-DGVA/MAP. Madrid, 1990.

2.000 ptas.

HISTORIA Y EVOLUCIÓN DE LA COLONIZACIÓN AGRARIA EN ESPAÑA.

Volumen III: La planificación del regadío y los pueblos de colonización.

Varios autores. 410 págs. 17 x 24 cm.

MAPA/MOPU-ITUR-DGVA/MAP. Madrid, 1991.

1.600 ptas.

HISTORIA Y EVOLUCIÓN DE LA COLONIZACIÓN AGRARIA EN ESPAÑA.

Volumen IV: Unidad y diversidad en la colonización agraria.

Perspectiva comparada del desarrollo de las zonas regables.

Varios autores. 501 págs. 17 x 24 cm.

MAPA/MOPTMA/MAP. Madrid, 1994.

2.800 ptas.

LA COOPERACIÓN INSTITUCIONAL, PARA EL DESARROLLO RURAL. OCDE.

172 págs. 16 x 23 cm.

OCDE/ITUR, Madrid, 1991.

1.300 ptas.

LAS OBRAS PÚBLICAS Y EL URBANISMO: Los actos de uso del suelo y la ejecución de obras promovidas por la Administración del Estado.

1.ª reimpresión

Martín Bassols Comá.

154 págs. 24 x 17 cm.

DGVUA. Madrid, 1994. 1.800 ptas.

DIEZ AÑOS DE PLANEAMIENTO URBANÍSTICO EN ESPAÑA (2.ª edición)

Varios autores. 188 págs. 24 x 30 cm.

ITUR. Madrid, 1990.

2.000 ptas.

10 YEARS OF URBAN PLANNING IN SPAIN.

(3.ª edición. Versión inglesa).

188 págs. 24 x 30 cm.

ITUR. Madrid, 1991.

2.000 ptas.

EL PIRINEO, PRESENTACIÓN DE UNA MONTAÑA FRONTERIZA=LES PYRENEES, PRESENTACIÓN D'UNE MONTAGNE FRONTALIERE.

Jean Paul Laboire y José María Palá.

121 págs. 29,7 x 42,5 cm.

MOPU-ITUR/DATAR. Madrid, 1989.

1.250 ptas.

LOS PIRINEOS: MONTAÑA DE EUROPA.

ACTAS DEL COLOQUIO.

Varios autores. 802 págs. 21 x 16 cm.

MOPU-ITUR/DATAR. Madrid, 1990.

1.000 ptas.

EL TERRITORIO DEL CONSUMO COLECTIVO.

Varios autores.

149 págs. 21 x 29,7 cm.

ITUR. Madrid, 1988.

1.000 ptas.

LA POLÍTICA DE REHABILITACIÓN URBANA EN ESPAÑA. EVOLUCIÓN, EXPERIENCIAS Y EFECTOS.

Varios autores. 172 págs. 21 x 29,7 cm.

ITUR. Madrid, 1990.

1.000 ptas.

CAMBIOS DE LA POBLACIÓN EN EL TERRITORIO.

(2.ª edición actualizada).

Varios autores. 158 págs. 21 x 29,7 cm.

ITUR. Madrid, 1991.

1.200 ptas.

TERRITORIO Y CIUDAD EN LA ESPAÑA DE LA ILUSTRACIÓN.

858 págs. 21 x 29,7 cm.
ITUR. Madrid 1991.
5.000 ptas. (dos volúmenes).

LAS AGUAS INTERIORES EN LA ORDENACIÓN DEL LITORAL.

Juan Luis Suárez de Vivero.
168 págs. 21 x 29,7 cm.
ITUR. Madrid, 1992.
4.000 ptas.

PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN INDUSTRIAL EN LAS AGLOMERACIONES METROPOLITANAS ESPAÑOLAS.

Ricardo Méndez, Inmaculada Caravaca.
232 págs. 21 x 29,7 cm.
DGPTU. Madrid, 1993.
1.800 ptas.

LA CIUDAD DE LOS CIUDADANOS.

1.ª reimpresión.
386 págs. 17 x 24 cm.
DGVAU. Madrid, 1997.
4.900 ptas.

NORMATIVA URBANÍSTICA ESTATAL SOBRE RÉGIMEN DEL SUELO.

Texto refundido de la Ley sobre régimen de suelo y ordenación urbana y sus reglamentos vigentes.
(5.ª reimp.).
488 págs. 17 x 24 cm.
DGPTU. Madrid, 1993.
2.100 ptas.

EL LITORAL VALENCIANO: ANÁLISIS TERRITORIAL Y VALORACIÓN DE SU PROTECCIÓN. EL PAPEL DE LA ACTUAL LEGISLACIÓN SOBRE COSTAS.

Ramón Martín Mateo, Fernando Vera Rebollo.
120 págs. 21 x 29,7 cm.
DGVUA. Madrid, 1993.
3.300 ptas.

RECOMENDACIONES PARA EL PROYECTO Y DISEÑO DEL VIARIO URBANO.

1.ª reimpresión
345 págs. 21 x 29,7 cm.
DGVUA. Madrid, 1995.
7.230 ptas.

REHABILITACIÓN URBANA, ANÁLISIS COMPARADO DE ALGUNOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA.

236 págs. 17 x 24 cm.
DGVUA. Madrid, 1995.
2.100 ptas.

ESTUDIO SOBRE EL URBANISMO Y LA PROTECCIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES.

Gerardo Roger Fernández-Fernández.
182 págs. 17 x 24 cm.
DGVUA. Madrid. 1996.
1.300 ptas.

PROCEEDINGS OF THE 8th CONFERENCE ON URBAN AND REGIONAL RESEARCH.

UN/ECE-HBP. Madrid, 8-11 June 1998.
UN-ECE/HBP
458 págs. 60 h. 21 x 29,7 cm.
DGVUA. Madrid, 1998
3.300 ptas.

GUÍA DE DISEÑO URBANO

José Martínez Sarandeses, María Agustina Herrero Molina, María Medina Muro.
202 págs. 21 x 29,7 cm.
DGVUA. Madrid, 1999
3.800 ptas.

PEDIDOS:

CENTRO DE PUBLICACIONES
Ministerio de Fomento
Nuevos Ministerios. 28071 MADRID
Tfnos. (91) 597 64 78/49 597 61 82
Fax (91) 597 61 86/597 84 70
Correo electrónico: cpublic@mfom.es

CIUDAD Y TERRITORIO Estudios Territoriales se ofrece como medio de expresión para cuantos deseen exponer trabajos de investigación, estudios, teorías, metodologías, informaciones y noticias que supongan una aportación sobre algunos de los siguientes temas:

- Ordenación del Territorio.
- Urbanismo.
- Ciencia regional.
- Infraestructuras territoriales y urbanas.
- Planificación y desarrollo.
- Vivienda y suelo.

La correspondencia para todo lo referente a Redacción, diríjase a:

CIUDAD Y TERRITORIO Estudios Territoriales
Ministerio de Fomento
Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo
Subdirección General de Urbanismo
P.º de la Castellana, 67
28071 Madrid - España
Teléfonos: 91 597 83 19 - 91 597 83 10
Fax: 91 597 86 04
correo electrónico: mppozuelo@mfom.es

Administración y suscripciones:

Centro de Publicaciones
Ministerio de Fomento
Pza. de San Juan de la Cruz, s/n
28071 Madrid
Teléfonos: 91 597 64 49 - 91 597 64 78
Fax: 91 597 61 86
correo electrónico: cpublic@mfom.es

La Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo y la Redacción de la Revista no se hacen partícipes de las opiniones expresadas por los autores en los artículos que se insertan.

Edita:

Centro de Publicaciones
Secretaría General Técnica
Ministerio de Fomento ©

Redacción:

Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo

Fotocomposición y fotomecánica:

IRC

Imprime:

Palermo, S. L.

SUSCRIPCIÓN ANUAL:

España: 5.000 pesetas
Extranjero: 7.000 pesetas

Números sueltos:

España: 1.500 pesetas
Extranjero: 2.000 pesetas

Depósito legal: M. 15.855-1998

ISSN: 1133-4762

NIPO: 161-00-035-2



MINISTERIO
DE FOMENTO

CENTRO
DE PUBLICACIONES

